

PRAVNI
vjesnik

Tromjesečni glasnik za pravne i društveno-humanističke znanosti Pravnog fakulteta
Sveučilišta "J. J. Strossmayer" u Osijeku

Dreimonatliche Zeitschrift für Rechts-und Sozialwissenschaften der Fakultät für Rechtswis-
senschaften der Universität "J. J. Strossmayer" in Osijek

Journal trimestriel des sciences juridiques et sociales Faculté de droit Université
"J. J. Strossmayer" d'Osijek

Quarterly Journal of Law and Social Sciences Law Faculty University "J. J. Strossmayer"
of Osijek



Dr. STEVAN LILIĆ, docent Pravnog fakulteta
Univerziteta u Beogradu

PRAVNA INFORMATIKA I UPRAVNI POSTUPAK

PRIKAZ

Autor u prvom dijelu rada ističe potrebu prevazilaženja pravnog normativizma — dogmatizma ukazujući da u uvjetima suvremenog tehnološkog i društvenog razvoja pravo i pravni sistem moraju biti promatrani kao otvoren i kompleksan sistem.

U drugom dijelu rada upravnne funkcije predstavljene su kao informatičke funkcije, a autor im pristupa kao javnim uslugama. Prikazane su također razne mogućnosti korištenja informacijskih tehnologija u upravnom postupku kao na primjer upotreba elektronske pošte umjesto papirnatih isprava, te upotreba kompjuterskih programa za izradu rješenja u skraćenom postupku.

1. RAZVOJ TEHNOLOGIJE I PRAVNA METODOLOGIJA

1.1. Potreba prevazilaženja pravnog normativizma (dogmatizma)

Savremeni razvoj tehnologije i pravnoj nauci postavlja zahtev za primenu savremene naučne metodologije. Pravni (ustvari dogmatski) metod, kao osnovni (ali ne isključivi), metod uobličavanja pravnih kategorija, svojim prvenstveno jezičkim i logičkim instrumentima iznalazi i otkriva tzv. pravo značenje pravne norme. U skladu sa tim, pravna dogmatika (logički) vrlo dobro operiše unutar prava kao (logički) zatvorenog sistema. Problemi sa pravnim metodom nastaju kada treba objasniti, recimo već spomenuti "raskorak između stvarnosti", i to upravo iz razloga što tzv. pravni metod po svojoj unutrašnjoj logici prvenstveno pripada *dogmatici*, a ne nauci, u savremenom smislu reči. Nema sumnje da primena savremene metodologije i tehnologije u oblasti prava, može biti od izuzetne koristi pravnima, ne samo kod stvaranja, već i kod primene prava. U tom smislu, od posebnog su značaja savremene koncepcije prava koje preovlađuju u razvijanim zemljama i prema kojima se pravo posmatra u svom "realnom kompleksnom okruženju", i istražuje kao *kommunikacijski* (a ne isključivo normativni) fenomen. Koliko je normativizam, kao dogmatski i "zatvoren" način razmišljanja, ne samo neadekvatan za uspješno rešavanje aktuelnih složenih pitanja pravne teorije i prakse, već i plodno tle za najrazličitije ideološke i dogmatske aplikacije, nema potrebe posebno dokazivati. S toga su orijentacije na savremenu pravnu metodologiju, poznavanje savremenih tokova u ovoj oblasti, pre svega dostignuća i rezultata pravne infor-

matike, presudne okolnosti u formiranju integriteta, profesionalne etike, i naročito dostojanstva kreativnog pravnik.

"Novi odnosi zahtevaju stvaralačkog pravnik, koji će znati da se otrese svih onih uticaja i mentalnih taloga koje je ostavila ranija društvena klima, ali ujedno mora da se sa svojim znanjem postavi nasuprot nekih današnjih neodgovarajućih pogleda na ulogu prava u novim odnosima, kao i svim pokušajima takvog utvrđivanja društvenih odnosa koji ometaju nastajanje pravne države, kao i koji ugrožavaju njenu osnovnu vrednost — ljudska prava. Pravna nauka mora, što je moguće pre, otresti se neprimerene ideološke navlake, mora se vratiti osnovnim zapovestima teorijskog rada i ponuditi pre svega pravničko znanje (...)"¹

1) Anton Perenić: "Križa prava i autonomnost pravničkog poziva", materijal za Savjetovanje "Križa pravnog sistema", Centar za marksizam Univerziteta u Beogradu i Pravni fakultet u Beogradu, 18. april 1989, str. 8. Kolika je stvarama potreba za dobrim "pravničkim znanjem" u našoj zemlji danas, takođe nema potrebe posebno istaći — činjenice same za sebe govore.

Evilustrativnog primera iz jednog stručnog komentara: "Druga novela Zakona izvršena je 1976. godine radi usklađivanja sa Ustavom iz 1974. godine. Kako se radilo o opsežnim izmenama zakona u skladu sa ustavnim promerjama, na sednici Skupštine SFRJ od 24. XII: 1976. godine usvojen je integralni tekst Zakona o upravnim sporovima (Službeni list SFRJ br. 4/77), tako da on predstavlja nov zakon čijim je stupanjem na snagu prestao da važi raniji Zakon o upravnim sporovima. (...) U ovom komentaru, da bi se izbegle zabune na svim odgovarajućim mestima upotrebljen je izraz "novela Zakona iz 1976. godine", umesto "novi Zakon". (Uporedi: Vera Bačić i Zoran Tomić "Komentar Zakona o upravnim sporovima", Službeni list, Beograd, 1984, str. 21).

Ili drugi primer: "Prema tome, sadašnji jugoslovenski Ustav uopšte ne predviđa mogućnost da se bilo koji jugoslovenski narod samovoljno pozove na svoje prirodno pravo na samoopredeljenje kao osnov prava na otcpljenje i da učini korak u tom pravcu". (Zoran Vučinić: "Pravo naroda na samoopredeljenje i otcpljenje", Pravni život, Beograd, 1989, 9-10, str. 1270).

1.2. Ograničenost pravno-dogmatskog metoda

Za pravilan i objektivan pristup u proučavanju pravnih fenomena, od posebnog je značaja i metoda kojom se pojave posmatraju. Tako, na primer, za sve koji se bave pravom, recimo u oblasti javnog i, posebno upravnog prava, treba podsetiti na činjenicu, da je i u ranijim radovima pojedinih naših eminentnih naučnih stručnjaka iz upravne oblasti još pre *više od pola veka* najjasan i neposredan način, ukazano na neophodnost "dinamičkog pristupa" izučavanju prava (posebno upravnih fenomena) i prevazilaženju ograničenosti pravnog dogmatizma.

"Živimo u vremenu opštih previranja, u doba prostim okom vidljive dinamike — na prekretnici, kako bi rekli oni koji misle da je samo statika normalno stanje, a dinamika prelaz statike s jednom sadržinom u statiku sa drugom sadržinom. To previranje, ta vidljiva dinamika zahvatila je i nauku opšte, te i pravnu nauku napose, što je za nas ovde od interesa. (...) Nikome ne pada na pamet da traži da pravna nauka promeni svoj predmet, objekt svog izučavanja (...) Ali snažan je i ne baš skoro počeo zahtev za tim da se menja, bolje reći, revidira metoda u pravnoj nauci. Taj zahtev svakako ne dolazi iz obesne težnje ka novim, drugačijim (...) nego iz najplemenitijih nastojanja, izazvanih stvarnim prilikama, i težnjom naučnog duha za što dubljim, za što potpunijim saznanjem u svim oblastima ljudske duhovne delatnosti (podvukao — SL)."²

"Pravni metod je nastao iz praktičkih potreba da bi se omogućilo određivanje ponašanja koje se pravnim normama zahteva od ljudi. Zbog toga je i ovaj metod najčešće i primenjivan. On ne objašnjava zašto su pravne norme onakve kakve su, ne ocenjuje ih, niti predlaže njihovu izmenu ili poboljšavanje. (...) Ovo otkriva i ograničenost pravnog metoda (podvukao — SL) za potpuno saznavanje prava (...)"³

1.3. Informatička transformacija upravnog sistema

Korišćenje informatičke tehnologije u državnoj i javnoj upravi može se odnositi praktično na sve oblike aktivnosti koje se obavljaju — od projektovanja unutrašnje organizacione strukture do vođenja informaciono-dokumentacionih i upravljačkih sistema. Veliki deo upravnih poslova je takve prirode, da se njihovo obavljanje može standardizovati, odnosno u uslovima aplikacije elektronske tehnologije i automatizovati. Primena informatičke tehnologije u radu uprave zavisit će od učestalosti obavljanja rutinskih poslova, odnosno od potrebe količine i vrsta informacija za donošenje odgovarajućih odluka (npr. predlog izmene nekog propisa⁴). Opšta kretanja u industrijski razvijenim, a posebno u post-industrijskim društvima imaju, između ostalog, za posledicu i proces transformacije uprave, tj. proces preobražaja uprave od tzv.

administrativnog aparata za vršenje autoritativnih funkcija vlasti i prinude, u sistem stručnih društvenih službi. Savremene tendencije pokazuju preobražaj funkcija uprave od autoritativnog upravljanja, autoritativnih akata i radnji — "upravni akti i upravne radnje", u "stručno-funkcionalnu makro koordinaciju" složenih društvenih tokova korišćenjem visoko-tehnoloških organizacionih metoda i sredstava informatičke tehnologije.⁵

"Pod kontrolom političkog sistema u užem smislu, tj. zakonodavnog i izvršnog sloja, glavni teret svakodnevnog rada na regulaciji u društvu pada na upravni sistem (podvukao — SL)."⁶

"Javnoj upravi je potrebna socijalna inovacija kako bi se adaptirala za transformaciju u "informatičkom društvu" (...) Savremena tehnologija, pored tehničkih, očigledno obuhvata i druga pitanja. Ona zahteva "informatičko-orijentisani" pristup javnoj upravi. (...) Pun zamah informatičke tehnologije traži rešenja koja će obuhvatiti uzajamno prilagođavanje kako same tehnologije, tako i javne uprave."⁷

"U našoj praksi uvek je bio aktuelan zahtev da uprava vrši svoje funkcije efikasno. Danas, međutim, u cjelini gledano, uprava sve slabije funkcioniše (podvukao — SL), što se veoma nepovoljno odražava na ostvarivanje pravnog sistema i obezbeđivanje ustavnosti i zakonitosti, i to ima višestruko štetne posledice. Bez rezerve možemo reći da su sadašnje društveno-ekonomske i druge teškoće umnogome i nastale zbog slabog funkcionisanja institucije države, a prvenstveno državne uprave."⁸

2) Nikola Stjepanović: "Obrada administrativnog prava na pravnom fakultetu" (Pristupno predavanje na katedri Administrativnog prava održano 3. novembra 1938. god.), Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, Br. 1, 1939, str. 33.

Kao što je sociologija prevazišla ograničenosti pravno-dogmatskog metoda, tako i savremena tehnologija i sistemski metodologija, na primer, transformišu hijerarhijsko-normativistički koncept "državne uprave" u složeni i dinamički model "upravnog sistema".

3) Pavle Dimitrijević, Ratko Marković: "Upravno pravo", Službeni list SFRJ, Beograd, 1986, str. 347.

4) Tako se, na primer, upravni poslovi mogu klasifikovati na rutinske — koji su podobni za standardizovano i automatsko izvođenje, i kreativne — koji zahtevaju primenu novih postupaka i novih rešenja (Lovro Šturm: "Razmišljanja o nekim naslednjim teorijama informacij za javno upravo", Vestnik, IJDUR, br. 3-4, 1970).

5) Jean-Paul Baquias: "Nouvelles technologies et reforme administrative" Revue Française d'Administration Publique, No. 37, Paris, 1986, str. 9-16.

6) Eugen Pusić: "Društvena regulacija — granice znanosti i iskustva", Globus, Zagreb, 1989, str. 71.

7) Heinrich Reinemann: "Organization and Information Management"; "New Technologies and Management — Training The Public Services For Information Management, IIAS, Brussels, 1987, str. 19.

8) Pero Krijan: "Funkcionisanje uprave i pravci aktivnosti za njenu racionalizaciju i unapređenje", Informacije, Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu i Savezni zavod za unapređenje uprave, Beograd, Br. 33, 1989, str. 3.

1.4. Informatizacija kancelarijskog poslovanja

Najnovijim saveznim propisima utvrđena je mogućnost primene informatike u radu i kancelarijskom poslovanju saveznih organa uprave i saveznih organizacija i utvrđena odgovornost institucija za njeno ostvarenje. Uredbom o kancelarijskom poslovanju saveznih organa uprave i saveznih organizacija (Službeni list SFRJ br. 34/89) na izričit način uvedena je mogućnost primene automatizacije u radu i kancelarijskom poslovanju ovih organa i organizacija.

"Kancelarijsko poslovanje obuhvata: primanje i pregledanje pošte, signiranje, zavođenje akata, dostavljanje akata u radu, administrativno-tehničko obrađivanje akata, otpremanje pošte, razvođenje akata i predmeta, arhiviranje predmeta, čuvanje arhivskih predmeta, izlučivanje bezvrednog registratorskog materijala i predaja arhivske građe Arhivu Jugoslavije" (čl. 2).

U kancelarijskom poslovanju može se koristiti i automatska, odnosno mikrografska obrada podataka, ako su za to stvoreni potrebni uslovi u skladu sa odredbama ove Uredbe." (čl. 22).

O unapređenju kancelarijskog poslovanja u saveznim organima uprave i saveznim organizacijama stavljaju se Arhiv Jugoslavije i Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu, a za tehničko-tehnološku modernizaciju tog poslovanja u navedenim organima i organizacijama — Savezni zavod za unapređenje uprave." (čl. 23).

2. INFORMATIČKA FUNKCIJA UPRAVE

2.1. Vršenje upravne funkcije kao vršenje "javnih usluga".

U uslovima postojanja monopola političke vlasti, organi uprave i drugi nosioci "javnih ovlašćenja" imaju tendenciju "otuđenja" od realnih društvenih tokova, pre svega stalnim proširivanjem primene autoritativnog načina odlučivanja o pravima i obavezama građana i drugih subjekata, kao i sve ekstenzivnijom primenom raznih mera prinude. Autoritativna ovlašćenja koja ovi organi imaju, po prirodi stvari, ne vrše se za stručno obavljanje specifičnih i društveno potrebnih poslova (npr. zaštita čovekove životne i radne sredine), već prvenstveno za izricanje kazni (npr. u prekršajnom postupku) i primenu pojedinih mera prinude (npr. zabrane, "izolacije", "društveno-koristan rad"), koje često mogu i da budu u suprotnosti sa civilizacijskim načelima slobode i dostojanstvom čoveka. Međutim, i pri vršenju vlasti, korišćenje autoritativnih ovlašćenja danas se mora drugačije posmatrati, nego u uslovima "sveprisutne" države, koja se javlja kao univerzalni poslodavac i vlasnik društvenih sredstava. Za razliku

od veoma pojednostavljenog koncepta upravne funkcije kao pravom regulisanog vršenja vlasti", prema kojem se vršenje upravne funkcije manifestuje isključivo kao "izdavanje primarnih pojedinačnih zapovesti (upravnih akata) i radnji prinude (upravnih radnji)"⁹, savremena svetska nauka iz oblasti uprave i upravnog prava, upravnu funkciju određuje kao prevashodno vršenje javnih usluga (službi), odnosno "dužnost je savremene administrativne države (tj. uprave — SL), da pruži rešenja na raznovrsne oblike društvenog i privrednog zla".¹⁰ Iz tih razloga, i samo "administrativno" odlučivanje o pravima i obavezama građana i drugih subjekata, ne može se posmatrati više isključivo kao "odnos neravnopravnosti" subjekata u (upravnom) postupku, s obzirom da se odnosi uprave i građana (i drugih društvenih subjekata) sve više javljaju kao odnosi obavljanja raznovrsnih delatnosti "uslužnog" karaktera, tzv. "service-oriented public administration", tj. uslužno-orientisana javna uprava.

"Savremena javna uprava mora se razumeti kao posledica koncepta države kao organizacije koja pruža javne usluge. (...) Dakle, nakon pojave koncepta države koja pruža javne usluge, proizilazi da se javne službe i javna uprava poistovećuju. (...) Prema tome, savremeni se ustavni sistemi, pretežno baziraju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge (podvukao — SL)."¹¹

2.1. Pravni postupci i informatika

Neosporno je da je donošenje kodifikovanih pravila pravnih postupaka, na primer, u komunikaciji uprave i sudova sa građanima i drugim strankama, od presudnog značaja za afirmaciju načela zakonitosti u pravnoj državi. Ipak, može se bez ikakvih rezervi konstatovati da je primena odredbi zakonskih i drugih propisa koji regulišu primenu upravnog postupka i pravno-sudskog postupka "prevaziđena", u smislu da u sadašnjim uslovima ove norme predstavljaju pretpostavku, a ne krajnji cilj upravnih aktivnosti. Svođenje očiglednog "pluralizma upravnih procesa" samo na autoritativne oblike odlučivanje o pravima, obavezama i interesima u upravnom postupku, istovremeno je svođenje i "društvene uloge države" samo na statičke aspekte "hijerarhijskog normativizma". Iako se može reći da našem pravu pripada "istorijska čast" za afirmaciju načela zakonitosti u upravnom postupanju među socijalističkim zemljama donošenjem Zakona o opštem

9) Pavle Dimitrijević: "Osnovi upravnog prava", Savremena administracija, Beograd, 1980, str. 89-90.

10) H. W. R. Wade: "Administrative Law", Fifth Edition, Clarendon Press, Oxford, 1982, str. 3.

11) David H. Rosenbloom: "Public Administration and Law", Marcel Dekker Inc., New York—Basel, 1982, str. 3-4.

upravnom postupku (1956) i Zakona o upravnim sporovima (1952), iscrpne stručne rasprave koje su tim povodom vođene (što pokazuju i veoma brojni stručni radovi iz tih perioda), praktično su "apsolvirale" sva bitna pitanja i dileme koje su se, u vezi sa, i povodom toga, javile — od "opštih problema"¹² i "opširnosti upravnog postupka"¹³, do "pismenosti"¹⁴ i "stručnosti kadrova"¹⁵. Otuda "stručna elaboracija" upravnih procedura (npr. upravnog postupka) kojoj, u današnjim uslovima, polazište nije "efikasnost"¹⁶ i "neautoritativnost"¹⁷, (najblaže rečeno) "kasni" najmanje dvadesetak godina za domaćim naučnim i stručnim rezultatima, i najmanje još za toliko za svetskim — i to mereno prema principu da se "brzina konvoja meri prema poslednjem brodu": dovoljno je uporediti razvoj upravnog prava u SAD, koje su, pod uticajem shvatanja engleskog pravnika Dicey-a, notorne po svom "kašnjenju" u tom pogledu.¹⁸

U razmatranju "tradicionalne" upravne materije postupka i spora, međutim, ima i niz novina koje je novo "tehnološko okruženje" prouzrokovalo — na to nas upozoravaju i upućuju naši najiskusniji poznavaoци ove oblasti.

"Države bi, takođe, morale podvrći kritičkoj analizi sa stanovišta uvođenja moderne tehnologije i sve norme *upravnog postupka*. Noveliranje bi se ostvarilo u dve faze. U prvoj fazi bi ostala klasična procesna pravila, s tim što bi se uvodila i nova, koja bi se koristila tamo gdje je to moguće. Druga faza bi značila postupno napuštanje klasičnih rešenja i postavljanje novih osnova, koje sa sobom donosi savremena tehnologija."¹⁹

3. INFORMATIČKA TEHNOLOGIJA I UPRAVNI POSTUPAK

3.1. Informacioni modeli i upravni postupak

Informacioni modeli od značaja za upravni postupak mogu se koristiti u različite svrhe, ali pre svega za ostvarivanje boljeg i adekvatnijeg informisanja u pravu, kao i za stvaranje uslova za automatizovano izvođenje pojedinih operacija i radnji u upravnom postupku. Pod informacionim modelima se, po pravilu, podrazumeva mogućnost "vizuelnog" predstavljanja informacija, odnosno informacionih tokova (npr. sadržina informacija o nekom postupku od njegovog početka, pa do njegovog okončanja, međusobni odnosi "učesnika" u postupku itd.). Tako, u upravnom postupku informacioni modeli mogu da posluže za istraživanje mogućnosti automatizacije procesa odlučivanja o pravima, obavezama i pravnim interesima učesnika (stranke) u postupku, zatim za utvrđivanje "odstupanja", tj. za utvrđivanja saglasnosti nekog propisa koji se primenjuje u upravnom postupku

sa ustavom ili zakonom, kao i za pretraživanje pravnih tekstova koji se mogu primeniti u upravnom postupku.

"Informacioni modeli mogu da budu korišćeni u upravnom postupku sa dvostrukom namenom. Prvo, oni mogu da budu sredstvo informisanja o pravu, tj. o materijalno-pravnim i procesno pravnim odredbama propisa, budući da se pravne norme prikazuju tako da se lakše može uočiti njihova sadržina i međusobne strukturalne veze i odnosi. Drugo, oni mogu da posluže za automatizaciju procesa odlučivanja u upravnom postupku, jer pravne norme mogu da budu prezentirane na način koji će olakšati njihovu transformaciju u oblike koji su razumljivi za računar, i na osnovu kojih se mogu sačiniti odgovarajuće programske instrukcije za izvođenje potrebnih instrukcija od strane računara."²⁰

3.2. Sredstva savremene tehnike i upravni postupak

U našim propisima o vođenju upravnog postupka, propisanim, posebno sadržanim u Zakonu o opštem upravnom postupku,²¹ navodi se mogućnost primene nekih oblika savremene tehnologije u upravnom postupku, iako se ocenjuje da postoji velika raznolikost tehničkih odredbi ovog procesnog zakona, i ističe okolnost da neke odgovaraju stanju pre više od pola stoleća, posebno u pogledu dostavljanja.

"Kao primer navodimo član 86., koji razmatra situaciju kada se pismeno na predviđeni način ne može dostaviti. Dostavljač pribija na vrata stana, poslovne prostorije ili radnje lica kojem treba pismeno dostaviti pismeno obaveštenje gde se pismeno nalazi. U današnje vreme takva vrata su od dragocenog čvrstog drveta,

- 12) Ivo Krbeć: "Problemi općeg upravnog postupka", Naša zakonitost, Zagreb, Br. 8—9, 1954, str. 385-397.
- 13) Bogdan Majstorović: "Opširnost upravnog postupka", Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, Br. 1, 1969, str. 107-112.
- 14) Ljubomir Jevtić: "Za bolju i stručniju pismenost u upravnom postupku", Opština, Beograd, Br. 11, 1970, str. 37-45.
- 15) Ivan Matović: "Profil i stručno usavršavanje kadrova koji primenjuju upravni postupak", Opština, Beograd, Br. 11—12, 1970, str. 100-117.
- 16) Nikola Stjepanović: "Mere za ubrzanje i efikasnost postupka u upravnom postupku i upravnom sporu", Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, Br. 4, 1972, str. 429-450.
- 17) Ivan Matović: "Da li je autoritativnost nužno svojstvo stvari o kojoj se rešava u upravnom postupku", Naša zakonitost, Zagreb, Br. 2, 1971, str. 123-134.
- 18) Walter Gellhorn, Clark Byse, Peter Strauss: "Administrative Law — Cases And Comments", Seventh Edition, The Foundation Press, Mineola, N.Y. (Nota bene: prvo izdanje 1940. godine). Bernard Schwartz: "American Administrative Law"; Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd, London, 1950.
- 19) Rupko Godec: "Razvoj tehnike in upravni postopek", Vestnik Instituta za javno upravo, Br. 3—4, 1987, str. 166.
- 20) Borislav Milić: "Upravni postupak i savremeni sistem informacija za državne organe, organizacije i zajednice u SFRJ" (doktorska disertacija), Pravni fakultet, Beograd, 1978, str. 208.
- 21) Zakon o opštem upravnom postupku (Službeni list SFRJ br. 47/86).

metala ili stakla, tako da takvo obaveštavanje uopšte nije moguće. Naravno postavlja se pitanje da li zakonodavac može da propiše namerno oštećenje tuđe imovine.”²²

3.2.1. Izrada rešenja u skraćenom postupku

Prema odredbi člana 141. ZUP-a, rešenja doneta u skraćenom postupku iz tačke 1. (“ako je stranka u svom zahtevu navela činjenice ili podnela dokaze na podlozi kojih se može utvrditi stanje stvari, ili ako se to stanje može utvrditi na podlozi opšte poznatih činjenica ili činjenica koje su organu poznate”), odnosno iz tačke 2. (“ako se stanje stvari može utvrditi na osnovu službenih podataka kojima organ raspolaže, a nije potrebno posebno saslušavanje stranke radi zaštite njenih prava, odnosno pravnih interesa”), “*moгу se izrađivati elektronskim računarima*”.

3.2.2. Javna isprava se može prilagoditi elektronskoj obradi podataka

Prema odredbi člana 164, stav 1., javna isprava koja je prilagođena elektronskoj obradi *dokazuje* ono što se u njoj potvrđuje ili određuje (“Isprava koju je u pismenom obliku izdao državni organ u granicama svoje nadležnosti, a koja može biti prilagođena elektronskoj obradi podataka, kao i isprava koju je u takvom obliku izdala samoupravna organizacija ili zajednica ‘javna isprava—, dokazuje ono što se u njoj utvrđuje ili određuje”).

3.2.3. Izjednačavanje mikrofilmske kopije (javne) isprave sa ispravom u pismenom obliku

Prema odredbi član 164, stav 2., ZUP-a, mikrofilmska kopija *izjednačava* se sa ispravom u pisanom obliku (“u postupku dokazivanja, mikrofilmska kopija isprave, odnosno reprodukcija te kopije, izjednačava se sa ispravom iz stava 1. ovog člana, ako je takvu mikrofilmsku kopiju, odnosno reprodukciju te kopije izdao državni organ u granicama svoje nadležnosti...”).

3.2.4. Umesto potpisa, rešenje može imati faksimil

Prema odredbi člana 206. stav 3. ZUP-a, rešenje doneto u upravnom postupku, umesto potpisa može, u određenim slučajevima, imati faksimil (“Ako se rešenje odražuje mehanografski, umesto potpisa može da sadrži faksimil.”).

3.2.5. Upotreba savremene tehnologije u upravnom postupku

Ističe se, da se daleke 1930. godine (kada je donet prvi zakon o upravnom postupku u Jugoslaviji), o kompjuterima i informatici nije ništa znalo, odnosno

da se pri donošenju Zakon o opštem upravnom postupku 1956. godine, veoma malo znalo. Međutim danas bi zakonodavac morao dati odgovore na pitanja koja se postavljaju u vezi sa sprovođenjem i primenom upravnog postupka u uslovima primene savremene informatičke tehnologije uopšte, kao i u pravu, odnosno u pravnoj delatnosti. Ovom treba pristupiti što pre, jer nema principijelnog razloga da se na opšti način ne omogući primena računara u upravnom postupku, namesto sadašnjih rešenja prema kojima se to dopušta samo u posebnim situacijama, i to, po pravilu, na način koji je već “zastareo” (npr. govori se o “mehanografskoj obradi rešenja”).

“Usled izrazite dinamičnosti upravnog delovanja, zaista je *riskantno ‘pro futuro— postavljati granice moguće upotrebe računara u upravnom postupku* (podvukao — SL).”²³

3.3. Neka pravna pitanja primene Informatike u upravnom postupku

Primena informatike u upravnom postupku akutno postavlja i niz drugih pravnih pitanja, između ostalih i pitanja “pravne snage kompjuterskih zapisa”, odnosno “pogrešnih upravnih akata izrađenih primenom kompjutera”.

3.3.1. Dokazna snaga kompjuterskih zapisa

Pitanje dokazne snage kompjuterskih zapisa, tj. zapisa u elektronskom obliku, nasuprot zapisa u “tvrdj formi” (papiru), takođe se postavlja i u postupcima koje sprovode organi uprave, posebno upravnom postupku (npr. prilikom “opštenja organa sa strankom”). Stoga bi neposredni zadatak pravne teorije i prakse, posebno upravno-pravne nauke, morao biti orijentisan na rješavanja ovih i sličnih pitanja (umesto na “liferovanje” raznovrsnih “komentara” u vidu prepričavanja zakonskih tekstova sa “komplikacijom” upravno-sudske prakse). Samo na ovaj način moguće je unaprediti i teorijski razvijati područje “upravne procedure” na način koji bi stvarno odgovarao savremenim tendencijama i zahtevima upravne prakse.

“U mnogim državama osnovna postavka pravnog regulisanja dokazivanja temelji se na načelu da su svi relevantni podaci, bez obzira na njihov oblik, dopušteni kao dokazno sredstvo, pa tako u tim državama nema

22) Rupko Godec: “Razvoj tehnike in upravni postopek”, Vestnik Instituta za javno upravo, Br. 3—4, 1987, str. 159. (157-172).

23) Rupko Godec: “Uporaba moderne tehnologije v upravnih in samoupravnih postopkih”, Vestnik Instituta za javno upravo, Ljubljana, št. 1—2, 1989, str. 35.

pravnih ograničenja da se kao dokazno sredstvo mogu koristiti i kompjuterski zapisi, koji su ili koji bi bili pohranjeni u računaru ili računaru čitljivom obliku".²⁴

3.3.2. Pogrešni upravni akti izrađeni primenom informatike

Posebno pitanje od neposrednog interesa za savremeni razvoj pravno-pravne teorije i prakse je i ono vezano za pogrešne ili neprecizne upravne akte koji su izrađeni primenom informatike i koji sadrže neke greške ili nepreciznosti, s obzirom na okolnost da se takve greške "multiplikuju" u velikom broju slučajeva.

LITERATURA:

Janko Arah: "Pravna narava računalniških zapisa", *Pravnik*, Ljubljana, št. 5—7, 1987.

Jean-Paul Baquast: "Nouvelles technologies et reforme administrative", *Revue Française d'Administration Publique*, No. 37, Paris, 1986, str. 9-16.

Pavle Dimitrijević, Ratko Marković: "Upravno pravo", *Službeni list SFRJ*, Beograd, 1986.

Pavle Dimitrijević: "Osnovi upravnog prava", *Savremena administracija*, Beograd, 1980.

Walter Gellhorn, Clark Byse, Peter Strauss: "Administrative Law — Cases And Comments", Seventh Edition, The Foundation Press, Mineola, N.Y., 1979.

Rupko Godec: "Uporaba moderne tehnologije v upravnih in samoupravnih postopkih", *Vestnik Inštituta za javno upravo*, Ljubljana, št. 1—2, 1989.

Rupko Godec: "Razvoj tehnike in upravni postopek", *Vestnik Inštituta za javno upravo*, Br. 3—4, 1987.

Ljubomir Jevtić: "Za bolju i stručniju pismenost u upravnom postupku", *Opština*, Beograd, Br. 11, 1970, str. 37-45.

Ivo Krbek: "Problemi općeg upravnog postupka", *Naša zakonitost*, Zagreb, Br. 8—9, 1954, str. 385-397.

"Iz navedenih izlaganja proizilazi, da naše pozitivno pravno daje oštećenom efikasni okvir za uvećavanje zahteva za nadoknadu štete, koja može pošteći iz nejasnog ili pogrešnog, automatski izrađenog upravnog akta."²⁵

24) Janko Arah: "Pravna narava računalniških zapisa", *Pravnik*, Ljubljana, št. 5—7, 1987, str. 336.

25) Lovro Šturm: "O napačnih ali pomotnih avtomatski izdanih upravnih aktih", *Vestnik Inštituta za javno upravo*, Ljubljana, št. 12, 1978, str. 70.

Pero Krijan: "Funkcionisanje uprave i pravci aktivnosti za njenu racionalizaciju i unapređenje", *Informacije*, Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu i Savezni zavod za unapređenje uprave, Beograd, Br. 33, 1989.

Bogdan Majstorović: "Opširnost upravnog postupka", *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Beograd, Br. 1, 1969, str. 107-112.

Ivan Matović: "Da li je autoritativnost nužno svojstvo stvari o kojoj se rešava u upravnom postupku", *Naša zakonitost*, Zagreb, Br. 2, 1971, str. 123-134.

Ivan Matović: "Profil i stručno usavršavanje kadrova koji primjenjuju upravni postupak", *Opština*, Beograd, Br. 11—12, 1970, str. 100-117.

Borislav Milić: "Upravni postupak i savremeni sistem informacija za državne organe, organizacije zajednice u SFRJ" (doktorska disertacija), *Pravni fakultet*, Beograd, 1978.

Anton Perenić: "Križa prava i autonomnos pravničkog poziva", materijal za Savjetovanje "Križa pravnog sistema", *Centar za marksizam Univerziteta u Beogradu i Pravni fakultet u Beogradu*, 18. april 1989.

Stevan Lilić, J.S.D, docent, Faculty of Law, University of Belgrade

LEGAL INFORMATICS AND ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Summary

Contemporary developments pose the question of introducing new technology and new methodology in the legal field. The traditional legal method—"the dogmatic method", based on formal logic, views law as a "closed system". In the contemporary social environment, law and the legal system must be viewed as an "open" and complex system, based on the principles of communication. Information technology also effects the administrative system, as part of the general legal system. The administrative function must primarily be viewed as an "information" function, not solely as a function of state power. In this context, the administrative system should be seen as a "public service oriented" function. The administrative procedure, consequently, must be open to new influences both in the technological sense (e.g. the creation of computer-generated models of the process), and the methodological sense, as well (e.g. transforming the "state power oriented" administrative function, into a "public service oriented" function). Some examples of the "informatization of the administrative procedure" can be seen in the use of "electronic mail" techniques, instead of paper certificates, the use of computer programs for decision-making in summary proceedings, etc.