
Doc. dr Dejan Milenković

JAVNA UPRAVA
ODABRANE TEME

Beograd, 2012

SADRŽAJ

PREDGOVOR	13
-----------------	----

TEMA PRVA POLOŽAJ I ULOGA JAVNE UPRAVE U SAVREMENOJ DRŽAVI I SISTEMU PODELE VLASTI

1.1. ISTORIJSKI USLOVI NASTANKA PRINCIPA PODELE VLASTI I KORPUSA LJUDSKIH PRAVA.	17
1.1.1. Istorijski razvoj ideje o podeli vlasti i ljudskim pravima	17
1.1.2. Apsolutna monarhija, ljudska prava i teorija o podeli vlasti	18
1.1.3. Ustav SAD i velike revolucije krajem XVII veka i širenje ustavnosti i zakonitosti.	21
1.2. KONCEPT PRAVNE DRŽAVE, VLADA VEKA PRAVA I LJUDSKA PRAVA OD POČETKA XIX DO ZAVRŠETKA DRUGOG SVETSKOG RATA.	23
1.2.1. Prvobitni koncept pravne države, pravna teorija o državi i normativistička teorija prava	23
1.2.2. „Nacionalni” karakter ljudskih prava, sociološka teorija prava i problemi prvobitnog koncepta pravne države	26
1.3. NOVI KONCEPT PRAVNE DRŽAVE (DRŽAVA BLAGOSTANJA), SISTEM SOCIJALNE REGULACIJE I MEĐUNARODNA LJUDSKA PRAVA ..	30
1.3.1. Novi koncept „pravne države” (država blagostanja) i princip vladavine prava	30
1.3.2. Uticaj internacionalizacije ljudskih prava na novi koncept pravne države i koncept uprave	33
1.4. KRITIKA KONCEPTA DRŽAVE BLAGOSTANJA I DALJI	34
1.4.1. Etatizacija države i uloga uprave kao pružaoca usluga	34
1.4.2. Promena koncepta socijalne države, moćna i slaba država	35
1.4.3. Kriza savremene pravne države i globalizacija	37

TEMA DRUGA TEORIJSKA SHVATANJA POJMA UPRAVE POJAM UPRAVE U FUNKCIONALNOM I ORGANIZACIONOM SMISLU

2.1. OPŠTI OSVRT NA POJAM „UPRAVA”	41
--	----

2.2.	PRAVNA DRŽAVA I KONCEPTI UPRAVE – UPRAVA KAO VLAST, UPRAVA KAO SLUŽBA I UPRAVA KAO REGULATOR DRUŠTVENIH PROCESA ..	42
2.2.1.	Teorijski koncept uprave kao vlasti	43
2.2.2.	Teorijski koncept uprave kao javne službe – nastanak	46
2.2.3.	Teorijski pojam javne službe – francuski socijalfunkcionalizam	48
2.2.4.	Osnovni elementi teorijskog pojma „javna služba”	51
2.2.5.	Kritika koncepta uprave kao javne službe i uprava kao sistem regulacije društvenih procesa	52
2.2.6.	Uprava kao sistem regulacije društvenih procesa	54
2.3.	TEORIJSKI POJAM UPRAVE U FUNKCIONALNOM SMISLU – DELATNOST UPRAVE	56
2.4.	TEORIJSKI POJAM UPRAVE U ORGANIZACIONOM SMISLU – ORGANIZACIJA UPRAVE	57

TEMA TREĆA

AUTORITATIVNE I NEAUTORITATIVNE DELATNOSTI JAVNE UPRAVE – POZITIVNO PRAVNI POJAM UPRAVE U FUNKCIONALNOM SMISLU U SRBIJI

3.1.	OPŠTI OSVRT NA POZITIVNO-PRAVNI POJAM UPRAVE I IZVORE PRAVA KOJI SE ODOSE NA JAVNU UPRAVU	63
3.1.1.	Ustav	64
3.1.2.	Zakon kao izvor upravnog prava	66
3.1.3.	Podzakonski opšti akti Vlade i organa državne uprave kao izvori upravnog prava	67
3.1.4.	Sudska i upravna praksa kao izvor upravnog prava	70
3.2.	POZITIVNO-PRAVNI POJAM UPRAVE U FUNKCIONALNOM SMISLU I AKTI UPRAVE	71
3.2.1.	Određivanje pozitivno-pravnog pojma uprave u funkcionalnom smislu u Srbiji	71
3.2.2.	Akti uprave kojim se realizuju upravne delatnosti	73
3.3.	POJAM UPRAVNOG AKTA I NJEGOVA OSNOVNA OBELEŽJA	74
3.3.1.	Pozitivno-pravni pojam upravnog akta i drugih pojmova od značaja za njegovo utvrđivanje	74
3.3.2.	Osnovna obeležja upravnog akta	75
3.4.	PODELE UPRAVNIH AKATA	80
3.4.1.	Opšti osvrt na podele upravnih akata	80
3.4.2.	Pozitivni i negativni upravni akti	81
3.4.3.	Konstitutivni i deklarativni upravni akti	82
3.4.4.	Formalni i neformalni upravni akti	84
3.4.5.	Upravni akti koji se donose po zahtevu stranke i upravni akti koji se donose po službenoj dužnosti	85
3.4.6.	Rešenja i zaključci	86

3.5. UPRAVNE RADNJE	87
3.5.1. Opšti osvrt	87
3.5.2. Dokumentovanje	88
3.5.3. Saopštavanje	89
3.5.4. Primanje izjava	89
3.5.5. Prinudne radnje	89
3.6. UPRAVNI UGOVOR	90

TEMA ČETVRTA **POSTUPAK DONOŠENJA UPRAVNOG AKTA**

4.1. UPRAVNI POSTUPAK I NJEGOVE OSNOVNE	95
4.1.1. Pojam upravni postupak i načelo dvostepenosti	95
4.1.2. Učesnici u upravnom postupku	96
4.2. POKRETANJE POSTUPKA I VOĐENJE POSTUPKA PRED PRVOSTEPENIM ORGANOM	96
4.2.1. Pokretanje postupka	96
4.2.2. Tok prvostepenog postupka	97
4.2.3. Skraćeni postupak	98
4.2.4. Poseban ispitni postupak i usmena rasprava	99
4.3. REŠENJE	103
4.3.1. Osnovne karakteristike rešenja	103
4.3.2. Sastavni delovi rešenja	104
4.3.3. Rešenje koje ne sadrži sve sastavne delove i usmeno rešenje	106
4.3.4. Delimično, dopunsko i privremeno rešenje	107
4.3.5. Rok za izdavanje rešenja	108
4.4. ZAKLJUČAK	108

TEMA PETA **POZITIVNO PRAVNI POJAM UPRAVE** **U ORGANIZACIONOM SMISLU** **U SRBIJI – ORGANIZACIJA JAVNE UPRAVE**

5.1. POZITIVNO PRAVNI POJAM UPRAVE U ORGANIZACIONOM SMISLU – DRŽAVNA UPRAVA	113
5.2. MINISTARSTVO	114
5.2.1. Ministarstvo i njegova osnovna obeležja	114
5.2.2. Uporedni prikaz ministarstva u pojedinim zemljama	115
5.2.3. Objektivni kriterijumi za osnivanje ministarstava	117
5.2.4. Poslovi pojedinih ministarstava u Srbiji	121
5.3. ORGANI UPRAVE U SASTAVU MINISTARSTVA	126
5.3.1. Organi uprave u sastavu ministarstva – pojam i oblici	126
5.3.2. Poslovi pojedinih organa uprave u sastavu ministarstva	127

5.4.	POSEBNE ORGANIZACIJE	128
5.4.1.	Pojam i oblici posebnih organizacija	128
5.4.2.	Poslovi pojedinih posebnih organizacija	130
5.5.	UPRAVNI OKRUG I UNUTRAŠNJE ORGANIZACIONE JEDINICE MINISTARSTVA I DRUGIH ORGANA DRŽAVNE UPRAVE (I SLUŽBI VLADE)	132
5.5.1.	Upravni okrug	132
5.5.2.	Unutrašnje organizacione jedinice organa državne uprave i službi Vlade	133
5.6.	DRUGI VRŠIOCI UPRAVNIH DELATNOSTI	135
5.7.	NEDRŽAVNA UPRAVA	136
5.8.	JAVNE SLUŽBE	138
5.8.1.	Javne ustanove	138
5.8.2.	Javna preduzeća	139
5.8.3.	Drugi oblici organizovanja javnih službi	145
5.9.	JAVNE AGENCIJE	146
5.9.1.	Opšti osvrt na pojam „agencija” u pozitivnom pravu Srbije	146
5.9.2.	Javna agencija kao oblik organizacije „nedržavne” uprave	147

TEMA ŠESTA

POLITIČKA KONTROLA UPRAVE I PRAVNA KONTROLA UPRAVE OD STRANE UPRAVE

6.1.	POLITIČKA I PRAVNA KONTROLA UPRAVE I ODNOS SA ZAKONODAVNOM I IZVRŠNOM VLAŠĆU	153
6.2.	NARODNA SKUPŠTINA I DRŽAVNA UPRAVA	153
6.2.1.	Opšti osvrt na Narodnu skupštinu	153
6.2.2.	Politička kontrola državne uprave od strane Narodne skupštine i Služba Narodne skupštine (skupštinska uprava)	154
6.3.	VLADA I DRŽAVNA UPRAVA	156
6.3.1.	Opšti osvrt na Vladu	156
6.3.2.	Politička i pravna kontrola uprave od strane Vlade	157
6.3.3.	Unutrašnja organizacija Vlade – Generalni sekretarijat i službe Vlade	158
6.4.	PRAVNA KONTROLA UPRAVE OD STRANE SAME UPRAVE – OBLICI I VRSTE	159
6.5.	INSTANCIONA KONTROLA KAO OBLIK PRAVNE KONTROLE UPRAVE NAD UPRAVOM	160
6.5.1.	Instanciiona kontrola – osnovne karakteristike	160
6.5.2.	Žalba – rok za podnošenje i sadržina žalbe	162
6.5.3.	Postupanje prvostepenog organa po žalbi	162
6.5.4.	Rešavanje drugostepenog organa po žalbi	164

TEMA SEDMA
SPOLJNA PRAVNA KONTROLA UPRAVE OD STRANE SUDA
I UPRAVNI TRIBUNALI

7.1. OPŠTI OSVRT NA OBLIKE SUDSKE KONTROLE UPRAVE.	169
7.2. PRAVNA KONTROLA UPRAVE U UPRAVNOM SPORU.	170
7.2.1. Upravni spor kao oblik neposredne sudske kontrole uprave i pokretanje upravnog spora.	170
7.2.2. Stranke u upravnom sporu.	172
7.2.3. Tužba u upravnom sporu.	173
7.2.4. Prethodni postupak po tužbi.	176
7.2.5. Redovni postupak po tužbi.	177
7.2.6. Spor delimične i pune jurisdikcije.	179
7.2.7. Presuda i rešenje u upravnom sporu i vanredna pravna sredstva.	181
7.2.8. Obaveznost i izvršenje presuda u upravnom sporu.	183
7.3. UPRAVNI TRIBUNALI KAO OBLIK „KVAZISUDSKE” KONTROLE UPRAVE.	183
7.3.1. Pojam i pravna priroda upravnih tribunala.	183
7.3.2. Nastanak, klasifikacija i razlozi za ustanovljavanje upravnih tribunala u Velikoj Britaniji.	185
7.3.3. Nadležnosti upravnih tribunala u Velikoj Britaniji.	187
7.3.4. Organizacija upravnih tribunala i njihova nezavisnost od administrativnih vlasti u Britaniji.	188
7.3.5. Upravni tribunali u drugim zemljama.	189
7.3.6. Upravni tribunali u međunarodnim organizacijama.	190

TEMA OSMA
OMBUDSMAN (ZAŠTITNIK GRAĐANA)
KAO OBLIK SPOLJNE KONTROLE UPRAVE

8.1. OPŠTI OSVRT NA NASTANAK I RAZVOJ NEZAVISNIH TELA U UPOREDNOM PRAVU, MEĐUNARODNIM DOKUMENTIMA I PRAKSI. . .	195
8.2. NASTANAK I RAZVOJ NEZAVISNIH TELA U SRBIJI.	197
8.3. OPŠTE KARAKTERISTIKE INSTITUCIJE OMBUDSMANA.	199
8.3.1. Ombudsman – karakter i pravna priroda institucije.	199
8.3.2. Osnovne karakteristike institucije ombudsmana <i>Osnovne karakteristike ove institucije su:</i>	200
8.4. ŠVEDSKA – NASTANAK I RAZVOJ INSTITUCIJE.	206
8.5. DOKUMENTI UJEDINJENIH NACIJA I SAVETA EVROPE KOJI SE ODNOSU NA INSTITUCIJU OMBUDSMANA.	210
8.5.1. Institucija ombudsmana u dokumentima Ujedinjenih Nacija.	210
8.5.2. Dokumenti Saveta Evrope koji se odnose na instituciju ombudsmana. . .	213
8.6. OMBUDSMAN EVROPSKE UNIJE.	214

8.7.	KRATAK PREGLED INSTITUCIJA NACIONALNOG OMBUDSMANA U POJEDINIM EVROPSKIM ZEMLJAMA	216
8.7.1.	Opšti osvrt	216
8.7.2.	Austrija	216
8.7.3.	Danska	218
8.7.4.	Finska	219
8.7.5.	Francuska	221
8.7.6.	Hrvatska	223
8.8.	OMBUDSMAN (ZAŠTITNIK GRAĐANA) U SRBIJI – ISTORIJSKI RAZVOJ INSTITUCIJE U SFRJ, SRJ I REPUBLICI SRBIJI	224
8.9.	USTAVNI I ZAKONSKI OKVIR ZAŠTITNIKA GRAĐANA U SRBIJI	228
8.9.1.	Ustav Republike Srbije i Zaštitnik građana	228
8.9.2.	Zakonski okvir institucije Zaštitnika građana u Srbiji – garancije nezavisnosti, izbor i prestanak funkcije	228
8.9.3.	Nadležnosti Zaštitnika građana	231
8.9.4.	Postupak pred Zaštitnikom građana, izveštaj Narodnoj skupštini i služba Zaštitnika	233
8.9.5.	Pokrajinski ombudsman	236
8.9.6.	Zaštitnik građana lokalne samouprave	237
8.9.7.	Međusobni odnosi između Zaštitnika građana, Pokrajinskog ombudsmara i zaštitnika građana lokalne samouprave	240

TEMA DEVETA

SLOBODA PRISTUPA INFORMACIJAMA KAO OBLIK SPOLJNE KONTROLE UPRAVE OD STRANE GRAĐANA I POVERENIKA ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA

9.1	SLOBODA PRISTUPA INFORMACIJAMA KAO LJUDSKO PRAVO I OBLIK KONTROLE ORGANA JAVNE VLASTI	245
9.1.1.	Sloboda pristupa informacijama	245
9.1.2.	Sloboda pristupa informacijama u međunarodnim dokumentima i istorijski razvoj prava na slobodan pristup informacijama	248
9.1.3.	Građanin kao „četvrta vlast” kroz ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama	253
9.2.	USTAVNO I ZAKONSKO UREĐENJE SLOBODE PRISTUPA INFORMACIJAMA U SRBIJI	256
9.2.1.	Proces donošenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama – hronologija	256
9.2.2.	Sloboda pristupa informacijama u Ustavu Srbije	258
9.2.3.	Osnovne karakteristike zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – predmet, pojmovi i osnovni principi	260
9.2.4.	Zakonski izuzeci od slobode pristupa informacijama i test „proporcionalnosti”	264

9.2.5. Prvostepeni postupak za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama pred organima javne vlasti	266
9.2.6. Pravna priroda postupka za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama i pojam upravne stvari	268
9.2.7. Drugostepeni postupak – Postupak pred Poverenikom za informacije od javnog značaja (i zaštitu podataka o ličnosti).	270
9.2.8. Troškovi postupka i druge zakonske obaveze organa javne vlasti.	274
9.3. NEZAVISNO KONTROLNO TELO U OBLASTI SLOBODE PRISTUPA INFORMACIJAMA U MEĐUNARODNIM DOKUMENTIMA I UPOREDNO-PRAVNOM ISKUSTVU	275
9.3.1. Nezavisna tela u oblasti pristupa informacijama u međunarodnim dokumentima i modelima međunarodnih nevladinih organizacija.	275
9.3.2. Kratak pregled nezavisnih tela u oblasti pristupa Informacijama u pojedinim zemljama	278
9.2.3. Poverenik u Kanadi	278
9.2.4. Poverenik u Irskoj.	281
9.2.5. Odbor za pristup administrativnim informacijama u Francuskoj.	283
9.2.6. Poverenik u Sloveniji	284
9.2.7. Poverenik u Mađarskoj.	287
9.4. POVERENIK ZA INFORMACIJE U ZAKONODAVSTVU SRBIJE.	289
9.4.1. Opšti osvrt na instituciju Poverenika za informacije od javnog značaja (i zaštitu podataka o ličnosti).	289
9.4.2. Izbor Poverenika, nadležnosti i stručna služba.	290

TEMA DESETA

STRATEGIJE REFORME JAVNE UPRAVE

I PRINCIPI EVROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA

10.1. STRATEŠKI MODELI REFORME UPRAVE	295
10.1.1. Opšti osvrt	295
10.1.2. Savremene strategije reforme uprave	295
10.2. OBLICI STRATEGIJA REFORME UPRAVE	300
10.3. STRATEGIJA REFORME UPRAVE U SRBIJI	302
10.3.1. Hronologija.	302
10.3.2. Strategija reforme državne uprave u Srbiji	305
10.4. EVROPSKI UPRAVNI PROSTOR I JAVNA UPRAVA.	312
10.4.1. Evropski upravni prostor	312
10.4.2. Evropski sud pravde i načela Evropskog upravnog prostora.	314
10.4.3. Proces evropskih integracija i reforma javne uprave	317

TEMA JEDANAESTA

JAVNA UPRAVA I SLUŽBENIČKI SISTEM

11.1. SLUŽBENIČKI SISTEMI I POJAM „JAVNI SLUŽBENIK”	323
---	-----

11.1.1. Sistem „plena” i službenički sistem zasluga (merit sistem).	323
11.1.2. Pojam „javni službenik”.	325
11.2. SLUŽBENIČKI SISTEM U REPUBLICI SRBIJI	327
11.2.1. Hronologija	327
11.2.2. Službenički sistem u srpskom pozitivnom pravu – osnovni principi.	329
11.2.3. Pojam državni službenik, vrste državnih službenika i službenička zvanja	330
11.2.4. Sistem ocenjivanja kao osnov „merit sistema” u Srbiji i njegovi nedostaci.	333
11.3. ULOGA I ZNAČAJ SLUŽBENIČKIH TELA	335
11.3.1. Ujedinjeno kraljevstvo.	335
11.3.3. Sjedinjene Američke države.	337
11.3.4. Slovenija.	337
11.3.5. Hrvatska.	338
11.3.5. Srbija	338
11.4. ETIKA JAVNIH SLUŽBENIKA I SISTEM ZASLUGA	341
11.4.1. Opšti osvrt na etiku javnih službenika.	341
11.4.2. Osnovni etički standardi u Kodeksu etike državnih službenika	345
11.4.3. „Uzbunjivač” (duvač u pištaljku – Whistleblower) i službenička etika	346
LITERATURA, PRAVNI I DRUGI IZVORI	351
1. LITERATURA.	351
2. UNUTRAŠNJI PRAVNI IZVORI.	358
3. UPOREDNO-PRAVNI IZVORI	360
4. MEĐUNARODNO-PRAVNI IZVORI	362
5. INTERNET IZVORI	362
REGISTAR ZNAČAJNIJIH POJMOVA	365
ABSTRACTPublic Administration - Selected Issues.	369
CONTENTS SUMMARY	373
Public Administration - Selected Issues.	373

PREDGOVOR

Monografija *Javna uprava – odabrane teme* namenjena je širokom krugu čitalaca čija je oblast interesovanja javna uprava i upravno pravo. Kao takva, mogu je koristiti naučni radnici, istraživači, državni službenici, zaposleni u opštinskoj i gradskoj upravi, studenti osnovnih studija i studija drugog i trećeg stepena različitih fakulteta društvenih nauka, uključujući i studente Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

Svaka od obrađena tema u ovom rukopisu, počev od prve, u kojoj nastojim da objasnim kontekst javne uprave u njenom okruženju, preko tema koje se odnose na funkcionalni i organizacioni pojam javne uprave u teorijskom i pozitivno-pravom smislu, pa do onih koje su u vezi sa oblicima kontrole uprave (naročito kontrole od strane nezavisnih kontrolnih organa i tela), rezultat su dugogodišnjeg rada, analiza, proučavanja i istraživanja koje sam sproveo u ovim oblastima. Kroz odabrane teme zato nastojim da aktuelizujem postojeće probleme kao i da odgovorim na brojna pitanja koja se pojavljuju kao izazovi razvoja savremenog teorijskog i pozitivno-pravnog koncepta javne uprave u Srbiji.

Sam naziv ove monografije ukazuje da je reč o izboru, po autoru, za širi krug čitalaca značajnijih tema sa stanovišta savremene javne uprave. Međutim, kako i brojne druge teme zaslužuju posebnu pažnju i dubinsko istraživanje i analizu, u budućnosti treba očekivati publikovanje i nove grupe odabranih tema, naročito onih koje se odnose na menadžerski pojam javne uprave, novi sistem upravljanja i upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi.

Ovom prilikom, želeo bih da se zahvalim mojim mentorima, **prof. dr Stevanu Liliću** sa Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu i **prof. dr Snežani Đorđević** sa Fakulteta političkih nauka Univeziteta u Beogradu, koji su mi, u periodu dužem od jedne decenije, nesebično pružili dragoceno znanje koje je na kraju dovelo i do izrade ove monografije. Posebnu zahvalnost dugujem **Ivani Krpini**, koja je pružila značajnu podršku mom dosadašnjem stručnom usavršavanju, kao i Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu po-

dataka o ličnosti **Rodoljubu Šabiću** i Zaštitniku građana **Saši Jankoviću**, na dugogodišnjoj uspešnoj saradnji.

Na kraju, želim da izrazim zahvalnost i zaposlenima u *službi Fakulteta političkih nauka*, i posebno saradnici u nastavi **Andrijani Jovanović** koja je dala i značajan *stručni* doprinos u izradi završne verzije ovog rukopisa.

Rukopis je nastao u okviru rada na projektu **Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu** koje finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije (br. 179076).

Autor

TEMA PRVA

POLOŽAJ I ULOGA JAVNE UPRAVE U SAVREMENOJ DRŽAVI I SISTEMU PODELE VLASTI

1.1. ISTORIJSKI USLOVI NASTANKA PRINCIPA PODELE VLASTI I KORPUSA LJUDSKIH PRAVA

1.1.1. Istorijski razvoj ideje o podeli vlasti i ljudskim pravima

Protivrečnost između vlasti i slobode svojstven je, u manjoj ili većoj meri, svim periodima duge istorije ljudskog društva. Nužnost postojanja vlasti u društvu, bez obzira na vrstu ili oblik, doveo je do nastanka države. Međutim, ovaj proces, neminovno je vremenom uslovio i direktno suprotstavljanje države (vlasti) s jedne i slobode ljudi sa druge strane. Vreme je pokazalo i dokazalo da ako i kada u jednoj *državi postoji neograničena vlast*, onda i oni koji su potčinjeni toj vlasti ne mogu biti slobodni.

Još u antičko vreme, pojavila se želja, težnja i potreba da se vlast u državi, na neki način ograniči. U antičkoj političkoj misli *Likurga, Plutarha, Platona, Aristotela i Polibija* nailazimo na tragove ideje o potrebi postojanja *mešovite vlasti* kao snažnog sredstva za postizanje unutrašnje harmonije putem ravnoteže snaga, odnosno putem sučeljavanja različitih principa vladanja tako da jedno načelo uravnotežuje i obuzdava drugo, služeći kao uzajamna protivteža.¹ Aristotel je, u svom delu „Politika” istakao tri elementa neophodna za postojanje svake države: *savetodavnu vlast, izvršnu vlast i sudsku vlast* što je istorijska preteča savremenog *načela podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku*.² Antička demokratija i ideje koje su iz nje proisticale, kao na primer ova, inspirisale su vremenom srednjovekovne filozofe, pravnike i politikologe. Tako je u evolutivnom procesu koji je u Engleskoj trajao od 13. do 18. veka, nastao princip podele vlasti u onom smislu u kojem ga danas poznajemo.

Istovremeno sa nastankom ideje o *podeli vlasti*, u antičkom svetu nastale su, doduše sporadično i nepotpuno i *ideje o pravima i slobodama čoveka*. To

¹ Uporedi: Kosta Čavoški, *Uvod u pravo I*, Draganić, Beograd, 1996, str. 221.

² Aristotel, *Politika*, IV, 1297b, 1298a. Navedeno prema: Kosta Čavoški, *Uvod u pravo I*, Draganić, Beograd, 1996, str. 221.

su, između ostalih, bile ideje koji su zastupali **stoici** o jednakosti ljudi, a pre njih i **sofisti** o prirodnom pravu koje je „iznad” pozitivnih zakona. Međutim, ove antičke ideje nisu dovele do jednog celovitog shvatanja, pa ni do određivanja prava čoveka, jer to nisu ni mogle u uslovima svemoćnosti antičke države i njenih neograničenih prava u odnosu na pojedinca, posebno u **uslovima ropstva**. Tako antička Grčka, kolevka mnogih velikih tekovina čovečanstva, nije postala i kolevka ljudskih prava. To nije mogao da postane ni stari Rim, a na sličan način mogu da se posmatraju i izvesne ideje koje su povremeno bljesnule u mraku ranog srednjeg veka.³

Do afirmacije ideje o podeli vlasti i nastanka ovog načela, kao i nastanka koncepta ljudskih sloboda i prava, moglo je doći tek na određenom periodu razvoja ljudskog društva. Antičko društvo u čijem je središtu bio robovlasnički poredak, kao i društvo ranog feudalizma za to još uvek nije bilo spremno.

1.1.2. Apsolutna monarhija, ljudska prava i teorija o podeli vlasti

Načelo podele vlasti proisteklo je kao posledica reakcije na feudalnu državu, naročito na period **apsolutne monarhije**, koga je karakterisao neprikosnoveni položaj monarha apsolutiste. Monarh – apsolutista, nastojao je da u svojim rukama koncentriše svu vlast i svu moć, te je u takvim uslovima država postala lični instrument vlasti i vladanja monarha, koji za svoj rad nije odgovarao nikome. Neograničena vlast feudalnog monarha direktno se odražavala na slobodu građana, jer je neograničena vlast direktan antipod slobodi.

Evolutivni proces sužavanja neograničene vlasti feudalnog monarha i nastanak **načela podele vlasti** trajao je u Engleskoj punih pet vekova. Na njega su se nadovezale velike građanske revolucije u Evropi i borba protiv engleskog kolonijalizma u Americi krajem 18. veka, koje je pratio **razvoj ustavnosti**. Potreba za daljim ograničavanjem vlasti, logički je zahtevala i dalji razvoj započetog procesa, što je u 19. veku dovelo do nastanka **koncepta pravne države i vladavine prava**, a u drugoj polovini 20. veka i **univerzalnih ljudskih prava**.⁴

U osnovi reafirmacije ideje o podeli vlasti i prvobitnih evolutivnih promena tadašnjeg feudalnog sistema koji je započet početkom 13. veka u

³ Uporedi: Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SRJ, Beograd, 1993. str. 134.

⁴ Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999, str. 14.

Engleskoj bila su **ljudska prava**. Prvi pravni akt kojim je ograničena vlast engleskog kralja **Jovana bez zemlje** (*John Lackland*) bio je upravo akt kojim su garantovane **slobode čoveka**. **Velikom poveljom o slobodama** (*Magna carta libertatum*) iz 1215. godine, date su slobode i prava svim slobodnim ljudima engleskog Kraljevstva i to **zauvek**. *Magna carta libertatum* imala je ključni doprinos na nastanak političko-ustavne prakse Engleske, i ona se smatra prvim ustavnim dokumentom u svetu, kojim je ograničen **vladalački apsolutizam**, jer je **kraljevu volju vezao za pravnu normu**.⁵ U nastavku ovog evolutivnog preobražaja, i načelo podele vlasti našlo je svoj put u stvarni život u političko-ustavnoj praksi Engleske.

Tokom 17. veka, u Engleskoj dolazi i do daljeg jačanja korpusa ljudskih prava. Još jedan važan dokument koji je proizašao iz borbe sa kraljem u Engleskoj bio je **The Habeas Corpus Act** iz 1679. godine. Reč je o značajnom ustavnom aktu o **zaštiti ličnosti i slobodama građana**. Po njemu, državni organi su bili dužni da pokažu licima koja hapse nalog suda o hapšenju, a u protivnom, morali su da u roku od 24 časa uhapšeno lice privedu sudu, kao i da obrazlože zakonitost i razloge hapšenja. Državni organ kažnjavao je globom ako ovako ne postupi, a službenik je mogao biti i udaljen iz službe ukoliko bi istu stvar kasnije ponovio. Uhapšeno lice koje bi bilo oslobođeno optužbe, nije moglo biti ponovo hapšeno iz istih razloga. *Habeas corpus act* je bilo efikasno sredstvo i garancija protiv samovoljnog hapšenja, a u daljoj istorijskoj fazi, postao je **garancija prava na pravično suđenje** kao jednog od osnovnih ljudskih prava.

Podela vlasti je organizaciono načelo na kome danas počivaju svi savremeni pravni i politički sistemi vlasti. Danas se smatra, da je tvorac teorijskog načela podele vlasti engleski politički i pravni filozof **Džon Lok** (John Lock 1632-1704) koji je u delu **Dve rasprave o vladi** (*Two Treatises on Government*) iz 1689-1690. godine prvi formulisao osnove navedene koncepcije.⁶ Analizirajući tadašnji engleski politički sistem, Lok zaključuje da **zakonodavnu vlast** vrši donji i gornji dom Parlamenta i kralj; **izvršnu vlast**, koja treba da garantuje održavanje mira uključujući i sudstvo, vrši kralj a **federativnu**, koja se stara o odnosima s drugim državama, takođe vrši kralj.⁷

⁵ Uporedi: *Prava čoveka* (zbornik dokumenata), urednik Vladan Vasilijević, Prometej, Beograd, 1991.

⁶ Uporedi: Džon Lok, *Dve rasprave o vladi* (1689-1690), Mladost, Beograd, 1987; Kosta Čavoški, *Politička filozofija Džona Loka*, Filozofske studije, br. 5, 1974. str. 107-204.

⁷ Uporedi: Kosta Čavoški, *Uvod u pravo I*, Draganić, Beograd, 1996. str. 222-223.

Načelo podele vlasti koje je teorijski izveo Lok, u uskoj je vezi sa njegovim liberalizmom u politici, ekonomiji i religiji. Liberalizam se temeljio na postulatu ograničavanja prava državne vlasti u odnosu na život građana, potpunu slobodu privatne inicijative u trgovačim i privrednim poslovima, pravu na privatnu svojinu i zalaganje za međusobnu toleranciju između različitih verskih konfesija. Kao jedan od zagovornika ideje **prirodnog prava**, Lok izvlači svoje glavne argumente iz onoga što se tada nazivalo „prirodnim zakonom”, a interpretirano je kao skup suštinskih obeležja koja krase ljudsku prirodu kao takvu. Definišući *prirodno stanje*, Lok je ukazao na četiri osnovna ljudska prava tog vremena: **pravo na život, zdravlje, slobodu i imovinu** (svojину).

Lokova koncepcija ljudskih prava zasniva se na ljudskoj prirodi koja treba da bude potčinjena „**prirodnom zakonu**” (pravu), kao zakonu uma, ali i na „**društvenom ugovoru**” po kojem svaki čovek može da postupa po svojoj volji u svim stvarima u kojima državni zakoni tu volju, radi zajedničkog dobra ne ograničavaju. Sloboda, prema tome, nikako ne znači „pravo svakoga da čini što mu je volja, da živi kako hoće i da ga ne vežu nikakvi zakoni”. Naprotiv, sloboda je moguća samo u okviru i pod ograničenjem dva tipa zakona: onih „prirodnih” (moralnih) i onih koji se zasnivaju na pristanku („ugovoru”) jedinke da živi u organizovanoj državnoj zajednici.⁸

Teoriju podele vlasti je do krajnosti razradio **Šarl Moteskje** (Charles Montesquieu, 1689-1755), u delu **O duhu zakona** (De l’Esprit des lois), iz 1748. godine.⁹ Ne treba da čudi što je teorija podele vlasti razrađena upravo u Francuskoj, jer je Francuska u 17. i 18. veku, bila jedna od najsnažnijih evropskih apsolutnih monarhija, u kojoj vlast feudalnog monarha još uvek, za razliku od Engleske, ničim nije bila ograničena. Poistovećujući kult vladara sa državom, francuski vladar Luj XIV svojevremeno je uzviknuo: „**Država to sam ja**”. Luj XIV je to svakako i bio, jer je u svojim rukama držao i zakonodavnu i izvršnu i sudsku vlast. Moteskje smatra da srž ideje o podeli vlasti zato i leži u zahtevu: ... „da se vlast ne bi mogla zloupotребiti, treba da se stvari uredе tako da **jedna vlast koči drugu**. Ovako, sve je izgubljeno, ako bi **isti čovek, ili telo glavarа, plemićа ili naroda vršilo sve tri vlasti**.”¹⁰ Jer, kada isto lice ili organ ... „sјedini u svojim rukama i zakonodavnu i izvršnu vlast, sloboda

⁸ Uporedi: Džon Lok, *Dve rasprave o vladi* (1689-1690), preveo Kosta Čavoški, Mladost, Beograd, 1987.

⁹ Šarl Moteskje, *O duhu zakona* (1748), preveo Aljoša Mimica, Filip Višnjić, Beograd, 1989.

¹⁰ Uporedi: *O duhu zakona* (1748), Filip Višnjić, Beograd, 1989, tom I, knj. XI, gl. IV, str. 175.

da je nemoguća, pošto u pravu niko ne može biti ograničen svojom vlastitom voljom nego tuđom” Slobode nema ni kada sudska vlast nije odvojena od zakonodavne i izvršne vlasti. Ako bi sudska vlast bila spojena sa zakonodavnom vlašću, vlast nad životom i slobodom građana bila bi samovoljna, jer bi zakonodavac bio i sudija. Ako bi, pak, bila spojena sa izvršnom vlašću, sudija bi mogao imati snagu ugnjetača.”¹¹

Princip podele vlasti je stvorio osnov za nastanak *pravne teorije o državi* koja se zasniva na razlikovanju osnovnih funkcija državne vlasti čije je vršenje povereno odgovarajućim državnim organima. Aktivnosti države počinju da se određuju s obzirom na određene *pravne momente*. Po tom osnovu razlikuju se *zakonodavna funkcija (legislativa)*, *sudska funkcija (judikatura)* i *izvršna (upravna) funkcija (egzekutiva)* kao funkcija izdavanja opštih i pojedinačnih zapovesti.¹²

1.1.3. Ustav SAD i velike revolucije krajem XVII veka i širenje ustavnosti i zakonitosti

Načelo podele vlasti, našlo je svoj put u stvarni život najpre u političko-ustavnoj praksi u Engleskoj o čemu je prethodno bilo reči. U drugim zemljama, ono je uspostavljeno kroz velike građanske revolucije krajem 18. veka i prve *ustave i deklaracije o pravima i slobodama čoveka i građanina* koje su nakon njih usledile. Velike revolucije krajem 18. veka (pre svih američka i francuska), imale su duboko demokratsko značenje, jer su težile oslobođenju od svake dominacije, rušenju bilo čijeg apsolutizma, povlastica i privilegija, političkoj slobodi i slobodi ekonomskog razvoja. Prvi pokušaji praktične primene Monteskejeve teorije podele vlasti susrećemo u ustavima novooslobođenih američkih kolonija, a zatim i *Ustavu SAD iz 1787.* godine.

Ustav SAD iz 1787. godine, koji je *i danas na snazi*, sadrži četiri suštinska obeležja: *federalizam, demokratiju, podelu vlasti i republikanski oblik vladavine*. Već 1791. godine, ratifikovano je i deset amandmana kojima su proklamovana *osnovna prava i slobode čoveka i građanina (Bill of Rights)*, koji i danas čine sastavni deo samog Ustava iz 1787. godine. Na taj način, ovaj Ustav dobija i *peto*, suštinsko obeležje – *generisani korpus osnovnih ljudskih prava prve generacije – građanskih i političkih prava (sloboda ve-*

¹¹ Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914, str. 191-192.

¹² Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999, str. 15.

*roispovesti, sloboda izražavanja, sloboda okupljanja, pravo privatnosti, pravo na imovinu, pravo na pravično suđenje i dr...).*¹³ Formalno gledano, ovaj Ustav je vrlo malo menjan (do danas je usvojeno svega 26 amandmana) ali je suštinske promene doživljavao putem **tumačenja njegovih odredaba** koje se vršilo u okviru sudske kontrole ustavnosti zakona počev od 1803. godine.¹⁴

Istovremeno, sa druge strane okeana, pod uticajem građanske revolucije iz 1789. godine, u Francuskoj je septembra 1791. godine donet Prvi francuski ustav. Donošenju ovog Ustava, prethodilo je donošenje **Deklaracije o pravima i slobodama čoveka i građanina** 1789. godine i ona se, po donošenju Ustava našla kao njegova Preambula. Deklaracija o pravima i slobodama čoveka i građanina takođe, kao i prvih 10 amandmana na Ustav SAD, generiše skup *osnovnih ljudskih prava prve generacije*, pre svega *osnovna prirodna prava čoveka – slobodu, svojinu, bezbednost i otpor ugnjetavanju, ali i slobodu veroispovesti, mišljenja i izražavanja, prava na pravično suđenje* i dr...¹⁵ Sama Deklaracija, **izričito** ukazuje na **suštinsku vezu slobode (prava), podela vlasti i ustava**: „Društvo u kom **garantovanje prava** nije obezbeđeno, **ni podela vlasti određena**, nema Ustav.”¹⁶ Sam Ustav iz 1791. godine, bio je kompromisnog karaktera: ukinuo je plemićke privilegije i odbacio feudalni režim, ali je zadržao naslednu monarhiju; proklamovao je nacionalni suverenitet, predstavnički sistem i podelu vlasti, ali je ograničenim biračkim pravom obezbedio preovlađujući uticaj srednjih i viših krugova građanske klase. U celini gledano, ovaj ustav nije zadovoljio težnje revolucije koja je bila u punom zamahu, pa je sa ukidanjem monarhije (1792) prestao da važi. Ubrzo, u Francuskoj je doneto još nekoliko ustava (1793, 1794, 1799).¹⁷ Svi oni dali su dragocen doprinos razvoju novog doba.

Zatim je usledio period širenja ustanosti. Ustave su po prvi put donele **Holandija** (1798), **Švajcarska** (1802), **Španija** (1808), **Švedska** (1809), **Nor-**

¹³ Uporedi: Ljubica Kandić, *Odabrani izvori iz opšte istorije države i prava* (sedmo izdanje), *Ustav Sjedinjenih Američkih država iz 1787. sa amandmanima*, Savremena administracija, Beograd, 1992, str. 241-242.

¹⁴ Uporedi: Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list, Beograd, 1993, str. 50-51.

¹⁵ Uporedi: Ljubica Kandić, *Odabrani izvori iz opšte istorije države i prava* (sedmo izdanje), *Deklaracija o pravima čoveka i građanina* (26. avgust 1789. godine), Savremena administracija, Beograd, 1992, str. 248-250.

¹⁶ Uporedi: Ljubica Kandić, *Odabrani izvori iz opšte istorije države i prava* (sedmo izdanje), *Deklaracija o pravima čoveka i građanina* (26. avgust 1789. godine), Savremena administracija, Beograd, 1992, str. 248-250.

¹⁷ Uporedi: Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list, Beograd, 1993, str. 52.

veška (1814), *Portugal* (1822), *Grčka* (1823) i dr. Sve njih pratilo je i uvođenje načela podele vlasti i korpusa osnovnih ljudskih prava. Tako ... „načelo podele vlasti u ustavno-pravnoj teoriji i praksi savremenih pravnih država, postaje ključni princip i temelj organizacije državne vlasti i odnosa između grana vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske). Da bi se izbegle, odnosno, bitno smanjile mogućnosti zloupotrebe vlasti, nužno je da državna vlast bude tako podeljena da sve tri grane vlasti budu *samostalne* u vršenju svojih ustavnih funkcija, ali i da se *uzajamno ograničavaju* i *kontrolišu*. Ukupna državna vlast time ne gubi svojstvo organizacione i funkcionalne celine, već se radi o deobi nadležnosti i funkcija jedinstvene državne vlasti, o podeli rada, primenjenoj na državne organe.

Tako se sprečava koncentracija vlasti u jednoj ličnosti ili organu i njeno arbitrarno vršenje i postiže uzajamna kontrola i ravnoteža u sistemu podele vlasti”.¹⁸ Ovaj proces prati i proces *dekoncentracije* i *decentralizacije vlasti* što je podrazumevalo i prenošenje različitih funkcija države na niže nivoe vlasti, pre svega *teritorijalnu autonomiju* i *lokalnu samoupravu*.

1.2. KONCEPT PRAVNE DRŽAVE, VLADA VEKA PRAVA I LJUDSKA PRAVA OD POČETKA XIX DO ZAVRŠETKA DRUGOG SVETSKOG RATA

1.2.1. Prvobitni koncept pravne države, pravna teorija o državi i normativistička teorija prava

Deklarisana prava i slobode, kao i načelo podele vlasti i druga ustavna načela, morala su biti razrađena i zaštićena putem zakona i drugih pravnih akata. Naime, da bi *neki postupak vlasti prema građanima bio opravdan*, bilo je potrebno da bude u *skladu sa zakonom* i *drugim propisom*.

To je sredinom 19. veka i dovelo do nastanka teorijskog koncepta *pravne države* (*Rechtsstaat*) na evropskom kontinentu. S druge strane, u anglosaksonskom sistemu nastaje pojam *vladavine prava* (*Rule of Law*), ovaj pojam je bio širi od prvobitnog pojma pravne države, jer nije bio zasnovan samo na

¹⁸ Uporedi: Slobodan Vučetić, *Sistem podele vlasti u Srbiji i SR Jugoslaviji u svetlu predstojećih reformi*, izvod iz uvodnog referata na Forumu *Sistem podele vlasti i reforme u Srbiji i SR Jugoslaviji* u organizaciji Lex-a, Institut za društvene nauke, 6. mart, 2001.

legalnosti postupaka vlasti, već i na sociološkim pojmovima pravde i pravičnosti.

Kao tvorevina 19. veka, koncept pravne države (*Rechtsstaat*) podrazumeva normativistički model uređenja društvenih odnosa, prema kojem se pravnim normama, oličenim u zakonima i drugim opštim podzakonskim aktima (npr. uredbama, naredbama i pravilnicima), propisuju pravila društvenog ponašanja. Na osnovu opštih pravnih normi, donose se pojedinačne pravne norme oličene u pojedinačnim pravnim aktima (npr. presudama sudova i rešenjima organa uprave), koje neposredno utiču na ponašanje ljudi. Polazeći od ovog koncepta, *država* se određuje kao *organizacija sa monopolom fizičke sile i prinude, a pravna norma kao sredstvo kojim se obezbeđuje legalitet postupka vlasti*. Shodno ovom konceptu, *svaki postupak vlasti je opravdan ukoliko je u skladu sa zakonom*.¹⁹

Prvobitni pojam pravne države ponajviše su zastupali nemački pisci sredinom i krajem 19. veka, kao na primer *Robert von Mohl* (*Robert von Mohl*), *Karl Šmit* (*Carl Schmitt*), *Fridrih Julius Štal* (*Friedrich Julius Stahl*) i drugi. Ovaj prvobitni, liberalno-konzervativni pojam nastao je kao reakcija pravne i političke teorije na individualno-apsolutistički sistem i policijsku državu Pruske monarhije. U njemu su izraženi zahtevi za ograničavanje državne vlasti zakonom i poštovanje individualne slobode, jednakosti i sigurnosti građana. Kasnije, nemački Ustav iz 1919. godine poznat pod nazivom *Vajmarski ustav* u središte pojma pravne države stavlja upravo *vladavinu zakona*.²⁰

Sa navedenim, „formalno-normativističkim” konceptom pravne države, nastaje, početkom 20. veka i *normativistička teorija prava*. Teorije prava u uskoj su vezi sa već pomenutim principom podele vlasti, teorijskim konceptom države ali i korpusom ljudskih prava. Pomenuta normativistička teorija, svoj najpotpuniji izraz dobila je u *Kelzenovoj* (*Hans Kelsen*, 1881-1973) „*čistoj teoriji prava*”. Predstavnike „čiste teorije prava” tj. *Bečke pravne škole*, pored Hansa Kelzena, činili su i *Adolf Julijus Merkl* (*Adolf Julius Merkl*, 1890-1970) i *Alfred Ferdros Drossberg* (*Alfred Verdross-Drossberg*, 1890-1980).

Nastanak „čiste teorije prava” i Bečke škole vezan je za delo Hansa Kelzena *Glavni problemi teorije države i prava*²¹ iz 1911. godine, na osnovu

¹⁹ Uporedi: Stevan Lilić, Petar Kunić, Predrag Dimitrijević, M. Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1999, str. 9.

²⁰ Radmila Vasić, *Princip vladavine prava*, (u zborniku radova: *Ustavnost i vladavina prava*, priredio Kosta Čavoški), CUPS, Beograd, 2000. str. 16.

²¹ Hans Kelzen, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen, Verlag von J.C.B. Mohr, 1911. Hans Kelzen, *Čista teorija prava (Reine Rechtslehre)*, Franz Deuticke,

kojeg su zatim, nekoliko decenija kontinuirano razrađivana, oblikovana i modifikovana bitna opredeljenja ove pravne doktrine. Prema ovoj teoriji, **pravo je hijerarhizovan, dinamički sistem normi kojima se propisuje kakvo treba da bude ponašanje subjekta, a za suprotno ponašanje – prekršaj – predviđa odgovornost i sankciju. U isto vreme, norma određuje kakvo treba da bude ponašanje subjekta nadležnog za primenu sankcije.** Pravno pravilo – norma koju je stvorila pravna vlast radi regulisanja ljudskog ponašanja jeste zapovest, ali ne sadrži volju u psihološkom smislu. Prema tome, **pravo je norma**, ili preciznije rečeno sistem normi, odnosno normativni poredak, koji se posmatra kao hijerarhijska struktura piramidnog oblika na čijem se vrhu nalazi osnovna norma.²²

Veliki doprinos u stvaranju „čiste teorije prava” dao je **Adolf Julijus Merkl**, koji je bio tvorac **teorije stepena** (*die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung*), prema kojoj pravo predstavlja sistem hijerarhijski sređenih pravila, odnosno sistem uslovljavajućih i uslovljenih normi, pri čemu se kao uslovljavajuće norme pojavljuju one koje sadrže uslove za stvaranje drugih normi odnosno akata.²³ Tako je Kelzen, u razradi svoje teorije, pod neposrednim uticajem Merklovog učenja o stepenastoj strukturi pravnog poretka izgradio svoje shvatanje o hijerarhijskoj lestvici pravnih normi na čijem se vrhu nalazi tzv. **osnovna norma**. Sve do Merkl-Kelzenovog ispravnog uvida u stepenasti sastav dinamičkog pravnog sistema pravne norme u teoriji, izričito ili prećutno, isključivo su se poistovećivale sa opštim pravnim normama ili pravilima.²⁴ Danas se, pak, pravnim normama, pored opštih, odnosno posebnih, smatraju i **pojedinačne norme**, mada se u literaturi još uvek može naći stav, po kome tzv. pojedinačne norme ne spadaju u norme, budući da nisu pravila već individualne zapovesti.²⁵

Leipzig und Wien, 1934. (prevod: Danilo Basta), Pravni fakultet Univerzita u Beogradu, Beograd, 2007.

²² Uporedi: Zoran Jelić, *Zapisi o pravnoj teoriji Hansa Kelsena*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 1-2, 2000, str. 35-37; Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, Draganić, Beograd, 1996, str. 10-11.

²³ Uporedi: Adolf Merkl, *Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues*, Gesellschaft, Staat und Recht, Wien, Verlag von Julius Springer, 1931, p. 285-294; Uporedi: Zoran Jelić, *Zapisi o teoriji upravnog prava Adolfa Merkla*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2, 1998.

²⁴ Uporedi: N. Visković, *Pojam prava* (drugo dopunjeno izdanje), Logos, Split, 1981. str. 233.

²⁵ Uporedi: Milijan Popović, *Prilozi teoriji prava*, Službeni list SRJ, Beograd, 1997, str. 44.

Prema ovoj teoriji, Ustav, odnosno stvaranje ustava (osnovne norme), je prvi akt stvaranja prava, akt stvaranja prve – početne pravne norme iz koje izlaze i sve ostale, koje regulišu stvaranje svih ostalih normi, a taj prvi akt je zaista nezavistan od bilo kog prava, on je čista državna delatnost koja nije regulisana pravom – *u njegovom donošenju država je potpuno slobodna*.²⁶ Izložena koncepcija koja pravo posmatra kao isključivo *normativnu pojavu*, postala je u naučnoj literaturi objekat permanentne kritike, i to sa veoma različitih idejnih polazišta. Kelzenu se najviše zameralo što iz analize pravnog fenomena svesno eliminiše sve tzv. *metajuridičke* odnosno druge činioce (ekonomske, političke, socijalne, psihološke, kulturne i dr.) s kojima je pravo nerazdvojno povezano, kao i što ne vodi računa o društvenoj uslovljenosti norme i jednostrano pristupa proučavanju prava, gubeći iz vida da je ono izuzetno složena društvena i duhovna tvorevina. Međutim, čista teorija prava Hansa Kelzena i njegovih sledbenika, i pored negativnog odnosa prema prirodnopravnom učenju, polazeći upravo od stava da se pravo mora prikazivati onakvo kakvo jeste, prinuđena je, htela to ili ne, da se bavi i izučavanjem odgovarajućih sadržaja *prirodnog prava* koji danas pod nazivom „*ljudska prava*” čine bitan i sastavni deo postojećeg međunarodnog prava.²⁷

1.2.2. „Nacionalni” karakter ljudskih prava, sociološka teorija prava i problemi prvobitnog koncepta pravne države

Nastankom perioda ustavnosti i zakonitosti, i stvaranjem pravne države, ljudska prava se „zatvaraju” u okvire nacionalnih država. Međutim, već u toku 19.veka bilo je slučajeva kada je, s vremena na vreme dolazilo do internacionalizacije ljudskih prava, tačnije, do ideje da ljudska prava nisu više vezana isključivo za državnu suverenost. Razvoj prava *međunarodnih ljudskih prava* u vezi je sa zaključivanjem ugovora o zabrani trgovine robljem i međunarodnim sporazumima o zaštiti hrišćanskih manjina u Otomanskom (Turskom) carstvu, odnosno *Pariskom ugovoru* iz 1856. godine i *Berlinskom ugovoru* iz 1878. godine. Na osnovu ovih ugovora države koje su branile evropski koncept, diplomatski su posredovale i katkad čak vojno intervenisa-

²⁶ Uporedi: Hans Kelzen, *Čista teorija prava (Reine Rechtslehre)*, Franz Deuticke, Leipzig und Wien, 1934. (prevod: Danilo Basta), Pravni fakultet Univerzita u Beogradu, Beograd, 2007. str. 49-54.

²⁷ Slobodan Perović, *Prirodno pravo i sud*, Beograd, 1996, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Udruženje pravnika Srbije, str. 102-109.

le u korist hrišćanskog stanovništva u Turskom carstvu. **Berlinski ugovor iz 1878.** godine je posebno zanimljiv jer je priznao poseban pravni status nekim verskim zajednicama. Iako je nakon Berlinskog ugovora koncept internacionalizacije ljudskih prava dugo vremena bio zaboravljen pa čak i napušten, on kasnije, nakon Drugog svetskog rata, dobija svoju punu afirmaciju.²⁸

Istorijski posmatrano, ideja o međunarodnom pravu ljudskih prava sve do kraja Drugog svetskog rata nije zaživela. **Pakt Lige naroda**, ugovor kojim je 1920. godine osnovana Liga, **nije imao nikakve opšte odredbe o ljudskim pravima**. Zamisao da bi ljudska prava prve generacije – građanska i politička, trebala biti međunarodno zaštićena, nije još bila prihvaćena od strane tadašnje Zajednice naroda, niti su je ozbiljno razmatrali oni koji su ugovor sastavljali.²⁹ Ljudska prava prve generacije, građanska i politička, utvrđena Ustavima suverenih država, u to vreme još uvek su bila prepoznata samo u **granicama nacionalne suverenosti**.

Ipak, sa druge strane, usled nastanka i uticaja „novih” pravnih teorija s jedne strane, ali i sve težeg položaja i nejednakosti radnika s druge, u periodu pre i između dva Svetska rata, dolazi do nastanka ideje o potrebi konstituisanja tzv. **„druge generacije ljudskih prava” – ekonomskih, socijanih i kulturnih**. Na predlog posebne komisije Mirovne konferencije u Parizu, još 1919. godine, nastala je jedna od najstarijih međunarodnih organizacija – **Međunarodna organizacija rada (MOR)**, u cilju da se u celom svetu doprinese i obezbede povoljni uslovi rada i **osigura socijalna pravda**. Iako u vreme stvaranja MOR, izraz ljudska prava, nije bio poznat u međunarodnoj terminologiji, ova organizacija je od samog svog početka bila posvećena ljudskim pravima i to u domenu koji se tiče egzistencije ljudi – **radu**.³⁰ Prava druge generacije, imaju karakter **programskih, postepeno ostvarivih i podrazumevaju troškove za državu**. Za **ekonomska, socijalna i kulturna prava** (pravo na rad, pravo na slobodan izbor zanimanja i zaposlenja, sloboda sindikalnog udruživanja, pravo na životni standard primeren ljudskom dostojanstvu, pravo na zaštitu zdravlja, pravo na socijalno obezbeđenje, pravo majki i dece na posebnu zaštitu i dr.) se kaže da ona imaju karakter **ideala** odnosno **objektivnih prava**,

²⁸ Uporedi: Thomas Buergenthal, *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku*, Hrvatski Helsinški odbor za ljudska prava, Constitutional and Legislative Policy Institute, Zagreb, 1997, str. 5-6.

²⁹ Uporedi: Thomas Buergenthal, *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku*, Hrvatski Helsinški odbor za ljudska prava, Constitutional and Legislative Policy Institute, Zagreb, 1997, str. 9.

³⁰ Uporedi: Vesna Petrović, *Međunarodni postupci za zaštitu ljudskih prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2001, str. 143-145.

prava koja iz objektivnog pravnog poretka tek treba da prerastu u subjektivna prava čoveka. Da bi se taj cilj i ostvario, od ogromnog je značaja uloga same države, i ta uloga države sve više dolazi do izražaja nakon Drugog svetskog rata.³¹

Naravno i za započinjanje ovog procesa, bila je potrebna određena društvena „klima”. U Nemačkoj je već posle Prvog svetskog rata počela argumetnovana kritika preteranog normativizma, kao i isticanje stava da su klasične koncepcije modela „pravne države” iz 19. veka konceptualno prevaziđene. Prema ovim shvatanjima, postojanje *pravne države* nije samo po sebi bilo dovoljno za osiguranje *demokratije i društvenog razvoja* (tako se ističe da su se mogli doneti zakoni o ropstvu ili drugom obliku diskriminacije na sasvim „legalan” način), što je ugrožavalo i koncept prve generacije ljudskih prava – *građanskih i političkih*, odnosno tzv. „*koncept slobode*” (*liberte*). Zato se sa pravom postavilo pitanje o potrebi unapređenja prvobitnog koncepta pravne države. On je *morao biti dopunjen* i drugim elementima uloge države kojima se ostvaruju socijalni ciljevi i koja će, osim primene prava, obezbeđivati *pravičnost i socijalnu pravdu*.³²

Ovoj kritici, kao i stvaranju druge generacije ljudskih prava značajno je doprinela *sociološka teorija prava* koja je nastala kao reakcija na pomenutu *normativističku teoriju*, a koja polazi od društvene strukture i procesa koji uslovljavaju normu ili se povodom norme stvaraju. Čuveni francuski teoretičar *Leon Digi*, dao je jedan od ključnih doprinosa stvaranju sociološke teorije prava. Njegovo shvatanje prava proističe iz njegovog poimanja države. Digi je uoči Prvog svetskog rata smatrao da sve ono što vrši država jeste *javna služba*. Javna služba je svaka delatnost čije obavljanje mora biti *obezbeđeno, regulisano i kontrolisano* od strane onih koji upravljaju, jer je to, smatra Digi, neophodno za ostvarivanje društvene uzajamnosti i ujedno je takve prirode da ne može biti ostvareno bez intervencije vladajuće sile.³³ Iz takvog shvatanja države proističe da je zadatak države da pravnim normama samo izrazi i uobliči pravna pravila, proistekla iz društvenih pravila ponašanja. Digi tako *pravnu normu* posmatra isključivo kao *tehničko sredstvo* kojim se društveno pravilo ponašanja preobraća u pravnu normu, kada društvo smatra i izrazi

³¹ Uporedi: Ivana Simonović-Hiber, Branislav Milinković, *Kulturna prava* (u zborniku: *Kulturna prava*, grupa autora) Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1999, str. 105-108.

³² Uporedi: S. Lilić, P. Kunić, P. Dimitrijević, M. Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004, str. 29-30.

³³ Uporedi: Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913) Geca Kon, Beograd, 1929. str. 34.

saglasnost da njegova povreda bude sankcionisana „društveno organizovanom upotrebom prinude”. Time Digi ističe stav da je **državno pravo valjano samo onda kada je po svojoj sadržini saglasno društvenim**.³⁴ I poznati predratni srpski pravni teoretičar **Đorđe Tasić**, smatrao je da je po svom osnovu, poreklu, sadržaju i funkciji pravo društveno. On je isticao da se državna i društvena pravila nalaze u relativnom jedinstvu jer država svojim propisima nužno izražava „društveno mišljenje” i „društvenu reakciju”.³⁵ A društveno mišljenje i društvena reakcija bili su od ključnog značaja za stvaranje ljudskih prava druge generacije.

Međutim, prvobitni model **pravne države** ostao je dominantan u evropskom kontinentalnom pravu sve do kraja Drugog svetskog rata, nakon koga je postepeno napušten. Prvobitni normativistički koncept pravne države, na žalost, nije stvorio suštinske mehanizme protiv destabilizujućih sila jer to nije ni mogao, usled „greške” u samom konceptu. **Ideja pravne države bila je ograničenog dometa**, jer ostaje na **formalno shvaćenom principu legaliteta**.³⁶ Ona **legitimitet postupaka vlasti „crpi” iz same pravne norme, čak i onda kada pravna norma nije imala nikakvu društvenu opravdanost**. Tu **društvenu opravdanost**, ne treba, međutim, tražiti u „populizmu”, već u dostignutom **stepenu razvoja društva**. **„Dok je tokom istorije bilo mnogo oblika legitimnosti, u današnjem svetu je jedini ozbiljan izvor legitimnosti demokratija”**.³⁷

Fašistička Nemačka je upravo bila primer imanetnog nedostatka prvobitnog koncepta pravne države, koji je kasnije doveo do najstrašnijih posledica pre i tokom Drugog svetskog rata (ubistava, deportacije jevreja, stvaranja koncentracijskih logora i dr.). Nacional-socijalisti na čelu sa Hitlerom su, na sasvim **legalan način**, kroz parlamentarnu većinu u Rajhstagu (skupštini) donosili zakone, koji su po svojoj prirodi bili anticivilizacijska tekovina, iako su zadovoljavali „populističke” potrebe tadašnjeg nemačkog društva. Pojedini zakoni su na primer, u svom korenu imali ideju o rasnoj uzvišenosti i dominaciji Arijevske rase. To se pre svega odnosi na tzv. **Nirberške zakone**, tačnije **Zakon o zaštiti nemačke krvi i časti** i **Zakon o državljanstvu Rajha** iz 1935. godine. Prvi je zabranjivao sklapanje brakova i vanbračne veze između „jevreja” (koji se kasnije zvanično koristio umesto termina „ne Arijevci”) i

³⁴ Uporedi: Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913) Geca Kon, Beograd, 1929. str. 76.

³⁵ Đorđe Tasić, *Uvod u pravne nauke* (Enciklopedija prava), Beograd, 1933, str. 41.

³⁶ Uporedi: Vojislav Stanovičić, *Moralna autonomija i odgovornost pravnika*, Zbornik *Uprava u uslovima tranzicije*, II, Budva, 1995, str. 58-59.

³⁷ Frensis Fukujama, *Građenje države*, Filip Višnjić, Beograd, 2005, str. 38.

nemaca. Drugi je ukinuo jevrejima pravo na nemačko državljanstvo, i uveo razliku između „građana Rajha” i drugih. Ovim zakonima su formalizovane dotadašnje nezvanične i posebne mere koje su bile preduzete prema jevrejima. Vođe nacionalsocijalista, isticali su važnost konzistencije zakonodavstva sa programom svoje Partije, koji je tražio da se jevrejima oduzmu prava koja su imali građani. Po ovim zakonima su, sasvim „*legalno*” postupali *nemački državni organi*, jer je sam zakon odnosno pravna norma bio osnov i opravdanje njihovog postupanja.

Zato se posle Drugog svetskog rata krenulo u potragu za unapređenjem prvobitnog koncepta pravne države, a ljudska prava su prestala biti izraz „suverenosti” države, dobijajući *univerzalni karakter*.

1.3. NOVI KONCEPT PRAVNE DRŽAVE (DRŽAVA BLAGOSTANJA), SISTEM SOCIJALNE REGULACIJE I MEĐUNARODNA LJUDSKA PRAVA

1.3.1. Novi koncept „pravne države” (država blagostanja) i princip vladavine prava

Uglavnom, sve ovo doprinelo je novoj reafirmaciji *prirodnopravne teorije prava*, koja je još od najstarijih vremena podrazumevala postojanje jednog pozitivnog, iskustvenog prava i drugog, hijerarhijski uzvišenog, *prirodnog prava*, koje je po svom sadržaju pravedno, a po važenju objektivno.³⁸ Osnovni pravci škole prirodnog prava, pored različitosti u filozofskoj interpretaciji, počev od srednjovekovnog *teološko-racionalnog i biološko racionalnog shvatanja* pa do današnjih savremenih shvatanja, svode se na konstataciju: *pored pozitivnog prava postoji i jedno uzvišeno pravedno pravo koje treba da bude uzor pozitivnom*. To je prirodno pravo.³⁹ Ono je u svom normativnom izrazu doživelo snažan uspon, ili tačnije, ono je doživelo svoju renesansu neposredno posle završetka Drugog svetskog rata – osnivanjem *Organizacije*

³⁸ Uporedi: Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo*, Draganić, Beograd, 1996, str. 14.

³⁹ Uporedi: Slobodan Perović *Prirodno pravo i sud*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 1996, str. 93.

Ujedinjenih nacija, koja je, već u svojim prvim dokumentima „ustoličila” prava čoveka i njihovu zaštitu. Sam izraz „*prirodno pravo*” bio je zamenjen izrazom „*prava čoveka*”, da bi i on kasnije bio supstituisan izrazom „*ljudska prava*”.⁴⁰ Ljudska prava postaju ...”*ona subjektivna prava koje ljudsko biće ima nezavisno od volje države i zakonodavca, bez diskriminacije i bez obzira na eventualne zasluge, samim tim što je ljudsko biće*”⁴¹

Pre svih i iznad svih dokumenata Ujedinjenih nacija, dokument kojim su ljudska prava konačno dobila međunarodni, internacionalni karakter bila je *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima* (1948).⁴² Ona predstavlja do sada najpotpuniju kodifikaciju prirodnog prava koja je učinjena u jurističkoj istoriji. Po broju i sadržini ljudskih prava, Univerzalna deklaracija predstavlja skup svih prava koja su se u prošlosti beležila bilo u poveljama i deklaracijama različitih naroda u različitim vremenima, bilo u misaonim opusima značajnih filozofa i pravnika ovog ili onog veka. I više od toga, jer je ova Deklaracija proširila ustanovu ljudskih prava, dodajući klasičnim „političkim i građanskim pravima” prve generacije i drugu generaciju ljudskih prava „ekonomska, socijalna i kulturna”, što je prvi put učinjeno u ovoj Deklaraciji kada je reč o popisu ljudskih odnosno prirodnih prava, ako imamo u vidu retrospektivu ovog pitanja.⁴³

Međutim, i ovaj koncept mogao je da zaživi tek unapređenjem prvo-bitnog koncepta pravne države, tačnije, otklanjanjem njegovog pomenutog „defekta”. Tako nastaje pojam *socijalne države (Welfare state)* koji se *definiše ne kao instrument vlasti već kao država koja se stara o dobrobiti svojih građana, opštem društvenom i kulturnom napretku, razvoju proizvodnje i usluga i socijalnom blagostanju uopšte*.⁴⁴

Pojam pravne države dobija tako *novu dimenziju*, jer unapređuje formalni, normativistički model u čijem je središtu vladavina zakona, *socijalnim i ekonomskim* elementima kao i pojmovima *pravde i pravičnosti*, u čijoj su osnovi prirodna prava. U ovom, unapređenom konceptu, *postupak vlasti ne samo da mora da bude legalan* (u skladu sa zakonom) *već i legitiman sa*

⁴⁰ Uporedi: Slobodan Perović, *Prolegomena sudijske nezavisnosti*, Udruženje pravika Srbije, Institut za uporedno pravo u Beogradu, Beograd, 1998, str. 51.

⁴¹ V. Dimitrijević, M. Paunović, V. Đerić, *Ljudska prava – udžbenik*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997, str. 26.

⁴² *Universal Declaration of Human Rights*, usvojena i proklamovana Rezolucijom 217A (III) Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 10.12.1948. godine.

⁴³ Uporedi: Slobodan Perović, *Prolegomena sudijske nezavisnosti*, Udruženje pravika Srbije, Institut za uporedno pravo u Beogradu, Beograd, 1998, str. 52-55.

⁴⁴ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1998. str. 28.

stanovišta društvene opravdanosti. Prema tome, neki postupak (npr. donošenje zakona, uredbe ili pojedinačnog akta ili vršenje neke radnje) ne postaje legitimno samim tim što ga je sprovela država ili neki njen organ u skladu sa zakonom, već se opravdanost svakog konkretnog postupka ili akta mora ceniti i na osnovu opravdanosti njegove sadržine.⁴⁵

U razvijenim demokratskim zemljama zapada, prvobitni „formalno-normativistički” koncept pravne države zato je odavno prevaziđen. ***Prepoznavanje ideje o prirodnom pravu i međunarodnim ljudskim pravima kao idealu modernog društva***, dodatno je ubrzalo menjanje i unapređivanje prvobitnog koncepta pravne države. Doduše, ni to svude nije bio slučaj. Na prvobitnom konceptu pravne države ostaju nedemokratski, pre svega socijalistički režimi u kojima se država i vlast, sve do raspada ovog sistema 90-tih godina 20. veka, i dalje doživljavala kao monopol fizičke sile i prinude u društvu.

Unapređeni teorijski koncept pravne države, odnosno koncept ***socijalne države*** gotovo da je identičan pojmu ***vladavine prava (Rule of Law)***. Ovaj pojam proistekao je iz prakse anglosaksonskog pravnog sistema i po svojoj prirodi je bio širi od prvobitnog „formalno-normativističkog” pojma pravne države. Pojam ***vladavine prava*** proistekao je iz shvatanja da nije dovoljno da državna vlast bude ograničena pravom, bitno je i to da ***pravo bude valjano po sadržini*** što dovodi do ***vezivanja prava za pravdu, moralne zakone i druge drevne običaje***. Važan činilac ovog sistema je i nezavistan i samostalan položaj sudstva i sudija, na čijem autoritetu, poteklom iz spontanog, vekovima uobičenog prirodnog uvažavanja, egzistira anglosaksonski sistem ***običajnog prava (Common Law-a)***.⁴⁶

Konvencionalna metodologija razgraničenja pojmova, u slučajevima kada je reč o današnjem pojmu pravne države (shvaćene u kontekstu socijalne države) i pojmu vladavine prava, mogli bi krenuti ***postupkom objedinjenja***. Zasnovani na istim postavkama, ovi pojmovi se danas uglavnom koriste kao ***sinonimi***. Ideja vladavine prava kao zamisao o dobro uređenoj državi, u vremenu ostaje nepromenjena. Ona je nastala pre nego što je pojam pravne države teorijski uobičen. Kako oba pojma proističu iz iste ideje, s tim što je jedna nastala u uslovima evrokontinentalnog, a druga anglosaksonskog teorijskog i praktičnog iskustva, pojmovi ***pravna država*** i ***vladavina prava*** danas se mogu naizmenično upotrebljavati.⁴⁷

⁴⁵ Uporedi: Džon Rols, *Teorija pravde*, Beograd-Podgorica, 1998.

⁴⁶ Uporedi: Radmila Vasić, *Princip vladavine prava*, (u zborniku radova: *Ustavnost i vladavina prava*, priredio Kosta Čavoški, CUPS, Beograd, 2000. str. 16-17.

⁴⁷ Uporedi: Radmila Vasić, *Princip vladavine prava*, (u zborniku radova: *Ustavnost i vladavina prava*, priredio Kosta Čavoški, CUPS, Beograd, 2000. str. 19-20.

1.3.2. Uticaj internacionalizacije ljudskih prava na novi koncept pravne države i koncept uprave

Ove promene u teorijskom pristupu, izazvane, između ostalog i *internacionalizacijom ljudskih prava* kao prirodnih prava, dovele su i do promena koncepta tzv. *državne uprave* (uprave kao vlasti) i stvaranja koncepta *uprave kao složenog sistema za socijalnu regulaciju društvenih procesa* prema kome se vršenje upravnih aktivnosti ne može svesti isključivo na vršenje državne vlasti, već ono mora obuhvatati i vršenje onih aktivnosti kojima se stvaraju neophodni uslovi za nesmetan život i rad građana i napredak društva kao celine. Tako delatnost uprave počinje da obuhvata različite aktivnosti u okviru kojih se prožimaju elementi kako *autoritativnog*, tako i *neautoritativnog* karaktera.

Prema ovoj koncepciji, *izvršavanje zakona nije osnovni cilj uprave, već samo okvir njenog delovanja*. U njemu, kao što ćemo videti, „*princip proporcionalnosti*” odnosno *legitimiteta upravnog delovanja*, kao i „*princip javnosti*”, imaju ogroman značaj.

Moderni teorijski pojam uprave podrazumeva da je *uprava složeni upravni sistem ljudske saradnje*. Pod sistemom ljudske saradnje podrazumevaju se razni oblici ponašanja ljudi radi uspostavljanja njihovih međusobnih odnosa u procesu rada sa ciljem ostvarivanja nekog efekta (npr. proizvodnja, kulturni razvoj, zaštita životne sredine i dr). Budući da su oblici ponašanja ljudi motivisani željom i nuždom da se uspostavi saradnja sa drugim ljudima, iz toga proizilazi da je ponašanje jednog čoveka uvek orijentisano ka odgovarajućem ponašanju drugog. Koncept socijalne regulacije podrazumeva, dakle, da se *aktivnostima uprave* u regulaciji društvenih procesa ne *pristupa kao vladanju ljudima*, već kao procesu *legitimnog uticaja na ponašanje ljudi prema unapred utvrđenim standardima*.⁴⁸

Savremeni sistemski pristup i kibernetika modalistika omogućavaju konstruisanje teorijskog pojma uprave kao složenog sistema socijalne regulacije, u kome najveći značaj imaju procesi *privatizacije*, *deregulacije* i *decentralizacije*. Zato se sa stanovišta ovog modela, *država i uprava ne shvataju kao vlast, monopol fizičke sile i državna represija*, već kao *složen sistem*

⁴⁸ Uporedi: Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004. str. 22.

ljudske saradnje čija je osnovna funkcija ostvarivanje *opšteg interesa* odnosno *društvene dobrobiti (bono publico)*.⁴⁹

1.4. KRITIKA KONCEPTA DRŽAVE BLAGOSTANJA I DALJI RAZVOJ SAVREMENE PRAVNE DRŽAVE

1.4.1. Etatizacija države i uloga uprave kao pružaoca usluga

Pogrešno bi međutim, bilo tvrditi da je proces građenja države, prava i ljudskih prava *stao* nastankom koncepta *države blagostanja* (socijalne države). Danas ima i mnogo kritičara ovog koncepta. Čini se, međutim, da kritika ovog koncepta proizilazi iz shvatanja da je „*država blagostanja*” skupa, s obzirom da u svom osnovnom značenju, ovaj koncept podrazumeva *veliki stepen državnog intervencionizma* u različitim *oblastima društvenog života*, odnosno veliki opseg državnih aktivnosti, što podrazumeva značajna budžetska izdvajanja, što neminovno u jednom trenutku dovodi do značajnih problema i kriznih situacija kako za državu, tako i za njene građane.

Sa sigurnošću možemo reći da je i politika u 20. veku bila snažno oblikovana kontraverzama vezanim za odgovarajuću veličinu i snagu države. Vek je počeo sa liberalnim svetskim poretom koji je predvodila vodeća liberalna država sveta Velika Britanija. Delokrug državnih aktivnosti nije bio baš širok u Britaniji, a u Sjedinjenim Državama bio je još i uži. Tako na primer, nisu postojali porezi na dohodak ili minimalna sredstava za pomoć siromašnima. Međutim, kako je vek prolazio kroz rat, revoluciju, depresiju, i ponovo rat, taj liberalni svetski poredak se raspao, i minimalistička liberalna država je širom sveta *zamenjena mnogo centralizovanijom i aktivnijom državom*. Na primer, početkom 20. veka, državni sektor trošio je malo više od 10% društvenog proizvoda. Međutim u većini zapadnoevropskih zemaja i Sjedinjenim Državama, do kraja osamdesetih godina, taj sektor je trošio gotovo 50% posto društvenog proizvoda, a u slučaju socijal-demokratske Švedske, taj iznos je dostigao čak 70%.

Država blagostanja, kao „*socijalni regulator društvenih procesa*” podrazumevala je prvobitno, značajnu ulogu i veliki broj aktivnosti države u

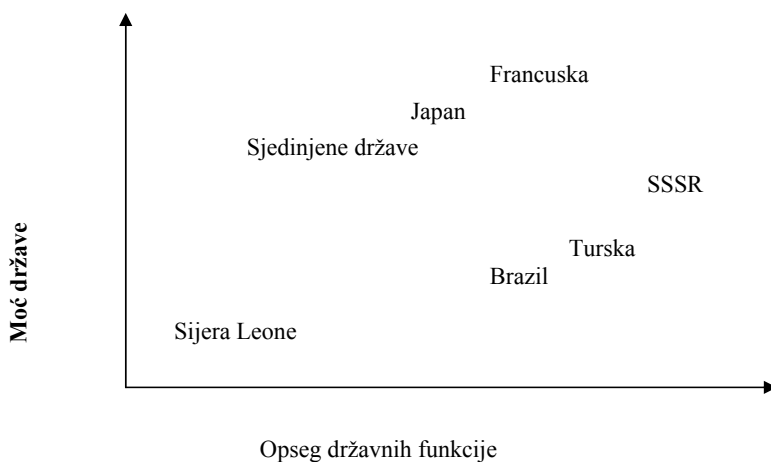
⁴⁹ Uporedi: Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004. str. 22-23.

mnogobrojnim i različitim sektorima u zemljama zapadne demokratije, ali je istovremeno rasla i *neefikasnost* kao i druge *nepredviđene posledice*. Prema nekim mišljenjima, postoji čak i bliska veza *između totalitarizma i države blagostanja*, jer je u izvesnoj meri sve veći stepen *aktivnosti države u društvu*, počeo da podseća na najekstremniji, *etatističkog oblika državnosti*, oličan u nekadašnjem komunizmu. Takođe, sve veći opseg državnih funkcija uslovio je i sve *veću moć države prema građanima*, što je vremenom dovelo u pitanje i sam koncept „države blagostanja”.

To je dovelo do potrebe za unapređenjem ovog procesa koji je podrazumevao značajne reforme države, koje su se manifestovale prvenstveno kroz proces reforme uprave.

2.4.2. Promena koncepta socijalne države, moćna i slaba država

Zato su bile potrebne nove reforme, koje su najpre tokom osamdesetih i devedesetih godina 20. veka zahvatile SAD i Veliku Britaniju, a koje su dovele do smanjivanja delokruga države i veličine državnog sektora. Ove promene su se kasnije proširile i na mnoge druge zemlje.⁵⁰



Odnos opsega državnih funkcija i moći države⁵¹

⁵⁰ Uporedi: Frensis Fukujama, *Građenje države*, Filip Višnjić, Beograd, 2005, str. 13-24.

⁵¹ Slika preuzeta iz knjige: Frensis Fukujama, *Građenje države*, Filip Višnjić, Beograd, 2005, str. 23.

Najbolji primer za to je *Novi Zeland*, koji je do osamdesetih godina 20. veka stvorio jednu od najjačih socijalnih država na svetu, ali je bio na jasnom putu ka krizi zbog sve većeg unutrašnjeg duga i platnog deficita. Koncept socijalne države bio je pred kolapsom. Vlada Novog Zelanda učinila je veliki broj nepopularnih mera. Na primer, smanjila je državni intervencionizam, privatizovala državna preduzeća, suzila delokrug državnih aktivnosti, ukinula veliki broj državnih organa i agencija i smanjila administraciju, ali je ojačala kapacitete preostalih državnih institucija, koristeći se, između ostalog, i metodom „novog javnog menadžmenta”. Vremenom, mali broj preostalih državnih institucija postao je „*moćan*” što je doprinelo razvoju jake države, ali ne u smislu koncepta „*države kao vlasti*”, već u smislu izgradnje *jakih, efikasnih i kvalitetnih državnih institucija*. One su, kroz smanjeni opseg državne intervencije u mnogobrojnim i različitim oblastima društva i kroz suženi opseg državnih funkcija, imale sposobnost da *formulišu i sprovode politiku*; da *utiču na donošenje zakona* koji su neophodni za *spровоđenje takve politike*; *uspešno upravljaju* uz pomoć *minimuma birokratije*; *kontrolišu ucenjivanje, koruciju i podmićivanje*; održe *visok nivo javnosti rada i odgovornosti* i ono najbitnije, da *primenjuju zakone*.⁵²

Tako se gradi *moćna država*, čija je je *osnovna funkcija kreiranje javnih politika, njihovo sprovođenje i koordinacija između različitih društvenih oblasti*, a u čijem su *središtu institucije*, a ne širok opseg njenih aktivnosti odnosno funkcija. Na ovaj način se ne ugrožava koncept „države blagostanja” već unapređuje koncept socijalne regulacije u kome država odnosno jake institucije postaju ključni regulator i koordinator ovog procesa.

S druge strane, *slabe države*, odnosno države sa lošim institucijama, postale su pretnja i za sebe i za druge. Slaba vladavina podrija i *princip suvereniteta*. Ona to čini jer problemi koje slabe države i sebi i drugima stvaraju u mnogome povećavaju verovatnoću da će neko drugi u međunarodnom sistemu pokušati da se umeša u njihove poslove, i protiv njihove volje pokušati da reši problem silom. Termin „*slaba*” u ovom slučaju se odnosi na snagu i demokratski kapacitet institucija a ne na opseg ingerencija države. Znači, slaba država označava nedostatak institucionalnih kapaciteta da se *sprovode i primenjuju javne politike*, što je najčešće izazvano suštinskim nedostatkom legitimnosti čitavog političkog sistema. Slabe države često su i izvorišta kršenja *univerzalnih ljudskih prava*. Dobijajući univerzalnu dimenziju, ljudska prava dobijaju *globalni karakter*. Humanitarne intervencije *de facto* su dove-

⁵² Uporedi: Frensis Fukujama, *Građenje države*, Filip Višnjić, Beograd, 2005, str. 20-25.

le do proširenja međunarodne imperijalne vlasti nad delom sveta u kojem su dominirale *neuspešne države*. Međutim, nakon perioda *hladnog rata*, nastao je mnogo veći konsezens nego pre unutar svetske zajednice u vezi sa principom *političke legitimnosti i ljudskih prava*. U *procesu globalizacije*, suverenost i legitimnost se *ne prenose na onog ko vrši vlast u zemlji*. Diktatori i režimi koje *su kršili ljudska prava*, nisu više mogli da se *kriju iza principa suverenosti* da bi se zaštitili dok su *činili zločine protiv čovečnosti*. Pod ovakvim okolnostima, strane sile, delajući u ime *ljudskih prava i demokratske legitimnosti*, imale su ne samo pravo, već i obavezu da se umešaju.⁵³

1.4.3. Kriza savremene pravne države i globalizacija

U današnjim *uslovima globalizacije*, demokratska teritorijalna država se suočava sa krizom. Prvo, u odnosu prema *svetskoj privredi*, izgleda da se gubi deo državne autonomije i da postoji nepovezanost između ideje suverene države, koja sama određuje svoju budućnost, i uslova moderne privrede koja pretpostavlja povezanost nacionanih i međunarodnih ekonomskih snaga. Drugo, u odnosu na *međunarodne organizacije*, a naročito na *Evropsku uniju*, suverenitet je očigledno podeljen u okviru Unije, te koncepcija suvereniteta koji pretpostavlja da je *suverenitet nedeljiv*, neograničen, isključiv i večan oblik vlasti koji je otelotvoren u jednoj državi *više ne postoji*. Zatim, „*imunitet od jurisdikcije*”, da se ni jednoj državi ne može suditi u sudovima druge države za dela koja su učinjena u okviru njenog suvereniteta i „*imunitet državnih ustanova*”, da se u slučaju povrede zakona jedno lice ne može proglasiti krivim, jer nije delovao kao privatno lice već kao predstavnik države, takođe više *nisu zagarantovani*. Tako na primer, kada su državni zakoni u suprotnosti sa međunarodnim pravilima koja štite osnovne humanitarne vrednosti i ljudska prava, *svaki pojedinac mora da prekrši takve državne zakone*. I na kraju, ali ne i poslednje, vlast i integritet države umanjuju i velike sile i vojni savezi. Suverenitet nacionalne države je bitno umanjen *kada su njene oružane snage obavezne da učestvuju u sukobima NATO-a*.

Znači, koncepcija suvereniteta kao neograničenog oblika javne vlasti, danas je uzdrmana. Suverenitet treba posmatrati kao nešto podeljeno između raznih institucija: nacionalnih, regionalnih i međunarodnih, i ograničen je prirodom tog pluraliteta. *Demokratska autonomija*, kao skup prava koje pojed-

⁵³ Uporedi: Frensis Fukujama, *Građenje države*, Filip Višnjić, Beograd, 2005, str. 109-112.

nici imaju na osnovu svog statusa slobodnih i jednakih članova društva, može se ostvariti samo putem organizacija i institucija koje egzistiraju u državi, a istovremno i prevazilaze njene teritorijalne granice.⁵⁴

Gubitak državne suverenosti međutim, ne znači da su današnje države **ostale bez zadataka**. Čini se da je upravo obrnuto. Srazmerno smanjivanje vojnih izdataka koje omogućava gubitak suverenosti **otvara mogućnost** upotrebe tih sredstava za rešavanje problema pred koje savremeni razvoj dovodi ljudsko društvo. U njihovom budućem rešavanju sva iskustva prethodnih razvojnih faza biće korisna. I ona struktura u koju će se današnja država razviti u budućnosti imaće u tom rešavanju svoju ulogu. Kako u ostvarivanju javnog interesa i u odbrani ljudskog društva od novih rizika i opasnosti, tako i uspostavljanju pravednosti koju slobodno konfliktno delovanje ljudi neprestano izbacuje iz ravnoteže.⁵⁵

Glavne promene u svetu koje se već naziru – globalizacija bez regulacije, novi rizici bez novih osiguranja, novi identiteti bez njihove interakcije traže da i **javna uprava** obezbedi kapacitete koje joj istorija do sada nije dopustila razviti.⁵⁶

⁵⁴ Uporedi: Dejvid Held, *Demokratija, država, nacija i globalni sistem*, u *Izazovi modernoj upravi i upravljanju* (Hrestomatija – priredili: Mijat Damjanović, Snežana Đorđević, Timit), Beograd, 1995, str. 113-153.

⁵⁵ Uporedi: Eugen Pusić, *Javna uprava i društvena teorija*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2007, str. 66.

⁵⁶ Uporedi: Eugen Pusić, *Javna uprava i društvena teorija*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2007, str. 97.

TEMA DRUGA

TEORIJSKA SHVATANJA POJMA UPRAVE POJAM UPRAVE U FUNKCIONALNOM I ORGANIZACIONOM SMISLU

2.1. OPŠTI OSVRT NA POJAM „UPRAVA”

Pojam „*uprava*”, na kome se temelji upravno pravo i nauka o upravi je veoma složen.⁵⁷ Iako je u svakodnevnoj upotrebi i reklo bi se *poznat*, uprava je složena pojava i određivanje njenog pojma je komplikovana metodološka operacija.⁵⁸ Najpre, uprava je oduvek bila *dinamička pojava*, koja ima *politička, pravna, psihološka, sociološka*, i druga obeležja. S druge strane, svaka epoha u razvoju države povlačila je sa sobom i *drugu upravu*. Pogrešno je da se orjentišemo ka nekom vanvremenskom, imaginarnom pojmu uprave koji bi važio za sve *razvojne epohe* i *sve tipove država*.⁵⁹ U vreme nastanka savremene pravne države početkom i sredinom 19. veka, smatralo se da *bez oružanih snaga* (vojske i policije) koje predstavljaju *osnovne oblike organa državne uprave, ne može postojati ni država, pošto nasilje primenjuju ti organi*.⁶⁰

Pa i u današnje doba, uprava nema svuda istu ulogu, u Americi na primer, ili negde drugde. Uprkos mnogim zajedničkim elementima kao što su organizaciona struktura, hijerarhija, specijalizacija, autoritet i druge, *uprava na različite načine utiče na okolinu, i zavisna je od nje*. Upravna mašinerija može biti centralizovana ili decentralizovana, otvorena i zatvorena, kontrolisana od političkih partija u totalitarnoj državi, a može biti zavisna i pod uticajem moćnih klijentelskih grupa i industrijskih lobija.⁶¹

Koncept pravne države, o čemu je već bilo reči, prošao je kroz dve faze – prva, ranija, zasnovana je na shvatanju države kao monopola fizičke sile i prinude u društvu, i stavu da je *svaki postupak vlasti opravdan ukoliko je u*

⁵⁷ Stevan Lilić, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu- Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 33.

⁵⁸ Uporedi: Nikola Stjepanović, *Upravno pravo, opšti deo*, Beograd, 1978, str. 18.

⁵⁹ Uporedi: Ivo Krbek, *Upravno pravo FNRJ I*, Zagreb, 1960.. str. 10.

⁶⁰ Uporedi: Slavoljub Popović, *Neka pitanja u vezi sa razvojem savremene uprave*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 1, 1981, str. 23.

⁶¹ Uporedi: Jong S. Jung, *Public Administration and Problem Solving*, Californina, 1986, p. 15.

skladu sa zakonom (legalan). Savremeni koncept *pravne države kao države blagostanja (Welfare State)*, odnosno države koja se stara o doborobiti svojih građana, opštem društvenom i kulturnom napretku, razvoju proizvodnje i usluga i društvenom blagostanju uopšte, temelji se na *konceptu ljudskih prava* i na stavu da *nije dovoljno da postupak vlasti bude legalan*, već i *legitiman*, odnosno *društveno opravdan*.⁶²

Uočljivo je međutim, da su se *teorijska shvatanja koncepta pravne države*, naročito reflektovala na *upravu* i *teorijska shvatanja pojma uprave*.⁶³ Uprava ima *dva osnovna značenja*. Jedno se tiče određenog subjekta, organizacionog oblika, vršioca. Drugo, naročitog rada, odnosno delatnosti.

Dakle, „*uprava*” u odgovoru na pitanje „*ko*” (vrši), i „*uprava*” u odgovoru na pitanje „*šta*” (se vrši). U prvom slučaju govorimo o *organizacionom*, subjektivnom ili strukturalnom, a u drugom, o *funkcionalnom*, objektivnom pojmu uprave. *Teorijski pojam uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu* u savremenom dobu, zavisi od teorijskog shvatanja *pojma pravne države*.⁶⁴

2.2. PRAVNA DRŽAVA I KONCEPTI UPRAVE – UPRAVA KAO VLAST, UPRAVA KAO SLUŽBA I UPRAVA KAO REGULATOR DRUŠTVENIH PROCESA

Za teorijsko određivanje pojma uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu, od ključnog značaja je određivanje *koncepta uprave kao vlasti, uprave kao službe*⁶⁵ i *uprave kao sistema regulacije društvenih procesa*.

⁶² Uporedi: Džon Rols, *Teorija pravde*, Beograd-Podgorica, 1998; Danilo Basta, Diter Miler, *Pravna država – poreklo i budućnost jedne ideje*, Beograd, 1991. i dr.

⁶³ Uporedi: Eugen Pusić, *Javna uprava i društvene teorije*, Društveno veleučilište u Zagrebu – Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2007.

⁶⁴ Uporedi: Zoran Tomić, *Upravno pravo, Upravna kontrola uprave*, Beograd, 1989, str. 16.

⁶⁵ O teorijskim konceptima uprave opširnije: Dejan Milenković, *Uprava kao vlast i uprava kao služba*, Zbornik radova: Prilozi projekta Konstituisanje Srbije kao pravne države – država i pravo, politika i nauka, sveska br 13, Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1997. str. 105-116.

2.2.1. Teorijski koncept uprave kao vlasti

Iz teorijskih shvatanja o državi nastali su i teorijski koncepti uprave: Prvi model *državne uprave* odnosno *uprave kao vlasti*, neraskidivo je povezan sa *prvobitnim* konceptom *pravne države*: on vezuje upravu za državu i određuje je kao jednu od tzv. *pravnih funkcija državne vlasti*. Istovremeno, pravna država obezbeđuje *legalitet* (zakonitost) upravnih odluka. Prema ovom shvatanju, kako je *delatnost države u vršenju političke vlasti regulisana pravom*, to se i *uprava*, u vidu *upravne funkcije*, javlja kao jedna *posebna funkcija državne vlasti*. Ovo shvatanje izvire upravo iz koncepta o podeli vlasti, koja je dovela do nastanka pravne teorije o državi, koja se zasniva na razlikovanju osnovnih funkcija *državne vlasti* čije je vršenje povereno odgovarajućim *državnim organima*.

Vršenje državne vlasti posmatra se kao *stvaranje i primena prava*, odnosno kao vršenje *pravnih funkcija državne vlasti*, a aktivnosti države se određuju s obzirom na određene pravne momente i po tom osnovu razlikuju se: *zakonodavna funkcija (legislativa)*; *sudska funkcija (judikatura)* i *izvršna, odnosno upravna funkcija (egzekutiva)* kao funkcija izdavanja opštih i pojedinačnih *zapovesti* odnosno *primenjivanja prinude* sa ciljem neposrednog izvršenja zakona i drugih propisa. Ostvarivanje svake pravne funkcije države manifestuje se *donošenjem odgovarajućih pravnih akata*. *Donošenje zakona* je manifestacija vršenja zakonodavne funkcije, *izdavanje upravnog (izvršnog) akta* je manifestacija vršenja upravne, odnosno izvršne funkcije, dok je donošenje *sudskog akta, na primer presude*, manifestacija vršenja sudske funkcije.⁶⁶

Prema ovoj koncepciji, aktivnosti koje čine funkcije države razlikuju se od ostalih aktivnosti zato što je njihovo vršenje podvrgnuto specifičnom režimu *prinudnih (kongentnih) pravnih normi*, koje stvaraju *odnos neravnopravnosti* između subjekata koji učestvuju u pravnim odnosima. Pravni odnosi kao takvi se stvaraju, menjaju i gasu vršenjem državne vlasti, a sam odnos neravnopravnosti ima za cilj da osigura ostvarivanje opštih interesa koje država, putem vršenja vlasti treba da realizuje na osnovu svoje *nadmoćne pozicije* u kontaktu sa *građanima*.⁶⁷

⁶⁶ Uporedi: George Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914. (navedeno prema: Nikola Stjepanović, *Upravno pravo I*, Beograd, 1978); Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004, str. 25-26. Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 1999, str. 15-17.

⁶⁷ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1998, str. 25.

Polazeći od zatvorene i apstraktne misaone konstrukcije na osnovama načela legalističkog pozitivizma i normativističke dogmatike, ovaj pristup pojam uprave u teorijskom smislu konstruiše kao ***funkciju državne uprave koja se svodi na autoritativno izvršavanje zakona putem donošenja „upravnog akta” kao pojedinačnih akata vlasti vršenjem upravnog akta kao materijalnih radnji prinude***.⁶⁸

Određivanje funkcionalnog pojma uprave u materijalnom smislu kao upravne funkcije, tj. kao ***pravno regulisanog vršenja upravne vlasti***, od sredine 19. veka pa sve do završetka Drugog svetskog rata dominirao je u teoriji i praksi kontinentalnih evropskih zemalja. S druge strane, u anglosaksonskim zemljama, pre svega u Velikoj Britaniji, shvatanje o postupanju posebnog pravnog režima na osnovu kojeg se izdvaja upravna funkcija od drugih funkcija državne vlasti uglavnom ***nisu došla do izražaja***, posebno iz razloga što je u ovim zemljama u to vreme preovladavalo stanovište da se pravni režim vršenja funkcija države ne razlikuje od „***opšteg režima***” ***običajnog prava*** (common law-a).⁶⁹

Teorijski koncept koji je postojao na evropskom kontinetu, dominirao je do kraja Prvog svetskog rata. Posle Prvog svetskog rata, teorijski koncept se menja, ali nastavlja da dominira u praksi razvijenih demokratskih evropskih zemalja sve do završetka Drugog svetskog rata. On biva i praktično napušten tek nakon Drugog svetskog rata, stvaranjem koncepta ***države blagostanja*** (*Welfare State*) ili, bolje rečeno, novog (višeg) koncepta pravne države, i kao i ***stvaranjem koncepta univerzalnih ljudskih prava***.

Međutim, ovaj pristup, stavljen u koncept tzv. „klasne suštine države i prava” naročito dolazi do izražaja u Sovjetskom Savezu krajem tridesetih godina 20. veka, a pun zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina prošlog veka, jer se pod sovjetskom hegemonijom, ovaj koncept proširio i na druge zemlje Istočne Evrope odnosno tzv. zemlje iza „gvozdene zavese”. Tako je funkcionalni koncept uprave kao aparata vlasti, koji je nazvan ***modelom državne uprave*** postao i suštinsko obeležije totalitarnih i nedemokratskih režima u tadašnjim socijalističkim zemljama. U njima se vršenje uprave svodilo, kako su to isticali i sovjetski autori na ... „***prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva, izgnanstva, hapštenja), upravljanje vojskom i orga-***

⁶⁸ Uporedi: George Jellinek, *Allegemeine Staatslehre*, 1914. Navedeno prema: Nikola Stjepanović, *Upravno pravo*, Beograd, 1978.

⁶⁹ Uporedi: E.C.S. Wade, A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, 10th ed. by A.W. Bradley, Longman Group UK Limited, England, 1987; Peter Cane, *An Introduction to Administrative Law*, 3rd ed. Oxford, 1996. i dr.

nizaciju špijunaže i kontrašpijunaže, zaštitu društvenog poretka i državne bezbednosti i sl”.⁷⁰

Državno-pravni pristup, tj. shvatanje uprave kao *funkcije državne vlasti*, u to vreme, zastupali su i mnogi poznati jugoslovenski teoretičari, ka na primer, akademik i profesor Radomir D. Lukić, prema kome se država svodi na ... „*organizaciju vladajuće klase za zaštitu klasnih interesa putem monopola fizičke sile*, ili Pavle Dimitrijević i Ratko Marković koji *upravno pravo* definišu kao ... „*skup pravnih normi koje regulišu organizovanje, vršenje i kontrolu upravne vlasti*”.⁷¹

Ipak, **socijalističko samoupravno društvo** kao drugačiji tip socijalističke države u nekadašnjoj Jugoslaviji u periodu od 1953. do 1990. godine, imala je mnoga specifična obeležja u odnosu na socijalizam sovjetskog tipa. Ono se zasnivalo na Lenjinovoj ideji o „*odumiranju države*” koja je našla svoje mesto i u Programu tadašnjeg Saveza komunista Jugoslavije. Odumiranje države i prava, trebalo je da za posledicu *ima smanjivanje obima pravnih intervencija države*, sa ciljem da se na kraju takvog procesa, poslovi koje je ranije imala država pretvore u društvene poslove.⁷² „Odumiranje države” u samoupravnom društvu pratila su tri procesa: *deetatizacija, demokratizacija i decentralizacija*. **Deetatizacija** je podrazumevala prenošenje pojedinih poslova koji su imali državni karakter na samoupravne organizacije i zajednice. **Demokratizacija** je podrazumevala *aktivno učešće građana* u „*samoupravnim procesima*” odnosno aktivno učešće „*radničke klase*” i *radnih ljudi* u skupštinama društveno-političkih zajednica i učešće radnika u vršenju odgovarajućih poslova državne uprave.⁷³ **Decentralizacija vlasti** podrazumevala je prenošenje državnih nadležnosti na federalne jedinice i jedinice lokalne samouprave, čime je smanjivan državni intervencionizam centralne vlasti,⁷⁴ naročito u periodu od 1974. do 1990. godine. Tako su u nekadašnjoj samoupravnoj Jugoslaviji, *postojala značajna praktična odstupanja* od klasičnog državno-pravnog pristupa. Uprava je tada obavljala i čitav niz *neautorita-*

⁷⁰ Uporedi: A. I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 165.

⁷¹ Uporedi: Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo I*, Beograd, 1986, str. 217-218. Navedeno prema: Stevan Lilić, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu -Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 57.

⁷² Uporedi: Slavoljub Popović, *Odnosi javne uprave i građanina u samoupravnom sistemu*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3, 1979, str. 336.

⁷³ Uporedi: Slavoljub Popović, *Odnosi javne uprave i građanina u samoupravnom sistemu*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3, 1979, str. 336.

⁷⁴ Uporedi: Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti*, Čigoja, Beograd, 2002.

ktivnih aktivnosti (priprema i staranje o izvršenju javnih politika, priprema društvenih planova i sl) a ne isključivo funkciju „vršenja vlasti”, kao što je to bio slučaj u Sovjetskom Savezu i drugim zemljama Istočnog bloka.

Koncept uprave kao vlasti, u praksi i danas istražava u **nedemokratskim i totalitarnim režimima**, što pokazuje slučaj tzv. „Jasminskog proleća”, odnosno revolucija u Tunisu, Egiptu, Jemenu, Libiji i drugim zemljama Severne Afrike i Bliskog Istoka iz 2011. godine. One su i same proistakle kao „otpor” konceptu **države i njene uprave kao vlasti**.

2.2.2. Teorijski koncept uprave kao javne službe – nastanak

Ideju o **socijalnoj funkciji uprave** prvi je izneo **Klod Anri de Sen Simon** (*Claude Henri de Saint Simon*) još početkom 19. veka. Već u vreme nastanka prvobitnog koncepta pravne države, Simon je smatrao da ... „**vladanje ljudima treba da bude zamenjeno upravljanjem stvarima**.”⁷⁵

Zatim je **Vudrou Vilson**, čuveni američki politikolog, koji je kasnije postao i predsednik SAD, 1887. godine ukazao na to da ...”ima jedva jedan posao državne uprave koji je nekad bio jednostavan, a da danas nije složen”. Kao klasičan primer intervencije države u druge oblasti društvenog života Vilson je naveo korist, ekonomičnost i uspešnost državne poštanske službe u to vreme. Vilson smatra da i SAD treba da pođu putem koim su u to vreme išle evropske države, koje su kupovale i same izgrađivale telegrafске i železničke linije, te na taj način postajale, u takvim oblastima čije je obavljanje od opšteg zanačaj za sve članove zajednice gospodar nad do tada gospodarujućim privatnim kompanijama. Vilson tako ukazuje da država, odnosno njena uprava, više i ne obavlja samo autoritativne aktivnosti, jer je reč o klasičnoj delatnosti vršenja određenih usluga, u kojima nema „kogentnog” odnosa između uprave i građanina, već se taj odnos temelji na principima jednakih prava i obaveza.⁷⁶

Maks Veber, ide zatim i korak dalje, naglašavajući njenu dvostruku ulogu, s jedne strane kao instrumenta za vršenje političke vlasti (uprava kao vlast) a sa druge kao organizacije za vršenje odnosno obavljanje onih delatnosti koje su korisne u opštem interesu. Veber uočava taj presudni dualizam

⁷⁵ Uporedi: Claude Henri de Saint Simon, *Katekizam industrijalaca*, Izbor iz djela, Zagreb, 1979, str. 206-208.

⁷⁶ Uporedi: Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration*, 1887, cit. po izd. 1995. Public Affairs Press, Washington D.C. p. 25.

moderne uprave. Veber je još 1905. godine uočio razliku između uprave-službe, koja obuhvata školstvo, statistiku, zdravstvo, veterinu, izgradnju puteva i dr. i uprave vlasti, centраних organa koju on ocenjuje negativno kao parazita koji služi samo održavanju postojeće političke raspodele vlasti, gotovo bez ikakvih stvarnih interesa, osim možda u finansijskom pogledu.

Ovaj stav se zatim uobličava u *solidarističkim koncepcijama* socijal-funkcionalista početkom 20. veka u Francuskoj, o *državi i upravi kao vršiocu javnih službi*.⁷⁷ Jednostavno, teorijska shvatanja koja su aktivnosti države svodila na vršenje vlasti, nisu više odgovarala realnim životnim uslovima, jer postepeno dolazi do širenja uloge države u društvu i povećanja njene aktivnosti, jer se javljaju drugi oblici aktivnosti koji *nisu bili autoritativnog karaktera*, i nisu predstavljali *klasičan oblik vršenja vlasti*. To se neposredno reflektovalo i na upravu, jer se uprava sve više javlja *kao inicijator i koordinator društveno neophodnih i korisnih poslova*, a funkcija uprave se više *nije mogla svesti na autoritativno izvršenje zakona putem donošenja „upravnih akata” kao pojedinačnih akata vlasti i vršenje „upravnih radnji” kao materijalnih radnji prinude*.⁷⁸

Tako, početkom 20. veka, u Francuskoj pravnoj teoriji nastaje *solidaristička koncepcija*, prema kojoj država i pravo *nisu isključivo* „instrumenti u rukama vladajuće klase” već organizacija koja ima za cilj ostvarivanje interesa društva kao celine.

Nije neočekivano što je ovaj koncept uobličen baš u Francuskoj, jer je prethodno, *Državni Savet* u Francuskoj, rešavajući sporna pitanja u vezi sa radom uprave već počeo da proširuje pojam upravne funkcije jer je u okviru njenog vršenja uključio i *neautoritativne aktivnosti države* koja su dobila obeležja *javnih službi*. Na taj način je pojam uprave u Francuskoj proširen, tako da se pod njim, osim upravne funkcije (kao pravno regulisanog vršenja upravne vlasti), podrazumevalo i vršenje javnih službi. Koncepcija francuskog Državnog saveta o javnim službama bila je formulisana u jednoj njegovoj odluci iz 1903. godine povodom slučaja „*Terije*” („*Terier*” uklanjanje

⁷⁷ Uporedi: Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, 1929; Gaston Jeze, *Les principes généraux de droit administratif, Paris, T. II. La notion de service public*, 1925-1936; Maurice Hauriou, *Precis de droit administratif et de Droit general*, Paris, 1921, p. 144; Roger Bonnard, *Precis de droit administratif*, Paris, 1940 i dr. O solidarističkim koncepcijama opširnije: Dejan Milenković, *Upravna delatnost i pravo javnih službi* (magistarski rad), Pravni fakultetu Univerziteta u Beogradu, Beograd 1999.

⁷⁸ O konceptu uprave kao službe opširnije: Stevan Lilić, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu -Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 57-60.

pasa luralica sa ulica grada Pariza) kojom je potvrđeno da se podrazumeva da sve što se odnosi na organizaciju i funkcionisanje javnih službi spada u **upravnu delatnost**. U zaključku koji je povodom ove odluke dao tadašnji Komesar Vlade Romiju ističe se: „Ako je po nalogu Državnog saveta u interesu zajednice građana preduzeto uklanjanje pasa luralica u departmanu, ono ima karakter prave javne službe (...). Tu postoji prava javna služba, delatnost od opšteg interesa. Sve što se odnosi na organizaciju i funkcionisanje javnih službi, opštih i lokalnih, bilo da uprava deluje putem ugovora, bilo da primenjuje akte vlasti, **predstavlja upravnu delatnost koja po svojoj prirodi spada u nadležnost uprave**”.⁷⁹

2.2.3. Teorijski pojam javne službe – francuski socijalfunkcionalizam

Iz ovih odluka francuskog Državnog Saveta, nastaje teorijski koncept **javne službe**. Nastanak ove teorije, vezan je za čuvenog pravnog teoretičara **Leona Digija** koji je od 1913. godine, zastupao stanovište da se osnovni zadatak države već početkom 20. veka promenio, te da umesto vršenja vlasti, **država ima zadatak da vrši javne službe**. Prema Digijevom mišljenju, koje je kasnije poslužilo kao osnov nastanka koncepta *Welfare State*, ...”država nije više suverena vlast koja zapoveda – **ona je grupa pojedinaca koja raspolaže silom i koji su dužni ovu silu upotrebiti radi stvaranja i upravljanja javnim službama**. Pojam **javne službe** postaje osnovni **pojam savremenog javnog prava**.”⁸⁰ Pri vršenju tih službi, ... „postoji državna intervencija, koja treba da bude potčinjena pravu, regulisana i podređena jednom sistemu **javnog prava**. Taj sistem se ne može više zasnivati na pojmu suverenosti, pošto se primenjuje na akte u kojima se ne vidi nikakav **trag vlasti i zapovedanja**.”⁸¹ Tako za Digija, država, pa posredno i **uprava**, postaje **skup javnih službi**.

Prema tome, za Digija, „osnova javnog prava nije više pravo zapovedanja, već pravilo o uređenju i upravljanju javnim službama. Kada država daje nastavu, deli pomoć siromašnima, kad obezbeđuje saobraćaj ljudi i stvari, u svim tim radnjama države nema ni trga vršenja kakvog prava zapovedanja.

⁷⁹ Detalji ove odluke mogu se pronaći u članku: *Jean Paul Buffelan, Les grandes théories de base du droit administratif Français*, Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d’Etat, Bruxelles, 1967, No. 4. p. 252.

⁸⁰ Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, Geca Kon, 1929, str. XIX-XX.

⁸¹ Uporedi: Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, 1929, Geca Kon, str. 32-33.

Ako je država po samoj svojoj definiciji i prirodi zajednica koja zapoveda, ona treba da to uvek bude. I zato ako ona ma i u jednoj od svih delatnosti nije suverena, to je zato što ona to nikada nije. Pri vršenju svih službi postoji državna intervencija, koja treba da bude potčinjena pravu, regulisana i podređena jednom sistemu javnog prava. Taj sistem se ne može više zasnivati na pojmu suverenosti (vlasti), pošto se primenjuje na akte u kojima se ne vidi nikakav trag vlasti i zapovedanja.”⁸²

Tako za Digiya, *javna služba* jeste „*svaka delatnost čije obavljanje mora biti obezbeđeno, regulisano i kontrolisano od strane onih koji vladaju jer je obavljanje ove delatnosti neophodno za ostvarivanje i razvoj društvene uzajamnosti i ujedno je takve prirode da ne može biti ostvareno bez intervencije vladajuće sile*”.⁸³

Digi smatra, da kao javne službe treba organizovati one delatnosti čija i najkraća obustava dovodi do društvenog nereda, te kao primer navodi štrajk francuskih železnica koji je nedvosmisleno pokazao da železnica u sebi, u provom redu nosi elemente javne službe.

Mnogi francuski teoretičari, kao na prime, *Gaston Žez*,⁸⁴ *Moris Oriju*,⁸⁵ *Rože Bonar*,⁸⁶ *Marsel Valin*,⁸⁷ *Lui Rolan*,⁸⁸ *Andre de Lobader*,⁸⁹ *Žan Rive-ro*⁹⁰ i drugi, zatim su kritikovali ali i unapređivali Digijev koncept države i uprave kao javne službe.

Tako *Moris Oriju* smatra da je javna služba „samo jedan od najefikasnijih postupaka koji koristi uprava da bi obavila svoju misiju”.

Gaston Žez, kritikuje Digijev koncept i ističe da je za: „utvrđivanje pojma javne službe bitna volja onih koji vladaju, jer ističe da će se isključivo smatrati kao javne službe one opšte društvene potrebe od opšteg interesa za koje su oni koji vladaju u određenoj zemlji, odlučili da se te potrebe zadovo-

⁸² Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, Geca Kon, 1929, str. 34.

⁸³ Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, Geca Kon, 1929, str. 51.

⁸⁴ Gaston Jeze, *Les principes généraux de droit administratif, Paris, T. II. La notion de service public*, 1925-1936, str. 16 (Navedeno prema: Dragaš Denković, *Javne službe u francuskom upravnom pravu*, Anali pravnog fakulteta u Beograd, br. 5, 1970, str. 465).

⁸⁵ Uporedi: Maurice Hauriou, *Precis de droit administratif et de Droit general*, Paris, 1921, p. 144.

⁸⁶ Uporedi: Roger Bonnard, *Precis de droit administratif*, Paris, 1940, str. 443.

⁸⁷ Uporedi: Marcel Waline, *Droit administratif*, 6 ed., Paris, p. 620-624.

⁸⁸ Uporedi: Luis Rolland, *Precis de droit administratif*, Paris, 1953, p. 16.

⁸⁹ Uporedi: Andre de Laubadere, *Traite elementaire de droit administratif*, 3.ed., Paris, 1953, p. 40-41.

⁹⁰ Uporedi: Jean Rivere, *Droit administratif*, Ler Partie, Bruxelles, 1966, p. 62-66.

ljavaju postupkom javne službe. Namera onih koji upavljaju je jedino merodavna. Kao što se može videti, Žez za razliku od Digija ne zasniva svoje shvatanje na **društvenoj uzajamnosti** koja masu svesti pojedinaca o društvenim potrebama preobražava u pozitivno pravo, jer su oni koji upravljaju obavezni da se povinuju društvenoj uzajamnosti, već ovu teoriju svodi na nameru onih koji upravljaju da odluče o uvođenju određene javne službe (kao što se može videti Digijevo shvatanje je subjektivno a Žezovo objektivno).

Andre Lobader smatra da je za određivanje pojma javne službe presudan **opšti interes** te je za njega „javna služba svaka delatnost nekog javnog kolektiviteta koja ima za cilj da zadovolji neki opšti društveni interes”. Lobader takođe ukazuje da svaka delatnost koju vrši uprava i nije javna služba. „Privatnim preduzećima uprave nazivaju se one delatnosti uprave čije vođenje uprava nije preduzela zbog opšteg interesa, već utvrđuju za upravu samo neku eksploataciju ili čisto materijalni interes. Tip ove delatnosti je na primer izdavanje nepokretnosti u vlasništvu države u zakup, eksploatacija zemljišnih poseda koji su u vlasništvu različitih javnih tela i dr...”. Javne službe mogu obrazovati različita javna tela, tako da postoje javne službe države, departmana i opština. Na primer narodno obrazovanje je javna služba države, a služba gradskog saobraćajnog je gradska javna služba. Lobader zaključuje da se domen javnih službi menja prema vremenu i koncepcijama onih koji vrše vlast. Namera vladajućih je bitna i merodavna pri ispitivanju da li se radi o javnoj službi ili ne, a to znači da se mora ustanoviti, da li je javna vlast stvarno htela da je osnuje. To je subjektivna koncepcija javne službe uz koju egzistira i objektivna koncepcija, koja ima u vidu prirodu odnosa suštinu izvesne delatnosti i utvrđuje da li ta delatnost objektivno čini javnu službu.

Za **Luja Rolana**, kao javna služba se može uzeti preduzeće odnosno ustanova od opšteg značaja koja je pod vrhovnom upravom onih koji upravljaju, a služi zadovoljenju opštih potreba.

U svakom slučaju, iz ovih teorijskih shvatanja, proizašli su i osnovni elementi pojma javne službe.

Ideje francuskog upravnog prava prenete su i u belgijsku nauku preko belgijskog teoretičara **Andrea Budgengaha**, prema kome pojam javna služba ima dva osnovna značenja. Prvo je **organsko (organizaciono)** i odnosi se na određenu ustanovu odnosno na organizaciju koja vrši javnu službu, prema drugom, **materijalnom i funkcionalnom**, bitan je samo zadatak koji vrši javna služba, dok organizacija koja vrši tu javnu službu ostaje i dalje privatna organizacija.

Od ovog teorijskog stanovišta u određivanju pojma uprave polaze još od tridesetih godina 20. veka pa do danas, i pojedini naši stariji i noviji teoretičari upravnog prava sa bivšeg jugoslovenskog prostora i Srbije, kao na primer, **Lazo Kostić**,⁹¹ **Mihailo Ilić**,⁹² **Nikola Stjepanović**,⁹³ **Slavoljub Popović**,⁹⁴ **Stevan Lilić**⁹⁵ i drugi.

2.2.4. Osnovni elementi teorijskog pojma „javna služba”

Na osnovu iznetih shvatanja pre svega francuskih teoretičara, uočavaju se četiri osnovnih elemenata pojma javne službe.

(1) **Javne službe se osnivaju radi zadovoljenja određenih potreba od opšteg interesa.** Opšti interes predstavlja suštinski element pri određivanju pojma javne službe. One se osnivaju radi zadovoljenja određenih potreba od opšteg interesa, koje su značajane kako za celu društvenu zajednicu tako i za svakog pojedinca. Svaka delatnost uprave nije istvremeno i javna služba, već su to samo one delatnosti kojima se zadovoljavaju potrebe od opšteg interesa i koje se najcelishodnije i najpogodnije mogu zadovoljiti putem osnovane javne službe. Prema tome, organizacija javne službe se može osnivati samo za obavljanje takvih delatnosti, a te delatnosti su: komunalna delatnost, naučna, kulturna, prosvetna, zdravstvena i socijalna delatnost, kao i delatnosti koje imaju za cilj unapređenje određenih grana privrede, uprave ili zadovoljenja opštih potreba stanovništva.

(2) **Javne službe odgovaraju obavezi upravljača da se staraju za opšte dobro.** Od namere onih koji upravljaju zavisi uvođenje javne službe. Međutim, da bi se starali za opšte dobro, oni koji upravljaju imaju obavezu da organizuju i obezbede normalno funkcionisanje određenih delatnosti (službi) koje su od opšteg društvenog interesa. Upravljačima se nameće pravna obaveza da organizuju i obezbede normalno i stalno funkcionisanje određenih delatnosti

⁹¹ Uporedi: Lazo Kostić, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije I – Ustrojstvo uprave*, Beograd, 1933, str. 91-92.

⁹² Uporedi: Mihajlo Ilić, *Administrativno pravo – teorijska pitanja*, Beograd, 1928, str. 9, str. 138-139.

⁹³ Uporedi: Nikola Stjepanović, *Upravno pravo FNRJ – opšti deo*, drugo izdanje, Beograd, 1958, str. 29.

⁹⁴ Uporedi: Slavoljub Popović, *Upravno pravo*, Beograd, 1962, str. 36-45.

⁹⁵ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik, Beograd, 2008.

(službi), kao korelativ vršenja vlasti, jer je svaki pojedinac nadahnut idejom da oni koji upravljaju upravljaju u interesu onih nad kojim upravljaju.

(3) ***Uvek moguća promenljivost.*** Pošto se ljudsko društvo nalazi u neprekidnom razvoju, potrebe za javnim službama postaju sve veće, pri čemu je i sam razvitak ovih službi u zavisnosti od opšteg razvitka civilizacije. Nadležni organ može organizaciju i rad javnih službi uvek modifikovati što zavisi od razvoja potreba od opšteg interesa. Istovremeno, protokom vremena mogu i prestati izvesne okolnosti čime prestaju i potrebe za postojanjem neke javne službe.

(4) ***Svi građani su jednaki u korišćenju javne službe.*** Javne službe su dužne da svoje usluge i činidbe pružaju svim licima koja ispunjavaju određene uslove za korišćenje tih usluga i činidbi. Pri korišćenju usluga javnih službi, primenjuje se načelo jednakosti koje se manifestuje u dva pravca: prvo, javne službe su dužne da svoje usluge pruže svima koji ispunjavaju određene uslove za njihovo korišćenje, mada je u izvesnim slučajevima ostavljeno organizacijama koje obavljaju poslove javnih službi da same određuju koje će kategorije građana imati pravo na njihove usluge; drugo organizacija javne službe je dužna da svim korisnicima pruži uz jednake uslove i jednake usluge i činidbe.

2.2.5. Kritika koncepta uprave kao javne službe i uprava kao sistem regulacije društvenih procesa

Ipak i ovaj koncept je pedesetih i šezdesetih godina prošlog veka dospao u krizu, jer se i ovaj koncept menjao i razvijao. Vremenom su nastali i novi oblici javnih službi poput industrijskih i komercijalnih koji su doveli do pitanja neke od zaključaka koji su proisticali iz učenja o javnim službama, što je zahtevalo i dalje unapređenje teorijskog pristupa.

Marsel Valin smatra da javne službe u to vreme nemaju onaj značaj i ulogu koji su joj pridavali stariji pisci. Valin Konstatuje da je pojam javne službe veoma rastegljiv i da se teško može obuhvatiti jednom definicijom, usled čega je izbegava i zakonodavac i teorija. Po Valinu, postoje tri osnovne vrste javnih službi: (1) ***javne službe u neposrednoj režiji uprave*** kada uprava neposredno obezbeđuje građanima izvesnu činidbu, odnosno vrši javnu službu na svoj teret, preduzima na sebe odgovornost za uspešno vođenje jedne aktivnosti u javnom iteresu; (2) ***konsecionirane javne službe*** čiji nastanak samo provocira uprava i zadovoljava se time što je kontroliše dok privatno lice organizuje i obavlja delatnost i (3) ***zainteresovana režija javne službe***

u kojoj pojedinac koji preuzima obavljanje neke javne službe nema pravo naplaćivanja usluga od korisnika, jer to pravo pripada samo javnom telu koje je osnovalo javnu službu. Prema ugovorima, koji mogu biti različiti, utvrđuje se renta za pojedinca koji preuzima obavljanje zainteresovane režije javne službe.⁹⁶

Tako je teorija vremenom počela da posmatra upravu kao ukupnost aktivnosti izvršenja zakona izdavanjem pravnih akata (opštih i pojedinačnih), obavljanja materijalnih operacija autoritativnog karaktera ali i aktivnosti vršenja odnosno osiguravanja i kontrolisanja administrativnih javnih službi podvrgnutih posebnom režimu upravnog prava.

Prema ovom stanovištu, u uslovima savremenog materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, shodno konceptu ljudskih prava, državna vlast se transformiše u javnu službu, sa zadatkom da obezbedi uslove koji su neophodni za razvoj i napredak društva u oblasti obrazovanja, socijalne politike, zdravstvene zaštite, naučnih istraživanja, zaštite prirode, privrednog razvoja i dr, a zatim i u složenog regulatora društvenih procesa, kojima administracija kao takva upravlja. Polazeći od toga, u teoriji i praksi razvijenih zemalja danas se posebno ističe da je savremeni koncept uprave koja ***neposredno pruža javne usluge ili obezbeđuje, reguliše i koordinira sistem u kome drugi (privatni) subjekti pružaju usluge građanima***, proistekao iz shvatanja ***države kao organizacije čija funkcija nije vršenje vlasti, već socijalna regulacija društvenih procesa***.

Ova promena uloge uprave, između ostalog, dovela je i do nastanka i širenja novih organizacionih oblika „uprave”. Već sredinom 60-tih godina u SAD, kao i pod uticajem širenja institucije Ombudsmana na evropskom kontinetu,⁹⁷ dolazi do nastanka nezavisnih specifičnih organa i reguliornih paradržavnih tela, na koje se vremenom prenosi sve više ***klasičnih upravnih ovlašćenja***, ali istovremeno, oni postaju i ***tvorci*** novih, manje formalnih i krutih pojedinačnih akata kao što su to ***predlozi, preporuke*** i drugi, ***kao specifičnih pojedinačni akta nezavisnih i samostalnih organa i tela***. Sve to vremenom u daljem razvoju teorijskog koncepta ***uprave kao sistema za socijalnu regulaciju društvenih procesa***.

⁹⁶ Uporedi: Marcel Waline, *Traité élémentaire de droit administratif*, Recueil Sirey, Paris, 1951. p. 624.

⁹⁷ Uporedi: Stevan Lilić, Biljana Kovačević-Vučo, Dejan Milenković, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002.

2.2.6. Uprava kao sistem regulacije društvenih procesa

Koncept uprave kao *sistema regulacije društvenih procesa* podrazumeva, dakle, da se aktivnostima uprave u regulaciji društvenih procesa ne pristupa kao *vladanju ljudima*, već kao procesu *legitimnog uticaja na ponašanje ljudi* prema unapred postavljenim *standardima*. Polazeći od iznetog, može se reći da je osnovna socijalna funkcija i društvena uloga uprave, odnosno države u tome da svojim aktivnostima, ili koordinisanjem aktivnosti drugih (privatnih) subjekata pri obavljanju određenih delatnosti od opšteg interesa, ostvari opšte blagostanje društva (*welfare*).

Drugim rečima, opšte ciljeve društva, država realizuje ostvarivanjem *opštih*, odnosno *javnih interesa (bono publico)* kao onih interesa koji stoje iznad pojedinačnih (ličnih ili grupnih). Uostalom, upravo su se prema ovom kriterijumu, mogle jasno razlikovati demokratske od autoritativnih država, posebno ranije socijalističke sovjetskog tipa od savremenih socijalnih država. Tako, dok se u socijalističkim državama sovjetskog tipa *opšti ciljevi društva prvenstveno realizuju autoritativnim putem i vršenjem vlasti* (npr. kako je to tvrdio A.I. Denisov), *dotle se u socijalnim državama javni interesi prvenstveno realizuju neautoritativnim putem i obavljanjem ili obezbeđenjem, nadziranjem i regulisanjem javnih službi* (npr. kako to tvrdi Leon Digi).⁹⁸

Rezultati ovih proučavanja, posebno tzv. velikih upravnih sistema (npr. zdravstvene službe, državne uprave, industrijske korporacije, saobraćajne mreže, urbani konglomerati i sl), pokazuju da se u složenim savremenim uslovima života upravljanje može odvijati samo prema unapred određenim pravilima (standardima). U tom smislu, upravnu delatnost, kao stručnu i kontinuiranu delatnost, mogu obavljati samo *profesionalni* i *depolitizovani* upravni službenici. Sa druge strane, kako postavljanje političkih ciljeva nije stvar stručnosti već politike, *upravni službenici ne treba da se bave politikom*, jer je to posao *političara*.⁹⁹

U drugoj polovini u 20. veka, pojavljaju se prve kompleksne analize uprave u savremenom industrijskom društvu koje kombinuju *političko* i *tehnoško* stanovište, i koje kao središnje pitanje postavljaju *odnos uprave i po-*

⁹⁸ Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999, str. 15-23; Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004, str. 22-23.

⁹⁹ Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004, str. 22.

litičke vlasti. Polazeći od sadržinskog jedinstva tehnologije obavljanja upravnih aktivnosti kao brojnih i složenih funkcija upravljanja, kako u „javnom” (državnom), tako i u „privatnom” (poslovnom) sektoru, umesto dotadašnjeg teorijskog pojma *državno-pravne uprave*, nastaje tzv. *ciljno-racionalni koncept* moderne *upravne organizacije*. Ovaj model naglašava dvostruku ulogu uprave: sa jedne strane, *uprava se može posmatrati i kao instrument za vršenje političke vlasti* („uprava kao vlast”), a sa druge, i kao *organizacija za vršenje javnih službi* („uprava kao služba”)¹⁰⁰ ili *organizacija za vršenje ili regulisanje i koordinisanje vršenja javne službe* (regulacija društvenih procesa).

U ovakvim okolnostima, uprava ostvaruje svoju socijalnu funkciju *kao regulator društvenih procesa*, pri čemu *ne mora biti ta koja kroz svoje „organizacione” oblike javnih službi, i sama vrši usluge građanima*. U složenim i dinamičnim uslovima savremenog života, upravo je *javna uprava* ta organizaciona infrastruktura koja bi trebala da raspolaže velikim stručnim znanjem, ljudskim potencijalom i materijalnim resursima za efikasnu regulaciju (i koordinaciju) društvenih procesa. Istovremeno, *sa porastom uloge uprave kao instrumenta regulacije, opada njena uloga kao vršioca političke vlasti i prinude*, što se direktno reflektuje i na njene ukupne aktivnosti, odnosno na *upravnu delatnost* uopšte.¹⁰¹

Koncept socijalne regulacije proizilazi iz okolnosti da ljudi u društvu ostvaruju svoje interese kako u odnosima međusobne saradnje, tako i u međusobnim sukobima. Međusobna konkurencija pojedinaca i društvenih grupa za relativno oskudna materijalna i društvena dobra ispoljavaju se bilo kao *dominacija* (kada se interesi jednih ostvaruju na račun drugih), bilo kao *kompromis* (kada se interesi ostvaruju samo jednim delom i nikad u potpunosti). Koncept socijalne regulacije polazi od stanovišta da *upravni sistem*, kao sistem ljudske saradnje, ima za cilj *neutralizaciju kontigentnosti*, tj. negativnih efekata neizvesnosti koji proizilaze iz mogućeg nelegitimnog ponašanja drugih u društvenoj interakciji.¹⁰²

¹⁰⁰ Uporedi: Dejan Milenković, *Uprava kao vlast i uprava kao služba*, Biblioteka Srbija – pravna država, knjiga br. 13, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1997, str. 105-116.

¹⁰¹ Uporedi: Dejan Milenković, *Upravna delatnost i pravo javnih službi* (magistarski rad), Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 1998. str. 14.

¹⁰² Uporedi: Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004, str. 16-18.

2.3. TEORIJSKI POJAM UPRAVE U FUNKCIONALNOM SMISLU – DELATNOST UPRAVE

Međutim, sada nastaje problem. Jer, ako pođemo od *pojma uprave kao regulatora društvenih procesa*, onda se ovaj pojam odnosi na *teorijski pojam uprave u funkcionalnom smislu*.

Iz ovog ugla, uprava se posmatra kao posebna *delatnost*, tj. kao racionalna (svesna i svrsishodna) aktivnost ljudi. Teorijski odrediti funkcionalni pojam uprave, znači teorijski definisati *osnovne aktivnosti* kojima *uprava (kao organizacija) ostvaruje svoje zadatke i poslove*, odnosno putem kojih uprava, sa stanovišta koncepta uprave kao sistema regulacije društvenih procesa, *ostvaruje svoju socijalnu funkciju u društvu*.¹⁰³

U skladu sa savremenim pojmom i shvatanjem države, već u drugoj polovini 20. veka bilo je primetno da je, usled znatno izmenjene uloge same države u društvu, kao posledicu imalo i promenu shvatanja *aktivnosti uprave*. Kako se aktivnosti uprave *nisu* više mogle svesti samo na vršenje *upravne funkcije kao funkcije vršenja vlasti*, one počinju da se posmatraju kao *delatnost* države. Zato je i termin *upravna funkcija*, koji je služio da označi pravni režim i način vršenja upravne vlasti, u savremeno doba zamenjen izrazom *upravna delatnost*. Ali, i ovaj pojam je vrlo složen, a i oko njega se još uvek i u teoriji vodi popriličan spor u nauci o upravi i upravnom pravu. „U najširem smislu uprava se obeležava kao trajno i plansko delovanje radi postizanja određenog uspeha. Ali time je u najboljem slučaju, dato samo opšte obeležje ovog pojma ali ne i njegova specifična oznaka. Uprava može obuhvatati samo određeni deo takvog delovanja, ali glavna teškoća počiva baš u utvrđivanje ove specifičnosti”.¹⁰⁴

Teorijski odrediti *pojam uprave u funkcionalnom smislu*, znači teorijski definisati *osnovne aktivnosti* kojima uprava (kao organizacija) ostvaruje svoje zadatke i poslove, te se teorijsko određivanje pojma uprave u funkcionalnom smislu kao *posebne delatnosti koju obavlja uprava*, svodi na određivanje sadržine i karakteristika onih njenih aktivnosti koje se označavaju kao uprava u smislu upravne delatnosti. Međutim, i one se zatim mogu dalje utvrđivati shodno njihovim *formalnim* i *materijalnim* obeležijima.¹⁰⁵

¹⁰³ Uporedi: Stevan Lilić, *Organski pojam uprave*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1-4, 1983, str. 487-494.

¹⁰⁴ Ivo Krbek, *Upravno pravo FNRJI*, Beograd, 1955, str. 18.

¹⁰⁵ Pavle Dimitrijević, *Javna uprava*, Niš, 1964, str. 13-14; Dejan Milenković, *Upravna delatnost i pravo javnih službi* (magistarski rad), Pravni fakultet u Beogradu, 1999, str. 19-22.

Polazeći upravo od koncepta socijalne funkcije države i uprave u čijem je osnovu **teorijski model uprave** kao **javne službe**, sadržina **funkcionalnog pojma uprave kao upravne delatnosti** podrazumeva ukupnost svih aktivnosti uprave, i **autoritativnih** (upravni akt, prinudne radnje), ali i **neautoritativnih** (učestvovanje u oblikovanju politike, praćenju stanja, razvojnim poslovima, vršenju upravnih radnji neautoritativnog karaktera i sl), te funkcionalni pojam uprave danas upravo i čini sadržinu **teorijskog pojma javne uprave u funkcionalnom smislu**.

Javna uprava je pojam koji u **funkcionalnom smislu**, podrazumeva **sve delatnosti odnosno aktivnosti koje uprava kao organizacija za socijalnu regulaciju društvenih procesa obavlja**.¹⁰⁶

Kako upravna delatnost obuhvata aktivnosti kojima uprava ostvaruje svoju **socijalnu funkciju, konkretni oblici vršenja upravne delatnosti** u jednom pravnom sistemu **određuju se na osnovu zakona i drugih pravnih propisa** kojim se ona reguliše od strane države.

U poslednjih nekoliko decenija, kroz jačanje evropskih integracionih procesa, stvaranja Evropske unije i evropskog pravnog (i upravnog) prostora nastaju i određeni **nadnacionalni standardi** koji se odnose na kreiranje upravnih delatnosti i njihovo vršenje od strane uprave. Time nastaju nove perspektive u globalnom razvoju upravnih delatnosti (i upravne organizacije takođe) koje je sve do skora, bile pod neprikosnovenim suverenitetom države.

TEORIJSKI POJAM UPRAVE U ORGANIZACIONOM SMISLU – ORGANIZACIJA UPRAVE

Određivanje **teorijskog pojma javne uprave u funkcionalnom smislu, prethodni** određivanju **organizacionog pojma uprave u teorijskom smislu**. Na osnovu ovako određenog pojma javne uprave u funkcionalnom smislu, uprava se u **organizacionom smislu** može odrediti **kao organizacija koja za svoj osnovni cilj ima vršenje upravne delatnosti**.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Uporedi: Dejan Milenković, *Upravna delatnost i pravo javnih službi* (magistarski rad), Pravni fakultet, Beograd, 1998, str. 21-22.

¹⁰⁷ Uporedi: Uporedi: *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik, Beograd, 2008. str. 81-83. Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999, str. 35-36.

Posmatrajući upravu kao organizaciju možemo da uočimo da **upravna organizacija** obuhvata najpre **organizacionu celinu** u okviru **posebne državne organizacione podstrukture uprave na centralnom i nižim nivoima vlasti** (ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva i posebne upravne organizacije na centralnom nivou, odnosno sekretarijati i uprave na lokalnom nivou). Međutim, ovlašćenje za vršenje upravne delatnosti mogu imati i subjekti koji se takođe nalaze u okviru državne organizacione strukture, ali u okviru **drugih državnih organizacionih podsistema**, van organizacione podstrukture upravnih organa. Takvi subjekti su recimo, posebna tela koja se nalaze u organizacionom okviru **sudskih ili zakonodavnih organa**, kao na primer, **sudska uprava** ili **stručna služba skupštine**.¹⁰⁸

U poslednjih tridesetak godina, nastaju i novi, raznorodni sistemi, koji su, po svojoj prirodi, između **državnog i vandržavnog sistema**. Reč je o specifičnim organizacionim sistemima oličenim u **nezavisnim i samostalnim organima i telima** čiji je formalni osnivač putem zakona država, i kojima je delimično, pa čak i pretežno, **povereno vršenje upravnih javnih ovlašćenja**, odnosno obavljanje **upravne delatnosti**.

Sledeću celinu čine **subjekti** koji se **nalaze izvan organizacione strukture države** ali su sa njom **neraskidivo povezani**, s obzirom da je država **njihov osnivač**, a koji obavljaju **poslove od opšteg interesa**, odnosno **vrše javnu službu** kao što je to slučaj sa **ustanovama** (muzeji, bolnice, škole, fakulteti) ili **javnim preduzećima** (železnica, elektroprivreda, fiksna telefonija, vazdušni prevoz i sl).¹⁰⁹

I na kraju, tu su i **nedržavni subjekti kojima su zakonom poverena upravna javna ovlašćenja** (Auto-moto savez i sl), odnosno ovlašćenja da obavljaju neke od autoritativnih i neautoritativnih upravnih delatnosti, iako je reč o subjektima privatnog prava, **čiji osnivač nije država niti je to jedinica lokalne samouprave**.

„U organizacionom smislu, uprava se javlja kao složena upravna organizacija koja je sastavljena od brojnih i raznovrsnih organa i organizacionih oblika koji uspostavljaju međusobnu komunikaciju na osnovu unapred utvrđenih pravila i propisa.”¹¹⁰ S obzirom da se kao vršioci upravne delatnosti osim organa državne uprave i drugih državnih i paradržavnih organa koji su

¹⁰⁸ Uporedi: Dejan Milenković, *Upravna delatnost i pravo javnih službi* (magistarski rad), Pravni fakultet, Beograd, 1998, str. 111.

¹⁰⁹ Uporedi: Dejan Milenković, *Upravna delatnost i pravo javnih službi* (magistarski rad), Pravni fakultet, Beograd, 1998, str. 48-49.

¹¹⁰ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo* (drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje), Savremena administracija, Beograd, 1998, str. 32.

ovlašćeni za vršenje upravnih aktivnosti mogu pojaviti i *nedržavni subjekti* sa upravnim javnim ovlašćenjima, *uprava se i u organizacionom smislu*, shodno konceptu socijalne regulacije i pojmu uprave u funkcionalnom smislu, pojavljuje kao „*javna uprava*”, odnosno kao *organizacija koja vrši javnu službu*, odnosno kao *javna služba*.¹¹¹

Javna uprava u organizacionom smislu obuhvata, dakle, pored *državne uprave* i *upravu svih javnopravnih ličnosti ili samouprava*, kao i *privatnih subjekata* kojima je zakonom povereno vršenje upravnih javnih ovlašćenja, te je *organizacioni pojam javne uprave širi od pojma državne uprave (u organizacionom smislu)*.

„Pravna teorija u savremenim građanskim državama, ne tretira pod upravom samo delatnosti državnog organizma u užem smislu, već i onu *samoupravnih tela* (u širokom smislu te reči) pa i *privatna lica koja vrše službu od naročitog značaja za društvo*. Spram užeg pojma uprave, koju vrše sami državni organi, to bi bio *širi pojam uprave*, koji se označava kao *javna uprava* ili *javna služba*”.¹¹²

Na osnovu iznetog može se reći da je današnji teorijski model uprave, proizašao iz savremenih koncepcija o upravi kao javnoj službi, kako u smislu upravne delatnosti kao vršenja javnih službi, tako i u smislu javne uprave kao državnih organa i nedržavnih subjekata koji obavljaju upravnu delatnost. To je suština savremenog modela uprave kao sistema za socijalnu (društvenu) regulaciju, odnosno *modela javne uprave*.¹¹³

Dakle, *javna uprava* se kao normativno definisana „*organizaciona struktura*” jasno *razlikuje* od „*delatnosti javne uprave*”, kao korpusa različitih, složenih i brojnih „*poslova i zadataka*” koje se obavljaju *u cilju pružanja profesionalne i stručne podrške Vladi u sprovođenju politike i realizaciji strategija razvoja (public policy) i pružanju ili obezbeđenja pružanja javnih usluga (public service) građanima*.

¹¹¹ Uporedi: Dejan Milenković, *Upravna delatnost i pravo javnih službi* (magistarski rad), Pravni fakultet, Beograd, 1998, str. 23.

¹¹² Uporedi: Ivo Krbek, *Upravno pravno FNRJ I*, Beograd, 1955, str. 18; Slavoljub Popović, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 1/1981, str. 22-23; Milan Marković, *Pravna pitanja reorganizacije uprave u Srbiji i Crnoj Gori* (doktorska disertacija), Pravni fakultet u Beogradu, 1998, str. 16. i dr.

¹¹³ Uporedi: Dejan Milenković, *Upravna delatnost i pravo javnih službi* (magistarski rad), Pravni fakultet, Beograd, 1998, str. 24.

TEMA TREĆA

AUTORITATIVNE I NEAUTORITATIVNE DELATNOSTI JAVNE UPRAVE – POZITIVNO PRAVNI POJAM UPRAVE U FUNKCIONALNOM SMISLU U SRBIJI

3.1. OPŠTI OSVRT NA POZITIVNO-PRAVNI POJAM UPRAVE I IZVORE PRAVA KOJI SE ODOSE NA JAVNU UPRAVU

Za razliku od teorijskog pojma uprave, tzv. pozitivno-pravni pojam uprave određuje upravu polazeći od važećih (pozitivnih) ustavnih i zakonskih propisa.¹¹⁴

Dok određivanje teorijskog pojma uprave jeste značajno za utvrđivanje opšte koncepcije uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu, **pozitivno pravni pojam** uprave ima značaj za praktičnu primenu konkretnih pravnih normi o radu i organizaciji uprave. Zato se teorijski i pozitivno-pravni pojam po pravilu ne podudaraju uvek u potpunosti, iako imaju određene zajedničke karakteristike. Naime, pre bi se moglo reći da pozitivno-pravni pojam uprave jeste pojam koji **teži da prati** određeni teorijski koncept. Ustavotvorac i zakonodavac po pravilu ne određuju pojam uprave na izričit i jedinstven način pri određivanju pozitivno-pravnog pojma uprave, usled čega je potrebno pristupiti tumačenju i izvršiti odgovarajuću analizu važećih normi iz ove oblasti.¹¹⁵

Kao i kod teorijskog pojma uprave, i kod **pozitivno-pravnog pojma uprave** moguće je utvrditi **pozitivno-pravni pojam uprave u funkcionalnom i pozitivno-pravni pojam uprave u organizacionom smislu**.

U tom smislu, pozitivno pravni pojam uprave u teorijskom i organizacionom smislu, u najvećoj meri zavisi od **važećih izvora prava koji se odnose na javnu upravu u Srbiji**, a to su ustav, zakon, podzakonski akti i u veoma ograničenoj meri sudska praksa.

¹¹⁴ Uporedi: Nikola Stjepanović, *Upravno pravo I*, Beograd, 1973, str. 27-31; Slavoljub Popović, *Upravno pravo – opšti deo*, Beograd, 1989, str. 42-45 i dr.

¹¹⁵ Uporedi: *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 89.

3.1.1. Ustav

Kako Ustav i ustavni akti (npr. ustavni amandmani, ustavni zakoni i sl.) predstavljaju izvor svih grana prava jednog pravnog sistema, ustavom i ustavnim aktima, po pravilu, se uređuju se i određena pitanja iz pojedinih grana prava koja se smatraju vitalnim za društvenu zajednicu (npr. vrste svojine, višestranački pluralizam, ukidanje smrtne kazne i sl.). Ustavom se obezbeđuje najviša pravna zaštita, tako što se onemogućava drugačije regulisanje pojedinih pitanja zakonom. Pošto su ustavne odredbe načelnog karaktera (tzv. ustavna načela), njih je potrebno razraditi zakonima i podzakonskim propisima.¹¹⁶ U Srbiji je reč o *Ustavu Republike Srbije i Ustavnom zakonu za sprovođenje Ustava Republike Srbije* iz 2006. godine.¹¹⁷

Ustav kao izvor prava, se može javiti kao *neposredni* ili kao *posredni* izvor prava za *javnu upravu*. Ustav je *neposredni izvor* prava za organe uprave kada oni mogu i moraju da zasnivaju svoje akte direktno na pojedinim odredbama ustava, a to je samo onda kada ustav izričito ustanovljava organe uprave, daje ovlašćenje i određuje njihove dužnosti, kao i kada određuje oblike kontrole.¹¹⁸ Međutim, primetno je već iz Ustava Srbije, da pojam „*javna uprava*” nije pozitivno pravni pojam u srpskom pravnom sistemu, jer Ustav, a zatim, konsekventno ni zakoni i podzakonska akta), ne koriste termin „*javna uprava*”. Ustav Srbije sadrži *odgovarajuće odredbe o (državnoj) upravi*, ali u tome ne ostaje do kraja konsekventan, te u jednoj od odredaba, umesto termina „državna uprava” koristi termin „uprava”.

Pojam državna uprava najpre se pojavljuje u delu Ustava koji se odnosi na Vladu. Jedna od nadležnosti Vlade je da usmerava i usklađuje rad organ državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom. U pogledu odgovornosti Vlade, Vlada je *odgovorna* Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine, kao i za *rad organa državne uprave*.¹¹⁹

¹¹⁶ Uporedi: *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 171.

¹¹⁷ *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06 i *Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06.

¹¹⁸ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – JP Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 171.

¹¹⁹ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06. čl. 123. st. 1 tač. 5 i čl. 124.

Ustav zatim sadrži i poseban odeljak pod nazivom Državna uprava, koga čine dva člana.¹²⁰ Ustav najpre određuje položaj državne uprave te delimično utvrđuje organizacione oblike organa državne uprave (ministarstva), ali propušta da odredi poslove državne uprave, prepuštajući određenje poslova zakonu.

„Državna uprava je samostalna, vezana Ustavom i zakonom, a za svoj rad odgovorna je Vladi. Poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave određeni zakonom. **Poslovi državne uprave i broj ministarstava određuju se zakonom.** Unutrašnje uređenje ministarstava i drugih organa državne uprave i organizacija propisuje Vlada.”¹²¹

Ustavotvorac zatim, širi „krug subjekata” koji obavljaju poslove državne uprave, ali ne određuje ove subjekte jednim jedinstvenim nazivom (ne koristi termin **javna uprava** ili bilo koji drugi kojim bi svi vršioci poslova državne uprave, ili poslova uprave bili označeni. Ustavna odredba glasi:

„U interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad, **zakonom se može poveriti obavljanje određenih poslova** iz nadležnosti Republike Srbije **autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave.** Pojedina **javna ovlašćenja** se mogu zakonom **poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima.** **Javna ovlašćenja** se mogu zakonom poveriti i **posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija** u pojedinim oblastima ili delatnostima. Republika Srbija, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave mogu **osnovati javne službe.** Delatnosti i poslovi zbog kojih se osnivaju javne službe, njihovo uređenje i rad propisuje se zakonom.”¹²²

Na ovaj način Ustav Republike Srbije se **približava teorijskom pojmu uprave u organizacionom smislu** (o čemu je prethodno bilo reči), ali propušta da ih terminološki i odredi. S druge strane, pojam „javno ovlašćenje” u ovoj ustavnoj odredbi, treba tumačiti u kontekstu **„upravnih javnih ovlašćenja”** (jer je reč o odeljku Ustava koji nosi naziv Državna uprava pa je logično da je Ustavotvorac mislio na ovlašćenja za obavljanje poslova, odnosno delatnosti državne uprave).¹²³

¹²⁰ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06. čl. 136-137.

¹²¹ *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06. čl. 136.

¹²² *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06. čl. 137.

¹²³ O pojmu (upravnih) javnih ovlašćenja opširnije: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999. str. 87-92.

Već u narednom odeljku, Ustav utvrđuje poseban oblik kontrole uprave „oličen” u instituciji Zaštitnika građana (ombudsmana). **Zaštitnik građana** je nezavisan državni organ koji **štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave**, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i **drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja**.¹²⁴ I iz ove ustavne odredbe jasno je da Zaštitnik građana, vrši specifičan oblik kontrole ne samo „državne uprave” (odnosno posebne organizacione podstrukture organa uprave na centralnom nivou vlasti) već i drugih vršioaca „**upravnih javnih ovlašćenja**” odnosno vršilaca uprave (javne uprave).

I poslednji član Ustava koji se odnosi na upravu nosi naziv „**Zakornost uprave**” Zakornost uprave u kontekstu **zasnovanosti na zakonu** obuhvata i sudsku kontrolu zakonitosti upravnih akata (i radnji) od strane suda u specifičnom sudskom postupku koji nosi naziv upravni spor. Ustavotvorac u ovom članu **odstupa od termina državna uprava**, i koristi termin „**uprava**”, a iz ustavne formulacije proizilazi da se „zakornost” odnosi na sve vršioce upravnih poslova (delatnosti), odnosno da se ovde pojam „uprava” koristi u kontekstu pojma „**javna uprava**”.

Ona je Ustavom određena na sledeći način: „Pojedinačni akti i radnje državnih organa, organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, organa autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, moraju biti **zasnovani na zakonu**. Zakornost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu podleže preispitivanju pred sudom u **upravnom sporu**, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita.”¹²⁵

Iz svega navedenog, ostaje nejasno zašto je Ustav Republike Srbije propustio da odredi i „uvede” u pozitivno pravo pojam **javna uprava**, kada on, iz prethodno navedenih ustavnih odredaba, bar u organizacionom smislu već jasno proizilazi.

3.1.2. Zakon kao izvor upravnog prava

Kao izvor upravnog prava, **zakon** se javlja kao **primarni i najvažniji formalni izvor** upravnog prava. Dok se u širem smislu pod zakonom podrazumeva svako opšte pravilo (što je od ključnog značaja za razlikovanje

¹²⁴ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06, čl. 137.

¹²⁵ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06, čl. 138.

„normativnog” i „upravnog” javnog ovlašćenja), dotle se u *užem smislu* pod zakonom podrazumevaju norme koje je doneo poseban zakonodavni organ u posebnom zakonodavnom postupku.

Zakoni se javljaju kao *osnovni izvori prava* u oblasti javne uprave. Njima se utvrđuje njena organizacija, poslovi (delatnosti) uprave, sudska kontrola uprave, pa i pozitivno-pravni pojam uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu.

U vezi sa *organizacijom uprave* u *Srbiji* značajni su: *Zakon o državnoj upravi* (2005 sa kasnijim izmenama i dopunama); *Zakon o ministarstvima* (2011); *Zakon o državnim službenicima* (2005 sa kasnijim izmenama i dopunama), *Zakon o teritorijalnoj organizaciji* (2007), *Zakon o lokalnoj samoupravi* (2007); *Zakon o javnim agencijama* (2005); *Zakon o javnim službama* (1991), *Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa* (2000), *Zakon o Vladi* (2005) i dr.

U vezi sa *utvrđivanjem i obavljanjem poslova* (delatnosti) uprave i *kontrolom* vršenja poslova uprave u *Srbiji* su značajni: *Zakon o državnoj upravi* (2005 sa kasnijim izmenama i dopunama) *Zakon o opštem upravnom postupku* (1997), *Zakon o upravnim sporovima* (2009), *Zakon o Zaštitniku građana* (2005), *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* (2004) i brojni drugi.

3.1.3. Podzakonski opšti akti Vlade i organa državne uprave kao izvori upravnog prava

Podzakonski opšti akti su opšti akti koji su po svojoj pravnoj snazi niži od zakona. Podzakonski akati (propisi) razrađuju pojedine norme zakona ili više njih, i time približavaju i prilagođavaju različna i apstraktna pravila sadržana u zakonima, organima i organizacijama koji su nadležni da ih primenjuju. Oni, po svojoj prirodi i funkciji, proizilaze iz zakona i služe njegovom izvršenju.¹²⁶ Kako se ističe, podzakonski opšti akti su *generički naziv* za propise slabije pravne snage od zakona, koje donose, po pravilu, nezakonodavni, izvršni i upravni organi, a ukoliko ih donose zakonodavni organi, onda ih ne donose po postupku po kome donose zakone (zakonodavni postupak), nego po postupku manje složenom od zakonodavnog postupka. Ovim izrazom obuhvataju se, takođe, i opšti akti koje donose organi lokalne samouprave. Po-

¹²⁶ Uporedi: Ljubomir Sekulić, *Osnovi upravnog prava*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2004. str. 18-20.

stojanje podzakonskih opštih akata pretpostavlja postojanje zakona. Tek sa podzakonskim aktima donetim radi izvršavanja zakona, zakon postaje potpun akt, podoban za primenjivanje i ostvarivanje u njemu sadržanih ciljeva. Podzakonskim aktima ne može se uređivati materija koja prethodno nije bila uređena zakonom. Osim toga, podzakonskim opštim aktima ne mogu se zasnivati ovlašćenja i obaveze subjekata mimo onih utvrđenih zakonima. „Zbog toga se oni uvek donose na osnovu i u saglasnosti sa zakonom.”¹²⁷

U našem pravnom sistemu **podzakonski opšti akti** kao izvori prava za **javnu upravu**, prema donosiocu mogu biti: (1) podzakonski opšti akti skupština; (2) podzakonski opšti akti predsednika Republike, (3) podzakonski opšti akti vlade, (4) podzakonski opšti akti organa uprave, (5) podzakonski opšti akti autonomne pokrajine i grada, kao i (7) podzakonski opšti akti lokalnih organa (opština) i (8) podzakonski opšti akti drugih organa i organizacija.

Za javnu upravu, ipak, najznačajniji su podzakonski opšti pravni akti Vlade i organa državne uprave.

Podzakonski akti koje donosi Vlada (opšti i pojedinačni) utvrđeni su **Zakonom o Vladi**. Vlada donosi **uredbe, poslovnik, odluke, rešenja i zaključke, memorandum o budžetu, strategije razvoja i deklaracije**.¹²⁸ Najznačajniji **podzakonski opšti pravni akti** Vlade su: **(1) uredbe, (2) odluke i (3) zaključci**.

Uredbom se bliže uređuju odnosi od značaja za izvršavanje zakona (npr. *Uredba o podsticanju zapošljavanja, Uredba o programu i načinu polaganja državnog stručnog ispita, Uredba o elektronskom kancelarijskom poslovanju*¹²⁹), utvrđuju načela unutrašnje organizacije ministarstava, organa uprave u njihovom sastavu i posebnih organizacija (npr. *Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade, Uredba o upravnim okruzima*¹³⁰) i obrazuju

¹²⁷ 346 Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo*, Beograd, 1986, str. 283-284.

¹²⁸ Uporedi: *Zakon o Vladi*, „Službeni glasnik RS” br. 55/05, 101/07 i 65/08, čl. 42-46.

¹²⁹ Vlada Srbije, *Uredba o podsticanju zapošljavanja*, „Službeni glasnik RS” br. 32/2011. *Uredba o programu i načinu polaganja državnog stručnog ispita*, „Službeni glasnik RS” br. 16/09, *Uredba o elektronskom kancelarijskom poslovanju*, „Službeni glasnik RS” br. 40/10.

¹³⁰ Uporedi: Vlada Srbije, *Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade*, „Službeni glasnik RS” br. 81/07- prečišćen tekst, i 69/08; *Uredba o upravnim okruzima*, „Službeni glasnik RS” br. 15/06.

stručne službe Vlade (npr. *Uredba o osnivanju službe za upravljanje kadrovima*¹³¹).

Odlukom se propisuju mere Vlade (npr. *Odluka o ograničenju isporuke električne energije određenim ustanovama i kompanijama koje su veliki potrošači, a koje nisu od vitalnog značaja za svakodnevno funkcionisanje od 8.12.2012 i dr*), daje saglasnost ili potvrđuju opšti akti organa ili organizacija, ako je takva saglasnost ili potvrda predviđena zakonom, obrazuju druge službe za potrebe Vlade (npr. *Odluka o upravi za zajedničke poslove republičkih organa*¹³²) i uređuju druga pitanja od značaja za obavljanje poslova Vlade.

Zaključkom se utvrđuju stavovi Vlade o pitanjima unutrašnje organizacije, metoda rada i odnosa u Vladi, načelni stavovi i smernice za rad ministarstava, organa u njihovom sastavu i posebnih organizacija, određuju zadaci ovim organima i stručnim službama i zauzimaju stavovi o drugim pitanjima iz nadležnosti Vlade o kojima se ne odlučuje drugim aktima (npr. *Zaključak o povećanju zarada u javnim službama, Zaključak o povećanju zarada u organima lokalne vlasti i dr*).¹³³

Podzakonski akti koje donosi organi državne uprave utvrđeni su **Zakonom o državnoj upravi**. Podzakonski opšti akti organa uprave su **pravilnik, naredba i uputstvo**,¹³⁴ kao i **instrukcija, stručno uputstvo i objašnjenje**. Pravilnike, naredbe i uputstva donosi funkcioner koji rukovodi organom državne uprave samo na osnovu izričitog zakonskog ovlašćenja. Pored podzakonskih opštih akata organi državne uprave donose i pojedinačne akte – **rešenja**, kada su na zakonom ovlašćeni.¹³⁵ Prethodno pomenute akte državne uprave mogu donositi i organi kojima je povereno vršenje poslova iz okvira prava i dužnosti Republike.

Pravilnikom se razrađuju pojedine odredbe zakona i propisa Vlade radi njihovog izvršavanja (npr. *Pravilnik o bližim uslovima za čuvanje bibliotečke građe, Pravilnik o ocenjivanju učenika u osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Pravilnik o postupku za određivanje i promenu ličnog imena i dr*).

¹³¹ Uporedi: *Uredba o osnivanju Službe za upravljanje kadrovima*, „Službeni glasnik RS” br. 106/05.

¹³² Uporedi: Vlada Srbije, *Odluka o Upravi za zajedničke poslove republičkih organa*, „Službeni glasnik RS” br. 67/91, 79/02, 13/94.

¹³³ Uporedi: *Zaključak Vlade RS 05 broj 121-37/2011, od 13. januara 2011. godine o povećanju zarada u javnim službama i Zaključak Vlade RS 05 broj 121-38/2011, od 13. januara 2011. godine o povećanju zarada u organima lokalne vlasti*

¹³⁴ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, br. 101/07. čl. 15.

¹³⁵ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, br. 101/07, čl. 17.

Naredbom se radi izvršavanja pojedinih odredaba zakona i drugih propisa naređuje ili zabranjuje postupanje u određenoj situaciji koja ima opšti značaj.

Uputstvom se propisuje način rada i vršenje poslova organa državne uprave, kao i preduzeća, ustanova i drugih organizacija kada vrše poverene poslove državne uprave u izvršavanju pojedinih odredaba zakona i drugih propisa (npr. *Uputstvo o elektronskom kancelarijskom poslovanju*, *Uputstvo o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga*¹³⁶).

Navedenim propisima, međutim, ne mogu se za građane, preduzeća, ustanove i druge organizacije ustanovljavati obaveze i prava koji nisu zasnovani na zakonu niti se mogu utvrđivati nadležnosti organa državne uprave.¹³⁷

Instrukcijom¹³⁸ se usmerava organizacija poslova i način rada zaposlenih u organu državne uprave i imaocu javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave.

Stručno uputstvo sadrži pravila za stručno organizovanje službe i za stručni rad zaposlenih u organima državne uprave i u drugim organima i organizacijama koje vrše poverene poslove državne uprave (npr. *Stručno uputstvo ministarstva o organizovanju pripremnog predškolskog programa*).

Objašnjenjem se daje mišljenje koje se odnosi na primenu pojedinih odredaba zakona i drugih propisa.

Rešenjem se odlučuje o pojedinačnim upravnim i drugim pojedinačnim stvarima, u skladu sa zakonom i drugim propisima. Rešenje donosi funkcioner koji rukovodi organom državne uprave ako zakonom nije drugačije određeno.

3.1.4. Sudska i upravna praksa kao izvor upravnog prava

Kod nas se smatra da sudska praksa **nije izvor prava** (iako se u određenim situacijama i kod nas ona ipak može pojaviti kao izvor), u smislu da se presude vrhovnog suda i odluke ustavnog suda moraju uzimati kao obavezna

¹³⁶ *Uputstvo o elektronskom kancelarijskom poslovanju* „Službeni glasnik RS” br. 102/10.; *Uputstvo o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga*, „Službeni glasnik RS” br. 109/09 i 10/10.

¹³⁷ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, br. 101/07, čl. 15. st. 16.

¹³⁸ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, br. 101/07, čl. 48.

pravna pravila. Za razliku od toga u zemljama *common law-a* (npr. Velika Britanija, SAD i dr.), odluke najviših sudova, posebno tzv. *precedenti*, izjednačene su u pogledu pravne snage sa zakonom, i kao takve su obavezne. Drugim rečima, u tim sistemima, kao izvor prava ne smatraju se samo zakon i drugi opšti akti, već i pojedinačni sudski akti od precedentnog značaja.¹³⁹

3.2. POZITIVNO-PRAVNI POJAM UPRAVE U FUNKCIONALNOM SMISLU I AKTI UPRAVE

3.2.1. Određivanje pozitivno-pravnog pojma uprave u funkcionalnom smislu u Srbiji

Zahvaljujući pre svega demokratskim promenama koje su se desile u Srbiji 2000. godine, Srbija je počela i u *pozitivno-pravnom smislu*, da napušta teorijski koncept uprave kao vlasti, odnosno teorijski funkcionalni pojam uprave kao jedne od tri funkcije državne vlasti. To se najpre može uočiti povlačenjem paralele između ustavnih i zakonskih odredbi koje se odnose na *aktivnosti uprave* koje su postojale ranije, i koje danas postoje u Republici Srbiji.

Definisanje poslova državne uprave prema *Ustavu Srbije* iz 1990. godine, polazilo je od koncepta *uprave čija je funkcija isključivo vršenje vlasti*. Ustavom Srbije iz 1990. godine, bilo je propisano da poslove državne uprave obavljaju ministarstva. Ministarstva: *primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, kao i opšte akte predsednika Republike; rešavaju u upravnim stvarima; vrše upravni nadzor i obavljaju druge upravne poslove utvrđene zakonom*.¹⁴⁰

Zakonom o državnoj upravi iz 1992. godine¹⁴¹, bliže je bila razrađena ova ustavna odredba a „poslovi organa državne uprave” bili su određeni na sledeći način: Ministarstva neposredno primenjuju zakone i druge propise i opšte akte donošenjem *upravnih i drugih akata, preduzimanjem upravnih i*

¹³⁹ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – JP Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 182-188.

¹⁴⁰ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, 1990, „Službeni glasnik RS”, br. 1/90, čl. 94.

¹⁴¹ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 20/92; 48/93; 53/93; 48/94, 49/99. čl. 8.

drugih mera i vršenjem upravnih i drugih radnji. Ministarstva obezbeđuju izvršenje zakona, drugih propisa i opštih akata donošenjem propisa, vršenjem upravnog nadzora, pružanjem stručne pomoći i staranjem o njihovom blagovremenom i zakonitom izvršavanju; rešavaju u upravnim stvarima o pravima, obavezama i pravnim interesima građana, pravnih lica ili drugih stranaka; vrše upravni nadzor, kao nadzor nad zakonitošću rada preduzeća, ustanova i drugih organizacija, a kada je to zakonom utvrđeno, nadzor nad zakonitošću akata preduzeća, ustanova i drugih organizacija kada oni na osnovu zakona rešavaju o pravima, obavezama i pravnim interesima građana i drugih pravnih lica i inspekcijskim nadzorom; primenjuju zakone i druge propise i opšte akte iz svog delokruga, u skladu sa svojim nadležnostima i vrše druge poslove utvrđene zakonom, kao i poslove koji se odnose na razvoj, programiranje, organizaciju i unapređenje rada u oblasti za koju su obrazovana. Kao što se može videti, aktivnosti „državne uprave” uglavnom su, u skladu sa Ustavom Srbije iz 1990. godine i zakonom iz 1992. godine, bile svedene na *autoritativne aktivnosti vršenja vlasti.*

Zakon o državnoj upravi iz 2005. godine¹⁴² u izvesnoj meri je *uvažio* savremene teorijske modele uprave koji proizilaze iz koncepta socijalne funkcije države, na kojem se bazira i Strategija reforme uprave, jer se aktivnosti državne uprave u izvesnoj meri *menjaju i modifikuju*, tako što daleko veći značaj dobijaju delatnosti koje su u funkciji uprave kao servisa građana.¹⁴³

Prema ovom Zakonu, organi državne uprave: *učestvuju u oblikovanju politike Vlade, pripremaju zakone, druge propise i opšta akta; prate stanje u oblastima iz svog delokruga; izvršavaju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, odnosno obezbeđuju njihovo izvršavanje, rešavaju u upravnim stvarima, donose pravilnike, naredbe i uputstva, kada je to izričito zakonom ili propisom Vlade određeno, vrše inspekcijski nadzor, staraju se o javnim službama, podstiču i usmeravaju razvoj u oblastima iz svog delokruga i obavljaju stručne i druge poslove utvrđene zakonom i drugim propisom.*¹⁴⁴

To bi, istovremeno bio i *pozitivno pravni pojam uprave u funkcionalnom smislu.*

U funkcionalnom smislu, iako upravni akt još uvek kao autoritativan akt i prema ovom Zakonu ima ogroman značaj u vršenju „poslova organa

¹⁴² *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05; 101/07.

¹⁴³ Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu-Službeni glasnik, Beograd, 2008, 92-93.

¹⁴⁴ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/2005, čl. 12-21.

državne uprave”, zakon je istovremeno uvažio i savremene modele uprave koji proizilaze iz koncepta socijalne funkcije države. To se naročito odnosi na poslove koji se odnose na *učestovanje u oblikovanju politike Vlade* koje obuhvata između ostalog i *pripremanje zakona, propisa i drugih opštih akata za Vladu, predlaganje Vladi strategije razvoja i drugih mera kojima se oblikuje politika Vlade*, kao i kroz *praćenje stanja* koje daje organima državne uprave mogućnost da i sami *proučavaju posledice utvrđenog stanja*, i u zavisnosti od nadležnosti i sami preduzimaju mere i *predlažu* Vladi donošenje propisa i preduzimanje mera na koje su ovlašćeni.¹⁴⁵ Tako se pozitivno pravni pojam uprave u funkcionalnom smislu približio teorijskom pojmu uprave u funkcionalnom smislu, i shvatanju uprave kao složenog sistema regulacije društvenih procesa.

Ovi pozitivni pomaci u određivanju pozitivno-pravog pojma uprave u funkcionalnom smislu nisu smeli biti zanemareni i derogirani donošenjem novog Ustava Srbije 2006. Ustav iz 2006. godine, *uvažio je činjenicu da je u ovoj oblasti prethodno već doneto novo zakonodavstvo*, usled čega Ustav *propušta da definiše poslove državne uprave*, kao što je to bilo učinjeno Ustavom iz 1990. godine, već prepušta da se sadržina poslova (delatnosti) državne uprave odredi zakonom, s tim što je takav zakon već bio na snazi.¹⁴⁶

3.2.2. Akti uprave kojim se realizuju upravne delatnosti

Iz ovako utvrđenih „poslova državne uprave” jasno je da se *upravna delatnost* realizuje tzv. „*aktima uprave*”, koje obuhvataju sve *pravne akte* (opšte i pojedinačne) koje *uprava donosi* kao i *materijalne radnje* koje uprava vrši ili preduzima u vršenju upravne delatnosti. Akti uprave, prema tome jesu *pravni akti i materijalne (upravne) radnje*, odnosno aktivnosti uprave koje po svojoj prirodi mogu biti i jesu *autoritativnog i neautoritativnog karaktera*, koje u budućnosti, u skladu sa upravom kao sistemom regulacije društvenih procesa sve više dobijaju neautoritativni karakter. Još jedna, specifična vrsta akata uprave jeste i *upravni ugovor*. On se najčešće određuje kao dvostrani pravni akt koji se sklapa između javne uprave i pojedinca *radi valjanog funkcionisanja javne službe*. Reč je prema tome, o specifičnom „ugovoru”, koji

¹⁴⁵ Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 93.

¹⁴⁶ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06.

nije ni običan, građanskopravni ugovor, a ni upravni akt putem koga uprava takođe ostvaruje svoje aktivnosti odnosno delatnosti.¹⁴⁷

Pravni akti uprave mogu se pojaviti u vidu opštih *pravnih akata* – *upravnih propisa*, koje kao „*poverenu*” *normativnu delatnost* donose organi uprave. Prema *Zakonu o državnoj upravi* u normativne podzakonske opšte akte koje mogu donositi organi uprave kada su za to ovlašćeni spadaju: *pravilnik, naredbe i uputstvo*, kao i *instrukcije, stručna uputstva i objašnjenja*, o čemu je već prethodno bilo reči. Drugu grupu pravnih akata uprave čine upravni akt. *Upravni akt* je osnovna vrsta *pojedinačnih pravnih akata* koje u vršenju upravne delatnosti donosi uprava.

3.3. POJAM UPRAVNOG AKTA I NJEGOVA OSNOVNA OBELEŽJA

3.3.1. Pozitivno-pravni pojam upravnog akta i drugih pojmova od značaja za njegovo utvrđivanje

Zakon o upravnim sporovima iz 2009. godine definiše *upravni akt* kao... „*pojedinačni pravni akt kojim nadležni organ, neposrednom primenom propisa, rešava o određenom pravu ili obavezi fizičkog ili pravnog lica, odnosno druge stranke u upravnoj stvari*”.¹⁴⁸ Iz ove definicije, primetno je da se zakonodavac opredelio za tzv. „užu” koncepciju upravnog akta, svodeći ga na autoritativni jednostrani aktu vlasti, koji kao takav čini autoritativnu aktivnost uprave,¹⁴⁹ jer je *upravna stvar* prema istom zakonu (ZUS-u) utvrđena kao

¹⁴⁷ Uporedi: Dragoljub Kavran, *Upravni ugovori, obeležija, vrste i razvoj*, Pravni život, br. 11-12, 1993. str. 2015; Zoran Tomić, *Pravna priroda upravnih ugovora*, Pravni život, br. 11-12, 1993, str. 2131, Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu-Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 359-363 i dr.

¹⁴⁸ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09. čl. 4.

¹⁴⁹ Napomena: Pojedini teoretičari u ovoj oblasti u Srbiji, već više decenija se kroz svoje naučne radove zalažu i osporavaju autoritativnost kao „isključivo” obeležje upravnog akta i zalažu se za širu koncepciju njegovog određenja kao i određenja pojma upravne stvari npr. na način kako je to određeno u mađarskom zakonodavstvu, koja korespondira sa teorijskim konceptom uprave kao javne službe i sistema regulacije društvenih procesa. Npr. Stevan Lilić, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008. str. 315-317, str. 320-323.

...”*pojedinačna nesporna situacija od javnog interesa u kojoj neposredno iz pravnih propisa proizilazi potreba da se buduće ponašanje stranke autoritativno pravno odredi*”. Zakon o upravnim sporovima takođe utvrđuje ko se smatra *nadležnim organom* za donošenje upravnog akta. To su: *državni organi, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, privredna društva, javna i druga preduzeća, organizacije i pojedinci, kao i posebni organi, kada u vršenju javnih ovlašćenja rešavaju u upravnim stvarima*.¹⁵⁰

Kako se ističe, *...konceptija upravnog akta* nastala je u državi u kojoj je upravno delovanje podvedeno pod zakon. Primena načela zakonitosti u pravnoj državi podrazumeva da se upravnim aktom primenjuje zakon na pojedinačni slučaj. Drugim rečima, zakon se može neposredno izvršiti tek nakon donošenja upravnog akta. Upravni akt je *pravni institut* koji je, po ugledu na sudski akt, stvoren u prvoj polovini 19. veka u Francuskoj u vezi sa vođenjem upravnog spora. U tom smislu, upravni akt je ...poseban pravni institut koji se odvaja od svog donosioca i živi vlastitim životom.¹⁵¹

Iako nije uobičajeno da se pojam upravnog akta određuje u važećim propisima, u našem upravnom zakonodavstvu *pojam upravnog akta* neposredno je odredio *Zakon o upravnim sporovima* (2011) na prethodno navedeni način.

3.3.2. Osnovna obeležja upravnog akta

Polazeći od toga, kao i od drugih merila, mogu se odrediti i *osnovna obeležja* upravnog akta.

Konkretnost kao obeležje upravnog akta proizilazi iz okolnosti da se upravni akt odnosi na određenu konkretnu pravnu situaciju (pa samim tim i na konkretno lice). Zato pravna situacija na koju se odnosi upravni akt nije trajna i ponovljiva, već jednokratna i neponovljiva.¹⁵² U tom smislu, konkretno pravo ili obaveza se realizuje donošenjem upravnog akta (npr. nekom licu se prizna pravo na dečiji dodatak ili se nekom licu utvrdi obaveza plaćanja poreza). U pitanju je glavna razdelnica upravnog akta od zakona i podzakonskog opšteg pravnog akta (propisa koje npr. donose organi državne uprave), iz čega proističu i ostale razlike u pravnim režimima ovih akata

¹⁵⁰ Usporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09. čl. 5-6.

¹⁵¹ Usporedi: Ivo Krbek, *Upravni akt*, Zagreb, 1957, str. 5-6.

¹⁵² Usporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008. str. 315.

(postupku donošenja, formi akta, oblicima kontrole njihove ispravnosti i dr).¹⁵³

Autoritativnost, iz pozitivno-pravnog određenja upravnog akta i upravne stvari je takođe osnovno i bitno obeležje upravnog akta. Prema mišljenju nekih autora, autoritativnost („vršenje vlasti”) ne mora uvek biti obeležje upravnog akta, jer se teško može reći da je autoritativnost prisutna u situaciji kada organ uprave donosi tzv. **deklarativni upravni akt o priznavanju** (npr. biračkog) **prava**. Ovo iz razloga što, po prirodi stvari, nije moguće nekoga prinuditi da realizuje svoje pravo (npr. da glasa), jer bi se u tom slučaju „pravo” pretvorilo u obavezu, a čim se radi o obavezi ne može biti reći o pravu. Osim toga, sama činjenica da organ uprave „rešava” o nečijem zahtevu ne znači da je reč o autoritativnom odlučivanju. U već navedenom primeru o priznavanju (biračkog) prava, organ nema izbora u smislu da li da (biračko) pravo prizna ili ne, već samo da donese deklarativni upravni akt o priznavanju (biračkog) prava. U ovom slučaju organ ne može da „odluči” da (biračko) pravo ne prizna (ukoliko su ispunjeni zakonom predviđeni uslovi), jer će takva odluka biti nezakonita. Osim toga, ako organ odluči da „ćuti”, tj. da uopšte ne donese akt koji je po zakonu obavezan da donese, aktiviraće se odgovarajući zaštitni mehanizmi protiv upravne samovolje (npr. institut „ćutanje uprave”). Zato treba primetiti da autoritativnost u smislu prinudnosti i nametanja određenog ponašanja postoji pre svega kod upravnih akata kojima se utvrđuju i **nameću pravne obaveze** (dužnosti). Zato”autoritativnost upravnog akta gubi svoje klasično značenje pogotovu u uslovima transformacije uprave u javnu službu, gde se izdavanje upravnih akata razume kao javna usluga.”¹⁵⁴

Iako je pomenuto mišljenje i shvatanje pravilno, ono **ne proizilazi** iz pozitivno pravnih propisa, jer shodno pomenutom zakonskom pojmu upravne stvari, upravni akt je akt kojim uprava uvek **autoritativno određuje ponašanje stranke** (fizičkog, odnosno pravnog lica, ili drugog „entiteta”). Ovo je preovlađujući stav i u teoriji upravnog prava u Srbiji, jer brojni teoretičari definišu upravni akt kao konkretan autoritativan pravni akt koji se donosi u upravnim stvarima, te da autoritativnost upravnog akta podrazumeva to da se njime, kao jednostranim aktom upravne vlasti, nameće pravilo ponašanja subjektima na koje se odnosi.¹⁵⁵

¹⁵³ Uporedi: Zoran Tomić, *Upravno pravo*, Draganić, Beograd, 1995, str. 207.

¹⁵⁴ Uporedi: Lilić, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008. str. 316.

¹⁵⁵ Uporedi: Bogoljub Milosavljević, *Upravno pravo (treće izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 215-216; Zoran Tomić, *Upravno pravo*, Draganić, Beograd, 1995, str. 202. „Autoritativni

Jednostranost postoji kada jedna strana u pravnom odnosu određuje prava i obaveze druge strane. Ponekad se autoritativnost izjednačava sa jednostranošću. Međutim, dok autoritativnost označava odnos između dve strane u kojoj jedna istupa sa jačom voljom, dotle jednostranost označava situaciju u kojoj jedna strana u pravnom odnosu **određuje prava i obaveze druge strane**.¹⁵⁶

Prema nekim shvatanjima koja su naročito zastupljena u Francuskoj, po osnovu autoritativnosti može se izvršiti podela pojedinačnih pravnih akata uprave na *akte vlasti* i na *akte poslovanja*, s tim što akti vlasti podležu pravnom režimu upravnog prava, dok akti poslovanja podležu režimu građanskog prava.¹⁵⁷

Prema tome, jednostranost ukazuje na to da su upravni akti rezultat izjave volje jednog subjekta, odnosno da je normativna sadržina akta isključivo stvar njegovog donosioca. To znači da broj subjekata koji učestvuju u donošenju jednog akta nije bitan. Bitno je da li izjavljena volja utiče na uobličavanje (stvaranje) normativne sadržine upravnog akta kojim se reguliše (rešava) upravnopravni odnos.

Pravno dejstvo kao obeležje upravnog akta označava njegovo svojstvo da proizvodi pravne posledice, odnosno da proizvodi neposredne promene u odnosu na pravni poredak. To znači da se promene u konkretnim pravnim situacijama vezuju direktno za donošenje upravnog akta. Zato odluka u upravnom aktu po pravilu (ali ne i uvek) neposredno proizvodi pravna dejstva na pojedinačne pravne situacije, bilo da ih uspostavlja (npr. priznavanje prava na dečiji dodatak ili određivanje poreske obaveze), bilo da ih menja (npr. proširivanje obima prava koje se odnosi na dečiji dodatak ili smanjenje poreske obaveze), bilo da ih ukida (npr. ukidanje prava na dečiji dodatak ili ukidanje obaveze plaćanja poreza).¹⁵⁸

Zasnovanost na zakonu, odnosno drugom pravnom propisu (npr. uredbi), kao obeležje upravnog akta, proizilazi iz okolnosti da je donošenje upravnog akta moguće samo ukoliko postoji zakonski osnov za to. Zasnovanost na zakonu znači primenu principa zakonitosti u donošenju upravnih akata, odnosno pravilo da upravni akt mora biti donet ne samo na osnovu zakona, već i u

pojedinačni pravni čin državnih organa uprave najčešće se naziva „upravnopravni akt”, obično i jednostavno „upravni akt”.

¹⁵⁶ Uporedi: Ljubomir Sekulić, *Osnovi upravnog prava*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2004. str. 324.

¹⁵⁷ Upredi: Nikola Stjepanović, Stevan Lilić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991, str. 191.

¹⁵⁸ Uporedi: Ljubomir Sekulić, *Osnovi upravnog prava*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2004. str. 324.

okviru zakonom utvrđenih ovlašćenja. Opšta je pretpostavka da su svi upravni akti u trenutku donošenja **zakoniti**, što znači da se nezakonitost ili neki drugi nedostatak (npr. necelishodnost) upravnog akta uvek mora posebno i utvrditi. Sa druge strane, zasnovanost na zakonu znači da je upravni akt koji nije donet na osnovu zakona nezakonit i da kao takav mora biti uklonjen iz pravnog poretka. Da bi se obezbedila zasnovanost na zakonu, upravni akti se moraju doneti u posebnom postupku koji je propisan zakonom (upravni postupak). Osim toga, zasnovanost upravnog akta na zakonu podrazumeva i mogućnost sudske zaštite (upravni spor) u slučaju da neko lice smatra da je upravni akt koji se odnosi na njega nezakonit, odnosno da su nezakonitim upravnim aktom povređena neka njegova prava.¹⁵⁹

Izvršnost kao obeležje upravnog akta podrazumeva njegovu podobnost za izvršenje. Izvršnost pojedinačnog upravnog akta podrazumeva **primenu prinude radi njegovog izvršenja**, odnosno omogućavanje nekom licu da ostvari svoje pravo (npr. na dečiji dodatak i sl). Prema nekim mišljenjima, izvršnost kao mogućnost prinudnog izvršenja upravnog akta karakteristična je za one upravne akte kojima se utvrđuje neka obaveza (npr. poreska obaveza). Za razliku od toga, izvršnost onih upravnih akata kojima je priznato neko pravo nema obeležja prinudnog izvršenja (jer izvršenje zavisi od lica koje je steklo neko pravo), već se javlja kao proceduralna situacija na osnovu koje lice kome je priznato neko pravo može da pristupi njegovoj realizaciji (npr. izgradnji objekta na osnovu dozvole za gradnju).¹⁶⁰

Upravna stvar kao obeležje upravnog akta proizilazi iz okolnosti da se upravni akti izdaju povodom donošenja upravnih odluka.¹⁶¹ Kao što je već istaknuto, upravna stvar **je izričito zakonski definisana** Zakonom o upravnim sporovima kao ...”**pojedinačna nesporna situacija od javnog interesa u kojoj neposredno iz pravnih propisa proizilazi potreba da se buduće ponašanje stranke autoritativno pravno odredi**”.

Određivanje pojma upravne stvari polazeći od propisa karakteristično je za naše pravo, s obzirom na to da druga zakonodavstva to uglavnom ne poznaju. Izuzetak u tom smislu (tj. da sadrži zakonsku definiciju „upravne stvari”) je mađarski zakon koji reguliše upravni postupak (1981). Tako pre-

¹⁵⁹ Uporedi: Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008. str. 318.

¹⁶⁰ Uporedi: Ljubomir Sekulić, *Osnovi upravnog prava*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2004. str. 325; Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008. str. 318-319.

¹⁶¹ Stevan Lilić, *Upravna stvar u svetlu tradicionalne doktrine i savremenog zakonodavstva*, Pravni fakultet univerziteta u Istočnom Sarajevu, str. 89-105, 2006.

ma ovom zakonu upravna stvar podrazumeva „stvar (predmet) u kojoj organ državne uprave zasniva neko pravo ili dužnost koji se odnose na stranku, potvrđuje neki podatak, vodi evidenciju ili vrši državni nadzor.”¹⁶² Na osnovu ovih primera može se videti da se upravna stvar u pojedinim zemljama ne može svesti samo na „autoritativno odlučivanje o pravima i obavezama putem upravnog akta”, već da se pojam upravne stvari mora proširiti i na druge situacije, posebno na **vršenje upravnih radnji** (kao što je, recimo, vođenje službene evidencije i izdavanje uverenja).¹⁶³

U užem smislu, kao što je to slučaj u našem pravnom sistemu, **upravna stvar** predstavlja pravnu situaciju u kojoj se, na osnovu pravnih propisa, rešava o: (1) **priznavanju nekog prava**, ili (2) **utvrđivanju neke obaveze**.

Upravne stvari predstavljaju **konkretne pravne situacije** koje se rešavaju u upravnom postupku putem upravnih akata i one čine glavni predmet upravnog postupka. Prema tome, upravne stvari su takve konkretne pravne stvari u kojima se donosi konkretna upravna odluka koja se formuliše u upravnom aktu. To su pojedinačne situacije u kojima iz pravnih propisa proizilazi potreba da se ponašanje pravnih subjekata pravno reši preciziranjem zakonske ili podzakonske primarne dispozicije.

Za upravnu stvar, dakle, bitno je da je reč o odlučivanju u pojedinačnom slučaju. Kao što je već istaknuto, ovo odlučivanje može imati **dva različita modaliteta**, i to: (1) odlučivanje o **priznavanju prava** (na osnovu podnetog zahteva stranke) ili (2) odlučivanje o **utvrđivanju obaveze** neke stranke (po osnovu službene dužnosti organa). U našem pravu, upravna stvar je obeležje upravnog akta koje proizilazi iz „ekstrapolacije” pojma upravnog akta, kako je to definisano zakonskim formulacijama (npr. u Zakonu o upravnim sporovima).

Donosilac upravnog akta, kao obeležje upravnog akta, proizilazi iz okolnosti da upravni akt može doneti samo ovlašćeni donosilac. Prema našim propisima, odnosno ZUS-u, ovlašćenja za donošenje upravnih akata imaju **državni organi, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, privredna društva, javna i druga preduzeća, organizacije i pojedinci, kao i posebni organi, kada u vršenju javnih ovlašćenja rešavaju u upravnim stvarima**. Samo državni organi, pre svega organi državne uprave (ministarstva), ali i drugi državni organi (npr. vlada) su zakonom ovlašćeni da rešavaju u

¹⁶² Zoran Jelić, *Zakonsko definisanje upravne stvari*, Izbor sudske prakse, Beograd, br. 12, 1997, str. 69.

¹⁶³ Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultetu Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999. str. 94-96.

upravnim stvarima. Ali ovlašćenje za donošenje upravnih akata imaju i drugi državni subjekti kojima je na osnovu zakona preneto ovlašćenje za rešavanje u upravnim stvarima (npr. pokrajinski, gradski i opštinski organi), kao i nedržavni subjekti kojima je na osnovu zakona povereno vršenje upravnih javnih ovlašćenja (npr. javne agencije, javne ustanove, javna preduzeća, pa čak pojedinci).

Iako **izraz upravni akt** najviše odgovara našim pozitivnim propisima, za njegovo označavanje se najčešće izričito ne upotrebljava ovaj naziv, već se koriste drugi izrazi. Tako se, umesto izraza upravni akt, u našim pozitivnim propisima koriste izrazi kao što su **rešenje ili nalog (naređenje)**. Osim toga, u važećim propisima takođe se koriste izrazi koji u suštini označavaju upravni akt, mada predstavljaju samo jednu njegovu tehničku vrstu (npr. ovlašćenje, dozvola, odobrenje, saglasnost i sl.).

3.4. PODELE UPRAVNIH AKATA

3.4.1. Opšti osvrt na podele upravnih akata

Postoje mnogobrojne i različite **podele upravnih akata**.¹⁶⁴ Tako na primer, **Zakon o opštem upravnom postupku** pravi razliku između **rešenja** i **zaključaka**. Ova podela polazi od okolnosti da li se upravnim aktom rešava o glavnoj stvari ili se rešava o pitanjima u vezi sa postupkom donošenja upravnog akta.

Rešenjem se odlučuje o upravnoj stvari, odnosno priznavanju konkretnog prava ili utvrđivanju konkretne obaveze nekog lica u pojedinačnom slučaju. Zato rešenje po svojoj prirodi jeste konstitutivni upravni akt.

Zaključkom se odlučuje o pitanjima vezanim za postupak donošenja rešenja (procesnim pitanjima – procesni upravni akt). Zaključak donet u pismenoj formi na osnovu izričite odredbe zakona veoma podseća na rešenje i sadrži sva obeležja upravnog akta (uvod, dispozitiv, obrazloženje, pouku o pravnom sredstvu, potpis službenog lica i pečat nadležnog organa).¹⁶⁵

¹⁶⁴ Uporedi: Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004, str. 182-218.

¹⁶⁵ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, 33/97, član 192-212.

Pored podele upravnih akata na rešenja i zaključke, o čemu će i posebno biti reči u ovom delu, **značajne su još i podele na:**

- (1) konstitutivne i deklarativne;
- (2) pozitivne i negativne,
- (3) akte donete po službenoj dužnosti ili po zahtevu stranke kao i
- (4) formalne i neformalne.

U nastavku ukazujemo na osnovne karakteristike upravnih akata koje su proizašle iz ovih podela.

3.4.2. Pozitivni i negativni upravni akti

Podela upravnih akata na **pozitivne i negativne** polazi od **pravnog dejstva** (efekta) koje upravni akt proizvodi u pravnom poretku. **Pozitivni upravni akt** je upravni akt kojim se proizvodi neka **promena** u pravnom poretku. Promena u pravnom poretku može da ima nekoliko modaliteta, i to: (1) **stvaranje** nove pravne situacije (npr. priznavanje prava na dečiji dodatak određenom licu ili određivanje obaveze koja do tada nije postojala, npr. obaveze plaćanja poreza), (2) **menjanje** postojeće pravne situacije (npr. smanjenje postojeće poreske obaveze) i (3) **ukidanje** postojeće pravne situacije (npr. oduzimanje priznatog prava na dečiji dodatak ili obustavljanje daljeg izvršenja obaveze na plaćanje poreza). **Negativni upravni akt** je upravni akt kojim se **odbija** promena u pravnom poretku, i oni su po svojoj prirodi zato **odbijajući**. U tom smislu, „negativan je onaj upravni akt iz kojeg izvire namera održavanja postojećeg stanja.”¹⁶⁶ Drugim rečima, **negativnim upravnim aktima niti se stiču neka prava, niti se nameću neke obaveze.**¹⁶⁷

Dok pozitivni upravni akti izazivaju **pozitivno pravno dejstvo** u pravnom poretku, u smislu promene pravne situacije, dotle negativni upravni akti izazivaju **negativno** pravno dejstvo u pravnom poretku, **u smislu odbijanja promene pravne situacije**. Pozitivni upravni akti donose se kako po zahtevu stranke (npr. kada se traži priznavanje nekog prava), tako i po službenoj dužnosti (npr. kada se određuje neka obaveza). Negativni upravni akti mogu

¹⁶⁶ Lazo M. Kostić, *Negativni (odrečni) upravni akti*, Arhiv za pravne nauke, Beograd, br. 6, 1934, str. 474.

¹⁶⁷ Uporedi: Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004, str. 190; Ljubomir Sekulić, *Osnovi upravnog prava*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2004, str. 326; Bogoljub Milosavljević, *Upravno pravo (treće izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 217.

se donositi samo povodom zahteva stranke (i uvek znače **odbijanje** njenog zahteva), a ne po službenoj dužnosti. Dok pozitivni upravni akti istovremeno mogu biti i konstitutivni i deklarativni, dotle su negativni upravni akti **uvek deklarativni**. Osim toga, samo pozitivni upravni akti mogu steći svojstvo pravnosnažnosti (pravosnažnosti), odnosno nepromenljivosti, dok negativni upravni akti to ne mogu (što znači da se mogu promeniti).¹⁶⁸

Odbijanje u negativnom aktu mora biti **izričito**, što znači da postoji obaveza donošenja negativnih upravnih akata. Međutim, od ovog pravila postoji i izuzetak, kada može postojati i prećutno odbijanje zahteva stranke. Reč je o situaciji „**ćutanja uprave**”. U našem pravu, **ćutanje uprave** je pravna konstrukcija predviđena Zakonom o opštem upravnom postupku i Zakonom o upravnom sporu, na osnovu koje se, u slučaju da donosilac upravnog akta povodom zahteva stranke ne donese nikakav akt, ima uzeti da je upravni akt donet i da je negativan, tj. da je njime **odbijen zahtev stranke**. Ćutanje uprave kao **pravna konstrukcija** o postojanju negativnog upravnog akta sadrži u sebi dva bitna elementa: (1) **fikciju** (*fictio*) da je donet upravni akt koji u stvari ne postoji i (2) **pretpostavku** (*presumptio*) da je doneti upravni akt negativan jer se njime odbija zahtev stranke. Međutim, prema nekim posebnim zakonima (npr. Zakon o udruženjima građana) u slučaju ćutanja uprave pri registraciji udruženja postoji tzv. **pozitivna opcija**, prema kojoj se u slučaju da organ uprave ne donese upravni akt povodom zahteva stranke ima uzeti da je upravni akt **pozitivan**, tj. da je zahtev stranke uvažen (udruženje upisano u registar nadležnog organa).¹⁶⁹

3.4.3. Konstitutivni i deklarativni upravni akti

Podela upravnih akata na **konstitutivne i deklarativne** polazi od okolnosti da li se upravnim aktom **stvara** (konstituiše) novo stanje u pravnom poretku ili se upravnim aktom samo **konstatuje** (deklariše) postojanje nekog novog stanja, odnosno da se postojeća pravna situacija nije promenila.

¹⁶⁸ Uporedi: Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004, str. 190.

¹⁶⁹ *Zakon o udruženjima*, „Službeni glasnik RS” br. 51/09 čl. 32. st 1. i 4. „Upis u Registar vrši se u roku od 30 dana od dana podnošenja uredne prijave za upis. ... „Ako se u roku iz stava 1. ovog člana ne donese rešenje o upisu u Registar, odnosno rešenjem ne odbaci prijava za upis u Registar, smatraće se da je udruženje upisano u Registar narednog dana od dana isteka roka”.

Kao primer konstitutivnog upravnog akta može se navesti akt o upisu nekog udruženja u registar pravnih lica, dok se kao primer deklarativnog upravnog akta može navesti akt o odlasku nekog lica u penziju po sili zakona. Međutim, kako odlazak u penziju može nastupiti i kao posledica zahteva nekog lica, to u praksi nije uvek jednostavno razlikovati da li je jedan upravni akt konstitutivnog ili deklarativnog karaktera.

Konstitutivni upravni akti se donose po službenoj dužnosti ili po zahtevu stranke, dok se deklarativni upravni akti uvek donose po službenoj dužnosti, i to po sili zakona (*ex lege*). Konstitutivni upravni akti, uz moguće izuzetke, vremenski deluju od trenutka donošenja (*ex nunc*) pa za ubuduće (*pro futuro*), dok deklarativni upravni akti vremenski deluju od trenutka kada su ispunjeni uslovi predviđeni zakonom (*ex tunc*), bez obzira na to kada je akt donet. Drugim rečima, deklarativni upravni akti imaju tzv. povratno (retroaktivno) dejstvo, jer se njihovo dejstvo proteže vremenski u prošlost sve do trenutka kada su *de facto* ispunjeni uslovi predviđeni zakonom.¹⁷⁰

Konstitutivni upravni akt je upravni akt koji sam po sebi (*per se*) stvara (menja ili ukida) neku pravnu situaciju. Polazeći od različitih osnova, mogu se razlikovati posebne **vrste konstitutivnih upravnih akata**. Na primer, prema **sadržini**, konstitutivni upravni akti mogu biti naređenja, akti kojima se priznaju sposobnosti ili svojstva, akti kojima se priznaju prava i dozvole (odobrenja). **Naređenja** su konstitutivni upravni akti kojima se izdaju konkretne zapovesti da se nešto čini (npr. obaveza plaćanja poreza) ili konkretne **zabrane** da se nešto ne sme činiti (npr. zabrana održavanja javnog skupa). Konstitutivni upravni akti mogu biti akti kojima se priznaje neka **sposobnost** (npr. pravna sposobnost pravnim licima i sl.) ili akti kojima se priznaje neko **svojstvo** (npr. nacionalni park, spomenik kulture i sl.). Iako su akti o priznavanju nekog prava najčešće deklarativni upravni akti (npr. izborno pravo koje se stiče sa 18 godina života), i konstitutivni upravni akti mogu biti akti kojima se priznaje neko stvarno pravo (npr. pravo na patent) ili tzv. dekorativno pravo i počast (npr. akti o dodeli ordena, počasnog doktorata, statusa počasnog građanina nekog mesta). Konačno, konstitutivni upravni akti mogu biti **dozvole** ili **odobrenja**. **Dozvole** su konstitutivni upravni akti kojima nadležni organi odobravaju trajnije vršenje neke delatnosti (npr. dozvola za otvaranje privatnog ugostiteljskog objekta, za nošenje oružja, vozačka dozvola i sl.),

¹⁷⁰ Uporedi: Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004, str. 191. Uporedi: Bogoljub Milosavljević, *Upravno pravo (treće izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd, 2010. str. 218.

dok su **odobrenja** konstitutivni upravni akti kojima se, po pravilu, odobrava jednokratno obavljanje neke radnje (npr. odobrenje za uvoz neke opreme, za posetu nekom objektu posebne namene i sl.).¹⁷¹

Deklarativni upravni akt je upravni akt koji sam po sebi ne stvara novu pravnu situaciju, već samo **konstatuje** (utvrđuje) da je ispunjenjem zakonskih uslova nastala nova pravna situacija. Ovo važi i za **negativni upravni akt** kojim je odbijen zahtev stranke, jer on takođe ne stvara novu pravnu situaciju, već se njime se samo konstatuje da se postojeća pravna situacija nije promenila, tj. da nisu ispunjeni zakonski uslovi za nastanak nove pravne situacije, a organ ga, nakon pokretanja postupka, mora doneti po službenoj dužnosti. Prema tome, deklarativnim upravnim aktom se ne konstatuje samo da je jedna pravna situacija već (ranije) nastala, već se i konstatuje da **takvog odnosa ili situacije pravno i nema**.¹⁷²

Takođe se mogu razlikovati i posebne **vrste deklarativnih upravnih akata**. Tako, prema sadržini, mogu se razlikovati deklarativni akti kojima se **utvrđuju činjenice** koje imaju pravne posledice (npr. kojim se utvrđuje da je neko lice ispunilo određene godine starosti i radnog staža i da, po sili zakona, mora da ode u penziju), kao i deklarativni akti kojima se utvrđuju **pravni odnosi** (npr. akt o registraciji udruženja građana ukoliko dođe do situacije „ćutanja uprave”).

3.4.4. Formalni i neformalni upravni akti

Podela upravnih akata na **formalne** i **neformalne** polazi od okolnosti da li upravni akt **ima propisani oblik i sastavne delove** koji su predviđeni odgovarajućim propisima (pre svega Zakonom o opštem upravnom postupku).¹⁷³

Formalni upravni akt je upravni akt koji se donosi na osnovu **propisanog postupka** donošenja upravnih akata (upravnog postupka) u **pismenoj formi** (npr. rešenja) i sa odgovarajućim **sastavnim delovima** (npr. uvod, di-

¹⁷¹ Uporedi: Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008. str. 327-328.

¹⁷² Uporedi: Zoran Tomić, *Upravno pravo*, Draganić, Beograd, 1995. str. 210.

¹⁷³ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008. str. 332; Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004, str. 279-280; Ljubomir Sekulić, *Osnovi upravnog prava*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2004. str. 32.

spozitiv, obrazloženje, pouka o pravnom sredstvu i dr.). Ovoj kategoriji pripadaju sva pismena rešenja i posebni zaključci ukoliko je predviđeno da se donose u pismenoj formi (što će naročito biti slučaj kada se protiv zaključka može izjaviti posebna žalba).

Neformalni upravni akt je upravni akt koji se ne donosi na osnovu strogo sprovedene procedure, koji nema pismenu formu i koji često nema sve sastavne delove. Ovoj kategoriji pripadaju **usmena rešenja** (npr. koja se donose u slučaju hitnosti), kao i rešenja koja samo imaju dispozitiv i koja se donose u vidu **zabeleške na spis** (npr. u skraćenom postupku u stvarima manjeg značaja u kojima se ima udovoljiti zahtevu stranke). Osim toga, ovoj kategoriji mogu pripadati i brojni usmeni zaključci koji se donose u toku upravnog prostupka, iako oni, u strogom smislu reči, i nisu upravni akti, jer, se njima, po pravilu, ne rešava o glavnoj stvari.

Podela na formalne i neformalne upravne akte ima poseban značaj u vezi sa upotrebom **žalbe** ili nekog drugog pravnog sredstva, jer se u tim situacijama, uz određene izuzetke, traži da upravni akt koji se osporava bude u posebnom pismenom obliku.

3.4.5. Upravni akti koji se donose po zahtevu stranke i upravni akti koji se donose po službenoj dužnosti

Podela upravnih akata na upravne akte koji se donose **po zahtevu stranke** i upravne akte koji se donose **po službenoj dužnosti**, proizilazi iz relevantnih odredaba **Zakona o opštem upravnom postupku**, pri čemu se kod ove podele polazi od okolnosti po čijoj je **inicijativi** pokrenut postupak donošenja upravnog akta.¹⁷⁴

Praktične posledice podele upravnih akata na one koji se donose po službenoj dužnosti i one koji se donose po zahtevu stranke ogledaju se u mogućnosti uklanjanja upravnih akata koji su doneti bez zahteva stranke, a takav je zahtev neophodan uslov (*conditio sine qua non*) za donošenje upravnog akta. Upravni akt za čije je donošenje bio potreban zahtev stranke, a takvog zahte-

¹⁷⁴ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 114. i čl. 116; Bogoljub Milosavljević, *Upravno pravo (treće izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, 2010 Beograd, str. 220. Stevan Lilić, Petar Kunić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1999, str. 281.

va nema, smatra se **ništavim**. Ništavi upravni akti su akti koji sadrže najteži oblik povrede zakonitosti i mogu se u svako doba ukloniti iz pravnog poretka. Sa druge strane, ukoliko stranka naknadno izričito ili prećutno pristane na upravni akt koji je donet bez njenog zahteva ili saglasnosti, takav upravni akt može da **konvalidira**, tj. da naknadno stekne pravnu valjanost. Osim toga, u određenim slučajevima, ako je postupak pokrenut na osnovu zahteva stranke, pa stranka od tog postupka odustane, ali organ uprave koji vodi taj postupak proceni da bi nastavljanje vođenja postupka bilo u javnom interesu, on može nastaviti sa postupkom donošenja upravnog akta po službenoj dužnosti.¹⁷⁵

Upravni akt koji se donosi po zahtevu stranke je onaj upravni akt koji se donosi povodom zahteva stranke organu uprave da joj se izda neki upravni akt. To će najčešće biti slučaj kada se zahtevom stranka obraća organu uprave radi **priznavanja nekog prava** (npr. zahtev za priznavanje prava na dečji dodatak), mada to može biti i slučaj kada se stranka obraća organu radi **umanjenja obima** neke ranije utvrđene **obaveze** (npr. obaveze plaćanja poreza u određenom iznosu).

Upravni akt koji se donosi po službenoj dužnosti je onaj upravni akt koji se donosi kada je organu uprave zakonom određeno da radi ostvarivanja javnog interesa mora doneti upravni akt. To će najčešće biti slučaj kada se nekom licu ima utvrditi neka obaveza (npr. plaćanje poreza). Ako je organ pokrenuo upravni postupak na inicijativu stranke, a u toku postupka utvrdi da stranka ne ispunjava uslove za ostvarivanje npr. nekog prava, organ je dužan da tada donese upravni akt kojim se zahtev stranke odbija.

3.4.6. Rešenja i zaključci

Podela upravnih akata na **rešenja i zaključke**, je podela koja proizilazi iz ZUP-a,¹⁷⁶ i kod koje se polazi od okolnosti da li se upravnim aktom rešava o glavnoj (tj. upravnoj) stvari ili se aktom rešava o pitanjima u vezi sa postupkom donošenja upravnog akta. Rešenje predstavlja upravni akt u pravno-tehničkom smislu, na sličan način kao što presuda u pravno-tehničkom smislu predstavlja sudski akt.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Uporedi: Stevan Lilić, Petar Kunić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1999, str. 281.

¹⁷⁶ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 192-212.

¹⁷⁷ Uporedi: Nikola Stjepanović, Stevan Lilić, *Upravno pravo*, Beograd, 1991, str. 192.

Rešenje je upravni akt kojim se odlučuje o *upravnoj (glavnoj) stvari*, tj. o priznavanju konkretnog prava ili utvrđivanju konkretne obaveze nekog lica u pojedinačnom slučaju. Istovremeno, rešenjem se okončava postupak donošenja upravnog akta. Rešenje se najčešće donosi u pismenoj formi i mora da sadrži odgovarajuće *sastavne delove* (uvod, dispozitiv, obrazloženje, pouku o pravnom sredstvu i ostale elemente kao što su potpis službenog lica i pečat nadležnog organa). Pravilo je da žalba koja se izjavi protiv rešenja ima suspenzivno dejstvo, tj. žalba odlaže izvršenje rešenja dok se o njoj ne odluči.

Zaključak je akt kojim se odlučuje o pitanjima vezanim za *postupak donošenja* upravnog akta (odnosno procesno-pravna pitanja koja se tiču toka postupka). Zaključak može biti usmen i pismen. Ukoliko je usmen, zaključak najčešće i ne predstavlja upravni akt (već akt koji prati sudbinu glavnog upravnog akta, tzv. akcesorni akt). Međutim, zaključak donet u pismenoj formi veoma liči na rešenje i sadrži sva obeležja upravnog akta. Zaključak će biti donet u pismenoj formi kada je to izričito zakonom predviđeno (npr. kada se protiv njega može izjaviti posebna žalba) i kada se radi o pitanjima postupka koja mogu biti od uticaja na ostvarivanje i zaštitu prava i interesa stranke (npr. u vezi sa izvršenjem rešenja, okončavanjem upravnog postupka i sl.). Osim toga, zaključak će biti izdat u pismenoj formi ukoliko stranka to izričito zahteva. Za razliku od rešenja, pravilo je da žalba koja se izjavi protiv zaključka nema suspenzivno dejstvo, tj. žalba ne odlaže izvršenje zaključka dok se o njoj ne odluči.

3.5. UPRAVNE RADNJE

3.5.1. Opšti osvrt

Obavljanje upravnih delatnosti ne iscrpljuje se donošenjem upravnih akata. Naprotiv, uprava u svom svakodnevnom radu obavlja čitav niz različitih radnji i donosi druge pojedinačne akte koji nisu pravni.¹⁷⁸ Zato u radu javne uprave danas, ogroman značaj imaju i *upravne radnje*, odnosno *materijalni akti uprave*. Njih možemo odrediti kao „ukupnost *mnogobrojnih i raznovrsnih pojedinačnih akata i radnji koje uprava donosi ili obavlja*, a koje nemaju neposredno pravno dejstvo. Polazeći od koncepcije da upravna

¹⁷⁸ Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultetu Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999. str. 100.

delatnost predstavlja vršenje javne službe, za upravne radnje se može reći da predstavljaju materijalne akte i radnje kojima uprava pruža građanima tzv. *javne usluge*.¹⁷⁹ U tom smislu, prema mišljenju pojedinih autora,¹⁸⁰ možemo razlikovati sledeće osnovne kategorije upravnih radnji: **(1) dokumentovanje, (2) saopštavanje, (3) primanje izjava i (4) prinudne radnje**.¹⁸¹ Pojedini autori, ove „grupe” upravnih radnji dele u dve podgrupe (1) autoritativne materijalne akte uprave (prinudne radnje) i (2) neautoritativne (dokumentovanje, saopštavanje, primanje izjava).¹⁸²

3.5.2. Dokumentovanje

Pod *dokumentovanjem* se podrazumevaju raznovrsne radnje beleženja određenih činjenica, okolnosti ili stanja, odnosno vođenje evidencije i radnje izdavanja akata kojima se to potvrđuje. *Uverenja* predstavljaju posebnu vrstu javnih isprava kojima se potvrđuje postojanje ili nepostojanje neke činjenice koja je relevantna za određenu pravnu situaciju. Međutim, u širem smislu, pod uverenjem se podrazumevaju još i razne isprave, legitimacije, potvrde i druge. Da bi *uverenje* imalo snagu *javne isprave* potrebno je da ga izda *nadležni organ* na osnovu *službene evidencije*. Osnovna razlika između uverenja i upravnog akta proizilazi iz činjenice da uverenja ***neposredno ne proizvode pravna dejstva***. Dok se upravnim aktom najčešće stvara neka pravna situacija (na primer, priznaje neko pravo ili utvrđuje neka obaveza), uverenje samo potvrđuje da neko pravo ili obaveza postoje i da se o njima vodi evidencija. Posebnu vrstu uverenja predstavljaju razne legitimacije kojima se utvrđuje indentit lica (lična karta, pasoš i druga).¹⁸³

¹⁷⁹ Stevan Lilić, *Upravno pravo (drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Savremena administracija, Beograd, 1998, str. 271.

¹⁸⁰ Nikola Stjepanović, *Upravno pravo II*, Beograd, 1973. str. 19-24. Stevan Lilić, *Upravno pravo (drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Beograd, 1998, str. 271-277.

¹⁸¹ Uporedi: Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004, str. 214-221.

¹⁸² Uporedi: Bogoljub Milosavljević, *Upravno pravo (treće izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 229-232.

¹⁸³ Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultetu Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999. str. 101-103. Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004, str. 215-216.

3.5.3. Saopštavanje

Drugu grupu upravnih radnji čine radnje *saopštavanja*. Pod saopštavanjem podrazumevamo raznovrsne radnje *obaveštavanja, stavljanja do znanja, upozoravanja ili davanja saveta* građanima i drugim zainteresovanim licima o postojanju ili ne postojanju određenih činjenica, okolnosti ili stanja. Znači, reč je o posebnoj vrsti radnji koje obavlja uprava a ne o upravnom aktu. Međutim, često se u formi saopštenja krije upravni akt. Takav slučaj postoji kada se stranci u formi „obaveštenja” saopšti da ne ispunjava uslove za priznavanje nekog prava, iako se zapravo radi o negativnom upravnom aktu kojim se odbija zahtev stranke,¹⁸⁴ što se često dešava upravo u oblasti slobode pristupa informacijama.

3.5.4. Primanje izjava

Primanje izjava je još jedna materijalna radnja uprave. Nju čine raznovrsne radnje kojima uprava dolazi do saznanja o određenim činjenicama i okolnostima. Izjave zainteresovanih lica mogu imati različite oblike i značaj. One mogu biti osnov za pokretanje upravnog postupka i donošenje upravnog akta, povod za izdavanje uverenja na osnovu službene evidencije ali i povod za obaveštavanje javnosti.

3.5.5. Prinudne radnje

Prinudnim radnjama organi uprave nameću nekom subjektu ponašanje koje taj subjekt na osnovu svoje volje ne bi odabrao.¹⁸⁵ Prinudne radnje uprave mogu se vršiti samo ukoliko za to postoji Ustavom i zakonom izričito predviđen osnov i samo u strogo propisanom postupku. One, po pravilu, dolaze do izražaja u situaciji kada treba *pristupiti prinudnom izvršenju upravnih akata* ali i u slučajevima kada postoje zakonska ovlašćenja za njihovu primenu. U tom smislu, u *zavisnosti od pravnog osnova*, razlikujemo prinudne radnje kojima se *izvršavaju pojedinačni akti* i prinudne radnje koje se *vrše neposredno*

¹⁸⁴ Uporedi: Stevan Lilić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004, str. 216-217.

¹⁸⁵ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo (drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Beograd, 1998, str. 274.

na osnovu zakona. U *zavisnosti od objekta primene*, možemo razlikovati *one koje se vrše prema stvarima* i *one koje se primenjuju prema licima*. Prema *subjektima koji raspolazu ovlašćenjima za vršenje prinudnih radnji*, razlikuju se prinudne radnje koje vrše *isključivo organi uprave* i prinudne radnje koje mogu preduzimati *drugi subjekti* kojima je povereno javno ovlašćenje. Tako na primer, prema *Zakonu o nacionalnim parkovima*, nadzornik nacionalnog parka može, na osnovu *zakonom poverenih upravnih javnih ovlašćenja* preduzimati i određene prinudne radnje, kao na primer, da legitimise lica u nacionalnom parku, izvrši pregled svih vrsta vozila ili tovara; privremeno oduzme predmete kojima je izvršen prekršaj ili krivično delo i predmete koji su pribavljeni izvršenjem takvog dela i da privede nadležnom organu unutrašnjih poslova lice bez ličnih isprava, zatečeno u vršenju prekršaja ili krivičnog dela.¹⁸⁶

3.6. UPRAVNI UGOVOR

Upravni ugovori jesu specifični „akti uprave”. Institut upravnog ugovora nastao je u francuskom pravu. On je povezan sa transformacijom uprave iz aparata vlasti u upravu kao službu, do koga je najpre došlo u Francuskoj, o čemu je već bilo reči u prethodnim temama. Tako je u Francuskoj, već više decenija široko prihvaćena podela na *privatnopravne ugovore* i *upravne ugovore*, a specifičnost ovih ugovora jeste u tome što se oni *prvenstveno zaključuju sa ciljem funkcionisanja javne službe*. Zato se ovaj element najčešće posebno ističe pri definisanju pojma upravnog ugovora.

U tom smislu, *upravni ugovor* je dvostrani pravni akt koji zaključuje *država povodom javne službe* i radi *zaštite javnog interesa* koji je pod *posebnim pravnim režimom* različitim od opštih pravila privatnog prava, odnosno ugovor koji se sklapa između *javne uprave i pojedinca radi valjanog funkcionisanja javne službe*, pri čemu je za upravni ugovor od odlučnog značaja upravo pojam javne službe.¹⁸⁷ S druge strane, u nekim pravnim sistemima,

¹⁸⁶ Uporedi: *Zakon o nacionalnim parkovima*, „Službeni glasnik RS”, br. 29/93. čl. 15; Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultetu Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999. str. 104-105.

¹⁸⁷ Uporedi: Dragoljub Kavran, *Upravni ugovori, obeležija, vrste i razvoj*, Pravni život, br. 11-12, 1993. str. 2015; Ivo Krbeć, *Osnovni upravnog prava FNRJ*, Zagreb, 1957, str. 382.

poput nemačkog, negira se postojanje upravnih ugovora, već ovu pojavu klasifikuje kao upravni akt naročite vrste: upravni akt koji iziskuje saradnju adresata. Kod upravnog ugovora, od ključnog značaja je znači „izdvajanje” ovog ugovora iz opšteg režima građanskopravnih ugovora i pravljenje razlike između bilo koje forme upravnog akta.¹⁸⁸

Upravni ugovori su poznati i u pozitivnom pravu Srbije. Oni npr. proizilaze iz pojedinih odredaba **Zakona o javnim službama** iz 1991. godine, kao i iz **Zakona o koncesijama**, kojim je uređen i **ugovor o koncesiji**.¹⁸⁹ Ugovor o koncesiji je vrsta upravnog ugovora i predstavlja osnov postojanja tzv. **koncesionirane javne službe**.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Opširnije o razdvajanju upravnog ugovora od drugih građanskopravnih ugovora i upravnog akta u: Dejan Milenković, *Upravna delatnost i pravo javnih službi* (magistarski rad), Pravni fakultet, Beograd, 1998, Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultetu Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999. str. 112-116.

¹⁸⁹ Uporedi: **Zakon o javnim službama**, Službeni glasnik RS, br. 42/91, 71/94, čl. 6. st. 2; **Zakon o koncesijama**, „Službeni glasnik RS” br. 55/03. čl. 1, čl. 23.

¹⁹⁰ O pojmu koncesionirane javne službe opširnije: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultetu Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999. str. 121-124.

TEMA ČETVRTA

POSTUPAK DONOŠENJA
UPRAVNOG AKTA

4.1. UPRAVNI POSTUPAK I NJEGOVE OSNOVNE KARAKTERISTIKE

4.1.1. Pojam upravni postupak i načelo dvostepenosti

Upravni akt donosi se u *posebnom postupku* koji sprovode *organi uprave* (javne uprave) a koji se zove *upravni postupak*. Iz srpskih pozitivno-pravnih propisa proizilazi da je *upravni postupak – postupak u kome nadležni organ (organi državne uprave i drugi državni organi, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, privredna društva, javna i druga preduzeća, organizacije i dr), neposrednom primenom propisa donosi upravni akt kojim rešava o pravima ili obavezama fizičkog, pravnog odnosno drugog lica (stranke), u upravnoj stvari*.¹⁹¹

Ovaj postupak utvrđen je i regulisan *Zakonom o opštem upravnom postupku* iz 1997. godine,¹⁹² koji reguliše, ne samo postupanje prvostepenog organa u kome se donosi upravni akt, već i postupak drugostepenog organa po žalbi. Prema tome, protiv rešenja kao upravnog akta donetog u prvom stepenu stranka ima pravo na žalbu, o kojoj zatim, odlučuje drugostepeni organ. Izuzetno, samo kada je to izričito zakonom propisano, u pojedinim upravnim stvarima žalba nije dopuštena, ali tada mora biti obezbeđena zaštita prava i zakonitosti na drugi način. Protiv rešenja donetog u drugom stepenu žalba nije dopuštena. Pod uslovima iz ovog zakona stranka ima pravo na žalbu i kad prvostepeni organ nije u određenom roku doneo rešenje o njenom zahtevu (tzv. institut „ćutanja uprave”). Rešenje koje je doneto po žalbi je konačno, što znači da se protiv rešenja donetog po žalbi ne može izjaviti nova (druga) žalba. Prema tome, osnovni princip (načelo) koje proizilazi iz ovog Zakona

¹⁹¹ Reč je o posrednoj definiciji upravnog postupka koja proizilazi iz odredaba *Zakona o upravnim sporovima*, kojim je definisan pojam upravni akt, upravna stvar i pojam državni organ. Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS” br. 111/09. čl. 4-6.

¹⁹² Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10.

i odnosi se na postupak donošenja upravnog akta je *načelo dvostepenosti u rešavanju (pravo na žalbu)*.¹⁹³

4.1.2. Učesnici u upravnom postupku

Pod *učesnicima* u upravnom postupku podrazumevaju se sva lica koja po raznim osnovama učestvuju u upravnom postupku. Učesnici u upravnom postupku mogu biti glavni učesnici i eventualni učesnici. **Glavni** učesnici u upravnom postupku su *organ*, odnosno službeno lice koje vodi postupak i koje donosi rešenje, i *stranka*, jer se bez njih upravni postupak ne može sprovesti. **Eventualni** učesnici u upravnom postupku su sva ostala lica koja mogu, ali ne moraju, da učestvuju u konkretnom upravnom postupku.¹⁹⁴ Kao eventualni učesnici u upravnom postupku mogu se javiti: (1) zastupnik stranke, (2) privremeni zastupnik stranke, (3) zajednički predstavnik (više stranaka), (4) punomoćnik stranke, (5) tzv. stručni pomagač stranke, (6) javni tužilac (ili drugi ovlašćeni državni organ, npr. javni pravobranilac), (7) svedok i (8) veštak (tumač).¹⁹⁵

Stranka je fizičko ili pravno lice po čijem je zahtevu pokrenut postupak ili protiv koga se vodi postupak, ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo da učestvuje u postupku. Stranka u upravnom postupku može biti sva-ko fizičko i pravno lice. Državni organi, poslovna i druga organizaciona jedinica, naselje, grupa lica i dr. *koji nemaju svojstvo pravnog lica*, mogu biti stranke ako mogu biti nosioci prava i obaveza o kojima se rešava u upravnom postupku.

4.2. POKRETANJE POSTUPKA I VOĐENJE POSTUPKA PRED PRVOSTEPENIM ORGANOM

4.2.1. Pokretanje postupka

Upravni postupak se može pokrenuti (1) *povodom zahteva neposredno zainteresovane stranke* i (2) *po službenoj dužnosti* nadležnog organa. Formalno-pravno gledano, upravni postupak *uvek pokreće nadležni organ*, bilo

¹⁹³ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10. čl. 12.

¹⁹⁴ Branislav Marković, *Položaj i uloga stranke u upravnom postupku*, Beograd, 1977.

¹⁹⁵ Uporedi: Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008. str. 546.

da ga pokreće po svojoj inicijativi, tj. po službenoj dužnosti, bilo da ga pokreće povodom zahteva stranke. Međutim, ukoliko je zakonom predviđeno da je za pokretanje upravnog postupka neophodan zahtev stranke, onda ga organ uprave ne može pokrenuti ukoliko tog zahteva nema.

Prema Zakonu o opštem upravnom postupku, upravni postupak pokreće nadležni organ po službenoj dužnosti ili povodom zahteva stranke. Nadležni organ će pokrenuti postupak *po službenoj dužnosti* kad to određuje zakon ili na zakonu zasnovan propis i kad utvrdi ili sazna da, s obzirom na postojeće činjenično stanje, treba radi zaštite javnog interesa pokrenuti upravni postupak. Pri pokretanju upravnog postupka po službenoj dužnosti nadležni organ uzima u obzir i eventualne predstavke građana i organizacija i upozorenje organa. U stvarima u kojima je po zakonu ili po prirodi stvari za pokretanje i vođenje upravnog postupka potreban *zahtev stranke*, nadležni organ može pokrenuti i voditi postupak samo ako postoji takav zahtev.¹⁹⁶

Upravni postupak je pokrenut čim je nadležni organ izvršio *ma koju radnju u cilju vođenja postupka*.

4.2.2. Tok prvostepenog postupka

Pošto je postupak pokrenut, stranka može do donošenja rešenja u prvom stepenu *proširiti* stavljeni zahtev, ili umesto ranijeg zahteva staviti *drugi*, bez obzira na to da li se prošireni ili izmenjeni zahtev zasniva na istom pravnom osnovu, pod uslovom da se takav zahtev *zasniva na bitno istom činjeničnom stanju*.

Stranka može odustati od svog zahteva u toku celog postupka. Kad je postupak pokrenut povodom zahteva stranke, a stranka odustane od svog zahteva, organ koji vodi postupak doneće *zaključak* kojim se postupak obustavlja.

Stranka odustaje od svog zahteva *izjavom* koju daje organu koji vodi postupak. Dok organ koji vodi postupak ne donese zaključak o obustavljanju postupka i ne dostavi ga stranci, stranka može *opozvati* svoj odustanak od zahteva.¹⁹⁷

Zakon o opštem upravnom postupku propisuje da se pre donošenja rešenja imaju *utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja* za rešenje (tzv. *odlučne činjenice*) i strankama omogućiti da ostvare i zaštite svoja prava i

¹⁹⁶ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 114. i čl. 116.

¹⁹⁷ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 120-122.

pravne interese. Ovo se može realizovati kako (1) u skraćenom postupku, tako i u (2) posebnom ispitnom postupku.¹⁹⁸

Službeno lice koje vodi postupak može u toku celog postupka **upotpu-njavati** činjenično stanje i izvoditi dokaze i o onim činjenicama koje ranije u postupku nisu bile iznete ili još nisu utvrđene. Službeno lice koje vodi postupak narediće po službenoj dužnosti izvođenje svakog dokaza ako nađe da je to potrebno radi razjašnjenja stvari. Službeno lice koje vodi postupak pribaviće **po službenoj dužnosti** podatke o činjenicama o kojima **službenu evidenciju** vodi organ nadležan za rešavanje. Na isti način postupiće službeno lice u pogledu činjenica o kojima službenu evidenciju vodi drugi državni organ ili organizacija sa javnim ovlašćenjima.

Činjenično stanje na kome zasniva svoj zahtev stranka je dužna da iznese tačno, istinito i određeno. Ako se ne radi o činjenicama koje su opšte poznate (notorne činjenice), stranka je **dužna** da za svoje navode ponudi dokaze i da ih po mogućnosti podnese. Ako sama stranka tako ne postupi, službeno lice koje vodi postupak pozvaće je da to učini. Od stranke se **neće** tražiti da pribavi i podnese dokaze koje brže i lakše može pribaviti organ koji vodi postupak, niti da podnosi takva uverenja koja organi nisu dužni da izdaju po propisma ovog zakona. Ako stranka nije u naknadno određenom roku podnela dokaze, organ ne može zbog toga odbaciti zahtev kao da nije podnet, nego je **dužan da nastavi postupak** i da, u skladu sa pravilima postupka i prema materijalnom propisu, reši upravnu stvar. Stranka daje svoju **izjavu**, po pravilu, usmeno, a može je dati i pismeno. Kad se radi o složenoj stvari ili kad su potrebna opširnija stručna objašnjenja, službeno lice koje vodi postupak može naložiti stranci da podnese pismenu izjavu, određujući joj dovoljan rok za to. U takvom slučaju i stranka ima pravo da traži da joj se dopusti davanje pismene izjave. Ako je stranci naloženo ili dopušteno da podnese pismenu izjavu, ne može joj se usled toga oduzeti pravo da svoju izjavu da i usmeno.¹⁹⁹

4.2.3. Skraćeni postupak

Polazeći od načela efikasnosti i procesne ekonomičnosti u vođenju upravnog postupka, Zakon o opštem upravnom postupku **propisuje opšte pravilo da se upravni postupak u načelu prvo ima voditi kao tzv. skraćeni**

¹⁹⁸ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 125.

¹⁹⁹ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 126-128.

postupak, u okviru kojeg se ne izvode posebne procesne radnje (npr. usmena rasprava radi saslušanja svedoka ili obavljanje uviđaja), pa tek ukoliko ne postoje uslovi za to, postupak će se voditi kao tzv. **redovni postupak**, u okviru kojeg se izvode odgovarajuće procesne radnje (npr. usmena rasprava).²⁰⁰

Tako, organ može po skraćenom postupku stvar rešiti neposredno ukoliko se steknu bilo koji od sledećih slučajeva:²⁰¹

(1) ako je stranka u svom zahtevu:

- navela **činjenice ili podnela dokaze** na podlozi kojih se može utvrditi stanje stvari,
- ako se stanje stvari može utvrditi na podlozi **opšte poznatih činjenica** i
- ako se stanje stvari može utvrditi na podlozi činjenica koje su **poznate** organu;

(2) ako se stanje stvari može utvrditi na podlozi **službenih podataka** kojima organ raspolaže, a **nije potrebno posebno saslušanje** stranke radi zaštite njenih prava, odnosno pravnih interesa;

(3) u slučaju kad je propisom predviđeno da se stvar može rešiti na podlozi činjenica ili okolnosti **koje nisu potpuno dokazane** ili se dokazima samo posredno utvrđuju, pa su činjenice ili okolnosti učinjene verovatnim, a iz svih okolnosti proizilazi da se zahtevu stranke ima udovoljiti;

(4) kad se radi o preduzimanju u javnom interesu **hitnih mera** koje se ne mogu odlagati, a činjenice na kojima rešenje treba da bude zasnovano su utvrđene ili bar učinjene verovatnim.

4.2.4. Poseban ispitni postupak i usmena rasprava

Poseban ispitni postupak²⁰² se sprovodi kada nije sproveden skraćeni ispitni postupak. U tom smislu, poseban ispitni postupak se sprovodi kad je to potrebno radi **utvrđivanja činjenica i okolnosti** koje su od značaja za razjašnjenje stvari ili radi davanja strankama **mogućnosti da ostvare i zaštite svoja**

²⁰⁰ Uporedi: Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008. str. 592.

²⁰¹ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 131.

²⁰² Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 132.

prava i pravne interese. Tok ispitnog postupka **određuje**, prema okolnostima pojedinog slučaja, službeno lice koje vodi postupak, pridržavajući se odredaba ZUP-a i propisa koji se odnose na stvar o kojoj se radi.

U ovim granicama službeno lice koje vodi postupak naročito: određuje koje se **radnje** u postupku imaju izvršiti i izdaje naređenja za njihovo izvršenje, određuje **redosled** kojim će se pojedine radnje vršiti i **rokove** u kojima će se izvršiti, ako oni nisu propisani zakonom. Osim toga, službeno lice određuje usmene rasprave i saslušanja, kao i sve što je potrebno za njihovo održavanje, odlučuje koji se dokazi imaju izvesti i kojim dokaznim sredstvima, i odlučuje o svim predlozima i izjavama. Službeno lice koje vodi postupak odlučuje da li će raspravljanje i dokazivanje vršiti odvojeno o pojedinim spornim pitanjima ili zajedno za ceo predmet.

Stranka ima **pravo da učestvuje** u ispitnom postupku i, radi ostvarivanja cilja postupka, da daje potrebne podatke i brani svoja prava i zakonom zaštićene interese. Stranka može iznositi činjenice koje mogu biti od uticaja za rešenje stvari i pobijati tačnost navoda koji se ne slažu sa njenim navodima. Ona ima pravo da sve do donošenja rešenja dopunjuje i objašnjava svoja tvrdjenja, a ako to čini posle održane usmene rasprave, dužna je da opravda zbog čega to nije učinila na raspravi. Primena načela saslušanja stranke (*audiatur et altera pars*) nalaže **dužnost** i obavezu službenom licu koje vodi postupak da pruži mogućnost stranci da se **izjasni** o svim okolnostima i činjenicama koje su iznete u ispitnom postupku, o predlozima i ponuđenim dokazima, da učestvuje u izvođenju dokaza i da postavlja pitanja drugim strankama, svedocima i veštacima preko službenog lica koje vodi postupak, a sa njegovom dozvolom i neposredno, kao i da se upozna sa rezultatima izvođenja dokaza i da se o tome izjasni. Nadležni organ **neće doneti rešenje pre** nego što stranci pruži mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima na kojima treba da se zasniva rešenje, a o kojima stranci nije bila data mogućnost da se izjasni.²⁰³

U slučaju **nepoštovanja pravila** o pružanju mogućnosti stranke da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima koje su za nju od interesa, predviđena je i mogućnost upotrebe odgovarajućih redovnih i vanrednih pravnih sredstava, kao i mogućnost ponavljanja postupka.

Usmena rasprava je posebna procesna radnja u upravnom postupku čiji je cilj **razjašnjenje** činjenica i okolnosti koje mogu biti od uticaja u rešavanju glavne stvari. Može se reći da je **usmena rasprava** u upravnom postupku, ono što je **ročište** u sudskom (parničnom) postupku. U upravnom postupku

²⁰³ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 133.

usmena rasprava ima dva modaliteta: **(1) obavezna** usmena rasprava (npr. u višestranачkom postupku) i **(2) fakultativna** usmena rasprava, kada službeno lice, bilo po sopstvenoj inicijativi, bilo po predlogu stranke, oceni da je usmena rasprava korisna.²⁰⁴

Zakon o opštem upravnom postupku sadrži brojna i detaljna pravila u vezi sa održavanjem usmene rasprave. Tako, službeno lice koje vodi postupak određuje, po svojoj inicijativi ili po predlogu stranke, usmenu raspravu u svakom slučaju kad je to **korisno** za razjašnjenje stvari (fakultativna usmena rasprava). Međutim, službeno lice koje vodi postupak mora odrediti usmenu raspravu u sledećim slučajevima – **obavezna usmena rasprava**: **(1)** u stvarima u kojima učestvuju *dve ili više* stranaka sa protivnim interesima i **(2)** kad se ima izvršiti **uviđaj ili saslušanje** svedoka ili veštaka.²⁰⁵

Usmena rasprava je **javna** (načelo javnosti). Međutim, u određenim slučajevima koje predviđa ZUP, službeno lice koje vodi postupak može **isključiti javnost** za celu usmenu raspravu ili samo za jedan njen deo, i to: **(1)** ako to zahtevaju razlozi **morala** ili **javne bezbednosti**; **(2)** ako postoji ozbiljna opasnost **ometanja** usmene rasprave; **(3)** ako treba da se raspravlja u odnosima u nekoj **porodici** i **(4)** ako treba da se raspravlja o okolnostima koje predstavljaju službenu, poslovnu, profesionalnu, naučnu ili umetničku **tajnu**. Predlog za isključenje javnosti može staviti zainteresovano lice. O isključenju javnosti donosi se **zaključak** koji mora biti obrazložen i javno objavljen. Pri saopštavanju rešenja javnost se **ne može** isključiti. Isključenje javnosti **ne odnosi** se na stranke, njihove punomoćnike i stručne pomagače. Službeno lice koje vodi postupak može dopustiti da usmenoj raspravi sa koje je javnost isključena prisustvuju pojedina službena lica, naučni i javni radnici, ako je to od interesa za njihovu službu, odnosno naučni rad. Službeno lice koje vodi postupak upozoriće ova lica da su dužna da čuvaju kao tajnu ono što budu na raspravi saznala.²⁰⁶

Usmena rasprava držiće se, po pravilu, **u sedištu organa** koji vodi postupak. Ako je potreban uviđaj u mestu van sedišta tog organa, usmena rasprava se može održati na mestu uviđaja. Organ koji vodi postupak može odrediti za usmenu raspravu i drugo mesto kad je to potrebno zbog znatnog smanjenja troškova i zbog temeljnijeg, bržeg i jednostavnijeg raspravljanja stvari. Služ-

²⁰⁴ Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu-Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 596.

²⁰⁵ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 139.

²⁰⁶ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 140-142.

beno lice koje vodi postupak dužno je da na početku usmene rasprave **utvrdi** koja su od pozvanih lica **prisutna**, a u pogledu **odsutnih** da proveriti da li su im pozivi pravilno dostavljeni. Ako neka od stranaka koja još nije saslušana **nije došla** na raspravu, a nije utvrđeno da joj je poziv pravilno dostavljen, službeno lice koje vodi postupak odložiće raspravu, osim u slučaju kad je usmena rasprava na vreme objavljena javnom objavom. Ako na usmenu raspravu ne dođe stranka po čijem je zahtevu postupak pokrenut, mada je uredno pozvana, a iz celokupnog stanja stvari se može pretpostaviti da je stranka predlog povukla, organ koji vodi postupak obustaviće postupak. Protiv zaključka o tome dopuštena je posebna žalba.²⁰⁷

Na usmenoj raspravi treba da se **pretrese i utvrdi** ono što je predmet ispitnog postupka. Ako se predmet ne može pretresti na jednoj raspravi, službeno lice koje vodi postupak prekinuće raspravu i zakazati što pre njen nastavak. Za ovaj nastavak službeno lice će preduzeti sve mere koje su propisane za određivanje usmene rasprave, a prisutnim licima može usmeno saopštiti te mere, kao i **vreme i mesto nastavka** rasprave. Prilikom nastavka usmene rasprave službeno lice koje vodi postupak izneće u glavnim crtama tok događanja rasprave. Za izvođenje pismenih dokaza koji se naknadno podnesu ne mora se ponovo određivati usmena rasprava, ali će se stranci dati mogućnost da se o izvedenim dokazima izjasni.²⁰⁸

Cilj je ispitnog postupka da se utvrde sve činjenice i okolnosti koje mogu biti od uticaja na rešavanje upravne stvari. Dokazni postupak je sastavni deo ispitnog postupka u smislu da se u okviru dokaznog postupka izvode procesne radnje dokazivanja. Zakon o opštem upravnom postupku propisuje da se rešenje donosi na osnovu tzv. **odlučnih činjenica** koje se utvrđuju dokazima. Osim toga, ZUP sadrži brojna i detaljna pravila u vezi sa dokaznim postupkom, dokazivanjem i dokaznim sredstvima. Tako, činjenice na podlozi kojih se donosi rešenje utvrđuju se dokazima. Kao **dokazno sredstvo** upotrebiće se **sve** što je podesno za utvrđivanje stanja stvari i što odgovara pojedinom slučaju, kao što su isprave, mikrofilmska kopija isprave ili reprodukcija te kopije, svedoci, izjava stranke, veštaci, uviđaj. Da li neku činjenicu treba dokazivati ili ne, **odlučuje službeno lice** koje vodi postupak, prema tome da li ta činjenica može imati uticaja na rešavanje stvari. Dokazi se po pravilu izvode pošto se utvrdi šta je u činjeničnom pogledu sporno ili šta treba dokazivati. **Ne treba**

²⁰⁷ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 146-147.

²⁰⁸ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 148.

dokazivati činjenice koje su opštepoznate (notorne činjenice). Isto tako, ne treba dokazivati činjenice čije postojanje zakon *pretpostavlja* (npr. valjanost javne isprave), ali je dopušteno dokazivati nepostojanje tih činjenica, ako zakonom nije drukčije određeno.²⁰⁹

Dokazivanje se vrši dokaznim sredstvima (dokazima), koja mogu biti: (1) *isprave* (javne i privatne), (2) *svedočenje* (iskaz svedoka), (3) *izjava stranke*, (4) *veštačenje* (nalaz i mišljenje veštaka) i (5) *uvidaj* (neposredno čulno opažanje). Kao i u vezi sa opštim pravilima o dokaznom postupku i o dokazivanju, Zakon o opštem upravnom postupku sadrži brojna i detaljna pravila u vezi sa pojedinim dokaznim sredstvima i izvođenjem pojedinih dokaza.

4.3. REŠENJE

4.3.1. Osnovne karakteristike rešenja

Rešenje doneto u upravnom postupku predstavlja upravni akt nadležnog organa kojim je *rešena upravna stvar* koja je bila predmet upravnog postupka. Zato se i kaže da je rešenje, za razliku od zaključka, *odluka o glavnoj, odnosno upravnoj stvari*.²¹⁰ Rešenje proizvodi neposredno pravno dejstvo kada se ispune odgovarajući uslovi, uključujući i mogućnost prinudnog izvršenja. Međutim, osim što se rešenjem odlučuje o upravnoj stvari kao predmetu upravnog postupka, rešenjem se u procesno-pravnom smislu takođe obustavlja i dalje vođenje upravnog postupka. Drugim rečima, donošenjem rešanja o glavnoj stvari konzumirana je i formalna odluka o obustavi postupka. Zakon o opštem upravnom postupku sadrži detaljne odredbe o sadržini rešenja, njegovim sastavnim delovima i vrstama rešenja, odnosno, konkretno o: (1) organu koji donosi rešenje, (2) obliku i sastavnim delovima rešenja, (3) vrstama rešenja (delimično, dopunsko i privremeno rešenje), (4) rokovima za donošenje rešenja i (5) postupku ispravljanja grešaka u rešenju.²¹¹

²⁰⁹ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 149-191.

²¹⁰ Uporedi: Ljubomir Jevtić, Radomir Šramek, *Upravni postupak i upravni spor*, Beograd, 1959, str. 219-247.

²¹¹ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu-Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 612.

Na podlozi činjenica utvrđenih u postupku, organ nadležan za rešavanje donosi **rešenje o stvari** koja je predmet postupka. Kada o stvari rešava kolegijalni organ, on može rešavati kada je prisutno više od polovine njegovih članova, ako zakonom ili drugim propisima nije određena kvalifikovana većina.²¹²

Svako rešenje mora se kao takvo označiti. Izuzetno, posebnim propisima može se predvideti da se rešenju može dati i drugi naziv (npr. odobrenje, dozvola i sl.). Rešenje se donosi **pismeno**. Izuzetno, u slučajevima predviđenim ovim zakonom ili propisima donetim na osnovu zakona, rešenje se može doneti i **usmeno**.

4.3.2. Sastavni delovi rešenja

Sastavni delovi **pismenog rešenja** su: (1) uvod, (2) dispozitiv (izreka), (3) obrazloženje, (4) uputstvo o pravnom sredstvu i (5) naziv organa sa brojem i datumom rešenja, potpis službenog lica i pečat organa (tzv. identifikacioni elementi rešenja).

(1) **Uvod rešenja** sadrži: naziv organa koji donosi rešenje, propis o nadležnosti tog organa, ime stranke i njenog zakonskog zastupnika ili punomoćnika ako ga ima i kratko označenje predmeta postupka. Ako je rešenje doneto od strane dva ili više organa, ili uz saglasnost, potvrdu ili po pribavljenom mišljenju drugog organa, to se ima navesti u uvodu, a ako je stvar rešio kolegijalni organ, u uvodu se označava dan sednice na kojoj je stvar rešena.²¹³

(2) **Dispozitivom** se rešava o predmetu postupka u celosti i o svim zahtevima stranaka o kojima u toku postupka nije posebno rešeno. Dispozitiv mora biti kratak i određen, a kad je potrebno, može se podeliti i na više tačaka. Dispozitivom se može rešiti i o troškovima postupka, ako ih je bilo, određujući njihov iznos, ko ih je dužan platiti, kome i u kom roku. Ako se u dispozitivu ne rešava o troškovima, navešće se da će se o njima doneti poseban zaključak. Ako se rešenjem nalaže izvršenje kakve radnje, u dispozitivu će se odrediti i rok u kome se ta radnja ima izvršiti. Kad je propisano da žalba ne odlaže izvršenje rešenja, ili kada se nalaže rok za izvršenje neke radnje, to mora biti navedeno u dispozitivu.²¹⁴

²¹² Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 192-193.

²¹³ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 197.

²¹⁴ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 198.

(3) **Obrazloženje** kao sastavni deo rešenja zavisi od vrste i karaktera stvari o kojoj se raspravlja u upravnom postupku. U jednostavnim stvarima u kojima učestvuje samo jedna stranka, kao i u jednostavnim stvarima u kojima u postupku učestvuju dve ili više stranaka, ali ni jedna ne prigovara postavljenom zahtevu, a zahtev se uvažava, **obrazloženje** rešenja može sadržavati samo kratko izlaganje zahteva stranke i pozivanje na pravne propise na osnovu kojih je stvar rešena. U ovakvim stvarima rešenje se može izdati i na propisanom obrascu.

U **ostalim stvarima** obrazloženje rešenja sadrži: kratko izlaganje zahteva stranaka, utvrđeno činjenično stanje, prema potrebi i razloge koji su bili odlučni pri oceni dokaza, razloge zbog kojih nije uvažen neki od zahteva stranaka, pravne propise i razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na onakvo rešenje kakvo je dato u dispozitivu. Ako žalba ne odlaže izvršenje rešenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na propis koji to predviđa. U obrazloženju rešenja moraju biti obrazloženi i oni zaključci protiv kojih nije dopuštena posebna žalba.²¹⁵

Kad je nadležni organ zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu ovlašćen da reši stvar po **slobodnoj oceni**, dužan je da u obrazloženju, pored već navedenih podataka, navede taj propis i da izloži razloge kojima se pri donošenju rešenja rukovodio. Ovi se razlozi ne moraju navesti kad je to u javnom interesu zakonom ili uredbom izričito predviđeno. Ako je zakonom ili uredbom posebno predviđeno da se u rešenju donetom po slobodnoj oceni ne moraju navesti razlozi kojima se organ pri donošenju rešenja rukovodio, u obrazloženju rešenja navodi se i propis kojim je organ ovlašćen da reši stvar po slobodnoj proceni i propis kojim je ovlašćen da ne mora navesti razloge kojima se pri donošenju rešenja rukovodio.²¹⁶

(4) **Uputstvom o pravnom sredstvu** stranka se obaveštava da li protiv rešenja može izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor ili drugi postupak pred sudom. Kad se protiv rešenja može izjaviti **žalba**, u uputstvu se navodi kome se izjavljuje, a kome se, u kom roku i sa kolikom taksom predaje, kao i da se može izjaviti i na zapisnik. Kad se protiv rešenja može pokrenuti **upravni spor**, u uputstvu se navodi kom se sudu tužba podnosi i u kom roku, a kad se može pokrenuti drugi postupak pred sudom, navodi se sud kome se može

²¹⁵ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 199.

²¹⁶ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 199, st. 4.

obratiti i u kom roku. Uputstvo o pravnom sredstvu, kao poseban sastavni deo rešenja, stavlja se posle obrazloženja, s leve strane.²¹⁷

(5) *Identifikacioni elementi rešenja* Rešenje mora biti potpisano. Rešenje *potpisuje* službeno lice koje ga donosi. Rešenje koje je doneo kolegijalni organ potpisuje predsedavajući, ako zakonom ili posebnim propisom nije drukčije određeno. Kad je kolegijalni organ doneo rešenje, strankama se izdaje overen prepis rešenja, a kad je stvar rešio zaključkom, rešenje se izrađuje u skladu sa tim zaključkom i overen prepis takvog rešenja izdaje se strankama. Identifikacioni element rešenja jeste i zaglavlje (naziv i sedište organa, broj i datom donošenja rešenja), kao i pečat organa koji je rešenje doneo.²¹⁸

4.3.3. Rešenje koje ne sadrži sve sastavne delove i usmeno rešenje

U slučajevima predviđenim zakonom ili propisom donetim na osnovu zakona, rešenje *ne mora* sadržavati pojedine od ovih delova (npr. obrazloženje u tzv. stvarima malog značaja). I kad se rešenje objavi usmeno, mora se izdati napismeno, osim ako je zakonom ili propisom donetim na osnovu zakona drukčije određeno. Rešenje se mora **dostaviti** stranci u originalu ili u overenom prepisu.²¹⁹

U stvarima manjeg značaja u kojima se udovoljava zahtevu stranke, a ne dira se u javni interes niti interes drugog lica, rešenje se može sastojati samo od dispozitiva u vidu *zabeleške na spisu*, ako su razlozi za takvo rešenje očigledni i ako nije drukčije propisano. Takvo se rešenje, po pravilu, saopštava stranci usmeno, a napismeno joj se mora izdati ako ona to traži. Takvo rešenje, po pravilu, ne sadrži obrazloženje, osim ako je ono po prirodi stvari potrebno. Ovakvo rešenje može se izdati na propisanom obrascu.

Kad se radi o preduzimanju *izuzetno hitnih mera* u cilju obezbeđenja javnog mira i bezbednosti ili radi otklanjanja neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi ili imovinu, nadležni organ, odnosno ovlašćeno službeno lice nadležnog organa može doneti rešenje i *usmeno*. Organ koji je doneo usmeno rešenje može narediti njegovo izvršenje bez odlaganja. Po

²¹⁷ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 200.

²¹⁸ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 196. st. 3 i čl. 201.

²¹⁹ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 196. st. 3 i čl. 203-204.

zahtevu stranke, organ koji je doneo usmeno rešenje dužan je da ga **izda stranci u pismenom obliku** najdocije u roku od osam dana od dana donošenja zahteva. Taj zahtev se može podneti u roku od 2 meseca od dana donošenja usmenog rešenja.

4.3.4. Delimično, dopunsko i privremeno rešenje

Pored rešenja kojim se rešava upravna stvar koja je predmet upravnog postupka, Zakon o opštem upravnom postupku poznaje i neke specifične oblike rešenja, koja mogu biti doneta u zavisnosti od situacije, koje su kao takva utvrđena ovim Zakonom. U tom smislu, razlikujemo: (1) **delimično**, (2) **dopunsko** i (3) **privremeno rešenje**.²²⁰

Kad se o jednoj stvari rešava u više tačaka, a samo su neke od njih dozrele za rešavanje i kad se pokaže kao celishodno da se o tim tačkama reši posebnim rešenjem, nadležni organ može doneti rešenje samo o tim tačkama (delimično rešenje). **Delimično rešenje** smatra se u pogledu pravnih sredstava i izvršenja **kao samostalno** rešenje.

Ako nadležni organ nije rešenjem odlučio o svim pitanjima koja su bila predmet postupka, on može, po predlogu stranke ili po službenoj dužnosti, doneti posebno rešenje o pitanjima koja već donetim rešenjem nisu obuhvaćena (dopunsko rešenje). Ako predlog stranke za donošenje **dopunskog rešenja** bude odbijen, protiv zaključka o tome dopuštena je posebna žalba. Ako je predmet već dovoljno raspravljen, dopunsko rešenje može se doneti bez ponovnog sprovođenja ispitnog postupka. Dopunsko rešenje smatra se u pogledu pravnih sredstava i izvršenja **kao samostalno** rešenje.

Ako je prema okolnostima slučaja neophodno pre okončanja postupka doneti rešenje kojim se **privremeno** uređuju sporna pitanja ili odnosi, takvo se rešenje donosi na podlozi podataka koji postoje u času njegovog donošenja. U takvom rešenju mora biti izričito naznačeno da je privremeno. Donošenje privremenog rešenja po predlogu stranke nadležni organ može usloviti davanjem obezbeđenja za štetu koja bi mogla usled izvršenja tog rešenja nastati za protivnu stranku, u slučaju da osnovni zahtev predlagača ne bude uvažen. Rešenjem o glavnoj stvari koje se donosi po okončanju postupka ukida se privremeno rešenje doneto u toku postupka. Privremeno rešenje smatra se u pogledu pravnih sredstava i izvršenja **kao samostalno** rešenje.

²²⁰ Uporedi: Zakon o opštem upravnom postupku, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 196. st. 3 i čl. 205-207.

4.3.5. Rok za izdavanje rešenja

Kad se postupak pokreće povodom zahteva stranke, odnosno po službenoj dužnosti, ako je to u interesu stranke, a pre donošenja rešenja nije potrebno sprovoditi poseban ispitni postupak, niti postoje drugi razlozi zbog kojih se ne može doneti rešenje bez odlaganja (npr. rešenje prethodnog pitanja i dr.), nadležni organ je dužan doneti rešenje i dostaviti ga stranci **što pre**, a najdocije u roku **od mesec dana** računajući od dana predaje urednog zahteva, odnosno od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.

U ostalim slučajevima kad se postupak pokreće povodom zahteva stranke, odnosno po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke, nadležni organ je dužan doneti rešenje i dostaviti ga stranci najdocije u **roku od 2 meseca**, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.²²¹

4.4. ZAKLJUČAK

Za razliku od rešenja, zaključkom se **ne rešava** upravna stvar. U većini slučajeva u formi zaključka odlučuje se o pitanjima **procesnog** karaktera (npr. o odlaganju usmene rasprave). Kao posledica toga, zaključci se, po pravilu, donose u usmenoj formi i o njima se stavlja zabeleška u zapisnik, a protiv njih nije dopuštena posebna žalba (već se mogu napadati u okviru žalbe protiv rešenja).²²²

Međutim, u određenim slučajevima, kada je to propisano Zakonom o upravnom postupku, protiv zaključaka se može izjaviti tzv. **posebna žalba** i tada se zaključci moraju podneti u pismenom obliku. Najznačajniji zaključak je **zaključak o obustavi postupka**, jer se njime u procesnom smislu obustavlja dalje vođenje upravnog postupka u slučajevima kada se ne donosi rešenje (npr. zaključak o obustavi upravnog postupka usled odustanka stranke od postavljenog zahteva ili zaključak o obustavi upravnog postupka zbog postignutog poravnanja i sl.). Zaključak se nikada ne može označiti samo kao zaključak, već mora imati i dodatni element koji upućuje o kakvom se zaključku radi

²²¹ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 196. st. 3 i čl. 208.

²²² Ljubomir Jevtić, Radomir Šramek, *Upravni postupak i upravni spor*, Beograd, 1959, str. 247-249.

(npr. zaključak o obustavi postupka, zaključak o odlaganju usmene rasprave, zaključak o odbacivanju žalbe itd.). Kada je zaključak donet u pismenoj formi, tj. kada se protiv njega može izjaviti posebna žalba, zaključak *de facto* predstavlja upravni akt (kao i rešenje).²²³

Zakon o opštem upravnom postupku propisuje da se zaključkom odlučuje o pitanjima koja *se tiču postupka*. Zaključkom se odlučuje i o onim pitanjima koja se kao *sporedna* pojave u vezi sa sprovođenjem postupka, a koja se ne rešavaju rešenjem. Zaključak *donosi službeno lice* koje vrši onu radnju postupka pri kojoj se pojavilo pitanje koje je predmet zaključka, ako ovim zakonom ili drugim propisima nije drukčije određeno. Ako se zaključkom nalaže izvršenje neke radnje, odrediće se i rok u kome se ta radnja ima izvršiti. Zaključak se saopštava zainteresovanim licima *usmeno*, a napismeno se izdaje na zahtev lica koje može protiv zaključka izjaviti posebnu žalbu, ili kad se može odmah tražiti izvršenje zaključka.²²⁴

Protiv zaključka može se izjaviti *posebna žalba samo kad je to zakonom izričito predviđeno*. Takav zaključak mora biti obrazložen i sadržavati i uputstvo o žalbi. Žalba se izjavljuje u istom roku, na isti način i istom organu kao i žalba protiv rešenja. Zaključke protiv kojih nije dopuštena posebna žalba mogu zainteresovana lica pobijati *žalbom protiv rešenja*, osim ako je žalba protiv zaključka zakonom isključena. Žalba ne odlaže izvršenje zaključka, osim ako je zakonom ili samim zaključkom drukčije određeno.

²²³ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 620.

²²⁴ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 196. st. 3 i čl. 210-211.

TEMA PETA

POZITIVNO PRAVNI POJAM UPRAVE U ORGANIZACIONOM SMISLU U SRBIJI – ORGANIZACIJA JAVNE UPRAVE

5.1. POZITIVNO PRAVNI POJAM UPRAVE U ORGANIZACIONOM SMISLU – DRŽAVNA UPRAVA

Pozitivno pravni pojam uprave u organizacionom smislu nije se bitnije promenio u pozitivnom pravu Srbije u odnosu na ranije važeće zakonodavstvo. On se svodi na pozitivno-pravni pojam *državne uprave*, u smislu posebne organizacione podstrukture organa uprave na centralnom nivou vlasti, odnosno na pojam *državne uprave* (u organizacionom smislu). Tako se pojam uprave u srpskom pozitivnom pravu (u organizacionom smislu), svodi na *organizacione oblike organa državne uprave na centralnom nivou vlasti*. Na ovaj način, u pozitivnom pravu Srbije, propušteno je određivanje ne samo funkcionalnog, već i organizacionog pojma „javna uprava”.

U prethodnim temama je već bilo reči da Ustav republike Srbije delimično određuje pozitivno pravni pojam uprave u organizacionom smislu, jer predviđa da ... „poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave utvrđeni zakonom.”²²⁵ Zakon koji zatim u potpunosti određuje pozitivno pravni pojam državne uprave u organizacionom smislu je *Zakon o državnoj upravi* kojim je utvrđeno da *poslove državne uprave* obavljaju *ministarstva*, te da se u sastavu ministarstva, radi obavljanja izvršnih odnosno inspeksijskih i sa njima povezanih stručnih poslova, mogu obrazovati *organi uprave u sastavu ministarstva* ako njihova priroda ili obim zahtevaju veću samostalnost od one koju ima sektor u ministarstvu. Takođe, radi obavljanja određenih stručnih i drugih poslova državne uprave mogu se obrazovati i *posebne organizacije*.

To znači da se pod pozitivno-pravnim pojmom uprave u Srbiji, podrazumevaju organi državne uprave odnosno: (1) *ministarstva*, (2) *organi uprave u sastavu ministarstva* i (3) *posebne organizacije*. Ministarstva i posebne organizacije se obrazuju zakonom.²²⁶ Ovaj organizacioni sistem preuzet je iz ranijeg Zakona o državnoj upravi iz 1992. godine.

²²⁵ Uporedi: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/06, čl. 136. st. 2.

²²⁶ Uporedi: Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07, čl. 1. st. 2.

5.2. MINISTARSTVO

5.2.1. Ministarstvo i njegova osnovna obeležja

U svakoj savremenoj pravnoj državi, ministarstvo je osnovni i najvažniji organ državne uprave. Ono je, polazeći od organizacionog i funkcionalnog pojma javne uprave i u teorijskom i u pozitivno-pravnom smislu „srce” upravne organizacije i obavljanja upravnih delatnosti. Nevolja nastaje kada političke elite pokušavaju da kroz funkciju „mozga” preuzmu i funkciju „srca”. Tada partije postaju „tvorci”, „kreatori” ali i „izvođači” javnih politika, a ministarstvo – „partijski feud”. To je pogrešno, jer tamo gde je osnovni i jedini **kriterijum partokratija**, čini se da nema ni suštinskog pomaka u kreiranju, utvrđivanju i realizaciji javnih politika. Pojava **partokratije** u Srbiji, već duže vreme utiče kako na obrazovanje ministarstava, tako i na njihov rad. To se mora promeniti, jer u procesu pristupanja Evropskoj uniji, postaje sve očiglednije da upravo ministarstvo (kao i drugi organi državne uprave) a ne političke partije čine „oslonac” njihovog kreiranja i vođenja.

Od 2000. godine u Srbiji na primer, nakon svakih izbora se menjao i najčešće povećavao broj ministarstava, ili su se menjale oblasti za koje su ministarstva bila obrazovana. Međutim, razlozi za to najčešće nisu bili neki opšti, odnosno „viši” interesi oličeni u društvenoj dobrobiti ili neophodnoj društvenoj potrebi, već je to činjeno po pravilu radi zadovoljenja „političkih apetita” stranaka koje čine ili su činile vladajuće koalicije u Srbiji.

Prema Zakonu o ministarstvima iz 2008. godine, Srbija je imala 24 ministarstva.²²⁷ Taj broj je bio preveliki. Dok je prva demokratska vlada u Srbiji iz 2001. godine imala 19 ministarstava, a Vlada iz 2004. godine 17, ukupan broj ministarstva koji je bio predviđen Zakonom iz 2008. godine nije bio odraz „stvarnih potreba” jedne države, već odraz „želja” koalicionih stranaka da imaju „svoja” ministarstva. Na ovom dogovoru se i zasnivala i tadašnja koaliciona Vlada u Srbiji. Preko Zakon o ministarstvima tako je „legalizovana” želja da svaka stranka tadašnje vladajuće Koalicije ima „svog” ministra, preko koga će „gospodariti” u jednoj ili više društvenih oblasti. Početkom 2011. godine došlo je do rekonstrukcije vlade i smanjenja broja ministarstava na sedamnaest (17)..²²⁸ Nakon održanih izbora u prvoj polovini 2012. godine,

²²⁷ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07. čl. 22-27; *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS” br. 65/08, čl. 2-26.

²²⁸ Uporedi: *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS” br. 16/11.

Zakon iz 2011. godine ponovo je zamenjen novim *Zakonom o ministarstvima* (jul 2012).²²⁹

Sadašnjim *Zakonom o ministarstvima* predviđeno je da Srbija ima 17 ministarstva, ali su oblasti za koje su ministarstva obrazovana ponovo drugačije od onih za koja su ona osnivana u ranijim periodima. Ministarstva u Srbiji danas su: (1) Ministarstvo unutrašnjih poslova; (2) Ministarstvo finansija i privrede; (3) Ministarstvo spoljnih poslova; (4) Ministarstvo odbrane; (5) Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave; (6) Ministarstvo saobraćaja; (7) Ministarstvo građevinarstva i urbanizma; (8) Ministarstvo pravde i državne uprave; (9) Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; (10) Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja; (11) Ministarstvo zdravlja; (12) Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine; (13) Ministarstvo kulture i informisanja; (14) Ministarstvo prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja; (15) Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike; (16) Ministarstvo omladine i sporta i (17) Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija.²³⁰

Ministarstvo se u Srbiji obrazuje za poslove državne uprave u jednoj ili više međusobno povezanih oblasti. Ministarstvom rukovodi *ministar*. Ministar predstavlja ministarstvo, donosi propise i rešenja u upravnim i drugim pojedinačnim stvarima i odlučuje o drugim pitanjima iz delokruga ministarstva. Ministar je odgovoran *Vladi* i *Narodnoj skupštini* za rad ministarstva i stanje u svim oblastima iz delokruga ministarstva. Reč je o tzv. političkoj odgovornosti ministra. Ministarstvo može imati jednog ili *više državnih sekretara*, koji za svoj rad odgovaraju ministru i Vladi. Ministarstvo ima i *pomoćnike ministra*, koji za svoj rad odgovaraju ministru. Ministarstvo može imenovati najviše tri *posebna savetnika*. Ministarstva u okviru svog delokruga ostvaruju *međunarodnu saradnju* i staraju se o njenom unapređenju i obezbeđuju usklađivanje propisa sa *pravom Evropske unije*.²³¹

5.2.2. Uporedni prikaz ministarstva u pojedinim zemljama

Oblasti za koje se obrazuju ministarstva, u savremenim demokratijama zavise od prioriteta u ostvarivanju opšteg dobra koje vladajuće stranke nastoje

²²⁹ Uporedi: *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS” br. 72/2012.

²³⁰ Uporedi: *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS” br. 72/2012, čl. 2.

²³¹ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07. čl. 22-27; *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS” br. 65/08, čl. 22-27.

da u svom mandatnom periodu ostvare. Ipak, političke stranke nisu u potpunosti „slobodne” u određivanju „oblasti” za koje se osnivaju ministarstva. Tako na primer, određena ministarstva postoje u skoro svim zemljama. Njih bi mogli nazvati „nepromenljivim”, „tradicionalnim” i „stalnim”. Druga opet, više imaju karakter „projektnih”, i obrazuju se kako bi se ostvarili kratkoročni i efektivni ciljevi koji se odnose na određenu/e oblast/i. Radi sprečavanja da „partokratski kriterijum” bude osnovni kriterijum pri obrazovanju ministarstava, potrebno je utvrditi druge, tzv. **objektivne kriterijume**. U određivanju ovih kriterijuma može nam pomoći i kraći pregled ministarstava odnosno oblasti za koje se ministarstva formiraju u pojedinim evropskim zemljama i njihov ukupan broj.

Holandija je država članica Evropske unije koja ima 16.4 miliona stanovnika i u kojoj je obrazovano 13 ministarstava. To su ministarstvo za opšte poslove (čiji je ministar istovremeno i predsednik holandske Vlade), ministarstvo za ekonomiju, poljoprivredu i inovacije (čiji je ministar istovremeno i podpredsednik holandske Vlade), Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo za imigraciju, integracije i politiku azila, Ministarstvo za bezbednost i pravosuđe, Ministarstvo finansija, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo obrazovanja, kulture i nauke, Ministarstvo za infrastrukturu i životnu sredinu, Ministarstvo rada i socijalne politike, Ministarstvo zdravlja, dobrobiti i sporta, Ministarstvo za evropske poslove i međunarodnu saradnju i Ministarstvo za privredu i spoljnu trgovinu.²³²

Savezna republika Nemačka je država članica Evropske unije koja ima 82 miliona stanovnika. Nemačka ima 14 ministarstava i to su: Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo ekonomije i tehnologije, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo pravde, Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalne politike, Ministarstvo za hranu, poljoprivredu i zaštitu potrošača, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo za porodicu, stare, žene i omladinu, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo za saobraćaj, izgradnju i urbanizam, Ministarstvo obrazovanja i nauke, Ministarstvo za očuvanje prirode, životnu sredinu i nuklearnu bezbednost i Ministarstvo ekonomije, saradnje i razvoja.²³³

Španija, kao zemlja za 44 miliona stanovnika je država članica Evropske unije koja ima 13 ministarstava i to su: Ministarstvo predsednika Vlade (kao posebno ministarstvo), Ministarstvo spoljnih poslova i saradnje; Mini-

²³² Podaci se mogu naći na web prezentaciji: <http://www.government.nl/>

²³³ Podaci se mogu naći na web prezentaciji: http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/FederalGovernment/Ministries/_node.html

starstvo pravde, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo finansija i javne uprave, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo za javne radove, Ministarstvo prosvete, kulture i sporta, Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu bezbednost, Ministarstvo privrede, energetike i turizma, Ministarstvo poljoprivrede, hrane i životne sredine, Ministarstvo za ekonomske odnose i konkurentnost i Ministarstvo zdravlja, socijalnih službi i ravnopravnosti.²³⁴

Švedska, kao zemlja članica EU ima oko 9.2 miliona stanovnika i 11 ministarstava: Ministarstvo kulture, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo prosvete i nauke, Ministarstvo za zapošljavanje, Ministarstvo za preduzeća, energetiku i komunikacije, Ministarstvo životne sredine, Ministarstvo finansija, Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo zdravlja i socijalne politike, Ministarstvo pravde, Ministarstvo za ruralna pitanja.

Evo još nekih podataka: Danska ima 19 ministarstava, Litvanija 14, Rumunija 16, a u zemljama bivše Jugoslavije npr. u Sloveniji postoje 15 ministarstava, Makedoniji 14, Crnoj Gori 15, a u Hrvatskoj, nakon poslednjih izbora, obrazovano je 20 ministarstava.²³⁵ Kao što se može zaključiti, „broj” ministarstava i oblasti za koje se osnivaju zavisi od različitih čini-laca (npr. oblasti kojoj vlada svake zemlje želi da posveti posebnu pažnju u mandatnom periodu i ostvari dobre rezultate, procesima centralizacije i decentralizacije, stepenu razvoja demokratije, snage drugih institucija, obaveze staranja o velikim, specifičnim i ranjivim društvenim grupama (stari-ma, mladima, deci i sl), sprečavanja negativnih procesa (ekonomska kriza, nezaposlenost i dr) ili staranja o velikim sistemima (obrazovanje, zdravstvo, urbani i ruralni razvoj i sl).

5.2.3. Objektivni kriterijumi za osnivanje ministarstava

Kako bi se u budućnosti u Srbiji izbeglo da obrazovanje ministarstava bude deo „političke pogodbe” vladajućih koalicija, te da se ministarstva ne bi osnivala kao „partijski feudi”, neophodno je postojeći „subjektivni” (partokratski) kriterijum pri formiranju ministarstava zameniti **objektivnim**.

²³⁴ Podaci se mogu naći na web prezentaciji: <http://www.lamoncloa.gob.es/IDIOMAS/9/Gobierno/index.htm>

²³⁵ Podaci se mogu naći na web prezentacijama: http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp/_a_2818.html; <http://www.lrv.lt/en>; <http://www.gov.ro/main/index/1/2/>; www.gov.si; www.vlada.me, www.vlada.mk;

Objektivne kriterijume mogli podeliti na *četiri* osnovna: „*istorijski*”, „*teorijski*”, „*životni*” i „*projektni*”.²³⁶

„*Istorijski*” kriterijum. Polazeći od *istorijskog razvoja uprave u savremenoj državi*, ministarstva bi mogli podeliti na (1) „*stara*” (*tradicionalna*) i (2) „*nova*” ministarstva.

(1) U „*stara ministarstva*” najpre ubrajamo „*ministarstva sile*”, tačnije ona koja ostvaruju ulogu uprave u konceptu „*uprave kao vlasti*”. Ministarstva policije i vojske, tradicionalno i u svakoj državi spadaju u ona koja su prva nastala. Ona su podrazumevala ostvarivanje nekadašnje osnovne funkcije države kao aparata sa monopolom fizičke sile i prinude i ona i danas postoje u velikom broju država. Povezano sa ovim konceptom, uz prethodno navedena, u njih bi mogli svrstati i ministarstva koja se osnivaju za oblast finansija, pravde, državne uprave, odnose sa drugim zemljama i međunarodnim organizacijama. Kako je koncept uprave kao „*vlasti*” redefinisao još početkom 20. veka u koncept „*uprave kao službe*”, pod takođe, „*starim ministarstvima*” mogli bismo smatrati i ministarstva koja se obrazuju u oblasti obrazovanja, zdravstva, kulture, socijalnog staranja i dr.

(2) „*Novim*” *ministarstvima*, mogli bi nazvati ona koja su nastala sa pravnom regulacijom društvenih odnosa koji sve do poslednjih pedeset godina, nisu ili su nedovoljno bila regulisana, a danas je to slučaj. Takva bi bila npr. ministarstvo osnovana za oblast životne sredine, telekomunikacija, informatičke tehnologije i dr. Jedno od takvih ministarstava npr. u SR Nemačkoj je ministarstvo za zaštitu potrošača, a u Holandiji Ministarstvo za imigraciju, integracije i politiku azila.

„*Teorijski*” kriterijum polazi od *tradicionalnih teorijskih koncepta uprave* (koncepta uprave kao vlasti, uprave kao službe i sistema regulacije društvenih procesa), ministarstva bi mogli podeliti na:

(1) *ministarstva koja uglavnom obavljaju autoritativne aktivnosti* odnosno, *aktivnosti vršenja vlasti* (kao na primer ona koja se osnivaju za oblast odbrane, unutrašnjih poslova, finansija i poreza i dr.) i

(2) *ministarstva koja deluju kao sistem regulacije društvenih procesa*, odnosno ministarstava koja sprovodeći svoje nadležnosti češće koriste neautoritativne u odnosu na autoritativne aktivnosti i obezbeđuju vršenje javnih službi (npr. za oblasti socijalnog staranja, zdravstva i zdravstvene zaštite, obrazovanja, kulture, ljudskih i manjinskih prava i sl.

²³⁶ Uporedi: Milenković, Dejan, *Javna uprava – odabrane teme* (rukopis predat na štampu u aprilu 2012. godine), Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2012.

„Životni” kriterijum. Kod ovog kriterijuma, polazimo od *specifičnosti oblasti društvenog života* za koja se obrazuju ministarstva. Polazeći od ovog kriterijuma, ministarstva bi mogli podeliti na:

(1) *ministarstva koja obezbeđuju interes države i njene unutrašnje organizacije* (odbana, unutrašnji i spoljni poslovi, finansije, pravosuđe, državna uprava, lokalna samouprave i dr....);

(2) *ministarstva koja su posredno ili neposredno u vezi sa regulisanjem i obavljanjem privrednih aktivnosti* (za oblasti privrede, spoljne i unutrašnje trgovine, telekomunikacija, poljoprivrede, energetike i snabdevanje, vodoprivrede...) i

(3) *ministarstva kojima se obezbeđuje ostvarivanje društvenog i kulturnog razvoja* (prosveta, nauka, kultura, zdravlje, omladina i sport, rad, socijalna politika...).

„Projektni” kriterijum. Ovaj kriterijum ukazuje na promenu sistema organizacije i upravljanja ministarstvom kao organizacionog podsistema državne uprave. Zato se ovaj kriterijum bitno razlikuje od prethodnih. Prema ovom kriterijumu, ministarstva možemo podeliti na:

(1) *ministarstva sa tradicionalnim načinom upravljanja i obavljanja poslova;*

(2) *ministarstva sa elementima projektnog upravljanja i obavljanja poslova i*

(3) *„projektna ministarstva”*

(1) *Ministarstva sa tradicionalnim načinom upravljanja i obavljanja poslova* bila bi ministarstva koja izvršavaju poslove iz svog delokruga kroz tradicionalne autoritativne i neautoritativne aktivnosti koje se realizuju aktima uprave, kroz jasnu upravnu organizacionu hijerarhiju i postojeći sistem upravljanja. Ministarstvo i dalje realizuje svoje aktivnosti donošenjem podzakonskih opštih pravnih akata uprave i upravnim aktima, vršenjem upravnih radnji i na druge „tradicionalne” načine.

(2) *Ministarstva sa elementima projektnog upravljanja i obavljanja poslova* podrazumeva da se samo u određenim segmentima upravnih aktivnosti, redefiniše postojeći način upravljanja i vršenja poslova ministarstva, uz prenošenje dela sadašnjih poslova na druge „organizacije” (npr. javne agencije i privatne subjekte). To bi, između ostalog i značilo, da se jedan deo stručnih i sa njima povezanih izvršnih poslova sadašnjih ministarstava, „poveri” drugim subjektima (uključujući i subjekte privatnog prava, kao što je to sada slučaj npr. sa AMSS koji izdaje međunarodne vozačke dozvole iako AMSS po svo-

joj pravnoj prirodi nije „upravne organizacije” već specifična vrsta udruženje na koje je zakonom preneto upravno javno ovlašćenje). Ovaj pristup mogao bi da doprinese „reformi” javne uprave kao funkcije koju obavljaju ne samo „državni” subjekti, već i privatni (pod određenim režimom kontrole od strane ministarstava u kontekstu teorijskog koncepta uprave kao sistema regulacije društvenih procesa). Primetno je da su elementi ovog koncepta u procesu evropskih integracija već nekoliko godina prisutni u ministarstvima u Srbiji, odnosno da se pojedini poslovi iz oblasti tradicionalnih ministarstava već realizuju kao „mini projekti”, sa jasno definisanim ciljem, fazama realizacije i vremenskim okvirom, i koji su kao takvi i finansijski podržani iz različitih programa (naročito EU). Drugi deo ovog koncepta koji bi podrazumevao i promenu načina „upravljanja” pri realizaciji projekta i značajno prenošenje upravnih javnih ovlašćenja da druge „organizacije”, naročito na subjekte privatnog prava, još uvek su u Srbiji u rudimentarnoj fazi.

(3) „Projektna ministarstva” bi trebala da budu reakcija države na neodložnu društvenu potrebu. Neodložna društvena potreba podrazumeva „odgovor” Vlade na „goruće” probleme koje opterećuju današnje društvo u Srbiji, a koja „traži” da se određenim užim oblastima posveti posebna pažnja (bilo da takva oblast prethodno nije bila regulisana, bilo da je potrebno dodatno i specifična regulacija koja će značajno ili značajnije popraviti stanje u određenoj oblasti, bilo da je potrebno utvrditi jasne i nužne „projektnne” mere koje kratkoročno treba ostvariti). Zato i proističe zahtev da se za pojedine oblasti osniva posebno ministarstvo, jer je ministarstvo, konstatovali smo, najznačajniji organ državne uprave, koja, čak i i onda kada su „mala” i „sporedna” izazivaju značajnu pažnju i pozornost javnosti. U ovom smislu, celo ministarstvo bi funkcionisalo kao „projekat. „Projektno” ministarstvo, podrazumevalo bi obrazovanje posebnog „projektnog” tima, koja bi kroz jasne ciljeve, najpre definisali specifični delokrug poslova, a zatim i razvili „projekat” na koji način, u kojim vremenskim rokovima, pod kojim uslovima, u saradnji sa kojim drugim organima uprave i drugim subjektima i sa kojim finansijskim sredstvima, ove ciljeve je realno i ostvariti u kraćem vremenskom periodu (u toku trajanja mandata jedne Vlade). Naravno, „projektni tim” bi uključivao državne službenike, koji su najbolje i upoznati i upućeni u probleme u određenoj oblasti. Definisani „projekat” u tom slučaju, morao bi biti zasnovan na realnoj osnovi. Nedostižni i nerealni ciljevi već na samom početku mogu da dovedu do neuspeha takvog ministarstva. Nerealno kratki rokovi, nemogućnost obezbeđenja neophodnih finasijskih sredstava za realizaciju i sl. jesu još neki „rizici” i opasnosti ali su snage, šanse i mogućnosti ono što bi trebalo

da bude suštinski razlog za realizaciju projekta „ministarstvo”. U tom smislu izrada prethodne SWOT analize (koja je nastala u privatnom sektoru, kao skup faktora koji imaju najveći uticaj na poslovanje privatnih preduzeća) u kojoj bi bili utvrđeni problemi koji mogu imati najveći uticaj na realizaciju projekta „ministarstvo” (snaga, slabost, šanse/mogućnosti i opasnosti/pretnje), bila bi nužna i neophodna.

„Projektno ministarstvo”, u određene oblasti uvelo bi „menadžerski” pristup, a strategija reforme javne uprave pod nazivom „novi sistem upravljanja” (New Public Management)²³⁷ pokazala je značajne rezultate u brojnim državama sveta. Konsekventno, i sam ministar ne bi nužno morao da bude „politička ličnost” ili da se posmatra kao politička ličnost (čak i kada je član stranke) već kao uspešan „menadžer projekta”. Takav ministar zato bi morao da poseduje i značajne menadžerske-upravljačke sposobnosti. Samim tim, i kontrola „uspešnosti” ministra, i od vlade i od parlamenta ali i od samih građana bila bi relativno laka. Ministar – menadžer, bio bi „uspešan” u onoj meri u kojoj bi uspešno „upravljao” i realizovao projekat zajedno sa svojim „projektnim timom” (državnim sekretarima, pomoćnicima, savetnicima i državnim službenicima). Nakon okončanja specifičnog „vanrednog stanja” i stabilizacije u određenoj oblasti, ministarstvo bi prestajalo da postoji, ili bi postajalo „tradicionalno”. U prvom slučaju, klasični poslovi iz delokruga ministarstva nastavili bi da se obavljaju kroz druga, „redovna”, „tradicionalna” ministarstva. Novi „menadžment” i kadrovi zatim bi se izmeštali u naredna „projektna” ministarstva, koja bi obrazovala, od zavisnosti od potreba, u nekoj drugoj „urgentnoj” oblasti, neka buduća vlada.

Naravno, „projektno” ministarstvo „košta”. Da bi se ciljevi ostvarili neophodno je usmeriti značajna (ali realna) budžetska sredstva, koji bi obezbedila uspeh projekta. To bi moglo da znači da neke druge oblasti, u kojima se formiraju „tradicionalna” ministarstva u kraćem vremenskom periodu stagniraju, ali kako uspešnost „projekta” posredno dovodi i do unapređenja drugih oblasti, to ne bi dugo trajalo.

5.2.4. Poslovi pojedinih ministarstava u Srbiji

U cilju boljeg razumevanja šta ministarstva „rade”, na ovom mestu ***ukazujemo na poslove*** (delatnosti) ***koje obavljaju*** nekoliko važnijih ministarstava koja u ovom trenutku postoje u Srbiji.

²³⁷ O strategijama reforme državne uprave uključujući i Strategiju novog sistema upravljanja, više reči će biti u jednoj od narednih tema.

Ministarstvo spoljnih poslova²³⁸ obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: spoljnu politiku i održavanje odnosa Republike Srbije s drugim državama, međunarodnim organizacijama i institucijama; praćenje međunarodnih odnosa i bilateralne saradnje s drugim državama i njihov razvoj; učestvovanje u zaključivanju, ratifikovanju i primeni međunarodnih ugovora, prema zakonu kojim se uređuje zaključivanje međunarodnih ugovora i prema delokrugu ministarstava koji je određen ovim zakonom; zaštitu prava i interesa Republike Srbije i njenih državljana i pravnih lica u inostranstvu; obaveštavanje strane javnosti o politici Republike Srbije; praćenje delatnosti stranih sredstava javnog informisanja koje se odnose na Republiku Srbiju; pripremu učešća predstavnika Republike Srbije na međunarodnim konferencijama ili pregovorima za zaključivanje međunarodnih ugovora; poslove vezane za akreditovane zvanične predstavnike država i međunarodnih organizacija; prikupljanje, čuvanje i objavljivanje dokumentacije o spoljnoj politici Republike Srbije, kao i druge poslove koji su određeni zakonom kojim se uređuju spoljni poslovi i drugim zakonima.

Ministarstvo odbrane²³⁹ obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: politiku odbrane i strategijsko planiranje (strategijski pregled odbrane, strategija odbrane, planovi i programi razvoja sistema odbrane i vojna doktrina); međunarodnu saradnju u oblasti odbrane i vojne saradnje; planiranje i pripremanje mobilizacije građana, državnih organa, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika i Vojske Srbije za izvršavanje zadataka u vanrednom stanju i ratnom stanju; učešće u civilnoj zaštiti i obučavanje za odbranu zemlje; izradu akata i planskih dokumenata kojima se planiraju mere i radnje za rad građana, državnih organa, privrednih društava i drugih pravnih lica i za upotrebu Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u vanrednom stanju i ratnom stanju; vojnu obavezu, radnu obavezu i materijalnu obavezu; organizovanje veza i krypto zaštite za potrebe državnih organa i Vojske Srbije; usklađivanje organizacije veza i informatičkih i telekomunikacionih sistema u Republici Srbiji za potrebe odbrane; uređivanje i pripremanje teritorije Republike Srbije za potrebe odbrane; istraživanje, razvoj, proizvodnju i promet naoružanja i vojne opreme; opremanje i naoružavanje Vojske Srbije i drugih snaga odbrane; bezbednost značajnu za odbranu; vojno školstvo; naučnoistraživački rad značajan za odbranu; statusna i druga pitanja profesionalnih pripadnika Vojske Srbije, kao i druge poslove koji su određeni zakonom kojim

²³⁸ Uparedi: *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS” br. 72/12, čl. 5.

²³⁹ Uparedi: *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS” br. 72/12, čl. 6.

se uređuje odbrana i drugim zakonima. U ovom ministarstvu postoje i više organa državne uprave u njegovom sastavu.

Ministarstvo unutrašnjih poslova²⁴⁰ obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: zaštitu života, lične i imovinske bezbednosti građana; sprečavanje i otkrivanje krivičnih dela i pronalaženje i hvatanje učinilaca krivičnih dela i njihovo privođenje nadležnim organima; održavanje javnog reda i mira; pružanje pomoći u slučaju opasnosti; obezbeđivanje zborova i drugih okupljanja građana; obezbeđivanje određenih ličnosti i objekata, uključujući i strana diplomatska i konzularna predstavništva na teritoriji Republike Srbije; bezbednost, regulisanje i kontrolu saobraćaja na putevima; bezbednost državne granice i kontrolu prelaska granice i kretanja i boravka u graničnom pojasu; boravak stranaca; promet i prevoz oružja, municije, eksplozivnih i određenih drugih opasnih materija; ispitivanje ručnog vatrenog oružja, naprava i municije; stvaranje uslova za pristup i realizaciju projekata iz delokruga tog ministarstva koji se finansiraju iz sredstava pretpristupnih fondova Evropske unije, donacija i drugih oblika razvojne pomoći; zaštitu od požara; državljanstvo; jedinstveni matični broj građana; prebivalište i boravište građana; lične karte; putne isprave; međunarodnu pomoć i druge oblike međunarodne saradnje u oblasti unutrašnjih poslova, uključujući i readmisiju; ilegalne migracije; azil; obučavanje kadrova; upravno rešavanje u drugostepenom postupku po osnovu propisa o izbeglicama, kao i druge poslove određene zakonom.

Ministarstvo finansija i privrede²⁴¹ u oblasti finansija, obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: republički budžet; utvrđivanje konsolidovanog bilansa javnih prihoda i javnih rashoda; sistem i politiku poreza, taksi, naknada i drugih javnih prihoda; osnove sistema doprinosa za socijalno osiguranje i obezbeđivanje finansiranja obaveznog socijalnog osiguranja; uređenje izvornih prihoda autonomne pokrajine i lokalnih samouprava; politiku javnih rashoda; upravljanje raspoloživim sredstvima javnih finansija Republike Srbije; koordinaciju sistema upravljanja i sprovođenja programa finansiranih iz sredstava Evropske unije; javni dug i finansijsku imovinu Republike Srbije; plate u državnim organima i organima jedinica lokalne samouprave i zarade u javnim službama i drugim oblicima organizovanja u javnom sektoru; makroekonomsku i fiskalnu analizu, kvantifikaciju mera ekonomske politike; finansijske efekte sistema utvrđivanja i obračuna zarada koje se finansiraju

²⁴⁰ Uporedi: *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS” br. 72/12, čl. 3.

²⁴¹ Uporedi: *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS” br. 72/12, čl. 4.

iz budžeta Republike Srbije, teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i fondova organizacija obaveznog socijalnog osiguranja; javne nabavke; sprečavanje pranja novca; igre na sreću; fiskalne monopole; devizni sistem i kreditne odnose sa inostranstvom; nadzor nad primenom propisa koji se odnose na promet roba i usluga sa inostranstvom i obavljanje delatnosti u inostranstvu sa stanovišta deviznog poslovanja i kreditnih odnosa sa inostranstvom i druge poslove devizne inspekcije, u skladu sa zakonom; sistem finansijskih odnosa sa inostranstvom i međunarodnim finansijskim organizacijama; pripremu, zaključivanje i primenu međunarodnih ugovora o izbegavanju dvostrukog oporezivanja; carinski sistem, carinsku tarifu, mere vancarinske zaštite i slobodne zone; kreditno-monetarni sistem; bankarski sistem; osiguranje imovine i lica; sistem plaćanja i platni promet; hartije od vrednosti i tržište kapitala; sistem računovodstva i revizije računovodstvenih iskaza; knjigovodstvo i brojne druge poslove u ovoj oblasti utvrđene ovim ali i drugim zakonom.

Ovo Ministarstvo, u oblasti privrede obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: privredu i privredni razvoj; položaj i povezivanje privrednih društava i drugih oblika organizovanja za obavljanje delatnosti; podsticanje razvoja i strukturno prilagođavanje privrede; utvrđivanje politike i strategije privrednog razvoja; predlaganje mera i praćenje sprovođenja ekonomske politike za privredni rast; predlaganje mera za podsticanje investicija i koordinaciju poslova koji se odnose na investicije; koordinaciju rada javne agencije nadležne za promociju izvoza i podsticanje investicija; usmeravanje rada ekonomskih diplomata u vezi sa delokrugom rada ovog ministarstva; mere ekonomske politike za razvoj zanatstva, malih i srednjih preduzeća i preduzetništva; kreditiranje privrede i osiguranje bankarskih kredita; kreditiranje i osiguranje izvoznih poslova i investicija u inostranstvu; koordinaciju poslova u vezi s povezivanjem privrednih društava sa strateškim investitorima; predlaganje i sprovođenje finansijskih i drugih mera radi podsticanja poslovanja, konkurentnosti i likvidnosti privrednih subjekata u Republici Srbiji; poslovno i finansijsko restrukturiranje privrednih društava i drugih oblika poslovanja; privatizaciju; koordinaciju poslova u vezi s procenom vrednosti kapitala; stečaj; standardizaciju; tehničke propise; akreditaciju; mere i dragocene metale i brojne druge poslove u ovoj oblasti utvrđene ovim ali i drugim zakonom.

Ministarstvo u oblasti turizma obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: strategiju i politiku razvoja turizma; integralno planiranje razvoja turizma i komplementarnih delatnosti; međunarodnu saradnju iz oblasti turizma; razvoj, proglašenje i održivo korišćenje turističkog prostora i turističkih destinacija od značaja za turizam; poslove od posebnog značaja za razvoj

turizma; kategorizaciju turističkih mesta; sprovođenje podsticajnih mera i obezbeđivanje materijalnih i drugih uslova za podsticanje razvoja turizma; promociju turizma u zemlji i inostranstvu; takse, naknade i penale u turizmu; uslove i način obavljanja delatnosti turističkih agencija; ugostiteljsku delatnost; nautičku delatnost; lovno-turističku delatnost, kao i pružanje usluga u turizmu; uređenje, održavanje i opremanje javnog skijališta i pružanje usluga na skijalištu; uređenje, održavanje, opremanje i pružanje usluga u banjama, tematskim parkovima i javnim kupalištima; inspeksijski nadzor u oblasti turizma i brojne druge poslove u ovoj oblasti utvrđene ovim ali i drugim zakonom.

U okviru ovog ministarstva obrazovano je i više organa uprave u sastavu.

Ministarstvo pravde i državne uprave obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: krivično zakonodavstvo i zakonodavstvo o privrednim prestupima i prekršajima; obligacione odnose; nasleđivanje; postupak pred sudovima, izuzev stečajnog postupka; organizaciju i rad pravosudnih organa; pravosudni ispit; stručno usavršavanje nosilaca pravosudnih funkcija i javnih beležnika; sudske veštace, prevodioce i tumače; izvršenje krivičnih sankcija; rehabilitaciju, amnestiju i pomilovanje; izručenje; prikupljanje podataka o izvršenim krivičnim delima protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom; donošenje rešenja o predaji okrivljenih lica Međunarodnom tribunalu za krivično gonjenje lica odgovornih za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na teritoriji bivše Jugoslavije od 1991. godine i Međunarodnom krivičnom sudu, a na osnovu pravnosnažnih i izvršnih sudskih odluka; sprovođenje programa zaštite učesnika u krivičnom postupku; advokaturu i druge pravosudne profesije; sudsku stražu; statistiku i analitiku rada pravosudnih organa; međunarodnu pravnu pomoć; upravljanje oduzetom imovinom proisteklom iz krivičnog dela; stvaranje uslova za pristup i realizaciju projekata iz delokruga tog ministarstva koji se finansiraju iz sredstava pretpripravnih fondova Evropske unije, donacija i drugih oblika razvojne pomoći; zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava i staranje o objavljivanju presuda tog suda koje se odnose na Republiku Srbiju i praćenje njihovog izvršenja; pripremu propisa o postupku pred Ustavnim sudom i pravnom dejstvu odluka Ustavnog suda; pripremu propisa o zaštiti podataka o ličnosti i tajnosti podataka; nadzor nad primenom propisa koji uređuju tajnost podataka, kao i druge poslove određene zakonom.

Ministarstvo pravde i državne uprave obavlja poslove državne uprave koji se odnose i na: sistem državne uprave i organizaciju i rad ministarstava

i posebnih organizacija; Zaštitnika građana; upravnu inspekciju; upravni postupak i upravni spor; izbore za republičke organe; radne odnose u državnim organima; stručno usavršavanje zaposlenih u državnim organima; matične knjige; službenu upotrebu jezika i pisma; pečate, političko i drugo organizovanje, izuzev sindikalnog organizovanja; neposredno izjašnjavanje građana; jedinstveni birački spisak, kao i druge poslove određene zakonom.

Ministarstvo pravde i državne uprave obavlja poslove državne uprave koji se odnose i na: vođenje registra političkih stranaka; vođenje registra crkava i verskih zajednica; vođenje registra nacionalnih saveta nacionalnih manjina; izbor nacionalnih saveta nacionalnih manjina; pripremu propisa o crkvama i verskim zajednicama; pripremu propisa o ljudskim i manjinskim pravima, kao i druge poslove određene zakonom.²⁴²

5.3. ORGANI UPRAVE U SASTAVU MINISTARSTVA

5.3.1. Organi uprave u sastavu ministarstva – pojam i oblici

Organi uprave u sastavu ministarstva su organi državne uprave koji se obrazuju *zakonom* radi obavljanja *izvršnih odnosno inspeksijskih* i sa njima povezanih *stručnih poslova*, ako priroda takvih poslova ili obim *zahtevaju veću samostalnost od one koju ima sektor u ministarstvu*.²⁴³

Organi uprave u sastavu ministarstva se, u skladu sa Zakonom o državnoj upravi obrazuju se kao *uprave, inspektorati i direkcije*.

Uprava se obrazuje za obavljanje izvršnih i sa njima povezanih inspeksijskih i stručnih poslova, *inspektorati* za obavljanje inspeksijskih i sa njima povezanih stručnih poslova, a *direkcija*, za obavljanje stručnih i sa njima povezanih izvršnih poslova, koji se, po pravilu, odnose na privredu.²⁴⁴ Međutim, iako to zakon izričito ne navodi, u našem pravnom sistemu, organ uprave u sastavu ministarstva može nositi naziv i *agencija*.

Organom uprave u sastavu ministarstva rukovodi *direktor*, koji za svoj rad odgovara *ministru*.

U okviru *Ministarstva finansija i privrede*, postoji više organa uprave u sastavu, koji su organizovani kao uprave i direkcije. To su: *Poreska uprava*

²⁴² Uporedi: *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS” br. 72/12, čl. 10.

²⁴³ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07, čl. 28.

²⁴⁴ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07, čl. 29.

(osnovana Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji i utvrđena novim Zakonom ministarstvima), *Uprava carina* (osnovana Zakonom o ministarstvima), *Uprava za igre na sreću* (osnovana Zakonom o igrama na sreću), *Devizni inspektorat* (osnovana Zakonom o deviznom poslovanju), *Uprava za duvan* (osnovana Zakonom o duvanu), *Uprava za sprečavanje pranja novca* (osnovana Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma), *Uprava za javni dug* (osnovana Zakonom o javnom dugu), *Uprava za slobodne zone* (osnovana Zakonom o slobodnim zonama) i *Uprava za trezor i Direkcija za mere i dragocene metale*.

U okviru *Ministarstva odbrane*, kao organi u sastavu, predviđeni su: *Inspektorat odbrane*, *Vojnobebezbednosna agencija* i *Vojnoobaveštajna agencija*. Inspektorat odbrane je osnovan Zakonom o ministarstvima, a o Vojnobebezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji kao organima uprave u sastavu ministarstva donet je i poseban zakon.²⁴⁵

U okviru Ministarstva rada, zapošljavanja i socijalne politike osnovani su *Inspektorat za rad* i *Uprava za rodnu ravnopravnost*, u okviru Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine osnovana je *Agencija za zaštitu životne sredine*, u okviru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede osnovane su: *Uprava za veterinu*, *Uprava za zaštitu bilja*, *Uprava za šume i Republička direkcija za vode*, u okviru Ministarstva spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija, osnovana je *Uprava za digitalnu agendu* i dr.

5.3.2. Poslovi pojedinih organa uprave u sastavu ministarstva

Na ovom mestu ukazaćemo samo na poslove onih organa uprave u sastavu *Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede*.²⁴⁶

Uprava za veterinu, kao organ uprave u sastavu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, obavlja poslove državne uprave i stručne poslove koji se odnose na: zdravstvenu zaštitu životinja; veterinarsku i sanitarnu kontrolu u proizvodnji i u unutrašnjem i spoljnom prometu životinja, proizvoda, sirovina i otpadaka životinjskog porekla, semena za veštačko osemenjivanje, oplodjenih jajnih ćelija za oplodjivanje životinja, embriona i drugih organizama i predmeta kojima se može preneti zarazna bolest, hrane za ži-

²⁴⁵ Uporedi: *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS” br. 72/12, čl. 6. *Zakon o Vojnobebezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji*, „Službeni glasnik RS” br. 88/09.

²⁴⁶ Uporedi: *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS” br. 72/12, čl. 11.

votinje i komponenti za proizvodnju hrane za životinje; registraciju i kontrolu rada objekata za proizvodnju namirnica životinjskog porekla (klanice, mle-kare i dr.); kontrolu objekata za proizvodnju hrane za životinje i neškodljivo uklanjanje leševa i otpadaka životinjskog porekla, kao i objekata za njihovu preradu; kontrolu proizvodnje i unutrašnji i spoljni promet lekova i bioloških sredstava za upotrebu u veterini, kao i druge poslove određene zakonom.

Uprava za zaštitu bilja, kao organ uprave u sastavu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, obavlja poslove državne uprave i stručne poslove koji se odnose na: zaštitu bilja od zaraznih bolesti i štetočina; kontrolu sredstava za zaštitu bilja i đubriva u proizvodnji, unutrašnjem i spoljnom prometu; kontrolu primene sredstava za zaštitu bilja; proizvodnju i registraciju sredstava za zaštitu bilja i ishranu bilja, kao i druge poslove određene zakonom.

Republička direkcija za vode, kao organ uprave u sastavu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, obavlja poslove državne uprave i stručne poslove koji se odnose na: politiku vodoprivrede; višenamensko korišćenje voda; vodosnabdevanje, izuzev distribucije vode; zaštitu od voda; sprovođenje mera zaštite voda i plansku racionalizaciju potrošnje vode; uređenje vodnih režima; praćenje i održavanje režima voda koji čine i presecaju granicu Republike Srbije, kao i druge poslove određene zakonom.

Uprava za šume, kao organ uprave u sastavu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, obavlja poslove državne uprave i stručne poslove koji se odnose na: politiku šumarstva; očuvanje šuma; unapređenje i korišćenje šuma i divljači; sprovođenje mera zaštite šuma i divljači; kontrolu semena i sadnog materijala u šumarstvu, kao i druge poslove određene zakonom.

5.4. POSEBNE ORGANIZACIJE

5.4.1. Pojam i oblici posebnih organizacija

Posebne organizacije su posebni organi državne uprave koji se obrazuju *zakonom* kada je *za obavljanje stručnih i* sa njima povezanih *izvršnih poslova, neophodna veća samostalnost* od one koju imaju organi u sastavu.²⁴⁷

²⁴⁷ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07 čl. 33.

Posebnom organizacijom rukovodi ***direktor***, koji za svoj rad odgovara ***Vladi***. Direktora postavlja Vlada na pet godina, na predlog predsednika Vlade, prema zakonu kojim se uređuje položaj državnih službenika. Posebna organizacija može imati zamenika direktora, koji za svoj rad odgovara direktoru. ***Zamenik direktora*** pomaže direktoru u okviru ovlašćenja koja mu on odredi i zamenjuje ga dok je odsutan ili sprečen. Direktor ne može ovlastiti zamenika na donošenje propisa. Zamenika direktora postavlja Vlada na pet godina, na predlog direktora, prema zakonu kojim se uređuje položaj državnih službenika. Posebna organizacija ima jednog ili više pomoćnika direktora, koji za svoj rad odgovaraju direktoru. Pomoćnik direktora rukovodi zaokruženom oblašću rada posebne organizacije za koju se obrazuje sektor. Pomoćnika direktora ***postavlja Vlada*** na pet godina, na predlog direktora, prema zakonu kojim se uređuje položaj državnih službenika.²⁴⁸

Vrste posebnih organizacija su ***sekretarijati*** i ***zavodi***, a prema Zakonu o državnoj upravi mogu se obrazovati i posebne organizacije sa drugačijim nazivom na primer, ***agencije***, ***centri***, ***direkcije*** i dr. I ova mogućnost, svakako otvara pojmovne i druge „kontroverze” oko toga ko čini državnu upravu u Srbiji, odnosno, o kom konkretnom organu državne uprave je reč.

Sekretarijat se obrazuje za stručne poslove značajne za sve organe državne uprave i sa njima povezane izvršne poslove, a ***zavod*** za stručne poslove koji iziskuju primenu posebnih metoda i saznanja i s njima povezane izvršne poslove.²⁴⁹

Zakonom o ministarstvima, obrazovano je 9 (devet) posebnih organizacija i to su: ***Republički Sekretarijat za zakonodavstvo***, ***Republička direkcija za robne rezerve***, ***Republički zavod za statistiku***, ***Republički hidrometeorološki zavod***, ***Centar za razminiranje***, ***Republički geodetski zavod***, ***Republička direkcija za imovinu Republike Srbije***, ***Zavod za intelektualnu svojinu*** i ***Zavod za socijalno osiguranje***.²⁵⁰

Posebne organizacije mogu biti osnovane i drugim zakonima. Tako je na primer, ***Zakonom o Republičkom seizmološkom zavodu***, ovaj zavod osnovan kao posebna organizacija, a ***Zakonom o bezbednosno-informativnoj agenciji***, osnovana je, kao posebna organizacija, ***Bezbednosno-in-***

²⁴⁸ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07 čl. 35-37.

²⁴⁹ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07 čl. 34.

²⁵⁰ *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS” br. 16/2011, čl. 23-32.

formativna agencija (BIA).²⁵¹ Posebna organizacija je i **Direkcija za železnice**²⁵² osnovana Zakonom o železnici, zatim **Direkcija za vodne puteve** i dr.²⁵³

5.4.2. Poslovi pojedinih posebnih organizacija

Na ovom mestu, ukazujemo na poslove i delokrug pojedinih posebnih organizacija, obrazovanih Zakonom o ministarstvima.²⁵⁴

Republički sekretarijat za zakonodavstvo obavlja stručne poslove koji se odnose na: izgrađivanje, praćenje i unapređenje pravnog sistema; obezbeđivanje usaglašenosti propisa i opštih akata u pravnom sistemu u postupku njihovog donošenja i staranje o njihovoj normativno-tehničkoj i jezičkoj valjanosti; nadzor nad objavljivanjem i staranje o objavljivanju propisa i drugih akata Vlade, ministarstava i drugih organa i organizacija za koje je to zakonom određeno, kao i druge poslove određene zakonom. Republički sekretarijat za zakonodavstvo priprema propise koji se odnose na državne simbole; službenu upotrebu jezika i pisama; organizaciju i način rada Vlade i druge propise koji ne spadaju u delokrug ministarstava.

Republički zavod za statistiku obavlja stručne poslove koji se odnose na: donošenje programa, organizaciju i sprovođenje statističkih istraživanja, odnosno izradu metodologije, prikupljanje, obradu, statističku analizu i objavljivanje statističkih podataka; pripremu i donošenje jedinstvenih statističkih standarda; razvoj, održavanje i korišćenje republičkih administrativnih i statističkih registara; formiranje i održavanje sistema nacionalnih računa; saradnju i stručnu koordinaciju sa organima i organizacijama ovlašćenim za vršenje statističkih istraživanja; saradnju sa međunarodnim organizacijama radi standardizacije i obezbeđivanja uporedivosti podataka; obradu podataka radi utvrđivanja rezultata izbora i referenduma na republičkom nivou, kao i druge poslove određene zakonom.

²⁵¹ Uporedi: *Zakon o Republičkom seizmološkom zavodu*, „Službeni glasnik RS” br. 71/94; *Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji*, „Službeni glasnik RS” br. 42/02

²⁵² Uporedi: *Zakon o železnici*, „Službeni glasnik RS” br. 18/05.

²⁵³ Uporedi *Zakon o plovidbi ilukama na unutrašnjim vodama*, „Službeni glasnik RS, br. 73/10.

²⁵⁴ *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS” br. 72/12, čl. 23-32.

Republički hidrometeorološki zavod obavlja stručne poslove koji se odnose na: meteorološki, meteorološko-radarski, agrometeorološki i hidrološki osmatrački i analitičko-prognostički sistem; sistematska meteorološka, klimatološka, agrometeorološka i hidrološka merenja i osmatranja i sprovođenje propisanih i usaglašenih programa za kontrolu kvaliteta vazduha, površinskih voda i podzemnih voda prve izdani i padavina; banku osmotrenih i izmerenih hidroloških i meteoroloških podataka; praćenje, analiziranje i prognoziranje stanja i promena vremena, klime i voda, uključujući kvalitet vazduha i voda; razvoj metoda, operativno osmatranje i najavu pojava nepogoda u atmosferi i hidrosferi; utvrđivanje stepena gradoopasnosti i delovanje na gradonosne oblake, uključujući i druge vidove veštačkog uticaja na vreme; istraživanje procesa u atmosferi i hidrosferi i razvoj metoda i modela za prognozu vremena, klime i voda; modifikaciju vremena; izradu predloga za korišćenje energetskog potencijala Sunca i vetra; hidrometeorološku podršku rečnoj plovidbi; ostvarivanje i čuvanje etalona i baždarenje meteoroloških i hidroloških instrumenata; saradnju u oblasti međunarodnih hidroloških i meteoroloških informacionih sistema; izvršavanje međunarodnih obaveza u domenu meteorologije i hidrologije, kao i druge poslove određene zakonom.



Šematski prikaz organizacije državne uprave u Srbiji

5.5. UPRAVNI OKRUG I UNUTRAŠNJE ORGANIZACIONE JEDINICE MINISTARSTVA I DRUGIH ORGANA DRŽAVNE UPRAVE (I SLUŽBI VLADE)

5.5.1. Upravni okrug

Dekoncentracija je jedan od principa koji se primenjuju u organizaciji državne uprave, pod kojim se podrazumeva stvaranje područnih centara ili drugih organizacionih jedinica organa državne uprave van sedišta tih organa.²⁵⁵ U tom smislu, **upravni okrug** je **područni centar državne uprave** koji obuhvata okružne područne jedinice svih organa državne uprave koje su obrazovane za njegovo područje.²⁵⁶ Sam upravni okvir, znači, **nije** organ državne uprave, već područni centar.

Upravni okrug obrazuje se radi vršenja poslova državne uprave izvan sedišta organa državne uprave. U upravnom okrugu **organi državne uprave** mogu da vrše jedan ili više poslova državne uprave: rešavaju u upravnim stvarima u prvom stepenu odnosno po žalbi kada su u prvom stepenu rešavali imao ci javnih ovlašćenja; da vrše nadzor nad radom imalaca javnih ovlašćenja i da vrše inspekcijski nadzor. Organ državne uprave koji odluči da u upravnom okrugu vrši jedan ili više poslova državne uprave obrazuje aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta svoju okružnu područnu jedinicu. Upravni okrug obrazuje Vlada **uredbom**, kojom određuje i područja i sedišta upravnog okruga. Okrug ima **načelnika**, koga postavlja Vlada na pet godina, i koji za svoj rad odgovara ministru nadležnom za poslove uprave i Vladi. U okrugu postoji **stručna služba**. Okrug ima **Savet upravnog okruga**, koga čini načelnik i predsednici opština i gradova sa područja okruga.²⁵⁷ U Srbiji je **Uredbom Vlade o upravnim okruzima** obrazovano 29 upravnih okruga.²⁵⁸

²⁵⁵ Uporedi: Bogoljub Milosavljević, *Upravno pravo (treće izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd, str. 118-119.

²⁵⁶ Uporedi: *Uredba o upravnim okruzima*, „Službeni glasnik RS” br. 15/06, čl. 2.

²⁵⁷ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07 čl. 38-42.

²⁵⁸ Uporedi: *Uredba o upravnim okruzima*, „Službeni glasnik RS” br. 15/06, čl. 12.

5.5.2. Unutrašnje organizacione jedinice organa državne uprave i službi Vlade

Unutrašnje organizacione jedinice organa državne uprave, utvrđene su *Uredbom Vlade o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade*.²⁵⁹

Osnovna unutrašnja jedinica ministarstva je **sektor**. Posebne unutrašnje jedinice su **sekretarijat, kabinet ministra**, a u Ministarstvu odbrane - i **Generalštab Vojske Srbije**. Uže unutrašnje jedinice su **odeljenje, odsek i grupa**. Ako poslovi evropskih integracija nisu neposredno u delokrugu organa, on je dužan da odredi sektor u kojem će se oni vršiti, a to je, po pravilu, sektor čiji je delokrug najviše povezan sa evropskim integracijama.

Sektor se obrazuje da bi vršio poslove koji predstavljaju zaokruženu oblast rada u ministarstvu, posebnoj organizaciji, Generalnom sekretarijatu Vlade i Upravi za zajedničke poslove republičkih organa. Sektor može da se obrazuje i u organu u sastavu ako to nalažu priroda i obim njegovih poslova, a u službi Vlade ako je uredbom kojom je ona osnovana propisano da njen direktor ima pomoćnika ili više njih. Ako se u organu ili u organu u sastavu ne obrazuje sektor, mogu da se obrazuju odeljenja, odseci i grupe.

Sekretarijat može da se obrazuje samo u ministarstvu - da bi vršio poslove koji su vezani za kadrovska, finansijska i informatička pitanja, usklađivanje rada unutrašnjih jedinica i saradnju s drugim organima. Sekretarijat može da vrši poslove i za organ u sastavu. Sekretarijatom rukovodi sekretar ministarstva.

Kabinet ministra obrazuje se da bi vršio savetodavne i protokolarne poslove, poslove za odnose s javnošću i administrativno-tehničke poslove koji su značajni za rad ministra. Ako ministar istovremeno obavlja i funkciju potpredsednika Vlade ne obrazuje se kabinet ministra. Radni odnos u kabinetu zasniva se na određeno vreme - najduže dok traje dužnost ministra. Izuzetak su posebni savetnici ministra, koji uopšte ne zasnivaju radni odnos. Ukupan broj državnih službenika i nameštenika u kabinetu svakog ministra određuje Vlada, na predlog Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samou-

²⁵⁹ Uporedi: *Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade*, „Službeni glasnik RS” br. 81/07, 69/08 (prečišćen tekst).

pravu, vodeći računa o broju državnih službenika i nameštenika u svakom ministarstvu.

Odeljenje, odsek i grupa mogu da se obrazuju u *sektoru ili sekretarijatu ili izvan njih*. Odeljenje, odsek i grupa obrazuju se izvan sektora ili sekretarijata da bi vršili poslove iz pojedinih oblasti rada koje nisu u delokrugu sektora ili ako to nalažu posebni propisi ili da bi pružali podršku sprovođenju projekata. U kabinetima predsednika Vlade i potpredsednika Vlade i u stručnim službama upravnih okruga mogu da se obrazuju jedino odeljenja, odseci i grupe. Izuzetno, ako priroda i obim poslova nalažu, u odeljenju može da se obrazuje više odseka i grupa, a u odseku - više grupa.

Odeljenje se obrazuje da bi vršilo međusobno povezane poslove na kojima radi najmanje osmoro državnih službenika ili nameštenika ili i jednih i drugih zajedno.

Odsek se obrazuje da bi vršio međusobno srodne poslove koji zahtevaju neposrednu povezanost i organizacionu posebnost i najmanje petoro državnih službenika ili nameštenika ili i jednih i drugih zajedno.

Grupa se obrazuje da bi vršila međusobno povezane poslove na kojima radi najmanje troje državnih službenika ili nameštenika ili i jednih i drugih zajedno.

Uža unutrašnja jedinica **ne mora** da se obrazuje pod nazivom odeljenje, odsek ili grupa, već joj organ može dati drukčiji, poseban naziv koji bolje odražava njegov delokrug, ali pri tome moraju biti ispunjeni uslovi za obrazovanje odeljenja, odseka ili grupe. Uža unutrašnja jedinica koja je obrazovana pod posebnim nazivom mora pravilnikom da se upodobi odeljenju, odseku ili grupi.

U Ministarstvu spoljnih poslova pravilnikom se utvrđuju **organizacione jedinice u inostranstvu - diplomatsko-konzularna predstavništva** Republike Srbije (ambasade, stalne misije, generalni konzulati, konzulati i konzularne agencije) i **kulturno-informativni centri**, saglasno aktu o njihovom otvaranju u inostranstvu.

Pored organizacionih jedinica, u okviru ministarstva, organa u sastavu i posebnih organizacija, mogu postojati i **samostalni izvršioci**. Samostalni izvršilac je državni službenik ili nameštenik čije je radno mesto izvan svih unutrašnjih jedinica jer njegovi poslovi zbog svoje prirode ne mogu biti svrstani ni u jednu unutrašnju jedinicu.

**UPRAVA ZA LJUDSKA I
MANJINSKA PRAVA
DIREKTOR**

Sektor za unapređenje
i zaštitu ljudskih prava

Sektor za
zaštitu prava
nacionalnih
manjina

Sektor za
pravne poslove
i
projekte

Odsek za praćenje
Primene
međunarodnih
ugovora

Grupa za
unapređivanje
prava nacionalnih
manjina

Grupa za opšte
pravne poslove

Grupa za antidis-
kriminacion
politiku

Grupa za registar
Nac saveta
nac manjina

Grupa za
finansijsko mat
poslove

Grupa za
unapređenje
položaja Roma

Grupa za učešće
u međunarod.
saradnji

**Šematski prikaza unutrašnje organizacije hipotetičkog organa
uprave u sastavu ministarstva**

5.6. DRUGI VRŠIOCI UPRAVNIH DELATNOSTI

U *organizacionom smislu*, pozitivno pravni pojam uprave *svodi pojam uprave na organe državne uprave*, jer je zakonodavac u određivanju pozitivno-pravnog pojma državne uprave zadržao koncept da organizaciju uprave posmatra samo iz „ugla” *državne organizacione podstrukture uprave na centralnom nivou vlasti*. Međutim, poslove državne uprave obavljaju u odre-

đenoj meri i druge organizacione podstrukture u okviru centralnog nivoa vlasti (npr. Služba Narodne skupštine, službe Vlade, sudska uprava, posebni državni kontrolni organi (npr. Poverenik za informacije od javnog značaja i dr), kao i, u okviru svojih izvornih i prenetih nadležnosti organizacione strukture nižih nivoa „vlasti” u Republici Srbiji, odnosno **teritorijalna autonomija (pokrajina – pokrajinska uprava) i jedinice lokalne samouprave (opštine i gradovi odnosno gradska i opštinska uprava)**.

Međutim, u državu (odnosno upravu) u širem smislu, ne spadaju samo mnogobrojne organizacije centralnog, regionalnog ili lokalnog upravljanja. O njenoj podršci su zavisne i one organizacije **koje kao nedržavne** nastoje obezbediti **ostvarivanje javnog interesa** a kojima su poverena **upravna javna ovlašćenja**.²⁶⁰

Shodno Ustavu Republike Srbije **upravna javna ovlašćenja** (poslove uprave) mogu obavljati i **preduzeća, ustanove, druge organizacije i pojedinci**, kada je to izričito određeno zakonom. U okviru njih, naročito treba pomenuti **javne službe i javne agencije**, čiji je osnivač država (teritorijalna autonomija, jedinica lokalne samouprave), ali koji kao takve, **ne predstavljaju deo organizacione strukture vlasti**, na bilo kom od njenih nivoa, mada su sa njima neraskidivo povezani (između ostalog, jer se oni pojavljuju i kao njihovi neposredni osnivači).²⁶¹

Prema tome, u našem pravnom sistemu, propušteno je da u pozitivno pravo bude uveden pojam **javne uprave u organizacionom smislu**, kojim bi bili obuhvaćeni **svi subjekti** kojima je povereno vršenje upravne delatnosti, čime bi pozitivno-pravni pojam uprave u organizacionom smislu bio usaglašen sa **teorijskim pojmom uprave u organizacionom smislu**, o čemu je prethodno bilo reči.

U narednom odeljku, detaljnije će biti reči samo o pojedinim organizacionim oblicima „nedržavne uprave” u Srbiji.

5.7. NEDRŽAVNA UPRAVA

Osim organa uprave i posebnih upravnih organizacija u sastavu državne organizacione strukture, kao i organa uprave na nižim nivoima vlasti (teritorijalne autonomije i lokalne samouprave), kao vršioci upravne delatnosti

²⁶⁰ Uporedi: Eugen Pusić, *Javna uprava i društvena teorija*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2007, str. 66.

²⁶¹ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06. čl. 137.

mogu se javiti i nedržavni subjekti kojima je zakonom povereno njeno vršenje (upravna javna ovlašćenja). U inostranoj literaturi ova se oblast često naziva i **javni sektor** (public sector).²⁶² Klasifikaciju ovih subjekata, međutim, prema našim propisima nije uvek moguće precizno izvršiti. Zbog toga se pri klasifikaciji vrsta i oblika nedržavnih subjekata sa javnim ovlašćenjima najčešće polazi **samo od nekih osnovnih elemenata** koji su dati u važećim zakonskim i drugim propisima (npr. zakonski izrazi, uobičajeni izvedeni nazivi, postojanje posebnih zakona i sl.).²⁶³

Prema **Zakonu o državnoj upravi Srbije** iz 2005. godine, pri vršenju poverenih poslova državne uprave, **imaoci javnih ovlašćenja imaju ista prava i dužnosti** kao organi državne uprave. Sredstva za vršenje poverenih poslova državne uprave obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije. Vlada i organi državne uprave zadržavaju i posle poveravanja poslova državne uprave **odgovornost** za njihovo izvršavanje. Kad je imaocima javnih ovlašćenja **povereno donošenje propisa**, oni po prirodi i nazivu moraju da odgovaraju propisima koje donose organi državne uprave. Imaoci javnih ovlašćenja dužni su da propis čije im je donošenje povereno **objave** u „Službenom glasniku Republike Srbije”. Kod poveravanja poslova državne uprave zakon propisuje **ograničenja**. Tako, poslovi državne uprave vezani za oblikovanje politike Vlade ne mogu biti nikom povereni, dok poslovi inspeksijskog nadzora mogu biti povereni jedino organima autonomne pokrajine, opštine, grada i grada Beograda.²⁶⁴

Opšti nadzor nad radom imalaca javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave vrši **organ državne uprave koji se određuje zakonom (najčešće je to odgovarajuće ministarstvo)**. **Pri tome nadzorni organ državne uprave ima** sva opšta ovlašćenja u nadzoru nad radom koja su ovim zakonom propisana. Međutim, zakon propisuje i **posebna ovlašćenja nadzornog organa**, posebno: **(1) Preuzimanje poverenog posla** - nadzorni organ državne uprave dužan je da neposredno izvrši povereni posao ako bi neizvršenje posla moglo da izazove štetne posledice po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu, privredu ili imovinu veće vrednosti. Ako imalac javnih ovlašćenja i pored višestrukih upozorenja ne počne da vrši povereni posao ili ne

²⁶² Jan-Erik Lane, *Pubic Sector – Concepts, Models Approaches*, London, 1993; Kjell Eliassen, Jan Kooiman, *Managing Public Organizations*, London, 1993. i dr.

²⁶³ Opširnije o pojmu javne službe i organizacionim oblicima javnih službi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 1999.

²⁶⁴ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07 čl. 51-54.

počne da ga vrši pravilno ili pravovremeno, nadzorni organ državne uprave preuzima izvršenje posla, najduže na 120 dana. **(2) Nadzor nad zakonitošću propisa imalaca javnih ovlašćenja** - imalac javnih ovlašćenja dužan je da pre objavljivanja propisa pribavi od nadležnog ministarstva mišljenje o ustavnosti i zakonitosti propisa, a ministarstvo da njemu dostavi obrazloženi predlog kako da propis usaglasi sa Ustavom, zakonom, drugim propisom ili opštim aktom Narodne skupštine i Vlade. Ako imalac javnih ovlašćenja ne postupi po predlogu ministarstva, ono je dužno da Vladi predloži **donošenje rešenja** o obustavi od izvršenja propisa i na njemu zasnovanih pojedinačnih akata i pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti propisa. **Rešenje Vlade o obustavi od izvršenja propisa stupa na snagu kad se objavi u „Službenom glasniku Republike Srbije”** ²⁶⁵

Prema Ustavu Srbije, zakonom se utvrđuju uslovi i način obavljanja delatnosti, odnosno poslova za koje se obrazuju **javne službe** , s tim što Republika uređuje i obezbeđuje sistem javnih službi. Ustav takođe propisuje: pojedina javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima. Jedan od takvih oblika nedržavne uprave, pored organizacionih oblika **javnih službi** jesu i **javne agencije** . Zato u ovom delu, govorimo o dva osnovna organizaciona oblika nedržavnih subjekata koja čine pojam nedržavna uprava: **(1) javne službe** i **(2) javne agencije** .

5.8. JAVNE SLUŽBE

U Srbiji ovu oblast, pre svega, reguliše **Zakon o javnim službama** (1991, 1994).²⁶⁶ Prema ovom zakonu, **javnu službu** obavljaju: **1) javne ustanove, 2) javna preduzeća** , kao i **3) drugi oblici organizovanja** koji su utvrđeni zakonom, a koji obavljaju delatnost i poslove kojima se: **(1) obezbeđuje ostvarivanje prava građana, (2) zadovoljavaju potrebe građana i organizacija** i **(3) obezbeđuje ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u određenim oblastima** .

5.8.1. Javne ustanove

Zakon o javnim službama propisuje da će se za obavljanje delatnosti i poslova u **oblasti** javnog informisanja, PTT saobraćaja, energetike, puteva, komu-

²⁶⁵ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07 čl. 55-57.

²⁶⁶ Uporedi: *Zakon o javnim službama*, „Službeni glasnik RS”, br. 42/91, 71/94.

nalnih usluga, obrazovanja, zdravstvene zaštite obrazovati *javne ustanove*.²⁶⁷ Kao organe javnih ustanova Zakon predviđa: (1) direktora, (2) upravni odbor i (3) nadzorni odbor ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Posebnim zakonima u pojedinim oblastima, utvrđeni su posebni oblici ustanova (npr. u oblasti kulture – muzeji, pozorišta, filharmonija i sl. u oblasti socijalnog staranja – centri za socijalni rad, u oblasti obrazovanja, predškolske ustanove, osnovne i srednje škole, fakulteti, u oblasti zdravstva ustanove primarne, sekundarne i tercijalne zdravstvene zaštite i dr). Njihova unutrašnja organizaciona struktura (organi), iz različitih razloga, često odstupa od opšte organizacione strukture utvrđene Zakonom o javnim službama. Reč je, prema tome, o izuzetno složenim oblicima poveravanja javnih ovlašćenja, poslova i unutrašnje organizacije koja prevazilazi obim ovog rukopisa. Treba primetiti da je Zakon o javnim službama donet pre više od 20 godina, te da su se oblasti za koje se osnivaju javne službe (kao organizacioni oblici) do danas značajno promenile.²⁶⁸

S druge strane, Zakon o javnim službama, utvrđuje da se kao javne službe osnivaju i *javna preduzeća* (kao organizacioni oblici javne službe). Javna preduzeća, obavljaju delatnosti od javnog interesa (pre svega određene privredne delatnosti od javnog interesa), u oblastima koje su utvrđene *Zakonom o javnim službama*, a zatim i *Zakonom o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa*. U nastavku će detaljno biti reči samo o javnim preduzećima kao organizacionim oblicima javnih službi.

5.8.2. Javna preduzeća

Do decembra 2012. godine, status javnog preduzeća u Srbiji bio je uređen *Zakonom o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa iz 2000. godine*.²⁶⁹ *Ovaj zakon podsticao je pojavu* „partokratije” i sistem „partijskog plena”. Tako su javna preduzeća postajala sastavni deo političkih pogodbi stranaka koje su od 2000. godine (pa i ranije) obrazovale vladajuće koalicije. *Danas je status javnih preduzeća uređen novim Zakonom o javnim preduzećima. Pojedina rešenja novog Zakona, ukazuju da*

²⁶⁷ Uporedi: Dejan Milenković, *Upravna delatnost i pravo javnih službi* (magistarski rad), Pravni fakultet, Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999, str. 176-199.

²⁶⁸ Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999, str. 126-133.

²⁶⁹ Uporedi: *Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa*, „Službeni glasnik RS”, br. 25/00, 25/02, 107/05, 108/05.

*se krećemo u pravcu bar delimične departizacije javnih preduzeća, što je vidljivo u: (1) načinu imenovanja članova nadzornog odbora javnog preduzeća; (2) propisivanju posebnih uslova za izbor direktora i (3) utvrđivanju obaveze sprovođenja javnog konkursa za izbor direktora.*²⁷⁰

Javno preduzeće se određuje kao preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva država, odnosno jedinica lokalne samouprave ili autonomna pokrajina.

Delatnosti od opšteg interesa u smislu ovog zakona, jesu delatnosti koje su kao takve određene zakonom u oblasti: proizvodnje, prenosa i distribucije električne energije; proizvodnje i prerade uglja; istraživanja, proizvodnje, prerade, transporta i distribucije nafte i prirodnog i tečnog gasa; prometa nafte i naftnih derivata; železničkog, poštanskog i vazdušnog saobraćaja; telekomunikacija; izdavanja službenog glasila Republike Srbije; izdavanja udžbenika; upravljanja nuklearnim objektima, korišćenja, upravljanja, zaštite i unapređivanja dobara od opšteg interesa (vode, putevi, mineralne sirovine, šume, plovne reke, jezera, obale, banje, divljač, zaštićena područja), proizvodnja, promet i prevoz naoružanja i vojne opreme, upravljanja otpadom, kao i komunalne delatnosti. Delatnosti od opšteg interesa jesu i delatnosti od strateškog značaja za Republiku Srbiju, kao i delatnosti neophodne za rad državnih organa i organa jedinice lokalne samouprave, utvrđene zakonom ili aktom Vlade.²⁷¹

Međutim, treba napomenuti, da delatnosti od opšteg interesa pored javnih preduzeća, prema zakonu, mogu obavljati i *društva kapitala* (određeni oblici privrednih društva utvrđeni drugim zakonom), čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave i njihova zavisna društva. Takođe, to mogu biti i *društva kapitala* čiji je osnivač privatno lice pa i *preduzetnik*, pod uslovom da im nadležni organ poveri vršenje takve delatnosti. U širem, funkcionalnom smislu, nezavisno od pozitivno-pravnog određenja, polazeći od obavljanja delatnosti od opšteg interesa, pojam „javno preduzeće” odnosi se i na druge prethodno pomenute privredne subjekte. Prava, obaveze i odgovornosti između društva kapitala ili preduzetnika kome se poverava obavljanje delatnosti od opšteg interesa i Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, uređuju se ugovorom čija je sadržina određena takođe ovim zakonom.²⁷²

²⁷⁰ Uporedi: *Zakon o javnim preduzećima* „Službeni glasnik RS”, br. 119/12.

²⁷¹ Uporedi: *Zakon o javnim preduzećima* „Službeni glasnik RS”, br. 119/12. čl. 1-2.

²⁷² Uporedi: *Zakon o javnim preduzećima* „Službeni glasnik RS”, br. 119/12. čl. 3, čl. 8.

Osnivanje javnog preduzeća i sadržaj akta o osnivanju. Ciljevi osnivanja i poslovanja javnih preduzeća su: (1) obezbeđivanja trajnog obavljanja delatnosti od opšteg interesa i urednog zadovoljavanja potreba korisnika proizvoda i usluga; (2) razvoja i unapređivanja obavljanja delatnosti od opšteg interesa; (3) obezbeđivanja tehničko-tehnološkog i ekonomskog jedinstva sistema i usklađenosti njegovog razvoja; (4) sticanja dobiti; (5) ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa. Javna preduzeća koja nemaju konkurenciju na tržištu u osnovnoj delatnosti za koju su osnovana ne mogu se oglašavati na komercijalnoj osnovi bez saglasnosti osnivača. Javno preduzeće osniva Republika Srbija. Prava osnivača ostvaruje Vlada Republike Srbije. Javno preduzeće za obavljanje komunalne delatnosti ili delatnosti od značaja za rad organa jedinice lokalne samouprave može da osnuje jedinica lokalne samouprave, aktom koji donosi skupština jedinice lokalne samouprave, a prava osnivača ostvaruje skupština jedinice lokalne samouprave. Javno preduzeće može da osnuje i skupština autonomne pokrajine, koja u tom slučaju ostvaruje prava osnivača.²⁷³

Osnivački akt. Osnivački akt javnog preduzeća sadrži odredbe o: (1) nazivu i sedištu osnivača; (2) poslovnom imenu i sedištu javnog preduzeća; (3) pretežnoj delatnosti javnog preduzeća; (4) pravima, obavezama i odgovornostima osnivača prema javnom preduzeću i javnog preduzeća prema osnivaču; (5) uslovima i načinu utvrđivanja i raspoređivanja dobiti odnosno pokriva gubitaka i snošenju rizika; (6) uslovima i načinu zaduženja javnog preduzeća; (7) zastupanju javnog preduzeća; (8) iznosu osnovnog kapitala, kao i opisu, vrsti i vrednosti nenovčanog uloga; (9) organima javnog preduzeća; (10) imovini koja se ne može otuđiti (11) zaštiti životne sredine; (12) drugim pitanjima koja su od značaja za nesmetano obavljanje delatnosti za koju se osniva javno preduzeće.²⁷⁴

Imovina javnog preduzeća. Imovinu javnog preduzeća čine pravo svojine na pokretnim i nepokretnim stvarima, novčana sredstva i hartije od vrednosti i druga imovinska prava, koja su preneti u svojinu javnog preduzeća, uključujući i pravo korišćenja na stvarima u javnoj svojini. Sredstva u javnoj svojini mogu koristiti, pored javnog preduzeća i društva kapitala i preduzetnik zla obavljanje delatnosti od opšteg interesa, u skladu sa zakonom, osnivačkim aktom i ugovorom. Društva kapitala sa privatnim kapitalom, odnosno

²⁷³ Uporedi: *Zakon o javnim preduzećima* „Službeni glasnik RS”, br. 119/12. čl. 4 i čl. 6.

²⁷⁴ Uporedi: *Zakon o javnim preduzećima*, „Službeni glasnik RS”, br. 119/12. čl. 5.

privredna društva sa većinskim učešćem privatnog kapitala, koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, imaju svoju imovinu kojom upravljaju i raspolažu u skladu sa zakonom kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava, osnivačkim aktom i ugovorom. Kapital u javnom preduzeću podeljen je na udele određene nominalne vrednosti i upisuje se u registar.²⁷⁵

Organi javnog preduzeća. Upravljanje u javnom preduzeću može biti *jednodomo* i *dvodomo*, pri čemu Vlada posebnim aktom utvrđuje merila na osnovu kojih se javno preduzeće razvrstava u grupu preduzeća sa jednodomim ili dvodomim upravljanjem. *Jednodomo* upravljanje podrazumeva da su organi javnog preduzeća *direktor* i *nadzorni odbor* i *direktor*. Kod dvodomog upravljanja organi su: *nadzorni odbor*, *izvršni odbor* i *direktor*.

Nadzorni odbor. Nadzorni odbor javnog preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija ima pet članova. Nadzorni odbor javnog preduzeća čiji je osnivač lokalna samouprava ili autonomna pokrajina ima tri člana. Predsednika i članove nadzornog odbora javnog preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija imenuje Vlada, javnog preduzeća čiji je osnivač autonomna pokrajina - organ određen statutom autonomne pokrajine, a javnog preduzeća čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave - organ određen statutom jedinice lokalne samouprave, pod uslovima, na način i po postupku utvrđenim ovim zakonom. U preduzećima kojima je osnivač Republika Srbija, Vlada imenuje članove nadzornog odbora na period od četiri godine, s tim da se jedan član imenuje iz reda zaposlenih, dok jedan član nadzornog odbora mora biti nezavisan član nadzornog odbora. Kada je osnivač javnog preduzeća autonomna pokrajina ili lokalna samouprava, organ utvrđen statutom autonomne pokrajine, odnosno statutom jedinice lokalne samouprave imenuje članove nadzornog odbora na period od četiri godine, s tim da se jedan član imenuje iz reda zaposlenih. Zakon propisuje i posebne uslove koje treba da ispunjava nezavisan član nadzornog odbora, kao na primer, da je da je stručnjak u jednoj ili više oblasti, da nije zaposleno u javnom preduzeću, da nije član političke stranke i dr. Predstavnici zaposlenih u nadzornom odboru predlažu se na način utvrđen statutom javnog preduzeća.

Nadzorni odbor: (1) utvrđuje poslovnu strategiju i poslovne ciljeve javnog preduzeća i stara se o njihovoj realizaciji; (2) usvaja izveštaj o stepe-

²⁷⁵ Uporedi: Zakon o javnim preduzećima „Službeni glasnik RS”, br. 119/12. čl. 9.

nu realizacije programa poslovanja; (3) donosi godišnji program poslovanja, uz saglasnost osnivača; (4) nadzire rad direktora; (5) vrši unutrašnji nadzor nad poslovanjem javnog preduzeća; (6) uspostavlja, odobrava i prati računovodstvo, unutrašnju kontrolu, finansijske izveštaje i politiku upravljanja rizicima; (7) utvrđuje finansijske izveštaje javnog preduzeća i dostavlja ih osnivaču radi davanja saglasnosti; (8) donosi statut uz saglasnost osnivača; (9) imenuje izvršne direktore javnog preduzeća i dr.²⁷⁶

Direktor. Direktora javnog preduzeća imenuje Vlada, na period od četiri godine, a na osnovu sprovedenog javnog konkursa. Direktora javnog preduzeća čiji je osnivač autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave imenuje organ određen statutom autonomne pokrajine, odnosno lokalne samouprave, na period od četiri godine, a na osnovu sprovedenog javnog konkursa. Zakonom su predviđeni posebni uslovi koje mora da ispunjava direktor javnog preduzeća, kao na primer, stručnost u određenoj oblasti; visoku stručnu spremu; najmanje pet godina radnog iskustva, od čega tri na poslovima za koje je osnovano javno preduzeće; da nije član organa političke stranke i dr. Direktor je javni funkcioner u smislu zakona kojim se reguliše oblast vršenja javnih funkcija.

Direktor javnog preduzeća: (1) predstavlja i zastupa javno preduzeće; (2) organizuje i rukovodi procesom rada; (3) vodi poslovanje javnog preduzeća; (4) odgovara za zakonitost rada javnog preduzeća; (5) predlaže godišnji program poslovanja i preduzima mere za njegovo sprovođenje; (6) predlaže finansijske izveštaje; (7) izvršava odluke nadzornog odbora; (8) predlaže izvršne direktore i dr.²⁷⁷

Zakonom je regulisana detaljna procedura izbora direktora javnog preduzeća, na osnovu sprovedenog javnog konkursa. Javni konkurs sprovodi Komisija za imenovanja (u daljem tekstu: komisija) Vlade, odnosno komisija za imenovanja jedinice lokalne samouprave i autonomne pokrajine. Komisiju za imenovanja autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave obrazuje organ koji je statutom autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave određen kao nadležan za imenovanje direktora. Kada komisiju obrazuje nadležni organ jedinice lokalne samouprave, jedan član komisije mora biti imenovan na predlog Stalne konferencije gradova i opština.

Komisija ima predsednika i četiri člana, od kojih predsednika i dva člana imenuje Vlada na period od tri godine, jednog člana imenuje odbor Narodne skupštine nadležan za poslove privrede na period od tri godine, dok jednog

²⁷⁶ Uporedi: *Zakon o javnim preduzećima* „Službeni glasnik RS”, br. 119/12, čl. 12-19.

²⁷⁷ Uporedi: *Zakon o javnim preduzećima* „Službeni glasnik RS”, br. 119/12, čl. 21-24.

člana imenuje Vlada za svako pojedinačno imenovanje direktora. Člana koga imenuje odbor Narodne skupštine nadležan za poslove privrede imenuje taj odbor dvotrećinskom većinom svih prisutnih članova odbora. Predsednik i članovi komisije ne mogu biti narodni poslanici, poslanici u skupštini autonomne pokrajine, odbornici u skupštinama jedinica lokalne samouprave, kao ni imenovana lica u organima državne uprave, organima autonomne pokrajine ili organima jedinica lokalne samouprave.

Sprovođenje javnog konkursa započinje donošenjem odluke o sprovođenju javnog konkursa za imenovanje direktora javnog preduzeća, koju donosi Vlada za republička javna preduzeća. Oglas o javnom konkursu priprema nadležno ministarstvo. Posle donošenja odluke, konkurs se objavljuje na način predviđen zakonom. U oglasu je utvrđen i rok za podnošenje prijave, način na koji komisija sastavlja spisak kandidata koji ispunjavaju uslove za imenovanje i dr. Kandidate koji su ispunili merila propisana za imenovanje direktora javnih preduzeća, komisija uvršćuje na rang listu. Lista za imenovanje sa najviše tri najbolje rangirana kandidata sa broječano iskazanim i utvrđenim rezultatima prema merilima propisanim za imenovanje, dostavlja se nadležnom ministarstvu. Istovremeno, komisija dostavlja i zapisnik o izbornom postupku. Organ koji je nadležan za imenovanje, nakon razmatranja dostavljene liste i predloga akta, odlučuje o imenovanju direktora javnog preduzeća, donošenjem rešenja o imenovanju predloženog kandidata ili nekog drugog kandidata sa liste. Rešenje o imenovanju direktora je konačno.²⁷⁸

Izvršni odbor. Kod dvodomog upravljanja javnim preduzećem, utvrđeno je postojanje još jednog organa javnog preduzeća - izvršnog odbora. Izvršni odbor čine izvršni direktori koje imenuje Nadzorni odbor na predlog direktora preduzeća, a predsednik izvršnog odbora je direktor preduzeća. Broj izvršnih direktora utvrđuje se osnivačkim aktom, s tim da ne može biti više od sedam izvršnih direktora. Izvršni direktori moraju biti u radnom odnosu u javnom preduzeću. Za izvršnog direktora ne može biti imenovano lice koje ne ispunjava uslove za izbor članova nadzornog odbora. Na sva pitanja koja nisu uređena ovim zakonom, a odnose se na izvršne direktore i izvršni odbor, primenjuju se odgovarajuće odredbe Zakona o privrednim društvima.²⁷⁹

²⁷⁸ Uporedi: *Zakon o javnim preduzećima* „Službeni glasnik RS”, br. 119/12, čl. 25-34.

²⁷⁹ Uporedi: *Zakon o javnim preduzećima* „Službeni glasnik RS”, br. 119/12, čl. 20; *Zakon o privrednim društvima*, „Službeni glasnik RS”, br. 36/11, 99/11.

Zakon sadrži i brojne druge odredbe koje se odnose na javna preduzeća i obavljanje delatnosti od opšteg interesa.²⁸⁰

5.8.3. Drugi oblici organizovanja javnih službi

Pored ustanova i preduzeća, Zakonom o javnim službama, utvrđena je mogućnost osnivanja i **drugih oblika organizovanja javnih službi**. Oni su utvrđeni posebnim zakonima. Među takvim oblicima su fondovi (u oblasti socijalnog odnosno penzijskog i invalidskog osiguranja, Fond za razvoj Republike Srbije, Fond za mlade talente i drugi), službe, kao na primer Nacionalna služba za zapošljavanje i drugi oblici organizovanja.²⁸¹

Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje (nadležnosti i organizacija), detaljno je regulisan *Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju*.²⁸² Fond je pravno lice sa statusom organizacije za obavezno socijalno osiguranje u kome se ostvaruju prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja i obezbeđuju sredstva za ovo osiguranje. Fond: (1) osigurava na penzijsko i invalidsko osiguranje sva lica koja su po ovom zakonu obavezno osigurana i koja su se uključila u ovo osiguranje; (2) utvrđuje osnovice za plaćanje doprinosa u skladu sa ovim zakonom; (3) obezbeđuje namensko i ekonomično korišćenje sredstava, stvara rezerve za osiguranje i stara se o uvećanju sredstava na ekonomskim osnovama; (4) obezbeđuje neposredno, efikasno, racionalno i zakonito ostvarivanje prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja i organizuje obavljanje poslova za sprovođenje osiguranja; (6) vrši kontrolu prijavljivanja na osiguranje kao i kontrolu svih podataka od značaja za sticanje, korišćenje i prestanak prava; (7) organizuje i sprovodi penzijsko i invalidsko osiguranje, u skladu sa zakonom; (8) obavlja druge poslove, u skladu sa zakonom i statutom fonda.²⁸³

Organi Fonda su: **upravni odbor, direktor i nadzorni odbor**. Upravni odbor fonda ima 21-og člana, i to po **sedam predstavnika osiguranika, po-**

²⁸⁰ Uporedi: *Zakon o javnim preduzećima*, „Službeni glasnik RS”, br. 119/12, čl. 35-67.

²⁸¹ Uporedi: Bogoljub Milosavljević, *Upravno pravo (treće izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd, str. 180.

²⁸² *Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju*, „Sl. glasnik RS”, br. 34/03, 84/04 - dr. zakon, 85/05, 101/05 - dr. zakon, 63/06 - odluka USRS, 5/09, 107/09 i 101/10.

²⁸³ Uporedi: *Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju*, „Sl. glasnik RS”, br. 34/03, 84/04 - dr. zakon, 85/05, 101/05 - dr. zakon, 63/06 - odluka USRS, 5/09, 107/09 i 101/10. čl. 151-152.

slodavaca i korisnika prava. Članovi upravnog odbora imenuju se na vreme od četiri godine. Predsednika i zamenika predsednika upravnog odbora bira i razrešava upravni odbor na dve godine. Direktora fonda, po sprovedenom konkursu imenuje *upravni odbor fonda*, na period od četiri godine, uz prethodnu saglasnost Vlade Republike Srbije. *Nadzorni odbor* ima sedam članova, tri predstavnika osiguranika i poslodavaca i jedan predstavnik korisnika prava.²⁸⁴

5.9. JAVNE AGENCIJE

5.9.1. Opšti osvrt na pojam „agencija” u pozitivnom pravu Srbije

Još jedan oblik „*nedržavne uprave*” koji ćemo pomenuti su i *javne agencije*. Prethodno smo već rekli da je pojam *agencija*, kao pozitivno-pravni pojam u Srbiji, veoma difuzan i ima više različitih značenja. U tom smislu, pod pojmom „*agencija*” podrazumevaju se najmanje tri različita organizaciona oblika čija je „pravna priroda” u osnovi različita, a za koje se koristi reč *agencija*:

(1) *javne agencije* kao nedržavni subjekti odnosno oblik nedržavne uprave sa regulatornim i razvojnim javnim ovlašćenjima;

(2) *državne agencije*, kao *organi državne uprave*, odnosno kao *organi uprave u sastavu ministarstva* (npr. *Vojno bezbednosna agencija*, *Vojnoobaveštajna agencija*, *Agencija za zaštitu životne sredine*) ili *posebne organizacije* (npr. *Bezbednosno-informativna agencija*) i

(3) *nezavisni kontrolni organi i tela koja nose naziv agencija*, a koje nisu ni javne ni državne agencije odnosno ni oblici organa i organizacija državne ni nedržavne uprave, kao što je to slučaj sa npr. *Agencijom za borbu protiv korupcije* koja je započela sa radom 2010. godine ili *Republičkom agencijom za radiodifuziju* (obrazovana Zakonom 2002. godine). Njihova specifičnost je u tome što se ne nalaze pod neposrednim nadzorom Vlade, jer njihove organe bira i razrešava Narodna skupština, kao i u njihovim „kon-

²⁸⁴ Uporedi: *Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju*, „Sl. glasnik RS”, br. 34/03, 84/04 - dr. zakon, 85/05, 101/05 - dr. zakon, 63/06 - odluka USRS, 5/09, 107/09 i 101/10. čl. 158-161.

trojnim” nadležnostima u određenoj oblasti ili nad određenim subjektima, u nekim slučajevima i organima uprave.

5.9.2. Javna agencija kao oblik organizacije „nedržavne” uprave

Javne agencije su nastale u srpskom pozitivnom pravu već posle 2000. godine, da bi 2005. godine, bio donet i opšti zakon o javnim agencijama, koji na jedinstven način uređuje njihovu delatnost i rad.

Prema *Zakonu o javnim agencijama* (2005),²⁸⁵ *javna agencija* je organizacija koja se osniva za *razvojne, stručne ili regulatorne poslove od opšteg interesa*, ukoliko ti poslovi ne zahtevaju stalan i neposredan politički nadzor i ako javna agencija može *bolje i delotvornije* da ih vrši nego organ državne uprave, a naročito ako se oni mogu *finansirati od cene koju plaćaju korisnici usluga*.²⁸⁶

Takve su, recimo, *Agencija za privatizaciju* (obrazovana Zakonom o agenciji za privatizaciju, 2001) ili *Agencija za privredne registre* (2004), *Agencija za duvan* (obrazovana Zakonom o duvanu, 2003 godine) i dr.

Razvojni poslovi sastoje se od podsticanja i usmeravanja razvoja u oblastima iz delokruga javne agencije, dodeljivanja i raspoređivanja finansijskih podsticaja i drugih razvojnih sredstava, preduzimanja mera na koje je javna agencija ovlašćena posebnim zakonom i od drugih poslova određenih aktom o osnivanju javne agencije saglasno posebnom zakonu.

Međutim, javnoj agenciji mogu se posebnim zakonom, kao javno ovlašćenje, *poveriti sledeći poslovi državne uprave*: (1) *donošenje propisa* za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i Vlade; (2) *rešavanje* u prvom stepenu u upravnim stvarima; (3) *izdavanje* javnih isprava i vođenje evidencija.

Regulatorni poslovi javne agencije sastoje se u *donošenju propisa* za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i Vlade. Propisi javne agencije moraju po prirodi i nazivu da odgovaraju propisima koje donose organi državne uprave. Propise donosi upravni odbor javne agencije i objavljuje ih u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

²⁸⁵ Uporedi: *Zakon o javnim agencijama*, „Službeni glasnik RS”, br. 18/05.

²⁸⁶ Zorica Urošević, *Položaj i uloga javnih agencija u našem pravnom sistemu*, Pravni život, br. 10, 2005.

Javna agencija je *samostalna u svom radu*. Vlada *ne može usmeravati* rad javne agencije, niti ga usklađivati sa radom organa državne uprave. Javna agencija ima svojstvo pravnog lica, koje stiče upisom u sudski registar. Za ostvarivanje svrhe javne agencije na određenoj teritoriji mogu se obrazovati područne unutrašnje jedinice u javnoj agenciji. Javna agencija se finansira iz cene koju plaćaju korisnici usluga, poklona (donacija), priloga pokrovitelja (sponzorstava), budžeta Republike Srbije i drugih priloga i prihoda koje ostvari prema zakonu. U pogledu zakonitosti, stručnosti, političke neutralnosti, nepristrasnosti, upotrebe službenog jezika i pisma, stručne spremljenosti zaposlenih koji rade na poverenim poslovima državne uprave i u pogledu kancelarijskog poslovanja, na rad javne agencije primenjuju se propisi vezani za državnu upravu.

Na prava, obaveze, odgovornosti i zarade direktora i zaposlenih u javnoj agenciji primenjuju se opšti propisi o radu (dakle, ne *odredbe Zakona o državnim službenicima*), ako ovim ili posebnim zakonom nije što drugo određeno. Aktom o osnivanju javne agencije mogu se odrediti poslovi koje zaposleni u javnoj agenciji, radi sprečavanja sukoba privatnog i javnog interesa, ne mogu vršiti u svoje ime i za svoj račun ili u ime i za račun nekog drugog pravnog ili fizičkog lica.

Prava osnivača u ime Republike Srbije vrši Vlada. Odluke Vladi predlaže ministarstvo u čijem delokrugu su poslovi javne agencije. Prava osnivača nisu prenosiva. Akt o osnivanju javne agencije donosi osnivač i njime uređuje pitanja kao što su: naziv, sedište i svrha javne agencije; poslovi i delatnosti javne agencije; delokrug i sastav organa javne agencije i njihov međusobni odnos itd.

Organi javne agencije su *(1) upravni odbor* i *(2) direktor*. Posebnim zakonom može se odrediti da javna agencija ima još neke organe, sasvim druge organe ili da upravni odbor i direktor imaju drukčiji delokrug od delokruga određenog ovim zakonom. Upravni odbor usvaja godišnji program rada, finansijski plan javne agencije i izveštaje koje javna agencija podnosi osnivaču (vladi, kada je osnivač javne agencije Republika Srbija), donosi propise i druge opšte akte. Direktor zastupa i predstavlja javnu agenciju, rukovodi radom i poslovanjem javne agencije, donosi pojedinačne akte javne agencije, odlučuje o zaposlenima, priprema i sprovodi odluke upravnog odbora i vrši druge poslove određene zakonom. Vlada je ta, koja po ovom opštem režimu, bira i razrešava direktora i članove upravnog odbora javne agencije.

Nadzor nad radom javne agencije *u poverenim poslovima* državne uprave *vrši ministarstvo* u čijem delokrugu su poslovi javne agencije. U pogledu

nadzora nad propisima javne agencije, javna agencija je dužna da pre objavljivanja svog propisa pribavi od ministarstva u čijem delokrugu su poslovi javne agencije mišljenje o ustavnosti i zakonitosti propisa.

TEMA ŠESTA

POLITIČKA KONTROLA UPRAVE I PRAVNA KONTROLA UPRAVE OD STRANE UPRAVE

6.1. POLITIČKA I PRAVNA KONTROLA UPRAVE I ODNOS SA ZAKONODAVNOM I IZVRŠNOM VLAŠĆU

Danas je uobičajeno da se, u zavisnosti od karaktera kontrolnih ovlašćenja i vršioca kontrole, razlikuju *dve osnovne vrste* kontrole uprave: (1) *politička kontrola uprave*, kao kontrola uprave koju stvaraju politički subjekti (npr. *parlament, vlada, političke stranke i javno mnjenje*) i (2) *pravna kontrola uprave* (npr. *upravna kontrola uprave, sudska kontrola uprave, kontrola uprave od strane nezavisnih kontrolnih organa i dr.*)

6.2. NARODNA SKUPŠTINA I DRŽAVNA UPRAVA

6.2.1. Opšti osvrt na Narodnu skupštinu

Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji. Narodna skupština: (1) donosi i menja Ustav, (2) odlučuje o promeni granice Republike Srbije, (3) raspisuje republički referendum, (4) potvrđuje međunarodne ugovore kad je zakonom predviđena obaveza njihovog potvrđivanja, (5) odlučuje o ratu i miru i proglašava ratno i vanredno stanje, (6) nadzire rad službi bezbednosti, (7) donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije, (8) daje prethodnu saglasnost na statut autonomne pokrajine, (9) usvaja strategiju odbrane, (10) usvaja plan razvoja i prostorni plan, (11) usvaja budžet i završni račun Republike Srbije, na predlog Vlade, (12) daje amnestiju za krivična dela.²⁸⁷

U okviru svojih *izbornih prava*, Narodna skupština: bira Vladu, nadzire njen rad i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara, bira i razrešava sudije Ustavnog suda, bira predsednika Vrhovnog kasacionog suda, predsednike sudova, Republičkog javnog tužioca, javne tužioce, sudije i zamenike javnih tužilaca, u skladu

²⁸⁷ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06.čl. 98, čl. 99. st. 1.

sa Ustavom, bira i razrešava guvernera Narodne banke Srbije i nadzire njegov rad, bira i razrešava Zaštitnika građana, i nadzire njegov rad, bira i razrešava i druge funkcionere određene zakonom. Narodna skupština vrši i druge poslove određene Ustavom i zakonom.²⁸⁸

Narodnu skupštinu čini 250 narodnih poslanika, koji se biraju na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom. U Narodnoj skupštini obezbeđuju se ravnopravnost i zastupljenost polova i predstavnika nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom.²⁸⁹

Izbore za narodne poslanike raspisuje predsednik Republike, 90 dana pre isteka mandata Narodne skupštine, tako da se izbori okončaju u narednih 60 dana. Narodna skupština na prvoj sednici potvrđuje poslaničke mandate. Narodna skupština, većinom glasova svih narodnih poslanika, bira predsednika i jednog ili više potpredsednika Narodne skupštine. Predsednik Narodne skupštine predstavlja Narodnu skupštinu, saziva njene sednice, predsedava njima i vrši druge poslove određene Ustavom, zakonom i poslovnikom Narodne skupštine.²⁹⁰

Narodna skupština se sastaje u **dva redovna zasedanja godišnje**. Prvo redovno zasedanje počinje prvog radnog dana u martu, a drugo redovno zasedanje počinje prvog radnog dana u oktobru. Redovno zasedanje ne može trajati duže od 90 dana.

Narodna skupština sastaje se u **vanredno zasedanje** na zahtev najmanje jedne trećine narodnih poslanika ili na zahtev Vlade, sa unapred određenim dnevnim redom. Narodna skupština sastaje se bez poziva posle proglašenja ratnog ili vanrednog stanja. O Narodnoj skupštini se donosi zakon.²⁹¹

6.2.2. Politička kontrola državne uprave od strane Narodne skupštine i Služba Narodne skupštine (skupštinska uprava)

Na ovom mestu, primera radi, navešćemo neke karakteristične primere političke kontrole uprave koju ostvaruju **Narodna skupština** u odnosu na **državnu upravu**.²⁹²

²⁸⁸ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06. čl. 99, st. 2.

²⁸⁹ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06. čl. 100.

²⁹⁰ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06. čl. 101. i čl. 104.

²⁹¹ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06. čl. 106.

²⁹² Uporedi: Bogoljub Milosavljević, *Upravno pravo (treće izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 344-346.

Narodna skupština zakonom *osniva i ukida ministarstva i uređuje njihovu nadležnost i delokrug, imenuje i razrešava predsednika* Vlade i ministre i *utvrđuje njihovu odgovornost i odobrava sredstva za njihov rad* (budžet). Ministri su za svoj rad i za stanje u oblasti iz delokruga ministarstva odgovorni *predsedniku Vlade, Vladi* ali i *Narodnoj skupštini*.²⁹³

S druge strane i Narodna skupština, tačnije *Sekretar i stručna služba*, takođe obavlja određene *upravne delatnosti*, a zaposleni u stručnoj službi imaju položaj *državnih službenika i nameštenika*.

Sekretar Narodne skupštine: pomaže predsedniku i potpredsednicima Narodne skupštine u pripremi i vođenju sednica, rukovodi *Službom Narodne skupštine*, stara se o sprovođenju zaključaka Narodne skupštine, vrši druge poslove određene zakonom i ovim poslovníkom. Sekretara Narodne skupštine imenuje Narodna skupština. Njegova funkcija prestaje konstituisanjem novoizabrane Narodne skupštine, pri čemu on vrši svoje zadatke do imenovanja novog sekretara. Za svoj rad sekretar je odgovoran Narodnoj skupštini.²⁹⁴

Stručne i druge poslove za potrebe Narodne skupštine, njenih odbora, narodnih poslanika i poslaničkih grupa vrši Služba Narodne skupštine. *Služba Narodne skupštine organizuje se i vrši poslove iz svog delokruga kao jedinstvena služba*. Organizacija i rad *Službe Narodne skupštine* uređuju se *odlukom* Narodne skupštine.²⁹⁵

Odlukom Narodne skupštine o organizaciji i radu Službe Narodne skupštine ²⁹⁶ utvrđeno je da se unutrašnje jedinice Službe Narodne skupštine obrazuju se kao *osnovne, posebne i uže organizacione jedinice*.

Osnovna unutrašnja jedinica je *sektor*. Posebne unutrašnje jedinice su *kabinet i sekretarijat*. *Uže* unutrašnje jedinice su: *odeljenje, osek i grupa*. U Službi Narodne skupštine organizuju se sledeće osnovne i posebne organizacione jedinice: (1) Kabinet predsednika Narodne skupštine; (2) Generalni Sekretarijat Narodne skupštine; (3) Sektor za međunarodne odnose (4) Sektor

²⁹³ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06. čl. 99. st. 1. tač. 11, st. 2. tač. 1, čl. 136. *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07 čl. 23; *Zakon o Vladi*, „Službeni glasnik RS” br. 55/05, 101/07, 65/08, 16/11, 72/12 čl. 21-22.

²⁹⁴ Uporedi: *Zakon o Narodnoj skupštini*, „Službeni glasnik RS”, br. 9/10, čl. 33.

²⁹⁵ Uporedi: *Zakon o Narodnoj skupštini*, „Službeni glasnik RS”, br. 9/2010, čl. 68-72; *Zakon o Vladi*, „Službeni glasnik RS” br. 55/05, 101/07, 65/08, 16/11, 72/12.

²⁹⁶ Uporedi: *Odluka o organizaciji i radu Službe Narodne skupštine*, „Službeni glasnik RS”, br. 49/11.

za opšte poslove (5) Sektor za zakonodavstvo i (6) Sektor za održavanje objekata narodne skupštine.

Odlukom je takođe utvrđeno, da o **žalbama državnih službenika** u Službi Narodne skupštine na **rešenja** kojima se u **upravnom postupku** odlučuje o njihovim pravima i dužnostima i o žalbama učesnika internog i javnog konkursa, odlučuje Žalbena komisija. Lica zaposlena u **službama skupštine imaju status državnih službenika i nameštenika**. Kao što se može videti, jedna od nadležnosti Narodne skupštine i Stručne službe jeste i vođenje upravnog postupka i donošenje upravnog akta odnosno rešenja.

6.3. VLADA I DRŽAVNA UPRAVA

6.3.1. Opšti osvrt na Vladu

Vlada je ***nosilac izvršne vlasti*** u Republici Srbiji.²⁹⁷

Vlada: utvrđuje i vodi politiku, izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine, donosi uredbe i druge opšte akte radi izvršavanja zakona, predlaže Narodnoj skupštini zakone i druge opšte akte i daje o njima mišljenje kad ih podnese drugi predlagač, usmerava i usklađuje rad organa državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom, vrši i druge poslove određene Ustavom i zakonom. Vlada je odgovorna Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i za rad organa državne uprave.

Vladu ***čine*** predsednik Vlade, jedan ili više potpredsednika i ministri. Predsednik Vlade vodi i usmerava rad Vlade, stara se o ujednačenom političkom delovanju Vlade, usklađuje rad članova Vlade i predstavlja Vladu. Ministri su za svoj rad i za stanje u oblasti iz delokruga ministarstva odgovorni predsedniku Vlade, Vladi i Narodnoj skupštini.

Mandat Vlade traje do isteka mandata Narodne skupštine koja ju je izabrala. Mandat Vlade počinje da teče danom polaganja zakletve pred Narodnom skupštinom. Članu Vlade mandat prestaje pre isteka vremena na koje je izabran, konstatovanjem ostavke, izglasavanjem nepoverenja

²⁹⁷ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06. čl. 122-125, čl. 128; *Zakon o Vladi*, „Službeni glasnik RS” br. 55/05, 101/07, 65/08, 16/11, 72/12.

u Narodnoj skupštini i razrešenjem od strane Narodne skupštine, na predlog predsednika Vlade.

6.3.2. Politička i pravna kontrola uprave od strane Vlade

Vlada Srbije, između ostalog, donosi uredbe, odluke i druge podzakonske akte radi izvršenja zakona kojima se mogu utvrđivati određene obaveze za organe uprave, usmerava i usklađuje rad ministarstava i posebnih organizacija, propisuje smernice i načelne stavove kojih su organi uprave dužni da se pridržavaju, postavlja i razrešava funkcionere u ministarstvima i drugim organima i posebnim organizacijama, može naložiti ministarstvu preuzimanje određene radnje itd.

Tako Vlada, svojim podzakonskim aktima, kao „višim” opštim aktima u odnosu na podzakonske opšte akte organa državne uprave, vrši uticaj na državnu upravu. O zaključku kao podzakonskom aktu Vlade je već bilo reči u jednoj od prethodnih tema. **Zaključkom** se utvrđuju stavovi Vlade o pitanjima unutrašnje organizacije, metoda rada i odnosa u Vladi, načelni stavovi i smernice za rad ministarstava, organa u njihovom sastavu i posebnih organizacija, određuju zadaci ovim organima i stručnim službama i zauzimaju stavovi o drugim pitanjima iz nadležnosti Vlade o kojima se ne odlučuje drugim aktima. Vlada zaključcima **usmerava** organe državne uprave u sprovođenju politike i izvršavanju zakona i drugih opštih akata, usklađuje njihov rad i ministarstvima i posebnim organizacijama određuje rokove za donošenje propisa ako nisu određeni zakonom ili opštim aktom Vlade. Vlada je dužna da na zahtev organa državne uprave zaključkom zauzme stav o pitanju iz njegovog delokruga. Vlada može zaključkom naložiti organu državne uprave da prouči neko pitanje ili preduzme neki posao i da joj o tome pripremi poseban izveštaj.²⁹⁸ Vlada takođe, svojim aktom može osnivati **koordinaciona tela** radi usmeravanja pojedinih poslova iz delokruga više organa državne uprave.²⁹⁹ Takođe, Vlada uredbama takođe može „uticati” na državnu upravu. Tako se na primer, **kancelarijsko poslovanje** organa državne uprave uređuje uredbom Vlade.

Vlada **nadzire rad organa državne uprave, usmerava organe državne uprave u sprovođenju politike i izvršavanju zakona** i drugih opštih akata i usklađuje njihov rad. Ako organ državne uprave ne donese propis, donosi ga

²⁹⁸ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07 čl. 61.

²⁹⁹ Darko Radojčić, *Koordinaciona tela koja osniva Vlada i zajednička tela koja sporazumno osnivaju organi državne uprave*, Pravni informator, br. 3, 2007.

Vlada ako bi nedonošenje propisa moglo izazvati štetne posledice po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu, privredu ili imovinu veće vrednosti. Vlada može **poništiti ili ukinuti propis** organa državne uprave koji je u suprotnosti sa zakonom ili propisom Vlade i odrediti rok za donošenje novog propisa.

Pored političke, Vlada može da vrši i pravnu kontrolu organa državne uprave (samo ministarstava), u okviru **instancionog pravnog nadzora** odnosno postupanja drugostepenog organa po žalbi, jer se i Vlada može pojaviti kao drugostepeni organ u slučaju kada upravni akt kao pojedinačni akt vlasti donosi na primer nadležno resorno ministarstvo (ministar), ali samo kada je zakonom izričito određeno da se protiv rešenja ministra može izjaviti žalba.

Vlada rešenjem odlučuje.... **u upravnim stvarima i u drugim pitanjima od pojedinačnog značaja**. To znači da i Vlada donosi rešenje kao pojedinačni upravni akt koji se donosi u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.³⁰⁰

6.3.3. Unutrašnja organizacija Vlade – Generalni sekretarijat i službe Vlade

U okviru svoje unutrašnje organizacije, Vlada ima **Generalni sekretarijat**, koji je zadužen za **stručne i druge poslove** za potrebe Vlade. Značajan deo tih poslova predstavlja klasične oblike **upravnih delatnosti**. Delokrug Generalnog sekretarijata Vlade detaljnije se uređuje uredbom i poslovníkom Vlade. Vlada ima Generalnog sekretara Vlade, koga postavlja i razrešava Vlada na predlog predsednika Vlade. Generalni sekretar odgovoran je predsedniku Vlade i Vladi. Generalni sekretar Vlade vodi Generalni sekretarijat Vlade, stara se o izvršavanju akata Vlade i o pripremi sednica Vlade i pomaže predsedniku Vlade u drugim poslovima Vlade. Generalnom sekretaru Vlade mandat prestaje sa prestankom mandata predsednika Vlade, ostavkom ili razrešenjem.³⁰¹

Vlada uredbom osniva i **službe za stručne ili tehničke poslove** za svoje potrebe ili za poslove zajedničke za sve ili više organa državne uprave, i propisuje njihovo uređenje i delokrug (npr. **Služba za upravljanje kadrovima, Kancelarija za saradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom za ratne**

³⁰⁰ Uporedi: *Zakon o Vladi*, „Službeni glasnik RS” br. 55/05, 101/07, 65/08, 16/11, 72/12 čl. 43. st. 2.

³⁰¹ Uporedi: *Zakon o Vladi*, „Službeni glasnik RS” br. 55/05, 101/07, 65/08, 16/11, 72/12 čl. 29-30, čl. 32.

zločine za bivšu Jugoslaviju, Kancelarija za evropske integracije, Kancelarija Nacionalnog saveta za decentralizaciju i dr).

Na službe Vlade primenjuju se propisi o uređenju, načinu rada, finansiranju i radnim odnosima u organima državne uprave, ako posebnim propisom nije što drugo određeno. Ne treba posebno ni spominjati da najveći deo aktivnosti službi Vlade takođe predstavljaju aktivnosti iz okvira vršenja upravne delatnosti. Službu Vlade vodi direktor koji je odgovoran predsedniku Vlade ili Generalnom sekretaru Vlade, a može je voditi i ministar bez portfelja. Direktora službe Vlade koji je odgovoran predsedniku Vlade postavlja Vlada na predlog predsednika Vlade. Ostale direktore službi Vlade postavlja Vlada na predlog Generalnog sekretara Vlade. Predsednik Vlade može potpredsedniku Vlade preneti svoja ovlašćenja prema direktoru službe koji mu je odgovoran.³⁰²

6.4. PRAVNA KONTROLA UPRAVE OD STRANE SAME UPRAVE – OBLICI I VRSTE

Upravna (administrativna) pravna kontrola uprave, kao kontrola *uprave koju ostvaruje sama uprava* može imati više oblika. Ona se najpre može pojaviti kao kontrola rada i odluka nižeg organa uprave od strane višeg u vezi sa donošenjem upravnog akta (hijerarhijska kontrola). Dva oblika ove kontrole su: (1) *instanciona kontrola*, tj. kontrola rada i odluka nižeg organa od strane višeg organa na osnovu uložene *žalbe* nezadovoljnog subjekta i (2) *službeni nadzor*, tj. kontrola rada i odluka nižeg organa od strane višeg organa na osnovu posebnih zakonskih ovlašćenja u vezi sa vanrednim pravnim sredstvom u upravnom postupku (*poništanje i ukidanje rešenja po osnovu službenog nadzora*). Zatim, još jedan oblik kontrole koju vrši uprava je npr. *inspeksijska kontrola (nadzor)*, odnosno kontrola koju vrše posebni *inspeksijski organi* (npr. Inspektorat rada i Devizni inspektorat), i ona se odnosi na sprovođenje zakona i drugih propisa od strane fizičkih i pravnih lica (i organa državne uprave), pri čemu inspeksijski organ, u zavisnosti od rezultata nadzora može da izrekne i odgovarajuće mere na koje je ovlašćen u odnosu na subjekte koje nadzire (uključujući i organ uprave). U

³⁰² Uporedi: *Zakon o Vladi*, „Službeni glasnik RS” br. 55/05, 101/07, 65/08, 16/11, 72/12 čl. 31-32.

upravnu kontrolu uprave može se uvrstiti i tzv. ***kontrola (nadzor) nad lokalnom samoupravom***, tj. kontrola zakonitosti rada i odluka organa lokalne samouprave od strane (centralnih) organa državne uprave i ***nadzor nad ne-državnim subjektima*** kojima su poverena (upravna) javna ovlašćenja koje vrše organi državne uprave.

Kontrola ***viših organa uprave nad nižim***, tj. pretpostavljenih nad potčinjenima, često se naziva „***unutrašnjom kontrolom uprave***”, do koje dolazi na osnovu hijerarhijskih ovlašćenja višeg organa. Unutrašnja administrativna kontrola zato se naziva još i ***hijerarhijska kontrola***. Osnovni ***nedostatak*** unutrašnje administrativne kontrole proizilazi iz njenog hijerarhijskog porekla, i odnosi se na okolnost da uprava sama sebe kontroliše po principu ***samokontrole***. Konceptualno posmatrano, samokontrola je u velikoj meri u suprotnosti sa opštim pojmom kontrole, s obzirom na to da je za ostvarivanje kontrole u pravom smislu reči potrebno postojanje najmanje dva različita subjekta koja su međusobno nezavisna i samostalna.³⁰³

U okviru ove teme, pažnju posvećujemo samo jednom, možda i najznačajnijem obliku ***upravne (hijerarhijske) kontrole uprave*** Reč je o ***instancionom nadzoru*** (kontroli).

6.5. INSTANCIONA KONTROLA KAO OBLIK PRAVNE KONTROLE UPRAVE NAD UPRAVOM

6.5.1. Instanciona kontrola – osnovne karakteristike

Instanciona kontrola uprave ostvaruje se povodom ***žalbe u upravnom postupku***. Bez žalbe nema instancione kontrole. Zbog toga je žalba pretpostavka (***conditio sine qua non***) za instancionu kontrolu. Ovaj oblik unutrašnje administrativne kontrole aktivira se podnošenjem žalbe lica (stranke) koje je nezadovoljna nekom upravnom odlukom, odnosno upravnim aktom. Žalba je prema tome pravno sredstvo kojim se konkretan upravni akt nižeg organa uprave napada („pobija”) pred višim organom uprave.³⁰⁴ Postupak drugoste-

³⁰³ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu-Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 417.

³⁰⁴ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu-Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 418.

penog organa po žalbi u procesu instancionog nadzora utvrđen je Zakonom o opštem upravnom postupku.³⁰⁵

Zakon o opštem upravnom postupku (u daljem tekstu ZUP), utvrđuje **opšta pravila** u vezi sa utvrđivanjem nadležnosti organa za rešavanje po žalbi (hijerarhijski višeg organa). Za rešavanje u drugom stepenu nadležan je organ određen zakonom. Za rešavanje u drugom stepenu ne može se utvrđivati nadležnost u okviru organa koji je u upravnoj stvari rešavao u prvom stepenu (npr. u okviru istog ministarstva). Međutim, po žalbi protiv prvostepenih rešenja područnih organa i organizacionih jedinica koji su obrazovani sa zadatkom da vrše određene upravne poslove iz nadležnosti određenog državnog organa može izuzetno da rešava taj organ. Po žalbi prvostepenog rešenja **preduzeća** ili druge organizacije rešava organ određen statutom tog pravnog lica. Ako za rešavanje po žalbi na rešenje koje je donelo preduzeće ili druga organizacija, kojima je zakonom povereno vršenje javnog ovlašćenja, nije određen drugostepeni organ, po žalbi rešava **državni organ nadležan za odgovarajuću upravnu oblast**.³⁰⁶

Zakonom o državnoj upravi, takođe su predviđena opšta pravila o određivanju nadležnosti za rešavanje po žalbi. Ta pravila su sledeća:³⁰⁷

(1) o žalbi protiv prvostepenog rešenja **područne jedinice** osnovane za vršenje upravnih poslova rešava ministar, odnosno direktor organa u sastavu u upravnim stvarima iz delokruga organa u sastavu, odnosno direktor posebne organizacije;

(2) o žalbi na prvostepeno rešenje organa u sastavu rešava ministar;

(3) o žalbi na prvostepeno rešenje ministarstva i posebne organizacije rešava Vlada, pri čemu se žalba u ovom slučaju može izjaviti samo kada je to zakonom izričito određeno ("izuzetno", što znači da je prvostepeno rešenje ministarstva po pravilu konačno te da se protiv njega ne može uložiti žalba, već se može neposredno pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom);

(4) o žalbi na prvostepeno rešenje imaoca javnih ovlašćenja doneseno u poverenim poslovima državne uprave rešava ministar, odnosno direktor organa u sastavu u upravnim stvarima iz delokruga organa u sastavu, odnosno direktor posebne organizacije, ako zakonom nije drukčije određeno.

³⁰⁵ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 213-238.

³⁰⁶ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 215-217, čl. 219.

³⁰⁷ Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07 čl. 59.

6.5.2. Žalba – rok za podnošenje i sadržina žalbe

ZUP previđa nekoliko pravila koja se odnose na rok za podnošenje, sadržinu i predaju žalbe.³⁰⁸

Žalba se podnosi **u roku od petnaest dana**, ako zakonom nije drukčije određeno. Rok za žalbu za svako lice i za svaki organ kojima se rešenje dostavlja računa se od dana dostavljanja rešenja.

U žalbi se mora navesti rešenje koje se pobija, naziv organa koji ga je doneo, kao i broj i datum rešenja. Dovoljno je da žalilac izloži u žalbi **u kom je pogledu nezadovoljan rešenjem**, ali žalbu **ne mora posebno obrazložiti**. U žalbi se mogu iznositi **nove činjenice i novi dokazi** (beneficium novorum), ali je žalilac **dužan da obrazloži zbog čega ih nije izneo** u prvostepenom postupku. Ako su u žalbi iznete nove činjenice i novi dokazi, a u postupku učestvuju dve ili više stranaka sa suprotnim interesima, žalbi se prilaže još i onoliko prepisa koliko ima takvih stranaka. U takvom slučaju organ dostavlja svakoj takvoj stranci prepis žalbe i ostavlja joj rok da se o novim činjenicama i dokazima izjasni. Ovaj rok ne može biti kraći od osam, ni duži od petnaest dana.

Žalba se **neposredno predaje** ili **šalje poštom** organu koji je doneo prvostepeno rešenje. Ako je žalba **predata ili poslata neposredno drugostepenom organu**, on je odmah šalje organu prvog stepena. Žalba predata ili poslata neposredno drugostepenom organu u pogledu roka, smatra se kao da je predata prvostepenom organu.

6.5.3. Postupanje prvostepenog organa po žalbi

Prvostepeni organ koji je doneo rešenje, najpre ispituje da li su ispunjene formalne procesne pretpostavke za odlučivanje po njoj. Međutim, **Zakon o opštem upravnom postupku** ovlašćuje prvostepeni organ da može, ukoliko se povodom predate žalbe za to steknu uslovi, svoje postojeće rešenje **zameniti novim**. Tada će se smatrati da prvo rešenje nije ni postojalo.³⁰⁹

Kada primi žalbu, **prvostepeni organ** najpre ispituje da li su ispunjeni **formalni uslovi** za postupanje po žalbi, tj. da li je žalba **(1) dopuštena, (2) blagovremena i (3) izjavljena od ovlašćenog lica**. Nedopuštenu, neblagovre-

³⁰⁸ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 221-223.

³⁰⁹ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 224-228.

menu ili od neovlašćenog lica izjavljenu žalbu organ prvog stepena **odbaciće** svojim **zaključkom**. Blagovremenost žalbe koja je predata ili poslata neposredno drugostepenom organu, organ prvog stepena ceni prema danu kad je predata, odnosno poslata drugostepenom organu. Protiv zaključka kojim je žalba odbačena stranka ima **pravo na žalbu**. Ako organ koji rešava po žalbi nađe da je žalba opravdana, rešiće ujedno i po žalbi koja je bila odbačena.

U vezi sa donošenjem novog rešenja od strane prvostepenog organa po prijemu žalbe i nakon utvrđivanja da žalba ispunjava prethodno pomenute formalne uslove, moguća su **tri slučaja**: (1) donošenje novog rešenja od strane prvostepenog organa **bez upotpunjavanja** ranijeg postupka (jer je organ zaključio da je pogrešio), (2) donošenje novog rešenja od strane prvostepenog organa na osnovu **mogućnosti da se upotpuni** raniji postupak (o čemu odlučuje organ prema okolnostima slučaja) i (3) donošenje novog rešenja od strane prvostepenog organa na **osnovu obaveze da se upotpuni** raniji postupak (ako se steknu uslovi propisani zakonom).

(1) U prvom slučaju, ako organ koji je doneo rešenje (prvostepeni organ) nađe da je **žalba opravdana**, a nije potrebno sprovesti nov ispitni postupak, on može stvar rešiti drukčije i **novim rešenjem zameniti (dakle, ne izmeniti) rešenje** koje se žalbom pobija. Protiv novog rešenja stranka ima pravo na žalbu.

(2) U drugom slučaju, ako organ koji je doneo rešenje (prvostepeni organ) nađe povodom žalbe da je **sprovedeni postupak bio nepotpun**, a da je to moglo biti od uticaja za rešavanje o stvari, on može postupak upotpuniti. Organ koji je doneo rešenje **upotpuniće** postupak i onda kad žalilac iznese u žalbi takve činjenice i dokaze koji bi mogli biti **od uticaja** za drukčije rešenje stvari, ako je žaliocu morala biti data **mogućnost da učestvuje** u postupku koji je prethodio donošenju rešenja, a ta mu mogućnost nije bila data, ili mu je bila data a on je propustio da je koristi, ali je u žalbi **opravdao** to propuštanje. Prema rezultatu dopunjenog postupka, organ koji je doneo rešenje može u granicama zahteva stranke stvar rešiti drukčije, i **novim rešenjem zameniti** rešenje koje se žalbom pobija. Protiv novog rešenja stranka ima pravo na žalbu.

(3) U trećem slučaju, kad je rešenje doneto **bez prethodno sprovedenog posebnog ispitnog postupka** koji je bio obavezan, ili kad je doneto u skraćenom postupku, ali **stranci nije bila data mogućnost** da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su od važnosti za donošenje rešenja, a stranka u žalbi traži da se ispitni postupak sprovede, odnosno da joj se pruži mogućnost da se izjasni o takvim činjenicama i okolnostima, prvostepeni organ je **dužan**

da sprovede taj postupak. Po sprovođenju postupka prvostepeni organ može uvažiti zahtev iz žalbe i doneti **ново** rešenje.

Kad organ koji je doneo rešenje nađe da je podneta žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica, **a nije novim rešenjem zamenio rešenje koje se žalbom pobija**, dužan je, bez odlaganja, a najdocije u roku od **petnaest dana** od dana prijema žalbe, **poslati** žalbu drugostepenom organu nadležnom za rešenje po žalbi. Uz žalbu je dužan priložiti sve spise koji se odnose na predmet.

6.5.4. Rešavanje drugostepenog organa po žalbi

Drugostepeni organ sprovodi drugostepeni upravni postupak, tj. odlučuje o žalbi. U tom smislu, drugostepeni organ može: (1) žalbu **usvojiti** i napadnuto rešenje **poništiti** ili (2) žalbu **odbiti** i napadnuto rešenje **potvrditi**. U prvom slučaju napadnuto rešenje *prestaje* da proizvodi pravna dejstva od trenutka donošenja a u **drugom ostaje na snazi**. Pod određenim uslovima, drugostepeni organ može rešenje **izmeniti**, ali ga ni u kom slučaju ne može ukinuti. Znači, prema Zakonu o opštem upravnom postupku, drugostepeni organ može **odbiti žalbu, poništiti rešenje u celosti ili delimično ili ga izmeniti**.³¹⁰

U rešavanju po žalbi mogu se razlikovati dve posebne faze: (1) **prethodni postupak po žalbi** i (2) **redovni postupak po žalbi**.

U prethodnom postupku po žalbi drugostepeni organ ponovo sprovodi kontrolu ispunjenosti **formalnih i procesnih uslova** za vođenje postupka po žalbi. Ukoliko nisu ispunjeni, drugostepeni organ će žalbu **odbaciti**.

Ako žalbu ne odbaci, drugostepeni organ **uzima predmet u rešavanje**.

Redovni postupak se aktivira pod uslovom da žalba nije odbačena. U redovnom postupku po žalbi **odlučuje se o žalbi** (preciznije o **žalbenom zahtevu**), koji se može **usvojiti** ili **odbiti**. Kao što je rečeno, ako se žalbeni zahtev usvoji rešenje se poništava, a ako se žalbeni zahtev odbije, rešenje ostaje na snazi. Iako je pravilo da se povodom žalbe donosi drugostepeno rešenje, u određenim situacijama može doći do toga da drugostepeni organ samo poništi prvostepeno rešenje i celu **stvar vrati prvostepenom organu na ponovno rešavanje**, ali uz obavezu da se pridržava rešenja organa koji mu je poništio rešenje.

³¹⁰ Uporedi: *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10, čl. 229-238.

Ako se žalba usvoji, rešenje se poništava, a u nekim slučajevima može se izmeniti. Kada poništi rešenje, drugostepeni organ može, prema uslovima predviđenim u zakonu, kao i prema okolnostima slučaja: (1) **sam rešiti** tu upravnu stvar, (2) **uputiti** je na rešavanje nadležnom organu ili je (3) **vratiti** prvostepenom organu na ponovno rešavanje. U obrazloženju drugostepenog rešenja moraju se oceniti i svi navodi žalbe. Ako je već prvostepeni organ u obrazloženju svog rešenja pravilno ocenio navode koji se u žalbi iznose, drugostepeni organ se može pozvati na razloge prvostepenog rešenja.

U redovnom postupku po žalbi drugostepeni organ će žalbu **usvojiti** ako je došlo do **povrede materijalnog prava** ili **bitnih pravila postupka**. Ako drugostepeni organ utvrdi da je prvostepeno rešenje doneo **nenadležni** organ, poništiće to rešenje po službenoj dužnosti i dostaviti predmet nadležnom organu za rešavanje.

Kad drugostepeni organ utvrdi da su u prvostepenom postupku (1) **činjenice nepotpuno** ili **pogrešno utvrđene**, (2) da se u postupku nije vodilo računa o **pravilima postupka** koja bi bila od uticaja na rešenje stvari ili (3) da je **dispozitiv** pobijanog rešenja nejasan ili je u protivrečnosti sa obrazloženjem, on će upotpuniti postupak i otkloniti izložene nedostatke bilo sam, bilo preko prvostepenog organa ili nekog zamoljenog organa. Ako drugostepeni organ nađe da se na podlozi činjenica utvrđenih u upotpunjenom postupku stvar mora rešiti drukčije nego što je rešena prvostepenim rešenjem, on će svojim rešenjem poništiti prvostepeno rešenje i **sam rešiti stvar**.

Ako drugostepeni organ nađe da će prethodno pomenuta **tri nedostatka** prvostepenog postupka **brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ**, on će svojim rešenjem poništiti prvostepeno rešenje i **vratiti** predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. U tom slučaju drugostepeni organ je dužan svojim rešenjem da ukaže prvostepenom organu u kom pogledu treba upotpuniti postupak, a prvostepeni organ je **dužan u svemu da postupi po drugostepenom rešenju** i bez odlaganja, a najdocnije u roku od 30 dana od dana prijema predmeta da donese novo rešenje. Protiv novog rešenja stranka ima pravo na žalbu.

Ako drugostepeni organ utvrdi da su: (1) u prvostepenom rešenju **pogrešno ocenjeni dokazi**, (2) da je iz utvrđenih činjenica **izveden pogrešan zaključak** u pogledu činjeničnog stanja, (3) da je **pogrešno primenjen pravni propis** na osnovu koga se rešava stvar (povreda **materijalnog prava**), ili (4) ako nađe da je na osnovu **slobodne ocene** trebalo doneti drukčije rešenje (ocena celishodnosti rešenja u postupku po žalbi), on će svojim **rešenjem poništiti prvostepeno rešenje i sam rešiti stvar**.

Ako drugostepeni organ utvrdi da je rešenje pravilno u pogledu utvrđenih činjenica i u pogledu primene zakona, ali da se cilj zbog koga je rešenje doneto može postići i drugim *sredstvima povoljnijim za stranku, izmeniče* prvostepeno rešenje u tom smislu. U cilju pravilnog rešenja stvari drugostepeni organ može povodom žalbe izmeniti prvostepeno rešenje *u korist žalioca* (*reformatio in melius*) i mimo zahteva postavljenog u žalbi, a u okviru zahteva postavljenog u prvostepenom postupku ako se tim ne vređa pravo drugog lica. U istom cilju drugostepeni organ može povodom žalbe izmeniti prvostepeno rešenje *na štetu žalioca* (*reformatio in peius*), ali samo iz onih razloga koji kasnije mogu dovesti do poništavanja, ukidanja ili oglašavanja rešenja ništavim, upotrebom određenih vanrednih pravnih sredstava u upravnom postupku (tj. poništavanje i ukidanje po osnovu službenog nadzora, vanredno ukidanje rešenja i oglašavanje rešenja ništavim).³¹¹

Ako drugostepeni organ utvrdi da je u prvostepenom postupku učinjena *nepravilnost* koja čini rešenje *ništavim*, ogласиće takvo rešenje ništavim, kao i onaj deo postupka koji je obavljen posle te nepravilnosti.

Rešenje po žalbi mora se doneti i dostaviti stranci čim je to moguće, a najdocnije u roku od **dva meseca** računajući od dana predaje žalbe, ako posebnim propisom nije određen kraći rok. Ako stranka *odustane* od žalbe, postupak po žalbi *obustavlja se zaključkom*. Organ koji je rešio stvar u drugom stepenu šalje, po pravilu, svoje rešenje sa spisima predmeta prvostepenom organu, koji je dužan da rešenje dostavi strankama u roku od osam dana od dana prijema spisa. Drugostepeno rešenje je konačno i protiv njega se može tužbom pokrenuti upravni spor, kao specifični postupak u kome sudovi utvrđuju zakonitost doneteog upravnog akta.

³¹¹ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu-Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 622.

TEMA SEDMA

SPOLJNA PRAVNA KONTROLA UPRAVE OD STRANE SUDA I UPRAVNI TRIBUNALI

7.1. OPŠTI OSVRT NA OBLIKE SUDSKE KONTROLE UPRAVE

Sudska kontrola uprave je kontrola uprave koju ostvaruju različiti sudovi (redovni, upravni, pa i ustavni). Polazeći od toga, sudska kontrola uprave može biti: *posredna (opšta)* i *neposredna (posebna)*.

Posredna (opšta) sudska kontrola zakonitosti rada uprave od strane: (1) *redovnih sudova* (npr. u parničnom i krivičnom postupku), (2) *ustavnog suda* (npr. povodom ustavne žalbe). Tako, prema Ustavu Srbije,³¹² Ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu, Ustavnom sudu. Pomenuti pojedinačni akti i radnje, jesu pre svega upravni akti i upravne radnje, u smislu „akata uprave”, kojima uprava realizuje svoje aktivnosti odnosno poslove.

Svojim aktima, odnosno postupanjem, kao i svako drugo lice, uprava može „pričiniti” štetu drugom licu. U tom slučaju, oštećeni može zahtevati naknadu štete (materijalne i nematerijalne) kao i izgubljene dobiti od, na primer, organa uprave (pošto ministarstva nemaju svojstvo pravnog lica, tužilac odnosno oštećeni zahteva naknadu štete od Republike Srbije) koju utvrđuju redovni sudovi u parničnom postupku. Kontrola uprave od strane suda u krivičnom postupku, ne odnosi se na organe uprave već na funkcionere organa odnosno državnog službenika i nameštenika, zbog npr. krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja. Međutim, do zloupotrebe službenog položaja može doći i od strane bilo kog drugog lica koje ne mora nužno biti državni funkcioner, državni službenik ili nameštenik, na primer, od ovlašćenog lica u nekom privrednom društvu, funkcionera sportskog kluba i sl. Zato se ovi oblici sudske kontrole nazivaju *opšti a posredni*, jer se *samo posredno* odnose na upravu, odnosno ne odnose se samo i isključivo na upravu.³¹³

³¹² Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS”, br. 98/06. čl. 170.

³¹³ Opširnije o drugim oblicima sudske kontrole uprave: Uporedi: Bogoljub Milosavljević, *Upravno pravo (treće izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. ss7-339.

Neposredna (posebna) sudska kontrola uprave, je *kontrola zakonitosti upravnih akata* od strane *posebnog – Upravnog suda* u upravno-sudskom postupku koji se zove *upravni spor*. Prema tome, upravni spor je specifičan upravno-sudski postupak, u kome Upravni sud odlučuje o zakonitosti konačnog upravnog akta koji je donet u upravnom postupku.³¹⁴

7.2. PRAVNA KONTROLA UPRAVE U UPRAVNOM SPORU

7.2.1. Upravni spor kao oblik neposredne sudske kontrole uprave i pokretanje upravnog spora

Prema *Zakonu o upravnim sporovima – ZUS* (2009),³¹⁵ upravni spor se vodi sa dvostrukim ciljem: (1) radi zaštite pojedinačnih prava građana i pravnih lica i (2) radi zaštite zakonitosti rešavanja u upravnim i drugim Ustavom i zakonom predviđenim pojedinačnim stvarima.³¹⁶

ZUS propisuju da upravni spor mogu pokrenuti fizičko, pravno ili drugo lice (subjekti koji mogu biti nosioci prava i obaveza o kojima se rešavalo u upravnom postupku, npr. naselje, grupa građana, deo privrednog društva sa ovlašćenjima u pravnom prometu, državni organ, organ jedinice lokalne samouprave i sl.), kada *smatraju* da im je *upravnim aktom povređeno pravo ili na zakonu zasnovan interes*. Polazeći od toga, u ovim situacijama sudskoj kontroli bi bili podvrgnuti samo oni upravni akti za koje pojedinci ili pravna lica na koje se ti akti odnose, smatraju da im je povređeno pravo ili pravni interes, a ne i oni upravni akti kojima je povređen zakon u njihovu korist (npr. izdata je dozvola za izgradnju nekog objekta iako nisu ispunjeni zakonski uslovi).³¹⁷

Organ nadležan za odlučivanje u upravnim sporovima je *Upravni sud*. Iako je osnivanje Upravnog suda bilo predviđeno još *Zakonom o uređenju sudova* iz 2001. godine, on je započeo sa radom tek 1. januara 2010. godine.

³¹⁴ O karakteristikama i specifičnostima upravnog spora opširnije: Stevan Lilić, *ZUP & ZUS (sa komparativnim zakonodavstvom i registrom pojmova)*, Savremena administracija, Beograd, 1999. str. 211-225.

³¹⁵ *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09.

³¹⁶ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, čl. 1.

³¹⁷ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik, Beograd, 2008. str. 695.

Njegovo sedište je u Beogradu. U upravnim sporovima sudovi odlučuju u većima sastavljenim od *trojice sudija*, osim ako ovim zakonom nije drugačije određeno. *Vrhovni kasacioni sud* je najviši sud u Republici Srbiji. U slučaju kada stranke (tužilac i tuženi) u postupku nisu zadovoljni sudskom odlukom *Upravnog suda*, u postupku po *zahtevu za preispitivanje sudske odluke* Upravnog suda odlučuje Vrhovni kasacioni sud u veću od tri sudije.³¹⁸

Prema Zakonu o upravnim sporovima, upravni spor može se voditi *protiv upravnog akta*, i drugog pojedinačnog akta na koje se primenjuju odredbe ovog zakona koje se odnose na upravni akt. *Upravni akt* u smislu ZUS-a, je ...”pojedinačni pravni akt kojim nadležni organ, neposrednom primenom propisa, rešava o određenom pravu ili obavezi fizičkog ili pravnog lica, odnosno druge stranke u upravnoj stvari”. Upravni spor se može voditi samo protiv *konačnog* upravnog akta. To znači da se upravni spor može pokrenuti samo protiv upravnog akta koji je donet u drugom stepenu, kao i protiv prvostepenog upravnog akta protiv koga se ne može izjaviti žalba u upravnom postupku.³¹⁹

Pod određenim uslovima, upravni spor može se pokrenuti i kad nadležni organ o zahtevu, odnosno o žalbi stranke nije doneo odgovarajući upravni akt, tj. u slučaju tzv. *ćutanja uprave*. Prema ZUS-u situacija ćutanja uprave postoji kada drugostepeni organ nije u roku od 60 dana ili u posebnom, propisom određenom, kraćem roku doneo rešenje po žalbi stranke protiv prvostepenog rešenja, a ne donosi ga ni u daljem roku od sedam dana po ponovljenom traženju.³²⁰

Zakon o upravnim sporovima posebno utvrđuje *razloge za vođenje* upravnog spora. Upravni akt može se pobijati ako:

(1) u aktu nije *primenjen zakon*, propis zasnovan na zakonu ili drugi zakonito donet propis ili opšti akt, odnosno:

- zato što u aktu *nije nikako*, tj. nije uopšte primenjen zakon, propis zasnovan na zakonu ili drugi zakonito donet propis ili opšti akt, ili
- zato što u aktu *nije pravilno*, tj. jeste primenjen, ali ne kako treba, zakon, propis zasnovan na zakonu ili drugi zakonito donet propis ili opšti akt;

(2) je akt doneo *nenadležni* organ;

(3) se u postupku koji je aktu prethodio *nije postupilo po pravilima postupka*, a naročito: zato što *činjenično stanje* nije pravilno utvrđeno, odnosno

³¹⁸ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, čl. 8-9.

³¹⁹ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, čl. 4. i čl. 14.

³²⁰ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, čl. 15. i čl. 19.

zato što je iz utvrđenih činjenica *izveden nepravilan zaključak* u pogledu činjeničnog stanja;

(4) je u aktu koji je donet po slobodnoj oceni, organ *prekoračio granice zakonskog ovlašćenja* ili ako takav akt nije donet u skladu sa ciljem u kojem je ovlašćenje dato.³²¹

7.2.2. Stranke u upravnom sporu

Za razliku od upravnog postupka koji je po pravilu jednostranački postupak i u kome su glavni učesnici organ (uprave) i stranka, upravni spor je uvek dvostranački postupak, jer se kao stranka u upravnom sporu uvek pojavljuju: *tužilac* i *tuženi*, a svojstvo stranke može imati i *zainteresovano lice*.³²²

Tužilac u upravnom sporu je lice koje smatra da je upravni akt nezakonit. Tužilac može biti:

(1) *fizičko lice (pojedinaac)* ili *pravno lice*, koje smatra da mu je upravnim aktom povređeno neko pravo ili na zakonu zasnovan interes;

(2) državni organ, organizacija, poslovna jedinica, naselje, grupa lica i dr. koji *nemaju svojstvo pravnog lica*, pod uslovom da su bili nosioci prava i obaveza o kojima se rešavalo u upravnom postupku;

(3) *javni tužilac* ako je upravnim aktom povređen javni interes u korist pojedinca ili pravnog lica, odnosno *javno pravobranilaštvo* ako su upravnim aktom povređena imovinska prava i interesi Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave.

Tuženi (tužena strana) u upravnom sporu je *donosilac* upravnog akta, odnosno *organ* čiji se upravni akt osporava (državni organi, kao i drugi subjekti kad u vršenju poverenih javnih ovlašćenja rešavaju u upravnim stvarima). U slučaju ćutanja uprave, tužena strana je organ koji je bio dužan da donese upravni akt, a nije ga u predviđenim rokovima doneo, odnosno ...”organ koji po zahtevu, odnosno po žalbi stranke nije doneo upravni akt”³²³

Zainteresovano lice je treće lice *kome bi poništaj* osporenog upravnog akta neposredno bio na štetu i ono takođe ima položaj stranke. Zainteresova-

³²¹ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, čl. 24.

³²² Uporedi: Bogoljub Milosavljević, *Upravno pravo (treće izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 325.

³²³ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, čl. 11-12.

no lice je lice u čijem je interesu da upravni akt koji osporava tužilac brani, a ne da ga napada. Za razliku od tužioca i tuženog, koji obavezno moraju učestvovati u sporu, zainteresovano lice, nije obavezan učesnik u sporu. To znači da zainteresovano lice iako nije ni tužilac, a ni tuženi, može u njemu učestvovati kao da je stranka. Međutim, za razliku od tužioca, zainteresovano lice, pošto je u njegovom interesu da doneti upravni akt ostane na pravnoj snazi, nikada ne može tužbom pokrenuti upravni spor (jer se tužbom upravni akt osporava).³²⁴

Zainteresovano lice, kada se pojavi kao stranka u upravnom sporu, objektivno stoji na strani tuženog, odnosno donosioca upravnog akta. Razlog tome je što je, za razliku od tužioca u upravnom sporu (koji je uvek zainteresovan da se osporeni upravni akt poništi), tuženi u upravnom sporu uvek zainteresovan da akt koji je doneo ostane na snazi, tj. da ne bude poništen. Zbog statusa stranke, Upravni sud je dužan zainteresovanom licu dostavljati prepise tužbe i drugih akata (npr. radi davanja eventualnog odgovora), pozivati ga na usmenu raspravu (ukoliko se uopšte održava), dostavljati mu presudu, odnosno rešenje, protiv kojeg može upotrebiti pravna sredstva itd.³²⁵

7.2.3. Tužba u upravnom sporu

Upravni spor pokreće se tužbom³²⁶. Osnovno pravno *dejstvo* tužbe u upravnom sporu je pokretanje upravnog spora. U procesno-pravnom smislu, tužba (*actio*) je pravno sredstvo kojim se pokreću sudski postupci (sporovi). Tužba u upravnom sporu je procesno-pravno sredstvo kojim se pokreće **upravno-sudski postupak**. Upravno-sudski postupak je postupak sudske kontrole zakonitosti upravnih akata. U vezi sa pokretanjem upravnog spora važi tradicionalna pravna maksima *ne procedat iudex ex officio*. To znači da se upravni spor ne može pokrenuti po službenoj dužnosti (npr. kao što se može pokrenuti upravni postupak), već samo povodom podnete tužbe.

„Za razliku od žalbe u upravnom postupku, tužba, po pravilu, ne sprečava izvršenje upravnog akta protiv koga je podneta. Drugim rečima, tužba

³²⁴ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, čl. 13. Sudska praksa: SVS, Už – 6030/58. Navedeno prema: Slavoljub Popović, Jovanka Savinšek, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Beograd, 1997, str. 76.

³²⁵ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 702-703.

³²⁶ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, čl. 17.

u upravnom sporu **nema odgodno** (suspenzivno) dejstvo, što znači da podnošenjem tužbe ne dolazi automatski do odlaganja izvršenja rešenja protiv kojeg je podneta. Međutim, po zahtevu tužioca, organ čiji se akt izvršava, odnosno organ nadležan za izvršenje, odložiće izvršenje rešenja do konačne sudske odluke, ukoliko bi izvršenje tog rešenja nanelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla popraviti, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanela veća nenadoknadiva šteta protivnoj stranci. Uz zahtev za odlaganje izvršenja rešenja, nadležnom organu uprave mora se priložiti dokaz o podnetoj tužbi. Povodom zahteva za odlaganje izvršenja rešenja u vezi sa podnošenjem tužbe, organ mora doneti odluku po tom zahtevu najdocije u roku od tri dana od prijema zahteva. Međutim, organ nadležan za izvršenje rešenja protiv kojeg je podneta tužba može, ako proceni da javni interes to dozvoljava, i iz drugih razloga odložiti izvršenje osporenog akta do konačne sudske odluke.³²⁷

Tužba se podnosi u roku od **30 dana** od dana dostavljanja upravnog akta stranci koja tužbu podnosi. Taj rok važi i za organ ovlašćen za podnošenje tužbe (npr. za javnog tužioca), ako mu je upravni akt dostavljen, a u suprotnom slučaju, kada mu upravni akt nije dostavljen, on može podneti tužbu u roku od **60 dana** od dana dostavljanja upravnog akta stranci u čiju je korist akt donet. Ukoliko je tužba podneta posle isteka ovih rokova, smatra se neblagovremenom. Tužba se predaje nadležnom sudu neposredno ili preko pošte. Predaja tužbe u obliku elektronskog dokumenta smatra se neposrednom predajom sudu. Tužba se može izjaviti i na zapisnik kod suda. Dan predaje tužbe pošti preporučeno, odnosno dan izjavljivanja tužbe na zapisnik, smatra se danom predaje sudu. Zakon o upravnim sporovima sadrži i druga detaljna pravila o predaji tužbe i postupanju sa elektronskim dokumentima.³²⁸

Posebna pravila postupanja u vezi sa predajom tužbe postoje u slučaju tzv. **ćutanja uprave**.

(1) Ako drugostepeni organ nije u roku od 60 dana ili u roku koji je određen posebnim propisom doneo rešenje po žalbi stranke protiv prvostepenog rešenja, a ne donese ga ni u daljem roku od **sedam dana po ponovljenom traženju**, stranka može pokrenuti upravni spor, kao da joj je žalba odbijena.

³²⁷ Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik, Beograd, 2008. str. 703-704.

³²⁸ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, čl. 18, čl.20-21.

(2) Na isti način može postupiti stranka i kad po njenom zahtevu nije doneo rešenje prvostepeni organ protiv čijeg akta se *ne može izjaviti žalba*.³²⁹

Međutim, ako *prvostepeni* organ protiv čijeg akta *ima mesta* žalbi nije u roku od 60 dana ili u posebnom, propisom određenom, kraćem roku doneo nikakvo rešenje po zahtevu, stranka ima pravo da se obrati svojim zahtevom *drugostepenom* organu. Protiv rešenja drugostepenog organa stranka može pokrenuti upravni spor, a može ga pod pomenutim uslovima pokrenuti i ako taj organ ne donese rešenje.

Da bi se moglo postupati po tužbi, tužba mora imati *propisani sadržaj*. Zakonom je predviđeno da tužba: mora da sadrži ime i prezime, adresu i mesto stanovanja, odnosno naziv i sedište tužioca, označenje *upravnog akta* protiv koga se tužba podnosi, razloge zbog kojih se tužba podnosi, kao i predlog u kom *pravcu i obimu* se predlaže poništaj upravnog akta, kao i potpis tužioca. Uz tužbu se mora podneti akt protiv koga se tužba podnosi u originalu ili kopiji. Ako se tužbom traži povraćaj stvari ili naknada štete, mora se staviti i opredeliti određen zahtev u pogledu stvari ili visine pretrpljene štete. Uz tužbu se podnosi i po jedan prepis tužbe i priloga za tuženi organ i za svako zainteresovano lice, ako takvih ima.³³⁰

Sadržinski posmatrano, tužba u upravnom sporu mora sadržati *tužbeni zahtev*. Dok je tužba pravno sredstvo kojim se u procesnom (formalnom) smislu pokreće upravni spor kao upravno-sudski postupak, dotle je *tužbeni zahtev* u materijalno-pravnom smislu zahtev da se *poništi* osporeni upravni akt. Legitimacija (ovlašćenje) tužioca da podnese tužbu, odnosno istakne tužbeni zahtev sadržan u njoj, proističe iz okolnosti da tužilac tvrdi da je upravni akt nezakonit, jer smatra da mu je upravnim aktom povređeno neko pravo (interes), zbog čega tužbom i pokreće upravni spor, i od nadležnog suda zahteva da osporeni upravni akt, kao nezakonit, poništi. Iz toga proizilazi da svaka tužba u upravnom sporu u osnovi ima isti tužbeni zahtev, u smislu da se osporeni upravni akt poništi kao nezakonit.³³¹

Postupak po tužbi u upravnom sporu možemo podeliti na dve faze: (1) *prethodni postupak po tužbi* i (2) *redovni postupak po tužbi*.

³²⁹ *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, čl. 19.

³³⁰ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, čl. 22.

³³¹ Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik, Beograd, 2008. str. 703

7.2.4. Prethodni postupak po tužbi

Da bi se uopšte meritorno postupalo po tužbi, potrebno je da tužba ispunjava formalne uslove kako bi se u upravnom sporu odlučivalo o tužbenom zahtevu i suštini stvari, odnosno o zakonitosti upravnog akta. Upravni sud u ovoj fazi postupka utvrđuje samo da li su ispunjene tzv. procesne pretpostavke, odnosno formalni uslovi za vođenje upravnog spora. Međutim zakon dopušta i mogućnost, da se već u ovoj fazi postupka, Upravni sud, izuzetno, može **poništiti presudom upravni akt**. U slučaju kada nisu ispunjeni formalni uslovi za vođenje upravnog spora, Upravni sud će tužbu **odbaciti rešenjem**, bez odlučivanja o zakonitosti upravnog akta. Sud odnosno sudija pojedinac će, u prethodnom postupku po tužbi, **odbaciti tužbu** iz sledećih zakonskih razloga:

(1) usled **neurednosti** tužbe. Neurednost tužbe podrazumeva da je tužba **nepotpuna** ili da je **nerazumljiva**. Ako je tužba **nepotpuna** ili **nerazumljiva**, sudija pojedinac će pozvati tužioca da u određenom roku ukloni nedostatke tužbe. Ako tužilac u ostavljenom roku ne ukloni nedostatke, sudija pojedinac će rešenjem odbaciti tužbu kao neurednu;

(2) ako utvrdi da je tužba **neblagovremena** (nije izjavljena u zakonom utvrđenom roku) ili da je podneta **pre vremena** (u situaciji ćutanja uprave). U prvom slučaju sud će svojim rešenjem odbaciti tužbu kao neblagovremenu (zbog neblagovremenosti), a u drugom kao prevremenu (zbog prevremenosti);

(3) da akt koji se tužbom osporava **nije upravni akt** odnosno akt o čijoj se zakonitosti odlučuje u upravnom postupku, jer samo takav akt može biti predmet upravnog spora, a ako je tužba pokrenuta protiv nekog drugog akta, tužba će biti odbačena rešenjem usled nepodobnosti;

(4) ako uz tužbu podnetu zbog ćutanja uprave nisu priloženi svi zakonom predviđeni dokazi;

(5) da je **očevidno** da se upravnim aktom koji se tužbom osporava ne dira u pravo tužioca ili u njegov neposredni lični interes zasnovan na zakonu, usled čega podnosilac tužbe nema legitimaciju da vodi upravni spor;

(6) da se protiv upravnog akta koji se tužbom osporava **mogla izjaviti žalba**, pa nije uopšte ili nije blagovremeno izjavljena, ili je žalilac od nje odustao u toku drugostepenog upravnog postupka.

(7) da **već postoji pravnosnažna odluka** doneta u upravnom sporu u istoj stvari. Ovo je situacija koja proističe iz načela da se u istoj stvari ne može dva puta odlučivati (*ne bis in idem*), odnosno načela presudene

stvari po kome se ne može ponovo suditi ako je stvar već presuđena (*res iudicata*).³³²

Međutim, osim ispitivanja formalnih uslova za vođenje upravnog spora, u prethodnom postupku može doći i do jedne posebne situacije u kome dolazi do **ponišťaja upravnog akta u prethodnom postupku**. Ova situacija postoji kada sud ne odbaci tužbu u prethodnom postupku, ali ipak nađe da osporeni upravni akt sadrži **takve bitne nedostatke u obliku i sastavnim delovima** koji ga čine očigledno nezakonitim (npr. upravni akt nema dispozitiv, ne zna se koji ga je organ doneo i sl.), sud će, već u prethodnom postupku, bez ulaženja u redovni postupak po tužbi, svojom **presudom** (a ne rešenjem) poništiti takav akt.³³³

U toku prethodnog postupka u upravnom sporu, kao i u toku redovnog postupka, može doći do situacije da donosilac osporenog upravnog akta **ponišťi** ili **izmeni** svoj upravni akt, čime praktično pokazuje da prihvata tužbu. U tom smislu, ako donosilac osporenog akta za vreme sudskog postupka donese drugi akt kojim se menja ili stavlja van snage upravni akt protiv koga je upravni spor pokrenut, kao i kad u slučaju „ćutanja uprave” naknadno donese upravni akt, taj organ će, osim tužioca, izvestiti i sud pred kojim je spor pokrenut. Sud će tada pozvati tužioca da se u roku od 15 dana izjasni da li je naknadno donetim aktom zadovoljan ili ostaje pri tužbi, i u kom obimu, odnosno da li tužbu proširuje i na novi akt. Ako tužilac izjavi da je naknadno donetim aktom zadovoljan, ili ako ne da nikakvu izjavu u određenom roku, sud će doneti rešenje o obustavi postupka. Ako tužilac izjavi da novim aktom nije zadovoljan, sud će nastaviti postupak.³³⁴

7.2.5. Redovni postupak po tužbi

U redovnom postupku po tužbi **rešava se upravni spor** i donosi odluka o zakonitosti upravnog akta. Sadržinski posmatrano, redovni postupak po tužbi podrazumeva **razmatranje tužbenog zahteva i donošenje meritorne sudske odluke**. U procesnom smislu, redovni postupak po tužbi podrazumeva donošenje **presude** kojom se tužbeni zahtev usvaja (i osporeni akt poništava) ili donošenje presude kojom se tužbeni zahtev odbija (ćime osporeni akt ostaje na snazi). Redovni postupak po tužbi sprovodi se ako sud svojim rešenjem ne

³³² Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, ćl. 25-26.

³³³ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, ćl. 28.

³³⁴ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, ćl. 29.

odbaci tužbu, niti poništi akt zbog toga što sadrži bitne nedostatke koji sprečavaju vođenje spora u prethodnom postupku.³³⁵

Dostavljanje tužbe na odgovor. Prva procesna radnja u redovnom postupku je **dostavljanje tužbe na odgovor** tuženoj strani i zainteresovanim licima ako ih ima. Odgovor na tužbu daje tuženi u roku koji odredi sud u svakom pojedinom slučaju, s tim što taj rok ne može biti kraći od 8 dana, niti duži od 30 dana. U ostavljenom roku tužena strana je dužna da pošalje sudu sve spise koji se odnose na predmet. Ako tužena strana i posle drugog traženja ne pošalje spise predmeta ili izjavi da ih ne može poslati, sud može rešiti stvar i bez spisa.

Usmena rasprava je donošenjem novog Zakona o upravnim sporovima 2009. godine (što prethodno nije bio slučaj jer je sud prema ranijem Zakonu iz 1996. godine raspravljao i rešavao o upravnim sporovima bez prisustva stranaka i drugih eventualnih učesnika na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku), **postala glavna procesna radnja u redovnom postupku po tužbi**. Važeći Zakon predviđa da sud rešava upravni spor na osnovu utvrđenih činjenica na održanoj usmenoj javnoj raspravi (a ne, kao što je to sve do nedavno bilo na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku).

Sud rešava bez održavanja usmene rasprave **samo izuzetno** (pri čemu je dužan da posebno navede razloge zbog kojih nije održao usmenu raspravu) ako je predmet spora takav da:

- (1) očigledno ne iziskuje neposredno saslušanje stranaka i posebno utvrđivanje činjeničnog stanja, ili
- (2) ako stranke na to izričito pristanu.

Zakonom su takođe utvrđeni razlozi usled kojih usmena rasprava **uvek mora da bude održana**. Ti slučajevi su:

- (3) usled složenosti predmeta spora;
- (4) radi boljeg razrešenja stanja stvari;
- (5) ako tuženi u ostavljenom roku ne dostavi sve spise predmeta ili ako izjavi da ih ne može dostaviti, pa sud rešava spor i bez spisa, utvrđujući činjenično stanje na usmenoj raspravi;
- (6) ako je u upravnom postupku učestvovalo dve ili više stranaka sa suprotstavljenim interesima i
- (7) kada sud utvrđuje činjenično stanje radi rešavanja u sporu pune jurisdikcije.

³³⁵ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik, Beograd, 2008. str. 711.

Usmena rasprava je **javna** i održava se u veću od trojice sudija Upravnog suda. U određenim slučajevima veće može **isključiti javnost** za celu raspravu ili određeni deo, ako to zahtevaju: razlozi nacionalne bezbednosti; javnog reda i morala i radi zaštite interesa maloletnika ili privatnosti učesnika u postupku. O isključenju javnosti sud odlučuje **rešenjem** koje mora biti obrađeno i javno objavljeno.³³⁶

Dan održavanja rasprave određuje predsednik veća i na raspravu poziva stranke i zainteresovana lica ako ih ima, a predsednik i rukovodi raspravom. O raspravi se vodi zapisnik u koji se unose samo bitne činjenice i okolnosti i njega potpisuju predsednik veća i zapisničar. Ako uredno pozvana stranka ne dođe na usmenu raspravu, ne smatra se da su one odustale o svojim zahtevima, te se njihovi pisani podnesci moraju pročitati. Ako na usmenu raspravu ne dođu ni tužilac ni tuženi, a sud ne odloži raspravu, sud će raspraviti spor i bez njihovog prisustva. Na raspravi reč prvo dobija član veća koji je izvestilac (sudija izvestilac). Izvestilac izlaže stanje i suštinu spora, ne dajući svoje mišljenje. Zatim reč ima tužilac, pa zastupnik tuženog i zainteresovana lica (ako ih ima). Sud na raspravi utvrđuje i koje će dokaze izvesti radi utvrđivanja činjeničnog stanja. Nakon zaključenja usmene rasprave, sud rešava upravni spor.³³⁷

Ispitivanje tužbenog zahteva. U redovnom postupku po tužbi, sud ispituje zakonitost osporenog upravnog akta **u granicama** tužbenog zahteva, ali pri tome nije vezan razlozima tužbe. To znači da sud može poništiti osporeni upravni akt iz drugih razloga, a ne iz onih koje je tužilac naveo.

7.2.6. Spor delimične i pune jurisdikcije

Kada Sud utvrdi da je osporeni upravni akt nezakonit, on rešava u sporu **delimične i pune jurisdikcije**.³³⁸ Razlika u ova dva „spora” je u tome što sud u prvom slučaju, u sporu delimične jurisdikcije uvažavajući tužbu samo poništava osporeni upravni akt (jer je nezakonit) ali ne rešava sam i upravnu stvar koja je bila predmet upravnog postupka. U sporu pune jurisdikcije sud svojom presudom ne samo da odlučuje o (ne)zakonitosti upravnog akta, već i rešava upravnu stvar.

³³⁶ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, čl. 33-35.

³³⁷ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, čl. 36-39.

³³⁸ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, čl. 40-45. i čl. 69.

Sud rešava u sporu *delimične jurisdikcije*:

- (1) kada presudom poništava osporeni upravni akt u celini i delimično i vraća predmet nadležnom organu na ponovno odlučivanje, osim ako u toj stvari novi akt nije potreban;
- (2) ako je tužbenim zahtevom u tužbi zahtevano samo da se utvrdi nezakonitost akta bez pravnih dejstava ili se tužbeni zahtev sastojao samo u utvrđenju da je tuženi ponovio svoj raniji akt koji je već poništen presudom, kada se sud ograničava samo na traženo utvrđenje i
- (3) kada nađe da je osporeni upravni akt ništav, kada presudom takav akt oglašava ništavim.

Kada sud poništi akt protiv koga je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje ponovnog rešavanja po žalbi, odnosno stanje ponovnog rešavanja po zahtevu stranke u prvostepenom postupku, ako je žalba bila zakonom isključena (stanje pre nego što je poništen akt donet). Ako prema prirodi stvari u kojoj je nastao upravni spor treba umesto poništenog upravnog akta doneti drugi, nadležni organ je dužan da taj akt donese bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude, pri čemu je nadležni organ vezan pravnim shvatanjem suda, kao i primedbama suda u pogledu postupka.

Sud rešava u sporu *pune jurisdikcije* u slučaju kada nađe da osporeni upravni akt treba poništiti, a *priroda stvari* dozvoljava i podaci postupka pružaju *pouzdan osnov* za to da sud presudom reši i samu upravnu stvar. Takva presuda u svemu *zamenjuje* poništeni akt (spor pune jurisdikcije). Međutim, spor pune jurisdikcije neće biti vođen u slučaju kada je organ doneo upravni akt na osnovu diskrecione ocene, a u pojedinim materijama, spor pune jurisdikcije može biti isključen i odredbama posebnog zakona.

Ako je tužilac tražio da sud svojom presudom reši i upravnu stvar, a sud to nije učinio, dužan je da posebno navede razlog usled koga taj zahtev nije prihvatio. I na kraju, u slučajevima kada bi poništenje osporenog akta i ponovo vođenje postupka pred nadležnim organom izazvalo za tužioca štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi a sud je sam utvrđivao činjenično stanje, obavezan je da odluči u sporu pune jurisdikcije, osim ako vođenje takvog spora izričito nije zakonom isključeno.

U slučaju „ćutanja uprave”, u zavisnosti od okolnosti slučaja, sud će rešiti upravni spor ili u sporu *delimične* ili *pune jurisdikcije*.

7.2.7. Presuda i rešenje u upravnom sporu i vanredna pravna sredstva

Pojedinačni pravni akti suda u upravnom sporu su *presuda* i *rešenje*.³³⁹

Sud rešava spor *presudom*. *Presudom* se tužba *uvažava* kao osnovana ili *odbija* kao neosnovana. Ako se tužba kao osnovana uvaži, sud poništava osporeni upravni akt kao nezakonit (spor za poništaj, odnosno spor o zakonitosti pri čemu u određenim situacijama sud može presudom rešiti i upravnu stvar). Ako nađe da je osporeni akt zakonit, sud će tužbu, kao neosnovanu, odbiti. Zakon o upravnim sporovima, kada se presudom usvaja tužbeni zahtev, odnosno uvažava zahtev tužioca pravi razliku između: presuda donetih u sporu delimične jurisdikcije; presuda donetih u sporu pune jurisdikcije i presuda donetih u vezi sa situacijom „ćutanja uprave”.

Rešenjem sud odbacuje tužbu ili obustavlja postupak. U tom smislu, rešenje kao pojedinačni sudski akt koji se donosi u upravnom sporu, jeste akt kojim se ne rešava upravni spor, već određena pitanja u vezi sa vođenjem upravnog spora kao sudskog postupka u kojem se utvrđuje zakonitost upravnog akta. Zato rešenje u upravnom sporu kao pojedinačni sudski akt, ima sličnosti sa zaključkom koga u upravnom postupku, kao upravno-procesni akt donose organi državne uprave.

Većanje i glasanje. Sud donosi presudu (odnosno rešenje) većinom glasova. O većanju i glasanju vodi se poseban zapisnik koji potpisuju svi članovi veća i zapisničar. Većanje i glasanje vrši se bez prisustva stranaka. Ako je održana usmena rasprava, sud će odmah po završenoj raspravi usmeno objaviti presudu (odnosno rešenje), zajedno sa najvažnijim razlozima.

Presuda (odnosno rešenje) mora imati *propisane sastavne delove*, i to: označenje suda, ime i prezime predsednika i članova veća kao i zapisničara, označenje stranaka i njihovih zastupnika, izlaganje predmeta spora i dan kad je presuda (odnosno rešenje) doneta i objavljena, dispozitiv, obrazloženje i pouku o pravnom sredstvu. Dispozitiv mora biti odvojen od obrazloženja. Originalnu presudu (odnosno rešenje) potpisuju predsednik i zapisničar. Presuda (odnosno rešenje) izdaje se strankama u overenom prepisu.³⁴⁰

Uobičajeno je da se pravi razlika između redovnih i vanrednih pravnih sredstava. Po pravilu, redovna pravna sredstva su ona koja se uvek mogu koristiti (izuzev kada je njihovo korišćenje izričito zakonom isključeno), dok su

³³⁹ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, čl. 40-48.

³⁴⁰ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, čl. 47.

vanredna pravna sredstva ona koje se mogu koristiti samo kada je to izričito predviđeno, odnosno pod uslovima koji se posebno navode.

Zakon o upravnim sporovima ne predviđa redovno pravno sredstvo (žalbu). On „**poznaje**” samo **vanredna pravna sredstva** (u upravnom sporu). Polazeći od toga, vanredna pravna sredstva u upravnom sporu prema Zakonu o upravnim sporovima su: **(1) zahtev za preispitivanje sudske odluke** i **(2) ponavljanje (upravno-sudskog) postupka**. Na ovom mestu, ukazaćemo samo na osnovne karakteristike ovog prvog.³⁴¹

Zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke. Protiv pravnosnažne odluke Upravnog suda stranka i nadležni javni tužilac mogu da podnesu Vrhovnom kasacionom sudu zahtev za preispitivanje sudske odluke (u daljem tekstu: „zahtev”).

Zahtev može da se podnese: (1) kada je to zakonom izričito predviđeno; (2) u slučajevima kada je sud odlučivao u punoj jurisdikciji i (3) u stvarima u kojima je u upravnom postupku bila isključena žalba. Zahtev se predaje Vrhovnom kasacionom sudu u roku od 30 dana od dana dostavljanja stranci, odnosno nadležnom javnom tužiocu odluke suda protiv koje se zahtev podnosi. Ako nadležnom javnom tužiocu nije dostavljena odluka suda, on može podneti zahtev u roku od 60 dana od dana dostavljanja odluke suda stranci kojoj je poslednjoj dostavljena.

Zahtev treba da sadrži: (1) označenje sudske odluke čije se preispitivanje predlaže; (2) označenje podnosioca zahteva, kao i (3) razloge i obim u kome se predlaže preispitivanje. Ako je zahtev nepotpun ili nerazumljiv, Vrhovni kasacioni sud će ga odbaciti rešenjem protiv koga nije dozvoljena žalba.

Nedozvoljen ili neblagovremen zahtev ili zahtev koji je podnelo neovlašćeno lice Vrhovni kasacioni sud će odbaciti rešenjem. Ako Vrhovni kasacioni sud ne odbaci zahtev, dostaviće ga protivnoj stranci iz upravnog spora, koja može, u roku koji sud odredi, podneti odgovor na zahtev. Sud protiv čije je odluke podnet zahtev i tuženi dužni su da bez odlaganja a najkasnije u roku od 30 dana, dostave Vrhovnom kasacionom sudu, na njegov zahtev, sve spise.

Vrhovni kasacioni sud rešava o zahtevu za preispitivanje sudske odluke, odnosno bez održavanja usmene rasprave, a pobijenu odluku ispituje samo u granicama zahteva. Vrhovni kasacioni sud presudom odbija ili uvažava zahtev kao osnovan. Presudom kojom se zahtev uvažava, Kasacioni sud može ukinuti ili preinačiti sudsku odluku protiv koje podnet zahtev. Ako Vrhovni

³⁴¹ Uporedi: *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09, čl. 49-55.

kasacioni sud ukinе sudsku odluku, predmet vraća sudu čija je odluka ukinuta, a taj sud je dužan da izvedе sve procesne radnje i da raspravi pitanja na koja mu je ukazao nadležni sud.

7.2.8. Obaveznost i izvršenje presuda u upravnom sporu

Pravnosnažne presude sudova donete u upravnim sporovima pravno su obavezne. Obaveznost presuda u upravnom sporu znači da se one moraju na odgovarajući način i izvršiti. Međutim, obaveznost pravnosnažnih sudskih presuda u upravnom sporu nije ograničena samo na organe uprave čiji je akt bio predmet upravnog spora, već se ona neposredno odnosi i na tužioca i zainteresovano lice koji su eventualno učestvovali u sporu (*inter partes*), ali isto tako i u odnosu na sva ostala treća lica (*erga omnes*).³⁴²

Kada sud poništi akt protiv koga je bio pokrenut upravni spor, ***predmet se vraća u stanje ponovnog rešavanja po žalbi***, odnosno stanje ponovnog rešavanja po zahtevu stranke u prvostepenom postupku, ako je žalba bila zakonom isključena (stanje pre nego što je poništen akt donet). Ako prema prirodi stvari u kojoj je nastao upravni spor treba umesto poništenog upravnog akta doneti drugi, nadležni organ je dužan da taj akt donese bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude, pri čemu je nadležni organ vezan pravnim shvatanjem suda, kao i primedbama suda u pogledu postupka.

7.3. UPRAVNI TRIBUNALI KAO OBLIK „KVAZISUDSKE” KONTROLE UPRAVE

7.3.1. Pojam i pravna priroda upravnih tribunala

Razvoj ljudskog društva, zahtevao je traženje novih mehanizama u ostvarivanju „***administrativne pravde***” pred organima javne uprave. Unutrašnja kontrole javne uprave u postuku po žalbi pred višim organom, i spoljna kontrole javne uprave koju vrše sudovi, više nisu dovoljni. Vremenom su nastali i drugi oblici kontrole uprave, poput na primer, one od strane ***ombudsmana i drugih nezavisnih kontrolnih tela*** o kojima će detaljno biti reči u narednim

³⁴² Slavoljub Popović, *Upravni spor u teoriji i praksi*, Beograd, 1968, str. 342.

temama. U zemljama *common-law sistema* međutim, još od srednjeg veka počinje da se javlja jedan specifičan oblik po svojoj „pravnoj prirodi” unutrašnje kontrole javne uprave, oličen u instituciji **upravnih tribunala**.³⁴³

Razlog međutim, usled koga administrativne tribunale pominjemo u delu o **sudskoj kontroli uprave**, a ne u okviru **upravne** proizilazi iz samog pojma „**administrativna pravda**”, koji je već na prvi pogled **kontroverzan** i **kontradiktoran** jer postoje znatne razlike između načina na koji odluke donose državni činovnici i uprava sa jedne, i sudovi sa druge strane, tako da bi dva podsistema, administrativni i sudski, prema tradicionalnom konceptu podele vlasti trebali da budu **sasvim razdvojeni**.

Međutim, kada je reč o sudskoj kontroli autoritativnih i neautoritativnih aktivnosti uprave, već u prvim decenijama 20. veka u Velikoj Britaniji nastaju snažne tendencije da se principi koji proizilaze iz rada sudova, a pre svega doktrina „prirodnog prava” odnosno „prirodne pravde” **primenjuje** i na **administrativne odluke**. Britanski teoretičari ustavnog prava, proučavajući u to vreme britanske ustavne dokumente ali i britansku praksu, došli su do zaključka **da ustavni dokumenti** u Velikoj Britaniji obezbeđuju da „**sudska vlast**” može biti **dodeljena** i **administrativnim telima** ako ona služi za **promovisanje dobrobiti društva** te da „**administrativna pravda**” može biti isto toliko dobra kao i druge vrste pravde, kao na primer sudska.³⁴⁴

Tako je Velika Britanija pragmatično rešila ovaj problem uvođenjem **administrativnih tribunala** pred kojima se raspravlja o **zakonitosti upravnog akta i upravnog delovanja** što je, zapravo **sudska delatnost**. S druge strane, sa nastankom upravnih (administrativnih) tribunala, nastaje i jedan **poseban institut**, koji se zove **javni ispitni postupak** odnosno **javna istraga**. Njime se **akcije javne uprave podvrgavaju kontroli javnosti** koja zatim može da utiče i na **donošenje političkih odluka ministara**, što se kasnije, direktno odražava i na **upravno-pravne odnose**.³⁴⁵ Prema tome, upravni tribunali ne samo da

³⁴³ Uporedi: Dejan Milenković, *Javna uprava i administrativna pravda: Upravni tribunali u anglosaksonskom pravu*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Godišnjak, br. 3, 2009, Beograd, 2009.

³⁴⁴ Uporedi: E.C.S Wade, A.W Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Tenth edition by AW Bradley, Longman Group UK Limited, England, 1987, Chapter 37, Administrative justice, p. 701-703.

³⁴⁵ Uporedi: Dragoljub Kavran, *Tribunali i javni ispitini postupak u Anglosaksonskom pravu*, Aktuelna pitanja jugoslovenskog zakonodavstva (Zbornik radova sa Savetovanja pravnika u Budvi, 10-12. jun 1996) Udruženje pravnika Jugoslavije-Savezno ministarstvo pravde, str. 321-323.

odlučuju o zakonitosti upravnog akta kao i sudovi već raspravljaju i o **legitimitnosti**, odnosno **društvenoj opravdanosti** upravnog delovanja.

Već na prvi pogled, između ostalog, i zbog činjenice da i sudovi i tribunali raspravljaju o zakonitosti akata uprave, pojam upravnog tribunala i upravnog suda se često meša. U sistemu podele vlasti, administrativni odnosno upravni tribunali su **mešoviti organizacioni oblik** koji u svom biću, jeste „**kvaziupravni**” organ (jer se upravni tribunali smatraju oblikom organa javne uprave, a ne pravosuđa), **a po svojoj delatnosti** (odlučuju o zakonitosti upravnog akta) – „**kvazisudski**”.

Ono što karakteriše **klasični** evrokontinentalni „upravni sistem” je princip **instancionog nadzora**, odnosno **kontrole uprave po žalbi**. Ovaj oblik „unutrašnje” kontrole uprave podrazumeva kontrolu upravnog akata koje donosi niži organi uprave od strane višeg u **postupku po žalbi**, o čemu je bilo reči u prethodnoj temi. Upravni akt odnosno rešenje, koje u postupku instancionog nadzora donosi „viši” organ uprave, dobija karakter „**konačnog**” i protiv njega se zatim, ne može izjaviti žalba još nekom višem organu uprave, već se **tužbom** pokreće upravni spor pred nadležnim (upravnim) sudom koji kontroliše „zakonitost” konkretnog upravnog akta, o čemu je prethodno bilo reči.

Anglosaksonski sistem u kome postoje upravni tribunali, „obogaćuje” instancioni oblik kontrole, jer odluka „višeg” organa uprave, **nije konačna**, već ona, pre preispitivanja od strane nadležnog suda može biti preispitana od strane **upravnog tribunala**. S druge strane, i odluka samog upravnog tribunala može biti zatim, **osporena** u postupku koji se vodi pred sudom.

Sistem „upravnih tribunala” podrazumeva znači, da pre nego što se lice koje je nezadovoljno „konačnom odlukom” donetom u postupku instancionog nadzora od strane višeg organa javne uprave tužbom obrati sudu, ono prethodno može posebnom žalbom obratiti „upravnom tribunalu” koji u tzv. stručnom „javnom ispitnom postuku” preispituje „osnovanost” (zakonitost i legitimnost) odluke koju je doneo organ javne uprave.

7.3.2. Nastanak, klasifikacija i razlozi za ustanovljavanje upravnih tribunala u Velikoj Britaniji

Istorijski koreni nastanka tribunala vezuju se za imenovanje Izaslanika za carine i akcize u srednjovekovnoj Engleskoj davne 1660. godine. Među-

tim, smatra se da je prvo telo koje je imalo karakter tribunala u Velikoj Britaniji bio **Odbor za železnice** iz 1846. godine i **Komisija za železnice i kanale** iz 1873. godine.

U današnjoj Velikoj Britaniji i Ujedinjenom Kraljevstvu postoji veliki broj tribunala u različitim oblastima i različitim nadležnostima. Smatra se, da danas ima preko 650 tela koje vrše funkcije upravnih tribunala u najrazličitijim oblastima: otkupu i kompenzaciji zemljišta, zdravstvu, socijalnoj zaštiti, radnim odnosima, rudarstvu, poreskom sistemu, obrazovanju, stambenim odnosima, disciplinskim odnosima, pristupu informacijama i zaštiti podataka o ličnosti i drugim, usled čega je njihova klasifikacija veoma teška. Dodatni problem leži i u činjenici da se ovakva tela **neretko tako i ne nazivaju**, mada je jasno da ona, utvrđujući „administrativnu pravdu”, to zapravo jesu.³⁴⁶

Možda jedina jasna podela tribunala jeste ona koja **polazi od pravnog osnova njihovog nastanka**. Ako se pođe od ovog kriterijuma, postoje **tri vrste** upravnih tribunala: **tribunali osnovani zakonom i obrazovani aktom Parlamenta, administrativni tribunali osnovani odlukom ministra ili predsednika Vrhovnog suda i specijalizovani tribunali vezani za rad udruženja i organizacija građana koje su nastale na osnovu zakona koji spadaju u domen javnog prava (domestic tribunals)**.³⁴⁷

Faktički razlozi koji su išli u prilog stvaranju tribunala u anglosaksonskom sistemu bili su **želja za procedurom** kojom se **izbegava formalnost običnih sudova** i **potreba** prilikom donošenja i sprovođenja **novih politika** za **brzim, jeftinim i decentralizovanim odlučivanjem o velikom broju pojedinačnih slučajeva**.

Takođe, **potreba za ekspertskim i specijalizovanim znanjem** od strane tribunala **koje sud** sa vrlo širokom jurisdikcijom možda **ne poseduje** kao i

³⁴⁶ Uporedi: E.C.S Wade, A.W Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Tenth edition by AW Bradley, Longman Group UK Limited, England, 1987, Chapter 37, Administrative justice, p. 705-712; *Tribunali i javni ispitini postupak u Anglosaksonskom pravu*, (u zborniku radova: *Aktuelna pitanja jugoslovenskog zakonodavstva* sa Savetovanja pravnika u Budvi, 10-12. jun 1996) Udruženje pravnika Jugoslavije-Savezno ministarstvo pravde, Beograd, 1996, str. 325; Uporedi: Dejan Milenković, *Javna uprava i administrativna pravda: Upravni tribunali u anglosaksonskom pravu*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Godišnjak, br. 3. 2009, Beograd, 2009.

³⁴⁷ Uporedi: E.C.S Wade, A.W Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Tenth edition by AW Bradley, Longman Group UK Limited, England, 1987, Chapter 37, Administrative justice, p. 705-706; Dragoljub Kavran, *Tribunali i javni ispitini postupak u Anglosaksonskom pravu*, (u zborniku radova: *Aktuelna pitanja jugoslovenskog zakonodavstva* sa Savetovanja pravnika u Budvi, 10-12. jun 1996) Udruženje pravnika Jugoslavije-Savezno ministarstvo pravde, Beograd, 1996, str. 324.

činjenica da bez *suštinske transformacije* svog karaktera *sudovi* ne bi bili u stanju da izađu na kraj sa mnoštvom slučajeva sa kojima se tribunalni lako nose, bitno su doprineli njihovom nastanku.

Ovim *faktičkim razlozima* takođe treba pridodati i činjenicu da *pravna profesija nema monopol nad pravom predstavljanja onih koji se pred tribunalima pojavljuju*, što ih čini pristupačnijim javnosti nego sudovi, s obzirom da se slučajevi pojedinca mogu efikasno *predstaviti* i od strane *sindikálnih lidera, doktora, socijalnog radnika* ili *prijatelja*. I na kraju, *pravna profesija nema monopol ni kada je reč o sastavu tribunala*. Članovi tribunala *nisu samo pravnici* već *stručnjaci odgovarajućih profesija*: lekari, inženjeri, socijalni radnici i sl. Sami tribunalni *nisu sastavljeni od državnih predstavnika*. Ipak, u određenim tribunalima je neophodno odgovarajuće pravničko znanje, te se često za predsedavajućeg takvog tribunala postavlja lice koje je diplomirani pravnik. Savet upravnog tribunala koji donosi odluku se najčešće sastoji od *predsednika i dva člana*, a *maksimalni broj* članova Saveta u kojem upravni tribunal odlučuje je najčešće *sedam*, mada postoje i slučajevi kada je njihov broj i veći.³⁴⁸

7.3.3. Nadležnosti upravnih tribunala u Velikoj Britaniji

Još jednom treba ponoviti da ideja prirodnog prava (natural justice) u Anglosaksonskom pravu do te mere razvijena da se pretpostavlja da svaki čovek u postupku pred organom uprave ili pred sudom ima prava da se između ostalog *poziva i na svoja prava, odnosno slobode*. Iz ove premise proizilaze i *tri osnovne nadležnosti koje upravni tribunali mogu imati*. Konkretno, kada je reč o organima javne uprave, građanima se mora ostaviti mogućnost da ospore njihove radnje odnosno akte koje su preduzeli ili doneli, odnosno reše sporove između dva subjekata privatnog prava koji je nastao na osnovu javnog prava.

Neke od ovih aktivnosti, delimično mogu biti obezbeđene i kroz klasičan mehanizam žalbe u upravnom postupku, i kasnije, kroz pokretanje i vođenje

³⁴⁸ Uporedi: E.C.S Wade, A.W Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Tenth edition by AW Bradley, Longman Group UK Limited, England, 1987, Chapter 37, Administrative justice, p. 704-705; *Tribunali i javni ispitini postupak u Anglosaksonskom pravu*, (u zborniku radova: *Aktuelna pitanja jugoslovenskog zakonodavstva sa Savetovanja pravnika u Budvi*, 10-12. jun 1996) Udruženje pravnika Jugoslavije-Savezno ministarstvo pravde, Beograd, 1996, str. 325.

upravnog spora, odnosno odgovarajućeg sudskog postupka, ali ovom procesnom mehanizmu, Velika Britanija je pridružila **i druge procesne i organizacione instrumente kojima se u većoj meri i suptilnije štite prava građana i obezbeđuje javnost, efikasnost i odgovornost u radu javne uprave i drugih organa i tela koje štite javni interes**. Upravo su to suštinske karakteristike upravnih tribunala i njihovih nadležnosti.

Prva nadležnost tribunala je da **odlučuju o zakonitosti upravnog akta** donetog od strane organa javne uprave, što je klasična **sudska delatnost**. Druga je, povezana sa pojmom „prirodnog prava” i ona **daje mogućnost građanima da se javno obrate i da budu saslušani od strane odgovarajućeg tela – tribunala**, i u slučajevima **utvrđivanja, formulisanja i sprovođenja javnih politika** od strane organa javne uprave u određenim oblastima društvenog života, koje kao takve **nisu uvek u interesu svih građana** kao pojedinca, i koje mogu da ugroze njegova ljudska prava. Javne politike podrazumevaju „**vaganje**” opšteg interesa koje politike u određenim oblastima predviđaju sa pojedinačnim interesima građana kojima ljudska prava mogu biti ugrožena donošenjem i sprovođenjem takve politike kroz takozvani mehanizam „**javne istrage**” pred upravnim tribunalom. I treća nadležnost pojedinih tribunala je da raspravlja ne samo sporove između organa uprave i pojedinca već i između **dva subjekta privatnog prava povodom spora nastalog u javnom pravu**.

Sve ove tri funkcije, dovode do situacije u kojoj je bilo kakav **oblik nemoralnog ponašanja ne samo pod kontrolom javnosti već i socijalno sankcionisano posebnim pritiscima**, pogotovu prema **nosiocima javnih funkcija**. U takvim uslovima je u Velikoj Britaniji i došlo do uvođenja ovog demokratskog „**mehaničama zaštite ljudskih prava**” pri vođenju različitih postupka pred organima javne uprave i lokalne samouprave – **postupku pred upravnim tribunalima**.³⁴⁹

7.3.4. Organizacija upravnih tribunala i njihova nezavisnost od administrativnih vlasti u Britaniji

Suštinska karakteristika tribunala je njihova potpuna nezavisnost od organa javne uprave iako je **sekretar tribunala** najčešće **javni službenik** ministarstva ili zaposleni u javnoj službi. Organ javne uprave ni na koji način ne može uticati na rad tribunala, kao što to ne može ni na rad suda. **Sastav**

³⁴⁹ Uporedi: Dragoljub Kavran, *Tribunali i javni ispitini postupak u Anglosaksonskom pravu*, (u zborniku radova: *Aktuelna pitanja jugoslovenskog zakonodavstva sa Savezovanja pravnika u Budvi*, 10-12. jun 1996) Udruženje pravnika Jugoslavije-Savezno ministarstvo pravde, Beograd, 1996, str. 326-327.

tribunala je takav da lica koja ga čine nisu zavisna od uprave i nisu javni javni službenici. Imenovanje predsednika i članova tribunala koji su osnovani zakonom vrši **Predsednik Vrhovnog suda (Lord Chancellor)**. U određenim slučajevima, pre svega onda kada se tribunali osnivaju odlukom ministra, imenovanje može vršiti i **ministar** ili **državni sekretar**, ali su članovi **uvek lica van državne uprave**.

Nezavisnost se postiže i osigurava na različite načine, na primer tako što ministar predlaže listu lica koja mogu biti članovi određenog tribunala, ali predsednik Vrhovnog suda bira Savet tribunala. **Pravnike** gotovo **uvek bira predsednik Vrhovnog suda**, ali on često bira i ostale članove Saveta tribunala. Tako na primer, predsednika i članove **Tribunala za zemljišta** bira **Lord Chancellor** odnosno **predsednik Vrhovnog suda**, na period od **sedam godina**, koji je prethodno bio na sudskoj funkciji ili je bio advokat sa pravom zastupanja pred Višim sudom.

Drugi članovi ovog tribunala mogu biti **pravници, advokati** ali i **geodeti** sa profesionalnim iskustvom u proceni zemljišta. Slično se može reći i za sastav **Apelacionog tribunala za zapošljavanje**, jer predsednika ovog Tribunala bira Predsednik vrhovnog suda odnosno **Lord Chancellor**, koji mora biti pravnik, dok druge članove ovog tribunala ne moraju imati pravno znanje ali moraju imati specijalizovana znanja i iskustva o odnosima između radnika i poslodavaca.³⁵⁰

Presuda tribunala takođe je **podložna žalbi**. Ali i sistem **žalbi** na presude tribunala je veoma složen. U tom smislu, mogu se razlikovati **tužba redovnom sudu**, **žalbe Ministru** i **žalbe Višem tribunalu**. Čak i onda kada pravo na žalbu nije utvrđeno, ne znači da presude tribunala ne podležu nikakvoj reviziji. U ovom slučaju, **Vrhovni sud može poništiti presudu tribunala kada je ona očigledno nezakonita**.³⁵¹

7.3.5. Upravni tribunali u drugim zemljama

Sistem upravnih tribunala vremenom se proširio na veliki broj drugih država. Oni predstavljaju važan segment postizanja „administrativne pravde” na primer, u **Kanadi, Australiji, Novom Zelandu, Indiji** i dr. Na međunarod-

³⁵⁰ Uporedi: E.C.S Wade, A.W Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Tenth edition by AW Bradley, Longman Group UK Limited, England, 1987, Chapter 37, Administrative justice

³⁵¹ *Tribunali i javni ispitini postupak u Anglosaksonskom pravu*, (u zborniku radova: *Aktuelna pitanja jugoslovenskog zakonodavstva* sa Savetovanja pravnika u Budvi, 10-12. jun 1996) Udruženje pravnika Jugoslavije-Savezno ministarstvo pravde, Beograd, 1996, str. 327.

nom planu, prvi tribunali su nastali još u *Društvu naroda*, neka tela *Ujedinjenih nacija* takođe imaju karakter administrativnih (upravnih tribunala), a u okviru Evropske unije, pojedine nadležnosti tribunala preuzeo je Evropski sud pravde.

Kao i Velika Britanija, i *Australija* ima razvijen sistem različitih oblika i formi upravnih tribunala. Oni se posebno razvijaju i u okviru australijskih država kao što su to Viktorija, Novi južni Vels i Kvinslend. Konkrento, u državi Kvinslend, postoji veliki broj upravnih tribunala različitih vrsta u različitim oblastima. Kvinslend je 2008. godine, predložila uvođenje jedinstvenog *Kvinslendškog građanskog i upravnog tribunala*, koji je trebao da bude ustanovljen krajem 2009. godine, a kojim je trebao da bude smanjen broj različitih tela (preko 130), koji su do tada vršili ovu i slične funkcije. Tribunali u Kvinslendu imaju dugu istoriju u različitim oblastima, ali njihov nekontrolisan razvoj doveo je do toga, da u nekim oblastima tribunali nisu ni postojali, a u drugima je postojao veliki broj različitih tela koja su vršila ulogu tribunala. Pre skoro 20 godina u jednom izveštaju, predloženo je uvođenje novih tribunala i istovremeno je kritikovano odsustvo tela nadležnog za žalbe na odluke uprave u vezi sa izborom javnih službenika u ovoj australijskoj državi. Iz pomenutog izveštaja (Fitzgerald Report), u Kvinslendu je uvedena je *Izborna i administrativna Komisija* kao specifičan oblik tribunala. Ona je kasnije predložila i preporučila osnivanje posebnog *Tribunala za zaštitu službeničkog sistema zasluga*, koji je trebao da omogući podnošenje žalbi u preko 1000 do tada poznatih slučajeva koji nisu bili podložni reviziji. Takođe, veći broj tribunala koji su osnovani u oblasti zaštite prava potrošača, privrednih društava i zaštite komercijalnih interesa, ujedinjeni su 1999. godine u jedan jedinstven tribunal, pod nazivom *Komercijalni i potrošači tribunal* (Comarcial and Consumer Tribunal), što se desilo i sa nekoliko drugih oblasti. U cilju dalje racionalizacije „mreže” tribunala, predloženo je da do kraja 2009. godine, najveći deo njih bude „objedinjen” u već pomenuti Kvinslendški građanski i upravni tribunal kroz različita „unutrašnja” odeljenja koja bi u njima bila formirana.³⁵²

7.3.6. Upravni tribunali u međunarodnim organizacijama

S druge strane, razlog za postojanje tribunala pri međunarodnim organizacijama, je ambijent koji je postepeno doveo do pojave *međunarodnog*

³⁵² Uporedi: Linda Pearson (Faculty of Law at the University of New South Wales), *Tribunal Review and Reworm: Queensland's proposed Queensland Civil and Administrative Tribunal* (ovaj članak dostupan na veb stranici www.ajtc.gov.au/adjust/articles/queensland.htm)

upravnog prava. Taj ambijent povezan je sa službeničkim strukturama velikih međunarodnih organizacija. Jedna mogućnost, kada je reč o službenicima međunarodnih organizacija i sporovima između njih i same međunarodne organizacije bila je da pitanja u vezi sa njihovim radom rešavaju sudovi države u kojoj međunarodna organizacija ima svoje sedište. Drugi stav je bio da nadležnosti za administrativne sporove međunarodnih službenika treba da pripada samim međunarodnim organizacijama, i to nekoj vrsti **arbitražnog administrativnog tribunala**.³⁵³

Prvu praksu ove vrste uvelo je **Društvo naroda**, koje je 1927. godine formiralo poseban Administrativni tribunal koji je vremenom postao osnovni model za slične institucije koje će se kasnije obrazovati. Zanimljivo je da je ovaj Tribunal ne samo uspeo da preživi i samo Društvo naroda, već je postao i nadležni tribunal za Međunarodnu organizaciju rada, a kasnije i za druge međunarodne organizacije, npr. Svetsku zdravstvenu organizaciju, Međunarodnu meteorološku organizaciju, Međunarodnu telekomunikacionu organizaciju i dr.³⁵⁴

Nakon stvaranja Ujedinjenih nacija, u okviru nje je stvoren poseban **Administrativni tribunal** pred kojim dominiraju slučajevi koji se odnose na službenička pitanja zaposlenih u UN.³⁵⁵ Međutim, u sistemu Ujedinjenih nacija postoje i drugi organi i tela koja bi se u širem smislu mogla razumeti kao tribunali pre nego sudovi, počev od Pravne službe ((*UN Office of Legal Affairs*)) u čijoj je nadležnosti i arbitraža o pitanjima ispunjenja ugovornih obaveza UN u pogledu roba ili usluga, do **Komiteta za ljudska prava** nastalog na osnovu Pakta o građanskim i političkim pravima pred kojim se rešavaju sporovi u vezi sa povrednom ljudskih prava građana od strane nacionalnih država potpisnica Pakta, ili **Komiteta za suzbijanje rasne diskriminacije**, ustanovljenog Međunarodnom konvencijom o suzbijanju svih vidova rasne diskriminacije.³⁵⁶

³⁵³ Uporedi: H.B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Pubns, 1991, p. 240-250.

³⁵⁴ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 115.

³⁵⁵ Uporedi: H.B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Pubns, 1991, p. 241-242.

³⁵⁶ Uporedi: H.B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Pubns, 1991, p. 241-242.

TEMA OSMA

OMBUDSMAN (ZAŠTITNIK GRAĐANA) KAO OBLIK SPOLJNE KONTROLE UPRAVE

8.1. OPŠTI OSVRT NA NASTANAK I RAZVOJ NEZAVISNIH TELA U UPOREDNOM PRAVU, MEĐUNARODNIM DOKUMENTIMA I PRAKSI

Razvoj novih oblika kontrole rada državnih organa u svetu, naročito je podstaknut od sredine 60-tih godina 20. veka kada je došlo do nagle ekspanzije institucije ombudsmana kao „sui generis” tela. Ova institucija tako je postala inspiracija i model za napore koji postaju sve nužniji u pogledu rekonstrukcije tradicionalnih političkih institucija koje je stvorila racionalistička i docnije sve više posrednička birokratska i legalistička misao i praksa.³⁵⁷ Ovlašćenja ombudsmana, od njegovog nastanka u Švedskoj davne 1809. godine pa do danas nisu se značajno izmenila. Ona su neposredno povezana sa idejom ostvarivanja i zaštite ljudskih prava, usled čega se ombudsman i danas najčešće i definiše kao zaštitnik prava građana, čiji je glavni cilj *sprečavanje nepravilnosti i nezakonitosti*, kao i tzv. *lošeg postupanja (maladministrativnog)* u radu uprave prema građanima.

Suštinu institucije ombudsmana kao „sui generis” tela, treba prvenstveno tražiti u njegovom *pravnom statusu*. Ombudsman je, uz određene izuzetke, *nezavisno i nepristrasno telo (po pojedinim teoretičarima – parlamenta a po drugima „četvrta samostalna grana vlasti”)* koje u specifičnom postupku donosi, sa pravnog stanovišta, *pravno neobavezujuće preporuke sa mišljenjem* koje *upućuje organu koji je učinio nepravilnosti i nezakonitost*, a kojima mu ukazuje na koji način treba da postupi kako bi otklonio posledice lošeg postupanja, uzimajući u obzir i danas u pravu nedovoljno određene sociološke pojmove pravde i pravičnosti. U slučaju ne postupanja po preporuci, ombudsman može pokrenuti druge mehanizme koje prisiljavaju državni organ da po njoj postupi.³⁵⁸

³⁵⁷ Uporedi: Jovan Đorđević, *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd, 1967, str. 636.

³⁵⁸ Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, Beograd, 2002, str. 42-147.

U razvijenim zemljama, vremenom dolazi i do nastanka drugih oblika samostalnih i nezavisnih „sui generis” tela, čiji je zadatak da bez uticaja drugih državnih organa donose odluke o važnim oblastima društvenog života ili najznačajnijim segmentima ljudskih prava. Različiti oblici *komesara, nezavisnih kancelarija, komisija, saveta, poverenika i sličnih*, sve češće dobijaju i klasične *upravne nadležnosti*, poput, na primer, *donošnja upravnog akta* kao pravno obavezujućeg akta, vršenje različitih *oblika upravnih radnji*, vršenje *upravnog nadzora* i slično. Njihova pravna priroda zato je, u načelu, dosta komplikovana. Iako se i ovakvi oblici često nazivaju ombudsman³⁵⁹, oni u pomenutom smislu reči, *to ipak nisu*. Svedoci smo znači, da je dalji razvoj ljudskog društva, zahtevao i stvaranje novih oblika nezavisnih i samostalnih tela koji, u sistemu podele vlasti često, po svojim nadležnostima i aktivnostima možemo locirati negde između *zakonodavne i izvršne vlasti*.

Njihov nastanak, inspirisan je ne samo razvojem i širenjem *institucije ombudsmana*, već i praksom *američkih nezavisnih agencija*, koje deluju u smislu *zaštite slobode, kontrole tržišta, uvođenja discipline pri obavljanju profesionalnih delatnosti* i slično.

Kako je to konstatovano u *Francuskoj*, krajem sedamdesetih godina ovog veka pojavile su se nove kategorije „*administrativnih institucija*”, koje teorija uglavnom a pravni tekstovi ponekad nazivaju *nezavisnim administrativnim organima*. Ova kategorija nije ni homogeni pravni pojam niti nova kategorija pravnih lica javnog prava. Osim medijatora odnosno ombudsmana, u Francuskoj ova nezavisna tela imaju kolegijalni karakter i sastavljeni su od nezavisnih i visokokvalifikovanih lica koja su imenovana na jedan određeni vremenski period (mandat). Njihove odluke su, prema opštem pravilu, podvrgnute sudskoj kontroli Državnog saveta i snose odgovornost državi. Kvizitotalitet ovih tela čine komisije koje se osnivaju pod okriljem države a koje imaju zadatak da donose određene propise, vode računa o disciplini i kontroli i imaju ovlašćenja da donose odluke, mišljenja i predloge. Neki od ovih organ su veoma značajni, kako po svom položaju tako i po svojoj nadležnosti: *Nacionalna komisija za informacije i slobode (1978)*; *Komisija za berzanske poslove (1967)*; *Viši savet za audiovizuelna pitanja (1989)*, *Nacionalna komisija za komunikacije i slobode (1986)* i *Savet za konkurenciju (1986)*. *Tu su još i Komisija za kontrolu banaka, Komisija za kontrolu osiguranja (1989), Komisija za zaštitu potrošača (1983), Komisija za pristup administrativnim*

³⁵⁹ Tako je npr. u Norveškoj, *Ombudsman za jednak status žena i muškarca osnovan 1979. godine kao nezavisno, administrativno telo pripojeno Ministarstvu za decu i porodična pitanja*.

dokumentima (1978), Nacionalna komisija za kontrolu narušavanja privatnosti (1991), koja je bila nadležna za kontrolu telefonskog prisluškivanja.³⁶⁰

Na sličan način, i u drugim zapadnim zemljama koje pripadaju sistemu kontinentalnog prava nastali su slična „paradržavna” tela. Slična situacija je i u *Sloveniji*. U ovoj nama bliskoj zemlji, takođe postoji više ovakvih nezavisnih tela, poput na primer, državne *Revizijske komisije za javne nabavke*, i *Poverenika za informacije*.³⁶¹

U zemljama anglosaksonskog prava, kao na primer *Velikoj Britaniji*, *Australiji* ili *Novom Zelandu*, pored nezavisnih „kvaziupravnih tela” nastala su i „nezavisna kvazisudska tela” oličena u vidu takozvanih *upravnih tribunala*. U mnogim različitim oblastima, uključujući npr. oblast slobode pristupa informacijama ili zaštite podataka o ličnosti o kojima će reči biti u narednim temama, *tribunali* predstavljaju značajan mehanizam zaštite slobode pristupa informacijama i zaštite ličnih podataka.³⁶²

8.2. NASTANAK I RAZVOJ NEZAVISNIH TELA U SRBIJI

Iako su nastala kao produkt demokratske prakse razvijenih zemalja, različiti oblici „sui generis” nezavisnih i nepristrasnih tela postali su sastavni deo novih članica Evropske unije već tokom 90-tih godina 20. veka. U *Srbiji*, ova praksa započinje tek sa reformom pravnog sistema nakon demokratskih promena 2000. godine. Prvi zakon koji je ustanovio jedno nezavisno telo na nivou Republike Srbije bila je *Republička radiodifuzna agencija* 2002. godine. Prethodno je *Zakon o lokalnoj samoupravi* početkom 2002. godine, dao mogućnost lokalnoj samoupravi da ustanovi kancelariju lokalnog ombudsmana odnosno *građanskog branioca*. Jedan broj takvih tela, u međuvremenu je ustanovljen i kroz nekoliko zakona u Srbiji. *Komisija za hartije od vrednosti*, *Komisija za javne nabavke*, *Odbor za rešavanje sukoba interesa*, *Poverenik za informacije* i druga, i samo su neki od takvih oblika. Zanimljivo je, da su

³⁶⁰ Uporedi: Gi Breban, *Administrativno pravo Francuske*, JP Službeni list SRJ Beograd, CID Podgorica, 2002. str. 65-66.

³⁶¹ Venkatesh Nayak, *Access to Information – A comparative Picture of Independent Appellate Mechanisms Available Across the Commonwealth*, Commonwealth Human Rights Initiative, New Delhi, 2006. Ova publikacija dostupna je i na internet sajtu: <http://www.humanrightsinitiative.org>

³⁶² Uporedi: Dejan Milenković, *Javna uprava i administrativna pravda: Upravni tribunali u anglosaksonskom pravu*, Godišnjak, br. 3. 2009, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2009, str. 309-324.

svi ovi oblici nezavisnih i nepristrasnih tela u Srbiji nastali pre osnivanja institucije **nacionalnog ombudsmana**. To je ujedno i njihov veliki nedostatak, jer je po logici stvari, nastanku ovih oblika nezavisnih i nepristrasnih tela trebalo da prethodi donošenje **Zakona o ombudsmanu (zaštitniku građana)**. **Zakon o zaštitniku građana** u Srbiji je donet tek 2005. godine, a na izbor prvog ombudsmana od strane Narodne skupštine Republike Srbije čekalo se do jula 2007. godine. Služba zaštitnika građana formirana je krajem 2007. godine, kada je i započela sa radom, a zamenici Zaštitnika građana izabrani su tek sredinom 2008. godine. Tek od tog momenta, znači, skoro tri godine nakon donošenja zakona, ovaj nezavisni organ je mogao da započne sa radom u skoro punom kapacitetu, mada je određenih problema bilo sve do 2010. godine.³⁶³

Većina navedenih tela u Srbiji, uz retke izuzetke, nije opravdala razloge svog nastanka, prvenstveno jer je izbor njihovih članova uglavnom bio „**obojen**” interesima političkih stranaka koje su kroz Vladu ili Narodnu skupštinu Republike Srbije postavljali »politički podobna” lica. Neka od njih, kao na primer **Komisija za lustraciju** ni do danas nije konstituisana, što je suprotno razlozima njihovog nastanka u uporednom pravu. Nezavisna tela prvenstveno treba da **neutrališu negativnu ulogu koju država može imati u određenim sferama društvenog života**, usled čega je i nastala potreba za **nezavisnim „arbitrom”**.

Nastanak nezavisnih tela ima snažnog protivnika i u teorijskom konceptu podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, usled čega i teorijski i praktično, u zemljama za nedovoljno razvijenom demokratskom tradicijom još uvek postoje snažni otpori za njihovo uvođenje. Zato pojedini pravni teoretičari često ukazuju da nastanak nezavisnih i nepristrasnih tela, može imati i **neželjene konsekvence u zemljama sa nedovoljno razvijenom tradicijom demokratije**, jer koncept „sui generis” tela izlazi iz tradicionalnog konceta podele vlasti, i nastao je u poslednjih 50-tak godina, pre svega u zemljama sa viševjekovnom tradicijom demokratije i implementacije principa podele vlasti.

To su, kako se često ističe ... „samostalni državni organi” što znači da je izvan Vlade, izvan pravosuđa i izvan zakonodavnog tela. To teorija prava još nije priznala”.³⁶⁴

³⁶³ O problemima u radu ovog i drugih nezavisnih tela u Srbiji opširnije: Dejan Milenković, **Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih organa i tela posle 5. oktobra u Srbiji**, (u Studiji: *Razvoj demokratskih ustavnova u Srbiji – deset godina posle*, (zbornik radova, priredio Dušan Pavlović), Fondacija Heinrich Boll, Beograd, 2010, str. 95-105.

³⁶⁴ Uporedi: Igor Šoltes, *Sve je javno što nije tajno*, (u zborniku: *Antikorupcijski zakoni: iskustva Slovenije i izazovi Srbije*), Transparentnost Srbija, Beograd, 2004, str. 22.

Kako u *osnovni svih nezavisnih tela* stoji ombudsman, i s obzirom na značaj ombudsmana kao *mehanizma kontrole organa javne vlasti*, pre svega u kontekstu *kontrole javne uprave*, najpre ćemo pažnju posvetiti ovoj instituciji.

U smislu spoljne kontrole uprave, u nastavku ćemo pomenuti i *Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti* (u delu u kome se njegove nadležnosti odnose na slobodu pristupa informacijama), a u vezi sa ovim nezavisnim (kontrolnim) telom i *slobodu pristupa informacijama*, kao ljudskim pravom koje samo po sebi (*per se*) predstavlja spoljni oblik kontrole javne uprave *od strane građana*, pre svega u pogledu njene otvorenosti i transparentnosti.

8.3. OPŠTE KARAKTERISTIKE INSTITUCIJE OMBUDSMANA

8.3.1. Ombudsman – karakter i pravna priroda institucije

Retko koja institucija je doživela tako veliku popularnost i rasprostranjenost kao institucija *ombudsmana*. Danas, ona postoji u većini evropskih zemalja i kao takva je postala ...”inspiracija, ako ne i model za napore koji postaju sve nužniji u pogledu rekonstrukcije tradicionalnih političkih institucija koje je stvorila racionalistička i docnije sve više posrednička birokratska i legalistička misao i praksa”.³⁶⁵

Institucija ombudsmana kao poseban oblik kontrole uprave neposredno je povezana sa *idejom ostvarivanja i zaštite ljudskih prava*. Zbog toga se ombudsman danas najčešće definiše kao *zaštitnik prava građana*. Ideja ljudskih prava javlja se u najrazličitijim formama ljudskog života i stvaralaštva, između ostalog, u umetnosti i književnosti, zakonodavstvu i pravu, filozofiji i religiji, običajima i politici, itd. Potreba za zaštitom ljudskih prava, ali i potreba za novim „spoljnim” oblicima kontrole i nadzora uprave, u skladu sa savremenim konceptom države blagostanja, u kome čovek zauzima centralno mesto, nametnulo je potrebu da se pronađu novi mehanizmi zaštite ljudskih prava, pre svega od nezakonitog i nepravnog rada organa uprave. Vreme je pokazalo da je upravo ombudsman ta institucija.³⁶⁶

³⁶⁵ Uporedi: Jovan Đorđević, *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd, 1985, str. 681.

³⁶⁶ Stevan Lilić, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1995, str. 478-484.

U određenom smislu, ombudsman je danas *institucija zaštite ljudskih prava i prava građana*, na sličan način kao što je početkom prošlog veka sudstvo bilo institucija *zaštite zakonitosti i uređenja pravne države*. U čemu je tajna izvanredne efikasnosti u zaštiti prava građana i kontroli uprave koju postiže ombudsman, a koju ne mogu da postignu postojeći oblici upravne i sudske kontrole uprave? Kako se ističe, ...suština institucije ombudsmana svodi se na njenu immanentnu podobnost da probija *začarane birokratske krugove* i da neprobojne autoritativne administrativne sisteme učini *transparentnim*, tj. *dostupnim parlamentarnoj kontroli i opštoj javnosti*. Ombudsmanu nisu potrebna nikakva druga pravna ovlašćenja do prava da pokreće postupak. Njegova delotvornost proizilazi, pre svega, iz njegove mogućnosti da, na osnovu svog izveštaja parlamentu pažnju javnosti i parlamenta skrene na žalbe građana. *Javnost* zasnovana na *nepristrasnoj istrazi* je moćno sredstvo. Sama svest o nadzoru ombudsmana vrši pozitivan uticaj na ceo upravni sistem, čineći ga podložnim javnosti rada i pravdi.³⁶⁷

U tom smislu se može konstatovati da kontrola uprave od strane ombudsmana predstavlja uspešnu kombinaciju *pravne* (npr. pokretanje postupka kao što može da učini i javni tužilac) i *političke kontrole* (posebno, otvaranje parlamentarne rasprave o odgovornosti ministra koji rukovodi nekim organom uprave) koja je u savremenim uslovima neophodna kako bi se prevazišli nedostaci postojećih oblika upravne i sudske kontrole uprave. Uporedna iskustva jasno ukazuju da, zajedno sa tradicionalnim oblicima upravne i sudske kontrole uprave i svih njihovih varijanti, postoji potreba za uvođenjem „*jednostavnih i jeftinih*” instrumenata kontrole uprave, neopterećenih proceduralnom krutošću i pravnim formalizmom ali istovremeno efikasnih u ostvarivanju transparentnosti administrativnih procesa i struktura.³⁶⁸

8.3.2. Osnovne karakteristike institucije ombudsmana

*Osnovne karakteristike ove institucije su:*³⁶⁹

- (1) inokosnost;
- (2) reč je o nezavisnom i samostalnom organu/telu koga bira i razrešava parlament;

³⁶⁷ H.W.R Wade, *Administrative Law*, 5th ed. Oxford, 1982, p. 76.

³⁶⁸ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1995, str. 478-484.

³⁶⁹ Uporedi: Dejan Milenković, *Sloboda pristupa informacijama, javna uprava, lokalna samouprava* (doktorska disertacija), Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2008. str. 269-276.

- (3) da postoji jedan ombudsman te da su zamenici (ako ih ima) zaduženi za posebne oblasti;
- (4) da u postupku kandidovanja i razrešenja ombudsmana izvršna vlast nema nikakvu ulogu;
- (5) da mu se građani koji smatraju da je njihovo pravo povređeno mogu obratiti direktno pritužbom;
- (7) da se osniva na centralnom nivou vlasti, ali da može biti osnovan i organizovan i na nižim nivoima vlasti;
- (8) podnosi godišnji i druge izveštaje parlamentu;
- (9) da je nadležan za utvrđivanje povrede prava građana (i pravnih lica) od strane javne uprave u svim oblastima i za sve društvene grupe.
- (10) preporuke koje ombudsman donosi nemaju obavezujuću snagu za organe kojima je preporuka upućena.

Ipak, institucije ombudsmana kao nezavisnog i samostalnog tela, često se, u određenoj meri ipak *razlikuju*, jer su kao takve prilagođene konkretnim pravnim sistemima svake od njih.³⁷⁰

Jedna od osnovnih karakteristika ove institucije je da je ombudsman *inokosni organ*, ali od ovog pravila postoje i *određena odstupanja*. Tako je u *Austriji* institucija Narodnog pravobranilaštva *kolegijalni organ*, što je bitna razlika u odnosu na instituciju ombudsmana u drugim evropskim zemljama. Narodno pravobranilaštvo u Austriji ima tri člana, od kojih jedan uvek predsedava a odluke se po pravilu donose prostom većinom članova Narodnog pravobranilaštva.

Posmatrajući strukturu ove institucije, možemo uočiti da jedna zemlja može imati *jednog* ili *više ombudsmana*. Većina evropskih zemalja opredelila se za sistem *jednog ombudsmana* i više zamenika koji su po pravilu zaduženi za određene oblasti, što je utvrđeno zakonom ili aktima o unutrašnjoj organizaciji. Ipak, u *Švedskoj, Danskoj, Litvaniji, Moldaviji* kao i u nekim drugim zemljama, postoji *više nacionalnih ombudsmana*, od kojih je jedan po pravilu šef kancelarije. Institucija ombudsmana u ovim zemljama zadržava karakter *inokosnog organa* jer svaki od njih deluje samostalno u konkretnom slučaju.

Suština institucije nacionalnog ombudsmana je u negovom *pravnom statusu*. Ombudsman je *nezavisno i nepristrasno telo* parlamenta. Ali, i od ovog pravila postoje određeni *izuzeci*. Tako je, na primer, u *Francuskoj, Dr-*

³⁷⁰ Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002, str. 42-142.

žavni savet svojim rešenjem iz 1981. godine, okvalifikovao instituciju **medijatora** kao administrativno telo, s obzirom na to da se ombudsman postavlja dekretom Ministarskog saveta. U **Grčkoj**, ombudsman je nezavisno administrativno (upravno) telo koga bira Ministarski savet. Primeri Francuske i Grčke su istovremeno i primeri slučajeva u kojima izbor ombudsmana **neposredno vrši izvršna vlast**. Slična situacija u pogledu izbora ombudsmana postoji i u **Velikoj Britaniji**, u kojoj ombudsmana bira Kruna „patentnim pismom” na predlog premijera, koji mora biti usaglašen sa stavom lidera opozicije i posebnog odbora Donjeg doma britanskog Parlamenta. Međutim, ombudsman se u Velikoj Britaniji naziva **Parlamentarni komesar** i ima status (kao što to njegov naziv i govori) **parlamentarnog tela**.

Razlike postoje i kada parlament bira ombudsmana. Njih bi mogli podeliti u **dve velike kategorije: izbor ombudsmana koji čini parlament bez učešća izvršne vlasti**, kao što je to, na primer slučaj u **Švedskoj, Norveškoj, Španiji, Moldaviji ili Poljskoj** i **izbor ombudsmana koji čini parlament uz učešće izvršne vlasti** kada, na primer, parlament vrši izbor na predlog predsednika republike, kao što je to slučaj u **Mađarskoj** ili **Sloveniji**.

Razlike zatim postoje i kada je reč o **načinu obraćanja ombudsmanu po žalbama i pritužbama građana**. Pravilo je da se žalbe, odnosno pritužbe podnose **neposredno ombudsmanu**, ali i u ovom slučaju postoje određeni izuzeci. U **Velikoj Britaniji**, na primer, žalba se podnosi **posredstvom poslanika** Donjeg doma parlamenta, a u **Francuskoj** posredstvom poslanika ili senatora koji prethodno procenjuje da li pritužba zahteva intervenciju medijatora.

Razlike između nacionalnih institucija ombudsmana postoje i u **pogledu postupka po žalbama odnosno pritužbama, uslova za izbor i dužine trajanja mandata, razloga za prestanak i razrešenje sa funkcije ombudsmana, načina finansiranja, načina imenovanja zamenika** itd.

S druge strane, pojedine evropske zemlje opredelile su se za druge oblike nacionalnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava, kao što su ranije pomenute **Komisije za ljudska prava** (npr. Nacionalna kancelarija za ljudska prava u Letoniji). Osnovna razlika između ove dve institucije je u tome što se **komisije za ljudska prava** prvenstveno bave onim aktivnostima koje su u vezi sa unapređenjem i zaštitom ljudskih prava, dok se kod institucije **ombudsmana** prvenstveno ističe njegova **nepristrasna "istražna" delatnost**. Danas ove razlike sve više blede, jer su ombudsmani sve

više angažovani u mnogo širim aktivnostima unapređenja i zaštite ljudskih prava. U pojedinim zemljama, beležimo i *mešovite oblike*, u kojima postoji i *komisija* i *ombudsman*, kao što je to slučaj sa *Bosnom i Hercegovinom* u kojoj postoji *Komisija za ljudska prava* koju čine *kancelarije ombudsmana* i *Veće za ljudska prava*. Na evropskom kontinentu postoje i druge institucije i organizacioni oblici koji doprinose zaštiti prava građana koje „zamenjuju” ombudsmana, kao što je to na primer slučaj sa *Odbor za peticije* u *Nemačkoj*.

Pored *nacionalnih ombudsmana*, postoje, u zavisnosti od unutrašnjeg uređenja pojedinih država, i *ombudsmani republika, provincija, kantona, pokrajina, grada, lokalne samouprave*, što ukazuje na značaj ove institucije u svim oblastima društva. Ovaj model organizacije ombudsmana je karakterističan za zemlje sa razvijenim sistemima decentralizacije, regionalizacije i lokalne samouprave. Uvođenje institucije po ovom modelu zavisi od zemlje do zemlje i u principu se mogu podeliti na tri pod-modela: *ombudsman na nacionalnom i regionalnom nivou* i *ombudsman na regionalnom i nivou lokalne samouprave*.³⁷¹

Ombudsman na nacionalnom, regionalnom i nivou lokalnih samouprava je sistem koji postoji u *Austriji, Velikoj Britaniji, Španiji, Belgiji, Holandiji* i drugim zemljama.

U *Austriji* pored *Komisije za ljudska prava kao nacionalnog ombudsmana*, postoje i regionalni ombudsmani za pokrajine *Tyrol* i *Voralberg*. U *Belgiji* postoje ombudsmani za regije *Valonija* i *Flandrija*, u *Ujedinjenom Kraljevstvu* postoje ombudsmani za *Englesku, Škotsku, Wels i Severnu Irsku*, u *Holandiji* svi veći gradovi imaju i instituciju ombudsmana, u *Francuskoj* postoji u Parizu kao glavnom gradu, a u *Španiji*, pored *nacionalnog ombudsmana (Defensor del Pueblo)* postoje i ombudsmani u *jedanest regiona* (Kataloniji, Sevilji, Galiciji, Kanarima, Valensiji, Andaluziji, i dr.) U Bugarskoj, pored nacionalnog ombudsmana, u dvadesetak jedinica lokalne samouprave uvedeni su i lokalni ombudsmani.³⁷²

³⁷¹ Uporedi: Dragan Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast*, Službeni glasnik – Savet za državnu upravu, Beograd, 2001, str. 166; *Ombudsmen, Parliamentary Commissioners, Mediator and persons discharging similar functions in member states of the Council of Europe*, comparative study, 30. jun 1997, Strazbur, Doc H/Ombudsman (97) 1, p. 8.

³⁷² Uporedi: Dragan Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast*, Službeni glasnik – Savet za državnu upravu, Beograd, 2001, str. 166; O instituciji Defensor del Pueblo u Andaluziji više podataka se može pronaći na web stranici: www.defensor-and.es/. O ombud-



Ombudsman Andaluzije (znak sa oficijelne veb stranice ovog organa)

Ombudsman na regionalnom i nivou lokalne samouprave. U ***SAD, Italiji i Švajcarskoj*** na primer, ne postoje nacionalni ombudsmeni, ali postoje na nivou pojedinih ***federalnih država, regiona, odnosno kantona***. U ***SAD***, ombudsman je najpre uveden u Federalnoj državi ***Havaji*** 1969. godine, zatim i u ***Nabraski*** 1969, ***Ajovi*** 1972, ***Nju Džersiju*** 1974, ***Aljaski*** 1975, ***Kanzasu*** 1975 i dr. a ombudsman je uvedeni i gradovima ***Detroit, Sjetl*** i dr. U ***Italiji*** takođe nema nacionalnog ombudsmana, ali institucija ombudsmana odnosno ***Defensor civico*** uvedena u ***16 regiona*** od 1974. godine (Toskana, Ligurio, Kampanja, Umbrija, Lombardija, Lazio, Friuli-Venecija, Pulja i dr). Slično je i u ***Švajcarskoj***, u kojoj je institucija ombudsmana uvedena u kantonu ***Cirih***, kao i u ***Indiji***.³⁷³

I na kraju, treba napomenuti da u cilju posebne ***zaštite*** pojedinih ***ranjivih društvenih grupa***, ili u cilju ***posebne parlamentarne kontrole pojedinih značajnih institucija sistema*** kao što je to ***vojska***, u pojedinim zemljama pored nacionalnih ombudsmana postoje i ***posebni ombudsmeni***, kao na primer, ***ombudsman za decu***, za ***lica sa posebnim potrebama***, za ***zaštitu podataka***, za ***nacionalne manjine***, ***vojni ombudsman*** i drugi.

smanima u drugim španskim regionima više podataka može se naći na web-stranici: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/links/en/esreg.htm>.

³⁷³ Uporedi: Dragan Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast*, Službeni glasnik – Savet za državnu upravu, Beograd, 2001, str. 167; više podataka o ombudsmanu u Kantonu Cirih mogu se naći na veb-stranici: www.omineurope.info/uk/gesetz_zuerich_uk.

Međutim, takođe treba naglasiti, da ono što je *zajedničko* za sve institucije ombudsmana u svetu jeste da je to organ odnosno telo koje „*nema zube*”. Preporuke i mišljenja ombudsmana kao takva *ne obavezuju* organ odnosno telo, kao što je to slučaj sa *upravnim aktom*, što je potencijalno i najveći problem ove institucije. I danas, njegova snaga zato, ne proističe iz njegovog pravnog, već pre svega *moralnog autoriteta*. To ne znači da se kroz druge nadležnosti ombudsmana ne može efikasno izbeći ovaj nedostatak, na primer, kroz već pomenutu mogućnost da ombudsman *otvori parlamentarnu raspravu* koja sa cilj ima utvrđivanje odgovornosti funkcionera javne vlasti. Ali u zemljama u kojima su demokratski standardi niski, čini se da je borba ombudsmana za zaštitu ljudskih prava pretvara u borbu protiv vetrenjača. Ipak, uporedno-pravno iskustvo i praksa govori da vremenom ombudsman postaje kredibilna institucija, *čije preporuke i mišljenja dobijaju na značaju i koje se najčešće poštuju*.

Institucija ombudsmana je bila *prva nezavisna institucija* koja je nastala u svetu. Njeno naglo širenje tokom šezdesetih i sedamdesetih godina 20. veka imala je kasnije i druge, veoma značajne posledice. Na primer, iako *Sjedinjene Američke Države* ni danas nemaju *federalnog ombudsmana* (doduše, oni se mogu pronaći na nivou pojedinih država članica konfederacije o čemu je već bilo reči), ali su od početka šezdesetih godina, u Americi razvijan sistem *nezavisnih agencija*, na koje su prenete do tada *značajne državne nadležnosti*.

Ovaj sistem se takođe poslednjih decenija proširio na mnoge zemlje, tako da je *kombinacija ombudsmana, drugih nezavisnih tela i nezavisnih agencija danas standard pravnih sistema u velikom broju država*, što značajno oplemenjuje sada već *kruti* i donekle *prevaziđeni sistem podele vlasti* o kojem je već ranije bilo reči.

Tako su nastali i *drugi oblici i vrste regulatornih, nezavisnih i nepristrasnih tela i posebnih nezavisnih agencija sa mešovitim nadležnostima*, između ostalih i *upravnih*, što je uključivalo i donošenje *upravnog akta* kao pojedinačnog pravnog akta sa obavezujućom pravnom snagom. Međutim, i novi oblici regulatornih nezavisnih tela poput *Poverenika za informacije* ili *Komisije za zaštitu podataka o ličnosti*, pa čak i pojedinih agencija, i danas crpe svoje nadležnosti iz nekih klasičnih nadležnosti koje pripadaju ombudsmanu, na primer, *srovođenju nezavisne i nepristrasne istrage* u određenim posebnim i segmentiranim oblastima, koja su posredno ili neposredno u vezi sa onim što danas zovemo korpusom ljudska prava.

8.4. ŠVEDSKA – NASTANAK I RAZVOJ INSTITUCIJE OMBUDSMANA

Švedska je prva zemlja koja je uvela instituciju Parlamentarnog ombudsmana (*Justitieombudsman*) još davne 1809. godine, usled čega u ovom kratkom uporednom pregledu Švedska zaslužuje posebnu pažnju. Nastanak institucije ombudsmana u Švedskoj, neraskidivo je povezan sa jednom drugom institucijom švedskog pravnog sistema – **kancelarom pravde**.³⁷⁴

Naime, još od 1713. godine, u Švedskoj je postojala služba tzv. Kraljevog najvišeg ombudsmana, kasnije poznata kao služba Kancelara pravde (*Justitiekansler*) čiji je zadatak bio da se za vreme izgnanstva tadašnjeg kralja Švedske Karla XII stara o sprovođenju zakona i statuta, kao kao i da nadgleda rad javnih službenika. Od tada, pa sve do danas, Kancelar pravde je tradicionalna institucija švedskog pravnog sistema. Sredinom XVIII veka, pod uticajem načela podele vlasti u Švedskoj je jačala borba protiv kraljevog apsolutizma, te je u periodu između 1766-1772. godine, švedski Parlament (Riksdag), preuzeo gotovo svu moć od švedskog kralja, između ostalog i pravo postavljanja Kancelara pravde. Kralj **Gustav III** je međutim, 1772. godine uspeo da povрати svoju apsolutnu moć, pa samim tim i pravo na postavljanje Kancelara pravde. U pobuni koja je u Švedskoj izbila 1809. godine, zbačen je sa vlasti jedan od najvećih švedskih kraljeva-apsolutista **Gustav IV Adolf**, nakon čega je, posle više godina, održana sednica Parlamenta (Riksdaga) na kojoj je odlučeno da se usvoji novi Ustav. Ustav Švedske iz 1809. godine zasnovan je na principima podele vlasti između Kralja i Parlamenta. Kao **izraz principa podele vlasti**, Ustav je sadržao odredbe po kojima je **kralj postavljao Kancelara pravde a Riksdag parlamentarnog ombudsmana odnosno Justitieombudsmana**, čiji je zadatak bio da kao predstavnik parlamenta nadzire sprovođenje zakonitosti u odnosu na sve **službenike i sudije**.³⁷⁵

Od 1915. godine, u Švedskoj su postojala dva parlamentarna ombudsmana, jer je Riksdag smatrao da je neophodno razdvojiti funkcije nadzora nad vojnim organima od nadzora koji je vršio *Justitieombudsman*, te je

³⁷⁴ Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo, Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd 2002, str. 42-140.

³⁷⁵ Uporedi: Bengt Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweeden*, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994, pp. 11-15; Miodrag Jovičić, *Ombudsman – čuvar zakonitosti i prava građana*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1969, str. 10-11.

tako nastala posebna služba za kontrolu oružanih snaga – **vojni ombudsman** (**Militieombudsman**). Do integracije parlamentarnog i vojnog ombudsmana ponovo je došlo 1968. godine. Parlament je izabrao 3 ombudsmana, svaki sa nazivom *Justitieombudsman* koji su činili jednu jedinstvenu instituciju. Zbog sve većeg obima posla i primljenih pritužbi, Rikstag je 1975. godine usvojio novo **Uputstvo parlamentarnim ombudsmanima**, koje je sadržalo nova pravila organizacije njihove službe kao i njihove dužnosti i ovlašćenja.³⁷⁶ Ova pravila su dalje menjana i dopunjena novim *Upustvima za parlamentarne ombudsmane* od 13. novembra 1986. godine koji su i danas na snazi.³⁷⁷

U *Ustavu Švedske* (*The Instrument of Government*) iz 1809. godine u poglavlju 12 koje nosi naziv **Parlamentarna kontrola**, utvrđuje se da će parlament (Riksdag) birati **jednog ili više ombudsmana** čija je osnovna funkcija da kao parlamentarno telo vrši nadzor nad sprovođenjem zakona i drugih akata.³⁷⁸

Zakonom o parlamentu (*The Riksdag Act*) predviđeno je da Kancelariju parlamentarnih ombudsmana čine **četiri ombudsmana** koje bira parlament. Jedan od njih je šef Kancelarije. Šef Kancelarije je administrativni direktor koji je odgovoran za internu administraciju, postavljanje osoblja i dr. Parlament bira ombudsmane na period od 4 godine. Na zahtev Komiteta za ustav, Riksdag može izglasati nepoverenje ombudsmanu, kome u tom slučaju mandat prestaje i pre isteka mandatnog perioda. U slučaju penzionisanja odnosno napuštanja funkcije ombudsmana u toku mandatnog perioda, parlament postavlja novog ombudsmana na pun mandatni period, što je pre moguće. U slučaju dužeg odsustva usled bolesti ili drugih razloga, umesto ombudsmana parlament može postaviti drugo lice, dok god takve smetnje postoje.³⁷⁹

Upustva za parlamentarne ombudsmane (1986) najpre utvrđuju nad kojim organima i telima parlamentarni ombudsmani vrše nadzor, kao i koji su organi i tela su izuzeti iz nadzora ombudsmana. Nadzor parlamentarnih ombudsmana obuhvata: sve državne i lokalne organe i tela kao i njihovo osoblje,

³⁷⁶ Uporedi: Bengt Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweeden*, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994, pp. 16-17; Claes Eclund, *Švedski parlamentarni ombudsmani*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3-4, 1990, str. 8.

³⁷⁷ *Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen* issued on 13. November 1986.

³⁷⁸ Uporedi: *The Instrument of Government*, 1809, Ch. 12, Art. 6.

³⁷⁹ Uporedi: *The Riksdag Act*, Ch. 8, Art. 10.

sva lica koja vrše javna ovlašćenja i državne kompanije (javna preduzeća) koje se ne smatraju državnim organima i telima (kao na primer kompanije koje se bave kontrolom bezbednosti drumskih vozila i sl). Međutim, Ombudsman *ne nadzire Vladu, niti poslanike i članove lokalnog veća*. Takođe, ombudsman *ne nadzire* ni rad Kancelara pravde, Odbora guvernera švedske banke i njihovih zamenika osim u odnosu na primenu zakonodavstva iz oblasti deviznog poslovanja. Ombudsman ne sme ništa preduzeti ni prema po-dređenim službenicima koji nemaju samostalna ovlašćenja osim ako za to ne postoji poseban osnov.³⁸⁰

Ombudsmanima u vršenju ovlašćenja pomaže i Sekretarijat, koji ima zaposleno osoblje, na čelu sa direktorom. Šef Kancelarije ombudsmana može, ako to novčana sredstva dozvole, zaposliti i drugo osoblje, kao na primer stručnjake iz različitih oblasti.³⁸¹ U svom radu ombudsmeni su nezavisni i njihov rad ne može biti predmet kontrole drugog ombudsmana.³⁸²

Sva *četiri Ombudsmana* imaju *odvojene oblasti odgovornosti*. Neka, najvažnija područja, u okviru ovih oblasti, koja ćemo ovde napomenuti su: ubiranje poreza i porezi i izvršenje sudskih odluka, redovni sudovi, javno tužilaštvo, policija i zatvori, oružane snage, lokalna uprava i upravni sudovi, društveno blagostanje i obrazovanje.³⁸³

Ombudsman *može pokrenuti postupak po žalbi ili po sopstvenoj inicijativi*. Svako, pa čak i stranac ima mogućnost da podnese žalbu ombudsmanu. Žalba mora biti u pisanoj formi i ako je potrebno, osoblje ombudsmana dužno je pomoći podnosiocu žalbe pri njenom sastavljanju, pri čemu se ne naplaćuje nikakva taksa. Žalba mora biti potpisana od strane podnosioca jer u suprotnom neće biti prihvaćena. Ipak, čak i nepotpisana žalba može poslužiti ombudsmanu kao podsticaj da započne istragu po sopstvenoj inicijativi. Ne postoji nikakvo apsolutno vremensko ograničenje za podnošenje žalbe ali je ombudsmanima zabranjeno, osim po posebnom osnovu, da otpočnu istragu ako se slučaj dogodio dve godine pre podnošenja žalbe. Takođe, ne postoji ni pravilo po kome prethodno moraju biti iscrpljena sva pravna sredstva pred sudovima ili upravom, ali ombudsman u praksi ne interveniše dok se ne okon-

³⁸⁰ Uporedi: *Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen* issued on 13. November 1986, Arts. 1-2, 8.

³⁸¹ Uporedi: *Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen*, 1986, Arts. 12-13.

³⁸² Uporedi: *Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen*, 1986, Art. 2.

³⁸³ Uporedi: Claes Eclund, *Švedski parlamentarni ombudsmeni*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3-4, 1990, str. 11.

ča postupak pred sudom. Ombudsman može intervenisati i u ranijoj fazi u slučajevima kada se žalba odnosi na proceduru.³⁸⁴

Povodom završenog slučaja ombudsman donosi *preporuku*, koja *izražava njegov stav u pojedinoj stvari*. Takođe ombudsman je ovlašćen da preduzme i neposredno krivično gonjenje svakog službenika za povredu dužnosti, kao i da ga disciplinski goni pred organima nadležnim za primenu disciplinskih sankcija. Krivičnom gonjenju ombudsman pristupa u slučajevima izvršenja krivičnih dela u vršenju službene dužnosti organa vlasti i to uglavnom državnih i lokalnih službenika. S obzirom da je Švedska svog prvog ombudsmana imala još 1809. godine, karakter te institucije je imao karakter tužilaštva.³⁸⁵

Zakonom je utvrđena obaveza ombudsmana da podnosi *godišnji izveštaj* parlamentu o svojim aktivnostima, inicijativama, prikupljenim žalbama i dr. Izveštaj ombudsmana se objavljuje i dostupan je svima.³⁸⁶

Švedska je znači, bila zemlja, koja je „udarila temelje” nastanku ove institucije, a skandinavske zemlje su značajno doprinele njenom daljem širenju. Prva zemlja koja je nakon Švedske ustanovila instituciju ombudsmana bila je *Finska* 1919. godine. Zatim je ombudsmana ustanovila *Danska* 1952. godine, *Nemačka* (samo Vojni ombudsman) 1957. godine, *Norveška* 1962. godine, *Novi Zeland* 1962. godine, *Ujedinjeno Kraljevstvo* 1967. godine, pojedine federalne države SAD od 1969. godine, *Francuska* 1973. godine, *Španija i Australija* 1978. godine i dr.³⁸⁷

Širenju ove institucije značajno su doprinele i pojedine međunarodne organizacije, pre svega Ujedinjene Nacije i Savet Evrope, donošenjem relevantnih dokumenata kojim su utvrđeni osnovni principi na kome se temelji ova institucija danas i celom svetu, jer preko 150 zemalja sveta danas, u svom pravnom sistemu „poznaje” instituciju ombudsmana na centralnom, ili nižem nivou vlasti.

³⁸⁴ Uporedi: *Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen*, 1986, Arts.17-20; Bengt Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweeden*, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994, p. 50-51.

³⁸⁵ Uporedi: *Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen*, 1986, Art. 6; Claes Eclund, *Švedski parlamentarni ombudsmeni*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3-4, 1990., str. 10.

³⁸⁶ Uporedi: *Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen*, 1986, Art. 11.

³⁸⁷ Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo i praksa*, Dejan Milenković, Beograd 2002, str. 42-143.

8.5. DOKUMENTI UJEDINJENIH NACIJA I SAVETA EVROPE KOJI SE ODNOSU NA INSTITUCIJU OMBUDSMANA

8.5.1. Institucija ombudsmana u dokumentima Ujedinjenih Nacija

Ujedinjene nacije su u prošlosti pravile razliku između dve grupe mehanizama za zaštitu ljudskih prava na nacionalnom nivou: *komisije za ljudska prava* i *ombudsmana i drugih slučnih institucija*. Danas su razlike između ove dve institucije znatno smanjene tako da više, osim naziva i nema prave razlike između njih. Ipak, na ovom mestu ukazaćemo na njihove osnovne karakteristike i specifičnosti. *Komisije za ljudska prava* se bave direktno onim aktivnostima koje su u vezi sa unapređenjem i zaštitom ljudskih prava, uključujući *nadzornu delatnost* (koja se odnosi na zakone i aktivnosti vlade koji se tiču ljudskih prava), kao i nepristrasnu istražnu delatnost. Razlike između različitih komisija su često povezane sa razlikama među poverenim im ovlašćenjima. Tako, komisije se mogu baviti širokim spektrom prava, ili mogu biti ograničene samo na određene ranjive grupe. Kada govorimo o *instituciji ombudsmana* prvenstveno se ističe njegova *nepristrasna istražna delatnost*. Mnoge kancelarije ombudsmana ne bave se direktno ljudskim pravima, sem ako je to u vezi sa kontrolom rada javne uprave. U poslednje vreme, nov osnovanim kancelarijama ombudsmana data su i ovlašćenja zaštite ljudskih prava, koja su u neposrednoj vezi sa njihovim utvrđivanjem u ustavima i zakonima.³⁸⁸

U velikom broju slučajeva nadležnosti ombudsmana su slične sa nadležnostima komisija za ljudska prava, posebno u vezi sa prihvatanjem i istraživanjem pritužbi građana. I jedni i drugi se bave zaštitom prava pojedinaca i u principu, *nemaju pravo donošenja obavezujućih odluka*. Međutim, postoje neke razlike u radu ove dve vrste institucija što objašnjava zašto u nekim zemljama postoje i jedne i druge. Primarna funkcija većine ombudsmana je da osigura *fer postupak i pridržavanje zakona organa javne uprave*. Sa druge strane, komisije se mnogo opštije bave kršenjem ljudskih prava, a posebno svim vidovima diskriminacije. Tako, komisije za ljudska prava se često bave i postupcima *privatnih organizacija, pojedinaca, ali i Vlade*. Uopšteno govo-

³⁸⁸ Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo, Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo i praksa, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd 2002, str. 27-41.

reći primarna funkcija ombudsmana je delovanje po *pritužbama pojedinaca protiv organa javne uprave*. Danas ove razlike sve više blede, jer su ombudsmeni sve više angažovani u mnogo širim aktivnostima unapređenja i zaštite ljudskih prava, posebno putem edukativnih aktivnosti i pružanja informacija javnosti.³⁸⁹

Prvi dokumenti u vezi sa nacionalnim institucijama za zaštitu ljudskih prava na nivou Ujedinjenih Nacija usvojene su krajem sedamdesetih godina 20. veka. Na *Seminaru u Ženevi* koji je održan 1978. o *nacionalnim i lokalnim institucijama za unapređenje i zaštitu ljudskih prava*³⁹⁰, usvojene su *Smernice za funkcionisanje nacionalnih institucija*, kao zvanični dokument Ujedinjenih nacija koje je kasnije potvrdila *Komisija za ljudska prava Ujedinjenih nacija i Generalna skupština*. Generalna skupština je pozvala sve delove društvene zajednice jedne države, da preduzmu neophodne akcije u cilju formiranja nacionalnih institucija (tamo gde one još uvek ne postoje) koje bi se bavile unapređenjem i zaštitom ljudskih prava i zatražila je od Generalnog sekretara da joj o tome podnosi detaljne izveštaje.³⁹¹

U nastavku ovog procesa tokom osamdesetih a zatim i početkom devedesetih godina, *Komisija za ljudska prava Ujedinjenih nacija* je najpre zaključila da bi organizovanje radionica, u kojima bi učestvovala regionalne i nacionalne institucije koje se bave pitanjima zaštite ljudskih prava bilo od ogromnog značaja. Radionice je trebalo da doprinesu razvoju saradnje između nacionalnih institucija i međunarodnih organizacija (kao što su to Ujedinjene nacije i njene agencije) i povećanju efektivnosti nacionalnih institucija. Tako je u Parizu, u periodu od 7. do 9. oktobra 1991. godine, održana prva *Međunarodna radionica za nacionalne institucije koje se bave unapređenjem i zaštitom ljudskih prava*.³⁹² Zaključci usvojeni na Radionici, kasnije su potvrđeni i od strane *Komisije za ljudska prava Rezolucijom 1992/54*,

³⁸⁹ Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd 2002, str. 27-41; *National Human Rights Institutions (A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)*, Professional Training Series, No. 4, United Nations, Centre for Human Rights, New York and Geneva, 1995, pp. 7-8.

³⁹⁰ Uporedi: Dokument UN ST/HR/SER.A/2 i Add 1.

³⁹¹ Uporedi: *National Human Rights Institutions (A Handbook on the Establishment and Strengthening of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights)*, Professional Training Series, No. 4, United Nations, Centre for Human Rights, New York and Geneva, 1995, p. 4.

³⁹² Uporedi: E/CN.4/1992/43 i Add. 1.

kao *Principi koje se odnose na status nacionalnih institucija (poznatiji kao Pariski principi)*, a zatim i od *Generalne skupštine Ujedinjenih nacija Rezolucijom 48/134* 20. decembra 1993. godine. Principima se utvrđuju široka ovlašćenja data nacionalnim institucijama da unapređuju i štite ljudska prava, utvrđena ustavom ili zakonima.

U skladu sa ovim Principima, koji predstavljaju prečišćene i proširene smernice iz 1978. godine, nacionalne institucije imaju čitav niz *obaveza i odgovornosti*. Prva je da *podnose preporuke, predloge i mišljenja* o pitanjima koji se odnose na *ljudska prava* uključujući i one koje se odnose na zakonske i upravne akte, kao i bilo koje druge situacije kršenja ljudskih prava. Zatim, *da unapređuju usklađivanje nacionalnih zakonodavstava i prakse sa međunarodnim instrumentima zaštite ljudskih prava*. Takođe, nacionalne institucije treba da *podstiču ratifikovanje i implementaciju međunarodnih standarda*, da doprinosu *razvoju procedure podnošenja izveštaja* pod okriljem međunarodnih instrumenata i dr. Principima je zatim utvrđeno, da je velikom broju nacionalnih institucija pruženo ovlašćenje da prihvataju i deluju po *pritužbama građana* u vezi sa *kršenjem osnovnih ljudskih prava* te da u vezi sa tim, one treba da doprinesu *traženju mirnog rešenja* nastalog problema, *obaveštavaju* podnosioca pritužbe o njegovim pravima i dostupnim sredstvima, *prihvataju pritužbe* i *upućuju preporuke nadležnim organima*, uključujući i predloge za izmenu zakona, propisa i postupaka organa uprave koji krše ljudska prava. Principi, takođe, sadrže i detaljne smernice o *sastavu nacionalnih institucija, garancijama nezavisnosti i pluralizma i metodama delovanja*.³⁹³

Bečka deklaracija i program delovanja, usvojena na *Svetskoj konferenciji o ljudskim pravima* (1993), potvrdila je značaj nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava. *Bečka deklaracija*, kao univerzalni okvir razvoja ljudskih prava u XXI veku, potvrdila je važnu i konstruktivnu ulogu koju su odigrale nacionalne institucije za promociju i zaštitu ljudskih prava, posebno njihovim savetima nadležnim telima uprave, *njihovu ulogu u ispravljanju kršenja ljudskih prava* i širenju informacija o ljudskim pravima kao i edukaciji o ljudskim pravima.³⁹⁴

³⁹³ Uporedi: Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, *Rezolucija 48/134 o principima koji se odnose na status nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava*, 20. decembar 1993. godine. Prevod ovog i drugih dokumenata međunarodnih organizacija koji se odnose na instituciju ombudsmana, mogu se naći u knjizi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd 2002, str. 340-355.

³⁹⁴ Uporedi: *Bečka deklaracija i program delovanja*, usvojena na *Svetskoj konferenciji o ljudskim pravima*, Beč, 1993, deo I, par. 36. Navedeno prema: Kathrin English, Adam Stapleton, *Priručnik za ljudska prava*, Zagreb, 1998, str. 183.

8.5.2. Dokumenti Saveta Evrope koji se odnose na instituciju ombudsmana

Već sredinom sedamdesetih i početkom osamdesetih godina 20. veka, Savet Evrope, pod uticajem širenja nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, a pre svega pod uticajem širenja institucije ombudsmana, uzeo je aktivno učešće u njihovoj promociji i daljem unapređenju. Tim povodom, Savet Evrope usvojio je više **rezolucija** i **preporuka** vezanih za promociju nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava kao što su: ***Preporuka Parlamentarne skupštine R 757 (1975) o zaključcima sa sastanka Komiteta za pravne poslove Parlamentarne skupštine sa Ombudsmanima i parlamentarnim predstavnicima zemalja članica Saveta Evrope***, ***Preporuka R (85)13 Komiteta ministara državama članicama o instituciji ombudsmana (1985)***, ***Preporuka R (97)14 Komiteta ministara državama članicama o osnivanju nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava (1997)***, ***Rezolucija R (97)11 o međusobnoj saradnji nacionalnih ombudsmana i saradnji sa Savetom Evrope*** i druge. Na ovom mestu ukazaćemo samo na osnovne principe koji su sadržani u ***Preporuci R (85)13*** i ***Preporuci R(97)14*** Komiteta ministara Saveta Evrope.³⁹⁵

U ***Preporuci R(85)13*** Komiteta ministara *o instituciji ombudsmana* Komitet ministara Saveta Evrope ***predlaže*** vladama država članica da uvažavaju mogućnost osnivanja ombudsmana na ***nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou*** ili za ***posebne oblasti javne uprave***, kao i da daju ***šira ovlašćenja ombudsmanu***, posebno iz oblasti njegovih opštih nadležnosti, pre svega u vezi sa ***sprovođenjem nepristrasne istraga i pri davanju mišljenja*** u slučaju kršenja ljudskih prava.³⁹⁶ ***Preporuka R(97)14*** Komiteta ministara državama članicama *o osnivanju nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava* najpre predlaže vladama država članica da ***uvažavaju mogućnost*** osnivanja delotvornih nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, a posebno ***komisije za za-***

³⁹⁵ Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo, Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo i praksa, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd 2002, str. 27-41; *Non-judicial means for the protection of human rights at the national level*, Directorate of Human Rights, Council of Europe, H/INF (98) 3, 1998, p. 5.

³⁹⁶ ***Preporuka R (85)*** Komiteta ministara Saveta Evrope o državama članicama *o instituciji ombudsmana* se u prevodu kandidata na srpski jezik može naći u knjizi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd 2002, str. 340-355.

štitu ljudskih prava, ombudsmane, ili druge slične institucije. Takođe, ova Preporuka zahteva i da države članice *ustanove odgovarajuću proceduru*, na osnovu iskustava stečenih od već postojećih nacionalnih komisija i iskustva rada ombudsmana, kao i da posepeše *unapređenje saradnje* putem razmene informacija i iskustava između nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, kao i između njih i Saveta Evrope.

Ovim dokumentima kao i stručnim izveštajima³⁹⁷ i Savet Evrope dao je dragoceni doprinos razvoju nacionalnih institucija za promociju i zaštitu ljudskih prava.

8.6. OMBUDSMAN EVROPSKE UNIJE

Odlukom Evropskog parlamenta o pravilima i opštim uslovima vršenja dužnosti ombudsmana iz 1994. godine, a u skladu sa *Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice*, *Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik* i *Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju*, uvođena je institucija ***Ombudsmana Evropske unije*** koji obavlja svoje dužnosti u skladu sa ovlašćenjima koja su mu poverile institucije i tela Evropske Unije, putem pomenutih ugovora.³⁹⁸

Ombudsmana postavlja ***Evropski parlament*** pri čemu je dozvoljena mogućnost reizbora. Ombudsman mora biti iz jedne od zemalja Evropske unije, sa svim garancijama nezavisnosti i samostalnosti i sa iskustvom rada u najvišim pravnim institucijama svoje zemlje. Ombudsmanu mandat može prestati i u toku trajanja mandata u slučaju kada to sam zatraži ili bude otpušten sa te funkcije, pri čemu ostaje na dužnosti sve dok mu se ne nađe zamena. U slučaju kada više ne ispunjava uslove koji se zahtevaju za vršenje dužnosti ili je svoju funkciju vršio na neadekvatan način, ***Sud pravde*** će ga razrešiti dužnosti na zahtev ***Evropskog parlamenta***.³⁹⁹

³⁹⁷ Uporedi: *Non-judicial means for the protection of human rights at the national level*, Directorate of Human Rights, Council of Europe, H/INF(98) 3, 1998; *Ombudsman, Parliamentary Commissioners, Mediators and Persons Discharging Similar Functions in Member States of the Council of Europe (A comparative Study)*, Council of Europe, Strasbourg, June 30, 1997.

³⁹⁸ *Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties*, Strasbourg, March 1994.

³⁹⁹ Uporedi: *Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties*, Strasbourg, March 1994, Arts. 6-8.

Funkcija ombudsmana je nespojiva sa obavljanjem *bilo kakve političke ili druge javne funkcije*. U radu, ombudsmanu pomaže *Sekretarijat* čije *osoblje samostalno postavlja*. Za zaposlene u Sekretarijatu važe ista pravila kao i za zaposlene u organima Evropske unije. Sedište ombudsmana je u Evropskom parlamentu.⁴⁰⁰

U nadležnosti ombudsmana je da pomaže u otkrivanju nesavesnih postupaka organa i tela Unije, uz izuzeće Suda pravde i Suda prve instance. Svaki građanin Unije ili pravno lice sa sedištem u državi članici, *može podneti žalbu ombudsmanu i to direktno ili preko članova Evropskog parlamenta*. Rok za podnošenje žalbe je dve godine od momenta kada je podnosilac žalbe postao svestan nekog nesavesnog postupka organa ili tela Unije. Ombudsman će po sopstvenoj inicijativi ili po žalbi kontrolisati rad svih organa ili tela Evropske unije, ukoliko postoji sumnja da su nesavesno obavljali svoje dužnosti. Organi i tela Unije su obavezni da ombudsmanu učine dostupnim sve informacije i dokumenta koji su mu neophodni za vršenje *istrage*. I države članice imaju obavezu i dužnost da mu omoguće uvid u dokumenta značajna za nastavak istrage. Sa državama članicama, ombudsman sarađuje preko njihovih predstavnika u Uniji. U slučaju da one odbiju saradnju, ombudsman će o tome obavestiti Evropski parlament, koji će zatim doneti adekvatnu odluku. Kada završi istragu, ombudsman donosi *preporuku* kojom obaveštava nadležni organ ili telo protiv koga je žalba i podneta. Nakon određenog roka, ombudsman podnosi izveštaj Evropskom parlamentu i nadležnom organu ili telu protiv koga je žalba podneta, a lice koje je podnelo žalbu će takođe biti obavешteno o završetku istrage i njenim rezultatima.⁴⁰¹

U nadležnosti ombudsmana je da podnosi i *godišnji izveštaj* Evropskom parlamentu o podnetim žalbama, pokrenutim istragama i drugim preduzetim aktivnostima ombudsmana u protekloj godini.⁴⁰²

⁴⁰⁰ Uporedi: *Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties*, Strasbourg, March 1994, Arts. 9-13.

⁴⁰¹ Uporedi: *Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties*, Strasbourg, March 1994, Arts. 2-3 (7).

⁴⁰² Uporedi: *Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties*, Strasbourg, 9 March 1994, Art. 3 (8).

8.7. KRATAK PREGLED INSTITUCIJA NACIONALNOG OMBUDSMANA U POJEDINIM EVROPSKIM ZEMLJAMA

8.7.1. Opšti osvrt

U ovom kratkom pregledu institucije nacionalnog ombudsmana u evropskim zemljama,⁴⁰³ akcenat je stavljen na Švedsku, kao prvu zemlju koja je uvela ovu instituciju. Takođe, ne ulazeći posebno u razmatranje načina izbora, razrešenja ili prestanka mandata ombudsmana, njegovoj finansijskoj nezavisnosti ili pravo da pokreće krivične i druge postupke protiv odgovornih funkcionera javne vlasti i javnih službenika, posebna pažnja posvećena je **nadležnosti ombudsmana** da po sopstvenoj inicijativi ili po pritužbi (žalbi) građana sprovede nezavisnu i nepristrasnu istragu nakon koje organu uprave, najčešće, **upućuje preporuku i mišljenje**. Ovo je naročito važno da bi se objasnila razlika u snazi dokumenata (preporuka i mišljenja) ombudsmana i nekih drugih nezavisnih i samostalnih tela, koja su slična ombudsmanu ali čiji su nalazi, s obzirom na formu pojedinačnog akta kao takvi obavezujući, u čemu i jeste (ako se izuzme polje njihovog delovanja koje je znatno uže i segmentirano) njihova **suštinska razlika** u odnosu na instituciju ombudsmana.

8.7.2. Austrija

Institucija austrijskog ombudsmana je u mnogo čemu specifična. To najpre proističe iz činjenice da je ombudsman zapravo **kolegijalni** a ne **inokosni organ**, ali njegove nadležnosti konvalidiraju sa klasičnom institucijom ombudsmana. Austrijski parlament je 1977. godine usvojio savezni **Zakon koji se tiče funkcije i organizacije narodnog pravobranilaštva (Volksanwaltschaft)** za ograničeni period (od 1977. do 1983). Ovaj zakon je zatim, 1981. godine, inkorporisan u Ustav Austrije, te je najveći deo nadležnosti i rada Narodnog pravobranilaštva danas utvrđen ustavnim odredbama.⁴⁰⁴ ”Ovaj ko-

⁴⁰³ U ovom poglavlju, reč je o skraćenom prikazu uporedno-pravnog iskustva koje je na primeru preko 35 ne samo evropskih zemalja, autor dao u publikaciji: Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo, Ombudsman – *međunarodni dokumenti, uporedno pravo i praksa*, str. 42-142.

⁴⁰⁴ Uporedi: *National Ombudsmen (collection of legislation from 27 countries)*, Commissioner for Civil Rights Protection of Poland, Warsaw, 1998, pp. 7-13.

rak je značio da je Volksanwaltschaft postao stalna odlika austrijske ustavne strukture, i da je privremena priroda prvobitnog zakonodavstva eliminisana, nakon proteka samo dve trećine vremena. Volksanwaltschaft je prevazišao probni stadijum.”⁴⁰⁵

Tako je danas austrijskim Ustavom najpre utvrđeno, da **svako može uložiti žalbu Narodnom pravobranilaštvu** (Volksanwaltschaft) usled povrede prava od strane saveznih organa uprave, uključujući tu i njihove aktivnosti koje zadiru u pravo privatnosti, pod uslovom da je pravo povređeno radom ovih organa i da su prethodno iscrpljena sva pravna sredstva. Takve žalbe moraju biti istražene od strane Narodnog pravobranilaštva. Podnosilac žalbe mora biti obavešten o rezultatima istrage i merama koje je bilo neophodno preduzeti. Narodno pravobranilaštvo može pokrenuti postupak i po službenoj dužnosti (ex officio) kada postoji osnovana sumnja da je došlo do povrede prava.

Narodno pravobranilaštvo će **postupati po žalbama građana** i o tome će podneti izveštaj parlamentu. U okviru svoje nadležnosti, Narodno pravobranilaštvo je samostalno u svom radu.⁴⁰⁶

Organi uprave na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, dužni su da pruže podršku Narodnom pravobranilaštvu (Volksanwaltschaft) u njegovom radu i da mu omoguće nesmetano vršenje inspekcije, pregleda dokumentata i uvida informacija.⁴⁰⁷ Narodno pravobranilaštvo može izdati **preporuku** ili preduzeti **druge mere** prema organu uprave u zavisnosti od razloga svakog konkretnog slučaja. Ono takođe može izdati preporuku nadležnim vlastima u stvarima lokalne uprave i o učinjenoj preporuci će obavestiti najviše savezne organe vlasti. Narodno pravobranilaštvo podnosi **izveštaj** o svom radu Saveznom parlamentu.⁴⁰⁸ Način na koji se žalbe rešavaju zavisi od prirode svakog pojedinog slučaja. Često je dovoljno da Narodno pravobranilaštvo obavesti nadležnog vladinog ministra i guvernera pokrajine o navedenoj povredi prava, koji nakon obavljanja svoje sopstvene istrage, izdaje uputstva kako da se uzrok otkloni. Povodom nesavesnog i nezakonitog rada nekog organa, Pravobranilaštvo **može izdati i preporuku**. Organ na koji se preporuka odnosi **dužan je da postupi** u skladu sa preporukom **u roku od osam nedelja i mora**

⁴⁰⁵ Uporedi: Viktor Pickl, *Institucija ombudsmana u Austriji – Volksanwaltschaft*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3-4, 1990, str. 33.

⁴⁰⁶ Uporedi: *Ustav Austrije* sa izmenama iz 1981. godine, član 148a; Viktor Pickl, *Institucija ombudsmana u Austriji – Volksanwaltschaft*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3-4, 1990., str. 34.

⁴⁰⁷ Uporedi: *Ustav Austrije* sa izmenama iz 1981. godine, član 148b

⁴⁰⁸ Uporedi: *Ustav Austrije* sa izmenama iz 1981. godine, član 148c-d

ga o tome obavestiti, ili mu mora dostaviti pismeno obaveštenje o razlozima usled kojih nije po njoj postupio.⁴⁰⁹ Na zahtev Narodnog pravobranilaštva, Ustavni sud Austrije izneće svoje mišljenje o odlukama saveznih vlasti. U slučaju različitog tumačenja pravnih propisa između Narodnog pravobranilaštva i Savezne vlade odnosno saveznog ministarstva, sukobe rešava Ustavni sud po zahtevu Savezne vlade odnosno Narodnog pravobranilaštva na zatvorenoj sednici.⁴¹⁰

8.7.3. Danska

Danska je jedna od prvih zemalja koja je u svoj pravni sistem uvela instituciju ombudsmana.⁴¹¹ Ustavni osnov za uvođenje institucije obudsmana u Danskoj sadržan je u Ustavu Danske iz 1953. godine i glasi: „**Parlament (Folketing) bira jedno ili dva lica, koje neće biti članovi Parlamenta, da nadzire rad civilne i vojne administracije.**” Na osnovu ove ustavne odredbe, donet je 1954. godine **Zakon o ombudsmanu**, a prvi ombudsman je stupio na dužnost marta 1955. godine.⁴¹² Trenutno važeći zakonski osnov je **Zakon o ombudsmanu** iz 1996. godine i njime su regulisani nadležnost, postupanje i uslovi izbora i razrešenje ombudsmana.⁴¹³ U skladu sa danskim Ustavom, zakonom je bliže utvrđeno da se nadležnost ombudsmana proteže na sve delove javne uprave ali ne i na sudove. U slučaju da kompanije, institucije, udruženja i drugi subjekti, potpadaju pod odredbe **Zakona o javnoj upravi** ili **Zakona o pristupu podacima javne uprave** ili **Zakona o zaštiti podataka**, ombudsman može proširiti svoju nadležnosti i na ove subjekte. Ombudsman neće uzimati u obzir žalbe protiv organa (tela) koja donose odluke o sporovima između privatnih lica čak i ako se to telo može posmatrati kao deo javne uprave.⁴¹⁴

⁴⁰⁹ Viktor Pickl, *Institucija ombudsmana u Austriji – Volksanwaltschaft*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3-4, 1990, str. 35-36.

⁴¹⁰ Uporedi: *Ustav Austrije* sa izmenama iz 1981. godine, član 148e-f

⁴¹¹ Uporedi: Miodrag Jovičić, *Ombudsman – čuvar zakonitosti i prava građana*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1969, str. 11.

⁴¹² Uporedi: Miodrag Jovičić, *Ombudsman – čuvar zakonitosti i prava građana*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1969, str. 11.

⁴¹³ Uporedi: *National Ombudsmen (collection of legislation from 27 countries)*, Commissioner for Civil Rights Protection of Poland, Warsaw, 1998, pp. 41-46; *The ombudsman Act*, no. 473, 1996.

⁴¹⁴ Uporedi: *The ombudsman Act*, no. 473, 1996, Ch 2. *The jurisdiction of the Ombudsman*, Par. 7.

Ombudsman podnosi **godišnji izveštaj** o svom radu danskom Parlamentu. Izveštaj mora biti objavljen. Ako je u svom izveštaju ombudsman pomenuo ministre ili organe lokalne samouprave ili određeni konkretni slučaj, u izveštaju mora navesti šta je određeni funkcioner ili organ izneo u svoju odbranu.⁴¹⁵

U pogledu pravila postupka, zakonom je utvrđeno da **svako** može podneti pritužbu ombudsmanu protiv navedenih organa odnosno tela. Pritužba se podnosi ombudsmanu u **pisanoj formi** u zapečaćenoj koverti. Ombudsman može pokrenuti postupak i po **sopstvenoj inicijativi (ex officio)**.⁴¹⁶ U toku postupka, ombudsman utvrđuje da li su određeni pojedinačni akti doneti od strane funkcionera i organa uprave i drugih tela nad kojima ombudsman vrši kontrolu, doneti suprotno postojećim pravnim aktima, odnosno da li su počinili određene greške u vršenju svojih dužnosti. Nakon sprovedenog postupka ombudsman može **kritikovati rad određenog funkcionera, organa ili tela, izdati preporuku** ili na **drugi pogodan način izneti svoje mišljenje**.⁴¹⁷ Ukoliko se u toku postupka pred ombudsmanom utvrdi da su od strane organa državne uprave i drugih organa i tela učinjene određene greške ili zloupotrebe, ombudsman će o tome obavestiti Komitet za pravne poslove danskog Parlamenta i odgovornog ministra ili organe lokalne vlasti.⁴¹⁸

8.7.4. Finska

Druga zemlja, koja je u svoj pravni sistem uvela instituciju ombudsmana bila je Finska. Do 1805. godine, Finska je bila pod švedskom vlašću, ali je te godine pripojena Rusiji kao autonomno Veliko vojvodstvo. Finska je, u ovom periodu, uživala relativno veliki autonomni status, te je u osnovi zadržala sopstveni pravni sistem, koji je obuhvatao i postojanje kancelara pravde, isto kao i u periodu švedske dominacije. Po oslobođenju Finske 1917. godine, njenim prvim Ustavom iz 1919. godine, predviđeno je i uvođenje institucije ombudsmana, koji od tada do danas postoji neprekidno. U Finskoj postoji

⁴¹⁵ Uparedi: *The ombudsman Act*, no. 473, 1996., Ch. 3. *The relationship with the Folketing*, Pars. 10-12.

⁴¹⁶ Uparedi: *The ombudsman Act*, no. 473, 1996, Ch. 4 *Lodging a complaint*, Pars. 13-16; Ch. 5. *Initiating own-initiative investigations and inspection*, Pars. 17-18.

⁴¹⁷ Uparedi: *The ombudsman Act*, no. 473, 1996, Ch. 6., *The case investigation* Pars. 19-20.

⁴¹⁸ Uparedi: *The ombudsman Act* no. 473, 1996, Ch. 7. *Assessment and reaction*, Pars. 21-25.

samo jedan parlamentarni ombudsman koji je nadležan istovremeno i za civilne i za vojne stvari. Ustavom Finske iz 1919. godine, kojim je u finsko pravo uvedena institucija ombudsmana utvrđeno je da: „Parlament na početku svakog redovnog saziva, bira, na mandatni period od četiri godine, jednog istaknutog pravnika za ombudsmana, na način predviđen za izbor predsjedavajućeg parlamenta”⁴¹⁹

Ustavom Finske iz 1919. godine, kojim je u finsko pravo uvedena institucija ombudsmana utvrđeno je da: „*Parlament na početku svakog redovnog saziva, bira, na mandatni period od četiri godine, jednog istaknutog pravnika za ombudsmana, na način predviđen za izbor predsjedavajućeg parlamenta.*”

Ombudsman, u skladu sa Instrukcijama koje priprema i usvaja Parlament, vrši ***nadzor nad primenom zakona*** od strane sudova i drugih državnih organa i državnih službenika u vršenju njihovih dužnosti, kao i nad zaposlenim u javnim preduzećima i drugim licima koje obavljaju određene javne funkcije. U vršenju svojih dužnosti, Parlamentarni ombudsman će ***takođe nadgledati i stanje i ostvarivanje osnovnih ljudskih prava. Instrukcije Parlamenta o radu parlamentarnog ombudsmana*** donete su 1920. godine, i one su, sa kasnijim izmenama i dopunama i danas na snazi.⁴²⁰ Prema Instrukcijama, u ***nadležnosti ombudsmana*** je da ***kontrolirše rad sudova i drugih državnih organa kao i zaposlenih u javnim službama i drugih lica koja obavljaju javne funkcije***. Parlamentarni ombudsman je nadležan da preduzme odgovarajuće ***mere*** ako sudija, državni funkcioner ili zaposleni u javnim službama odnosno lica koja obavljaju druge javne funkcije, povrede prava građana, prekoračuju svoja ovlašćenja ili zanemaruje svoje obaveze.⁴²¹ Parlamentarni ombudsman ima pravo da prisustvuje sednicama Ministarskog saveta, sudova i drugih organa vlasti, kao i da dobija podatke iz izveštaja Ministarskog saveta i ministarstava, kao i sudova i od drugih organa vlasti.⁴²² Parlamentarni ombudsman ima, kao i Kancelar pravde, pravo da podnese tužbu protiv predsednika ili člana Vrhovnog suda ili Vrhovnog administrativnog suda. Ombudsman ima i pravo da dobije sve neophodne informacije od organa i tela nad kojima vrši

⁴¹⁹ Uporedi: Miodrag Jovičić, *Ombudsman – čuvar zakonitosti i prava građana*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1969, str. 11.

⁴²⁰ Uporedi: *The Regulation of the Parliamentary Ombudsman* (10 January 1920/2, with later amendments).

⁴²¹ Uporedi: *The Regulation of the Parliamentary Ombudsman*, 1920 (with later amendments), Art. 1.

⁴²² Uporedi: *The Regulation of the Parliamentary Ombudsman*, 1920 (with later amendments), Art. 2.

nadzor.⁴²³ Ako se pisana pritužba upućena parlamentarnom ombudsmanu odnosi na nedozvoljeno ili protivzakonito postupanje lica ili organizacija nad kojima ombudsman ima pravo vršenja nadzora, on će *pokrenuti istragu* o tom slučaju, sem u slučaju kada je, na osnovu odredbi o podeli nadležnosti između Kancelara pravde i Parlamentarnog ombudsmana, konkretni slučaj u pretežnoj nadležnosti Kancelara pravde. Ako takav subjekt *ne postupi po preporukama ombudsmana*, on će neposredno goniti javnog službenika za koga smatra da je učinio nezakonit odnosno nepravilan akt ili će narediti izricanje disciplinske mere protiv takvog službenika.⁴²⁴ Parlamentarni ombudsman podnosi *godišnji izveštaj* o svom radu Parlamentu. U izveštaju će, kad god je to potrebno, ukazati Parlamentu na nejasne i kontradiktorne odredbe zakona, naročito ako usled njih dolazi do različitih tumačenja ili pravne nesigurnosti, pri čemu ima mogućnost da podnosi predloge za njihovu izmenu. Parlamentarni ombudsman će, kada smatra da je to neophodno, podnositi Parlamentu i izveštaje o pojedinim slučajevima. On će takođe, i na druge načine pružati informacije o svom radu.

8.7.5. Francuska

Francuski ombudsman, odnosno *Medijator* iako inspirisan švedskim ombudsmanom bliži je sistemu ombudsmana Velike Britanije, mada se i od njega razlikuje.⁴²⁵ "Institucija je ponikla usled težnje da se korisnicima uprave u odnosu sa upravom, koju sve više osećaju kao sveobuhvatnu, anonimnu, čak i nehumanu, obezbedi zaštitnik pristupačniji nego sud i koji bi bio slobodan i ovlašćen da ne bude vezan samo za poštovanje prava".⁴²⁶ Medijator – francuski ombudsman, uveden je Zakonom 1973. godine. Zakon je pretrpeo više izmena (1976, 1989, 1992), ali je i danas još uvek na snazi.⁴²⁷

⁴²³ Uporedi: *The Regulation of the Parliamentary Ombudsman*, 1920 (with later amendments), Arts. 5-6.

⁴²⁴ Uporedi: *The Regulation of the Parliamentary Ombudsman*, 1920 (with later amendments), Art. 7.

⁴²⁵ Uporedi: Dragaš Denković, *Medijator – Le Mediateur; (francuski ombudsman)*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1-4, 1983, str. 258.

⁴²⁶ Jean Rivero, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1987, pp. 424-425.

⁴²⁷ Law no. 73-6 of 3rd January 1973, supplemented by Law no. 76-1211 of 24th December 1976 and by Law no. 89-18 of 13th January 1989, and modified by Law no. 92-125 of 6th February 1992.

Zakonom o medijatoru, utvrđeno je da je *Medijator, kao nezavisno telo, nadležan za pritužbe građana u vezi sa vršenjem delatnosti javne uprave, organa teritorijalne autonomije, javnih ustanova i svih organizacija koje vrše javnu službu, pri uspostavljanju upravno-pravnih odnosa*. U okviru svoje nadležnosti, ombudsman neće primati bilo kakva uputstva ni od jednog organa vlasti.⁴²⁸ Medijatora imenuje dekretom Ministarski savet na period od 6 godina, što predstavlja značajno odstupanje u odnosu na jedno od osnovnih svojstava ombudsmanske institucije da je ombudsman institucija parlamenta. Iz istog razloga, da bi se obezbedila njegova nezavisnost i nepristrasnost, zakonom je utvrđeno da jedini razlog usled koga funkcija medijatora za vreme trajanja mandata može prestati odnosno usled koga medijator može biti razrešen, jeste ukoliko medijator nije u stanju da nastavi da vrši svoje dužnosti.⁴²⁹

Zakonom je predviđeno da medijator pokreće postupak na *zahev fizičkog lica* (ali ne i pravnog). Svako fizičko lice koje smatra, u okviru stvari koje se na njega odnose, da jedan organ državne uprave, organ teritorijalne autonomije, javne ustanove ili drugih organizacija koje vrše javnu službu, nisu obavljali svoju delatnost u skladu sa zadacima javne službe, može pojedinačnom pritužbom tražiti da stvar bude izneta pred Medijatora. U tom smislu, odgovarajuću pritužbu (zahtev – reklamaciju) *podnosi članu Parlamenta, odnosno poslaniku ili senatoru*, s molbom da reklamaciju uputi Medijatoru. Poslanik ili senator, ceni da li je Medijator ovlašćen za taj predmet odnosno da li reklamacija zaslužuje intevenciju Medijatora. I članovi parlamenta, po sopstvenoj inicijativi, mogu da se obrate Medijatoru. Medijator takođe, može pokrenuti postupak i po *sopstvenoj inicijativi*.⁴³⁰

Postupanje po pritužbi (reklamaciji) dalje je razrađeno odredbama ovog zakona, kao i ovlašćenja Medijatora. Medijator, u pogledu otklanjanja uočenih nepravilnosti ima *dve vrste* ovlašćenja: *davanje preporuke organu sa ciljem regulisanja pojedinačnog problema* i davanje *predloga određenom organu, kako bi se poboljšalo njegovo funkcionisanje*, odnosno izbegle buduće greške u radu.

Medijator takođe može, ukoliko proceni da bi striktna primena pravnih propisa dovela do nepravde, postupajući po predstavci, postupiti na

⁴²⁸ Uporedi: Law no. 73-6; 76-1211; 89-18; 92-125, Section. 1; Dragan Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast (doktorska disertacija)*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2000, str. 90-95.

⁴²⁹ Uporedi: Law no. 73-6; 76-1211; 89-18; 92-125, Sections 2-3.; Dragaš Denković, *Medijator – Le Mediateur; (francuski ombudsman)*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1-4, 1983, str. 258.

⁴³⁰ Uporedi: Law no. 73-6; 76-1211; 89-18; 92-125, Section. 6.

dva načina: predložiti odgovarajućem organu povodom određene odluke, da preduzme sve mere koje procenjuje da su takvog karaktera da mogu dovesti do otklanjanja nedostataka, ili pokrenuti inicijativu da se izvrše odgovarajuće izmene i dopune zakona čija bi striktna primena dovođila do nepravdi.⁴³¹

Dekretom iz 1986. godine, koji se odnosi na predstavnike Medijatora u departmanima, uspostavljen je tzv. **Odsek delegata**. Oni intervenišu u ime Medijatora na lokalnom nivou i ako smatraju da postoji slučaj koji mora da se reši pre nego što za to bude kasno, oni mogu savetovati podnosioca žalbe da se obrate članu Parlamenta. Trenutno postoji 121 delegat. Na ovaj način, dekoncentrisana je struktura francuskog Medijatora.⁴³²

8.7.6. Hrvatska

Hrvatska je prva država sa prostora bivše SFRJ koja je u svoj sistem uvela ombudsmana pod nazivom **Pučki pravobranitelj**.⁴³³ Ustavni osnov za uvođenje institucije ombudsmana u Hrvatskoj sadržan je u Ustavu Republike Hrvatske iz 1991. godine koji glasi: „Pučki je pravobranitelj opunomoćenik Sabora Republike Hrvatske koji štiti ustavna i zakonska prava građana u postupku pred državnom upravom i telima koja imaju javne ovlasti. Pučkog pravobranitelja bira Zastupnički dom na vrijeme od osam godina. Uvjeti za izbor i razrješenje, djelokrug i način rada pučkog pravobranitelja i njegovih zamjenika uređuju se zakonom”.⁴³⁴

Zakon o pučkom pravobranitelju donet početkom oktobra 1992. godine i njime je regulisana nadležnost, postupanje i uslovi za izbor i razrešenje pučkog pravobranitelja.⁴³⁵ Pravobranitelj je **nezavistan i samostalan u vršenju**

⁴³¹ Uporedi: Law no. 73-6; 76-1211; 89-18; 92-125, Section. 9; Dragan Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast (doktorska disertacija)*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2000, str. 92.

⁴³² Dragan Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast (doktorska disertacija)*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2000, str. 95.

⁴³³ Uporedi: Dragan Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast (doktorska disertacija)* Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2000, str. 118-122.

⁴³⁴ Uporedi: *Novi ustavi na tlu bivše Jugoslavije*, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1995, str. 58; *Ustav Republike Hrvatske*, 1991, Deo IV: *Ustrojstvo državne vlasti*, čl. 93.

⁴³⁵ Uporedi: *Zakon o pučkom pravobranitelju*, „Narodne novine Republike Hrvatske” br. 60/92.

svoje funkcije i niko ne može da mu izdaje uputstva i naloge za njegov rad, a u svom radu dužan sa se pridržava principa pravde, morala i pravičnosti.⁴³⁶

Svako ima pravo da podnese žalbu ombudsmanu zbog kršenja Ustavom i zakonom proklamovanih prava, od strane administrativnih organa i drugih ovlašćenih tela. Pravobranitelj *slobodno odlučuje* da li će žalbu uzeti u razmatranje ili ne i šta će povodom nje preduzeti. Pučki pravobranitelj može pokrenuti postupak i po sopstvenoj inicijativi. Podnosilac žalbe je oslobođen plaćanja troškova. Povodom *osnovanih žalbi* kojim je utvrđeno kršenje ustavom i zakonom proklamovanih prava i sloboda građana u konkretnom slučaju od strane državnih organa i tela, narodni pravobranitelj može: *upozoriti državni organ, zahtevati odgovor, izdati preporuku*.⁴³⁷

8.8. OMBUDSMAN (ZAŠTITNIK GRAĐANA) U SRBIJI – ISTORIJSKI RAZVOJ INSTITUCIJE U SFRJ, SRJ I REPUBLICI SRBIJI

Širenje institucije ombudsmana tokom šezdesetih i sedamdesetih godina prošlog veka, imalo je svoju refleksiju i u nekadašnjoj SFRJ. Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija je često, u ovom periodu, preuzimala novonastala uporedno-pravna rešenja razvijenih evropskih zemalja, ali ih je stavljala u koncept tadašnjeg socijalističkog samoupravnog društva. To se desilo i sa institucijom ombudsmana. Mnogi značajni pravni teoretičari tadašnje Jugoslavije još tokom šezdesetih i početkom sedamdesetih godina dvadesetog veka, pisali su i zalagali su se za uvođenje ove institucije.⁴³⁸

⁴³⁶ Uporedi: *Zakon o pučkom pravobranitelju*, „Narodne novine Republike Hrvatske” br. 60/92, čl 2.

⁴³⁷ Uporedi: *Zakon o pučkom pravobranitelju*, „Narodno novine Republike Hrvatske” br. 60/92, čl. 12-13.

⁴³⁸ Uporedi: Bogdan Zlatić, *Kontrola zakonitosti rada državne administracije u Danskoj*, Naša zakonitost, br. 9-10, 1958, str. 473-474; Jovan Đorđević: *Politički sistem: prilog nauci o čoveku i samoupravljanju*, Savez Udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1967, str. 636-638; 2. izd., 1971, str. 636-638; Novo dopunjeno i izmenjeno izd., Privredni pregled, Beograd, 1973, str. 575-576; Novo dopunjeno i izmenjeno izd., Savremena administracija, Beograd, 1977, str. 678-679 i dr; Miodrag Jovičić, *Ombudsman, čuvar zakonitosti i prava građana*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1969; Dragaš Denković, *Ombudsman kao zaštitnik zakonitosti i prava građana*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2, 1968, str. 229-242. Vojislav Koštunica, *Ombudsman i naš*

Ipak, ključni značaj imala je rasprava koja je održana u okviru Ustavnog suda Srbije 1972. godine, iz koje je kao glavni zaključak proistekao da je „funkcija ombudsmana funkcija prioriteta društva nad državom, prioriteta slobode nad ekstremnom prinudom.”⁴³⁹ Sve veći broj rasprava i članaka koji su održani i objavljeni početkom sedamdesetih godina, uticali su na tadašnje vlasti, da u skladu sa potrebama socijalističkog samoupravnog društva stvore „novu” kvazi-ombudsmansku instituciju oličenu u instituciji **društvenog pravobranioca samoupravljanja**, koja je uvedena u tadašnji pravni sistem Ustavom SFRJ iz 1974. godine, kao i ustavima tadašnjih republika i pokrajina⁴⁴⁰

Međutim, u konceptu tzv. „socijalističkog samoupravnog društva”, nije bilo reči o instituciji čiji je glavni cilj kontrola uprave i zaštita ljudskih prava već, kako je to proizilazilo iz tadašnjeg Saveznog Ustava, zaštita samoupravljanja i društvene svojine, kao osnova i uslova za ostvarivanje socijalističkog samoupravnog sistema. Društveni pravobranilac samoupravljanja, kao samostalni organ društvene zajednice, preuzima mere i pravna sredstva i vrši druga zakonom predviđena prava i dužnosti radi ostvarivanja zaštite samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine.⁴⁴¹

Na osnovu ovih ustavnih odredbi, već 1975. godine donesen je *Savezni Zakon o Društvenom pravobraniocu samoupravljanja*⁴⁴² kojim su utvrđena načela o položaju, pravima i dužnostima Društvenog pravobranioca samoupravljanja, dok se konkretni oblici organizacije i nadležnosti, kao i druga pitanja, bila regulisana odgovarajućim republičkim, odnosno pokrajinskim zakonima.

politički sistem, Gledišta, br. 2, 1970, str. 309-316. Vojislav Koštunica, *Savetovanje o funkcijama ombudsmana i zaštiti ljudskih prava i zakonitosti kod nas*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 4, 1971, str. 488-492; Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1975, str. 318, 807; 2. dopunjeno izd., 1976, str. 332; 3. dopunjeno izd., 1978, str. 332 i dr.

⁴³⁹ Uporedi: Radni materijal sa rasprave u Ustavnom sudu Srbije: *O funkciji ombudsmana – iskustvo i pravni problemi*, Beograd, 12. april 1972. Izvod završnog izlaganja prof. dr Jovana Đorđevića kojim je rasprava zaključena, str. 86-87.

⁴⁴⁰ Uporedi: *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije*, Službeni list SFRJ, br. 9/74, čl. 131, 288, 374, 387. kao i odgovarajući članovi ustava republika, odnosno pokrajina.

⁴⁴¹ Uporedi: *Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije*, Službeni list SFRJ, br. 9/74, čl. 131, 288, 374, 387. kao i odgovarajući članovi ustava republika, odnosno pokrajina.

⁴⁴² Uporedi: *Zakon o Društvenom pravobraniocu samoupravljanja*, Službeni list SFRJ, br. 36/75; 20/82, kao i odgovarajući zakoni o društvenom pravobraniocu republika, odnosno pokrajina.

Međutim, vremenom se društveni pravobranilac samoupavljanja "izgubio" u mnoštvu organa, te da se njegova uloga svela na neku vrstu „inspektora”. Ni Društveni pravobranilac ni drugi oblici društvenih institucija nisu imali zadatak da štite univerzalna ljudska prava i slobode građana kao tekovina civilnog društva i civilizacijske tekovine, već samo određena prava radnika ili građana uobličena konceptom društvene svojine i socijalističkog samoupravljanja.⁴⁴³

Nastavak je usledio tokom devedesetih godina. Primetno je, da u procesu raspada bivše SFRJ, ni Ustav Srbije iz 1990. godine, niti Ustav Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. godine, nije predvideo ovu instituciju.⁴⁴⁴ Bez obzira na to, izvesnih pokušaja i na tadašnjem saveznom kao i na nivou tadašnje Srbije je bilo. Tako je već Savezni sekretarijat za pravosuđe i upravu SFRJ, u okviru Savezne vlade Ante Markovića, pripremao **Predlog za donošenje zakona o Saveznom savetu za zaštitu prava i sloboda građana sa Nacrtom** (april 1991), u kome je institucija ombudsmana, po svojoj formi i karakteru više podsećala na Komisiju za ljudska prava o čemu je već bilo reči. Već u maju 1991. godine u Skupštini Srbije pojavile dve inicijative tadašnjih narodnih poslanika Živka Kulića i Mileta Ilića, tačnije **Predlog Zakona o narodnom zaštitniku** (15. maj 1991) i **Predlog zakona o narodnom punomoćniku** (23. maj 1991), koje su ubrzo odbačene. Sve do pada Miloševićevog režima 2000. godine, nije bilo mesta za ombudsmana kao zaštitnika građana, što je samo posledica činjenice da su u represivnom Miloševićevom sistemu, ljudska prava bila znatno sužena, pa mesta za ombudsmana kao zaštitnika prava građana nije ni bilo.

Međutim, proces redefinisanja državnog statusa Savezne Republike Jugoslavije a zatim i Državne zajednice Srbije i Crne Gore, kao i nestabilna politička situacija u Srbiji, ubistvo predsednika Vlade Republike Srbije Zorana Đinđića marta 2003. godine, vanredni parlamentarni izbori krajem iste godine, proces konstituisanja nove Vlade 2004. godine i drugi događaji, ostavili su Srbiju bez republičkog ombudsmana sve do 2005. godine, kada je napokon usvojen **Zakon o zaštitniku građana**.⁴⁴⁵ Međutim prvi Zaštitnik građana na nivou Republike Srbije izabrala je, shodno ovom zakonu, Narodna skupština Republike Srbije

⁴⁴³ Uporedi: Marek Szubiakowski, Stevan Lilić, *Pravobranilac prava građana u Poljskoj i društveni pravobranilac samoupravljanja u Jugoslaviji (paralele)*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3-4, 1990, str. 132-140.

⁴⁴⁴ O razlozima usled kojih je Ustav Srbije iz 1990. godine izostavio instituciju ombudsmana opširnije: Stevan Lilić, *Zašto je Ustav ostavio Srbiju bez Ombudsmana?*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2-3, 1991.

⁴⁴⁵ *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07.

tek u junu 2007. godine. Kancelarija zaštitnika građana je svečano otvorena u februaru 2008. godine. Međutim, četiri zamenika Zaštitnika, izabrani su tek sredinom 2008. godine o čemu je već prethodno bilo reči.

Ipak, pokušaja na različitim novoima, od 2001. godine je bilo. Tako je Nacrt saveznog *Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda* izrađen u okviru Saveznog ministarstva pravde već sredinom juna 2001. godine da bi ga već sredinom avgusta iste godine, Savezna vlada prihvatila kao zvaničan ***Predlog zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda*** i uputila u proceduru Skupštini tadašnje SRJ. Međutim, o njemu tadašnji saziv Skupštine SRJ nikada nije odlučivao.

S druge strane, na nivou Republike Srbije, tadašnje republičko Ministarstvo pravde i lokalne samouprave izradilo je krajem 2001. godine Nacrt zakona o ombudsmanu. Kasnije je, uz izvesne izmene i dopune (uključujući i promenu naziva institucije ombudsmana u termin "Narodni advokat"), ovaj tekst postao i zvaničan ***Predlog zakona o Narodnom advokatu*** Vlade Republike Srbije koji je upućen Narodnoj skupštini Republike Srbije na usvajanje u maju 2002. godine. I ovaj Predlog doživeo je istu sudbinu kao i Predlog zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda na saveznom nivou, jer je nakon formiranja nove vlade 2004. godine, ovaj Predlog vraćen u okvire nadležnih resornih ministarstava.

Umesto da Predlog zakona o Narodnom advokatu bude u izvesnoj meri doraden i unapređen, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu je 2004. godine ponovo pošlo od početka. Izrađen je nov Nacrt zakona o zaštitniku građana, koji je tokom 2005. godine postao i zvaničan ***Predlog zakona o zaštitniku građana*** tadašnje Vlade, koji je zatim upućen i u skupštinsku proceduru. Narodna Skupština Republike Srbije ga je usvojila sredinom 2005. godine godine, čime je Srbija napokon, bar formalno, dobila ***republičkog (odnosno kasnije nacionalnog) ombudsmana***.

Zakon je ostavio rok Narodnoj skupštini da izabere Zaštitnika građana u roku od 6 meseci od dana donošenja ovog zakona, ali je Narodna skupština Zaštitnika građana imenovala tek nakon donošenja Ustava u oktobru 2006. godine i još jednog kruga parlamentarnih izbora iz januara 2007. godine, u junu 2007. godine. Tako je Srbija, konačno, punih 7 godina nakon demokrat-skih reformi izabrala prvog ombudsmana. Ustavom Srbije iz 2006. godine, Zaštitnik građana odnosno ombudsman, je postao i ustavna kategorija u Republici Srbiji.

S druge strane, ***Zakon o lokalnoj samoupravi*** iz 2002. godine, dao je mogućnost lokalnim samoupravama da uvedu lokalne ombudsmana (građanske branioc, kasnije zaštitike građana), a slično odredba u Zakonu o prenoše-

nju nadležnosti, dala je mogućnost i autonomnoj pokrajini Vojvodini da instituciju ombudsmana na nivou AP Vojvodine uvede Odlukom o pokrajinskom ombudsanu iz 2002. godine, a institucija je započela sa radom 2004. godine.

8.9. USTAVNI I ZAKONSKI OKVIR ZAŠTITNIKA GRAĐANA U SRBIJI

8.9.1 . Ustav Republike Srbije i Zaštitnik građana

Ustav iz 2006. godine napokon je instituciju ombudsmana – zaštitnika građana podigao na ustavni nivo. Ustavom je **predviđeno**: „Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština u skladu sa Ustavom i zakonom. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština. O zaštitniku građana se donosi zakon”. Tako je ombudsman, odnosno zaštitnik građana napokon postao ustavna kategorija i u Republici Srbiji.⁴⁴⁶

8.9.2. Zakonski okvir institucije Zaštitnika građana u Srbiji – garancije nezavisnosti, izbor i prestanak funkcije

Zakonom o zaštitniku građana, najpre su **utvrđeni osnovni pojmovi i garancije nezavisnosti**. Zaštitnik građana u Srbiji je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organi uprave). Zaštitnik građana se stara o za-

⁴⁴⁶ *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS”, 98/2006, Peti deo, *Uređenje vlasti*, čl. 138. *Zaštitnik građana*.

štiti i unapređenju ljudskih i manjinskih sloboda i prava, ali pojam *građanin* u smislu ovog zakona ***ne obuhvata samo svako fizičko lice*** (uključujući ne samo domaće već i strane državljane), već i svako domaće i strano ***pravno lice*** o čijim pravima odlučuju organi državne uprave. ***Zaštitnik građana je nezavisan i samostalan u obavljanju poslova*** utvrđenih ovim zakonom i niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje. U obavljanju poslova iz svoje nadležnosti Zaštitnik građana postupa u okviru Ustava, zakona i drugih propisa i opštih akata, kao i ratifikovanih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava. ***Zaštitnik građana*** za svoj rad ***odgovara Narodnoj skupštini*** (u daljem tekstu: Skupština). Sedište Zaštitnika građana je u Beogradu, ali Zaštitnik može obrazovati kancelariju i van svog sedišta.⁴⁴⁷

Izbor i prestanak funkcije Zaštitnika građana takođe je detaljno regulisano. U skladu sa Ustavom i Ustavnim zakonom,⁴⁴⁸ Zaštitnika građana bira Skupština ***kvalifikovanom većinom***, odnosno ***većinom glasova svih narodnih poslanika***, na ***predlog odbora*** Narodne skupštine nadležnog za ***ustavna pitanja***. Kandidata za Zaštitnika građana Odboru ima pravo da predloži svaka poslanička grupa u Skupštini. Predlog za izbor Zaštitnika građana utvrđuje se većinom glasova od ukupnog broja članova Odbora. Zaštitnik građana se bira na vreme od pet godina i isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju. Za Zaštitnika građana može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava sledeće uslove: ***da je diplomirani pravnik***, da ima ***najmanje deset godina iskustva*** na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, ***da poseduje visoke moralne i stručne kvalitete*** i da ima ***zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana***. Prvi od navedenih uslova međutim, može biti sporan. U praksi u svetu, pokazalo se da ombudsman ***ne mora biti isključivo*** diplomirani pravnik, već da to mogu biti i novinari, sociolozi kao i predstavnici drugih, pre svega društvenih profesija.⁴⁴⁹

Da bi se izbegla „inflacija” posebnih ombudsmana koji bi štitili samo posebne kategorije građana odnosno tzv. ***ranjivih društvenih grupa***, Zakonom je predviđeno da Zaštitnik građana ima četiri zamenika koji mu pomažu u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom, u okviru ovlašćenja koji im on prenese, pri čemu Zaštitnik građana posebno vodi računa o tome da se

⁴⁴⁷ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, 1-3.

⁴⁴⁸ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS”, 98/06, *Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Srbije*, „Službeni glasnik RS”, 98/06.

⁴⁴⁹ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, 4-5.

obezbedi određena specijalizacija za obavljanje poslova iz nadležnosti Zaštitnika građana, pre svega u pogledu **zaštite prava lica lišenih slobode, ravnopravnosti polova, prava deteta, prava pripadnika nacionalnih manjina i prava osoba sa invaliditetom**. Zamenike Zaštitnika građana bira Skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, **na predlog** Zaštitnika građana. I ovo **zakonsko rešenje je dobro**, jer se na taj način Zaštitniku daje mogućnost da samo odabere „tim” koji će na najefikasniji način štititi ljudska prava. Zamenici Zaštitnika građana biraju se na vreme od pet godina i isto lice može najviše dva puta uzastopno biti birano na ovu funkciju. Zamenici moraju da ispunjavaju i posebni uslove za izbor, koji su slični sa onim koji se zahtevaju i za izbor Zaštitnika građana. Zaštitnik građana i njegovi zamenici pre stupanja na dužnost polažu zakletvu pred Skupštinom, odnosno pred predsednikom Skupštine (zamenici). Smatra se da je Zaštitnik građana, odnosno zamenik Zaštitnika građana stupio na dužnost momentom polaganja zakletve. Sa funkcijom Zaštitnika građana, odnosno zamenika Zaštitnika građana nespojivo je **obavljanje druge javne funkcije ili profesionalne delatnosti, kao i obavljanje druge dužnosti ili posla koji bi mogao uticati na njihovu samostalnost i nezavisnost**. Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana **ne mogu biti** članovi političkih stranaka. Međutim, Zakon je ostavio dosta mogućnosti za **zloupotrebu** prethodnog stava u **političke svrhe**, jer ona važi samo od momenta stupanja Zaštitnika građana na funkciju, što otvara dosta prostora za manipulaciju, jer u trenutku kada Odbor predlaže kandidata, kandidat za zaštitnika građana **još uvek može biti član političke organizacije**, čime je izbor ostao uslovljen političkom voljom vladajuće političke elite. Zaštitnik građana i njegovi zamenici uživaju imunitet kao narodni poslanici. U ovom delu, još jedna pravna norma zahteva posebnu pažnju. Naime zakonom je predviđeno da ... „Zaštitnik građana i zamenik Zaštitnika građana ne mogu davati **izjave političke prirode**.” Međutim, kao „**izjave političke prirode**” mogu se tumačiti i izjave Zaštitnika građana koje se odnose na rad pojedinog funkcionera javne vlasti u kontekstu ljudskih prava ili izjave koje bi se odnosile na pitanje statusa Kosova, a koje mogu biti u vezi sa stanjem ljudskih prava na ovoj teritoriji. Kako bi i ove izjave mogle biti „**cenjene**” kao političke, to bi mogle da bude i razlog za prestanak mandata Zaštitnika odnosno njegovog zamenika **razrešenjem**, usled **nesavesnog** obavljanja funkcije, čime se hipotetički, nadležnosti Zaštitnika građana znatno ograničavaju.⁴⁵⁰

⁴⁵⁰ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 6-16.

8.9.3. Nadležnosti Zaštitnika građana

Nadležnosti Zaštitnika građana su brojne i slojevite, i mogu se *podeliti na nekoliko grupa*.

Prvu grupu nadležnosti čine *opšte nadležnosti*, koje su slično kao u Poljskoj, usmerene u *dva pravca: prema građanima i prema nadležnim državnim organima*. *Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave*, ako se radi o povredi *republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata*. S druge strane, Zaštitnik građana je ovlašćen da *kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave*. Međutim, Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad *Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava, odnosno pravosudne, skupštinske i druge uprave*, što jeste jedno od ograničenja ovog zakona.⁴⁵¹

Druga grupa nadležnosti u načelu se odnosi na mogućnost Zaštitnika građana da *neposredno i aktivno učestvuje u izgradnji celovitog i neprotivrečnog pravnog sistema* koji se odnosi na ljudska prava. U okviru ove grupe nadležnosti Zaštitnik građana najpre ima pravo *predlaganja zakona* iz svoje nadležnosti, ovlašćen je da Vladi odnosno Skupštini podnese *inicijativu za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata*, ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima, kao i da *inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata*, kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana, pri čemu je Vlada, odnosno nadležni odbor Skupštine *dužan da ih razmatra*. Zaštitnik je takođe ovlašćen da u postupku pripreme propisa *daje mišljenja Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa*, ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana. Zaštitnik je ovlašćen i da *pokrene postupak pred Ustavnim sudom* za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata.⁴⁵²

Treću grupu ovlašćenja čine ovlašćenja Zaštitnika građana prema *funkcionerima organa javne vlasti i zaposlenog u organu uprave*. U okviru ove nadležnosti Zaštitnik građana je ovlašćen da: javno *preporuči razrešenje funkcionera* koji je odgovoran za povredu prava građana odnosno da *inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave* koji

⁴⁵¹ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 17.

⁴⁵² Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 18-19.

je neposredno odgovoran za učinjenu povredu i to ako iz ponovljenog ponašanja funkcionera ili zaposlenog proizilazi namera da odbijaju saradnju sa Zaštitnikom građana ili ako se utvrdi da je učinjenom povredom građaninu pričinjena materijalna ili druga šteta većih razmera. U slučaju kada utvrdi da je radnjama funkcionera ili zaposlenog u organu uprave ima elemenata krivičnog ili drugog kažnjivog dela, Zaštitnik građana je ovlašćen da nadležnom organu *podnese zahtev, odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka*.⁴⁵³

Četvrta grupa nadležnosti Zaštitnika građana proističe iz *obaveze organa uprave da sa njim sarađuju*. U okviru ove grupe nadležnosti Zaštitnik ima pravo *pristupa prostorijama* organa uprave, kao i da zahteva od organa uprave *da mu stavi na raspolaganje sve podatke kojima raspolaže a od značaja su za postupak* koji vodi, *bez obzira na stepen njihove tajnosti* osim kada je to u suprotnosti sa zakonom. Takođe, on može *da obavi razgovor sa svakim zaposlenim* u organu uprave kada je to od značaja za postupak koji vodi. Posebna nadležnost koju takođe možemo da svrstamo u ovu grupu je nadležnost Zaštitnika građana da ima *nesmetan pristup zavodima za izvršenje sankcija i drugim mestima na kojima se nalaze lica koja su lišena slobode*, kao i *pravo da sa tim licima razgovara nasamo*.⁴⁵⁴

Peta grupa nadležnosti povezana je za *vođenje nezavisne i nepristrasne istrage*, odnosno *postupaka za utvrđivanje moguće povrede prava građana*. Ovu nadležnost posebno ćemo obraditi kroz odredbe postupka. Bitno je na ovom mestu napomenuti, da na osnovu nadležnosti sprovođenja postupka po pritužbama građana ili sopstvenoj inicijativi, Zaštitnik ima, između ostalog pravo da se obrati *javnosti, Skupštini i Vladi*, a može i da, usled *nepostupanja po preporuci, preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera* koji rukovodi organom uprave.⁴⁵⁵

Takođe, treba napomenuti da su najvniši državni organi, odnosno, predsednik Republike, predsednik i članovi Vlade, predsednik Skupštine, predsednik Ustavnog suda i funkcioneri u organima uprave dužni da Zaštitnika građana, na njegov zahtev, prime najkasnije u roku od 15 dana od dana kada je ovaj zatražio prijem.⁴⁵⁶

⁴⁵³ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 20.

⁴⁵⁴ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 21.

⁴⁵⁵ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 24-32.

⁴⁵⁶ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 23.

8.9.4. Postupak pred Zaštitnikom građana, izveštaj Narodnoj skupštini i služba Zaštitnika

Zaštitnik građana pokreće postupak po pritužbi građana ili po *sopstvenoj inicijativi*. Pored prava na pokretanje i vođenje postupka, Zaštitnik građana ima pravo da *pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja* o pitanjima iz svoje nadležnosti deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava. Svako fizičko ili pravno, domaće ili strano lice koje smatra da su mu aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređena prava može da podnese pritužbu Zaštitniku građana. Ako se radi o povredi prava deteta, pritužbu u ime maloletnog lica može podneti njegov roditelj, odnosno zakonski zastupnik, a ako se radi o povredi prava pravnog lica, pritužbu može podneti lice ovlašćeno za zastupanje tog pravnog lica. Pre podnošenja pritužbe podnosilac je dužan da pokuša da zaštiti svoja prava u *odgovarajućem pravnom postupku*. Zaštitnik građana će uputiti podnosioca pritužbe na pokretanje odgovarajućeg pravnog postupka, ako je takav postupak predviđen, a neće pokretati postupak dok ne budu *iscrpljena sva pravna sredstva*. Ova zakonska odredba, iako donekle neprecizna, ipak ukazuje da se pritužba podnosi kada su iscrpljena pravna sredstva u *jednom postupku* (npr. opštem upravnom postupku) a da *mogućnost vođenja drugog postupka* pred, na primer, sudskom instancom (npr. upravnog spora protiv konačnog rešenja) ne sprečava subjekta prava da podnese i pritužbu Zaštitniku građana. Zaštitnik građana može, u izuzetnim slučajevima pokrenuti postupak i pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva, *ako bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknativa šteta* ili ako se pritužba odnosi na *povredu principa dobre uprave*, posebno nekorektan odnos organa uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima uprave. Pritužba neće biti razmatrana ako je anonimna, ali i od ovog pravila može postojati izuzetak. Zaštitnik građana neće postupati po anonimnim pritužbama. Izuzetno, ako smatra da u anonimnoj pritužbi ima osnova za njegovo postupanje, Zaštitnik građana može pokrenuti postupak po sopstvenoj inicijativi.⁴⁵⁷

Pritužba se podnosi u *pisanoj formi* ili *usmeno* na zapisnik i na podnošenje pritužbe se ne plaća nikakva taksa, niti druga naknada. Pritužba se može podneti *najkasnije u roku od jedne godine* od izvršene povrede prava

⁴⁵⁷ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 24-25.

građana, odnosno od poslednjeg postupanja, odnosno nepostupanja organa uprave u vezi sa učinjenom povredom prava građana. U pritužbi se navodi: ***naziv organa na čiji se rad pritužba odnosi***, opis povrede prava, činjenice i dokazi koji potkrepljuju pritužbu, podatke o tome koja su pravna sredstva iskorišćena i podatke o podnosiocu pritužbe. Lica lišena slobode imaju pravo da pritužbu podnesu u zapečaćenoj koverti. Zaštitnik građana je dužan da postupi po svakoj pritužbi osim ako predmet na koji se odnosi pritužba ne spada u nadležnost Zaštitnika građana, ako je pritužba podneta nakon isteka roka za podnošenje, ako je pritužba podneta pre upotrebe svih raspoloživih pravnih sredstava, ako je pritužba anonimna, ako pritužba ne sadrži potrebne podatke za postupanje, a podnosilac nedostatak ne otkloni ni u naknadnom roku određenom za dopunu pritužbe, niti se obrati službi Zaštitnika građana za stručnu pomoć u otklanjanju nedostatka. Kada zbog nekog od ovih razloga nema osnova za postupanje Zaštitnika građana, Zaštitnik građana će ***odbaciti pritužbu***, o čemu je dužan da obavesti podnosioca, uz navođenje razloga za odbacivanje.⁴⁵⁸

O pokretanju i završetku postupka Zaštitnik građana ***obaveštava podnosioca pritužbe***, kao i ***organ uprave protiv kojeg je podneta pritužba***. Organ uprave je obavezan da odgovori na sve zahteve Zaštitnika građana, kao i da mu dostavi sve tražene informacije i spise u roku koji on odredi, a koji ne može biti kraći od 15, niti duži od 60 dana. Zaštitnik građana može, u naročito opravdanim slučajevima, da organu uprave ne otkrije identitet podnosioca pritužbe. Ako organ protiv kojeg je podneta pritužba sam otkloni nedostatak, Zaštitnik građana će o tome obavestiti podnosioca pritužbe i ostaviti mu rok od 15 dana da se izjasni da li je takvim postupkom zadovoljan. Ako podnosilac pritužbe odgovori da je zadovoljan načinom na koji je otklonjen nedostatak, kao i ako podnosilac pritužbe uopšte ne odgovori u ostavljenom roku, Zaštitnik građana će obustaviti postupak.⁴⁵⁹

Nakon utvrđivanja svih relevantnih činjenica i okolnosti Zaštitnik građana može obavestiti podnosioca pritužbe da je pritužba neosnovana ili može utvrditi da su postojali nedostaci u radu organa uprave. Ako nađe da su ***postojali nedostaci u radu organa uprave***, Zaštitnik građana će uputiti ***preporuku organu*** o tome kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti. Organ uprave je dužan da, najkasnije u roku od 60 dana od dana

⁴⁵⁸ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 26-29.

⁴⁵⁹ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 30.

dobijanja preporuke obavesti Zaštitnika građana o tome da li je postupio po preporuci i otklonio nedostatak, odnosno da ga obavesti o razlozima zbog kojih nije postupio po preporuci. Izuzetno, ako postoji opasnost da će zbog neotklanjanja nedostatka, prava podnosioca pritužbe biti trajno i u značajnom obimu oštećena, Zaštitnik građana u svojoj preporuci organu uprave može utvrditi i kraći rok za otklanjanje nedostatka, s tim što taj rok ne može biti kraći od 15 dana. Ako organ uprave *ne postupi po preporuci*, Zaštitnik građana može o tome da obavesti *javnost, Skupštinu i Vladu*, a može i da *preporučiti utvrđivanje odgovornosti funkcionera* koji rukovodi organom uprave.⁴⁶⁰

Zaštitnik građana može postupiti i po sopstvenoj inicijativi kada na osnovu sopstvenog saznanja ili saznanja dobijenih iz drugih izvora, uključujući izuzetno i anonimne pritužbe, oceni da je aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave došlo do povrede ljudskih sloboda ili prava.⁴⁶¹ Zaštitnik građana podnosi Skupštini *redovan godišnji izveštaj* u kome se *navode podaci o aktivnostima u prethodnoj godini, podaci o* uočenim nedostacima u radu organa uprave, kao i predlozi za *poboljšanje položaja građana* u odnosu na organe uprave. Izveštaj o radu se podnosi najkasnije do 15. marta naredne godine i objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srbije” i na Internet stranici Zaštitnika građana, a dostavlja se i sredstvima javnog informisanja. U toku godine Zaštitnik građana može da podnosi i posebne izveštaje, ako za tim postoji potreba.⁴⁶²

Za vršenje stručnih i administrativnih poslova obrazuje se *stručna služba* Zaštitnika građana. Radom stručne službe rukovodi *generalni sekretar*, koji mora biti lice sa završenim pravnim fakultetom, najmanje pet godina radnog iskustva i koji mora ispunjavati uslove za rad u organima državne uprave. Zaštitnik građana donosi opšti akt o organizaciji i sistematizaciji poslova stručne službe, na koji saglasnost daje Narodna skupština. Zaštitnik građana donosi odluku o prijemu u radni odnos zaposlenih u stručnoj službi. Sredstva za rad Zaštitnika građana obezbeđuju se u budžetu Republike. Zaštitnik građana sačinjava predlog sredstava za narednu godinu i dostavlja ga Vladi radi uključivanja kao sastavni deo predloga budžeta Republike, što predstavlja jedno od dobrih rešenja ovog zakona.⁴⁶³

⁴⁶⁰ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 31.

⁴⁶¹ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 32.

⁴⁶² Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 33.

⁴⁶³ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 36-37.

8.9.5. Pokrajinski ombudsman

Na nivou Autonomne pokrajine Vojvodine i u trinaest opština i gradova Srbije, u skladu sa ***Zakonom o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine*** i ***Zakona o lokalnoj samoupravi*** iz februara 2002. godine, osnovane su institucije pokrajinskog ombudsmana odnosno građanskog branioca u pojedinim opštinama i gradovima.

Osnivanje institucije pokrajinskog ombudsmana omogućio je ***Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine*** iz februara 2002. godine, kojim je predviđeno da „Autonomna pokrajina, preko svojih organa, ustanovljava funkciju ***pokrajinskog građanskog branioca (ombudsmana)***, kao i njegova ovlašćenja i način njihovog ostvarivanja”.⁴⁶⁴ Zatim je Skupština Autonomne pokrajine Vojvodina, usvojila na sednici od 23. decembra 2002. godine *Odluku o pokrajinskom ombudsmanu*,⁴⁶⁵ da bi zatim, septembra 2003. godine, Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine izabrala je prvog Pokrajinskog ombudsmana (Petra Teofilovića), a institucija je započela sa radom januara 2004. godine.

Prema Odluci, Pokrajinski ombudsman je nezavistan i samostalan organ, koji se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih prava i sloboda. Sedište Pokrajinskog ombudsmana je u Novom Sadu, ali ombudsman može da osnuje i svoje kancelarije u Subotici i Pančevu, kao i drugim mestima na teritoriji AP Vojvodina. Ombudsman ima pet zamenika, od kojih se po jedan bira za oblast: prava nacionalnih manjina, prava deteta i ravnopravnost polova.⁴⁶⁶

Pokrajinski ombudsman ***postupa u konkretnom slučaju po predstavkama građana ili po sopstvenoj inicijativi***, u skladu sa postupkom koji je utvrđen Odlukom. Ombudsman postupa po predstavi lica koje smatra da su mu aktom ili radnjom organa uprave povređena ljudska prava. Ombudsman može izuzetno postupiti i po sopstvenoj inicijativi na osnovu saznanja i drugih izvora, ako oceni da je verovatno da postoji ili je postojala povreda ljudskih prava od strane organa uprave. Međutim, ombudsman ima i druge funkcije. Njegova funkcija je i ***preventivna*** (kao na primer kroz davanje preporuka koje se odnose samo na konretnan slučaj već i organa uprave u svim sličnim i budućim slučajevima, zatim kroz podnošenje inicijative za izmenu ili donošenje

⁴⁶⁴ *Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine* (poznat kao Omnibus zakon), „Službeni glasnik RS”, br. 6/2002, 101/2007, član 56.

⁴⁶⁵ Uporedi: *Odluka o pokrajinskom ombudsmanu*, Službeni list APV” br. 23/02. od 23. 12. 2002. godine.

⁴⁶⁶ Uporedi: *Odluka o pokrajinskom ombudsmanu*, Službeni list APV” br. 23/02, čl. 1-6.

propisa i sl), ali i *edukativna*, *informativna* i *promotivna*.⁴⁶⁷ Treba naglasiti da za razliku od Zaštitnika građana, jedna od nadležnosti Pokrajinskog ombudsmana je i medijacija (mirno rešavanje sporova), što se ne bi moglo smatrati karakterističnom nadležnošću za ovu instituciju.

8.9.6. Zaštitnik građana lokalne samouprave

U prethodna dva odeljka, bilo je reči o Zaštitniku građana i Pokrajinskom ombudsmanu. Oni su bili neophodni sa stanovišta uporedne analize ombudsmana lokalne samouprave, njihovih nadležnosti i delokruga, načina izbora i prestanka funkcije, strukture službe, budžetiranja, ali uopšte i organizacione šeme svih institucija ombudsmana u Republici Srbiji. Jednostavno, „lokalne zaštitnike građane” kao posebne kontrolne organe, ne možemo analizirati bez prethodne analize ombudsmana na višim nivoima vlasti (republičkom i pokrajinskom).

U Srbiji je mogućnost uvođenja institucije *lokalnog ombudsmana*, odnosno *zaštitnike građana lokalne samouprave* utvrđena najpre *Zakonom o lokalnoj samoupravi* iz 2002. godine. Prema ovom Zakonu, bilo je predviđeno da: „U jedinici lokalne samouprave može se ustanoviti *građanski branilac* (ombudsman), koji štiti individualna i kolektivna prava i interese građana tako što vrši opštu kontrolu rada uprave i javnih službi. O pojavama nezakonitog i nepravilnog rada kojima se povređuju prava i interesi građana, građanski branilac upozorava upravu i javne službe, upućuje im preporuke i kritike i o tome obaveštava skupštinu jedinice lokalne samouprave i javnost. Uprava jedinice lokalne samouprave i javne službe dužni su da građanskom braniocu, na njegov zahtev, daju podatke i informacije od značaja za vršenje njegovih ovlašćenja. Građanskog branioca postavlja skupština jedinice lokalne samouprave iz reda uglednih i politički nepristrasnih ličnosti, pod uslovima i na način utvrđen statutom i drugim opštim aktom. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti građanskog branioca uređuju se statutom i drugim opštim aktom.”⁴⁶⁸

⁴⁶⁷ Uporedi: Petar Teofilović, *Problemi u radu Pokrajinskog ombudsmana* (u radnom materijalu: *Institucija Ombudsmana – da li je moguće doneti zakon koji štiti interese građana*, Centar za razvoj Srbije, Beograd, maj 2005. str. 16; *Odluka o pokrajinskom ombudsmanu*, „Službeni list APV” br. 23/02, čl. 13-14., 19-35.

⁴⁶⁸ Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS” br. 9/02, čl. 126.

Donošenjem novog *Zakona o lokalnoj samoupravi* iz 2007. godine ombudsmani lokalne samouprave menjanju naziv u zaštitnike građana, kao i republički Zaštitnik građana (ta razlika je samo u tome što Ustav i Zakon o Zaštitniku građana za republičkog Zaštitnika koriste veliko slovo „Z”, za razliku od zaštitnika građana u Zakonu o lokalnoj samoupravi). Nova odredba zakona u izvesnoj meri je različita od one koja je bila sadržana u ranijem zakonu i glasi: ”U jedinici lokalne samouprave može se ustanoviti zaštitnik građana koji je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata jedinice lokalne samouprave. Dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu doneti odluku o ustanovljavanju zajedničkog zaštitnika građana. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanka dužnosti zaštitnika građana uređuje se statutom i drugim opštim aktom”.⁴⁶⁹

U Srbiji danas, od 168 gradova i opština (bez Autonomne pokrajine Kosovo) samo 20 jedinica lokalne samouprave ima *ima i lokalnog zaštitnika građana*. To su: *Beograd, gradska opština Vračar, gradska opština Voždovac, gradska opština Rakovica, Bačka Topola, Bečej, Kragujevac, Kraljevo, Niš, Novi Sad, Smederevska palanka, Subotica, Šabac, Vranje i Zrenjanin*. U oktobru 2011. godine izabran je i Zaštitnik građana *Pančeva* (koji nije bio obuhvaćen pomenutim spiskom). Međutim, u publikaciji Stalne konferencije gradova i opština (SKGO) iz 2010. godine, još tri jedinice lokalne samouprave pominju se kao jedinice koje imaju instituciju zaštitnika građana. To su *gradska opština Grocka, Sombor, Gornji Milanovac i Vladičin Han*. Iz krajnje posrednih izvora, došli smo do saznanja da su izabrani zaštitnici u Somboru i Vladičinom Hanu po stupanju na funkciju, prešli na druge funkcije, a da novi nisu izabrani.⁴⁷⁰

Suštinsko pitanje, kada je reč o „lokalnim ombudsmanima” i nastavku njihovog širenja (ili mogućeg ukidanja), da li svaka jedinica lokalne samouprave i treba da ima ovu instituciju. U tom smislu se otvara dilema da li eventualnim daljim širenjem „zaštitnici građana” na svim nivoima mogu da se „utope” u velikom broju organa pod istim imenom i istim ili sličnom nadležnostima, što je već bio slučaj sa društvenim pravobraniocem samoupravljanja.

⁴⁶⁹ Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS” br. 129/07, čl. 97.

⁴⁷⁰ Napomena: Čak ni na internet prezentaciji grada Sombora i opštine Vladičin Han, kao ni u informatorima o radu ne može se pronaći ovaj podatak, što govori o nedovoljnoj transparentnosti i vidljivosti lokalnih zaštitnika građana u pojedinim opštinama i gradovima u Srbiji.

Činjenica je da je od momenta kada su 2002. godine dobile mogućnost pa do danas, svega oko 10% jedinica lokalne samouprave iskoristilo je mogućnost da osnuje instituciju lokalnog ombudsmana.

Razloge za to možemo podeliti u tri grupe, pri čemu sve treba posmatrati horizontalno, a ne po većem ili manjem značaju istih.

Prva proističe iz činjenice da Zaštitnik građana (Republike Srbije) ima veoma široka ovlašćenja (što je i konstatovano u prethodnim poglavljima o čemu će kasnije biti više reči), te da iz formulacije zakona, prema kojima zaštitnik kontroliše rad „...i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja...”, obuhvata i organe jedinica lokalne samouprave. Doduše, to je slučaj samo kada je reč o povredi zakona odnosno republičkih propisa mada i ova konstatacija može biti problematična (o čemu će reći biti kasnije). Iz toga može proizaći zaključak da „lokalni ombudsmani” nisu neophodni, kad kontrolu već vrši Zaštitnik građana (republički).

Drugi razlog leži u činjenici da postojanje institucije „lokalnog ombudsmana” nije jeftino. U sadašnjim ekonomskim uslovima jedinicama lokalne samouprave nije lako da izdvoje ne baš mala sredstva za platu zaštitika, njegovih zamenika i stručnu službu, ali i za druge, aktivnosti koje se odnose na promociju i unapređenje ljudskih prava na lokalnom nivou.

Treći treba tražiti u nespremnosti političkih elita na lokalnu da se podvrgnu novom nezavisnom obliku kontrole. U jedinicama lokalne samouprave u kojima zaštitnici postoje, političari teško odolevaju da se ne mešaju u rad ove institucije. Neki od primera su: smena jednog zaštitnika jer je službeno zahtevao pravilnik o sistematizaciji radnih mesta u lokalnoj administraciji. Zatim, obustavljanje isplate plate od strane lokalnog gradonačelnika drugom zaštitniku, jer je svojom preporukom ukazao na loše i nezakonito postupanje lokalne administracije. Identifikovani su slučajevi kada su pojedini zaštitnici bili primorani da rade administrativne poslove za opštinu u „slobodno vreme” itd.

Argument „za” instituciju lokalnog ombudsmana treba tražiti u tome da građani veliki deo svojih (ljudskih) prava upravo ostvaruju pred organima opštine odnosno grada i organizacijama čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave (npr. javna preduzeća ili ustanove). U tom smislu, ako je zaista nezavistan i samostalan, ovaj organ na „lokalnom nivou” daleko je bliži i prijemčiviji građanima koji žive na jednom području, u odnosu na „centralnog” odnosno (republičkog) Zaštitnika građana.

8.9.7. Međusobni odnosi između Zaštitnika građana, Pokrajinskog ombudsmana i zaštitnika građana lokalne samouprave

Što se tiče odnosa i koordinacije između republičkog, pokrajinskog i lokalnih ombudsmana, još jednom treba skrenuti pažnju da je Zakon o zaštitniku građana donet tek 2005. godine, a da je prvi zaštitnik građana izabran, tek nakon donošenja novog Ustava 2006. godine, sredinom 2007. godine. Tako je sistem stvaranja institucije ombudsmana započeo obrnutim tokom: najpre su nastali pokrajinski i lokalni ombudsmani, da bi tek tada bio ustanovljen i ombudsman (Zaštitnik građana Republike Srbije). Zato je Zakon o zaštitniku građana trebalo da reši i odnos nadležnosti ombudsmana na različitim nivoima što je i učinjeno.

Sistem nije pratio hajerarhiju institucija na državnom, pokrajinskom i lokalnom planu, već ***hijerarhiju pravnih akata***. Zakonom je utvrđeno da se odnosi između Zaštitnika građana i organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave nadležnih za pitanja zaštite prava građana zasnivaju na međusobnoj saradnji, u okviru nadležnosti Zaštitnika građana utvrđenih ovim zakonom. Zaštitnik građana sarađuje sa ombudsmanom autonomne pokrajine i građanskim braniocem (ombudsmanom) u jedinicama lokalne samouprave u kojima je on ustanovljen, kao i sa nadležnim službama predsednika Republike i Skupštine, u cilju razmene informacija o uočenim problemima i pojavama u radu i postupanju organa uprave sa stanovišta zaštite i unapređenja ljudskih sloboda i prava. Ako Zaštitnik građana primi pritužbu koja se odnosi na povredu prava građana učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ***a ne radi se o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata***, već o povredi ***propisa ili opšteg akta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave***, dostaviće takvu pritužbu bez odlaganja ombudsmanu autonomne pokrajine, odnosno građanskom braniocu (ombudsmanu) jedinice lokalne samouprave, ako je ustanovljen. Ako organ autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave nadležan za pitanja zaštite prava građana primi pritužbu koja se ***odnosi na povrede republičkog zakona, drugog propisa ili opšteg akta***, dostaviće takvu pritužbu, bez odlaganja Zaštitniku građana. Ako podnosilac u pritužbi ukazuje istovremeno na povredu republičkog zakona, drugog propisa ili opšteg akta i na povredu propisa ili opšteg akta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, organ kome je pritužba dostavljena (Zaštitnik građana, ombudsman autonomne pokrajine ili građanski branilac-ombudsman jedinice lokalne samouprave) postupaće po njoj u delu svojih nadležnosti, a kopiju pritužbe će proslediti drugom nadležnom organu

(Zaštitniku građana, ombudsmanu autonomne pokrajine ili građanskom braniocu-ombudsmanu jedinice lokalne samouprave, ako je takav organ ustanovljen), radi postupanja u delu njegovih nadležnosti.⁴⁷¹

⁴⁷¹ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07, čl. 34-35.

TEMA DEVETA

SLOBODA PRISTUPA INFORMACIJAMA KAO OBLIK SPOLJNE KONTROLE UPRAVE OD STRANE GRAĐANA I POVERENIKA ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA

9.1 SLOBODA PRISTUPA INFORMACIJAMA KAO LJUDSKO PRAVO I OBLIK KONTROLE ORGANA JAVNE VLASTI

9.1.1. Sloboda pristupa informacijama

Sloboda informacija uobičajno shvaćena kao *sloboda pristupa informacijama u posedu javnih organa*, danas je široko prepoznata kao osnovno ljudsko pravo.⁴⁷² Ovo pravo najčešće se definiše kao *pravo svakoga da od nosioca vlasti, odnosno javnih ovlašćenja, traži i dobije relevantne informacije od javnog interesa kako bi se na delotvoran način omogućio uvid u rad i postupanje onih subjekata kojima su građani na slobodnim i demokratskim izborima poklonili poverenje da u njihovo ime i za njihov račun vrše funkciju vlasti, i, u vezi s tim, da upravljaju drugim javnim poslovima*.⁴⁷³ Prostiže rečeno, reč je o pravu svakoga (i fizičkog i pravnog lica) da se obavesti o podacima kojima raspolažu državni organi kao i drugi subjekti kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja (javna uprava).⁴⁷⁴

Osnovna karakteristika savremene epohe, posebno druge polovine 20. veka je neslućeno narastanje kompleksnosti u svim oblastima – od svakodnevnog života i rada u grandioznim multi-milionskim urbanim kompleksima, do planetarne mreže vazdušnih telekomunikacionih veza i „Interneta”. Složenost savremenog sveta ispoljava se u vrtoglavom povećanju broja izvora koji svakog trenutka generišu ogromne količine informacija – od individualne aktivnosti, obrazovanja, kulture, nauke i tehnologije, sve do kompleksih

⁴⁷² Uporedi: Toby Mendel, *Freedom of information (a Comparative Legal Survey)*, United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), New Delhi, India, 2003, p. iii.

⁴⁷³ Uporedi: Zoran Jelić, *U susret zakonskom regulisanju slobodnog pristupa informacijama*, Ekonomika, Beograd, br. 3, 2002.

⁴⁷⁴ Opširnije o pravu na slobodan pristup informacijama i odnosu sa javnom upravom: Dejan Milenković, *Slobodan pristup informacijama, javna uprava i lokalna samouprava* (doktorski rad), Fakultet političkih nauka u Beogradu, Beograd, 2008.

ekonomskih sistema nacionalnih privreda, uprave i javnih službi. U tom smislu, za razliku od nekih ranijih vremena, kada je broj „brodova, rudnika i fabrika” označavao stepen društvenog razvoja, u savremenim uslovima najvažniji razvojni resurs je informacija. O značaju opšteg pojma „informacija” govori i činjenica da je ovaj pojam, od pre nekoliko godina utvrđen i međunarodnim standardom ISO/IEC 2382. a koji je u upotrebi od 1. januara 2001. godine. Prema njemu, ***informacija se izjednačava sa znanjem koje se odnosi na objekte, kao što su činjenice, događaji, stvari, procesi ili ideje, uključujući i koncepte, a koje u određenom kontekstu ima posebno značenje.***⁴⁷⁵

Tokom duge istorije ljudskog društva, informacija je često predstavljala jedno od osnovnih sredstava moći u rukama vlastodržaca. Informacija je bila, što je i danas čest slučaj, ključ vladanja ljudima, jer ako je delovanje onih koji vladaju prikriveno, odnosno ako građani ne znaju šta se dešava u njihovom društvu, ljudska prava i slobode su značajno sužena, a građani spečeni da uzmu aktivno učešće u složenim društvenim procesima.⁴⁷⁶

„Tajnost” je često bila osnov opstanka na vlasti, prikrivanja nezakonitog i nepravilnog rada nosioca najviših državnih funkcija, rasipništva i korupcije, što su ključne odlike nedemokratskog i zatvorenog sistema. Čak i demokratske vlade, nastoje da vrše svoje poslove skriveno od očiju javnosti.⁴⁷⁷ Takvo mišljenje dominiralo je naročito tokom četrdesetih godina 20. veka (da budemo iskreni, ona su još uvek široko prisutna i danas), a najbolje je izraženo kroz stav američkog teoretičara ***Voltera Lipmana*** (Walter Lippmann) koji je smatrao da je izabrani službenik odgovoran svom uredu, a ne biračima: „Tamo gde mišljenje mase dominira vladom, postoji morbidno rastrojstvo funkcija moći.” S druge strane okeana, britanski sistem parlamentarne demokratije takođe je dugo bio baziran na pretpostavci da zakonodavstvo, a ne javnost, ispituje vladine postupke i njeno delovanje. Po shvatanju ***Voltera Bagehota*** (Walter Bagehot), čuvenog teoretičara bri-

⁴⁷⁵ Uporedi: Dejan Milenković, *Freedom of Information, The Media Freedom Internet Cookbook*, edit by Christian Moller and Arnaud Amouroux, OSCE, Vienna, 2004. p. 191-202.

⁴⁷⁶ Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Sloboda pristupa informacijama*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2003, str. 44-48; *The Right to Know, the Right to Live – Access to Information and Socio-Economic Justice* (Edited by Richard Calland and Alison Tilley), Open Democracy Advice Centre, Cape Town, South Africa, 2002.

⁴⁷⁷ Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Sloboda pristupa informacijama*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2003, str. 44.

tanske parlamentarne vlade, demokratija može funkcionisati ..., „samo ako su njeni pravi vladari zaštićeni od vulgarnih ispitivanja.“⁴⁷⁸

Nasuprot ovakvim mišljenjima, sloboda pristupa informacijama u savremenim uslovima predstavlja osnov **otvorenosti i transparentosti rada** i postupanja javnih organa i tela, (javne uprave), kao i drugih, sa njima povezanih javnih subjekata.

Danas se s pravom naglašava da je informacija „kiseonik“ demokratije,⁴⁷⁹ a **priznavanje slobode pristupa informacijama, ključna tačka transformacije države i uprave, iz aparata vlasti i sile u servisno orjentisanu javnu službu i složeni sistem regulacije društvenih procesa.** Uz pomoć slobode pristupa informacijama, proširuje se sloboda javnog informisanja i upotpunjuje garancija ljudskog prava koja omogućava da građani dođu do informacija od kojih zavisi formiranje i iskazivanje njihove suverene političke volje, što podrazumeva i lakšu kontrolu vlasti i državne uprave.⁴⁸⁰

Sloboda pristupa informacijama se odnosi na pristup „samo“ onim informacijama, koje se nalaze u posedu, odnosno koje kontrolišu i kojim raspolazu u najširem smislu shvaćeni javni organi ili tela, pri čemu se kod određivanja **pojma „organ javne vlasti“, akcenat stavlja na uslugu koji ti organi i tela obavljaju, pre nego na njihova formalna obeležja.** Iz tog razloga, čak i privatna lica ili preduzeća, mogu se, u određenim slučajevima smatrati nosiocima obaveze u ostvarivanju slobode pristupa informacijama. Sloboda pristupa informacijama proističe i iz **opštepoznatog principa javnosti organa javne vlasti**, koji u savremenim uslovima podrazumeva i obavezu obezbeđenja dostupnosti informacija u njihovom posedu, jer se takva informacija smatra **opštim dobrom**, koje pripada svim građanima.

U svojoj evoluciji od prava na slobodu mišljenja i izražavanja, do prava da se bude obavešten i slobode javnog informisanja, **pravo na slobodan**

⁴⁷⁸ Uporedi: Carver Richard, (ed) *Freedom of information – Training Manual for Public Officials* (Chapter One: *What is Freedom of Information?*), Article XIX, London, 2004, p. 10.

⁴⁷⁹ Uporedi: *Pravo javnosti da zna – Principi slobode pristupa informacijama*, Article XIX, Crnogorski helsinški komitet za ljudska prava, Cetinje, januar 2003, str. 7. U engleskoj verziji, ova Publikacija organizacije Article XIX, koja je prvi put objavljena januara 1999. godine, pod nazivom *Public's Right to Know – Principles on Freedom of Information Legislation*, Article XIX, može se pronaći na web sajtu ove organizacije: www.article19.org

⁴⁸⁰ Uporedi: *The Right to Know, the Right to Live (Access to Information and Socio-Economic Justice)* (edit by Richard Calland & Alison Tilley), Andrew Puddephatt, *Flow of Information Empowers Ordinary People*, Open Democracy Advice Centre – ODAC, Cape Town, 2002, p. x-xii.

pristup informacijama danas se sve više izdvaja kao ***posebno ljudsko pravo*** koje proizilazi iz osnovnih principa sadržanih u najznačajnijim dokumentima o ljudskim pravima univerzalnih i regionalnih međunarodnih organizacija, poput, na primer, ***Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima*** (čl. 19) i ***Pakta o građanskim i političkim pravima*** (član 19) Ujedinjenih nacija, odnosno, ***Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda*** (član 10) Saveta Evrope, ***Američkoj konvenciji o ljudskim pravima*** (*American Convention on Human Rights*) (član 13) Organizacije američkih država (*Organization of American States*) i drugih.

9.1.2. Sloboda pristupa informacijama u međunarodnim dokumentima i istorijski razvoj prava na slobodan pristup informacijama

Na osnovu ovih bazičnih dokumenata Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope, Organizacije Američkih država i drugih međunarodnih organizacija, vremenom su nastali i konkretni međunarodni standardi sadržani u pojedinim međunarodnim dokumentima koji se odnose na slobodu pristupa informacijama.

Tako je Komitet ministara Saveta Evrope u domenu slobode pristupa informacijama doneo više značajnih dokumenata od kojih izdvajamo ***Preporuku R 81(19) o pristupu informacijama u posedu javnih organa*** i ***Preporuku R 2002 (2) o slobodnom pristupu službenim dokumentima*** kojima je postavljen okvir, na koji način države-članice u svojim nacionalnim pravnim sistemima treba da promovišu, obezbede i zaštite slobodu pristupa informacijama.⁴⁸¹ Nekoliko godina kasnije, tačnije, 2009. godine, Savet Evrope je u norveškom gradu Tromso, otvorio za potpisivanje i ***Konvenciju 205 o pristupu službenim dokumentima***, kao obavezujućim pravnim dokumentom za države-članice, koja je uglavnom zasnovana na principima prethodne dve pomenute preporuke.⁴⁸²

Konvenciju 205 Saveta Evrope o pristupu službenim dokumentima,⁴⁸³ otvorena je za potpisivanje na 29. Konferenciji ministara pravde zemalja čla-

⁴⁸¹ U engleskoj verziji, dokumenti Saveta Evrope dostupni su na internetu <http://www.coe.int>. Ove dve preporuke se na srpskom jeziku sa obrazloženjem mogu naći i u publikaciji: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Slobodan pristup informacijama*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2003, str. 220-241.

⁴⁸² *Council of Europe Convention on Access to Official Documents* CETS No. 205. otvorena za potpisivanje u norveškom gradu Tromsu 18. maja 2009. godine.

⁴⁸³ *Council of Europe Convention on Access to Official Documents* CETS No. 205. otvorena za potpisivanje u norveškom gradu Tromsu 18.05.2009. godine. Opširnije o ovoj

nica SE, održanoj od 17-19. juna 2009. godine u norveškom gradu Tromsu. Principi sadržani u ovoj Konvenciji, u značajnoj meri konvalidiraju sa ranijom Preporukom Komiteta ministara Saveta Evrope br. 2 iz 2002 godine o pristupu službenim dokumentima. Međutim, za razliku od preporuka koje nemaju obavezujuću pravnu snagu za države članice, to nije slučaj sa konvencijama koje su obavezujuće za zemlje koje su je potpisale i ratifikovale. Srbija je ovu Konvenciju potpisala na pomenutoj ministarskoj Konferenciji održanoj u Tromsu. Srpski Poverenik za informacije od javnog značaja je aktivno učestvovao u njenom donošenju.

U prvom delu ove Konvencije utvrđeni su **osnovni principi** prava na pristup informacijama (službenim dokumentima), koja treba da budu sadržana i razrađena u državama koje su je potpisale i ratifikovale.

Prvi princip odnosi se na **jasno definisanje pojmova**. Konvencija definiše pojmove „**javne vlasti**” i „**službeni dokument**”.

Pod pojmom „**javne vlasti**” podrazumeva se vlada i javna uprava na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou, zakonodavna tela i sudske vlasti, ukoliko obavljaju administrativne funkcije u skladu sa nacionalnim zakonom, kao i fizička i pravna lica kojima je povereno vršenje upravnih javnih ovlašćenja. Države u ovaj pojam mogu uključiti i sve druge aktivnosti zakonodavne i sudske vlasti, kao i fizička i pravna lica koja obavljaju javne funkcije ili koriste javna sredstva u skladu sa nacionalnim zakonom. Pojam „**službeni dokument**” označava sve informacije u bilo kom obliku koje su sačinjene od organa javne vlasti, ili koje je organ javne vlasti primio i kojima raspolaže.

Drugi princip najpre određuje **titulara prava** i utvrđuje da **svako ima pravo pristupa službenim dokumentima bez diskriminacije**, a zatim predviđa i obavezu država da preduzmu sve potrebne mere u svom nacionalnom zakonodavstvu, kako bi sprovele odredbe ove Konvencije.

Treći princip se odnosi na **izuzetke od pristupa**, čime i Konvencija stavlja do znanja da **pravo na pristup informacijama nije apsolutno pravo**. Svaka država može ograničiti pravo na pristup službenim dokumentima, ali ta ograničenja moraju biti precizno utvrđena zakonom, neophodna u demokratskom društvu i srazmerno (proporcionalna cilju) zaštite: **nacionalne bezbednosti, odbrane i međunarodnih odnosa, javne bezbednosti, prevencije, istrage i gonjenja kriminalnih aktivnosti, disciplinske istrage, inspekcije, kontrole i**

Konvenciji u: Dejan Milenković, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010. str. 28-30.

nadzora organa vlasti, privatnosti i drugih legitimnih privatnih interesa, komercijalnih i drugih ekonomskih interesa, ekonomske, monetarne i devizne politike države, ravnopravnosti strana u sudskom postupku, životne sredine, i poverljivosti konsultacija unutar ili između organa vlasti za vreme interne pripreme nekog dokumenta. Pristup službenim dokumentima može biti odbijen ako njihovo objavljivanje ugrožava ili bi moglo da ugrozi prethodno navedene interese, osim ako postoji pretežniji javni interes za njihovo otkrivanje. Strane (države koje su je potpisale i ratifikovale), će razmotriti mogućnost postavljanja vremenskih rokova nakon kojih se navedena ograničenja neće više primenjivati.

Četvrti princip se odnose na *podnošenje zahteva* organu javne vlasti. Od tražioca se ne može zahtevati da *u zahtevu obrazlože razloge sa pristup službenom dokumentu.* Tražilaca *ne treba da bude u obavezi da u zahtevu navodi razloge* zbog kojih traži pristup. Države mogu dati tražiocu i mogućnost da ostane anonimn, osim kada je identitet od suštinske važnosti kako bi zahtev bio obrađen. Sam zahtev mora biti lišen nepotrebnih formalnosti.

Peti princip se sastoji iz niza pravila koja se odnose na *postupanje organa* javne vlasti po zahtevu. Tako, zahtev za uvid u službeni dokument treba da razmatra bilo koji organ koju u svom posedu ima taj dokument. Zahtev za uvid u službeni dokument treba da bude razmatran na ravnopravnoj osnovi. Ako se traženi službeni dokument ne nalazi u posedu dotičnog organa vlasti, on treba, kad god je to moguće, da uputi podnosioca na nadležni organ. Organ vlasti treba da pomogne tražiocu, u meri u kojoj je to moguće, da identifikuje traženi službeni dokument. Svaki zahtev za pristup službenom dokumentu treba da bude razmatran hitno, a odluka treba da bude doneta, saopštena i sprovedena što je pre, a najkasnije u roku koji mora da bude unapred određen. Organ javne vlasti može odbaciti zahtev, kada je on nejasan ili ako je očigledno nerazuman. Organ vlasti koji u potpunosti ili delimično odbije uvid u službeni dokument treba da obrazloži to odbijanje.

Šestim principom je utvrđeno da *pristup informacijama treba da bude obezbeđen na način koji je najpovoljniji za tražioca.* Ako se ograničenje odnosi na neku od informacija iz službenog dokumenta, organ vlasti ipak treba da dozvoli uvid u *preostale informacije koje su u njemu sadržane.* Na svako izostavljanje delova dokumenta treba jasno skrenuti pažnju.

Sedmi princip se odnosi na *troškove.* Kako bi se svakom obezbedila mogućnost da ostvari pravo na slobodan pristup informacijama, *troškovi uvida u službena dokumenta treba da budu minimalni.* Pregled originala služ-

benih dokumenata na licu mesta treba da bude besplatan. Za *kopiju* službenog dokumenta od podnosioca zahteva može da se traži nadoknada koja treba da bude razumna i *ne treba da premašuje stvarne troškove* organ.

Osmi princip se odnosi na delotvorno pravno sredstvo i postupak u slučaju kada je tražiocu uskraćen pristup informacijama. *Tražiocu informacije čiji je zahtev odbijen (delimično ili potpuno), odnosno odbačen ili nije razmotren u utvrđenom vremenskom roku*, mora da bude omogućen delotvoran postupak preispitivanja takve odluke pred *sudom ili drugim nezavisnim ili nepristrasnim telom utvrđenim zakonom*.

Deveti princip odnosi se na *dopunske mere* radi obezbeđivanja ostvarivanja prava na pristup informacijama. *Efikasno ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama podrazumeva i preduzimanje dopunskih mera* od strane države kao na primer, da *obaveste javnost o njenom pravu na pristup informacijama* i o tome kako to pravo mogu da ostvare, obezbede da *državni službenici budu obučeni* kad je reč o njihovim obavezama i dužnostima kako bi omogućili *podnosiocima zahteva* da mogu da ostvare svoje pravo i dr.

Poslednjim, *desetim principom*, predviđeno je da *navjeći deo dokumenta u posedu organa javne vlasti treba da bude objavljen i lako dostupan građanima*. Na ovaj način, promoviše se *transparentnost državne administracije i efikasnost unutar nje*. Takođe, na ovaj način podstiče se *informisano učešće javnosti u pitanjima od javnog interesa*.

Od međunarodnih dokumenata, treba pomenuti i *Inter-američku Deklaraciju o principima slobode izražavanja* iz 2000. godine *Inter-američka Komisija za ljudska prava* u kojoj je razrađen i princip slobode pristupa informacijama.⁴⁸⁴ U okviru Afričke Unije, *Afrička komisija za ljudska i građanska prava* (African Commission on Human and People's Rights) usvojila je 2002. godine *Deklaraciju o principima slobode izražavanja*, koja takođe sadrži poseban deo o slobodi pristupa informacijama.⁴⁸⁵

Nesumljivo je da je nastanaku slobode pristupa informacijama *naročito doprinelo* nacionalno zakonodavstvo. Tako je, već polovinom 18. veka, u *Švedskoj* građanima zakonski priznato pravo *dostupnosti dokumentima i podacima u posedu javne vlasti*.⁴⁸⁶ Ideja o javnosti rada državnih organa a pre svega izvršne vlasti, potom je našla svoje mesto u propisima Američke save-

⁴⁸⁴ Upordi: 108th Regular Session, 19. October 2000.

⁴⁸⁵ Uporedi: 32nd Ordinary Session of the African Commission on Human and People's Rights, 17-23. October, 2002, Banjul, The Gambia.

⁴⁸⁶ *Tryckfrihetsförordning* iz 1766. godine.

zne države **Vinskonsin** (1849) a zatim i u Južnoj Americi, tačnije **Kolumbiji** 1888. godine.⁴⁸⁷

Međutim, doba slobode pristupa informacijama nastupilo je tek 60-tih godina 20. veka, kada su **Sjedinjene Američke Države**, 1966. godine zakonom uredile ovo pravo, nakon čega je, tokom poslednjih tridesetak godina, sledstveno konceptu socijalne države i uprave kao sistema za socijalnu regulaciju društvenih procesa pravo na slobodan pristup informacijama priznato u mnogim nacionalnim zakonodavstvima širom sveta na svim kontinentima (Kanada, Australija, Novi Zeland, Finska, Portugal, Danska, Švedska, Norveška, Grčka, Irska, Francuska, Holandija, Poljska, Albanija, Češka, Slovačka, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Rumunija, Indija, Kolumbija, Južna Afrika, Zimbabve...)⁴⁸⁸.

Razvoj uporednog prava bio je i osnov za kasnije donošenje dokumenata univerzalnih i regionalnih međunarodnih organizacija koji su se odnosili na slobodu pristupa informacijama, o kojima je prethodno bilo reči.

U pojedinim zemljama, sloboda pristupa informacijama postala je **ustavom zajamčeno pravo i sloboda čoveka i građana**,⁴⁸⁹ dok je u drugim, ustavno sudstvo priznalo takav status ovom pravu. U zemljama u kojima je sloboda pristupa informacijama priznata kao ustavno pravo, postoje dva načina njenog priznavanja. U nekima, ono je sastavni deo šire slobode izražavanja, a u drugima se tretira kao **samostalno pravo**.

Postoji više argumenata koji se iznose u prilog potrebe **ustavnog priznavanja** prava na slobodan pristup informacijama. **Prvi** je da se ustavni rang nekog prava povlači sa sobom **trostruku obavezu države**, kakvu ne prati priznavanje prava zakonom bez ustavnog ranga – reč je o obavezi poštovanja, zaštite i stvaranju uslova za ostvarivanje prava. **Drugi** je što se prava priznata zakonom **moгу ukinuti** kao i sam zakon, dok se ustavnim statusom obezbeđuje vezanost svake državne vlasti, pa i zakonodavne. **Treći** je što ustavna priroda prava jemči takvom pravu **određeni pravni režim ograničavanja koji**

⁴⁸⁷ Uporedi: Vladimir V. Vodinelić, Saša Gajin, *Slobodan pristup informacijama (ustavno jemstvo i zakonske garancije)*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2004, str. 11.

⁴⁸⁸ SAD (1966), Kanada, Australija (1982), Novi Zeland (1982), Portugal (1993), Danska (1970), Norveška (1970), Grčka (1999), Irska (1997), Francuska (1978), Holandija (1991), Poljska (2001), Albanija (1999), Češka (1999), Slovačka (2000), Bosna i Hercegovina (2000), Rumunija (2001)... Izvor: David Banisar, Privacy International, July 2002 + FOIA news.

⁴⁸⁹ Albanija, Austrija, Belgija, Kanada, Filipini, Portugal, Slovačka, Južna Afrika, Srbija i Crna Gora... Izvor: David Banisar, Privacy International, July 2002 + FOIA news

je drugačiji nego kada se radi o pravu bez ustavnog ranga jer su uslovi za dopuštenost ograničenja tada stroži.⁴⁹⁰

9.1.3 Građanin kao „četvrta vlast” kroz ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama

Podsetimo se još jednom. Sloboda pristupa informacijama je *pravo svakoga da od nosioca vlasti, odnosno javnih ovlašćenja, traži i dobije relevantne informacije od javnog interesa kako bi se na delotvoran način omogućio uvid u rad i postupanje onih subjekata kojima su građani na slobodnim i demokratskim izborima poklonili poverenje da u njihovo ime i za njihov račun vrše funkciju vlasti, i, u vezi s tim, da upravljaju drugim javnim poslovima*.

Sloboda pristupa informacijama, pokazala je, da u današnjim uslovima, poverenje građana, dobijeno na opštim, slobodnim, neposrednim i tajnim izborima, predstavlja nužan, ali ne i dovoljan uslov za legitimnost vlasti koja, u toku svog mandatnog perioda, mora da se uvek iznova potvrđuje u svom svakodnevnom delovanju. Stoga je u političkoj i pravnoj teoriji gotovo jedinstveno prihvaćeno načelo da je narodno poverenje dobro, ali da je kontrola bolja, pošto vekovno iskustvo nedvosmisleno pokazuje da svaka vlast kvari svoje nosioce, tj. ljude koji je vrše, naročito kada ona ničim nije ograničena.

Demokratizacija društva u savremenim uslovima naročito se odnosi na zemlje u tranziciji i ona mora da bude zasnovana na principima pravne i socijalne države, transparentnosti i otvorenog društva što podrazumeva reafirmaciju značaja javne sfere. To je ono polje napetosti koje se uspostavlja između politike i privatnih subjekata (pojedinaца i preduzeća) koji, uživajući svoja prava i slobode u privatnoj sferi, u javnoj artikulišu svoje zahteve i interese i vrše pritisak da budu zadovoljeni merama politike. Zato je sloboda *pristupa informacijama postala neophodan preduslov procesa demokratizacije*.⁴⁹¹

U savremenim uslovima, sloboda pristupa informacijama predstavlja *suštinsko obeležje pravne države*. Bez neposrednog uvida u rad i postupanje subjekata koji vrše funkciju vlasti i upravljanja drugim javnim poslovi-

⁴⁹⁰ Uporedi: Vladimir V. Vodinelić, Saša Gajin, *Slobodan pristup informacijama (ustavno jemstvo i zakonske garancije)*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2004, str. 14-15.

⁴⁹¹ Uporedi: Miroljub Radojković, *Za slobodan pristup informacijama*, Prizma, Centar za liberalno-demokratske studije, br. 4, april 2002, str. 29.

ma, a posebno bez blagovremenih istinitih i potpunih informacijama o obavljanju poslova iz njihove nadležnosti i delokruga, odnosno iz domena njihove delatnosti, nije moguće na efikasan način ostvariti neophodnu kontrolu, a time i odgovornost za obećane, planirane i očekivane, a izostale rezultate u odgovarajućim oblastima društvenog života. Bliže rečeno, ***bez adekvatne kontrole i odgovornosti svaka vlast, ma koliko izvorno (po nastanku) bila demokratska, legitimna i legalna, nužno vremenom postaje birokratska***, a njeno ukupno delovanje suprotno stvarnim potrebama i interesima građana koje predstavlja. Upravo takvu kontrolu, u savremenim uslovima obezbeđuje sloboda pristupa informacijama. Ona je antipod shvatanju da je ... „svaka vlast kao pečurka, te da se najbolje oseća i uspeva u mraku.”⁴⁹²

S druge strane, bez slobodnog pristupa informacijama, građani se ne lišavaju samo direktnog nadzora nad radom i ponašanjem onih kojima su na demokratskim izborima poklonili poverenje već i mogućnosti pokretanja delotvornih inicijativa i davanja nosiocima vlasti konstruktivnih i kvalitetnih predloga za rešavanje pitanja od neposrednog, zajedničkog ili opšteg interesa. Zato je ovo pravo od velikog značaja za prevazilaženje formalne i ***uspostavljanje stvarne deokratije u njenom autentičnom značenju kao vladavina naroda***, ali i za izgradnju institucija otvorenog i slobodnog društva koje počiva na samoorganizovanju i samoodređivanju.

Priznavanjem slobode informisanja kao osnovnog ljudskog prava, građani danas mogu da saznaju npr. na koji način su potrošena budžetska sredstva jednog organa lokalne samouprave; kako se formira cena školarine na pojedinim fakultetima; koliko pripadnika jedne etničke zajednice pohađa jednu srednju stručnu školu u jednom gradu, kolika je plata jednog javnog službenika i sl., ali i informacije o tome da li je gradonačelnik koristio službeno vozilo u privatne svrhe i na taj način oštetio građane kao poreske obveznike; ko je sve i zašto o državnom trošku putovao na Olimpijske igre; da li su se, i kojim povodom susreli predsednik države i načelnik generalštaba Vojske i slično. Priznavanjem prava na slobodan pristup informacijama odnosno njegovim zakonskim regulisanjem, obezbeđuje se ostvarivanje jednog novog, veoma značajnog ljudskog prava.

Dakle, radi se o tome da se građanima omogućí da uz pomoć slobode pristupa informacijama iskažu, zaštite i zadovolje svoje interese, uživajući tekovinu ”treće generacije” ljudskih prava i sloboda. ***Građani,***

⁴⁹² Miroljub Radojković, *Za slobodan pristup informacijama*, Prizma, Centar za liberalno-demokratske studije, br. 4, april 2002, str. 29.

zahvaljujući pravu na slobodan pristup informacijama postaju četvrta vlast koja kontroliše one kojima je na izborima poverena upravljačka funkcija.

Značaj koji u pluralističkom demokratskom društvu ima *transparentnost države* i brz i efikasan *pristup informacijama o pitanjima od javnog interesa* od ključnog su značaja za *formiranje kritičkog mišljenja građana o stanju društva u kome oni žive i organima koji njime upravljaju*. Sloboda pristupa informacijama podstiče informisano učešće javnosti u pitanjima od zajedničkog interesa kao i efikasnost javne uprave i očuvanje njenog integriteta.

Na taj način se izbegava opasnost od korupcije i doprinosi afirmisanju legitimiteta države i uprave kao javne službe kroz jačanje poverenja javnosti u organe vlasti. Organi javne vlasti zato treba da se obavežu da će voditi aktivnu politiku komunikacije kako bi javnosti stavili na raspolaganje sve informacije koje se smatraju korisnim u transparentnom demokratskom društvu.⁴⁹³

Sloboda pristupa informacijama može se sagledati i kroz niz drugih aspekata, kao na primer, kroz odnos slobode pristupa informacijama i borbe protiv korupcije, odnosu medija i slobode pristupa informacijama, specifičnosti zaštitnog mehanizma u postupku ostvarivanja ovog prava, mogućnosti Interneta u domenu slobode pristupa informacijama i sl.

Kao najvažnije karakteristike slobode pristupa informacijama možemo istaći sledeće:

- (1) sloboda pristup informacijama je veoma važna sloboda, neophodno *za uvažavanje* drugih ljudskih prava i sloboda i kao takva *osnov demokratizacije društva*;
- (2) ona je *esencijalna* za transparentnost i odgovornost vlasti;
- (3) ona omogućava učešće javnosti u *stvaranju i kreiranju javne politike* u procesu donošenja odluka i
- (4) ona obezbeđuje *neposrednu spoljnu kontrolu* organa javne vlasti od strane građana odnosno javnosti.

⁴⁹³ Uporedi: *Preambula Preporuke R (2002) 2 Komiteta ministara Saveta Evrope o pristupu službenim dokumentima*. Preporuka na srpskom jeziku sa obrazloženjem se može naći i u publikaciji: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Slobodan pristup informacijama*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2003, str. 220-241.

9.2. USTAVNO I ZAKONSKO UREĐENJE SLOBODE PRISTUPA INFORMACIJAMA U SRBIJI

9.2.1. Proces donošenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama -hronologija

U Srbiji je kampanja za slobodan pristup informacijama, slično kao i u drugim istočnoevropskim zemljama pokrenuta iz nevladinog sektora. Početkom januara 2002. godine na inicijativu YUCOM-a formirana je radna grupa za izradu Modela zakona o slobodnom pristupu informacijama.⁴⁹⁴ Sama ideja da se ova radna grupa formira sjedinila je zahteve koje su proizašle iz demokratskih promena u zemlji, s jedne strane, i potrebu za harmonizacijom našeg pravnog sistema sa međunarodnim standardima i uporedno pravnim iskustvom, s druge.

Na ekspertskoj raspravi, održanoj 18. jula 2002. zvanično je predstavljena radna verzija *Modela zakona o slobodnom pristupu informacijama* ove organizacije⁴⁹⁵ Rasprava je imala veliki odjek u javnosti, nakon čega je predstavljeni Model upućen na razmatranje Vladi Republike Srbije. Istovremeno, u okviru *Centra za unapređivanje pravnih studija*, druge nevladine organizacije iz Beograda, izrađen je *Model zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, koji je takođe dostavljen Vladi Republike Srbije krajem jula 2002. godine.

Početkom marta 2003. godine, tadašnje *Ministarstvo kulture i medija* predstavilo je *prednacrt Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, koji je u najvećoj meri bio zasnovan na Modelu cen-

⁴⁹⁴ Radna grupa okupila je eksperte iz četiri nevladine organizacije, Komiteta pravniika za ljudska prava (YUCOM), Centara za proučavanje alternativa (CPA), Forum za etničke odnose (FER) i Evropskog pokreta u Srbiji (EP) Za koordinatora radne grupe bio je određen prof. dr Miroljub Radojković (Fakultet političkih nauka), a članovi ekspertskog tima bili su: mr Dejan Milenković i Dušan Ignjatović (YUCOM); dr Dušan Janjić (FER); mr Ivana Aleksić (CPA) i Nemanja Nenadić (Evropski pokret u Srbiji), dok je ekspert-konsultant pri izradi modela bio prof. dr Stevan Lilić. Cilj formiranja mešovite grupe koju su činili predstavnici navedene četiri nevaldine organizacije bio je da se objedine njihovi pojedinačni naponi i aktivnosti preduzeti u prošlosti u oblasti slobodne izražavanja, u cilju afirmisanja slobodnog pristupa informacijama kao ljudskog prava.

⁴⁹⁵ Oba modela zakona sadržani su u publikaciji: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Slobodan pristup informacijama*, YUCOM, Beograd, 2003.

tra za unapređivanje pravnih studija. Ovaj Prednacrt zakona podvrgnut je stručnoj analizi relevantnih međunarodnih organizacija koje se bave slobodnom izražavanjem, pre svih Article 19. U svojoj analizi, Article 19 izneo je značajne zamerke na ponuđeni Nacrt zakona o slobodnom pristupu informacijama.⁴⁹⁶ Ovaj Nacrt, uz manje izmene i dopune postao je i zvanični Predlog Vlade Republike Srbije premijera Zorana Živkovića, 11. jula 2003. godine, nakon čega je i upućen na skupštinsku proceduru. Predlog zakona bio je zatim podvrgnut i stručnoj analizi Saveta Evrope, koji je takođe izneo značajne primedbe.⁴⁹⁷ Nakon pada tadašnje Vlade Republike Srbije u novembru 2003. godine, raspisani su novi parlamentarni izbori. Nova Vlada Srbije, koju je formirala nova parlamentarna većina vratila je više od 70 predloga zakona koji su bili u skupštinskoj proceduri u resorna ministarstva. Mnogi od njih više se nikada nisu pojavili pred narodnim poslanicima novog saziva.

Ministarstvo kulture koje je formirano nakon izbora i obrazovanja Vlade početkom 2004. godine, uz snažno zalaganje Misije Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) u Srbiji i Crnoj Gori i nevladinog sektora, ponovo je ovaj, sada ponovo Nacrt, vratilo u zvaničnu proceduru. Kroz nekoliko javnih debata u organizaciji Misije OEBS-a, na kojoj su učestvovali predstavnici vlasti i nevladinog sektora, Nacrt zakona pretrpeo je nekoliko značajnih izmena, čime je tekst značajno unapređen. Početkom jeseni 2004. godine, on je ponovo postao Predlog Vlade Republike Srbije, da bi ga Narodna skupština, napokon i usvojila krajem oktobra 2004. godine.⁴⁹⁸ Srbija je tako dobila jedan kvalitetan zakon, koji je dosta „*liberalan*”, više zahvaljujući ne poznavanju ove materije od strane tada aktuelnih političara, ministara i poslanika, nego zahvaljujući njihovoj „*istinskoj volji*” da tako liberalan zakon usvoje. Ovu tezu dokazuje i činjenica da je i danas slučaj da se kroz nove predloge zakona ova sloboda nastoji ograničiti i *suziti novim izuzecima*, što je u više navrata uspešno „*osujećeno*”.

⁴⁹⁶ Uporedi: *Memorandum on the Serbian draft Law on Free Access to Information of Public Importance*, Article XIX – Global Campaign for Free Expression, London, July 2003.

⁴⁹⁷ Helena Jaderblom and Andrew Ecclestone, *Comments on the draft Law on Free Access to Information of Public Importance*, Council Of Europe, Strasbourg, 1 September 2003, ATCM(2003)021

⁴⁹⁸ *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04.

9.2.2. Sloboda pristupa informacijama u Ustavu Srbije

Donošenjem Ustava Republike Srbije 2006. godine, sloboda pristupa informacijama *postaje* i Ustavom garantovano pravo građana. Raniji Ustav Republike Srbije iz 1990. godine, ovo pravo *nije predviđao*. Sloboda pristupa informacijama, u novom Ustavu postala je sastavni deo *prava na obaveštenost*.⁴⁹⁹ U Ustavu Srbije, čak četiri posebna člana posvećena su, u širem smislu, *slobodi izražavanja* iz koje je, kao izvedeno pravo, nastala i *sloboda pristupa informacijama*.⁵⁰⁰ Na žalost, to nije bilo dovoljno ustavotvorcu, da jedan poseban član posveti samo ovoj slobodi. Sloboda pristupa informacijama konzumirana je i izvodi se već kroz član Ustava koji jemči *slobodu mišljenja i izražavanja*. „Jemči se sloboda mišljenja i izražavanja, kao i *sloboda* da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način, *traže*, primaju i šire *obaveštenja i ideje*.”⁵⁰¹ Za razliku na primer, od Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja pod slobodom izražavanja ne predviđa *traženje ideja i informacija* (što je i osnov slobode pristupa informacijama), Ustav Srbije je *poznaje*. Međutim, čini se da je ustavotvorac, formulišući slobodu mišljenja i izražavanja, učinio dva velika propusta.

Prvi je što pod slobodom mišljenja i izražavanja podrazumeva tri slobode: slobodu *mišljenja*, slobodu *izražavanja* i *kao treću*, posebnu slobodu, *slobodu da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način, traže, primaju i šire obaveštenja i ideje*. Međutim, očigledno je, da nije bilo nikakve potrebe da se kao posebno pravo u okviru slobode mišljenja i izražavanja podvodi i *spoljna manifestacija ovih prava* (govor, pisanje, slika, drugi način), kako to proizilazi iz ove ustavne formulacije, jer se ona podrazumeva. *Drugi* je u tome što se u međunarodnim dokumentima uglavnom upotrebljavaju izrazi *ideja i informacija*, a ne *ideje i obaveštenja*, kao što je to učinio ustavotvorac u Srbiji. Čini se da ustavotvorac reč *obaveštavanje* koristi u smislu reči *informacija*, odnosno da ih posmatra kao *sinonime*, što je neuobičajeno, jer ove dve reči nemaju isto jezičko značenje.

Tako dolazimo i do *ustavnog prava na obaveštenost*.⁵⁰² Ako ustavotvorac imao nameru da koristi reč *obaveštenje* u kontekstu reči *informacija* pri utvrđivanju slobode mišljenja i izražavanja, onda je *pravo na obaveštenost*

⁴⁹⁹ Uporedi: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006, čl. 51.

⁵⁰⁰ Uporedi: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006, čl. 46, 47, 50, 51.

⁵⁰¹ Uporedi: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006, čl. 46.

⁵⁰² Uporedi: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006, čl. 51.

zapravo **pravo na informaciju**, odnosno **sloboda pristupa informacijama**. Međutim, **pravo na obaveštenost** predviđeno Ustavom Srbije i dalje ostaje terminološki i sadržinski neuobičajen i nejasan pravni standard. Ovo pravo je Ustavom utvrđeno na sledeći način: „Svako ima pravo da **istinito, potpuno i blagovremeno** bude obavešten o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju. **Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja u skladu sa zakonom.**”

Pravo na obaveštenost, znači u sebi sadrži *dve izvedene slobode*: **slobodu javnog informisanja** i **slobodu pristupa informacijama**. To su slobode koje se danas već tradicionalno izvode iz **slobode izražavanja**.

Drugi stav ove ustavne formulacije svakako da predstavlja sadržinu slobode pristupa informacijama. Ostaje nejasno zbog čega ustavotvorac koristi reč „**podatak**” ukoliko Zakon o slobodnom pristupu informacijama donet 2004. godine upotrebljava reč „informacija”. Doduše, ovo se može shvatiti u širem kontekstu, i kao pravo **na pristup ličnom podatku**, gde se terminološki i koristi reč „podatak”. Ustavna odredba je nešto uža i u pogledu ko je **nosilac obaveze** pristupa informacijama. Izraz da su to državni organi i organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, korespondira sa pojmom **državni organ**, definisan Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Međutim, pored državnih organa nosioci obaveze obezbeđenja pristupa shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja su i **druga pravna lica koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državni organ**, te zato zakon koristi izraz **organ javne vlasti**.

Međutim, prvi stav ove ustavne odredbe je puka proklamacija, i nema nikakve veze sa slobodom pristupa informacijama, već sa **slobodom javnog informisanja**. Međutim, da li je to trebalo da bude baš tako? Ili su postojale i druge skrivene namere? Striktnim tumačenjem citirane odredbe možemo doći do zaključka da su **mediji** na ovaj način dobili jednu novu obavezu. Reč je o **obavezi** da **istinito, potpuno i blagovremeno obaveštavaju svakog o pitanjima od javnog značaja**. A, već samo spominjanje obaveze neminovno nas upućuje i podseća na to da važeći **Zakon o javnom informisanju** delatnost medija tretira u **konekstu slobode**, a ne **u kontekstu obaveza**. Shodno tome, prema važećem zakonu, mediji „slobodno objavljuju ideje, informacije i mišljenja...” kao uostalom svuda u demokratskom svetu. Zaključak bi bio da citirana ustavna odredba treba ili može da bude **osnov za pretvaranje slobode u obavezu**, sa stanovišta savremenih standarda, što apriori ne bi smelo biti

prihvatljivo. Zato je veoma važno imati negativan odgovor na pitanje da li se ova ustavna odredba može tako i tumačiti.⁵⁰³

Takođe, treba pomenuti i jedan od članova *Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Srbije* kojim je bilo predviđeno da će novoizabrani sastav Narodne skupštine u toku prvog zasedanja nakon izbora Vlade, uskladiti sa Ustavom zakone kojima se uređuje Zaštitnik građana i ostvarivanje prava građana na obaveštenost, guverner NBS i organe državne „državne revizorske institucije”, što se kasnije i desilo.⁵⁰⁴ Njena svrha je bila da novi saziv, kroz izmene i dopune Zakona o Narodnoj banci i Zakona o slobodnom pristupu informacijama, dovede u pitanje položaj odnosno mandat ranije izabranog Guvernera i Poverenika, čime bi po principu partijskog plena, ove funkcije bile podeljene između tada vladajućih političkih stranka, od čega se, posle jakog pritiska javnost ipak odustalo. Međutim, to je u jednom momentu moglo shvatiti i kao namera da se osnuje novi organa čudnog imena, „organa za praćenje ostvarivanja prava građanina na obaveštenost”, koji bi procenjivao da li mediji potpuno, tačno i blagovremeno izvršavaju svoju obavezu, što je u kontekstu slobode izražavanja moglo da nas vrati decenijama unazad.⁵⁰⁵ Prema tome, iako je sloboda pristupa informacijama **obuhvaćena** kroz slobodu mišljenja i izražavanja i pravo na obaveštenost, čime je postala i **ustavna kategorija**, ostaje žal što ona u Ustavu Srbije nije određena kao posebna sloboda, ili bar razumljivije određena nego što je to sada slučaj.

9.2.3. Osnovne karakteristike zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – predmet, pojmovi i osnovni principi

Zakon o slobodnom pristupu informacijama donet je krajem 2004. godine, i do danas je četiri puta menjan i dopunjavan.⁵⁰⁶

⁵⁰³ Uporedi: Rodoljub Šabić, *Pretvaranje slobode u obavezu*, Dosije o medijima, NUNS, Beograd, br. 20 septembar-decembar 2006, str. 3-5.

⁵⁰⁴ Uporedi: Rodoljub Šabić, *Pretvaranje slobode u obavezu*, Dosije o medijima, NUNS, Beograd, br. 20 septembar-decembar 2006, str. 5.

⁵⁰⁵ Uporedi: Rodoljub Šabić, *Pretvaranje slobode u obavezu*, Dosije o medijima, NUNS, Beograd, br. 20 septembar-decembar 2006, str. 5.

⁵⁰⁶ Opširno o ovom Zakonu u: Dejan Milenković, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010.

Ovim zakonom uređuje se *način ostvarivanja prava na pristup informacijama* kojima raspolažu organi javne vlasti, radi ostvarenja i zaštite interesa javnosti da zna i ostvarenja slobodnog demokratskog poretka i otvorenog društva. Zakonom je ustanovljen i poseban organ – Poverenik za informacije od javnog značaja, kao samostalna državni organ, nezavisan u vršenju svojih nadležnosti.⁵⁰⁷

Zakon definiše dva *ključna pojma*: *pojam informacije od javnog značaja* i *pojam organ javne vlasti*.

Informacija od javnog značaja, u smislu ovog zakona, jeste *informacija* kojom *raspolaže organ* javne vlasti, *nastala u radu ili u vezi sa radom organa* javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu *javnost ima opravdan interes da zna*. Da bi se neka informacija smatrala informacijom od javnog značaja nije bitno da li je izvor informacije organ javne vlasti ili koje drugo lice, nije bitan nosač informacija (papir, traka, film, elektronski mediji i sl.) na kome se nalazi dokument koji sadrži informaciju, datum nastanka informacije, način saznavanja informacije, niti su bitna druga slična svojstva informacije.⁵⁰⁸

Iz ove definicije proizilazi da su *tri osnovna elementa pojma* informacije od javnog značaja: da organ javne vlasti mora da *raspolaže informacijom*, *da je informacija morala nastati u radu ili u vezi sa radom* organa javne vlasti i da je *informacija sadržana* u određenom *dokumentu*. Zakonski pojam informacije od javnog značaja uglavnom *korespondira* i *sledi* međunarodne standarde o pristupu informacijama. Međutim, ono što se može zameriti ovako utvrđenom pojmu informacije je korišćenje izraza „*opravdan interes javnosti da zna*”, jer ukoliko se on posmatran *izolovano*, bez nekih drugih odredaba ovog zakona, može izazvati i određene nedoumice. Naime, tada se ovaj izraz može shvatiti kao pretpostavka opravdanog interesa, odnosno kao *obavezni četvrti element* zakonske definicije informacije, te da prisustvo ovog elementa, samo po sebi „apriori” predstavlja razlog za odbijanje zahteva tražioca, nezavisno od razloga ograničenja prava na slobodan pristup informacijama. Ovakvo tumačenje, dovodi do *sužavanja prava* na slobodan pristup informacijama, odnosno *sužavanje slobode traženja informacija* koja je utvrđena Paktom o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija, na *samo one informacije* za koje tražilac ima *neposredan lični interes*. Princip slobode

⁵⁰⁷ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 1.

⁵⁰⁸ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 2.

pristupa informacijama upravo znači suprotno: da su svakom dostupne sve informacije od javnog značaja svih obaveznih subjekata i u tom smislu ona je **objektivizirana**, jer lični interes tražioca i njegova pravna korist nisu od značaja. Da to nije tako, postaje jasno tek **analizom** više drugih zakonskih odredbi, iz kojih proizilazi da je pravo na slobodan pristup informacijama **garantovano svakom, bez izuzetka**, zatim da **svako ima opravdani interes** koji **ne mora da se dokazuje**, te da je organu vlasti dopušteno da ovo **pravo ograniči** isključivo nakon primene **testa proporcionalnosti** (javnog interesa), i to samo usled **pretežnijih interesa** koji su zakonom taksativno, u vidu opštih formulacija, navedeni.⁵⁰⁹ Zato se čini da formulaciji „**opravdan interes javnosti da zna**”, nije mesto u zakonskoj definiciji, te da u nekom budućem noveliranju ovog zakona, nju treba **izostaviti** kao nepotrebnu.⁵¹⁰ Takođe, primetno je da pojam „**dokument**” nije definisan u srpskom Zakonu, kao što je to uobičajno u uporednom pravu i međunarodnim dokumentima. Pojam „dokument” npr. definisan je, kao što je to prethodno pomenuto, u **prvom načelu Konvencije 205. Saveta Evrope o pristupu službenim dokumentima**.

Organ javne vlasti je **državni organ**, organ **teritorijalne autonomije**, **organ lokalne samouprave**, kao i **organizacija** kojoj je **povereno vršenje javnih ovlašćenja** (u daljem tekstu: državni organ), kao i **pravno lice** koje se **osniiva** ili **finansira u celini**, odnosno u pretežnom delu državni organ.⁵¹¹ Pojam organa javne vlasti koji je u smislu ovog zakona nosilac obaveze povodom ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, u skladu je sa opšteprihvaćenim pravnim stanovištem u svetu da su države obavezne da obezbeđuju samo one informacije koje su u njenom posedu, pre svega u posedu **organa javne uprave, uključujući i organe teritorijalne autonomije i lokalne samouprave**. Zakon o slobodnom pristupu informacijama je **napredan** zakon, jer su kao **nosioci obaveza** uključeni svi **državni organi**, uključujući i **Narodnu skupštinu, Vladu i sudove**, što u mnogim zakonodavstvima širom sveta **često nije slučaj**, dok navedena Preporuka Saveta Evrope u **prvom načelu** pod **pojmom organa javne vlasti** podrazumeva samo vladu i organe uprave na

⁵⁰⁹ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 4-5, 8-9, 14, 15. st. 4.

⁵¹⁰ Uporedi *Analiza zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa istraživanjem o primeni zakona u praksi*, ABBA/CEELI Beograd, 2007, str. 3-4, str. 28-29; Grupa autora (V. Vodinelić, S. Gajin, D. Milenković, T. Marinković, N. Nenađić, T. Lukšić-Orlandić, Svetislava Bulajić) *Vodič kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2005, str. 23-24 i dr.

⁵¹¹ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 3.

nacionalnom, regionalnom i loklanom nivou, a u *drugom*, samo ukazuje državama da *razmotre* do koje mere se načela iz ove preporuke mogu primeniti na informacije u posedu *zakonodavnih tela* i *sudskih vlasti*.

Sadržinu prava na pristup informacijama u skladu sa srpskim Zakonom, čine *četiri zakonska prava*: pravo tražioca da mu *bude saopšteno* da li organ javne vlasti *posедује* određenu informaciju, odnosno da li mu je ona dostupna, pravo tražioca da mu se informacija od javnog značaja *učini dostupnom* tako što će mu se *omogućiti uvid u dokument* koji tu informaciju sadrži, pravo tražioca da uz *plaćanje naknade dobije kopiju dokumenta* koji sadrži traženu informaciju i pravo tražioca da mu se *kopija dokumenta* uz plaćanje naknade *pošalje na adresu poštom, faksom, elektronskim putem* ili na drugi način.⁵¹²

Sledeći aspekt slobode pristupa informacijama je da ona *pripada svakom licu*. Znači *i fizičkom i pravnom, domaćem i stranom, bez diskriminacije*. To proizilazi kako iz prava *traženja informacija* utvrđenog u Paktu o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija, tako i iz Preporuke o pristupu službenim dokumentima Saveta Evrope. Zakon o slobodnom pristupu informacijama takođe upotrebljava izraz *svako*. „Svako ima pravo da mu bude saopšteno da li organ vlasti poseduje određenu informaciju od javnog značaja, odnosno da li mu je ona inače dostupna”.⁵¹³ I ne samo to. Zakon sadrži više *razrađenih nediskriminatorских principa*, uvodeći u pojedinim članovima čak i *pozitivnu diskriminaciju*. Jedna od najsnažnijih je ona kojom je direktno utvrđeno da prava *iz ovog zakona pripadaju svima pod jednakim uslovima*, bez obzira na državljanstvo, prebivalište, boravište, odnosno sedište, ili lično svojstvo kao što je rasa, veroispovest, nacionalna i etnička pripadnost, pol i slično. Zakon sadrži i posebnu odredbu o zabrani diskriminacije novinara i javnih glasila, što samo *pojačava zabranu* bilo kog oblika diskriminacije tražioca, što korespondira sa prethodno navedenim međunarodnim dokumentima.⁵¹⁴

Reč „svako”, u više navrata u svojoj praksi je tumačio Poverenik za informacije, a kroz njegove odluke dominirao je *najširi mogući pristup*. U jednom slučaju, postavilo se pitanje da li *procesno nesposobna stranka* (stariji

⁵¹² Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 5. st. 2.

⁵¹³ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 čl. 5. st. 1.

⁵¹⁴ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 6-7.

punoletnik) ima pravo na slobodan pristup informacijama. Poverenik je stao na stanovište da činjenica da je podnosilac *zahteva maloletno lice* ne može biti razlog za ograničenje prava, te da izraz *svako* ukazuje da i maloletno lice ima pravo na slobodan pristup informacijama.

9.2.4. Zakonski izuzeci od slobode pristupa informacijama i test „proporcionalnosti”

Sloboda pristupa informacijama *nije apsolutno pravo*. Kao i svuda u svetu, i srpski Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, sadrži razloge usled kojih sloboda pristupa može biti uskraćena ili ograničena.

Organ vlasti *neće tražiocu omogućiti* ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako bi time *ugrozio život, zdravlje, sigurnost* ili koje *drugo važno dobro* nekog lica ili *ugrozio, omeo ili otežao sprečavanje ili otkrivanje krivičnog dela*, optuženje za krivično delo, vođenje pretkrivičnog postupka, vođenje sudskog postupka, izvršenje presude ili sprovođenje kazne, ili koji *drugi pravno uređeni postupak*, ili fer postupanje i pravično suđenje.⁵¹⁵

Takođe pravo na pristup informacijama biće uskraćeno i ako bi otkrivanje informacije *ozbiljno ugrozilo odbranu zemlje, nacionalnu ili javnu bezbednost*, ili *međunarodne odnose*, bitno *umanjio sposobnost* države da upravlja *ekonomskim procesima* u zemlji ili bitno otežao *ostvarenje opravdanih ekonomskih interesa* i *učinio* dostupnim informaciju ili dokument za koji je *propisima ili službenim aktom zasnovanim na zakonu* određeno da se čuva kao *državna, službena, poslovna ili druga tajna*, odnosno koji je dostupan samo određenom krugu lica, a zbog čijeg bi *odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom* koji pretežu nad interesom za pristup informaciji.⁵¹⁶

Pretežniji interesi jesu i *pravo na privatnosti* i druga *prava ličnosti*. Zato organ vlasti *neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama* od javnog značaja ako bi time *povredio pravo na privatnost*, pravo na *ugled* ili *koje drugo* pravo lica na koje se tražena informacija lično odnosi. Izuzeci od ovog pravila su ako je *lice na to pristalo*, ako se radi o ličnosti, pojavi ili događaju od interesa za javnost, a *naročito ako se radi o nosiocu*

⁵¹⁵ Uporedi: Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 9, st. 1, tač. 1-2.

⁵¹⁶ Uporedi: Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 9, st. 1, tač. 3-5.

državne i političke funkcije kada je ona važna s obzirom na funkciju koju to lice vrši ili **ako se radi o licu koje je svojim ponašanjem**, naročito u vezi sa privatnim životom, **dalo povoda za traženje informacije**.⁵¹⁷

Do uskraćivanja slobode pristupa informacijama od strane organa javne vlasti može doći i usled **zloupotrebe slobodnog pristupa informacijama** od javnog značaja ili ako je tražena informacija **već dostupna** javnosti.⁵¹⁸ **Zloupotreba pristupa informacijama** kao **posebna vrsta** izuzetak od pristupa utvrđen Zakonom je, čini se, nedovoljno jasno određena i podložna različitim tumačenjima što otvara mogućnost za zloupotrebu i „širenje” diskrecione ocene od strana organa javne vlasti. Teško je unapred odrediti šta se podrazumeva pod „nerazumnim” ili „čestim” traženjem, te primena ovog izuzetka, da bi se sprečile zloupotrebe, mora da bude pažljivo praćena, naročito od strane Poverenika za informacije od javnog značaja.

Bez obzira na izuzetke, ono što ovaj zakon čini „**liberalnim**” je to što ni jedan od navedenih **izuzetaka** odnosno **pretežnijih interesa** ne spada u kategoriju tzv. „**apsolutnih izuzetaka**”, što je u svetu danas redak slučaj. To znači da srpski zakon, nalaže primenu testa „**proporcionalnosti**” (trodelnog testa – testa javnog interesa) u svakoj situaciji. Nijedna informacija nije automatski isključena iz obaveze slobode pristupa, već do toga može doći samo ako **pretežnji interesi** obuhvaćeni izuzecima, u konkretnom slučaju, **odnose prevagu** nad slobodom pristupa informacijama (pravom javnosti da zna). Znači, primenom testa proporcionalnosti se obezbeđuje legitimitet (društvena opravdanost) postupka organa javne vlasti u slučaju ograničenja prava na slobodan pristup informacijama.

Test „**proporcionalnosti**” je u Zakonu određen na sledeći način: „Prava iz ovog zakona mogu se **izuzetno podvrći ograničenjima** propisanim ovim zakonom, ako je to **neophodno u demokratskom društvu** radi zaštite od **ozbiljne povrede pretežnijeg interesa** zasnovanog na ustavu ili zakonu. Nijedna odredba ovog zakona **ne sme se tumačiti** na način koji bi doveo do ukidanja nekog prava koje ovaj zakon priznaje ili do njegovog ograničenja u većoj meri od one koja je propisana...”⁵¹⁹ Kao što se može uočiti, ova formulacija u celini odgovara važećim standardima. Ona ima sličnosti, odnosno **ima dikiiju**

⁵¹⁷ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 14.

⁵¹⁸ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 9. st. 1. tač. 1. i čl. 10. i 13. Ova „lista” izuzetaka, uglavnom **korespondira** ranije pomenutim dokumentima Saveta Evrope mada zakonska formulacija određenih izuzetaka može da bude sporna.

⁵¹⁹ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10. čl. 8.

sadržanu u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, i omogućava upotrebu „*testa proporcionalnosti*” prilikom sprovođenja zakona, pri čemu naglašava i *restriktivnu prirodu* izuzetaka u odnosu na informacije od javnog značaja.

Shodno ovoj zakonskoj formulaciji, organ javne vlasti nije dužan da omogućiti pristup traženoj informaciji ako su u konkretnom slučaju ispunjena *tri uslova*: ako je *jedan od interesa* nabrojanih u zakonu *suprotstavljen interesu tražioca da zna*; ako bi pristupom informaciji *suprotan (pretežniji) interes bio ozbiljno povređen* i ako *potreba zaštite suprotnog interesa preteže* nad potrebom zaštite interesa tražioca za *ostvarenje slobode pristupa informacijama*. Ako se utvrdi da bi traženi pristup mogao da se uskrati radi zaštite nekog od navedenih interesa, to još *nije dovoljno* da se zaključi da bi uskraćivanje bilo u skladu sa Zakonom. Potrebno je još i da se utvrdi da bi u konkretnom slučaju taj interes pristupom informaciji *bio ozbiljno povređen*.⁵²⁰

U demokratskom društvu nije neophodno uskratiti traženi pristup ako se time: i onako ne mogu zaštititi interesi nabrojani u Zakonu ili se zaštita nabrojanih interesa može podjednako ostvariti i na drugi način, odnosno *uskraćuje pristup informaciji u većoj meri* nego što je dovoljno za zaštitu pobrojanih interesa. U mnogim slučajevima u kojima je nedemokratskoj vlasti nezamislivo da građanima budu dostupne informacije, demokratskoj vlasti ne izgleda neophodno da im uskrati pristup. Organ javne vlasti dužan je da se rukovodi merilima *demokratskog društva*, procenjujući da li bi u konkretnom slučaju pristup informaciji ozbiljno ugrozio neki od Zakonom pobrojanih interesa. S obzirom na prirodu demokratskog društva, organ javne vlasti omogućio bi traženi pristup kada *uprkos ozbiljnoj ugroženosti nekog od pobrojanih interesa* to nalaže *na- ročito opravdani javni interes*, a prvenstveno se informacija tiče kršenja zakona od strane vlasti, prekoračenja ovlašćenja, nesavesnog vršenja poslova i dr.⁵²¹

9.2.5. Prvostepeni postupak za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama pred organima javne vlasti

Postupak za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja pokreće se *podnošenjem zahteva* organu javne vlasti koji

⁵²⁰ Uporedi: Grupa autora (V. Vodinelić, S. Gajin, D. Milenković, T. Marinković, N. Nenadić, T. Lukšić-Orlandić, Svetislava Bulajić) *Vodič kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2005, str. 31-34.

⁵²¹ Uporedi: Grupa autora (V. Vodinelić, S. Gajin, D. Milenković, T. Marinković, N. Nenadić, T. Lukšić-Orlandić, Svetislava Bulajić) *Vodič kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2005, str. 35-36.

raspolaze informacijom. Zahtev se može podneti kako u *pismenom* tako i u *usmenom obliku*. Organ vlasti može propisati obrazac za podnošenje zahteva, ali mora razmotriti i zahtev koji nije sačinjen na tom obrascu. Kada se informacija *traži usmeno*, zahtev se *saopštava u zapisnik* koji vodi ovlašćeno lice organa javne vlasti za pristup informacijama. Tražilac u zahtevu navodi: *naziv organa vlasti, svoje ime, prezime i adresu, odnosno sedište* ako je tražilac pravno lice, *opis informacije* koja se traži i *druge podatke koji olakšavaju pronalaženje informacije*. Iako to u ovoj zakonskoj odredbi nije izričito navedeno, podrazumeva se da u zahtevu tražilac navede i jedno ili više prava koja želi da ostvari a koja čine sadržinu prava na slobodan pristup informacijama. Kada je tražio *dostavljanje traženog dokumenta*, tražilac u zahtevu navodi i način njegovog dostavljanja (poštom, elektronskom poštom, faksom ili na drugi način). Posebno je važno istaći da *tražilac ne mora navesti razloge za podnošenje zahteva*. Evidentno je da je zahtev kroz navedena zakonska rešenja *lišen formalnosti*, te da tražilac nema obavezu da navodi razloge traženja informacije.⁵²²

Organ vlasti je dužan da *bez odlaganja* (odnosno odmah), *a najkasnije* u roku od **15 dana** od dana prijema zahteva, postupi po zahtevu tražioca. To znači da je organ vlasti dužan da najkasnije u ovom roku, tražiocu *omogućiti* ostvarivanje prava na pristup informacijama. Na ovaj način obezbeđuje se *hitnost postupanja* u domenu ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama.

Ako organ vlasti nije u mogućnosti, iz opravdanih razloga, da u roku od 15 dana postupi po zahtevu tražioca, dužan je da ga o tome *odmah obavesti* i odredi naknadni rok u kome će postupiti po zahtevu, a koji ne može biti duži od 40 dana od prijema zahteva. Organ vlasti mora da postupi po zahtevu tražioca u roku od 48 sati od prijema zahteva ako se zahtev odnosi na informaciju o zaštiti života i slobode pojedinaca, ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva, ugrožavanje ili zaštitu životne sredine. Zakonom je bliže određen i način ostvarivanja prava na uvid i kopiju dokumenta, kao vrste prava koje proističu iz slobode pristupa informacijama.⁵²³

⁵²² Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 15. st. 5-6; Dejan Milenković, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* (publikacija), Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010, str. 93.

⁵²³ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 16. st. 1-9.

Kada organ vlasti omogućiti tražiocu pristup informaciji o tome neće izdati posebno rešenje, već će sačiniti službenu belešku. Organ vlasti *pismeno obaveštava tražioca*: da *posедује* ili da *ne posedује* traženu informaciju, da može da *izvrši uvid u dokument* koji sadrži traženu informaciju u službenim prostorijama organa vlasti u određeno vreme i na određeni način, odnosno da će mu *izdati ili dostaviti kopiju* tog dokumenta sa iznosom nužnih troškova kopiranja ili dostavljanja. *Samo u slučaju* kada organ javne vlasti *odbija zahtev tražioca*, on donose *rešenje* kao autoritativni akt javne uprave kojom uprava odlučuje o pravima obavezama i pravnim interesima pojedinca u upravnoj stvari. *Rešenje* mora da bude *pismeno* i *obrazloženo*. Smatra se kao da je organ doneo rešenje o odbijanju i kada „*čuti*” (poznati institut *upravno-procesnog prava* – „čutanje uprave”), odnosno kada na zahtev tražioca ne odgovori u roku. Cela *dikcija postuka*, ukazuje na to da se sloboda pristupa informacijama ostvaruje kroz *upravno postupanje* a *ne upravno odlučivanje*.⁵²⁴

9.2.6. Pravna priroda postupka za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama i pojam upravne stvari

Međutim, to otvara jedno *prethodno* pitanje. Da li je sadašnji postupak za ostvarivanje slobode pristupa informacijama utvrđen Zakonom *poseban postupak* ili je *poseban upravni postupak*, na koji se supsidijarno primenjuje odredbe *Zakona o opštem upravnom postupku*. Odgovor na ovo pitanje nije ni malo jednostavan.

Kako sam Zakon o slobodnom pristupu informacijama predviđa supsidijarnu primenu Zakona o opštem upravnom postupku, u prvi mah bi se moglo zaključiti da je reč o jednom od brojnih *posebnih upravnih postupaka* utvrđenim mnogobrojnim posebnim zakonima. Razlika između *opšteg upravnog postupka* utvrđenog Zakonom o opštem upravnom postupku i *posebnih upravnih postupaka* ogleda se u tome što su pravila opšteg upravnog postupka sadržana u jednom opštem *procesnom zakonu*, dok su pravila posebnih postupaka sadržana u odgovarajućim *materijalnim zakonima* (npr.

⁵²⁴ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 16. st. 1-9; Dejan Milenković, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010, str. 98-100.

Zakonu o patentu, i dr). To znači da *praktično nema* posebnih procesnih zakona koji propisuju posebne upravne postupke, već su posebni upravni postupci propisani *posebnim odredbama materijalnih zakona* za odgovarajuću oblast. Na primer, Zakon o opštem upravnom postuku propisuje kao opšti rok za žalbu 15 dana od dana dostavljanja rešenja, ali posebnim zakonom može biti određeno da taj rok bude osam dana. U navedenom slučaju, primenjivaće se posebno pravilo samo u odnosu na rok, ali ne i u odnosu na ostale radnje u vezi sa žalbom (npr. način predaje, sadržina i dejstva žalbe i sl), jer će se na ove situacije primenjivati pravila opšteg upravnog postupka kao supsidijarna.⁵²⁵

Međutim, čini se da ovo razgraničenje *nije dovoljno* da bismo zaključili da je postupak utvrđen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja samo *poseban upravni postupak*, te je za rešenje ove dileme neophodno preispitati neke osnovne *pravne insitute upravnog prava*, a pre svega institut *upravne stvari*.

Upravna stvar je jedan od važnih *instituta upravnog prava* kao sistematizovane celine pravnih odnosa i pravnih normi,⁵²⁶ i o pojmu upravne stvari je već bilo reči u prethodnim temama. Upravna stvar, shodno pozitivno-pravnim propisima (Zakonom o upravnim sporovima) određuje se kao...*”pojedinačna nesporna situacija od javnog interesa u kojoj neposredno iz pravnih propisa proizilazi potreba da se buduće ponašanje stranke autoritativno pravno odredi”*.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama, u vezi sa postupkom pred organom, utvrđuje da organ javne vlasti *postupa po zahtevu tražioca*, čime tražiocu obezbeđuje da *ostvari svoje pravo*. Ostvarivanje prava, ne obezbeđuje se *donošenjem pozitivnog upravnog akta*, odnosno *pozitivnog rešenja* kojim javna uprava „*dozvoljava*” pristup informacijama, jer u tom slučaju, sloboda pristupa informacijama ne pripada sama po sebi građanima, već predstavlja predmet upravnog odlučivanja i autoritativne delatnosti uprave. Postupanje organa u ovom Zakonu se okončava *obaveštavanjem*, tačnije jednom od *neautoritativnih aktivnosti* javne uprave. Organ odlučuje po zahtevu i može ga odbiti *samo onda* kada se zahtev odnosi na informacije koje se odnose na pretežnije interese utvrđene zakonom i nakon sprovođenja već ranije pomenutog „*testa proporcionalnosti*”. Tako se sloboda pristupa informacijama kao ljudsko pravo u našem pravu ne „svodi” na pojam *upravne*

⁵²⁵ Uporedi: Stevan Lilić, *ZUP i ZUS*, „Savremena administracija, Beograd, 1999, str. 12-13.

⁵²⁶ Uporedi: Ivo Krbek, *Pravo javne uprave I*, Zagreb, 1960, str. 99.

stvari, bar ne u onom smislu u kome ovaj pojam proizilazi iz našeg pozitivnog zakonodavstva, kao „čistu” *autoritativnu delatnost uprave* u kojem uprava *autoritativno odlučuje o pravu*. Kako je pojam *upravne stvari* osnov za razgraničenje upravnog postupka od drugih vrsta postupaka, možemo zaključiti da je postupak ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama *poseban postupak*.

Čini se zato, da će postupak utvrđen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama u budućnosti doprineti *reformi upravno-procesnog zakonodavstva*, i iz *temelja ga promeniti*, jer uvodi *obavezu* za organ javne vlasti da u ostvarivanju *ljudskih sloboda postupe* (neautoritativna aktivnost) kako bi građanima obezbedio ostvarivanje ljudskih prava (servis građana), odnosno da o ljudskim pravima *odlučuje* (autoritativna aktivnost) *samo u zakonom određenim slučajevima* kada je konkretno pravo u *direktonoj suprotnosti* sa nekim značajnijim (pretežnijim) interesom, nakon primene „*testa proporcionalnosti*”. Tako ovaj posebni postupak, „prenet” u upravno-procesni postupak, odnosno neki budući zakon o opštem upravnom postupku, može „*suštinski*” da utiče na *preobražaj javne uprave* ali i *države* iz „*aparata vlasti*” u „*službu*” građana.

9.2.7. Drugostepeni postupak – Postupak pred Poverenikom za informacije od javnog značaja (i zaštitu podataka o ličnosti)

U slučaju da organ javne vlasti *rešenjem odbije zahtev tražioca*, odnosno, *ne odgovori u roku* („ćutanje uprave”, kada važi pretpostavka da je organ odbio zahtev), ili kada je odbacio zahtev tražioca kao i u drugim slučajevima taksativno nabrojanih u Zakonu, tražilac *može izjaviti žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja* u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja.⁵²⁷

Protiv *rešenja Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade Republike Srbije, Vrhovnog suda Srbije, Ustavnog suda i Republičkog javnog*

⁵²⁷ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS” br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 22. st. 1. tač. 1-6; Dejan Milenković, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010, str. 105-106.

tužioca ne može se izjaviti žalba Povereniku, ali se može pokrenuti *upravni spor*.⁵²⁸

Poverenik donosi *rešenje bez odlaganja*, a najdocnije u roku od **30 dana** od dana predaje žalbe, pošto omogućiti organu vlasti da se pismeno izjasni, a po potrebi i tražiocu. Poverenik *odbacuje žalbu* koja je nedopuštena, neblagovremena i izjavljena od strane neovlašćenog lica. Organ vlasti *dokazuje* da je postupao u skladu sa svojim obavezama predviđenim ovim zakonom. Poverenik preduzima *radnje za utvrđivanje činjeničnog stanja* koje su neophodne radi donošenja rešenja. Povereniku će, radi utvrđivanja činjeničnog stanja biti *omogućen uvid u svaki nosač informacije* na koji se ovaj zakon primenjuje. U toku postupka, ako organ vlasti, pre donošenja odluke po žalbi, tražiocu omogućiti pristup informacijama ili po zahtevu odluči, Poverenik će doneti *zaključak o obustavi postupka* po žalbi, kao i u slučaju kada tražilac odustane od žalbe.⁵²⁹

Pored postupka po žalbi, u kojem Poverenik donosi rešenje, postoje i drugi postupci pred Poverenikom, u kojima Poverenik, kao prvostepeni organ donosi konačno rešenje. Naime, Poverenik može, po prijavi ili po službenoj dužnosti da donese rešenje kojim utvrđuje da organ vlasti *nije izvršio svoje obaveze predviđene ovim zakonom* (npr. izrade Informatora o radu, obaveze podnošenja izveštaja Povereniku i sl) i da mu naloži mere za njihovo izvršenje, pošto prethodno omogućiti organu vlasti da se pismeno izjasni. Poverenik, kao ni u postupku instancione kontrole (kontrole po žalbi), ne može doneti rešenje protiv prethodno pomenutih najviših državnih organa.⁵³⁰

⁵²⁸ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS” br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 22. st. 2-3; Dejan Milenković, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010, str. 107-108.

⁵²⁹ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS” br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 23-26; Dejan Milenković, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010, str. 106-112.

⁵³⁰ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS” br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 25; Dejan Milenković, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010, str. 112-113.

Rešenje Poverenika je za organ **obavezujuće, konačno i izvršno**. Poverenik ima direktno zakonsko ovlašćenje da sprovede i postupak administrativnog izvršenja rešenja koja donosi. Znači, kada organ ne izvrši rešenje Poverenika, Poverenik može novčano kazniti organ u skladu sa zakonom kojim se uređuje opšti upravni postupak, a ako organ ni tada ne postupi, izvršenje **obezbeđuje Vlada**, primenom mera iz svoje nadležnosti odnosno neposrednom prinudom.⁵³¹

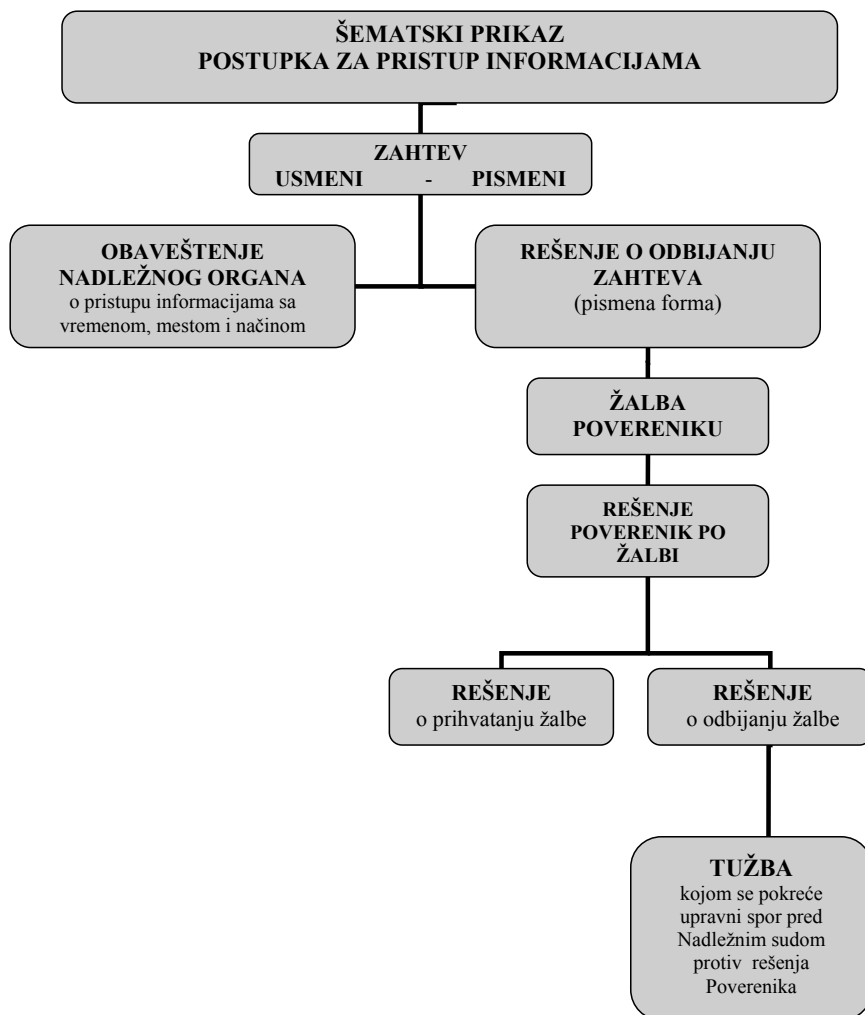
Povodom konačnog rešenja (zaključka) Poverenika, odnosno konačnog prvostepenog rešenja organa javne vlasti kojim je odbijen pristup traženoj informaciji, tražilac (ali ne i organ) ima mogućnost da **tužbom pokrene upravni spor**, kao sudski postupak kojim se ocenjuje zakonitost rešenja Poverenika.⁵³² Tražilac informacije u tužbi kojom pokreće upravni spor navodi **ime i prezime, zanimanje i mesto stanovanja, rešenje Poverenika**, odnosno organa vlasti protiv čijeg rešenja nije dozvoljna žalba, **razlog za podnošenje tužbe** i u kom pravcu i obimu se predlaže poništavanje rešenja o čemu je već prethodno bilo reči u temi koja se odnosi na sudsku kontrolu uprave.

Kako je Poverenik za informacije **hijerarhijski viši organ** u ovoj oblasti u odnosu na druge organe javne vlasti (osim šest najviših) oni su dužni da postupe i izvrše rešenje Poverenika, a Vrhovni sud će, ako organ javne vlasti podnese tužbu za pokretanje upravnog spora, iz navedenog formalnog razloga **tužbu odbaciti**. Organ vlasti od koga je informacija tražena, **nije stranka u postupku**, a Poverenik je **drugostepeni organ. Prvostepeni organ, nema i ne može imati pravo na tužbu protiv rešenja drugostepenog organa**. Postupajući po ovakvim tužbama organa javne vlasti, **Vrhovni sud** (a od 1. januara 2010. godine i **Upravni sud**) je tužbe organa javne vlasti u svim slučajevima do sada **odbacio**.⁵³³

⁵³¹ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 28. Dejan Milenković, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010, str. 113-114.

⁵³² Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 27.

⁵³³ Uporedi: *Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u 2007. godini*, Poverenik za informacije od javnog značaja, Beograd, mart, 2008.



Šematski prikaz postupka ostvarivanja prava

Prema tome, na osnovu navedenog, možemo zaključiti da postupak za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama ima nekoliko značajnih razlika u odnosu na opšti upravni postupak, što ga čini *specifičnim i posebnim*. To su:

- (1) da se može pokrenuti *samo na osnovu zahteva* tražioca;
- (2) da u toku postupka, organ od koga se informacija traži *mora sprovesti test javnog interesa* (proporcionalnosti);

- (3) da organ, po sprovedenom postupku, **obaveštava** tražioca da poseduje informaciju i (ako je to u zahtevu izričito navedeno) dostavlja kopiju dokumenta u kome je sadržana tražena informacija;
- (4) da organ javne vlasti donosi rešenje kao upravni akt **samo kada odbija zahtev tražioca**;
- (5) da se žalba i **predaje i podnosi** drugostepenom organu – **Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti** kada je organ odbio zahtev tražioca i doneo rešenje o odbijanju (osim kada je reč o šest najviših državnih organa);
- (6) da Poverenik **nije drugostepeni organ uprave** već **nezavisan državni organ** koji u postupku po žalbi, vrši **spoljnu pravnu kontrolu** javne uprave u oblasti ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama;
- (7) da u oblasti slobode pristupa informacijama Poverenik **ne kontroliše** šest najviših organa javne vlasti.

9.2.8. Troškovi postupka i druge zakonske obaveze organa javne vlasti

Za sprovođenje postupka ne plaća se administrativna taksa. Uvid u dokument koji sadrži traženu informaciju je besplatan. Kopija dokumenta koji sadrži treženu informaciju izdaje se uz obavezu tražioca da **plati naknadu nužnih troškova** izrade te kopije, a u slučaju upućivanja i troškove upućivanja. Od obaveze plaćanja naknade nužnih troškova Zakonom su oslobođeni novinari, udruženja za zaštitu ljudskih prava i sva lica kada se tražena informacija odnosi na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine. Ova zakonska formulacija je upotunosti saglasna osmom načelu Preporuke komiteta ministara Saveta Evrope o slobodnom pristupu službenim dokumentima.

Zakonom su ustanovljene i druge obaveze organa javne vlasti u vidu mera za unapređivanje javnosti rada organa. Radi uspešnog ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, oragnima javne vlasti se „sugeriše” da odrede jedno ili više **službenih lica** (koja se u zakonu zovu **ovlašćena lica**), za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama. Ova mogućnost je postavljena **alternativno**, jer ako organ vlasti **ne odredi ovlašćeno lice**, smatra se da je to rukovodilac organa. Zakonom je utvrđena obaveza državnih organa da najmanje jednom godišnje **izrađuju informator** sa osnovnim

podacima o svom radu, uz detaljno zakonsko određivanje koje informacije moraju da budu sadržane u njemu. Obaveza organa je i da *održava nosače informacija* kao i da *vrši obuku zaposlenih* i upoznavanje zaposlenih sa njihovim obavezama u vezi sa pravima uređenim ovim zakonom. Državni organ je dužan da podnosi *godišnji izveštaj* Povereniku o radnjama tog organa, preduzetim u cilju primene ovog zakona.⁵³⁴

Nadzorni organ za sprovođenje ovog zakona je ministarstvo *nadležno za poslove uprave preko upravne inspekcije, državne uprave i lokalne samouprave*. Ova odredba je važna jer iz nje proizilazi da *prekršajni postupak*, u slučaju činjenja prekršaja od strane ovlašćenog lica usled neizvršenja obaveza utvrđenih ovim zakonom, pokreće sadašnje Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu. U prvobitnom tekstu zakona, do 2009. godine, nadzor za izvršenje zakona bio je poveren ministarstvu nadležnom za poslove informisanja (tadašnjem Ministarstvu kulture). Ovo rešenje se pokazalo u praksi kao veoma loše, jer je to Ministarstvo, samo u nekoliko slučajeva pokrenulo prekršajne postupke na inicijativu Poverenika. Ni posle skoro četiri godine od donošenja zakona, ministarstvo nadležno za poslove informisanja (odnosno Ministarstvo kulture), nije bilo obezbedilo nadzor nad primenom ovog zakona, usled odstustva potrebnih kapaciteta ministarstva. Zato je izmenama i dopunama ovog Zakona, predviđeno da poslove nadzora nad primenom ovog zakona vrši *upravna inspekcija* u sastavu *Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu*, koja i inače vrši srodne poslove.

9.3. NEZAVISNO KONTROLNO TELO U OBLASTI SLOBODE PRISTUPA INFORMACIJAMA U MEĐUNARODNIM DOKUMENTIMA I UPOREDNO-PRAVNOM ISKUSTVU

9.3.1. Nezavisna tela u oblasti pristupa informacijama u međunarodnim dokumentima i modelima međunarodnih nevladinih organizacija

Uspostavljanje nezavisnog tela koje odlučuje po žalbi u slučajevima povrede slobode pristupa informacijama, ima snažno uporište u međunarodnim dokumentima, poput na primer, u *Preporuci br.2 iz 2002 godine Komiteta*

⁵³⁴ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10, čl. 38-43.

*ministara Saveta Evrope o slobodnom pristupu službenim dokumentima*⁵³⁵, kao i u aktivnostima nekih međunarodno priznatih nevladinih organizacija, poput npr. *Article 19* sa sedištem u Velikoj Britaniji, koja ovakve odredbe sadrži u *Modelu zakona o slobodnom pristupu informacijama* iz 2001. godine⁵³⁶ kao *standard koga treba postići* u ovoj oblasti.

U *Preporuci* Komiteta ministara Saveta Evrope između ostalog je utvrđeno: „Podnosilac zahteva čiji je zahtev za uvid u službeni dokument odbijen, delimično ili u potpunosti, ili odbačen, ili nije razmotren u određenom roku, treba da ima pristup postupku preispitivanja pred sudom *ili drugim nezavisnim i nepristrasnim telom predviđenim zakonom*. U obrazloženju ove Preporuke naročito je istaknuto: ”U nekim državama članicama žalbe u vezi *sa odbijanjem ili neregularnostima u ovom domenu mogu takođe da se podnose ombudsmanu, posredniku ili predstavničkom telu*”.

Model zakona o slobodnom pristupu informacijama međunarodne nevladine organizacije *Article 19 predlaže i afirmiše* upravo uvođenje *nezavisnog i nepristrasnog tela* kao standarda zaštite slobode pristupa informacijama. Ovaj model posebnu pažnju poklanja *izboru i statusu komesara (poverenika), pravu na žalbu komesaru i odluci komesara, postupanju po odluci komesara* ali i *pravu na podnošenje žalbe ili drugog pravnog sredstva povodom njegove odluke*.

U vezi sa *izborom i statusom* Komesara za pristup informacijama, Modelom je predviđeno da komesara *bira parlament*, kvalifikovanom odnosno dvotrećinskom većinom glasova. Kandidata za komesara *predlaže predsednik*. Pri predlaganju kandidata za komesara predsednik bi trebao da se rukovodi principima transparentnosti, otvorenosti i učešća javnosti u postupku predlaganja kandidata. Za komesara *ne bi moglo biti izabrano lice* koje je *zaposleno u političkoj stranci, izabrano ili imenovano lice u centralnoj ili lokalnoj vladi* kao ni lice je *osuđivano za delo* koje ga čini *nedostojnim* za vršenje funkcije. Mandat komesara je *sedam godina* i može biti ponovo imenovan na ovu funkciju najviše još jednom. Komesar će *uživati* upravnu i administrativnu autonomiju od bilo koje druge osobe ili entiteta, uključujući Vladu i njene službe, osim ako to nije posebno predviđeno zakonom. Kome-

⁵³⁵ Uporedi: *Preporuka R 2002 (2)* Komiteta ministara Saveta Evrope, načelo IX i obrazloženje Preporuke povodom ovog načela.

⁵³⁶ Uporedi: *Zakon o slobodi informacija (slobodnom pristupu informacijama)*, *Article 19*, London, 2001, Poglavlje V: Komesar za informisanje; Poglavlje VI Primena zakona od strane komesara (Model zakona se na srpskom jeziku verziji može naći u: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Sloboda pristupa informacijama*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2003, str. 245-266.

sar će imati sva ovlašćenja, neposredna i posredna, potrebna da vrši svoju funkciju kao što je predviđeno ovim zakonom. Komesar treba da ima platu jednaku plati sudije Vrhovnog suda kao i da ima pravo na odgovarajuće troškove života i putne troškove koji su nastali u vršenju njegove dužnosti. Komesar može zaposliti službenike i radnike koji su mu potrebni da bi obavljao svoje dužnosti i funkcije.

Ključna nadležnost komesara u ovom Modelu je *vršenje nezavisnog, odnosno spoljnog upravnog nadzora u postupku po žalbi tražioca informacije* kada je *nadležni organ* javne vlasti *odbio zahtev tražioca ili nije odgovorio na njegov zahtev u utvrđenom roku* (ćutanje uprave), *nije dostavio pismeno obaveštenje* u odgovoru na zahtev tražioca, kada je po mišljenju tražioca naplatio *previsoku naknadu* ili *nije saopštio informaciju u traženoj formi*. Komesar će odlučiti o žalbi što je pre moguće, a *najkasnije u roku od 30 dana*. Komesar može odbiti žalbu ukoliko je žalba *očigledno neosnovana* ili kada podnosilac žalbe *nije iskoristio efikasne interne mehanizme* zaštite koje predviđa relevantno javno ili privatno telo. Svojom odlukom, komesar može *odbiti žalbu, zahtevati od javnog tela da preduzme potrebne korake* da bi se *postupilo u skladu sa obavezama* i zahtevati od javnog tela da *nado knadi štetu* podnosiocu žalbe. U slučaju kada komesar utvrdi da organ javne vlasti namerno nije poštovao obaveze, *može izreći i novčanu kaznu*.

Komesar *dostavlja obaveštenje* o svojoj odluci, kao i pouku o pravnom leku *podnosiocu žalbe i javnom ili privatnom telu*. U svojoj *odluci*, Komesar može zahtevati od *javnog tela* da preduzme neophodne korake da bi uskladio svoje aktivnosti sa obavezama koje se odnose na pristup informacijama, kao na primer, da zahteva od organa da *imenuje službenika za informacije, objavi određene informacije* i/ili kategorije informacija, *učini određene praktične promene* u pogledu čuvanja, korišćenja i uništavanja podataka i/ili prenosa podataka u arhive, *obuči funkcionere i službenike* o pravu na pristup informacijama ili da u slučaju namernog nepoštovanja obaveza *plati novčanu kaznu*. Komesar će javnom telu dostaviti obaveštenje o svojoj odluci, sa poukom o pravnom sredstvu. Podnosilac žalbe ili relevantno javno ili privatno telo može, *u roku od 45 dana*, podneti sudu žalbu/tužbu radi *meritornog* (punog) razmatranja odluke Komesara.

Pored ovlašćenja i odgovornosti u vezi sa žalbom, komesar može posmatrati i izveštavati o tome da li se javna tela povinuju obavezama po ovom zakonu, davati preporuke za reformu zakonodavstva i upućivati ih nadležnim telima, preduzimati aktivnosti po pitanju edukacije javnih službenika, podnositi inicijative za pokretanje krivičnog postupka i vršiti druge aktivnosti utvrđene ovim Modelom.

Komesar ima i obavezu podnošenja **godišnjeg izveštaja** o stanju slobode pristupa informacijama u roku od tri meseca od završetka finansijske godine parlamentu, u kome obaveštava skupštinu o tome kako su javna tela poštovala ovaj zakon, o aktivnostima njegove kancelarije kao i pregled računa kancelarije tokom te finansijske godine. U slučaju potrebe, komesar može povremeno podnositi parlamentu i druge izveštaje.

9.2.2. Kratak pregled nezavisnih tela u oblasti pristupa Informacijama u pojedinim zemljama

Poverenik za informacije, kao inokosni organ, danas postoji u **Kanadi, Irskoj, Srbiji, Fidžiju** i još nekim zemljama. U **Francuskoj, Portugalu, Makedoniji, Tajlandu** na primer, posebne Komisije, kao **kolegijala tela** koja „nadziru” ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama. Treću grupu zemalja čine one zemlje u kojima je ovo telo povezano sa zaštitom podataka o ličnosti (data protection). Takvu situaciju beležimo u **Ujedinjenom Kraljevstvu** (poverenik za informacije), **Sloveniji** (poverenik za informacije) **Litvaniji** (Državni inspektorat za zaštitu podataka), **Mađarskoj** (Parlamentarni poverenik za zaštitu ličnih podataka i slobodu pristupa informacijama) ili **Estoniji** (Inspektorat za zaštitu podataka). Međutim, u značajnom broju zemalja, takvo nezavisno kontrolno telo u ovoj oblasti, do sada nije osnovano. Takav slučaj beležimo na primer u **Hrvatskoj, Slovačkoj, Češkoj, SAD, Norveškoj, Danskoj** i drugim zemljama. U zemljama u kojima postoje nezavisna tela u oblasti pristupa informacijama, njihove nadležnosti, položaj, postupak i karakter odluke veoma se razlikuju, o čemu govori i naredni uporedno pravni pregled.⁵³⁷

9.2.3. Poverenik u Kanadi

Jedna od prvih zemalja koja je uvela poverenika za informacije, bila je Kanada. Poverenik je uveden kanadskim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama iz 1982. godine. Prema svojim nadležnostima i ovlašćenjima **poverenik ima karakter institucije ombudsmana**, jer u postupku **po žalbi ne**

⁵³⁷ Uporedi: Dejan Milenković, *Slobodan pristup informacijama, javna uprava i lokalna samouprava* (doktorska disertacija), Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2008.

donosi rešenje kao upravni akt, već donosi *preporuku sa mišljenjem*, što je karakteristično za instituciju Ombudsmana, kao nezavisnog i nepristrasnog tela parlamenta.

Prema kanadskom zakonu, poverenika za informacije postavlja *predsednik Skupštine* po odobrenju *Senata i Donjeg doma parlamenta*. Mandat poverenika za informacije *traje 7 godina*. Isto lice može biti birano za poverenika najviše dva puta. Poverenika može da *smeni* predsednik Skupštine na zahtev Senata ili Donjeg doma parlamenta. U slučaju *bolesti* ili postojanja razloga koji predstavljaju smetnje za obavljanje funkcije Poverenika za informacije, odnosno kada je mesto poverenika za informacije *upražnjeno*, predsednik Skupštine *može da postavi neko drugo lice* koje ispunjava uslove za izbor *na period ne duži od 6 meseci*. Ovo lice imaće, tokom upravljanja kancelarijom, sva ovlašćenja, dužnosti i funkcije kao i poverenik za informacije u skladu sa ovim i drugim saveznim zakonom. Platu lica koje privremeno obavlja funkciju poverenika određuje predsednik Skupštine. Sa funkcijom poverenika *nespojivo je obavljanje druge javne funkcije koja je novčano ili na drugi način plaćena*. Plata poverenika za informacije jednaka je plati *sudije Saveznog suda*.⁵³⁸

Predsednik skupštine može *na preporuku poverenika* za informacije da imenuje *jednog* ili *više pomoćnika poverenika* za informacije. Pomoćnik se bira na period od 5 godina, i po isteku prvog mandata može biti ponovo izabran na istu funkciju. Pomoćnik poverenika obavlja isključivo one nadležnosti koje mu u skladu sa ovim ili drugim saveznim zakonom poveri poverenik za informacije. Pomoćnik poverenika za informacije prima platu, u iznosu koji poverenik smatra razumnim, a koju određuje predsednik skupštine.

Poverenik se nalazi na *čelu Kancelarije*. Pored poverenika i pomoćnika, postoji i *stručna služba* koju čine službenici i zaposleni koji su povereniku potrebni za obavljanje njegove nadležnosti. Poverenik za informacije može na određeno vreme da angažuje lica koja poseduju tehnička ili druga specijalizovana znanja kako bi mu savetodavno ili na drugi način pomogla u obavljanju dužnosti u skladu sa ovim ili drugim saveznim zakonom. Uz odobrenje Odbora za finansije, Poverenik može da utvrdi i isplati novčani iznos i nadoknadi troškove tih lica. Poverenik za informacije *može da prenese*, u obimu koji sam odredi, *pojedine svoje nadležnosti i ovlašćenja na bilo koje lice*, u skladu sa ovim ili drugim saveznim zakonom. Od ovog pravila postoje dva izuzetka: Poverenik ne može na svog pomoćnika da prenese ovlašćenje

⁵³⁸ Uporedi: *Access to Information Act Canada*, R.S., 1985, c. A-1, Arts. 54-66.

prenošenja nadležnosti na druga lica niti da na drugo lice prenese ovlašćenje za pisanje godišnjeg izveštaja.⁵³⁹

Zakonom su detaljno razrađena pravila postupka pred Poverenikom.⁵⁴⁰ **Osnovna uloga poverenika** za informacije je da kao *nezavisno* i *nepristrasno sui generis telo razmatra žalbe tražioca informacija*, u slučajevima kada im je ovo pravo uskraćeno ili ograničeno odlukom organa javne vlasti od koga je informacija zahtevana. Poverenik za informacije, *prima i razmatra žalbe lica* kojima je *odbijen pristup traženoj informaciji* ili njenom delu, od kojih je *zatraženo da plate novčani iznos* utvrđen ovim zakonom a ona ga smatraju nerazumnim, kada je *rok za postupanje po zahtevu* po mišljenju tražioca *nerazumno produžen* odnosno kojima nije dozvoljen pristup informacijama na *službenom jeziku* zatraženom od organa javne vlasti ili u *traženoj formi*. **Žalbu** Povereniku može podneti *tražilac informacije* odnosno njegov punomoćnik. Žalba se podnosi povereniku u pismenoj formi, osim ako poverenik ne naloži drugačije. **Rok za izjavljivanje žalbe** povereniku je *godinu dana* od dana kada je organ javne vlasti primio zahtev za pristup informacijama na osnovu kog je podneta žalba.

Po *prijemu žalbe*, pre no što počne da razmatra žalbu, poverenik za informacije *obaveštava nadležni organ vlasti* o nameri razmatranja žalbe i obaveštava instituciju koja nije odobrila pristup informaciji o *sadržini žalbe*. Pošto organ javne vlasti koji je odbio pristup informacijama, bude obavešten o postojanju žalbe, on će obavestiti poverenika za informacije o postojanju trećih lica koja su prethodno obaveštena da je zatražena informacija o njima. Državni organ obaveštava poverenika i o postojanju trećih lica kada ona nisu obaveštena o postojanju zahteva ali bi bila obaveštena da je kod organa javne vlasti postojala namera da se deo ili cela informacija objavi. **Tokom postupka po žalbi**, ako za to postoji potreba, poverenik može da dozvoli da svoje primedbe iznesu *podnosilac žalbe, organ javne vlasti* koji je odbio pristup traženoj informaciji i *treće lica* na koje se informacija odnosi ukoliko bi objavljivanjem takve informacije bila *otkrivena poslovna tajna trećeg lica* ili *ugroženo njegovo pravo privatnosti*. Niko van kruga navedenih lica nema pravo da izjavljuje primedbe, da ima uvid ili da komentariše primedbe upućene povereniku.

Poverenik za informacije, tokom postupka po žalbi, ima ovlašćenje da *pozove i da prinudi lica* da se pojave pred poverenikom, te da od njih zahteva da pod zakletvom podnesu usmene ili pismene dokaze kao i da obezbede dokumenta i materijale koje poverenik smatra bitnim za celokupnu istragu i

⁵³⁹ Uporedi: *Access to Information Act Canada*, R.S, 1985, c. A-1, Arts. 54-66.

⁵⁴⁰ Uporedi: *Access to Information Act Canada*, R.S, 1985, c. A-1, Arts. 54-66.

ocenu žalbe, na isti način i *sa istim ovlašćenjima* kao i *viši nadležni sud*. On je i *dužan* da *primi* i *prihvati* dokaze upućene usmenim ili pismenim putem, na način koji poverenik smatra pogodnim, bez obzira da li su dokazi ili informacije pogodni kao dokazni materijal na sudu. Poverenik ima pravo i da *ude* u bilo koje prostorije organa javne vlasti, pod uslovom da ispuni sve mere bezbednosti institucije o čijim prostorijama je reč kao i da *neposredno razgovara* sa bilo kojim licem, u bilo kojoj prostoriji ili na drugi način sprovodi istragu prema ovlašćenjima koja poverenik ima u skladu sa zakonom, ako ih smatra za potrebnim. *Dokumenta* i *materijali* koja su neko lice ili organ javne vlasti ustupili povereniku za informacije treba da budu vraćena tom licu odnosno organu u *roku od deset dana* od dana postavljanja zahteva za povraćaj dokumenata. Ništa ne može sprečiti poverenika za informacije da ponovo zatraži te informacije.

Ako tokom postupka po žalbi poverenik za informacije nađe da je *žalba opravdana* predaje organu javne vlasti koja ima kontrolu nad informacijom *izveštaj* koji sadrži *zaključke* i *preporuke* koje poverenik smatra prikladnim uz *zahtev* da ga *organ javne vlasti* u roku koji je preciziran u izveštaju, *obavesti* o bilo kojoj preduzetoj ili predloženoj aktivnosti organa učinjenoj prema preporukama iz izveštaja. Poverenik *izveštaj dostavlja* i podnosiocu žalbe i trećim licima utvrđenim zakonom koja su ovlašćena da iznesu primedbe povereniku na rezultate postupka po žalbi. Kada nakon sprovedenog postupka po žalbi i upućenih zaključaka i preporuka organ javne vlasti *obavesti povernika za informacije da je odobren pristup delu ili celoj informaciji* organ će traženu informaciju dostaviti tražiocu odmah, ako nije uključena treća strana ili po isteku roka od 20 dana od dana obaveštavanja treće strane, osim kada se traži ponovno razmatranje u skladu sa zakonom. U slučajevima kada organ javne vlasti *ne obavesti poverenika* da je odobren pristup informacijama posle razmatranja žalbe na odbijanje pristupa, Poverenik za informacije će *obavesti žalioaca* da može da se obrati sudu *za ponovno razmatranje predmeta*. Poverenik za informacije u roku od tri meseca po okončanju poslovne godine, *podnosi parlamentu godišnji izveštaj* o aktivnostima kancelarije tokom te godine.

9.2.4. Poverenik u Irskoj

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama Irske, osnovana je *Kancelarija poverenika za pristup informacijama* kojom rukovodi poverenik za informacije. Poverenik je nazavistan u obavljanju svoje funkcije. Poverenika

bira ***predsednik*** na predlog ***Vlade*** a izbor prati donošenje rezolucije gornjeg i donjeg doma Parlamenta kojom se predlaže izbor određenog lica. Poverenik može biti opozvan sa funkcije: ***na sopstveni zahtev i opozivom poverenika*** od strane predsednika na predlog donjeg i gornjeg doma parlamenta u slučaju ***nedoličnog ponašanja poverenika, gubitkom poslovne sposobnosti*** za obavljanje funkcije, usled ***bankrotstva*** i po ***navršanju 67 godina*** života. Član gornjeg ili donjeg doma irskog parlamenta, kao ni poslanik Evropskog parlamenta, ne može da bude biran za poverenika. Za vreme trajanja mandata, Poverenik ne može da obavlja druge plaćene javne funkcije (državne i vojne), ***sem u slučaju kada poverenik istovremeno obavlja funkciju ombudsmana***.⁵⁴¹

Osnovna nadležnost poverenika je da ***izvrši reviziju (ocenu) rešenja državnih organa*** kojim je ***uskraćeno pravo na slobodan pristup informacijama*** i kada je to potrebno, ***donese novu obavezujuću odluku***. Međutim, ***njegove nadležnosti se odnose i na ocenu primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od strane državnih organa, jačanje svesti kod državnih organa i ohrabrivanje*** istih da dobrovoljno objavljuju informacije i izvan granica koje propisuje zakon, zatim da ***priprema i objavljivanje komentare*** u vezi sa ***praktičnom primenom zakona*** i da ***izradi i objavi godišnji izveštaj***. Postupak pred irskim Poverenikom ima skoro ***sva obeležja drugostepenog upravnog postupka***. Ipak, zahtev za reviziju nije klasična žalba, već ***vanredni pravni lek*** o kome odlučuje ovaj organ. u Irskoj ***postoje određena pravna sredstva*** tačnije ***žalba*** koja se može uložiti samom organu koji je doneo rešenje o odbijanju zahteva tražioca informacije. Zato, pravo obraćanja povereniku ima samo tražilac informacije koji je prethodno ***iscrpeo redovna pravna sredstva pred državnim organom*** (žalbu) od koga je tražilac i zahtevao informaciju. U retkim slučajevima kada ne postoji postupak revizije odluke u okviru samog organa, tražilac informacije se obraća direktno Povereniku. Takođe, postoji i manji broj prvostepenih rešenja donetih od strane pojedinih organa koje ne podležu reviziji u organu već se upućuju ***direktno*** povereniku. ***Rešenje po žalbi koje donese poverenik je obavezujuće i konačno***. Postoji pravo na žalbu na rešenje poverenika ***Visokom sudu*** ali samo po ***procesnim pitanjima***.

Poverenik može da vrši reviziju rešenja organa i donese novo ***rešenje*** kada je organ: ***odbio da dozvoli pristup informaciji*** ili ***uvid u potpunu informaciju***, kao i onda kada je odbio da omogući pristup na ***traženi način***. Takođe, on će izvršiti reviziju rešenja i kada je organ odbio da omogući uvid u informaciju ***u roku predviđenim zakonom***, ili je odbio da ***ispravi netačne podatke o tražiocu*** sadržane u službenim evidencijama koje o građanima vode državni organi ili ih je

⁵⁴¹ Uporedi: *Access to Information Act Irland*, „Official Gazette” No. 13/97, Art. 33.

neovlašćeno otkrio trećoj strani, kao i onda kada je organ pristup traženoj informaciji uslovio plaćanjem naknade i depozita koje tražilac smatra nerazumnim.

U vezi sa rešavanjem po zahtevu za sprovođenjem revizije, zahtev se povodom *konačne odluke državnog organa* može podneti povereniku *u roku od 6 meseci* od dostavljanja odluke tražiocu. Ako poverenik smatra da postoji osnov za produženje tog roka, on će rok produžiti.

Povereniku u postupku revizije može da *prihvati žalbu* i *izvrši reviziju rešenja*, kao i da *potvrdi* i *preinači rešenje* organa. U nekim slučajevima on može i da *poništi rešenje organa* i umesto njega *donese* novo, *obavezujuće rešenje*. U slučaju kada smatra da se razlozi za odbijanje zahteva od strane državnog organa smatraju nedovoljnim, može da zatražiti više informacija kojim će biti bliže objašnjeni razlozi za odbijanje. Kada je podnet zahtev, poverenik upućuje kopiju zahteva državnom organu i obaveštava i druge organe o predlogu za reviziju odluke. Sve obaveštene strane mogu da podnesu komentare po tom pitanju, o čemu poverenik mora da vodi računa prilikom odlučivanja. Poverenik može da uputi *Visokom sudu* na tumačenje bilo koje procesno (pravno, formalno) pitanje koje se pojavi tokom postupka revizije. *Rešenje o reviziji* poverenik donosi što je pre moguće a *najkasnije u roku od 4 meseca* od dana prijema zahteva za reviziju.⁵⁴²

9.2.5. Odbor za pristup administrativnim informacijama u Francuskoj

U Francuskoj ne postoji inokosni organ – poverenik u domenu slobode pristupa informacijama. Umesto poverenika, Zakonom br. 79-18 od 3. januara 1979. godine, ustanovljen je *kolegijalni organ* – *Odbor za pristup administrativnim dokumentima*, koji nadgleda poštovanje prava na slobodu pristupa administrativnim dokumentima i javnim arhivama. Zakonske odredbe koje se odnose na funkcionisanje i rad Odbora su veoma šture. Odbor za pristup administrativnim dokumentima *daje preporuke* u slučajevima kada primi žalbu od lica koje ima poteškoća u izdavanju administrativnog dokumenta ili u vezi sa uvidom u dokumente koje se nalaze u javnim arhivama. Kako odbor izdaje *preporuku* a *ne rešenje*, njegove nadležnosti su *bliže instituciji francuskog medijatora* (ombudsmana).⁵⁴³

⁵⁴² Uporedi: *Access to Information Act Irland*, „Official Gazette” No. 13/97, Art. 34, 35-38.

⁵⁴³ Loi No. 78-753 du 17. juillet 1978, *Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre admi-*

Podnošenje *žalbe za izdavanje preporuke Odbora* je obavezno pre podnošenja *tužbe upravnom sudu*. Odbor može, na sopstvenu inicijativu ili po zahtevu nadležnog organa, da predloži izmene propise ili primenu bilo koje mere koja bi olakšala primenu prava na pristup administrativnim dokumentima i javnim arhivama, koja bi olakšala pristup informacijama ali i obezbedila transparentnost javnih službi. Odbor izrađuje *godišnji izveštaj* koji se javno objavljuje. Između ostalog, u izveštaju su objavljene najvažnije poteškoće sa kojima se susreću tražioci zahteva, u zavisnosti od toga o kojim dokumentima i arhivama je reč. Postupak izbora članova i njihova funkcija, nije regulisana zakonom. Ona je uređena posebnim *Dekretom Državnog saveta*.⁵⁴⁴

9.2.6. Poverenik u Sloveniji

Zakonom o pristupu informacijama od javnog značaja Slovenije iz 2003. godine, ustanovljen je *Poverenik za pristup informacijama javnog karaktera*. Poverenik je, po ovom zakonu, po svojim nadležnostima *bio drugostepeni organ koji je rešenjem odlučivao u postupku po žalbi protiv rešenja kojim je organ javne vlasti u prvom stepenu odbio ili odbacio zahtev tražioca informacije*. Tražilac je mogao izjaviti žalbu Povereniku protiv bilo kog organa javne vlasti koji je *odbacio* ili *odbio* zahtev tražioca, *uključujući i Narodnu skupštinu, Predsednika Republike i Vladu*. O žalbi je odlučivao Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja. Na postupak po žalbi, kada ovim zakonom nije bilo drugačije određeno, supsidijarno su se primenjivale odredbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak. Ova osnovna nadležnost Poverenika za informacije ostala je i nakon donošenja posebnog *Zakona o povereniku za informacije* 2005. godine,⁵⁴⁵ ali su one dopunjene i nadležnostima Poverenika u *oblasti zaštite podataka o ličnosti*. Takođe, sam Poverenik je dobio određena *inspekcijska ovlašćenja i mogućnost da izriče prekršajne sankcije* u slučaju kršenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti ličnih podataka.

nistratif, social et fiscal, Modifié par Ordonnance No. 2000/321, du 12 avril 2000; No.2005-650 du 6 juin 2005, Arts. 5, 5-1.

⁵⁴⁴ Loi No. 78-753 du 17. juillet 1978, *Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, Modifié par Ordonnance* No. 2000/321, du 12 avril 2000; No.2005-650 du 6 juin 2005, Arts. 5, 5-1, 9

⁵⁴⁵ *Zakon o informacijskem pooblaščenju*, „Uradni list RS”, br. 113/2005.

Tako su u Sloveniji do 2005. godine postojala dva organa. Pored Poverenika za informacije ustanovljenog Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2003. godine, Zakonom o zaštiti ličnih podataka ustanovljen je i **Inspektorat za zaštitu ličnih podataka** 2004. godine.⁵⁴⁶ Ova dva slična organa, često su bila u sukobu i donosila su kontradiktorne odluke. Sukob između dva organa **rešavan je u upravnom sporu**, ali je takav način rešavanja uzajamnih sukoba podrazumevao dug vremenski period za rešavanje, što je značilo i manju pravnu sigurnost. Ovaj problem, kao i potreba za racionalizacijom relativno sličnih operacija u dve oblasti koje se **međusobno prepliću i prožimaju**, naterala je Vladu Slovenije da priredi predlog zakona kojim bi ova dva organa bila ujedinjena. Vlada je međutim, predvidela da spajanje ova dva organa ne uključi u sam Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kroz njegove izmene i dopune, već kroz donošenje posebnog *Zakona o povereniku za informacije*, što je i učinjeno 2005. godine, kada je Narodni zbor (slovenačka Skupština) usvojila ovaj zakon. Zakon je stupio na snagu 1. januara 2006. godine.

Prema *Zakonu o povereniku za informacije*,⁵⁴⁷ Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja je samostalno i nezavisno telo koje **odlučuje po žalbi kada organ javne vlasti odbije ili odbaci zahtev tražioca** za pristup informacijama ili je na drugi način prekršio pravo na pristup informacijama. Takođe, Poverenik **vrši inspeksijski nadzor** nad primenom zakona i drugih propisa koji regulišu zaštitu i postupanje sa ličnim podacima i prenos ličnih podataka iz Slovenije, kao i sprovođenje drugih nadležnosti koje su definisane ovim propisima. U domenu zaštite podataka o ličnosti, Poverenik **odlučuje po žalbi pojedinaca** kada držalac podataka **odbije** zahtev za podacima, izvodima, listama, ispitivanjima, potvrđama, informacijama, objašnjenjima, transkriptima ili kopijama u skladu sa odredbama zakona o zaštiti ličnih podataka. Poverenik za informacije je takođe telo koje je nadležno za **nadzor nad sprovođenjem** oba zakona. Poverenik organizuje i upravlja radom zaposlenih, uključujući i rad **nacionalnih inspektora za zaštitu ličnih podataka**.⁵⁴⁸ Sredstva za aktivnost Poverenika za informacije se obezbeđuju u budžetu Republike Slovenije i određuje ih Narodni zbor (Skupština Republike Slovenije) na predlog Poverenika za informacije. Sedište Poverenika je u Ljubljani.⁵⁴⁹

⁵⁴⁶ Usporedi: *Zakon o varstvu osobenih podatkov*, „Uradni list RS”, br. 86/04.

⁵⁴⁷ *Zakon o informacijskem pooblaščenju*, „Uradni list RS” br. 113/05.

⁵⁴⁸ Usporedi: *Zakon o informacijskem pooblaščenju*, „Uradni list RS” br. 113/2005, čl. 2.

⁵⁴⁹ Usporedi: *Zakon o informacijskem pooblaščenju*, „Uradni list RS” br. 113/2005, čl. 4-5.

Poverenika za informacije bira *Narodni zbor* (Skupština Republike Slovenije) na *predlog predsednika Republike Slovenije*. Kandidat za Poverenika za informacije, može biti lice koje ispunjava *sledeće uslove*: da je građanin Republike Slovenije, ima visoko obrazovanje, ima najmanje 5 godina radnog iskustva i da nije osuđivan presudom za krivično delo za koje se može izreći bezuslovna kazna zatvora. Poverenik za informacije se imenuje na *5 godina*, može biti reizabran za još jedan mandatni period i ima *status državnog službenika*. Poverenik za informacije može biti privremeno *razrešen* od strane Narodnog zbora ako *sam to zatraži*, više *ne ispunjava uslove* utvrđene ovim zakonom za vršenje funkcije ili *zanemaruje svoje dužnosti* utvrđene ustavom i zakonom. *Postupak razrešenja* Poverenika za informacije *pokreće Predsednik Republike Slovenije*.⁵⁵⁰ Poverenik za informacije ima stručnu službu koju čini stručno i administrativno-tehničko osoblje.⁵⁵¹

Poverenik za informacije zapošljava *nacionalne nadzornike (inspektore) za zaštitu ličnih podataka*. Lice koje je imenovano za nadzornika mora imati visoko obrazovanje, najmanje *5 godina radnog iskustva* i položeni stručni ispit za poziciju inspektora u skladu sa zakonom koji uređuje inspeksijski nadzor. Nadzornici imaju status, prava i obaveze, analogno inspektorima na osnovu zakona koji uređuje inspeksijski nadzor i zakona kojim se uređuje položaj javnih službenika. Nadzornike *imenuje Poverenik za informacije* u skladu sa Zakonom o javnim službenicima. Tokom vršenja dužnosti nadzora i drugih dužnosti koje proizilaze iz Zakona o zaštiti ličnih podataka Nacionalni nadzornici (inspektori) su nezavisni u skladu sa njihovim mandatom i aktivnošću i na osnovu Ustava i zakona. Tokom vršenja dužnosti koje ne uključuju nadzor, *oni su obavezani da postupaju po pismenim uputstvima Poverenika*. Poverenik za informacije je stupanjem na snagu ovog Zakona bio dužan da preuzima inspektore i druge zaposlene iz dotadašnjeg Inspektorata za zaštitu ličnih podataka koji je prestao da postoji kao posebno telo, zajedno sa njegovom opremom i sredstvima. Poverenik je takođe preuzeo i slučajeve, arhive i podatke koji su bili u posedu dotadašnjeg Inspektorata za zaštitu ličnih podataka.⁵⁵² Od tog momenta, u okviru Službe Poverenika za informacije ustanovljena su dva sektora kojim rukovodi Poverenik: jedan je *sektor za pristup informacijama*, a drugi, *sektor za zaštitu ličnih podataka*.

⁵⁵⁰ Uporedi: *Zakon o informacijskom pooblašćencu*, „Uradni list RS” br. 113/2005, čl. 6-7.

⁵⁵¹ Uporedi: *Zakon o informacijskom pooblašćencu*, „Uradni list RS” br. 113/2005, čl. 9.

⁵⁵² Uporedi: *Zakon o informacijskom pooblašćencu*, „Uradni list RS” br. 113/05, član 8.

Prema zakonu, u postupku pred Poverenikom, kada je neophodno da Poverenik postupi po žalbi tražioca, ***ovlašćeno lice organa javne vlasti mora odmah na zahtev Poverenika da mu dostavi dokumenta***, dosjee, registre, snimke ili druge dokumentovane materijale. U okviru svojih nadležnosti, Poverenik za informacije može imati i uvid u ***poreske tajne***. Ako pri postupanju po žalbi Poverenik za informacije posumnja da je prvostepeni organ delimično ili u potpunosti uskratio Povereniku traženu informaciju, Poverenik može koristiti i svoja inspekcijiska ovlašćenja u skladu sa zakonom kojim se uređuje inspekcijски nadzor. ***Protiv rešenja Poverenika može se pokrenuti upravni spor***. Ako organ protiv rešenja Poverenika ne pokrene upravni spor, dužan je proslediti zahtevani dokument, fajn, dosije, registar, snimak ili drugi dokumentovani materijal ***podnosiocu žalbe***. Upravni spor protiv rešenja ili procesnog zaključka Poverenika za informacije je hitan i prioritetan.⁵⁵³

Poverenik za informacije je dužan da godišnji izveštaje o svom radu dostavi Narodnoj skupštini najkasnije do 31. marta za prethodnu godinu i objavljuje izveštaj na svojoj veb stranici. Godišnji izveštaj čine podaci o aktivnostima iz predhodne godine kao i zapažanja i preporuke u oblasti zaštite ličnih podataka i pristupa javnim informacijama.⁵⁵⁴ Kako Poverenik vrši nadzor nad sprovođenjem zakona o zaštiti ličnih podataka i slobodnom pristupu informacijama, on može izreći i prekršajne kazne utvrđene ovim zakonima javnom službeniku koji je postupao suprotno njihovim odredbama.⁵⁵⁵

9.2.7. Poverenik u Mađarskoj

Poverenik za zaštitu podataka o ličnosti u Mađarskoj, istovremeno je poverenik za zaštitu ličnih podataka i pristupu podacima od javnog značaja, a u izvesnoj meri njegove nadležnosti se protežu i na oblast tajnih podataka. Njega ***bira parlament*** i njegov rad ***uređen je*** ovim zakonom i Zakonom o ombudsmanu. Poverenika može da bude mađarski državljani, koji nije osuđivan, ima visoko obrazovanje i ima najmanje 10 godina radnog iskustva, kao i odgovarajuće radno iskustvo u sprovođenju postupaka koje se odnose na za-

⁵⁵³ Uredi: *Zakon o informacijskom pooblašćencu*, „Uradni list RS” br. 113/05, član 10-11.

⁵⁵⁴ Uredi: *Zakon o informacijskom pooblašćencu*, „Uradni list RS” br. 113/05, član 13-14.

⁵⁵⁵ Uredi: *Zakon o informacijskom pooblašćencu*, „Uradni list RS” br. 113/05, član 15.

štitu podataka. Takođe, potrebno je da ima **visoki ugled u javnosti**. Već iz ove zakonske odredbe jasno proizilazi da poverenik za zaštitu podataka o ličnosti, niti u sferi zaštite podataka o ličnosti niti u sferi pristupa podacima **nema klasične upravne nadležnosti, pre svega nadležnost za donošenje upravnog akta (rešenja)**.⁵⁵⁶

Osnovne nadležnosti Poverenika za zaštitu podataka su da: **vrši nadzor nad primenom zakona** i drugih propisa koji se primenjuju na rukovanje podacima, **ispituje izveštaje** koji su mu podneti i stara se o **vođenju registra za zaštitu podataka**. Takođe, poverenik za zaštitu podataka o ličnosti nadgleda uslove primene zaštite ličnih podataka i pristupa podacima od javnog značaja, predlaže usvajanje novih i izmene i dopune postojećih zakona i drugih propisa kojim se reguliše rukovanje podacima i pristup podacima, daje mišljenje o nacrtima zakona i daje inicijativu za sužavanje ili proširenje vrste podataka koji mogu biti određena kao državna ili službena tajna.⁵⁵⁷

Poverenik postupi **po službenoj dužnosti** ili po **zahtevu fizičkog** ili **pravnog lica**. Kada poverenik u vršenju kontrole otkrije nezakonito rukovanje podacima, on zahteva od rukovaoca podacima da obustavi takvo rukovanje i nalaže mu preduzimanje određenih mera. Rukovalac je dužan da preduzme neophodne mere bez odlaganja i pismeno obaveštava poverenika da je postupio u skladu sa merama u roku od 30 dana. Ako rukovalac podacima ne obustavi nezakonito rukovanje podacima, **Poverenik za zaštitu podataka će obavestiti javnost o nezakonitom rukovanju i licu koje je prekršilo zakon**. U okviru svoje kontrole (istrage), Poverenik za zaštitu podataka može zahtevati informacije od rukovaoca podacima u vezi sa svim slučajevima, može pristupiti svim dokumentima i ima posebna ovlašćenja u vezi sa rukovanjem podacima koji su u vezi sa ličnim podacima ili podacima od javnog značaja. Takođe, Poverenik za zaštitu podataka ima pristup svim prostorijama u kojima se rukuje podacima. Činjenica da su **određeni podaci proglašeni državom i službenom tajnom**, ne sprečava poverenika na pristup takvim podacima, ali je u tom slučaju Poverenik dužan da poštuje **obavezu čuvanja tajne**. Pregledom zakona o ombudsmanima širom sveta, lako ćemo zaključiti da su ova ovlašćenja mađarskog Poverenika za zaštitu podataka, **klasične ombusmanske nadležnosti**.⁵⁵⁸

⁵⁵⁶ Uparedi: Act LXIII of 1992 on the Protection of Personal Data and the Publicity of Data of Public Interest Hungary, Art. 23.

⁵⁵⁷ Uparedi: Act LXIII of 1992 on the Protection of Personal Data and the Publicity of Data of Public Interest, Art. 24.

⁵⁵⁸ Uparedi: Act LXIII of 1992 on the Protection of Personal Data and the Publicity of Data of Public Interest, Art. 25-26.

U svrhu obavljanja svojih dužnosti, Poverenik za zaštitu podataka će, ako smatra da je klasifikacija određenog podatka kao tajne neosnovana, zahtevati od organa da *promeni stepen tajnosti* pa čak i da *deklasifikuje takav podatak*. Organ javne vlasti u tom slučaju može podneti *žalbu Sudu u roku od 30 dana*, sa cilje da Sud ospori zahtev Poverenika. Postupak pred Sudom je hitan, a javnost je isključena iz postupka. U ovoj nadležnosti Poverenika vidljiv je njegov značaj i kada je reč o *oblasti tajnih podataka (informacija)*.⁵⁵⁹

S druge strane, *svako ko smatra da je povređeno njegovo pravo u vezi sa zaštitom ličnih podataka ili pravo na pristup podacima od javnog značaja*, može se obratiti Povereniku za zaštitu podataka, osim u slučaju kada povodom takve stvari već pokrenut *sudski postupak* pred nadležnim sudom u skladu sa ovim zakonom. Prema tome, i u oblasti pristupa podacima, nadležnost *je alternativno određena*. Ako lice smatra da je odbijanjem zahteva za pristup informacijama povređeno njegovo pravo, ono se može obratiti ili Povereniku, ili sudu. Ako se obrati Povereniku, sprovodi se postupak kao pri postupanju Poverenika po sopstvenoj inicijativi (ombudsmanski postupak) koji se završava davanjem preporuke.⁵⁶⁰

9.4. POVERENIK ZA INFORMACIJE U ZAKONODAVSTVU SRBIJE

9.4.1. Opšti osvrt na instituciju Poverenika za informacije od javnog značaja (i zaštitu podataka o ličnosti)

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, uveden je nezavisan i samostalan organ – *Poverenik za informacije od javnog značaja*. Poverenik za informacije od javnog značaja, je nakon donošenja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, postao, 2009. godine i nadležan za oblast zaštite podataka o ličnosti. U kontroli ove oblasti (prava), međutim, Poverenik vrši kontrolu svih subjekata (i organa javne vlasti i privatnih lica), koje vode baze podataka i evidencije o licima po nekom, zakonom utvrđenom osnovu. Znači, Poverenik u oblasti zaštite podataka o ličnosti *ne kontroliše*

⁵⁵⁹ Uporedi: Act LXIII of 1992 *on the Protection of Personal Data and the Publicity of Data of Public Interest*, Art. 26. par. 3-4.

⁵⁶⁰ Uporedi: Act LXIII of 1992 *on the Protection of Personal Data and the Publicity of Data of Public Interest*, Art. 27.

samo „javnu upravu”, već i čitav niz drugih pravnih subjekata, pri čemu je i krug njegovih nadležnosti drugačiji i širi nego što je to u oblasti ostvarivanja prava na pristup informacijama (između ostalog, vrši kontrolu nad sprovođenjem zakona). U ovom delu, govorimo o Povereniku samo u odnosu na oblast slobode pristupa informacijama. S druge strane, kako je o postupku pred Poverenikom po žalbi ranije već bilo reči, na ovom mestu ćemo ukazati samo na osnove njegovog pravnog položaja i druge nadležnosti koje nisu povezane sa postupkom po žalbi koji je ranije već opisan.⁵⁶¹

9.4.2. Izbor Poverenika, nadležnosti i stručna služba

Poverenik za informacije od javnog značaja je samostalan državni organ, nezavisan u vršenju svoje nadležnosti. Njegova samostalnost i nezavisnost izražena je najpre kroz način njegovog izbora. Njega bira *Narodna skupština Republike Srbije*, na predlog *odbora Narodne skupštine nadležnog za informisanje*. Za Poverenika se *bira* lice s *priznatim ugledom i stručnošću u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava*. Poverenik može biti lice koje *ispunjava uslove za rad u državnim organima*, koje je *završilo pravni fakultet* i ima *najmanje deset godina radnog iskustva*. Poverenik ne može biti lice koje obavlja funkciju ili je zaposleno u drugom državnom organu ili političkoj stranci. Poverenik se bira za vreme od *sedam godina*. Isto lice može biti birano za Poverenika najviše dva puta. Sedište Poverenika je u Beogradu. *Povereniku dužnost prestaje istekom mandata, na lični zahtev, kad navrší šezdeset pet godina života i razrešenjem*. Poverenik je samostalan i nezavisan u vršenju svoje nadležnosti i neće tražiti niti primati naloge i uputstva od državnih organa i drugih lica. Poverenik ima pravo na platu jednaku plati *sudije Vrhovnog suda*, kao i druga prava po osnovu rada.⁵⁶²

Poverenik ima zamenika, koga bira Narodna skupština, na predlog Poverenika. Poverenik ima *stručnu službu* koja mu pomaže u vršenju njegovih nadležnosti. Poverenik donosi akt, za koji saglasnost daje Narodna skupština, kojim uređuje rad svoje stručne službe. Poverenik samostalno odlučuje, u skladu sa zakonom, o prijemu lica u radni odnos u stručnu službu, rukovođen potrebom profesionalnog i delotvornog vršenja svoje nadležnosti. Na zapo-

⁵⁶¹ Uporedi: Dejan Milenković, *Pristup informacijama, zaštita podataka o ličnosti i tajnost informacija*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2009. str. 61-99.

⁵⁶² Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik” RS, br. 120/04, 54/07, čl. 1, čl. 29-34.

slene u stručnoj službi Poverenika shodno se primenjuju propisi o radnim odnosima u državnim organima. Finansijska sredstva za rad Poverenika i njegove stručne službe obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije.

Povereniku su, pored opšte nadležnosti da ***postupa i rešava po žalbi*** u vezi sa ostvarivanjem prava na slobodan pristup informacijama, o čemu je prethodno već bilo reči, poverene i druge nadležnosti. Tako Poverenik, shodno ovom Zakonu, (1) ***prati poštovanje obaveza organa vlasti*** utvrđenih ovim zakonom i ***izveštava*** javnost i Narodnu skupštinu o tome; (2) ***daje inicijativu za donošenje ili izmene propisa*** radi sprovođenja i unapređenja prava na pristup informacijama od javnog značaja; (3) predlaže organima vlasti ***preduzimanje mera u cilju unapređivanja njihovog rada***; (4) preduzima ***mere potrebne za obuku zaposlenih u državnim organima*** i upoznavanje zaposlenih sa njihovim obavezama u vezi sa pravima na pristup informacijama od javnog značaja, radi delotvorne primene ovog zakona; (5) ***obaveštava javnost o sadržini ovog zakona***, kao i o ***pravima*** uređenim ovim zakonom i (6) obavlja ***druge poslove*** određene ovim zakonom. Poverenik, takođe ***može pokrenuti postupak*** za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih opštih akata.⁵⁶³

U roku od tri meseca od okončanja fiskalne godine, Poverenik je dužan da Narodnoj skupštini podnese ***godišnji izveštaj o radnjama preduzetim od strane organa vlasti u primeni ovog zakona, kao i o svojim radnjama i izdacima***.⁵⁶⁴

⁵⁶³ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik” RS, br. 120/04, 54/07, čl. 1, čl. 35.

⁵⁶⁴ Uporedi: *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik” RS, br. 120/04, 54/07, čl. 1, čl. 36.

TEMA DESETA

STRATEGIJE REFORME JAVNE UPRAVE I PRINCIPI EVROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA

10.1. STRATEŠKI MODELI REFORME UPRAVE

10.1.1. Opšti osvrt

Da bi demokratski koncept države i javne uprave postao i faktičko stanje, razvijenim zemljama su bili neophodni vekovi. Reč je međutim o ***neprekidnom, dinamičkom procesu***, te se dostignuti standardi i u najrazvijenijim zemljama i ***dalje unapređuju, razvijaju i menjaju***. Jednom broju nekadašnjih zemalja u tranziciji, pre svega zemljama koje su se raspadom Istočnog bloka i Sovjetskog saveza oslobodile totalitarinih režima, bilo je potrebno manje od 20 godina kako bi standardi zapadnih zemalja, kako na planu novog koncepta ***države*** tako i na planu ***javne uprave kao servisa građana***, ali i ***standardi*** sadržani u ***principima komunalnog upravnog prava Evropske unije***, bili uspešno uvedeni, implementirani i postali sastavni deo univerzalnog evropskog pravnog ambijenta. Tako su zemlje poput Češke, Slovačke, Slovenije, Mađarske, Estonije, Letonije, Litvanije, nakon prolaska kroz bolan ali efikasan period tranzicije, zauzele svoje mesto pored „starih evropskih demokratija”, Švedske, Norveške, Francuske, Velike Britanije, Holandije, Belgije ili Nemačke. U tom pravcu danas se kreću i druge evropske zemlje koje još uvek nisu postale članice Evropske unije ali se nalaze u ***procesu stabilizacije i pridruživanja*** ili su u statusu ***kandidata za članstvo*** (Hrvatska, Makedonija, Crna Gora, Srbija), kao i veći broj zemalja nastalih raspadom bivšeg Sovjetskog Saveza.

10.1.2. Savremene strategije reforme uprave

Da bi demokratski koncept države i javne uprave postao i faktičko stanje, razvijenim zemljama su bili neophodni vekovi. Reč je međutim o ***neprekidnom, dinamičkom procesu***, te se dostignuti standardi i u najrazvijenijim zemljama i ***dalje unapređuju, razvijaju i menjaju***. Jednom broju nekadašnjih zemalja u tranziciji, pre svega zemljama koje su se raspadom Istočnog bloka

i Sovjetskog saveza oslobodile totalitarinih režima, bilo je potrebno manje od 20 godina kako bi standardi zapadnih zemalja, kako na planu novog koncepta *države* tako i na planu *javne uprave kao servisa građana*, ali i *standardi* sadržani u *principima komunitativnog upravnog prava Evropske unije*, bili uspešno uvedeni, implementirani i postali sastavni deo univerzalnog evropskog pravnog ambijenta. Tako su zemlje poput Češke, Slovačke, Slovenije, Mađarske, Estonije, Letonije, Litvanije, nakon prolaska kroz bolan ali efikasan period tranzicije, zauzele svoje mesto pored „starih evropskih demokratija”, Švedske, Norveške, Francuske, Velike Britanije, Holandije, Belgije ili Nemačke. U tom pravcu danas se kreću i druge evropske zemlje koje još uvek nisu postale članice Evropske unije ali se nalaze u *procesu stabilizacije i pridruživanja* ili su u statusu *kandidata za članstvo* (Hrvatska, Makedonija, Crna Gora, Srbija), kao i veći broj zemalja nastalih raspadom bivšeg Sovjetskog Saveza.

Svakako da tranzicija na planu reforme uprave podrazumeva utvrđivanje i vođenje *efikasnih strategija* koje ovakav preobražaj mogu relativno brzo i uspešno da „iznesu”. Ove strategije međutim, karakteristične su ne samo za „zemlje u tranziciji” već i za „*stare demokratije*”, koje i danas unapređuju, transformišu, menjaju i razvijaju postojeće sisteme (Sjedinjene Američke Države, Francuska, Velika Britanija, Australija, Novi Zeland i dr) Kada ovi sistemi postanu kočnica razvoju društva, oni se moraju dalje unapređivati. Proces promena i javljanja novih tendencija u razvoju uprave širom sveta, danas je impozantan.

Reforma javne administracije u *Sjedinjenim američkim državama* realizovana je u toku trajanja mandata američkog predsednika *Ronalda Regana* od 1980. do 1988. godine. U cilju „*skidanja države sa leđa naroda*”, Regan je izvršio racionalizaciju upravnih delatnosti. To je dovelo i do smanjenja upravne strukture kao skupa upravnih organa, organizacija i službi, bitnog smanjenja troškova njihovog funkcionisanja i eliminisanje suvišnih institucija. Tako je iz *državne administracije uklonjeno sve ono što je bilo izlišno*, uz istovremeno unapređenje onoga što je zaista bilo *neophodno i potrebno*.

Velika i radikalna reforma uprave u *Velikoj Britaniji* započeta je dolaskom na vlast premijerke *Margaret Tačer* 1979. godine. Ona se suprotstavila dotadašnjoj praksi *pune kontrole države (i uprave) nad javnom politikom*, smatrajući da *javne službe* vrše previše uticaja na *javnu politiku*. Strategija reforme javne uprave sadržana u nekoliko tačaka, podrazumevala je: *smanjenje i redukciju broja zaposlenih u javnom sektoru za 20%; redukciju upravljačkog procesa i smanjenje funkcija, aktivnosti i programa koji nisu bili*

neophodni uz povećanje efikasnosti; privatizaciju javnih preduzeća i javne svojine; restrukturiranje mašinerije vlade, javnih preduzeća, javnog zdravstva i socijalnog servisa i zaokruživanje porekskog sistema i reformu javnih službi. Akcenat je stavljen na *denacionalizaciju javnih preduzeća*, te je ubrzo prodat *British Petroleum*, kosmička industrija, *British Telecom*, nacionalni autobuski prevoznik, i sl. Tako je britanska Vlada sebe oslobodila glavnih administrativnih glavobolja koje su pratile ove industrije u javnom vlasništvu menjajući ekonomsku moć preduzeća od države ka privatnom sektoru. Tako je došlo do redukcije javnog sektora, ali i smanjenja državnih pozajmica i drugih zahteva, kao i vladino (upravno) mešanje u proces odlučivanja u njima. Uporište u ovoj reformi, Margaret Tačer nije pronašla u dotadašnjoj birokratizovanoj, amaterskoj i aristokratskoj upravnoj vrhuški koja i nije bila spremna da se menja, već u javnim (upravnim) službenicima srednjeg sloja koji su cenili trgovinu, kompetativni kapitalizam, samoinicijativu, i koji su i u samu upravu zatim unela *menadžerski pristup*. Slični procesi reforme tokom sedamdesetih i osamdesetih godina 20. veka, započeti su i sprovedeni u *Australiji* i *Novom Zelandu*. Različite istrage koje su vođene protiv australijske državne birokratije dovele su u *Australiji* do zaključka još krajem šezdesetih godina, da se državna organizacija i državni biznis mora voditi na *profesionalni način*. Državni sektor morao je više vrednovati investirane društvene izvore, a porast ukupnih troškova vlade morao se zaustaviti. Takođe, morala se staviti tačka na snishodljiv stav birokratskih elita, koji je stvorio *hijerarhijsku autokratiju*, tačnije, upravu bez zdravog razuma koju je pratilo ravnodušno obavljanje dužnosti, sebični interesi, neefikasnost i nekompetenost. To se moglo promeniti samo uvođenjem „*jake doze menadžerstva*”, odnosno usvajanjem od strane države i javnog sektora *teorija i praksi koje je razvila privatna industrija*. Reforma je najpre započela u australijskoj saveznoj državi *Viktoriji*, a kao uspeli eksperiment zatim se proširila i na celu zemlju. Promena i transformacija države i uprave manifestovala početkom osamdesetih godina 20. veka se kroz floskulu „*voditi državu kao biznis*”. Ona je dovela do zapošljavanja biznis savetnika i eksperata multinacionalnih korporacija za oblast metoda poslovanja i računovodstva u javnu upravu, sa ciljem istraživanja i realizovanja planova i strategija menažmenta u državi i upravi. Stil državnog menažmenta nije zaobišao ni *Novi Zeland*. Novi Zeland *je zašao daleko dublje u menadžerstvo nego druge zemlje, jer je vlada shvatila* da nije morala da *pruža robu i usluge građanima*, ako je mogla da garantuje da *usluge budu pružene pravično*, što je doprinelo brzom i efikasnoj reformi *javne službe*. Država (uprava) postaje (ostaje) samo *koordinator javnih politika*

koji obezbeđuje **pravičnost** u obezbeđivanju usluga **građanima**, a prestaje biti i njen „neprikosnoveni **neposredni izvršilac**“.⁵⁶⁵

S druge strane okeana, u **Francuskoj**, poslednja velika reforma uprave započeta je sredinom osamdesetih godina 20. veka. U težnji da se stvore objektivne pretpostavke za adekvatno suočavanje francuske privrede i društva sa izazovima jedinstvenog evropskog tržišta, došlo se do zaključka da se mora ustrojiti takva uprava čija bi se aktivnost doživljavala kao podsticaj i podrška privrednim i drugim subjektima, a ne kao kočnica i teret. Takođe, pošlo se logikom da kao što preduzeće mora neprekidno da se transformiše ukoliko želi da opstane na tržištu i zadovolji potrebe svojih potrošača, tako i uprava mora biti **izložena sudu korisnika**, počev od parlamentarne kontrole do mnogobrojnih drugih oblika ocenjivanja njenog delovanja saglasno izraženim potrebama građana, odnosno potrebama koje sami građani definišu i opredeljuju. Tako je kroz preobražaj upravne delatnosti u Francuskoj konstituisana administracija koja **osluškuje glas korisnika, brine o kvalitetu svojih usluga**, i koja nastoji da **svede na minimum** primenu neizbežnih formalnosti i procedura **u svom radu i opštenju sa građanima**. Tako je stvorena transparentna i otvorena **uprava kao javni servis** čiji je kadar podvrgnut procesu permanentnog obrazovanja radi sticanja odgovarajućih menažerskih sposobnosti. Sama reforma bila je bazirana na donošenju čitavog **seta novih zakona** (*tada je donet Zakon o demokratizaciji javnog sektora, Zakon o decentralizaciji, Zakon o javnim službenicima*) i **podzakonskih akata** (pre svega dekreta ministarstava), koji su stvorili uslove za ovaj preobražaj.⁵⁶⁶

Kroz ove reforme, postepeno se menja i unapređuje koncept **socijalne države (države blagostanja)** odnosno **novog koncepta pravne države**. Za razliku od prvobitnog koncepta, postepeno se odustaje od ideje da država bude „monopolista“ u sferi strateških privrednih aktivnosti i vršenja usluga. Brojne studije u to vreme, pokazale su da veliki deo javnih usluga mora izaći na tržište, da monopolska pozicija države omogućava mimoilaženje tržišnih zakonitosti i kriterijumima u delatnostima koje je ona sprovodila, te da korišćenje državnih subvencija u pojedinim sferama povećava neefikasnost, neekonomičnost, inertnost i slab kvalitet usluga. Posledica takve prakse je bio stalni rast troškova vla-

⁵⁶⁵ Uporedi: Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin, New York, 1991, p. 198-233. Navedeno prema: Milan Marković, *Pravna pitanja reorganizacije uprave u Srbiji i Crnoj Gori* (doktorska disertacija), Pravni fakultet u Beogradu, 1998, str. 56-62; Frensis Fukojama, *Građenje države*, Filip Višnjić, Beograd, 2005, str. 21-25

⁵⁶⁶ Uporedi: Ljubomir Sekulić, *Osnovi upravnog prava*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2004, str. 6.

dinih usluga, naravno na teret građana kao poreskih obveznika, što je dovodilo u opasnost sam koncept države u službi građana.⁵⁶⁷

Prenošenje značajnih (pre svega, privrednih aktivnosti) na privatni sektor, demonopolizacija i uvođenje preduzetskih mehanizama vlasti u državu dovela je i do ***promene koncepta države blagostanja***. Ova promena je bila najočlednija na Novom Zelandu.

Kao što je već pomenuto u jednoj od ranijih tema, ***Novi Zeland***, je do osamdesetih godina 20. veka stvorio jednu od najjačih socijalnih država na svetu, ali je bio na jasnom putu ka krizi zbog sve većeg unutrašnjeg duga i platnog deficita. Koncept socijalne države bio je pred kolapsom. Vlada Novog Zelanda učinila je veliki broj nepopularnih mera. Na primer, smanjila je državni intervencionizam, privatizovala državna preduzeća, suzila delokrug državnih aktivnosti, ukinula veliki broj državnih organa i agencija i smanjila administraciju, ali je ojačala kapacitete preostalih državnih institucija, koristeći se, između ostalog, i metodom „novog javnog menadžmenta”. Vremenom, mali broj preostalih državnih institucija postao je „***moćan***” što je doprinelo razvoju jake države, ali ne u smislu koncepta „***države kao vlasti***”, već u smislu izgradnje ***jakih, efikasnih i kvalitetnih državnih institucija***. One su, kroz smanjeni opseg državne intervencije u mnogobrojnim i različitim oblastima društva i kroz suženi opseg državnih funkcija, imale sposobnost da ***formulišu i sprovode politiku***; da ***utiču na donošenje zakona*** koji su neophodni za ***spровоđenje takve politike***; ***uspešno upravljaju*** uz pomoć ***minimuma birokratije***; ***kontrolišu ucenjivanje, korupciju i podmićivanje***; održe ***visok nivo javnosti rada i odgovornosti*** i ono najbitnije, da ***primenjuju zakone***.⁵⁶⁸ Tako je uveden sistem „novog javnog menadžmenta (novog sistema upravljanja), a država, a pre svega njena „uprava” pretvorila se u u koordinatora javnih politika koja obezbeđuje pravičnost u obezbeđivanju usluga građanima kroz konkurenciju i usmeravanje različitih procesa. To dovodi do značajnog smanjenja troškova „koštanja” države, koja se zatim mogu „redistribuirati” u ostvarivanje njene „socijalne” funkcije. Kao što se može videti, reforme uprave započete sedamdesetih godina 20. veka, značajno su uticale i na principe komunitarnog upravnog prava Evropske unije formulisanih u poslednjoj dekadi 20. veka i prvoj deceniji 21. veka.

U periodu velike ekonomske krize krajem prve dekade 21. veka, postalo je jasno da najveće probleme imaju upravo zemlje koje nisu izvele ovakve radi-

⁵⁶⁷ Uporedi: Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Čigoja štampa, Beograd, 2002, str. 12-13.

⁵⁶⁸ Uporedi: Frensis Fukojama, *Građenje države*, Filip Višnjjić, Beograd, 2005, str. 20-25.

kalne zahvate i nisu reformisale svoje upravne sisteme. Grčka na primer, jeste zemlja u kojoj ogroman broj zaposlenih radi u državnom aparatu i javnoj upravi (javnim preduzećima i ustanovama), što je imalo značajan uticaj na krizu sa kojom se ova zemlja danas suočava. Slično se može reći i za Španiju i Italiju. Zato je „predvidljivo da će one, pod uticajem krize, biti u obavezi da brzo sprovedu radikalne reforme javne uprave, ma koliko takve reforme podrazumevaju čitav niz nepopularnih mera za građane.

10.2. OBLICI STRATEGIJA REFORME UPRAVE

Reforme uprave u mnogim zemljama, ukazuju na moguće i poželjne *kombinacije različitih strategija koji teorijski koncept javne uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu* zasnovanom na državi kao instrumentu socijalne regulacije društvenih procesa mogu da dovedu i do njegove praktične primene. Pet osnovnih strategijskih pravaca su: *pravno-legalističke strategije; eksperimentalno projekтивne strategije; kopenzatorno-participativne strategije; organizaciono-procesne strategije i strategije novog sistema javnog upravljanja (New public Management).*⁵⁶⁹

Prvu grupu strategija uvek čine *pravno-legalističke strategije*, koje podrazumevaju donošenje i usvajanje novog zakonskog a zatim i podzakonskog okvira za delovanje javne uprave. Već pomenuti primer *Francuske*, je dobar primer ove strategije. Međutim, problem sa ovom strategijom je u tome što *njea od vrha kontroliše državna organizacija*, koja odlučuje o tipu, domenu i sadržini reforme koju donose tvorci politike u parlamentu i vladi,⁵⁷⁰ te ove strategije prvenstveno zavise od stepena razvoja demokratije u određenoj državi. U tom smislu, ona je sprovodiva u Francuskoj, ali manje sprovodiva u zemljama u tranziciji.

Drugi pravac reforme čine *eksperimentalno-projekтивne strategije*, karakteristične za visoko razvijene odnosno zemlje sa višedecenijskom demokratskom tradicijom. Zemlje poput Finske, Holandije, Japana, Kanade, Australije i drugih, u potrazi za novim metodama i modelima koje bi doprinele daljem procesu razvoja uprave kao servisa građana, odnosno „uprave na usluzi” a u cilju uspešne implementacije koncepta ljudskih prava, kreću ka

⁵⁶⁹ Uporedi: Dragoljub Kavran, *Elementi strategije upravne reforme*, Javna uprava, br. 1, 2002, str. 14-20.

⁵⁷⁰

pragmatskim rešenjima, koja se kao *eksperimentalni modeli najpre primenjuju na manjoj teritoriji*, npr. departmanima, provincijama, okruzima, pa i federalnim jedinicama kako bi se i praktično dokazala njihova uspešnost, čime se, pre donošenja odluke da se takvi modeli primene na celoj teritoriji jedne zemlje, oni prvo eksperimentalno primenjuju na uzorku.

Kompenzativno-participativne strategije su usmerene na *decentralizaciju, proširenje javnog sektora kroz učešće savetodavnih tela građana*, a ove strategije bile su primenjene u početku tranzicije nekadašnjih istočno-evropskih zemalja koje su izlaze iz sistema uprave kao vlasti i administrativnog socijalizma kroz procese denacionalizacije i deregulacije. Ove strategije doprinele su svojevremeno reformama i u pojedinim državama SAD, a bile su tokom devedesetih godina prošlog veka podržavane i akcijama Evropske Unije u procesu preokreta ka tržišnoj privredi u Češkoj, Poljskoj i Sloveniji. One su takođe bile primenjene i u Rusiji, Kazahstanu, Kirgistanu, a često se primenjuju i danas i u samim zemljama Evropske Unije. Suština ove strategije je u *tržišnom modelu reformske uprave, u kome Vlada utiče na upravu, unapređuje njenu efikasnost i smanjuje troškove birokratske administrativne mašinerije i kontrolu javnog sektora nad privatnim preduzetništvom*.

Organizaciono-procesna strategija u svojoj osnovi sadrži planove za definisanje *novih poslova i zadataka (delatnosti) uprave* kojim se ujedno vrši i njena reorganizacija što podrazumeva delimično i uvođenje novih metoda upravljanja. Precizno razgraničenje aktivnosti različitih ministarstava i organa uprave, veća koordinacija kojom se izbegava preklapanje istih nadležnosti i funkcija i napuštanje visokog stepena hijerarhičnosti koji karakteriše upravu, samo su neke od odlika ovih strategija. Sve organizacione strategije istovremeno se bave i procesima permanentnog obrazovanja i podizanja rukovodilačkih i menadžerskih sposobnosti. Ovaj pravac strategije bio je dominantan u Ujedinjenom Kraljevstvu.

Peti strateški pravac reforme uprave u savremenim uslovima čine *strategije novog sistema javnog upravljanja* („*New public Management*”). One počivaju na novim metodama i tehnikama menadžmenta mahom preuzetim iz privatnog sektora i oslanjaju se na *davanje najširih ovlašćenja menadžerima, uvođenju procesnog upravljanja i menažmentu koje se zasniva na rezultatima*. Nastaju timovi specijalista, koji su kroz timski rad spremni da odgovore potrebama brzo promenljivih zadataka i ovlašćenja, a cela uprava se podvrgava *stalnom preispitivanju i oceni efikasnosti i ekonomičnosti*. Ova strategija je veoma popularna u mnogim zemljama, što smo mogli videti i na primeru *Novog Zelanda*, a danas, udružena sa pravno-legalističkim strategi-

jama dominira u mnogim zemljama u tranziciji koje prepoznaju potrebu za upoznavanjem novih metoda i tehnika.

10.3. STRATEGIJA REFORME UPRAVE U SRBIJI

10.3.1. Hronologija

Nakon perioda socijalističkog samoupravljanja i administrativnog socijalizma koji je započeo nakon Drugog svetskog rata i trajao do početka devedesetih godina 20. veka, i perioda totalitarnog Miloševićevog režima koji je završen 2000. godine, Srbija se suočila sa potrebom brze reforme zastarelog prvobitnog koncepta pravne države, zasnovanog na shvatanju države kao monopola fizičke sile i prinude. Sa ovim procesom se nakon demokratskih promena zaista i započelo, ali prve demokratske vlasti, kao ni kasnije a ni sadašnje, nisu i još uvek ***nemaju zajedničku viziju ni zajednički stav*** o potrebi ***praktičnog napuštanja*** zastarelog koncepta pravne države i sa njim povezanim konceptom državne uprave kao aparata vlasti i prinude.

Preobražaj ili reforma uprave, odnosno upravne delatnosti i upravne organizacije na modernim osnovama koji je usklađen sa evropskim i međunarodnim standardima koji se odnose na javnu upravu je ***prioritetetan zadatak*** Srbije u ***procesu tranzicije***, budući da uprava ima ključnu ulogu u obezbeđivanju uslova za ***pristupanje Evropskoj uniji***, nesmetano ***funkcionisanje tržišnog modela privređivanja i poštovanje i zaštitu ljudskih prava***.

Proces raspada socijalističkog samoupravnog sistema na području bivše Jugoslavije, bio je praćen i raspadom nekadašnje države. Umesto multinacionalnog sadržaja savremene države zapljusnuo nas je talas nacionalizma. Propast samoupravljanja, društvene svojine, pokušaj uvođenja principa podele vlasti, ratovi i partokratska država, samo su vratili Srbiju unazad. Umesto da se proces raspada nekadašnje države pretvori u istinsku tranziciju ka tržišnom društvu u kome je uprava mogla značajno da doprinese razvoju tržišnih odnosa i ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava, u periodu od 1990. do 2000. godine, zloupotrebljen je princip „legaliteta”⁵⁷¹ pravne države. Opšti interes preobrazio se u ***partijski***, pa i uže, u ***interese onih koji su u to vreme zauzima-***

⁵⁷¹ Napomena: Koliko pojam pravne države koji je zasnovan isključivo na legalitetu postupaka vlasti može biti poguban, veliki deo građana Srbije je i sam mogao da „oseti” kroz npr. *Zakon o javnom informisanju, Zakon o univerzitetu i Zakon o lokalnoj sa-*

li ključna mesta u državnom aparatu. Zauzvrat, ovi uski interesi predstavljeni su kao „nacionalni”, kroz staru i oprobanu formulu podsticanja i bujanja nacionalizma, ratnih sukoba i kontrolisanog „bezvlašća”. Čak i stvaranje *Savezne Republike Jugoslavije* 1992. godine, možemo posmatrati kao segment istog procesa. U takvom „**ambijentu**” reforma uprave svakako nije bila moguća.

Reorganizacija uprave zahteva povoljan vremenski momenat, jer „...svako vreme nije povoljno za akciju.”⁵⁷² Demokratske promene 2000. godine, i izbor nove i prve demokratske Vlade u Srbiji 2001. godine, bile su ona **nulta tačka – prekretnica**. Od tog mometa, Srbija **kreće u proces tranzicije i preobražaj države**. Srbija je još uvek u fazi redefinisiranja prvobitnog koncepta pravne države. Međutim, koncept „funkcije državne uprave” i uprave kao specifične organizacione celine koja vrši uglavnom **autoritativne poslove državne vlasti** još uvek istrajava. Razlozi za to su, kao i tokom devedesetih godina 20. veka, **političke prirode**, i najčešće se pronalaze u potrebi za sprečavanjem daljeg procesa „dezintegracije” države, uz „podgrevanje” nacionalnih emocija kod građana.

Već 2003. godine *Savezna Republika Jugoslavija* prestaje da postoji, a umesto nje nastaje **Državna zajednica Srbija i Crna Gora**. Nakon uspešno okončanog referenduma u Crnoj Gori sredinom 2006. godine, i ona prestaje da postoji. Od tog momenta, **Srbija** se i formalno konstituiše kao samostalna država.

Proces tranzicije je ipak, 2000. godine započeo. Njime je u izvesnoj meri bila obuhvaćena i **uprava**. Već prva demokratska Vlada Republike Srbije na čelu sa premijerom Zoranom Đinđićem, shvatajući potrebu i neophodnost započinjanja reforme države i uprave 2001. godine čine prve pokušaje i korake u pravcu upravne reforme. U prvo vreme, reforme su uglavnom bile usmerene u **organizacionom pravcu**, jer je pri tadašnjoj Vladi Republike Srbije **osnovana Agencije za unapređivanje državne uprave i Saveta za državnu upravu**. Takođe, dolazi do značajnog osnaživanja **Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu**, koje je dobilo i odgovarajuću kadravsku podršku u vidu obrazovanih i edukovanih javnih službenika.⁵⁷³ koji su trebali da budu

moupravi koji su bili doneti u Srbiji 1998. i 1999. godine, a koji su sami po sebi bili antidemokratske tvorevine.

⁵⁷² Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin, New York, 1991. p. 63. Navedeno prema: Milan Marković, *Pravna pitanja reorganizacije uprave u Srbiji i Crnoj Gori* (doktorska disertacija), Pravni fakultet u Beogradu, 1998, str. 18.

⁵⁷³ Napomena: Zanimljivo je napomenuti da je *Ministar za državnu upravu i lokalnu samoupravu* u periodu od 2001 do 2003. godine, u Vladi Republike Srbije čiji je predsednik bio Zoran Đinđić, kao i u jednom periodu u kome je predsednik Vlade Srbije

suštinski pokretači procesa stvaranja *Strategije reforme državne uprave* i *seta novih zakona* u ovoj oblasti. U drugoj polovini 2001. godine, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu je u saradnji sa stručnjacima iz nevladinog sektora i univerzitetskim profesorima, izradilo *Nacrt zakona o lokalnoj samoupravi* koji je na suštinski nov način uređivao organizaciju, nadležnosti i delokrug lokalne samouprave. Uskoro je Nacrt (koji je u odnosu na radnu verziju bio značajno izmenjen) postao i zvanični Predlog Vlade Republike Srbije da bi ubrzo, početkom 2002. godine, bio i usvojen od strane Narodne skupštine Republike Srbije.⁵⁷⁴ Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu je početkom 2003. godine, ponovo uz pomoć nezavisnih stručnjaka i nevladinog sektora priredilo referentne modele *Zakona o javnoj upravi* i *Zakona o javnim službenicima* o kojima su započele i prve javne rasprave ali je, nakon ubistva tadašnjeg predsednika Vlade Zorana Đinđića, Srbija ušla u novu turbulentnu fazu koja se završila prevremenim parlamentarnim izborima krajem 2003. godine. Nakon ovih izbora, usledio je proces obrazovanja nove Vlade Republike Srbije koja je formirana februaru 2004. godine.

Demokratska Vlada u Srbiji formirana januara 2001. godine istakla je da je reforma državne uprave, njena modernizacija i prilagođavanje standardima Evropske Unije, jedno od bitnih polja njenog delovanja. Međutim, u prve tri godine nije bilo naročito vidljivih rezultata na ovom planu.⁵⁷⁵ Želja i potreba da se u reforme u svim oblastima društva krene što pre kako bi se nadoknadila desetogodišnja izolacija i zaostajanje Srbije, često je bila „blokirana” i složenom prirodom tadašnje koalicione vlasti,⁵⁷⁶ što je u velikoj meri i bio razlog usporavanja reformskih procesa, uključujući i proces reforme uprave.

Takođe, „kočničar” reforme uprave bio je i Ustav Republike Srbije iz 1990. godine. Ustav iz 1990. godine, svodio je poslove državne uprave samo na *vršenje vlasti* odnosno *„izvršenje zakona i drugih propisa”*. Proces donošenja novog Ustava u ovom periodu, takođe je u više navrata kočen i obustavljan, pre svega iz stranačkih interesa pojedinih političkih partija. Međutim, reforma uprave više nije mogla da „čeka”. Tako je krajem 2004. godine, Vla-

bio Zorana Živković bio *Rodoljub Šabić*, sadašnji Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

⁵⁷⁴ Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 9/02.

⁵⁷⁵ Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji* (oktobar 2004). Izvor: <http://www.prsp.sr.gov.rs/dokumenta.jsp>.

⁵⁷⁶ Koalicionu Vladu Demokratske opozicije Srbije koja je bila na vlasti do decembra 2003. godine, činilo je na početku čak 18 političkih partija.

da Republike Srbije je usvojila *Strategiju reforme državne uprave u Srbiji*⁵⁷⁷ koja je, bar deklarativno, zasnovana na shvatanju „...*uprave kao servisa građana, a ne kao moćnog oruđa vlasti*.”⁵⁷⁸

U toku 2005. godine, donet je i novi *Zakon o državnoj upravi*⁵⁷⁹ koji odstupa od modela koji poslove državne uprave svodi samo na vršenje vlasti. Iste godine donet je i *Zakon o državnim službenicima*, kojim je uređeno pitanje službeničkog sisema zaposlenih u državnom aparatu (državnih službenika). Krajem 2006. godine, usvojen je novi *Ustav Republike Srbije*. Kako su reforme uprave već ranije započele, između ostalog i donošenjem novog seta zakona koji se odnosi na državnu upravu i državne službenike, Ustav *nije definisao* poslove državne uprave već je *njihovo određenje prepustio zakonima*, koje su već prethodno bili doneti.

10.3.2. Strategija reforme državne uprave u Srbiji

Strategija reforme državne uprave u Srbiji usvojila je Vlada Republike Srbije u oktobru 2004. godine. Strategija je uglavnom zasnovana na *pravno-legalističkoj strategiji* u kombinaciji sa *organizaciono-procesnom* i *kompensativno-participativnom strategijom*. U Strategiju su delimično uključeni i elementi strateškog pravca *novog sistema javnog upravljanja* („*New public Management*”).

Osnovni ciljevi Strategije, kojima Srbija teži kroz reformu državne uprave su: *izgradnja demokratske države zasnovane na vladavini prava, odgovornosti, javnosti, ekonomičnosti i efikasnosti* i *izgradnja državne uprave usmerene ka građanima, koja je sposobna da građanima i privatnom sektoru pruži visok kvalitet usluga uz razumne troškove*. Postavljeni ciljevi u tom smislu, slični su osnovnim ciljevima reforme uprave utvrđenim u nacionalnim sistemima drugih zemalja. Radi posticanja navedenih ciljeva, Vladu Srbije se obavezala da će se u sprovođenju reforme rukovoditi sledećim osnovnim principima: *decentralizacijom, depolitizacijom, profesionalizacijom, racionalizacijom* i *modernizacijom*.⁵⁸⁰

⁵⁷⁷ Uporedi: *Strategija reforme državne uprave u Srbiji*, Vlada Republike Srbije, novembar 2004.

⁵⁷⁸ Uporedi: *Strategija reforme državne uprave u Srbiji*, Vlada Republike Srbije, novembar 2004, str. 2

⁵⁷⁹ *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07.

⁵⁸⁰ Opširnije o ciljevima principima reforme uprave: Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004, str. 13-16.

Pravno-legalistička strategija kao deo *Strategije reforme državne uprave* ukazala je na potrebu reforme zakonodavnog okvira, kojim je trebalo stvoriti pravni osnov za primenu i izgradnju navedenih principa. Ona je označena kao početni korak na putu sistemskih promena, pri čemu je *permanently praćenje efekata* primene zakona, uz aktivno učešće svih relevantnih društvenih subjekata, trebalo da bude osnovni mehanizam koji obezbeđuje dinamičnost reformskog procesa i njegovo permanentno usklađivanje sa realnim potrebama, uz otklanjanje uočenih slabosti i nedostataka. Konkretno, prema Strategiji, *reforma zakonodavnog okvira* u oblasti državne uprave podrazumevala je donošenje zakona koji će predstavljati pravni okvir za *funkcionalnu i organizacionu reformu državne uprave* zasnovanu na strateškim principima. To je podrazumevalo donošenje seta zakona i pratećih propisa kojima se postavljaju osnovi državne uprave u Srbiji, kao što su novi *Zakon o državnoj upravi* i *Zakon o javnim službenicima*. Istovremeno sa ovim zakonima, deo zakonodavnog okvira čine i zakoni kojima se uređuje *procesno postupanje* organa državne uprave i *kontrola zakonitosti i pravilnosti njihovog rada* – *Zakon o opštem upravnom postupku*, *Zakon o upravnim sporovima* i *Zakon o ombudsmanu*. Sa druge strane, praćenje primene i ocena *Zakona o lokalnoj samoupravi* i *Zakona o lokalnim izborima* trebalo je, prema Strategiji, da pokaže da li je i u kojoj meri važeća regulativa kočnica efikasnog procesa decentralizacije. U svakom slučaju, prilagođavanje sektorskih zakona u svakoj oblasti u kojoj je izvršeno prenošenje nadležnosti na lokalnu samoupravu nezaobilazni je deo regulatorne reforme.⁵⁸¹

Na pojedinim mestima u Strategiji se navodi i potreba za uvođenjem *posebnih regulatornih tela*, radi harmonizacije pravnog sistema Srbije sa pravom Evropske Unije u donošenju novih sektorskih zakona (pri čemu se ne navode koji bi to sektorski zakoni i regulatorna tela bila). U pojedinim delovima Strategije ukazuje se i na tadašnji *Predlog zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* kao zakona koji je važan za postizanje principa *otvorene vlade (open government)* u reformi uprave, kao i na *Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija* koji je donet aprila 2004. godine,⁵⁸² kao zakona koji treba unapred da spreči situacije koje mogu potencijalno da dovedu do narušavanja nepristrasnosti i savesnog postupanja lica na rukovodećim mestima u državnoj upravi. Takođe, Strategija

⁵⁸¹ Uporedi: Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004, str. 17-19.

⁵⁸² *Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija*, Službeni glasnik RS, broj 43/04.

pominje i **Zakon o javnim agencijama** i **Zakon o elektronskom potpisu** koji su apostrofirani i u **Akcionom planu** koji je sastavni deo ove Strategije.⁵⁸³

Međutim, **pravno-legalistička strategija** ne nagoveštava neke **nove forme kontrole uprave** koje bi značajno doprinela zaštiti ljudskih prava i kroz koje bi bila **obezbeđena deregulacija upravnih nadležnosti**. Strategija na primer, ne precizira koja to **regulatorna nezavisna tela** u procesu tranzicije i reforme uprave treba ustanoviti posebnim zakonima, niti određuje delatnosti uprave koje na njih treba preneti. Jedan od interesantnih instituta kontrole uprave koji Strategija nije ni pomenula, mogao se odnositi i na zakonsko uvođenje **Upravnih tribunala** kao specifičnih kvazisudskih organa koji su u savremeno doba doživeli veliku afirmaciju u Anglosaksonskom pravu.

Kontrola uprave, shodno Strategiji uglavnom se **svodi** (ako se izuzme uvođenje institucije Ombudsmana kao specifičnog oblika nadzora odnosno kontrole nad radom uprave i zaštite ljudskih prava, o kome se raspravljalo i u više navrata još od 2001. godine),⁵⁸⁴ na već **postojeće oblike unutrašnjeg i spoljnog nadzora** tačnije **interne** i **eksterne** kontrole. **Interna kontrola**, odnosno kontrola u toku samog proceca rada, sprovodi se kroz institut **upravne inspekcije**. **Eksterna kontrola**, odnosno **kontrola zakonitosti rada državne uprave** sprovodi se kroz kontrolu zakonitosti odluka od strane organa državne uprave koji su nadređeni organu uprave koji je odluku doneo i ona se još naziva **upravna kontrola uprave**. Ovaj oblik kontrole već je uređen Zakonom o opštem upravnom postupku kroz odredbe o postupku po žalbi na rešenje prvostepenog organa. Drugi oblik eksterne kontrole je **sudska kontrola uprave** – kontrola od strane sudova, po tužbi stranke, koja je uređena **Zakonom o upravnim sporovima**. Strategija, na žalost, u svom „**legalističkom delu**” moguće načine unapređenja postojećih internih i eksternih oblika kontrole praktično i ne obrađuje.⁵⁸⁵

Da bi (državna) uprava zaista i postala servis građana, mora se promeniti i odnos **uprave prema ljudskim pravima**. Kao što je to u više navrata već ranije istaknuto, **savremeni koncept ljudskih prava** polazi od toga da osnovna ljudska prava **već sama po sebi pripadaju građanima**, te uprava i **ne može** o njima da **odlučuje**, već samo da ih konstatuje. **Upravno odlučivanje** u

⁵⁸³ Uporedi: Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004, str. 9, 53-54, 57-58.

⁵⁸⁴ Uporedi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002.

⁵⁸⁵ Uporedi: Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004, str. 53-54.

domenu ljudskih sloboda i prava, ostaje samo za slučajeve kada se iz razloga utvrđenih zakonom i usled neophodnosti u demokratskom društvu **ona mogu ograničiti**. Ovim preobražajem, (državna) uprava zaista i postaje servis građana i prestaje biti vlast koja o njima odlučuje. Nažalost, ova transformacija se iz koncepta Strategije **ne može uočiti**, pa se čak može i reći da joj se Strategija direktno suprotstavlja. To se naročito može reći za onaj deo Strategije koji se odnosi na Zakon o opštem upravnom postupku, kojim je između ostalog, utvrđeno: „Drugi aspekt odgovornosti obezbeđuje se kroz Zakon o upravnom postupku, kojim se garantuju principi upravnog postupanja i propisuju pravila postupka u kome **organi državne uprave odlučuju o pravima i obavezama građana** i garantuje pravo građanima na **preispitivanje odluke** od strane više instance.”⁵⁸⁶

Jedan deo zakona o kojima govori Strategija je do sredine 2008. godine i donet. Tako je 2004. godine Narodna Skupština usvojila **Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**, 2005. godine **Zakon o državnoj upravi**, **Zakon o državnim službenicima**, **Zakon o javnim agencijama i Zakon o zaštitniku građana**, a krajem 2007. godine i novi **Zakon o lokalnoj samoupravi** i po prvi put, **Zakon o glavnom gradu**. Međutim novi zakoni koji predstavljaju srce **upravne procedure i sudske kontrole uprave**, odnosno **Zakon o opštem upravnom postupku** i **Zakon o upravnom sporu**, ni do danas nisu izmenjeni, niti su umesto njih doneti novi.

Određeni problemi postoje i sa korpusom već usvojenih zakona. Kako pravno-legalističke strategije **od vrha kontroliše državna organizacija**, ove strategije prvenstveno zavise od stepena razvoja demokratije, sa kojom se Srbija, bar još uvek, ne može pohvaliti. Tako se na primer, **zakoni o ministarstvima** menjaju od jednih do drugih parlamentarnih izbora, a njihov ukupan broj, kao najznačajnijih organa uprave, ne zavisi od **opštih društvenih potreba** već od potreba koje nameće **sistem političkog plena (Spoil System)** što je **direktno u suprotnosti** sa proklamovanim principima **depolitizacije** i **racionalizacije**. Doneti zakoni koji **regulišu oblast lokalne samouprave**, takođe nisu nastali kao rezultat neke dublje analize nedostataka Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o lokalnim izborima iz 2002. godine, već su rezultat međupartijskog dogovora koji je preovladao nad opštim interesom, što je u suprotnosti sa proklamovanim principom **decentralizacije**. **Zakon o javnim agencijama** predviđa da ključnu reč u izboru organa javnih agencija ima Vlada, jer ona imenuje kandidate za direktora odnosno upravni i nadzorni odbor

⁵⁸⁶ Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004, str. 42.

Agencije, što je takođe u suprotnosti sa principom *depolitizacije*. *Zakon o državnoj upravi* i *Zakon o državnim službenicima* već u svojim nazivima sugerišu na koncept države i uprave kao vlasti i dr.

U Strategiji reforme državne uprave u Srbiji, *organizaciono-procesna strategija* kombinovana je sa *kompensativno-participativnom strategijom* i izvesnoj meri *novog sistema javnog upravljanja*.

Organizaciono-procesna strategija pored definisanja poslova i zadataka državne uprave trebala je da obezbedi i organizacionu reformu. Strategija ovom delu reforme poklanja dosta pažnje i može se podeliti na nekoliko *podstrategija*: (1) *strategiju decentralizacije* kojom je obuhvaćena: *dekoncentracija i devolucija, materijalno-finansijske pretpostavke procesa decentralizacije i problem teritorijalne organizacije*; (2) *strategija fiskalne decentralizacije*; (3) *strategija izgradnja profesionalne i depolitizovane državne uprave* (kojom je data skica za donošenje kasnijeg Zakona o državnim službenicima 2005. godine) i (4) *novi organizacioni i upravljački okvir kao osnov za racionalizaciju državne uprave*.

Iako Strategija dosta pažnje poklanja *decentraciji* a pre svega *devoluciji nadležnosti na nivo lokalne samouprave*, ni novi zakonski okvir u ovoj oblasti nije uspeo bitnije da promeni *delokrug* i *nadležnosti* lokalne samouprave. Izvesne nadležnosti su sa Republike Srbije prenete, najpre *Ustavom iz 2006.* godine na glavni grad i gradove kao jedinice lokalne samouprave, a zatim dalje i *Zakonom o glavnom gradu* na grad Beograd krajem 2007. godine.⁵⁸⁷ To svakako nije dovoljno za ostvarivanje cilja koje postavlja Strategija, da se kroz suštinsku devoluciju nadležnosti sa republičkog nivoa na nivo lokalne samouprave, *lokalna samouprava neposredno približi građanima*. Kako se ističe u Strategiji: „model devolucije – prenošenja poslova sa državnog nivoa u izvornu, kompletnu nadležnost i odgovornost lokalne samouprave, predstavlja *najpotpuniji vid decentralizacije*. Devolucija vlasti ima za posledicu da se državna uprava *odriče dela svojih nadležnosti u korist lokalne samouprave*. Cilj je da se lokalna samouprava ojača u interesu građana, čime se doprinosi opštoj demokratizaciji društva. To dalje znači da se budući odnosi državne uprave (*State Administration*) i lokalne samouprave zasnivaju na *principima saradnje*, a ne *subordinacije*”.⁵⁸⁸ Pitanje teritorijalne organizacije s druge strane, u Strategiji je ostalo nedodirnuto.

Izgradnje profesionalne i depolitizovane državne uprave u okviru Strategije reforme državne uprave,⁵⁸⁹ u najvećoj meri je kasnije ispunjena kroz

⁵⁸⁷ Uporedi: *Zakon o glavnom gradu*, „Službeni glasnik RS” br. 129/07, čl. 8.

⁵⁸⁸ Uporedi: Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004, str. 20-21.

⁵⁸⁹ Uporedi: Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004, str. 37-48.

donošenje *Zakona o državnim službenicima* (2005) mada mnoga rešenja ni do danas nisu implementirana. „Samo profesionalna državna uprava koja je zasnovana na principu *zasluga (sposobnosti)* i *odgovornosti* državnih službenika može uspešno da ostvari zahteve koji se pred nju postavljaju u procesu reforme. Da bi se *promenio odnos uprave prema građanima*, potrebne su *bitne promene unutar same uprave. Zato je izgradnja profesionalne uprave ključ uspešne reforme*, navodi se u Strategiji. Izgradnja profesionalne uprave je trajan proces koji obuhvata više elemenata, čija početna faza u zemljama u tranziciji zahteva intenzivno angažovanje i velike napore kako bi se postavile pravilne početne osnove čitavog procesa.⁵⁹⁰ Strategija ukazuje na pravce reforme službeničkog sistema. Utvrđivanje *specifičnog statusa državnih službenika*, a u širem smislu i drugih javnih službenika, *depolitizovani položaj*, specifična *prava, obaveze i odgovornosti*, pravičan sistem *napredovanja u službi, permanentna edukacija i obuka* neki su od pravaca koji su u Strategiji posebno istaknuti.⁵⁹¹

Što se tiče *strategije novog organizacionog okvira*, kao osnove za racionalizaciju državne uprave u Strategiji se ističe: „Glavni cilj je da se napravi *jasno razgraničenje nadležnosti i poslova* između različitih organa državne uprave i izbegne preklapanje. Na osnovu precizno utvrđene vrste i obima poslova koje organ uprave obavlja moguće je utvrditi stvarno potreban broj zaposlenih. Da bi se potreban broj zaposlenih realno utvrdio, potrebno je u okviru svakog organa dati precizan, a ne uopšten opis poslova svakog radnog mesta, jer na osnovu nepreciznih i uopštenih opisa poslova nije moguće pravilno utvrditi koji se sve poslovi u okviru jednog radnog mesta zaista obavljaju, pa time nije moguće pravilno opredeliti ni potreban broj zaposlenih koji te poslove treba da izvršavaju. Ukoliko je ovaj proces praćen i profesionalizacijom i modernizacijom državne uprave, moguće je postići podizanje kvaliteta usluga uz smanjenje broja zaposlenih, što konačno znači i *smanjenje* troškova za rad državne uprave. Dakle potrebno je izvršiti *analizu i reviziju* postojećeg organizacionog okvira i to sa dva aspekta: u odnosu na *procese i procedure* koje se primenjuju u organima državne uprave i u odnosu na *trenutnu organizaciju i načela sistematizacije* radnih mesta u organima državne uprave (*job design*).⁵⁹²

⁵⁹⁰ Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004, str. 37.

⁵⁹¹ Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004, str. 37-48.

⁵⁹² Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004, str. 49.

U ovom delu Strategije nije ukazano na moguće novine u *organizaciji državne uprave* koja bi „izašla” iz tradicionalne nomenklature organa državne uprave: *ministarstva, organa uprave u sastavu ministarstva i posebnih organizacija*, što se može shvatiti i kao njen nedostatak. Zakon o državnoj upravi iz 2005. godine, takođe je zadržao ovaj koncept. Pitanje reforme organizacije uprave usmereno na stvaranje i prenošenje nadležnosti sa tradicionalnih organa državne uprave na nove oblike samostalnih organa i tela sa upravnim nadležnostima, *nije dovoljno akcentovano*. U ovom delu Strategije, o tome postoji samo jedna kratka naznak u kojoj se kaže: „*Takođe, kreiranje pravnog okvira za nove institucionalne vidove vršenja javnih poslova, kao što su regulatorna tela ili javne agencije, i postepeno i kontrolisano prenošenje nadležnosti na njih, treba da bude još jedan od elemenata uspešne racionalizacije državne uprave u Srbiji.*”⁵⁹³ Ovo pitanje je međutim, zavređivalo više pažnje u organizacionom delu Strategije reforme uprave.

Kada je reč o *strategiji novog upravljačkog okvira* kao dela Strategije reforme državne uprave, ona se delimično zasniva na zahtevu da se upravljački sistem državne uprave prilagodi savremenim procesima, iz čega proizilazi da se i od organa uprave u Srbiji očekuje da unesu inovacije u postojeće sistem, čime bi značajnije bili unapređeni procesi *upravljanja javnim resursima*.⁵⁹⁴

Iako *eksperimentalno-projektivne strategije* zauzimaju značajno mesto u reformi uprave u svetu, Strategija reforme uprave u Srbiji je *ne uvažava*. Međutim, inicijativa i „preduzetnički duh” funkcionera pojedinih opština u Srbiji, koji su u okviru svojih nadležnosti sami pokušali sa sprovođenjem lokalnih eksperimentalno-projektivnih strategija, pokazao se veoma uspešnim u opštinama kao što su Indija i Paraćin.

Strategija reforme uprave koja je doneta krajem 2004. godine, ima svoje *dobre strane*, ali i *značajne nedostatke*. Čini se međutim, da je ključno pitanje *način praćenja implementacije Strategije*. Od njenog donošenja do danas, Vlada Republike Srbije nije (bar ne javno) sačinila *ni jedan izveštaj* o njenom sprovođenju. Neka zakonodavna rešenja kao i implementacija zakona koji su u međuvremenu doneti u ovoj oblasti, često su u direktnoj suprotnosti sa proklamovanim ciljevima Strategije. Tako je Strategija uglavnom ostala samo parče papira koje nikoga ne obavezuje, što dovodi do pitanja zašto je ona uopšte i doneta? Čini se da su to pre svega bili *spoljno-politički razlozi*.

⁵⁹³ Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004, str. 49.

⁵⁹⁴ Uporedi: Vlada Srbije, *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004, str. 50.

Želja da se u međunarodnim odnosima sa drugim državama i međunarodnim organizacijama pokaže da je Srbija zakoračila u tranziciju uprave i preobražaj države. Pristupni fondovi Evropske unije takođe je značajan razlog. Na žalost, Strategija reforme uprave nije shvaćena kao nešto što proizilazi iz **unutrašnjih potreba jačanja kapaciteta još uvek slabe države**. Povećanja njene efikasnosti, smanjenja troškova državnog (upravnog) aparata, transparentnost, jasne procedure, smanjena uloga autoritativnih aktivnosti u okviru upravne delatnosti, promenjena uloga uprave u privredi (koordinator i regulator a ne i neposredni izvršilac privrednih aktivnosti) i promena odnosa uprave prema građanima, jesu ti osnovni (unutrašnji) razlozi usled kojih je trebalo krenuti u reformu uprave i donošenje Strategije.

10.4. EVROPSKI UPRAVNI PROSTOR I JAVNA UPRAVA

10.4.1. Evropski upravni prostor

Evropska unija, kao zajednica zasnovana na pravu, mogla bi se, preciznije nazvati i **zajednicom utemeljenom na upravnom pravu** (as a community based on administrative law). Od osnivanja Evropske zajednice odnosno Evropske unije pa do danas, ona nije ništa drugo nego **zajednica upravnog prava**. U početku nevoljno i pod pritiskom uporednog prava, ono je kroz Uniju izašlo iz **omotača nacionalne izolacije**, čime je i prevazišlo nekadašnje uske vidike i otvorilo sebi značajne perspektive budućeg razvoja.⁵⁹⁵

Uspostavljanjem jedinstvenog evropskog tržišta menja se i karakter upravnih delatnosti. Nacionalne administracije postaju značajan činilac podsticanja i razvoja ekonomije i zaštite razvijenih ljudskih prava. Danas, dobro **javno upravljanje („good governance”), privredni razvoj i socijalna kohezija**, spadaju među osnovne komponente demokratskog razvoja savremene Evrope i njenog upravnog prostora.⁵⁹⁶ U skladu sa tradicijom, u evropskim zemljama, državna uprava postaje garant socijalne države koja obezbeđuje zaštitu prava građana, mir i poredak, socijalnu i političku stabilnost društva.⁵⁹⁷

⁵⁹⁵ Uporedi: Jurgen Scharze, *European administrative Law*, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, London, 1992, p. 3-4.

⁵⁹⁶ Uporedi: Dragoljub Kavran, *Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave*, Pravni život, br. 9, 2004, str. 1059.

⁵⁹⁷ Dragoljub Kavran, Zorica Vukašinović, *Evropski upravni prostor i reforma javne uprave*, Nauka, bezbednost, policija, br. 2-3, 2004, str. 11.

Primarni i sekundarni izvori prava Evropske unije o kojima je bilo reči ranije, predstavljaju kombinaciju i mešavinu kontinentalnog i precendentnog prava, i njegove specifičnosti i finese posebno dolaze od izražaja u praksi *Evropskog suda pravde*, koji je i glavi *izvor upravnog prava Evropske unije*. Pred ovim sudom se između ostalog, mogu pokrenuti: *postupak za utvrđivanje zakonitosti akata institucija Unije*, zatim *postupak u kojem se utvrđuje da li država članica Unije ispunjava svoje obaveze koje proističu iz akata Unije*, kao i *postupak pribavljanja prethodnog mišljenja Suda kojim se obezbeđuje jedinstveno tumačenje prava Unije i uspostavlja saradnja sa nacionalnim sudovima*.⁵⁹⁸

Kako se ističe, „...na neki način, može se reći da Evropski sud pravde ima ulogu sudske devojke za sve poslove: on je istovremeno i neka vrsta *upravnog suda* kome mogu da se obrate nezadovoljni službenici Zajednice, ali je isto tako na raspolaganju pojedincima ukoliko smatraju da im je povređeno pravo aktima Zajednice. On takođe igra ulogu ustavnog suda koji se bavi pitanjima kontrole zakonitosti, kao i međunarodnog suda, kada tumači odredbe ugovora. Konačno, on igra i ulogu drugostepenog suda, kada su u pitanju tzv. odluke po prethodnim pitanjima, tj. ukoliko je domaćim sudovima potrebna određena vrsta tumačenja”.⁵⁹⁹

Tako, u službeničkim sporovima, Sud ima ulogu *upravnog suda* (administrativnog tribunala). U periodu od osnivanja Suda 1953. godine pa do početka 1994. godine, „...daleko najveći broj predmeta odnosio se na pritužbe službenika pojedinih institucija EZ u stvarima kao što su zasnivanje radnog odnosa, plate, unapređenje, disciplinski postupci i slično, a što bi u nacionalnim okvirima potpadalo pod službeničke sporove. Prema statističkim podacima za period od 1953. do 1993. godine, u ovom periodu vođeno je 5.147 službeničkih sporova pred Sudom pravde”.⁶⁰⁰

⁵⁹⁸ Stevan Lilić, *Sudske odluke i stvaranje prava*, (u publikaciji: *Podela vlasti i nezavisno sudstvo*), Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002, str. 39-47; Ljubomir Sekulić, *Osnovni upravnog prava*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2004., str. 25; Dragoljub Kavran, Zorica Vukašinović, *Evropski upravni prostor i reforma javne uprave*, Nauka, bezbednost, policija, br. 2-3, 2004, str. 19.

⁵⁹⁹ H. B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, New York-London-Rome, 1991, str. 250-251. Navedeno prema: Stevan Lilić, *Sudske odluke i stvaranje prava*, (u publikaciji: *Podela vlasti i nezavisno sudstvo*), Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002, str. 41.

⁶⁰⁰ Dick Leonard, *Guide to The European Union*, London, 1964. str. 60-63. Navedeno prema: Stevan Lilić, *Sudske odluke i stvaranje prava*, (u publikaciji: *Podela vlasti i nezavisno sudstvo*), Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002, str. 42.

Kako Evropska unija nema svoju vojsku ni policiju, ***niti poseduje direktna sredstva za sprovođenje svojih ovlašćenja***, ona se mora u velikoj meri oslanjati na ***države članice***. Zato je i centralna sudska vlast oličena u Evropskom sudu pravde bitna za integracione procese, jer on obezbeđuje poštovanje takvih pravila u tumačenju i primeni izvora prava Unije. U presudama Evropskog suda pravde koje poštuju države članice, vremenom se ***iskristalisao stav o supremaciji primarnih izvora prava Unije*** u odnosu na ***nacionalno zakonodavstvo***. To znači da je komunitarno pravo integralna komponenta pravnih sistema država članica, koje su njihovi ***sudovi obavezni da primenjuju***. U slučaju ***Simental*** ali i drugim, Sud pravde je izričito stavio do znanja da su odredbe komunitarnih propisa sastavni deo i starije od domaćih propisa u pravnom poretku koji važi na teritoriji svake države članice. Shodno tome, sudovi država članica moraju da ostave po strani svaku odredbu nacionalnog zakonodavstva koja može biti u sukobu sa komunitarnim pravnim poretku.⁶⁰¹

10.4.2. Evropski sud pravde i načela Evropskog upravnog prostora

Evropski sud pravde definisao je u svojim presudama i veći broj principa ***upravnopravne prirode*** pozivajući se na opšta pravna načela zajednička državama članicama, koje one moraju uvažiti unutar svog pravnog poretka kada primenju pravo Evropske unije. Primenjujući ***metod upoređivanja pojedinih nacionalnih prava***, Sud je utvrdio znatan broj opštih principa upravnog prava koja su od ključnog značaja za izgradnju komunitarnog upravnog prava. Ti principi se mogu objediniti u četiri velike grupe, a zatim i razložiti na određeni broj užih principa koji se odnose na rad uprave. To su: ***pouzdanost i predvidljivost (pravna izvesnost), otvorenost i transparentnost, odgovornost i efikasnost i efektivnost***.⁶⁰²

Tako je na primer, u presudi ***Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*** iz 1979. godine, Evropski sud pravde prvi put definisao ***načelo proporcionalnosti*** kroz stav da restriktivne mere koje Evropska zajednica preduzima moraju biti u srazmeri sa opštim interesom zajednice, pri čemu, imajući u vidu cilj koji se želi postići, one ne smeju nesrazmerno i nedopušteno zadirati u subjektivna

⁶⁰¹ Stevan Lilić, *Sudske odluke i stvaranje prava*, (u publikaciji: *Podela vlasti i nezavisno sudstvo*), Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002, str. 39-47; Ljubomir Sekulić, *Osnovni upravnog prava*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2004, str. 26.

⁶⁰² Uporedi: Ljubomir Sekulić, *Osnovni upravnog prava*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2004., str. 26-27.

prava građana. Tužilja, **Leselot Hauer** (Liesolotte Hauer) podnela je tužbu Evropskom sudu pravde za poništenje odluke kojom je odbijen njen zahtev za sadnju vinograda na zemljištu u oblasti Bad Durkhiem. Organ uprave je njen zahtev odbio na osnovu Uredbe Saveta EU br. 1126/76. kojom su usvojene mere za prilagođavanje kapaciteta uzgajanja vinograda tržišnim uslovima, koja je zabranjivala podizanje novih vinograda u periodu od 3 godine u zemljama Evropske unije. Nakon ispitivanja činjeničnog stanja, Evropski sud je stao na stanovište da nije došlo do nesrazmernog i nedopuštenog zadiranja u pravo svojine tužilje, i da stoga načelo proporcionalnosti nije narušeno. Iz tih razloga, sud je tužbu odbio,⁶⁰³ a **načelo proporcionalnosti** kasnije je postalo sastavni deo Ugovora iz Mastrihta, a kasnije i Amstrdamskog i Lisabonskog ugovora.

Navedena opšta načela „ugrađena” su i u domaće pravo, ali njihova značenja još uvek nisu u dovoljnoj meri standardizovana, i variraju od slučaja do slučaja. Takođe, ona se često realno i ne primenjuju, što stvara dileme, nedoumice pa čak i sporove kako u upravnoj teoriji tako i u upravno-sudskoj praksi.⁶⁰⁴

Pouzdanost i predvidivost je princip koji proizilazi iz principa **vladavine prava**. Njega grupno čini čitav niz principa, kao što su to principi **zakonitosti, proporcionalnosti, profesionalnog integriteta, nediskriminacije, proceduralne pravde** i druga.

Prema **načelu zakonitosti**, obaveza uprave je da deluje u saglasnosti sa zakonom (legalno), da se suprotstavi arbitrnem donošenju odluka, kao i da doneta odluka, u skladu sa prethodna dva principa, bude **društveno opravdana (legitimna)**. Zato se na princip zakonitosti, nužno nadovezuje i princip **proporcionalnosti** koji podrazumeva da uprava može građanima nametati obaveze samo do granice koja je neophodna da bi se postigla svrha te mere, tačnije, **mere koje preduzima država moraju biti proporcionalne ciljevima koji se žele postići**. Poreklo principa proporcionalnosti vezuje se za **(ne)povećenje građana prema diskrecionoj oceni vlasti države** i za njihovu želju da **osiguraju svoja osnovna ljudska prava**. Načelo **proporcionalnosti** se tako **smatra subjektivnim oblikom principa vladavine prava**, koji je izražen u zahtevu da državna aktivnost **ne bude samo zakonita već i pravična** (legitimna, odnosno društveno opravdana). Princip pouzdanosti i predvidivosti podupire

⁶⁰³ Uporedi: *Predmet br. 44/79 ECR*. 3728. Navedeno prema: Aleksandra Rabrenović, *Načela „kvalitetne uprave” u pravu Evropske unije*, Javna uprava, Savet za državnu upravu, br. 1, 2002, str. 160-161.

⁶⁰⁴ Uporedi: Ljubomir Sekulić, *Osnovni upravnog prava*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2004., str. 27.

i **princip profesionalnog integriteta** u državnoj upravi. On se odnosi na nepristrastan i nezavisan rad organa uprave. Sukob interesa i nejednako postupanje sa strankama, lični afiniteti u donošenju odluka, primanje mita, prejaka želja za napredovanjem, neki su od razloga koji mogu ugroziti profesionalni i nezavistan rad javnih službenika. Princip **zabrane diskriminacije** je takođe usko vezan sa ovom grupom principa. Takođe, treba pomenuti i princip **proceduralne pravde** koji garantuje nepristrasnu primenu prava, poštovanje stranke i njenog dostojanstva.⁶⁰⁵

Princip **otvorenosti i transparentnosti** u vezi sa radom uprave, podrazumeva da svako na koga se odnosi administrativno postupanje, bude upoznat sa osnovama takvog postupanja. U prvo vreme, ovaj princip se svodio na dužnost upoznavanja stranke sa svim faktičkim i pravnim činjenicama koje su relevantne za donošenje odluke. Ovaj princip značajno je unapređen nastankom **prava na slobodan pristup informacijama**, kao **prava svakoga da od nosioca vlasti, odnosno javnih ovlašćenja, traži i dobije relevantne informacije od javnog interesa kako bi se na delotvoran način omogućio uvid u rad i postupanje organa javnih vlasti**. Princip otvorenosti i transparentnosti izražava se kao obaveza organa da informišu građane o njihovim pravima i obavezama, upoznaju ih sa svojom organizacionom strukturom, poslovima koje obavljaju, međusobnim odnosima sa drugim organima, korišćenjem budžetskih sredstava i omogućava građanima da se upoznaju sa svim detaljima postupaka, koji se pred takvim organima vode.⁶⁰⁶

Princip odgovornosti podrazumeva da svaki organ uprave mora biti odgovoran za svoje postupanje drugim upravnim, zakonodavnim ili sudskim organima. Ovaj princip se pod razvojem uporednog prava sve više širi, i počinje da obuhvata i spoljnu kontrolu uprave od strane nezavisnih i samostalnih tela, kao što su to Ombudsman, Poverenik za informacije, Odbor za rešavanje sukoba interesa, revizorska institucija i dr. Ako se vratimo i na definiciju slobode pristupa informacijama, dolazimo do zaključka da **kontrolu**, u određenoj formi vrše i sami građani. Znači, načini sprovođenja kontrole mogu biti sudska kontrola uprave, upravna kontrola uprave, kontrola od strane inspeksijskih organa, kontrola koju vrši javni tužilac, nezavisna tela poput ombudsmana i sličnih, odbori skupštine, javni mediji, građani... . Utvrđivanjem jasnih procedura kojima se efikasno obavljaju poslovi i obezbeđuje poštovanje pravila po-

⁶⁰⁵ Uporedi: Aleksandra Rabrenović, *Načela „kvalitetne uprave” u pravu Evropske unije*, Javna uprava, Savet za državnu upravu, br. 1, 2002, str. 160-161.

⁶⁰⁶ Uporedi: Dragoljub Kavran, Zorica Vukašinić, *Evropski upravni prostor i reforma javne uprave*, Nauka, bezbednost, policija, br. 2-3, 2004, str. 22.

stupka, kao i korišćenje javnih ovlašćenja u skladu sa zakonom, čine osnovu svakog vida kontrole, i obezbeđuju princip odgovornosti uprave.⁶⁰⁷

Principi efikasnosti i efektivnosti su tipični **principi menažmenta**. **Principom efikasnosti** se ostvaruje ravnoteža između uložених sredstava i ostvarenih rezultata, dok se **princip efektivnosti** odnosi na uspešno ostvarivanje ciljeva uprave u rešavanju problema od javnog interesa, i uglavnom je vezan za analizu i evaluaciju upravnih politika.⁶⁰⁸

Svi navedeni principi, odraz su komunitarnog prava, uporednog prava zemalja članica **ali realizacija strategija i tranzicije upravnih sistema**, i to ne samo u članicama Unije već i u mnogim drugim državama sveta. Ipak, za zemlje u tranziciji na tlu Evrope oni su od posebnog značaja, jer do prijema nove države u članstvo Evropske unije i ne može doći bez prilagođene moderne javne uprave, jer takva država ne bi ni imala kapacitete da odgovori savremenim zahtevima Unije.⁶⁰⁹ Tako je moderna uprava postala vremenom i uslov za članstvo u Uniji.

10.4.3. Proces evropskih integracija i reforma javne uprave

Proces evropskih integracija utiče na harmonizaciju različitih oblasti prava. Harmonizacija javnog prava uvek je bila složena. Koncept evropskog upravnog prostora, koji je nastao i razvija se već dvadesetak godina, kao skup **minimalnih zajedničkih principa i standarda** kojima se određuje **organizacija, delatnost i funkcionisanje** organa uprave podrazumeva i značajne promene i reformu uprave u procesu približavanja Republike Srbije članstvu u Uniji. To je naročito izvesno nakon što je Srbija potpisala **Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju** februara 2008. godine, a koji je kasnije i ratifikovan. Sporazum odražava rešenost zemlje potpisnice da nakon prelaznog perioda i formalno pristupi Uniji. To je **prvi obavezujući pravni dokument** koji se potpisuje sa Unijom. Zaključivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju nastaje nepovratan proces integracije zemlje potpisnice u Uniju. Naravno,

⁶⁰⁷ Uporedi: Dragoljub Kavran, Zorica Vukašinović, *Evropski upravni prostor i reforma javne uprave*, Nauka, bezbednost, policija, br. 2-3, 2004, str. 23.

⁶⁰⁸ Uporedi: Bjorn Tore Karlson, *Oblici kontrole (auditinga) u modernoj javnoj upravi*, Javna uprava, Savet za državnu upravu, br. 1, 2002, str. 90-91; Dragoljub Kavran, Zorica Vukašinović, *Evropski upravni prostor i reforma javne uprave*, Nauka, bezbednost, policija, br. 2-3, 2004, str. 23.

⁶⁰⁹ Uporedi: Aleksandra Rabrenović, *Ka novoj evropskoj upravi*, Pravni život, br. 10, 1998, str. 227.

potpisivanju Sporazuma u Uniji posvećuju veliku pažnju. Zato mu i prethodi **procena** priprema **svake zemlje** o sprovođenju odgovarajućih političkih i pravnih reformi pre njegovog potpisivanja. Za svaku zemlju, to je podrazumevalo i donošenje **Studije o izvodljivosti**. Studiju o izvodljivosti Srbija je usvojila krajem 2007. godine.

Kako u evropskim državama postoje različiti načini organizovanja država, to je i pitanje harmonizacija državih uprava bilo specifično. Danas se proces harmonizacije uprava na tlu Evrope prvenstveno posmatra kroz prizmu već pomenutih **opštih principa** bez obzira na to da li je reč o ustavnoj monarhiji sa administracijom na dva nivoa kao što je to slučaj u Danskoj, ili centralizovanoj unitarnoj državi bez regiona u Irskoj, centralizovanoj dekoncentrisanoj državi u Francuskoj, unitarnoj državi prožetom autonomijom nacionalnosti i regiona u Španiji ili federalnom državom sa visokom autonomijom članica u Nemačkoj. Snažna interakcija između prava Evropske unije i nacionalnih uprava zemalja članica, dovela je do promena u nacionalnim upravnim sistemima i podstakla je proces njihove harmonizacije. Jer, Uniji **nije od značaja** način organizovanja nacionalnih administrativnih sistema, već je bitna **efikasna primena odredaba komunitarnog prava**, odnosno **prava Evropske unije**.⁶¹⁰

Već 1993. godine, Unija je definisala **Kopenhagenske kriterijume** za pristupanje zemalja **Centralne i Istočne Evrope** Uniji. Iako se razvoj upravnih sistema direktno ne pominje, sposobnost prihvatanja obaveza koje proizilaze iz članstva u Uniji, odnosno mogućnost primene prava Unije utvrđenih u kriterijumima iz Kopenhagena, tiče se upravo sposobnosti država da prihvate „dostignuća zajednice” što u najvećoj meri zavisi od **administrativnih kapaciteta** državne uprave.⁶¹¹

U nastavku ovog procesa, Savet ministara EU najpre je 1995. godine u Madridu istakao da je integracija zemalja Centralne i istočne Evrope zahteva prilagođavanje njihovih **administrativnih sistema**, ali da za to nije dovoljno da evropsko zakonodavstvo bude samo **prikladno preneto** na nacionalni nivo, već i da se **efektivno primenjuje u radu državne uprave** i sudova. Savet je zatim izradio dokument pod nazivom „**Bela knjiga**” (**White Paper**) radi pružanja pomoći u stvaranju i razvoju institucija i zakonodavstva neophodnog za prijem u Uniju. U **Agendi 2000**, dokumentu koji je Evropska komisija

⁶¹⁰ Uporedi: Dragoljub Kavran, Zorica Vukašinić, *Evropski upravni prostor i reforma javne uprave*, Nauka, bezbednost, policija, br. 2-3, 2004, str. 13.

⁶¹¹ Uporedi: *The Copenhagen Criteria, Agenda 2000, for stronger and wider Union*. Document drawn up on the basis of COM (97) 2000. European Commission.

predstavila 1997. godine, utvrđeno je da pri davanju *mišljenja* o podnetim prijavama za članstvo, Komisija naročito treba da obrati pažnju javnoj upravi i administrativnim kapacitetima zemalja kandidata.⁶¹²

Novi kvalitet u *oceni administrativnih kapaciteta* zemalja kandidata za članstvo u Evropsku uniju dao je **SIGMA program** kao deo **OECD-ovog programa javnog menažmenta**, koji je finansiran iz **PHARE programa** Evropske Unije. Standardi razvoja javne uprave **SIGME** iz 1999. godine, danas se koriste kao osnova za procenu kapaciteta javne uprave u godišnjim izveštajima Evropske Komisije. Oni obuhvataju tri oblasti – *proces odlučivanja, službeničke odnose i upravljanje finansijama* i obuhvaćeni su kroz *šest sektora*. Ti sektori su: *formulisane upravne politike i mehanizama interministarske koordinacije; službenički sistem sa određivanjem statusa, prava i dužnosti javnih službenika; finansijski menadžment; javne nabavke; internu finansijsku kontrolu i glavnu kontrolu*.⁶¹³

I na kraju, na Samitu Saveta Unije u *Solunu* juna 2003. godine, predstavljena je *Agenda za Zapadni Balkan*, koja ukazuje na *obavezu poštovanja kriterijuma iz Kopenhagena* i uspostavlja obaveza za zemlje ovog regiona da preduzmu konkretne reformske mere u *cilju razvoja administrativnih kapaciteta* i jačanja saradnje između zemalja. U zaključcima sa ove Konferencije, posebno je *apostrofirana borba protiv organizovanog kriminala i korupcije*, kao osnova za sprovođenje principa vladavine prava.

Zato Srbija, kao zemlja koja se nalazi u procesu tranzicije, nakon potpisivanja i ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, posebnu pažnju mora da posveti *reformi uprave i stratejskim pravcima* ove reforme.

⁶¹² Uporedi: Dragoljub Kavran, Zorica Vukašinović, *Evropski upravni prostor i reforma javne uprave*, Nauka, bezbednost, policija, br. 2-3, 2004, str. 14-15.

⁶¹³ Uporedi: Aleksandra Rabrenović, *Izgradnja moderne javne uprave kao uslov za ulazak u EU*, Pravni život, br. 9, 2003, str. 1087-1098.

TEMA JEDANAESTA

JAVNA UPRAVA I SLUŽBENIČKI SISTEM

11.1. SLUŽBENIČKI SISTEMI I POJAM „JAVNI SLUŽBENIK”

11.1.1. Sistem „plena” i službenički sistem zasluga (merit sistem)

Preobražaj javnog prava u prošlosti bio je praćen i preobražajem *službeničkog sistema*. Vreme čiste „*diletantske uprave*” odnosno tzv. „*sistem plena*” (*spoils-system*) kada su službe u državi bile dodeljivane kao nagrada za izvršene političke usluge i u kome su službenici kao jedinu svoju kvalifikaciju mogli navesti vernost i lojalnost svojoj partiji, u savremenom svetu je davno *napušten*. Njega je zamenio *sistem zasluga* i *sposobnosti* tzv. *merit sistem*, gde su za prijem u upravu i napredovanje u njoj potrebni određeni uslovi u pogledu stručne spreme ali i ličnih kvaliteta kandidata, odnosno službenika.⁶¹⁴ *Merit sistem*, odnosno *sistem zasluga*, je jedino primeren modelu *savremene pravne države*. Savremena država, zasnovana na sociološkim pojmovima pravde i pravičnosti zahteva i da *javni službenik* bude *depolitizovan*, *obrazovan*, *kvalitetan* i *samostalan*, a njegov prijem i kretanje u službi zasnovan na selekciji i unapređenju u skladu sa njihovim individualnim zaslugama i mogućnostima, što do skora (a čini se ni danas) nije (bio) slučaj u Srbiji.

Sistem zasluga kao savremeni službenički sistem, teško je zamisliti bez specijalizovanog, nezavisnog i nepristrasnog organa odnosno tela, koji nadgleda njegovu doslednu primenu. Primeri Velike Britanije⁶¹⁵, SAD,⁶¹⁶

⁶¹⁴ O „sistemu plena” opširnije: Max Veber, *Privreda i društvo II*, Beograd, 1965, str. 469.

⁶¹⁵ Uporedi: E.C.S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Tenth edition, Longman Group Limited, 1985.

⁶¹⁶ Uporedi: *U.S. Merit Systems Protection Board*, Dostupno na Internetu: www.mspb.gov

Nemačke,⁶¹⁷ Irske,⁶¹⁸ Slovenije,⁶¹⁹ Hrvatske⁶²⁰ Nepala,⁶²¹ Filipina, Kambodže, Tajlanda⁶²² i mnogih drugih zemalja na to jasno ukazuju. Takva tela, u skorije vreme su nastala i u Srbiji, ali se „efekat” njihovog rada može oceniti tek za nekoliko godina, u okviru sveukupnog procesa reforme uprave. O ovim telima u pojedinim pravnim sistemima biće reči nešto kasnije. Na ovom mestu, ukazujemo samo na razvoj nekih od njih. Bez ovakvih tela nema ni službeničkog sistema zasluga, a ni službeničkog sistema zasluga bez njih.

Današnja *javna služba (službenički sistem zasluga)* zasnovana je na *Nordkot-Trevelian (Northcote-Trevelyan)* izveštaju iz 1854. godine. Ovaj izveštaj u *Ujedinjenom kraljevstvu*, osudio je nestručnost sistema zasnovanog na nepotizmu i patronatu, ukazujući na činjenicu da vlast ne može da se vrši i sprovodi „bez pomoći jednog sposobnog tela sačinjenog od stalnih službenika, koji su na pravi način podređeni ministrima, koji su direktno odgovorni kruni i parlamentu, ali koji ipak i poseduju dovoljno nezavisnosti, sposobnosti i iskustva kako bi mogli da savetuju, pomažu, i s vremena na vreme, utiču na one koji su iznad njih. Ovaj izveštaj uzdigao je sistem baziran na takmičarskom ulasku u javnu službu i koji je zasnovan isključivo na intelektualnim vrednostima pojedinca. Na osnov ovog Izveštaja, već 1855. godine, izabrani su i prvi *poverenici za javnu službu* koji su obrazovali svoju kancelariju – *Komisiju za javnu službu*. Zadatak Poverenika i Komisije bio je da daje pismenu saglasnost za imenovanje državnih službenika. Posle više reformi koje su usledile krajem 19. i u prvoj polovini 20. veka, kada je u ovoj oblasti u Ujedinjenom kraljevstvu ključnu ulogu imalo Ministarstvo finansija, *Fultonov komitet* je 1968. godine preporučio da pitanja javne službe budu odvojena od finansijskog i ekonomskog dela ovog ministarstva, a u daljem razvoju, *poverenici za javne službe*, dobili su znatno šira

⁶¹⁷ Uporedi: Bundesbeamtengesetz, wom 27. Februar 1985.

⁶¹⁸ Uporedi: *Civil Service Commissioners Act*, 1956, www.irishstatutebook.ie/1956_45.html

⁶¹⁹ Uporedi: *Zakon o javnim službenicima*, „Uradni list Republike Slovenije” br. 56/02, čl. 174-178.

⁶²⁰ Uporedi: *Uredba o unutaršnjem ustrojstvu sedišnjeg državnog ureda za upravu*, Vlada Republike Hrvatske, Ur. broj 5030109-04-1, 22 siječanj 2004: dostupno na internetu: www.uprava.hr

⁶²¹ Više podataka se o Komisiji za javne službe Nepala mogu se naći na internetu: www.infonepal.com.np/constitution_part14.htm

⁶²² Uporedi: Bertucci Guido (ed.), *Civil Service Systems in the Asean Region – a comparative perspective*, United Nations Public Administration Network New York – Eastern Regional Organization for Public Administration, 2004.

ovlašćenja te danas imaju ključni ulogu u procesu odabira i napredovanja kadrova u javnoj upravi.⁶²³

U SAD, sadašnji *Odbor za zaštitu merit-sistema (U.S. Merit Systems Protection Board)* zaostavština je bivšeg predsednika Teodora Ruzvelta. Još 1889. godine, u administraciji predsednika Bendžamina Harisona, Ruzvelt je služio kao *poverenik za javne službe (Civil Service Commissioner)*. On je radio na eliminisanju prakse dotadašnjeg sistema plena (spoils system) koji je dominirao u državi i upravi SAD u to vreme. Danas se Ruzvelt smatra rodonačelnikom, odnosno ustanovljivačem koncepta *Merit-sistema* u Americi. Po ovom sistemu, posao u saveznom organima SAD, zasnovan je na selekciji i unapređenju kadrova u skladu sa njihovim individualnim zaslugama.⁶²⁴

O razvoju i poslovima ovih tela u Ujedinjenom kraljevstvu i SAD biće više reči u nastavku ove teme.

11.1.2. Pojam „javni službenik”

Jedan opšti pogled na učesnike u aktivnosti država, ukazuje na to da se u njoj nalazi *veliki broj angažovanih lica*. Jedno od pitanja koje se postavlja, svakako je i pitanje da li se sva ta lica mogu nazvati jedinstvenim izrazom „*javni službenik*”. Ukoliko se pođe od *savremenog koncepta uprave kao javne službe*, pojam „*javni službenik*” treba da obuhvata *sva lica* koja na ovaj ili onaj način, ili u jednom ili drugom vidu, *učestvuju u vršenju funkcija uprave kao servisa građana*.

U najširem smislu, *pojam javni službenik* obuhvata *ne samo* službenike državnog aparata, već i službenike *lokalne uprave, zaposlene u privrednim organizacijama* koje obavljaju delatnost od javnog interesa odnosno *službenike u javnim preduzećima* (elektroprivreda, vodoprivreda, PTT, avio-saobraćaj, komunalne delatnosti i sl.), kao i službenike zaposlene u *službama i ustanovama* van privrede (bolnice, škole, univerziteti, rehabilitacioni centri i sl.). Heterogenost takvih oblika onemogućava određivanje *jednog jedinstvenog režima i jednakog statusa* svih javnih službenika u najširem smislu te reči.

⁶²³ Više podataka o ovom procesu u Ujedinjenom kraljevstvu se može pronaći na veb-stranici: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/History/index.html>

⁶²⁴ Uporedi: *U.S. Merit Systems Protection Board*, Dostupno na Internetu: www.mspb.gov

Međutim, u okviru ovog šireg pojma, jedna kategorija „*službenika*” izdvaja se svojim specifičnim svojstvima. Reč je o profesionalnim službenicima ili činovnicima, odnosno službenicima i činovnicima od karijere (*fonctionnaires professionnels, fonctionnaires de carriere i sl.*). U užem smislu, pojam „*javni službenik*” označava „*državnog službenika*” odnosno samo *lica koja su trajno i profesionalno vezana za državnu upravu* a ne i za ustanove i javna preduzeća. Zapravo, izraz javni službenik u ovom kontekstu označava *upravnog službenika* – odnosno *službenika u državnoj upravi* (administraciji), koji često konzumira i službenike koje obavljaju *administrativne poslove u pravosudnoj ili skupštinskoj upravi*, a u poslednje vreme, i nezavisnim telima kao što su to na primer, *služba* Zaštitnika građana ili *služba* Poverenika za informacije.

Polazeći od *materijalno-pravnog gledišta, pojam javni službenik u užem smislu* ili, bolje rečeno *upravni službenik* (službenik od karijere, državni odnosno državni službenik) je lice koje je dobrovoljno, lično radnopravno i funkcionalno vezano i uključeno za stalna i utvrđena službena mesta ili zvanja u stalnim kadrovima uprave kao javne službe, vršeci posao ili funkciju kao svoje redovno i glavno zanimanje u redovnom radnom vremenu i primajući za svoj rad platu.

U ovako određenom pojmu javnog službenika, sadržani su sledeći elementi: *uprava kao javna služba, dobrovoljni prijem u službu, lična radnopravno funkcionalna veza, uključivanje u stalne kadrove i vršenje službe kao redovno i glavno zanimanje i plata*. Svi ovi elementi su osnovni, jer se nalaze u osnovi svakog pojma javnog službenika u užem smislu odnosno *državnog službenika*.⁶²⁵

U *Ujedinjenom kraljevstvu*, pojam javni službenik određen je na sledeći način: *javni službenik* je službenik krune, koji nije nosilac političke ili sudske vlasti, koji je zaposlen u javnom sektoru i koji dobija platu iz novčanih sredstava koje u potpunosti i neposredno izglasava, odnosno odborava parlament. Ovom definicijom nisu obuhvaćeni: ministri, zaposleni u vojsci (koji jesu službenici Krune, ali se ne smatraju zaposlenim u javnom sektoru), policija, zaposleni u lokalnoj vlasti, zaposleni u Nacionalnoj zdravstvenoj službi i zaposleni u javnim preduzećima, iako su svi oni uključeni u javnu službu.⁶²⁶

⁶²⁵ Uporedi: A. Baltić, *Problemi pravnog statusa kadorova javne uprave*, Pravni fakultet u Beogradu-Zavod za javnu upravu, Beograd, 1963, str. 3-10.

⁶²⁶ Uporedi: E.C.S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Tenth edition, Longman Group Limited, 1985, Chapter 15 *The Civil Service*, p. 273.

U našoj pravnoj praksi, više od 45 godina *nije* postojao poseban **Zakon o javnim službenicima**.⁶²⁷ Elementi pojma javnog (državnog) službenika zato i nisu bili u potpunosti inkorporisani u raniji **Zakon o radnim odnosima u državnim organima**⁶²⁸ koji je donet 1991. godine. Savremena uprava zahtevala je savremenu normativnu regulaciju službeničkog sistema. Zato je bilo neophodno zakonski *utvrditi* novi **sistem državnih službenika**, koji je trebao da bude zasnovan na konceptu **državnog službenika** kao *profesionalnog* i *depolitizovanog* kadra uprave. Zakon koji danas reguliše položaj službenika (u organima na centralnom nivou vlasti) u Republici Srbiji je **Zakon o državnim službenicima**. Za službenike koji su zaposleni u lokalnoj samoupravi, još uvek se primenjuje prethodno pomenuti raniji Zakon o radnim odnosima u državnim organima iz 1991. godine, a donošenje novog, koji bi regulisao položaj „lokalnih službenika” se tek u budućnosti očekuje.⁶²⁹

11.2. SLUŽBENIČKI SISTEM U REPUBLICI SRBIJI

11.2.1. Hronologija

Period samoupravnog socijalizma (1953-1990) u bivšoj Jugoslaviji, karakterisalo je i uvođenje nekih novih instituta koje su u to vreme *tek bile u povoju* i u tada veoma razvijenim zemljama sveta. Jedan o takvih instituta, uz društvenog pravobranioca samoupravljanja kao paradigme ombudsmanske institucije prilagođene tadašnjem socijalističkom samoupravnom jugoslovenskom društvu, bilo je i uvođenje **Komisije za službeničke poslove**. One su trebale da budu centar „*socijalističkog merit sistema*”, po uzoru na slična tela koja su u to vreme nastajala u zemljama zapadne Evrope i SAD.

⁶²⁷ Uporedi: *Zakon o javnim službenicima*, „Službeni list FNRJ”, br. 53/1957.

⁶²⁸ Uporedi: *Zakon o radnim odnosima u državnim organima*, „Službeni list RS”, br. 48/1991; 66/91; 44/98; 49/99; 34/01; 39/02.

⁶²⁹ Uporedi: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu, *Nacrt zakona o službenicima u jedinicama lokalne samouprave*, novembar 2011. Opširnije o ovom pitanju: Dejan Milenković, **Gradska uprava i službenički sistem zasluga**, (u zborniku: *Beograd demokratska metropola* – priredili: Pavlović V., Orlović S.), Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, Beograd, 2010, str. 241-264;

Zakonom o javnim službenicima iz 1957. godine u nekadašnjoj Jugoslaviji je izvršen neuspešan pokušaj implementacije ove zapadne inovacije. *Komisije za službeničke poslove* koje su bile ustanovljene ovim zakonom, osnivane su kao savezna, republičke, pokrajinske, oblasne, sreske i opštinske i imale su status *samostalnih organa uprave*. Komisije su bile sastavljene od sedam do devet stalnih članova. Nadležnost im je, u zavisnosti od nivoa vlasti, bila da u okviru svog delokruga: *daju saglasnost na rešenja o postavljanju u određena zvanja* i o *unapređenju službenika, rešavaju o prigovorima državnih organa* kojima je osporavana zakonitost rešenja o službeničkim odnosima, *rešavaju u drugom stepenu o žalbama službenika* i vrše druge poslove koji su im stavljeni u nadležnost. Savezna i republičke komisije davale su i *saglasnost na otkaze* službenicima saveznih i republičkih organa kao i službenicima samostalnih ustanova nad kojima ti organi vrše nadzor. Zakon je takođe sadržao posebne odredbe o *staranju o stručnom unapređivanju službe, kadrovima* kao i o obavezi *vođenja personalnog lista za svakog službenika*, sa svim podacima o kretanju u službi.⁶³⁰

Karakter sistema, stroga politička kontrola i hijerarhija, jednopartijski sistem, koncept socijalističkog samoupravljanja i sl. bili su i razlog neuspeha službeničkih komisija, kao i uvedenog pojma „*javni službenik*” koji se kasnije izgubio iz tadašnje jugoslovenske pravne terminologije. Jednostavno, koncept *merit-sistema*, zasnovan na Komisiji za službeničke poslove i pojam javnog službenika, nije mogao biti uspešno implementiran u *pomenutom političkom ambijentu*, zasnovanom na konceptu države kao aparata vlasti. Ova konstatacija, u najvećoj meri se odnosi i na period od 1990-2000. godine u Srbiji.

Promena odnosa u upravi i rešavanje službeničkog pitanja morala je, nakon demokratskih promena u Srbiji 2000. godine, biti praćena temeljnim izmenama političkog i zakonodavnog ambijenta u oblasti javne (državne) uprave. Raniji *Zakon o državnoj upravi* iz 1992. godine⁶³¹ je, početkom novog milenijuma u Srbiji, bio zastareo. Zakonom je bila utvrđena organizaciona struktura uprave koja je odgovarala *hijerarhijski organizovanoj i birokratizovanoj državi* u kojoj je smer kretanja vlasti *odozgo na dole*, uz skoro nikakvu inicijativu činilaca sistema. U takvom sistemu, nije bilo prostora za negovanje i jačanje profesionalizacije i demokratskih vrednosti i kriterijuma, kao ni inicijativnosti i kreativnosti.

⁶³⁰ Uporedi: *Zakon o javnim službenicima*, „Službeni list FNRJ” br. 53 /57, čl. 16-22.

⁶³¹ *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni list RS”, br. 20 /92; 6/93; 48/93; 67/93; 48/94; 49/99.

Shodno tome, i raniji *Zakon o radnim odnosima u državnim organima*⁶³², koji je predstavljao osnovni zakon za zaposlene u upravi, nije obezbeđivao precizne uslove za napredovanje u karijeri, permanentnu edukaciju, pa čak nije ni definisao pojam „*javni (državni) službenik*”. Suštinska promena zakonodavnog ambijenta zato je morala ići u pravcu razgraničenja tzv. „*političkih*” od „*profesionalnih*” pozicija u javnoj upravi, što je trebalo da omogući i veću samostalnost u radu javnih službenika, naročito u odnosu na političku hijerarhiju i uticaj. Međutim, za to je bilo neophodno da se jasno odredi pojam „*javni (državni) službenik*” i da se ustanovi nezavisno staleško telo – *Visoki saveta za službenike*.

11.2.2. Službenički sistem u srpskom pozitivnom pravu – osnovni principi

Na ovim principima je 2005. godine u Srbiji donet *Zakon o državnim službenicima*,⁶³³ kojim su uvedeni i elementi za uspostavljanje istinskog *merit sistema* odnosno *sistema zasluga* u službenički sistem u Srbiji. Ovaj zakon utvrdio je pojam *državni službenik* i predvideo je osnivanje posebnog službeničkog tela – *Visokog službeničkog saveta*. Na ovom mestu, ukazaćemo samo na neke karakteristike „službeničkog sistema zasluga” koji je utvrđen ovim zakonom.

Zakon uređuje prava i dužnosti *državnih službenika*, i u izvesnoj meri, *nameštenika*. Njime su uvedeni brojni evropski standardi pravnog uređenja službeničkog sistema, koji uglavnom *nisu* prethodno postojali u srpskom pravnom sistemu. To se može uočiti već u *osnovnim načelima* ovog zakona, kojima se najpre *zahteva* da rad državnog službenika bude *zakonit, nepristrasan i politički neutralan*, kao i da *službenik snosi odgovornost za svoj rad*. Načelima je takođe *zabranjeno* bilo kakvo *povlašćivanje* ili *uskraćivanje* državnog službenika prema njegovim pravima ili dužnostima, *posebno* zbog rasne, verske, polne, nacionalne ili političke pripadnosti odnosno drugog ličnog svojstva. Državni službenik, shodno navedenim načelima ima i *obavezu obezbeđivanja dostupnosti informacija o svom radu* u skladu sa zakonom.

⁶³² Uporedi: *Zakon o radnim odnosima u državnim organima*, „Službeni list RS”, br. 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 39/02.

⁶³³ Uporedi: *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 64/07, 116/08, 104/09.

Takođe, načela garantuju svakom *kandidatu* za državnu službu *jednaku dostupnost radnih mesta* u zavisnosti od njegove *stručne osposobljenosti, znanja i veština*, a *državnom službeniku napredovanje* u zavisnosti od *stručnosti i rezultata rada, jednakost* pri *odlučivanju o napredovanju* i *nagradivanju* kao i *jednakost* u *ostvarivanju pravne zaštite*.⁶³⁴

11.2.3. Pojam državni službenik, vrste državnih službenika i službenička zvanja

Značajna novina u ovom zakonu je to što je njime ponovo definisan pojam „*državni službenik*”. *Državni službenik* je lice čije se *radno mesto* sastoji od poslova iz delokruga organa državne uprave, sudova, javnih tužilaštava, Republičkog javnog pravobranilaštva, službi Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda i službi organa čije članove bira Narodna skupština (u daljem tekstu: državni organi) ili s njima povezanih opštih pravnih, informatičkih, materijalno-finansijskih, računovodstvenih i administrativnih poslova, uz uslov da su ova lica položila *državni stručni ispit*. Za vođenje upravnog postupka i donošenje rešenja u upravnom postupku može biti ovlašćen samo državni službenik koji ima visoku školsku spremu odgovarajuće strukture.

Državni službenici *nisu* narodni poslanici, predsednik Republike, sudije Ustavnog suda, članovi Vlade, sudije, javni tužioci, zamenici javnih tužilaca i *druga lica koja na funkciju bira Narodna skupština ili postavlja Vlada* i lica koja prema posebnim propisima imaju *položaj funkcionera*.⁶³⁵

Zakon definiše i pojam *nameštenika*, kao lica čije se radno mesto u državnom aparatu sastoji od *pratećih pomoćno-tehničkih poslova u organu*. Nameštenici takođe *nisu* državni službenici ali su u izvesnoj meri *podvrgnuti* režimu državnih službenika utvrđenih ovim zakonom.⁶³⁶

Ovaj zakon i položaj državnih službenika i nameštenika odnosi se *samo na državne službenike koji obavljaju poslove u „centralnim” organima vla-*

⁶³⁴ Uporedi: *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 64/07, 116/08, 104/09. čl. 5-11.

⁶³⁵ Uporedi: *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 64/07, 116/08, 104/09, čl. 2, st. 1-2; *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 101/07 čl. 84.

⁶³⁶ Uporedi: *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS” br. 79/85, čl. 2, st. 3, čl. 170-172.

sti, i ne odnosi se na zaposlene u upravi nižih nivoa vlasti (autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave).

Definicija pojma državnog službenika međutim, *nije zasnovana na svim elementima* službeničke funkcije, već je ona „vezana” samo za *radno mesto* koje se sastoji od *poslova iz delokruga različitih organa*. Pored pozitivnog određenja, zakonodavac je izvršio i negativno određenje ovog pojma, utvrđujući i krug lica koja *nisu* javni službenici. Zato se čini da ova definicija zahteva nešto drugačije i potpunije određivanje, koje bi uključivalo i druge elemente pojma „državni službenik” u zakonsku definiciju.

Zakon o državnim službenicima pravi razliku između *dve kategorije* državnih službenika: *državnih službenika na položaju* i *državnih službenika izvršilaca*, u zavisnosti od vrste radnih mesta.

Državni službenici na položaju jesu oni na kojima državni službenik ima ovlašćenja i odgovornosti vezane za *vođenje* i *usklađivanje rada* u državnom organu. Položaj se stiče *postavljenjem* od *Vlade ili drugog državnog organa ili tela*. Vlada postavlja na položaj pomoćnika ministra, sekretara ministarstva, direktora organa uprave u sastavu ministarstva, pomoćnika direktora organa uprave u sastavu ministarstva, direktora posebne organizacije, zamenika i pomoćnika direktora posebne organizacije, direktora službe Vlade, zamenika i pomoćnika direktora službe Vlade, zamenika i pomoćnika Generalnog sekretara Vlade, Republičkog javnog pravobranioca, zamenika Republičkog javnog pravobranioca i načelnika upravnog okruga. *Položaji u sudovima* i *javnim tužilaštvima* određuju se aktom Vrhovnog suda Srbije odnosno Republičkog javnog tužioca, a položaji u ostalim državnim organima se određuju njihovim aktima.⁶³⁷

Iako *službenici na položaju* imaju *status državnog službenika*, sama činjenica da njihovo postavljenje zavisi najčešće od Vlade, dovodi u pitanje tzv. „*depolitizaciju*” odnosno „*departizaciju*” funkcije pomoćnika ministra i drugih državnih službenika na položaju, iako su zakonom predviđena posebna pravila koja se odnose na popunjavanje *položajne funkcije*, koja, između ostalog, podrazumevaju i sprovođenje internog konkursa i javnog konkursa, čime se ovaj uticaj nastoji smanjiti.⁶³⁸

Državni službenici izvršioci, jesu službenici koji su zaposleni na radnim mestima koja *nisu položaji*, uključujući i radna mesta rukovodilaca unu-

⁶³⁷ Uporedi: *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, čl. 32-34.

⁶³⁸ Uporedi: *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 33-34, čl. 66-81.

trašnjih jedinica u državnom organu. Za njih važe pravila koja se odnose na „**kretanje**” u službi.

Službenik zasniva službenički odnos na jednom mestu, sa željom i ambicijom da **tu ne ostane**, već da **napreduje**, nastojeći da dobija sve **viša i viša zvanja**. Zato je kretanje u službi značajan motivacioni element savremenog kadrovskog sistema. Njegova suština je u postupnom prelaženju službenika na sve odgovornija radna mesta, u njegovom sve povoljnijem i višem statusu i dobijanju veće plate.⁶³⁹ Sistemi napredovanja u službi su u svetu **različiti**. Jedni su zasnovani na **automatskom sistemu** napredovanja, i u njihovom središtu se nalaze objektivni kriterijumi kao što su to godine radnog staža ili sticanje više kvalifikacije, a drugi su bazirani na **sistemu ocenjivanja**, što doprinosi većem zalaganju državnog službenika. Međutim, tada se postavlja pitanje objektivnosti ocenjivanja, jer je „poslušni” i „lojalni službenik” za pretpostavljene svakako „zahvalniji”. Zato države često pribegavaju kombinaciji ova dva sistema. Takođe, kao što se službenik može kretati **unapred**, on se može usled svoje krivice ili usled potreba reorganizacije ili procesa rada, kretati i **unazad**, postavljenjem na niže pozicije.⁶⁴⁰

Zakonom je zato utvrđeno da se **izvršilačka radna mesta** razvrstavaju po **zvanjima**, koja zavise od stručne spreme, složenosti i odgovornosti poslova, potrebnih znanja, sposobnosti i uslova za rad. Ta zvanja možemo podeliti na tri osnovna (u zavisnosti od stepena stručne spreme zaposlenog): **(1) savetnici** (visoka stručna sprema); **(2) saradnik** (viša stručna sprema) i **(3) referent** (srednja stručna sprema).

U okviru svaka od ta tri zvanja, imamo različite „nivo” zvanja. U okviru savetnika razlikujemo: **višeg savetnika** (drugog stepena odnosno osnovne studije u trajanju od najmanje četiri godine i sedam godina radnog iskustva), **samostalnog savetnika** (studije drugog stepena odnosno osnovne studije u trajanju od najmanje četiri godine i pet godina radnog iskustva), **savetnika** (studije drugog stepena odnosno osnovne studije u trajanju od najmanje četiri godine i tri godina radnog iskustva) i **mlađeg savetnika** (studije drugog stepena odnosno osnovne studije u trajanju od najmanje četiri godine, završen pravnički staž ili najmanje pet godina radnog iskustva u državnim organima). U okviru zvanja **saradnika** razlikujemo **saradnika** (osnovne akademske ili stukovne studije, odnosno studije u trajanju od tri godine i tri godine radnog iskustva) i **mlađeg saradnika** (osnovne akademske ili stukovne studije, odno-

⁶³⁹ Uporedi: Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1987, str. 211.

⁶⁴⁰ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu-Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 229.

sno studije u trajanju od tri godine i završen pripravnički staž ili najmanje pet godina radnog iskustva u državnim organima), a u okviru zvanja *referenta* zakon pravi razliku između *referenta* (srednja škola i dve godine radnog iskustva) i *mladeg referenta* (srednja škola i završen pripravnički staž).⁶⁴¹

11.2.4. Sistem ocenjivanja kao osnov „merit sistema” u Srbiji i njegovi nedostaci

Zakon o javnim službenicima usvaja sistem *ocenjivanja*, uz kombinaciju *objektivnih kriterijuma* (radni staž i stepen stručne spreme) koji utiče na „kretanje” odnosno *napredovanje* u službi i detaljno ga razrađuje. Tako na primer, kada je reč o napredovanju državnog službenika u *neposredno više izvršilačko* radno mesto, rukovodilac može da ga premesti na više mesto ukoliko je državnom službeniku najmanje dva puta uzastopno određena ocena „*naročito se ističe*” i ako državni službenik *ispunjava uslove za rad* na takvom mestu. Državni službenik takođe, može napredovati i *postavljenjem na položaj* ili *viši položaj*, u istom ili drugom organu.⁶⁴²

Da bi se obezbedio adekvatan sistem zasluga i napredovanja, neophodna je i adekvatna zaštita državnog službenika. Analizirajući ovaj zakon, primetno je da mu nedostaje *opšta zaštita državnog službenika*, koji u dobroj meri *obaveštava javnost* o nemoralnom, nelegalnom ili nezakonitom postupanju nadređenog službenika ili funkcionera organa u kome radi, odnosno zaštita „*duvača u pištaljku*” („Whistle Blower”).⁶⁴³ Ona bi omogućila da savesni državni službenik, koji postupajući suprotno birokratskom principu „*lojanosti*” bude *zaštićen od odgovornosti* za takav postupak, jer to čini u *javnom interesu*. Zato takvo postupanje *ne sme* biti *pravno sankcionisano*, već upravo obrnuto, *afirmisano, podržano* i *zaštićeno*, kako od javnosti tako i od države. Iako mnoga zakonodavstva u svetu, na *opšti način* ili *parcijalno* uređuju pitanje zaštite „duvača u pištaljku”, kako u privatnom tako i u javnom sektoru,⁶⁴⁴ u Srbiji, u Zakonu o državnim službenicima ovakva pravna zaštita

⁶⁴¹ Uporedi: *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 64/07, 116/08, 104/09, čl. 35-53.

⁶⁴² Uporedi: *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 64/07, 116/08, 104/09, čl. 82-89.

⁶⁴³ Sissela Book, *Whistleblowing and Professional Responsibility*, The New York University Education Quarterly, vol. 11, No. 4. 1980, p. 2-10.

⁶⁴⁴ Uporedi: *Public Interest Disclosure Act 1998*, United Kingdom, *Whistleblower Protection Act* of 2007, USA i dr. Takođe, Mnogi zakoni koji se odnose na slobodan pri-

ne postoji, što značajno umanjuje kapacitet *službeničkog sistema zasluga*, ali i sprečava promenu uvreženog sistema službeničke etike zasnovane na principu „*lojalnosti*”.

Ovaj nedostatak je uočljiv u delu Zakona o državnim službenicima koji se odnosi na *interni mehanizam sprečavanja nepravilnosti*, u vezi sa *obavezom* državnog službenika da *izvrši usmeni* ili *pismeni nalog* pretpostavljenog, odnosno rukovodioca. Ukoliko je nalog pretpostavljenog suprotan propisima, pravilima struke ili njegovo izvršenje može da prouzrokuje štetu, službenik će to *saopštiti pretpostavljenom* i zahtevati od njega da mu nalog izda u pismenoj formi. Kada isti nalog pretpostavljeni ponovi, službenik je *dužan da ga izvrši*, i da o tome obavesti *rukovodioca*. Jedini slučaj kada državni službenik može *odbiti nalog* pretpostavljenog je slučaj kada se nalog odnosi na *kažnjivo delo*, pri čemu je službenik dužan da takav nalog *prijavi* rukovodiocu, odnosno organu koji nadzire rad državnog organa ako je nalog izdao rukovodilac. Ovakvog državnog službenika bi mogli da nazovemo „*interni duvač u pištaljku*”. Međutim, teško je zamisliti da u hijerarhizovanoj strukturi kakva je državna služba, kako zbog postojeće službeničke etike, tako i zbog sistema ocenjivanja državnog službenika, ovaj mehanizam otkrivanja nepravilnosti bude i efikasan, jer službenika ocenjuje rukovodilac, te bi ovakvim postupanjem službenik verovatno za duže vreme bio sprečen u napredovanju u karijeri.⁶⁴⁵

Slično se može reći i za zakonsku obavezu državnog službenika da *čuva službenu i drugu tajnu* određenu zakonom ili drugim propisom.

Odredba o tajnosti, međutim, bila bi značajno unapređena ukoliko bi „*duvač u pištaljku*” bio i pravno zaštićen u slučaju da objavi tajne informacije, naravno samo onda kada to čini u „dobra veri”, radi otkrivanja različitih zloupotreba. Na žalost, i pored pritiska javnosti, izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima (2009), uvedena je odredba koja se najmanje može smatrati pravnom normom kojom se štite „*uzbunjivači*” jer je njom predviđeno da državni službenik ili nameštenik jeste dužan da pismeno obavesti neposredno pretpostavljenog ili rukovodioca ako u vezi sa obavljanjem poslova radnog mesta dođe do saznanja da je izvršena radnja korupcije od strane funkcionera, državnog službenika ili nameštenika u državnom organu u kome radi. Iako Zakon predviđa da od momenta slanja pismenog obaveštenja takav službenik (nameštenik) uživa pravnu zaštitu, malo je verovatno

stup informacijama sadrže odredbu o zaštiti „duvača u pištaljku” tačnije službenika za pristup informacijama.

⁶⁴⁵ Uporedi: *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 64/07, 116/08, 104/09, čl. 18-19

da bi takav službenik u nastavku svoje karijere mogao napredovati u službi, jer „napredak” u značajnoj meri upravo zavisi od njegovog pretpostavljenog, odnosno funkcionera državnog organa.⁶⁴⁶

Značajnu ulogu u razvoju službeničkog sistema prema novom zakonu trebala bi da ima ***Služba za upravljanje kadrovima i Visoki službenički savet***.⁶⁴⁷ Ovakva tela, kao čuvari „sistema zasluga” u Srbiji nisu postojala punih 60 godina. Dok ***Služba*** vodi centralnu kadrovsku evidenciju o državnim službenicima i nameštenicima u organima državne uprave i službama Vlade, ***Visoki službenički savet*** razrađuje različite kriterijume ocenjivanja i napredovanja u službi ali i utvrđuje osnovna etička pravila rada javnih (državnih) službenika.

11.3. ULOGA I ZNAČAJ SLUŽBENIČKIH TELA U UPOREDNOM PRAVU I SRBIJI

Već smo prethodno napomenuli, da se ***sistem zasluga*** kao savremeni službenički sistem, teško može zamisliti bez specijalizovanog, nezavisnog i nepristrasnog organa odnosno tela, koji nadgleda njegovu doslednu primenu. Na ovom mestu ukazujemo na njihov razvoj u pojedinim zemljama i delokrugu njihovog rada.

11.3.1. Ujedinjeno kraljevstvo

Službenički sistem u Ujedinjenom kraljevstvu, od davnina je služio kao uzor i inspiracija za normativno uređenje ove problematike i u drugim zemljama. ***Poverenici (Civil Service Commisioner)*** i ***Komisija za javne službe (Civil Service Commission)*** i danas predstavljaju važan segment službeničkog sistema u ovoj zemlji. Početak razvoja ovog sistema u vezi je sa ranije pomenutim ***Nordkot-Trevelian (Northcote-Trevelyan)*** izveštaju iz 1854. godine o čemu je prethodno već bilo reči.

⁶⁴⁶ Upaređi: *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 64/07, 116/08, 104/09, čl. 8 i 23 i čl. 23a

⁶⁴⁷ Upaređi: *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 64/07, 116/08, 104/09 čl. 158-169.

Nakon izveštaja *Fultonov komitet* iz 1968. godine koji je preporučio da pitanja javne službe budu odvojena od finansijskog i ekonomskog dela ovog ministarstva, oformljeno je *Odeljenje za javne službe*. Njegov prevashodni cilj je bio da sprovede veliki broj reformi koji je preporučio Fultonov izveštaj. Ovo Odeljenje je ukinuto 1981. godine.⁶⁴⁸ U daljem razvoju, njegove funkcije bile su podeljenje između *Ministarstva finansija* i novoosnovane *Kancelarije za menadžment i osoblje*. *Komisija za javne službe* oformljena je u okviru ove Kancelarije. Komisija je bila nezavisna od političkog uticaja.⁶⁴⁹

Naredbom o javnim službama iz 1982. godine, nadležnost za izbor javnih službenika podeljena je između *poverenika za javne službe* u okviru *Komisije* i *Ministra za javne službe*. Poverenici su bili zaduženi za izbor srednjeg i višeg osoblja što je činilo oko 15% ukupnog broja zaposlenih u javnoj službi. U ime ministra, posebna odeljenja su preuzela punu odgovornost za izbor nižeg osoblja, što je u to vreme činilo većinu zaposlenih.

Donošenjem dve nove *naredbe* 1991. godine,⁶⁵⁰ poverenici za javne službe su dobili nadležnost da predlažu 95% kandidata koje zatim biraju odeljenja i agencije. U isto vreme, Komisija za javne službe je zamenjena sa dva nova organa: *Kancelarijom za civilne službe poverenika* koja pomaže poverenicima u njihovom radu i *Službe za zapošljavanje i ocenu* – kao agencije nezavisne od poverenika koja obezbeđuje osoblje.

Novim izmenama naredbe iz 1995. godine, poverenicima je vraćena samostalna odgovornost za primenu principa izbora koji se zasniva na fer i otvorenom nadmetanju prilikom zapošljavanja u javnu službu, uz neke izuzetke koji su sadržani u Naredbi. Poverenici dobijaju 1996. godine, još jednu novu nadležnost – da *odlučuju po žalbama podnetim od stane javnih službenika*, u skladu sa Kodeksom javne službe. Nove reforme usledile su 2010 godine.⁶⁵¹ U Velikoj Britaniji trenutno ima 12 poverenika za javne službe.

⁶⁴⁸ Uporedi: Uporedi: E.C.S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Tenth edition, Longman Group Limited, 1985, Chapter 15 *The Civil Service*, p. 273-283. podaci o radu Komisije mogu se naći i na web-stranici: <http://civilservice-commission.independent.gov.uk/History/index.html>

⁶⁴⁹ Uporedi: E.C.S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Tenth edition, Longman Group Limited, 1985, Chapter 15 *The Civil Service*, p. 273-283.

⁶⁵⁰ Civil Service Order in Council 1991; *Diplomatic Service Order in Council* 1991;

⁶⁵¹ . podaci o poverenicima se mogu naći na web-str. www.civilservicecommissioners.gov.uk/history.htm

11.3.3. Sjedinjene Američke države

Odbor za zaštitu merit sistema danas je nezavisna, kvazi-sudska agencija u okviru izvršne vlasti koja služi za zaštitu federalnog službeničkog sistema zasluga. Agencija je ustanovljena **Planom br. 2 o reorganizaciji Komisije za javne službe** iz 1978. godine, koji je postao sastavni deo **Zakona o reformi javne službe**, koji je takođe usvojen iste godine. Do tada postojeća **Komisija za javne službe**, ovim planom zamenjena je sa tri nove nezavisne agencije: **Kancelarijom za menadžmet ljudskih resursa** – koja se bavi zaposlenim na nivou savezne države, **Saveznim organom za radne odnose**, koja se prvenstveno stara o zasnivanju radnog odnosa u saveznoj administraciji i već pomenutim **Odborom za zaštitu merit-sistema**.

Nadležnosti **Odbora za zaštitu merit-sistema** su: **da obezbedi** da **federalni službenici budu zaštićeni od zloupotreba** pri vršenju službe, **da odluke oko zapošljavanja** budu u skladu sa merit-sistem principima što podrazumeva i korišćenje formalnih tehnika ispitivanja kandidata, kao i **da aribitrira u sporovima** i sprečava nedozvoljena ponašanja javnih službenika.⁶⁵²

11.3.4. Slovenija

Zakonom o javnim službenicima Slovenije iz 2002. godine, ustanovljen je **Činovnički savet**. Činovnički savet se stara o činovnicima i daje Vladi i Skupštini mišljenje o propisima koji uređuju činovnički sistem i položaj činovnika. Činovnički savet u saradnji sa reprezentativnim sindikatima u organu i stručnim udruženjima javnih službenika u državnim organima i upravama lokalnih zajednica donosi **kodeks etike javnih službenika**.

Činovnički savet je u svom radu samostalan. Savet ima **12 članova** koji se imenuju na sledeći način: po tri člana imenuju predsednik Republike između stručnjaka sa područja javnog sektora i činovnici sa zvanjem višeg sekretara državne uprave među sobom, dva člana imenuju reprezentativni sindikat delatnosti, odnosno profesija u organima a četiri člana imenuje Vlada na predlog ministra nadležnog za upravu. Predsednika činovničkog saveta biraju članovi saveta među sobom tajnim glasanjem, većinom glasova svih članova. Članovi činovničkog saveta se biraju i imenuju na vreme od šest godina.

Činovnički savet se stara **za izbor činovnika na funkcijama** u skladu sa utvrđenim **standardima stručne osposobljenosti, merama za izbor i metoda-**

⁶⁵² Uporedi: *U.S. Merit Systems Protection Board*. Dostupno na Internetu: www.mspb.gov

ma prove osposobljenosti. Činovnički savet za pojedinačne postupke javnih konkursa imenuje posebne konkursne komisije. Stručno tehničke i administrativne radnje za činovnički savet izvršava organ nadležan za kadrovska pitanja. U tom organu se obezbeđuju i sredstva za rad činovničkog saveta.⁶⁵³

11.3.5. Hrvatska

Početkom 2004. godine, Uredbom Vlade Hrvatske, ustanovljen je **Središnji državni ured za upravu**, koji obavlja čitav niz upravnih i stručnih poslova. Nadležnosti Ureda su široko određene a pojedine od njih i nisu u direktnoj vezi sa službeničkim sistemom zasluga. Međutim, deo njegovih nadležnosti odnosi se na **kadrovska pitanja**. U ovom domenu, Odbor **organizuje** i **sprovodi** stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih u državnoj upravi i telima jedinica lokalne samouprave, **vodi središnji popis** državnih službenika i nameštenika, **stara se o radnopravnom položaju** državnih službenika i nameštenika kao i službenika lokalne samouprave, **vrši nadzor** nad **zakonitošću rešenja** državnih tela o prijemu u državnu službu, rasporedu službenika i nameštenika na radna mesta, premeštaju i prestanku državne službe i dr.⁶⁵⁴

U okviru Ureda osnovana su posebna odeljenja. Za pitanja službenika naročito su značajna: Odeljenje za pravna pitanja službeničkog sistema, Odeljenje za planiranje i upravljanje kadrovima u državnoj službi, Odeljenje za planiranje i organizaciju stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika kao i Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika.⁶⁵⁵

11.3.5. Srbija

Zakonom o državnim službenicima osnovan je **Visoki službenički savet**.⁶⁵⁶ Visoki službenički savet, u skladu sa propisima koji važe za organe državne uprave i službe Vlade, **određuje** kakve se stručne osposobljenosti,

⁶⁵³ Usporedi: *Zakon o javnim službenicima*, „Uradni list Republike Slovenije” br. 56/02, čl. 174-178.

⁶⁵⁴ Usporedi: *Uredba o unutaršnjem ustrojstvu sedišnjeg državnog ureda za upravu*, Vlada Republike Hrvatske, Ur. broj 5030109-04-1, 22 siječanj 2004: dostupno na internetu: www.uprava.hr

⁶⁵⁵ Usporedi: *Uredba o unutaršnjem ustrojstvu sedišnjeg državnog ureda za upravu*, Vlada Republike Hrvatske, Ur. broj 5030109-04-1, čl. 7-10.

⁶⁵⁶ Usporedi: *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS” br. 79/2005, , 64/07, 116/08, 104/09 čl. 164-169.

znanja i veštine *ocenjuju u izbornom postupku*, zatim, *načine* njihove *provere*, propisuje *merila za izbor* na radna mesta, *donosi kodeks ponašanja državnih službenika* i vrši *druge poslove* određene ovim zakonom. Propisi Visokog službeničkog saveta objavljuju se u „Službenom glasniku Republike Srbije”. Savet je samostalan u radu i donosi poslovnik o svom radu.

Savet ima *devet članova* koje *imenjuje Vlada na šest godina*. Četiri člana imenuju se među stručnjacima iz oblasti značajnih za rad državne uprave, na *predlog predsednika Vlade*. Preostalih pet članova, imenuju se među državnim službenicima koje na položaj postavlja Vlada, *na predlog rukovodioca Službe za upravljanje kadrovima*.

Funkcioneri ne mogu biti imenovani za člana Saveta a isto lice može da bude imenovano u Savet najviše dva puta. Članovi Saveta između sebe biraju predsednika, tajnim glasanjem. Visoki službenički savet *donosi odluke* većinom glasova svih svojih članova. Predsedniku i članovima Saveta pripada naknada za rad. *Dužnost* člana Saveta *prestaje* kad *protekne vreme* na koje je *imenovan*, ako *podnese pismenu ostavku, navršanjem radnog veka* ili *razrešenjem*. Umesto člana Visokog službeničkog saveta kome je dužnost prestala pre vremena imenuje se novi, do okončanja mandata Visokog službeničkog saveta.

Član Saveta može biti *razrešen* iz razloga utvrđenih ovim zakonom kao što su *nesavestan rad*, ili ako je *osuđen na kaznu zatvora* od najmanje šest meseci, ili je izvršio kažnjivo delo koje ga čini *nedostojnim za vršenjem funkcije*, a članu Saveta koji je imenovan među državnim službenicima i ako mu prestane rad na položaju ili mu bude izrečena disciplinska mera. Danas je dostupno sve više informacija o radu Visokog službeničkog saveta i Službe za upravljanje kadrovima. Na veb stranici Službe za upravljanje kadrovima nalazi se dosta informacija i o Savetu. Savet je početkom 2008. godine doneo *Etički kodeks javnih službenika* koji je objavljen u „Službenom glasniku”.⁶⁵⁷

⁶⁵⁷ Uporedi: *Etički kodeks javnih službenika*, Visoki službenički savet, „Službeni glasnik RS”, br. 29/08. Više informacija o Visokom službeničkom savetu i Službe za upravljanje kadrovima može se naći na veb stranici: www.suk.gov.rs

ORGANIZACIONI OKVIR ZAŠTITE MERIT SISTEMA U UPOREDNOM PRAVU				
Z E M L J E				
Velika Britanija	Sjedinjene Američke	Slovenija	Hrvatska	Srbija
T E L A				
Poverenici za javne službe (14)	Odbor za zaštitu meriti sistema	Činovnički Savet	Središnji državni Ured za upravu	Visoki službenički savet
S T A T U S				
Nezavisni i samostalni inokosni organi koji imaju zajedničku kancelariju	Nezavisna, kvazisudska agencija u okviru izvršne vlasti	Nezavisno telo	Služba Vlade	Samostalno telo
N A D L E Ž N O S T I				
Nadležni za predlaganje kandidata nižeg, srednjeg i višeg osoblja u službu. Procenjuju izbor kandidata na osnovu fer i otvorenog nadmetanja. Odlučuju po žalbama podnetim od strane službenika u skladu sa Kodeksom javne službe i dr.	Obezbeđuje: - da federalni službenici budu zaštićeni od zloupotreba pri vršenju službe. - da odluke oko zapošljavanja budu u skladu sa merit sistem principima. - korišćenje formalnih tehnika ispitivanja kandidata Arbitrira u sporovima Sprečava nedozvoljena ponašanja javnih službenika	Stara se za izbor činovnika na funkcijama u skladu sa utvrđenim standardima stručne osposobljenosti, merama za izbor i metodima provere osposobljenosti. Imenuje konkursne komisije i dr.	Vrši nadzor nad zakonitošću rešenja državnih tela o prijemu u državnu službu, rasporedu službenika i nameštenika na radna mesta, premeštaju i prestanu državne službe Organizuje i sprovodi stručno usavršavanje službenika Vodi popis državnih službenika i nameštenika i dr.	Određuje kakve se stručne osposobljenosti, znanje i veštine ocenjuju u izbornom postupku, kao i način njihove provere. Propisuje merila za izbor na radna mesta. Donosi kodeks ponašanja državnih službenika i dr.

Organizacioni okvir zaštite Merit sistema u uporednom pravu i Srbiji

11.4. ETIKA JAVNIH SLUŽBENIKA I SISTEM ZASLUGA

11.4.1. Opšti osvrt na etiku javnih službenika

Etika je nauka o *moralu* ili *etosu*. Dok je *moral* određena *pojava* i *praksa* društvenog života, dotle je *etika nauka o moralu*.⁶⁵⁸ Njen predmet je istraživanje morala, moralnog odnosa čoveka i čoveka, čoveka i društva, kao i čoveka prema samom sebi, čovekova praksa procenjivanja ljudi (uključujući i sebe) kao dobrih i zlih, vrednih i nevrednih.⁶⁵⁹

Državni službenik, kao opunomoćeni predstavnik države, vršenjem svojih zadataka i funkcija, ostvaruje javni interes. Javni interes ili javno dobro je, dakle, *tesno povezano sa administrativnim odlukama*, jer im daje pravac i značenje u svemu što rade. Kako ovaj odnos podrazumeva i moralnu dužnost i obavezu na strani javnih službenika, on uključuje i etiku. Etika je zato od krucijalnog značaja za celokupni domen aktivnosti u koje je uključen državni službenik.⁶⁶⁰

Prema nekim mišljenjima, ljudske organizacije, uključujući i *upravnu*, slične su mašinama, i ne podležu principima morala. Mašine funkcionišu po svojim unutrašnjim funkcionalnim principima i zakonima mehanike koji su ukalkulisani u sam dizajn mašine, zahvaljujući čemu ona i može da funkcioniše. Ako se organizacija shvati kao mašina, onda je svaki službenik te organizacije deo mašine, pa shodno tome ne podleže „uobičajnom” moralu. Ukoliko bi takav službenik postupao prema kriterijumima *ljudskog morala*, on bi narušio *administrativno pravilo* koje važi za organizacije, a koje propisuje da svi službenici „*verno izvršavaju politiku organizacije i onda kada se lično sa tom politikom ne slažu*”.⁶⁶¹

⁶⁵⁸ Uporedi: Vuko Pavićević, *Osnovi etike*, Beograd, 1974, str. 6; Firdus Džinović, *Etika*, Beograd, 1995, str. 34. Navedeno prema: Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 247.

⁶⁵⁹ Uporedi: *Sociološki leksikon*, Beograd, 1982, str. 171.

⁶⁶⁰ Uporedi: Jong S. Jung, *Public Administration and Problem Solving*, California, 1986, p. 275.

⁶⁶¹ Uporedi: John Ladd, *Morality and the Ideal of Rationality in Formal Organisations*, The Monist, vol. 54, No. 4, October 1970, p. 488-516, Navedeno prema: Aleksandar Fatić, *Institucionalna lojalnost i problem odavanja poslovnih tajni, Korupcija* (zbornik radova), Centar za menadžment-Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, str. 294.

Ova konstatacija međutim, uglavnom nije istinita. I u najstrožijim hijerarhijski ustrojenim formalnim organizacijama kao i državnim sistemima, poput na primer, vojske, postoji prigovor savesti, tačnije situacija u kojoj je službenik, u ovom slučaju vojno lice, ne samo da je vlasno da **ne postupi** u skladu sa naređenjem, već je čak **dužno** da takvo naređenje odbije.⁶⁶²

Međutim, u svetu u kome značajan deo vlasti drže **izabrani predstavnici naroda**, i gde takvi predstavnici moraju da obezbede izbor svojih glasača svake druge, treće ili četvrte godine, postoji značajan pritisak za ostvarivanje **vidljive efikasnosti i kratkoročnog uspeha** u organima uprave. Zato se državni službenici nalaze pod pritiskom da implementiraju „**brza i prljava**” rešenja, često po cenu zaobilaženja etičkih normi i napuštanja profesionalnih standarda. To uzrokuje slepu odanost sistemu, delovanje do koga dolazi pod pritiskom specijalnih interesa, indiferentnost prema javnom interesu, korupciju, inertnost, šikaniranje građana, nerad, favorizam i slično. To su **klasični primeri neetičkog** (a često i protivpravnog) **ponašanja**.⁶⁶³

Godinama javni službenici u Srbiji nisu pokušavali da javno izraze sumnju o javnoj politici i ponašanju državnih organa, pre svega državne uprave. Oni koji su to činili, pre su osuđivani od strane svog okruženja nego što im se aplaudiralo. Reč je o svojevrsnom obliku tzv. „**organizacione etike**” koja ima snažnu ulogu na javne službenike. Jer, organizaciona etika zahteva lojalnost i prihvatanje institucionalnih taktika i politika a zauzvrat pruža drugarstvo, sigurnost, napredovanje i zajedničku avanturu u zajedničkom poduhvatu. Organizaciona ili birokratska etika u upravi često zahteva od javnih službenika slepilo i bespogovorni konformizam u svakom pogledu, tako da oni, bez obzira da li se povinuju šefu zato što su istinski lojalni ili zato što se plaše gubitka posla ili stečene reputacije, povlađivanjem odlučno ispoljavaju svoju personalnu lojalnost radije nego da se kritički postavljaju prema pravim i teškim pitanjima. U takovom sistemu, „**bistri**” ljudi koji dovode stvari u pitanje, koji uznemiravaju druge – **nisu pravi ljudi**. Na žalost, i u shvatanjima mnogih funkcionera javne vlasti u Srbiji, još uvek dominira stav da je i sam službenik njihov podanik. Njima

⁶⁶² Aleksandar Fatić, *Institucionalna lojalnost i problem odavanja poslovnih tajni, Korupcija* (zbornik radova), Centar za menadžment-Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005, str. 295.

⁶⁶³ Uporedi: Milan Marković, *Pravna pitanja reorganizacije uprave u Srbiji i Crnoj Gori* (doktorska disertacija) Podgorica, 1997, str. 355; Jong S. Jung, *Public Administration and Problem Solving*, California, 1986, p. 273.

još uvek više odgovaraju „Efet Efendije” i ulizice, nego oni službenici koji razmišljaju svojom glavom.⁶⁶⁴

Uporedno pravo jasno govori u prilog da se ovaj zatvoreni birokratski službenički sistem mora promeniti. Ali ova promena može se posmatrati samo kroz *ukupni proces reforme države i uprave* iz „*mehanizma vlasti*” u sistem *države* kao *regulatora društvenih procesa i uprave kao javne službe*.⁶⁶⁵ On, naravno podrazumeva i „pravedan” *službenički sistem*, odnosno odogovarajući zakonski okvir uređenja službeničkog sistema.

Međutim, čak i uvođenje *službeničkog sistema zasluga*, ne garantuje uvek *promenu mentaliteta* državnog službenika. Mnoge zemlje koje su uvele „sistem zasluga” još pre više decenija, suočavaju se sa ovim problemom. Službenički sistem je strogo hijerarhizovani sistem. A u svetu profesionalaca koji rade za javne institucije, uglavnom je opšteprihvaćeno pogrešno stanovište da je *lojalnost* zaposlenog instituciji u kojoj radi *imperativ profesionalne etike*, bez obzira na to da li je lojalnost u *suprotnosti sa javnim interesom*.

Rad državne uprave je *nespojiv* sa *neetičkim ponašanjem*. Dok je u državnom aparatu ona proizvod našeg pluralističkog sistema, ona u privatnom sektoru proizilazi iz pohlepe koju generališu preduzetničke prilike.⁶⁶⁶ Prema tome, u središtu savremenog modela uprave, nalazi se *etika*. Profesija javni službenik i uprava kao visoko zahtevna struka, *preko koje se ostvaruje najveći broj ljudskih sloboda i prava*, kao *moralno odgovorna institucija* zahteva i prisustvo odgovarajućih *etičkih standarda* u njoj. Zahtev za etičkom odgovornošću državnih službenika (ali i funkcionera) rezultat je *transparentnosti savremenog demokratskog društva*. Javnost je postala *manje snishodljiva* prema nosiocima javnih ovlašćenja i povećana su očekivanja za njihovim dobrim ponašanjem i postupanjem u skladu sa visokim etičkim standardima.

Etički standardi, kao društvena pravila ponašanja pripadnika određene profesije, nastaju dugogodišnjom empirijom na *osnovu prakse*, i ona nisu zamišljena kao statička, već dinamička kategorija koja prati razvoj društva i humanizaciju odnosa u njemu. Zato se u mnogim državama u svetu, *pri-begava donošenju etičkih kodeksa* kojima se utvrđuju standardi moralnog ponašanja službenika, ali i organizacioni mehanizmi koji ih štite. *Kodeksi* i različiti oblici organizacionih sredstava, predstavljaju *objektivne kriterijume*

⁶⁶⁴ Uporedi: Milan Marković, *Pravna pitanja reorganizacije uprave u Srbiji i Crnoj Gori* (doktorska disertacija) Podgorica, 1997, str. 359-360.

⁶⁶⁵ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo* (drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje), Savremena administracija, Beograd, 1998, str. 6-21.

⁶⁶⁶ Uporedi: Jong S. Jung, *Public Administration and Problem Solving*, California, 1986, p. 273.

koji su uspostavljeni da nadziru *upotrebu* i *zloupotrebu dužnosti* i *obaveza službenika*. Tako su u SAD, od afere *Votergejt* (Whatergate) od juna 1972. godine, preko 40 vlada država-članica i Kongres SAD donele etičke kodeske za javne službenike.

Samoregulacija u bilo kojoj profesiji ili društvenoj sferi pretpostavlja da se razvoj i sprovođenje normi vrši od strane onih čije se ponašanje tim normama i uređuje, u cilju poboljšanja pružanja usluga potrošačima odnosno korisnicima usluga. Ona zahteva postavljanje standarda i saglasnost sa njima od strane pojedinaca i institucija na koje će se ti standardi odnositi, kao i razvijanje postupaka i mehanizama kojima će se ta pravila sprovoditi. Osnov samoregulacije je princip *dobrovoljnosti povinovanja pravilima*. U tom smislu, sudovi ili drugi organi državne vlasti ne igraju, s jedne strane ulogu arbitra niti sprovode proklamovana načela, a oni koji se obavežu ovakvim normama, s druge strane, to ne čine pod pretnjom zakonske sankcije, već zbog želje za daljim razvojem kredibiliteta profesije. Samoregulativa zavisi najviše od uzajamnog razumevanja i saglasnosti aktera o etičkim načelima ponašanja i sistemu vrednosti svoje profesije.⁶⁶⁷

Taj sistem, s obzirom na očekivanja javnosti, mora biti pod *supervizijom nezavisnog tela* koje će postavljati osnovne smernice u razvoju *etičke odgovornosti*. Takvo telo je, u nešto širem značenju, npr. *Komisija za standarde u javnom životu* u Velikoj Britaniji ili Kanadi, a u užem, kada se etika odnosi samo na državne službenike, Savet za službenike. Treba napomenuti još i to da su neke države *zakonski uredile i oblast samoregulacije*, što je suprotno činjenici da etika i moral jesu društvene, a ne pravne norme, kao što je to slučaj sa *Zakonom o etici javnih službi* koji je donet u Irskoj 2005. godine. Međutim, kada pojedini nosioci vlasti ili javni službenici nisu u stanju da sami razrade etičke standarde, iako nametnuta snagom države, zakon odnosno pravna norma može biti i osnov za uvođenje etike.

Početkom 2008. godine, *Visoki službenički savet* doneo je Kodeks ponašanja državnih službenika, sa ciljem da se Kodeksom bliže utvrde standardi integriteta i pravila ponašanja državnih službenika i da se javnost obavesti o ponašanju koje imaju pravo da očekuju od državnih službenika. Nepridržavanje odredbi ovog kodeksa smatra se lakšom povredom radne dužnosti, osim ako je kršenje etičkog principa istovremeno zakonom određeno kao teža povreda radne dužnosti. Neki od glavnih etičkih principa su: *zakonitost* i *nepri-*

⁶⁶⁷ Uporedi: *Sloboda i odgovornost – Očuvanje slobode izražavanja putem medijske samoregulacije*, Article 19, (u prevodu Komiteta pravnika za ljudska prava), Beograd, 2005, str. 11-12.

strasnost u radu, politička neutralnost, zaštita javnog interesa, sprečavanje sukoba interesa i dr. U septembru 2008. godine, Zaštitnik građana se takođe založio za usvajanje etičkog kodeksa koji bi *obavezivao i funkcionere organa javne vlasti*, a zatim je, u saradnji sa Ombudsmanom Evropske unije, izradio *Kodeks dobre uprave* u junu 2010. godine i dostavio ga Narodnoj skupštini na usvajanje. Etički standardi u radu javne uprave (funkcionera i državih službenika), je značajna jer „uprava” ne samo da mora i treba da postupa zakonito već i *pravilno*. Pravilnost je vezana za princip dobrog upravljanja, i koncept dobre uprave koji se od devedesetih godinas 20. veka razvija u okviru UN, Saveta Evrope ali i principa evropskog upravnog prostora.⁶⁶⁸

11.4.2. Osnovni etički standardi u Kodeksu etike državnih službenika

Osnovni etički standardi državnih službenika u Srbiji, ustanovljeni su Kodeksom državnih službenika Visokog službeničkog saveta koji je donet 2008. godine.⁶⁶⁹ U kodeksu je sadržano 17 etičkih standarda. To su: poverenje javnosti, zakonitost i nepristrasnost u radu, politička neutralnost, zaštita javnog interesa, sprečavanje sukoba interesa, sprečavanje sukoba interesa pri stupanju na rad, postupanje sa poklonom, postupanje sa poverenim srdstvima, postupanje sa informacijama, zaštita privatnosti, ophođenje sa strankama, ophođenje sa pretpostavljenima i drugim državnim službenicima, očuvanje ugleda organa, zabrana seksualnog uznemiravanja, standardi oblačenja, standardi ponašanja i zabrana mobinga.

Čini se da je na žalost, standarda previše, i da nisu dobro utvrđeni i određeni, a da pojedini, nemaju nikakav smisao. Na ovom mestu, ukazaćemo na značenje nekih od njih.⁶⁷⁰

Poverenje javnosti. Državni službenik je dužan da se ponaša na način koji doprinosi očuvanju i podsticanju poverenja javnosti u integritet, nepristrasnost i efikasnost organa.

Zakonitost i nepristrasnost u radu. Državni službenik obavlja svoju dužnost u okviru datog ovlašćenja, u skladu sa zakonom i drugim propisom i postupa po pravilima struke i odredbama ovog kodeksa. Državni službenik ne

⁶⁶⁸ Uporedi: Bogoljub Milosavljević, *Komentar zakona o Zaštitniku građana*, Službeni glasnik” Beograd, 2010, str. 82-83.

⁶⁶⁹ Uporedi: Visoki službenički savet, *Kodeks ponašanja državnih službenika*, „Službeni glasnik RS” br. 29/08

⁶⁷⁰ Uporedi: Visoki službenički savet, *Kodeks ponašanja državnih službenika*, „Službeni glasnik RS” br. 29/08, čl. 3-6.

sme da se u privatnom životu ponaša na način koji ga čini prijemčivim uticaju drugih lica koji se može odraziti na zakonito i nepristrasno vršenje dužnosti.

Politička neutralnost. Državni službenik pridržava se u vršenju svoje dužnosti načela političke neutralnosti. U službenim prostorijama organa državni službenik ne sme da nosi i ističe obeležja političkih stranaka, niti njihov propagandni materijal. Državni službenik ne sme da utiče na političko opredeljenje drugih državnih službenika i nameštenika.

Zaštita javnog interesa. Pri donošenju odluka i vršenju diskrecionih ovlašćenja državni službenik dužan je da vodi računa o javnom interesu i relevantnim činjenicama i ne sme da deluje na način koji ga dovodi u položaj obaveze vraćanja usluge nekom fizičkom ili pravnom licu.

Cilj ovog kodeksa je da bliže utvrdi standarde integriteta i pravila ponašanja državnih službenika iz organa državne uprave, službi Vlade i stručnih službi upravnih okruga (u daljem tekstu: organi) i da obavesti javnost o ponašanju koje ima pravo da očekuje od državnih službenika. Državni službenik je dužan da se pridržava odredaba ovog kodeksa. Ponašanje državnog službenika suprotno odredbama ovog kodeksa predstavlja lakšu povredu radne dužnosti, osim ako je zakonom određeno kao teža povreda radne dužnosti.⁶⁷¹

11.4.3. „Uzbunjivač” (duvač u pištaljku – Whistleblower) i službenička etika

Pojedini građani Srbije, ohrabreni pozivima da prijave korupciju i druge nelegalne i nezakonite postupke vlasti, ubrzo su otkrili i drugu stranu medalje. Umesto neke vrste društvenog odobravanja, priznanja i nagrade, osetili su na sebi reakciju ili osudu vlasti, pa i svoje okoline.

Uobičajna reč koja se koristi u engleskom jeziku za ova lica je **duvač u pištaljku** (Whistleblower). Ovaj pojam je izveden iz prakse britanskih uličnih policajaca – takozvanih „**bobija**” (*bobbies*) koji su duvajući u svoju pištaljku, skretali pažnju svojim kolegama ali i građanima, da su zatekli lice koje vrši kakvo kažnjivo i protivzakonito delo.⁶⁷² Značenje ovog pojma ni do danas se

⁶⁷¹ Uporedi: Visoki službenički savet, *Kodeks ponašanja državnih službenika*, „Službeni glasnik RS” br. 29/08, čl. 1-2.

⁶⁷² Winters v. Houston Chronicle Pub. Co., 795 S.W.2d 723, 727 (Tex. 1990) (Doggett, J., concurring).

nije značajno promenilo. U nešto užem značenju, pod njim se danas podrazumeva **postupak zaposlenog kojim on obaveštava javnost o nemoralnom ili nelegalnom postupanju svog poslodavca ili nadređenog**.⁶⁷³

U srpskom jeziku, nema adekvatne reči kojim bi se ovakav postupak zaposlenog mogao označiti. Reči koje bi se mogle koristiti kao sinonim ove engleske reči bio bi „špijun”, „izdajnik” i sl., a one svakako ne označavaju **pozitivne moralne osobine** i karakteristike jednog čoveka, iako je reč o zaposlenom ili državnom službeniku koji je svojim hrabrim ponašanjem ukazao na razne negativne društvene pojave, suočavajući se potpuno sam sa svim problemima koji su za njega iz takvog postupka proizilazili (na primer, nazadovanje ili stagniranje u karijeri ili gubitak posla). A upravo bi trebalo da bude obrnuto. Reč je zaposlenom, koji je svojim postupkom zaslužio aplauze i zaštitu, a ne osudu vlasti ili opšte javnosti. Ipak, i u Srbiji se „svest” i odnos prema ovim licima postepeno menja, a za „duvače u pištaljku” se sve češće upotrebljava izraz „**uzbunjivač**”.

Kako je reč o postupku kojim se **štititi javni interes** ali i **integritet službe**, mnoge države su pribegle pravnoj zaštiti zaposlenog koji „duva u pištaljku”. Prvi zakon koji je štitio zaposlene koji su u „dobroj veri” otkrili nezakonite postupke svoje organizacije bio je Američki zakon iz 1912. godine, i odnosio se na **javne službenike**.⁶⁷⁴ Danas, mnoge države imaju u svojim pravnim sistemima odredbe o zaštiti „**uzbunjivača**”.⁶⁷⁵

Možda najznačajniji slučajevi koji su otkrili „duvači u pištaljku” odnosno „uzbunjivači” bili su slučajevi **Ketrin Gan** i **afera Votergejt (Whatergate)**.

Ketrin Gan (*Katirine Gun*) je bila službenica koja je radila kao analitičar u sedištu firme **Dženeral Komunikejšns (General Communications)**, organizacije koja je prikupljala podatke za potrebe britanske Vlade. Ona je početkom 2003. godine dobila kopiju e-mail-a od jednog američkog službenika u kojem su se nalazili **detaljni planovi o prisluškivanju** diplomata iz zemalja članica Saveta bezbednosti UN-a. Britanija i Amerika su, u to vreme, očajnički želele da se izglasa rezoluciju Saveta bezbednosti koja bi **odobrila** njihovu planiranu invaziju na Irak. Gan je bila iznenađena sadržajem poruke, te je kopiju ove poruke **prosledila novinarima**. Kao posledica objavljivanja ove informacije, vlade obe zemlje su bile veoma osramočene. Gan je kasnije

⁶⁷³ Uparedi: Ronald Dusk, „*Whistleblowing and Employee Loyalty*”, Joseph Desaridns, John MC Call (eds). *Contemporay Issues in Business Ethics*, Wadsworth Publishing Co, Belmont, 1985, p. 295-300.

⁶⁷⁴ Uparedi: *The Lloyd-La Follette Act*, 1912.

⁶⁷⁵ Uparedi: *Zaštita uzbunjivača*, (priredili: Marijana Milosaveljević, Dragana Matović), Udruženje Eutopija, Beograd, 2011.

priznala da je ona prosledila e-mail i na osnovu toga je **optužena za špijunažu**. U februaru 2004. godine, tužba protiv nje je povučena. Špekulisalo se da bi se britanska Vlada mogla još više **osramotiti** kada bi morala na sudu pokazati sve poverljive dokumente koji bi potvrdili šta je sve korišćeno za obezbeđenje podrške za napad na Irak. U svakom slučaju, u zemlji gde se polovina stanovništva protivila napadu, činilo se neverovatnim da bi porota proglasila Gan krivom. Ketrin Gan je izgubila posao ali je izbegla krivičnu odgovornost, jer se Vlada plašila nastaviti postupak na sudu.⁶⁷⁶

Takođe, jedan od često navođenih primera „duvanja u pištaljku” u svetској i domaćoj literaturi je slučaj „**duvanja u pištaljku**” u **Vladi SAD**, krajem šezdesetih godina 20. veka.⁶⁷⁷ Reč je o jednom od prvih slučajeva otkrivanja velikih afera pomoću „duvača u pištaljku”. **Ernest Fidžerald**, civilni službenik u departmanu vazdušne odbrane (Air Force), otkrio je ozbiljna preokoračenja troškova u vezi sa teretnim **avionom C-45** i programima **Minuteman** raketa 1967. godine. Kada je Fidžerald prvi put otkrio prekoračenje troškova, novembra 1968. godine, oni su se već popeli na preko 2 milijarde dolara. On je prvo **interno ukazao na nesklad** između troškova i planiranog budžeta svojim pretpostavljenima ali su ga **nadređeni ignorisali**. Zato se osetio pozvanim da o ovom slučaju svedoči pred jednim od posebnih **potkomiteta Američkog senata** (*Senat Armed Services Joint Economic Subcommittee*). Nakon njegovog pojavljivanja pred potkomitetom, Fidžerald je uklonjen sa svih glavnih projekata a zatim i izgubio posao. Fidžerald je pokrenuo dugotrajni i složeni žalbeni postupak pred tadašnjom **Komisijom za civilne službe** (*Civil Service Commission*) kako bi bio vraćen na posao. Postupak je vođen nekoliko godina, a Fidžerald je na kraju vraćen u službu. On je konačno dokazao da je u pravu, a **Komisija za civilne službe** je utvrdila da je radio u skladu sa **etičkim principom poštenja** i **dužnosti lojalnosti prema svom vrhovnom poslodavcu – poreskom obvezniku**.

Ako pojam „duvač u pištaljku” suzimo **samo na zaposlene u javnom sektoru**, odnosno, na **javne službenike**, jasno je da je u njegovom središtu **moral** i **etika** javnog službenika. Jer kada javni službenik otkrije da je upravna

⁶⁷⁶ Uporedi: Dejan Milenković, *Slobodan pristup informacijama, javna uprava i lokalna samouprava* (doktorska disertacija), Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd 2008. str. 436.

⁶⁷⁷ Uporedi: Jong S Jun, *Public Administration and Problem Solving*, Kalifornija, 1986, str. 282-283; Milan Marković, *Pravna pitanja reorganizacije uprave u Srbiji i Crnoj Gori* (doktorska disertacija) Podgorica, 1997, str. 359-360; Stevan Lilić, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 252.

organizacija u kojoj radi izigrala poverenje javnosti „kojoj navodno služi” on se suočava sa **moralnom**, odnosno **etičkom dilemom** da li da izađe u javnost i „dune u pištaljku”, ili da najpre pokuša da **interno koriguju** neetičko ili protivpravno ponašanje organizacije. Najveći deo službenika međutim, ne čini ni jedno ni drugo. Službenik ne želi da reskira i uglavnom ćuti, ne samo zbog lojalnosti službi već i da bi zadržao svoj posao. Pravilna upotreba duvanja u pištaljku radi obaveštavanja javnosti o različitim nezakonitostima i nepravilnostima unutar upravne organizacije nije ni malo jednostavna. Tradicionalna organizaciona etika podrazumeva da će službenici ćutati kada primete da je organizacija upletena u mito i korupciju, loše upravljanje i druge štetne aktivnosti. Nova etika, utvrđena jasnim standardima sadržanim u službeničkim kodeksima, ali i zakonom utvrđen „sistem zasluga” u budućnosti ovakvo stanje treba da promeni.

Kao što je to ranije konstatovano, u našem pravu ne postoji adekvatna pravna zaštita „uzbunjivača”. Zato je mali broj službenika ali i običnih građana, „dunuo u pištaljku”. I kada je to učinio, „duvač u pištaljku” se uglavnom suočio sa **gubitkom položaja** ili **radnog mesta**. To je bio slučaj sa nekadašnjim zaposlenim koji je otkrio aferu sa naplatnim karticama na auto-putu Beograd – Niš a koji **nije vraćen** na posao, ili postupak nekadašnjeg učenika koji je otkrio slučaj nezakonitog naplaćivanje usluga od strane jedne ustanove – doma za smeštaj učenika srednjih škola, pa „zauzvrat” nije dobio stipendiju resornog ministarstva i dr.⁶⁷⁸

Etički kodeski javnih službenika kao i formalno zakonsko uvođenje „merit sistema” nije dovoljno. Potrebna je i **odgovarajuća pravna zaštita službenika** (i drugih lica) koja ne postoji u Zakonu o državnim službenicima, ali ni u posebnim zakonima. Takođe, za to je potrebna i promena uvrežene birokratske administrativne etike zasnovane na „lojalnosti”, jer moralan i svestan javni službenik, može i **bez ove pravne zaštite** biti „prikriveni uzbunjivač”, odnosno „neimenovani izvor”, čime može da izbegne mogućnost **arbitrarnog otpuštanja, razrešenja ili mogućeg gubitka plate**.

⁶⁷⁸ Uporedi: *Zaštita uzbunjivača*, (priredili: Marijana Milosaveljević, Dragana Matović), Udruženje Eutopija, Beograd, 2011.

LITERATURA, PRAVNI I DRUGI IZVORI

1. LITERATURA

- Baltić A.**, *Problemi pravnog statusa kadorova javne uprave*, Pravni fakultet u Beogradu-Zavod za javnu upravu, Beograd, 1963.
- Banisar David**, Privacy International, July 2002 + FOIA news.
- Basta Danilo, Miler Diter**, *Pravna država – poreklo i budućnost jedne ideje*, Beograd, 1991.
- Bertucci Guido** (ed.), *Civil Service Systems in the Asean Region – a comparative perspective*, United Nations Public Administration Network New York – Eastern Regional Organization for Public Administration, 2004.
- Bonnard Roger**, *Precis de droit administratif*, Paris, 1940.
- Book Sisela**, *Whistleblowing and Professional Responsibility*, The New York University Education Quarterly, vol. 11, No. 4. 1980.
- Breban Gi**, *Administrativno pravo Francuske*, JP Službeni list SRJ Beograd, CID Podgorica, 2002.
- Buergenthal Thomas**, *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku*, Hrvatski Helsinški odbor za ljudska prava, Constitutional and Legislative Policy Institute, Zagreb, 1997.
- Buffelan Jen Paul**, *Les grandes théories de base du droit administratif Français*, Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat, Bruxelles, 1967, No. 4.
- Calland Richard, Tilley Alison (eds.)** *The Right to Know, the Right to Live – Access to Information and Socio-Economic Justice*, Open Democracy Advice Centre, Cape Town, South Africa, 2002.
- Carver Richard**, (ed) *Freedom of information – Training Manual for Public Officials*, Article XIX, London, 2004.
- Čavoški Kosta**, *Politička filozofija Džona Loka*, Filozofske studije, br. 5, 1974.
- Čavoški Kosta**, *Uvod u pravo I*, Draganić, Beograd, 1996.
- De Laubadere Anre**, *Traite elementaire de droit administratif*, 3.ed., Paris, 1953.
- Denisov A.I.**, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949.

- Denković Dragaš**, *Javne službe u francuskom upravnom pravu*, Anali pravnog fakulteta u Beograd, br. 5, 1970.
- Denković Dragaš**, *Ombudsman kao zaštitnik zakonitosti i prava građana*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2, 1968.
- Digi Leon**, *Preobražaj javnog prava* (1913), Beograd, Geca Kon, 1929.
- Dimitrijević Pavle**, *Javna uprava*, Niš, 1964.
- Dimitrijević Pavle**, Marković Ratko, *Upravno pravo*, Beograd, 1986.
- Dimitrijević Vojin, Paunović Milan, Đerić Vladimir**, *Ljudska prava–udžbenik*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997.
- Dusk Ronald**, *Whistleblowing and Employee Loyalty*, Joseph Desaridns, John MC Call (eds). *Contemproray Issues in Business Ethics*, Wadsworth Publishing Co, Belomnot, 1985.
- Dorđević Jovan**, *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd, 1967.
- Dorđević Jovan**, *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd, 1985.
- Dorđević Jovan**, *Politički sistem: prilog nauci o čoveku i samoupravljanju*, Savez Udruženja pravnika Jugoslavije, Beograd, 1967.
- Dorđević Jovan**, *Ustavno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1975.
- Dorđević Snežana**, *Renesansa lokalne vlasti*, Čigoja, Beograd, 2002.
- Eclund Claes**, *Švedski parlamentarni ombudsmeni*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3-4, 1990.
- Eliassen Kjell, Kooiman Jan**, *Managing Public Organizations*, London, 1993.
- English Kathrin, Stapleton Adam**, *Priručnik za ljudska prava*, Zagreb, 1998.
- Fatić Aleksandar**, *Institucionalna lojalnost i problem odavanja poslovnih tajni*, (u zborniku: *Korupcija*), Centar za menadžment-Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 2005.
- Fukujama Frensis**, *Građenje države*, Filip Višnjić, Beograd, 2005.
- Grupa autora**, *Sloboda i odgovornost – Očuvanje slobode izražavanja putem medijske samoregulacije*, Article 19, (u prevodu Komiteta pravnika za ljudska prava), Beograd, 2005.
- Grupa autora** (V. Vodinelić, S. Gajin, D. Milenković, T. Marinković, N. Nenadić, T. Lukšić-Orlandić, Svetislava Bulajić) *Vodič kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2005.
- Hauriou Maurice**, *Precis de dorit administratif et de Droit general*, Paris, 1921.
- Held Dejvid**, *Demokratija, država, nacija i globalni sistem*, u *Izazovi modernoj upravi i upravljanju* (Hrestomatija – urednici: Damjanović, M, Dorđević S.), Timit, Beograd, 1995.
- Henri de Saint Simon Claude**, *Katekizam industrijalaca*, Izbor iz djela, Zagreb, 1979.
- Hiber-Simonović Ivana, Milinković Branislav**, *Kulturna prava* (u zboriniku: *Kulturna prava*, grupa autora) Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1999, str. 98-137.

- Ilić Mihajlo**, *Administrativno pravo – teorijska pitanja*, Beograd, 1928.
- Jaderblom Helena, Ecclestone Andrew**, *Comments on the draft Law on Free Access to Information of Public Importance*, Council Of Europe, Strasbourg, 1 September 2003, ATCM(2003)021.
- Jelić Zoran**, *U susret zakonskom regulisanju slobodnog pristupa informacijama*, Ekonomika, Beograd, br. 3, 2002.
- Jelić Zoran**, *Zakonsko definisanje upravne stvari*, Izbor sudske prakse, Beograd, br. 12, 1997.
- Jelić Zoran**, *Zapisi o pravnoj teoriji Hansa Kelsena*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 1-2, 2000.
- Jelić Zoran**, *Zapisi o teoriji upravnog prava Adolfa Merkla*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2, 1998.
- Jevtić Ljubomir, Šramek Radomir**, *Upravni postupak i upravni spor*, Beograd, 1959.
- Jeze Gaston**, *Les principes généraux de droit administratif*, Paris, T. II. *La notion de service public*, 1925-1936.
- Jovanović Slobodan**, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914.
- Jovičić Miodrag**, *Ombudsman – čuvar zakonitosti i prava građana*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1969.
- Jung Jong S.**, *Public Administration and Problem Solving*, California, 1986.
- Kandić Ljubica**, *Odabrani izvori iz opšte istorije države i prava* (sedmo izdanje), Savremena administracija, Beograd, 1992.
- Karlson Bjorn Tore**, *Oblici kontrole (auditinga) u modernoj javnoj upravi*, Javna uprava Savet za državnu upravu, br. 1., 2002.
- Kavran Dragoljub**, *Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave*, Pravni život, br. 9, 2004.
- Kavran Dragoljub**, *Upravni ugovori, obeležija, vrste i razvoj*, Pravni život, br. 11-12, 1993.
- Kavran Dragoljub**, *Tribunali i javni ispitini postupak u Anglosaksonskom pravu*, Aktuelna pitanja jugoslovenskog zakonodavstva, (u zborniku radova sa savetovanja pravnika u Budvi), Udruženje pravnika Jugoslavije, Savezno ministarstvo pravde, Beograd, 1996.
- Kavran Dragoljub, Vukašinović Zorica**, *Evropski upravni prostor i reforma javne uprave*, Nauka, bezbednost, policija, br. 2-3, 2004.
- Kelzen Hans**, *Čista teorija prava (Reine Rechtslehre)*, Franz Deuticke, Leipzig und Wien, 1934. (prevod: Danilo Basta), Pravni fakultet Univerzita u Beogradu Beograd, 2007.
- Kelzen Hans**, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen, Verlag von J.C.B. Mohr, 1911.
- Kostić Lazo**, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije I – Ustrojstvo uprave*, Beograd, 1933.

- Kostić M. Lazo**, *Negativni (odrečni) upravni akti*, Arhiv za pravne nauke, br. 6, 1934.
- Košćunica Vojislav**, *Ombudsman i naš politički sistem*, Gledišta, br. 2, 1970.
- Košćunica Vojislav**, *Savetovanje o funkcijama ombudsmana i zaštiti ljudskih prava i zakonitosti*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 4, 1971.
- Krbek Ivo**, *Osnovni upravnog prava FNRJ*, Zagreb, 1957.
- Krbek Ivo**, *Pravo javne uprave I*, Zagreb, 1960.
- Krbek Ivo**, *Upravni akt*, Zagreb, 1957.
- Krbek Ivo**, *Upravno pravo FNRJ I*, Beograd, 1955.
- Krbek Ivo**, *Upravno pravo FNRJ I*, Zagreb, 1960.
- Lane Jan – Erik**, *Pubic Sector – Concepts, Models Approaches*, London, 1993.
- Lilić Stevan, Kunić Petar, Dimitrijević Predrag, Marković Milan**, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1999.
- Lilić Stevan, Dimitrijević Predrag, Marković Milan**, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2004.
- Lilić Stevan, Milenković Dejan, Kovačević-Vučo Biljana**, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo i praksa*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002.
- Lilić Stevan, Milenković Dejan**, *Javne službe u jugoslovenskom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1999.
- Lilić Stevan, Milenković Dejan**, *Sloboda pristupa informacijama*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2003.
- Lilić Stevan**, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1995.
- Lilić Stevan**, *Upravno pravo (drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Beograd, 1998.
- Lilić Stevan**, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu-Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Lilić Stevan**, *ZUP & ZUS (sa komparativnim zakonodavstvom i registrom pojmova)*, Savremena administracija, Beograd, 1999.
- Lilić Stevan**, *Organski pojam uprave*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 1-4, 1983.
- Lilić Stevan**, *Sudske odluke i stvaranje prava*, (u publikaciji: *Podela vlasti i nezavisno sudstvo*), Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002.
- Lilić Stevan**, *Upravna stvar u svetlu tradicionalne doktrine i savremenog zakonodavstva*, Pravni fakultet univerziteta u Istočnom Sarajevu, 2006.
- Lilić Stevan**, *Zašto je Ustav ostavio Srbiju bez Ombudsmana?*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2-3, 1991.
- Lok Džon**, *Dve rasprave o vladi (1689-1690)*, preveo: Kosta Čavoški, Mladost, Beograd, 1987.

- Marković Branislav**, *Položaj i uloga stranke u upravnom postupku*, Beograd, 1977.
- Marković Milan**, *Pravna pitanja reorganizacije uprave u Srbiji i Crnoj Gori* (doktorska disertacija), Pravni fakultet u Beogradu, 1998.
- Mendel Toby**, *Freedom of information (a Comparative Legal Survey)*, United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), New Delhi, India, 2003.
- Merkl Adolf**, *Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues*, Gesellschaft, Staat und Recht, Wien, Verlag von Julius Springer, 1931.
- Milenković Dejan**, *Javna uprava i administrativna pravda: Upravni tribunali u anglosaksonskom pravu*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Godišnjak, br. 3, 2009.
- Milenković Dejan**, *Freedom of Information, The Media Freedom Internet Cookbook*, edit by Christian Moller and Arnaud Amouroux, OSCE, Vienna, 2004.
- Milenković Dejan**, *Gradska uprava i službenički sistem zasluga*, (u zborniku: *Beograd demokratska metropola* – priredili: Pavlović V., Orlović S.), Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Centar za demokratiju, Beograd, 2010.
- Milenković Dejan**, *Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih organa i tela posle 5. oktobra u Srbiji* (u Studiji: *Razvoj demokratskih ustavnova u Srbiji – deset godina posle*, priredio Pavlović Dušan), Fondacija Heinrich Boll, Beograd, 2010.
- Milenković Dejan**, *Priručnik za primenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Beograd, 2010.
- Milenković Dejan**, *Pristup informacijama, zaštita podataka o ličnosti i tajnost informacija*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2009.
- Milenković Dejan**, *Sloboda pristupa informacijama, javna uprava, lokalna samouprava* (doktorska disertacija), Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2008.
- Milenković Dejan**, *Uprava kao vlast i uprava kao služba*, Biblioteka Srbija – pravna država, knjiga br. 13, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1997.
- Milenković Dejan**, *Upravna delatnost i pravo javnih službi* (magistarski rad), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1998.
- Milosavljević Bogoljub**, *Komentar zakona o Zaštitniku građana*, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
- Milosavljević Bogoljub**, *Upravno pravo (treće izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd, 2010.

- Milosaveljević Marijana, Matović Dragana** (priređivači), *Zaštita uzbunjivača*, Udruženje Eutopija, Beograd, 2011.
- Moteskje Šarl**, *O duhu zakona* (1748), preveo Aljoša Mimica, Filip Višnjic, Beograd, 1989.
- Nayak Venkatesh**, *Access to Information – A comparative Picture of Independent Appellate Mechanisms Available Across the Commonwealth*, Commonwealth Human Rights Initiative, New Delhi, 2006.
- Nikolić Pavle**, *Ustavno pravo*, Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SRJ, Beograd, 1993.
- Perović Slobodan**, *Prirodno pravo i sud*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 1996.
- Perović Slobodan**, *Prolegomena sudijske nezavisnosti*, Udruženje pravnika Srbije, Institut za uporedno pravo u Beogradu, Beograd, 1998.
- Pearson Linda**, *Tribunal Review and Reform: Queensland's proposed Queensland Civil and Administrative Tribunal*, Administrative Justice & Tribunals Council, Adjust Newsletter, October 2008.
- Peter Cane**, *An Introduction to Administrative Law*, 3rd ed. Oxford, 1996.
- Petrović Vesna**, *Međunarodni postupci za zaštitu ljudskih prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2001.
- Pickl Viktor**, *Institucija ombudsmana u Austriji – Volksanwaltschaft*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3-4, 1990.
- Popović Miljan**, *Prilozi teoriji prava*, Službeni list SRJ, Beograd, 1997.
- Popović Slavoljub**, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 1, 1981.
- Popović Slavoljub**, *Neka pitanja u vezi sa razvojem savremene uprave*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 1, 1981.
- Popović Slavoljub**, *Odnosi javne uprave i građanina u samoupravnom sistemu*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3/1979.
- Popović Slavoljub, Savinšek Jovanka**, *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Beograd, 1997.
- Popović Slavoljub**, *Upravni spor u teoriji i praksi*, Beograd, 1968.
- Popović Slavoljub**, *Upravno pravo – opšti deo*, Beograd, 1989.
- Popović Slavoljub**, *Upravno pravo*, Beograd, 1962.
- Pravo javnosti da zna – Principi slobode pristupa informacijama*, Article XIX, Crnogorski helsinški komitet za ljudska prava, Cetinje, 2003.
- Pusić Eugen**, *Javna uprava i društvena teorija*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2007.
- Pusić Eugen**, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1987.
- Rabrenović Aeksandra**, *Izgradnja moderne javne uprave kao uslov za ulazak u EU*, Pravni život, br. 9, 2003.
- Rabrenović Aleksandra**, *Ka novoj evropskoj upravi*, Pravni život, br. 10, 1998.

- Rabrenović Aleksandra**, *Načela „kvalitetne uprave” u pravu Evropske unije*, Javna uprava, Savet za državnu upravu, br. 1, 2002.
- Radinović Dragan**, *Ombudsman i izvršna vlast (doktorska disertacija)*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2000.
- Radinović Dragan**, *Ombudsman i izvršna vlast*, Službeni glasnik – Savet za državnu upravu, Beograd, 2001.
- Dragan Radinović**, *Ombudsman i izvršna vlast (doktorska disertacija)*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2000.
- Radojčić Darko**, *Koordinaciona tela koja osniva Vlada i zajednička tela koja sporazumno osnivaju organi državne uprave*, Pravni informator, br. 3, 2007.
- Radojković Miroljub**, *Za slobodan pristup informacijama*, Prizma, Centar za liberalno-demokratske studije, br. 4, april 2002.
- Rivere Jean**, *Droit administratif*, Ler Partie, Bruxelles, 1966.
- Rivero Jean**, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1987.
- Rolland Luis**, *Precis de droit administratif*, Paris, 1953.
- Rols Džon**, *Teorija pravde*, Beograd-Podgorica, 1998.
- Scwarze Jurgen**, *European administrative Law*, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, London, 1992.
- Sekulić Ljubomir**, *Osnovi upravnog prava*, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2004.
- Simonović-Hiber Ivana**, **Milinković Branislav**, *Kulturna prava*, (u zborniku: *Kulturna prava*, Beogradski centar za ljudska prava), Beograd, 1999.
- Stanovičić Vojislav**, *Moralna autonomija i odgovornost pravника*, (u zborniku: *Uprava u uslovima tranzicije II*), Budva, 1995.
- Stjepanović Nikola**, **Lilić Stevan**, *Upravno pravo*, Beograd, 1991.
- Stjepanović Nikola**, *Upravno pravo FNRJ – opšti deo*, drugo izdanje, Beograd, 1958.
- Stjepanović Nikola**, *Upravno pravo I*, Beograd, 1973.
- Stjepanović Nikola**, *Upravno pravo II*, Beograd, 1973.
- Stjepanović Nikola**, *Upravno pravo, opšti deo*, Beograd, 1978.
- Szubiakowski Marek**, **Stevan Lilić**, *Pravobranilac prava građana u Poljskoj i društveni pravobranilac samoupravljanja u Jugoslaviji (paralele)*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3-4, 1990.
- Šabić Rodoljub**, *Pretvaranje slobode u obavezu*, Dosije o medijima, NUNS, Beograd, br. 20 septembar-decembar 2006.
- Šoltes Igor**, *Sve je javno što nije tajno*, (u zborniku: *Antikorpucijski zakoni: Iskustva Slovenije i izazovi Srbije*), Transparentnost Srbija, Beograd, 2004.
- Tasić Đorđe**, *Uvod u pravne nauke* (Enciklopedija prava), Beograd, 1933.
- Teofilović Petar**, *Problemi u radu Pokrajinskog ombudsmana*, u radnom materijalu: *Institucija Ombudsmana – da li je moguće doneti zakon koji štiti interese građana* (Vodič kroz praktičan rad Ombudsmana), Centar za razvoj Srbije, Beograd, maj 2005.

- Tomić Zoran**, *Pravna priroda upravnih ugovora*, Pravni život, br. 11-12, 1993.
- Tomić Zoran**, *Upravno pravo*, Draganić, Beograd, 1995.
- Tomić Zoran**, *Upravno pravo, Upravna kontrola uprave*, Beograd, 1989.
- Urošević Zorica**, *Položaj i uloga javnih agencija u našem pravnom sistemu*, Pravni život, br. 10, 2005.
- Vasić Radmila, Čavoški Kosta**, *Uvod u pravo II*, Draganić, Beograd, 1996.
- Vasić Radmila, Čavoški Kosta**, *Uvod u pravo*, Draganić, Beograd, 1996.
- Vasić Radmila**, *Princip vladavine prava*, (u zborniku: *Ustavnost i vladavina prava*, priredio Čavoški Kosta) CUPS, Beograd, 2000.
- Vasiljević Vladan** (urednik), *Prava čoveka* (zbirka dokumenata), Prometej, Beograd, 1991.
- Veber Max**, *Privreda i društvo II*, Beograd, 1965.
- Visković Nikola**, *Pojam prava* (drugo dopunjeno izdanje), Logos, Split, 1981.
- Vodinelic V. Vladimir, Gajin Saša**, *Slobodan pristup informacijama (ustavno jemstvo i zakonske garancije)*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2004.
- Vučetić Slobodan**, *Sistem podele vlasti u Srbiji i SR Jugoslaviji u svetlu predstojećih reformi*, (izvod iz uvodnog referata na Forumu *Sistem podele vlasti i reforme u Srbiji i SR Jugoslaviji* u organizaciji Lex-a), Institut za društvene nauke, 6. mart, 2001.
- Wade E.C.S., Bradley A.W.**, *Constitutional and Administrative Law*, (10th ed.) Longman Group UK Limited, England, 1987.
- Wade H.W.R.**, *Administrative Law*, 5th ed. Oxford, 1982.
- Waline Marcel**, *Droit administratif*, 6 ed., Paris.
- Waline Marcel**, *Traité élémentaire de droit administratif*, Recueil Sirey, Paris, 1951.
- Wieslander Bengt**, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994.
- Woodrow Wilson**, *The Study of Public Administration*, 1887, cit. po izd. 1995. Public Affairs Press, Washington D.C.
- Zlatić Bogdan**, *Kontrola zakonitosti rada državne administracije u Danskoj*, Naša zakonitost, br. 9-10, 1958.

2. UNUTRAŠNJI PRAVNI IZVORI

- Etički kodeks javnih službenika*, Visoki službenički savet, „Službeni glasnik RS”, br. 29/08.
- Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u 2007. godini*, Poverenik za informacije od javnog značaja, Beograd, mart, 2008.
- Nacrt zakona o službenicima u jedinicama lokalne samouprave*, novembar 2011.

- Odluka o organizaciji i radu Službe Narodne skupštine*, „Službeni glasnik RS”, br. 49/11.
- Odlukao Upravi za zajedničke poslove republičkih organa*, Vlada Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 67/91, 79/02, 13/94.
- Strategija reforme državne uprave u Srbiji*, Vlada Republike Srbije, novembar 2004.
- Uputstvo o elektronskom kancelarijskom poslovanju*, „Službeni glasnik RS” br. 102/10.
- Uputstvo o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga*, „Službeni glasnik RS” br. 109/09, 10/10.
- Uredba o elektronskom kancelarijskom poslovanju*, „Službeni glasnik RS” br. 40/10.
- Uredba o načelima za unutašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službana Vlade*, Vlada Srbije, „Službeni glasnik RS” br. 81/07 (prečišćen tekst) i 69/08.
- Uredba o osnivanju Službe za upravljanje kadrovima*, „Službeni glasnik RS” br. 106/05.
- Uredba o podsticanju zapošljavanja*, „Službeni glasnik RS” br. 32/11.
- Uredba o programu i načinu polaganja državnog stručnog ispita*, „Službeni glasnik RS” br. 16/09.
- Uredba o upravnim okruzima*, „Službeni glasnik RS” br. 15/06.
- Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS”, 98/06
- Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije*, „Službeni list SFRJ”, br. 9/74
- Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS” br. 98/06.
- Zaključak Vlade RS 05 broj 121-37/2011*, od 13. januara 2011. godine o povećanju zarada u javnim službama.
- Zaključak Vlade RS 05 broj 121-38/2011*, od 13. januara 2011. godine o povećanju zarada u organima lokalne vlasti.
- Zakon o Bezbednosno-informativnoj agenciji*, „Službeni glasnik RS” br. 42/02.
- Zakon o Društvenom pravobraniocu samoupravljanja*, Službeni list SFRJ, br. 36/75; 20/82
- Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 64/07, 79/85, 116/08, 104/09.
- Zakon o državnoj upravi*, „Službeni list RS”, br. 20 /92; 6/93; 48/93; 53/93, 67/93; 48/94; 49/99, 79/05, 101/07.
- Zakon o glavnom gradu*, „Službeni glasnik RS” br. 129/07.
- Zakon o javnim agencijama*, „Službeni glasnik RS”, br. 18/05.
- Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa*, „Službeni glasnik RS”, br. 25/00, 25/02, 107/05, 108/05.

- Zakon o javnim preduzećima*, „Službeni glasnik RS”, br. 119/12.
- Zakon o javnim službama*, Službeni glasnik RS, br. 42/91, 71/94.
- Zakon o javnim službenicima*, „Službeni list FNRJ”, br. 53/1957.
- Zakon o koncesijama*, „Službeni glasnik RS” br. 55/03.
- Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 129/07.
- Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 9/2002.
- Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS” br. 72/12.
- Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS” br. 16/11.
- Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS” br. 65/08.
- Zakon o nacionalnim parkovima*, „Službeni glasnik RS”, br. 29/93.
- Zakon o Narodnoj skupštini*, „Službeni glasnik RS”, br. 9/2010.
- Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list SRJ, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/10.
- Zakon o plovidbi i lukama u unutrašnjim vodama*, „Službeni glasnik RS”, br. 73/10.
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju*, „Sl. glasnik RS”, br. 34/03, 84/04 – dr. zakon, 85/05, 101/05 – dr. zakon, 63/06 – odluka USRS, 5/09, 107/09 i 101/10.
- Zakon o radnim odnosima u državnim organima*, „Službeni list RS”, br. 48/1991; 66/91; 44/98; 49/99; 34/01; 39/02.
- Zakon o Republičkom seizmološkom zavodu*, „Službeni glasnik SRS” br. 71/94.
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10.
- Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija*, Službeni glasnik RS, broj 43/04.
- Zakon o udruženjima*, „Službeni glasnik RS” br. 51/09.
- Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, 111/09.
- Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine*, „Službeni glasnik RS”, br. 6/2002, 101/07.
- Zakon o Vladi*, „Službeni glasnik RS” br. 55/05, 101/07 i 65/08, 16/11, 72/12.
- Zakon o Vojnobezbednosnoj agenciji i Vojnoobaveštajnoj agenciji*, „Službeni glasnik RS” br. 88/09.
- Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS” br. 79/05, 54/07.

3. UPOREDNO-PRAVNI IZVORI

- Access to Information Act Canada*, R.S., 1985.
- Access to Information Act Irland*, „Official Gazette” No. 13/97.
- Act LXIII of 1992 on the Protection of Personal Data and the Publicity of Data of Public Interest Hungary*.

Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen issued on 13. November 1986.

Bundesbeamtenengesetz, vom 27. Februar 1985.

Civil Service Commissioners Act, 1956.

Civil Service Order in Council, 1991.

Diplomatic Service Order in Council, 1991.

Law no. 73-6 of 3rd January 1973, supplemented by Law no. 76-1211 of 24th Decembar 1976 and by Law no. 89-18 of 13th January 1989, and modified by Law no. 92-125 of 6th Februaru 1992.

Loi No. 78-753 du 17. juillet 1978, *Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*, Modifié par Ordonnance No. 2000/321, du 12 avril 2000; No.2005-650 du 6 juin 2005

National Ombudsmen (collection of legislation from 27 countries), Commissioner for Civil Rights Protection of Poland, Warsaw, 1998.

Odluka o pokrajinskom ombudsmanu, „Službeni list APV” br. 23/02. od 23. 12. 2002. godine.

Public Interest Disclosure Act 1998, United Kingdom, *Whistleblower Protection Act* of 2007, USA.

The Instrument of Government, 1809.

The Lloyd-La Follette Act, 1912.

The ombudsman Act, no. 473, 1996.

The Regulation of the Parliamentary Ombudsman, 10 January 1920/2 (with later amendments).

The Riksdag Act, 1974.

Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen issued on 13. November 1986.

Tryckfrihetsförordning iz 1766. godine.

Uredba o unutarnjem ustrojstvu sedišnjeg državnog ureda za upravu, Vlada Republike Hrvatske, Ur. broj 5030109-04-1.

Uredba o unutarnjem ustrojstvu sedišnjeg državnog ureda za upravu, Vlada Republike Hrvatske, Ur. broj 5030109-04-1, 22. siječanj 2004.

Ustav Austrije sa izmenama iz 1981. godine.

Ustav Republike Hrvatske, 1991.

Zakon o informacijskom pooblašćencu, „Uradni list RS”, br. 113/2005.

Zakon o javnim službenicima, „Uradni list Republike Slovenije” br. 56/02.

Zakon o pučkom pravobranitelju, „Narodne novine Republike Hrvatske” br. 60/92.

Zakon o slobodi informacija (slobodnom pristupu informacijama), London, 2001.

Zakon o varstvu osobnih podataka, „Uradni list RS”, br. 86/2004.

4. MEĐUNARODNO-PRAVNI IZVORI

Council of Europe, *Convention on Access to Official Documents*, CETS No. 205.

United Nations, *Document* UN ST/HR/SER.A/2 i Add 1.

European Union, *European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties*, Strasbourg, March 1994.

Council of Europe, *Non-judicial means for the protection of human rights at the national level*, Directorate of Human Rights, Council of Europe, H/INF (98) 3, 1998.

Council of Europe, *Ombudsman, Parliamentary Commissioners, Mediators and Persons Discharging Similar Functions in Member States of the Council of Europe (A comparative Study)*, Strasbourg, June 30, 1997.

Komitet ministara SE, *Preporuka R 2002 (2) o pristupu službenim dokumentima*

Generalne skupštine Ujedinjenih nacija *Rezolucija 48/134 o principima koji se odnose na status nacionalnih institucija za unapređenje i zaštitu ljudskih prava*, 20. decembar 1993. godine.

European Union, *The Copenhagen Criteria, Agenda 2000, for stronger and wider Union*. Document drawn up on the basis of COM (97) 2000. European Commission.

Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, *Universal Declaration of Human Rights*, usvojena i proklamovana Rezolucijom 217A (III) 10.12.1948. godine.

Article XIX – Global Campaign for Free Expression, *Memorandum on the Serbian draft Law on Free Access to Information of Public Importance*, London, July 2003.

5. INTERNET IZVORI

www.omeineurope.info/uk/ge-setz_zuerich_uk

www.article19.org

<http://www.coe.int>

<http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>

www.mspb.gov

www.irishstatutebook.ie/1956_45.html

www.uprava.hr

http://www.infonepal.com.np/constitution_part14.htm

<http://civilservicecommission.independent.gov.uk/History/index.html>
<http://civilservicecommission.independent.gov.uk/History/index.html>
<http://www.government.nl/>
http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/FederalGovernment/Ministries/_node.html
<http://www.lamoncloa.gob.es/IDIOMAS/9/Gobierno/index.htm>
http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp/_a_2818.html
<http://www.lrv.lt/en>; <http://www.gov.ro/main/index/1/2/>
www.civilservicecommissioners.gov.uk/history.htm
www.suk.sr.gov.rs
www.gov.si
www.vlada.me
www.vlada.mk

REGISTAR ZNAČAJNIJIH POJMOVA

Agencija

- v. državna agencija
- v. javna agencija
- v. nezavisna kontrolna tela

Akti uprave

- pojam i vrste
- v. upravna radnja, upravni akt, upravni propisi, upravni ugovori

Autoritet, autoritativnost

Autonomna pokrajina

Ćutanje uprave

Direkcija, v. organi državne uprave

Dvostepenost, načelo

Delatnost uprave

Diskreciona ocena

Dokazi

Dokumentovanje

Dozvola, v. konstitutivni upravni akt

Država

- v. Pravna država
- v. socijalna država (država blagostanja)
- jaka i slaba država

Državna uprava

- funkcionalni pojam
- organizacioni pojam
- v. poslovi državne uprave
- v. organi državne uprave
- v. uprava kao vlast

Državni sekretar (v. funkcioner)

Državni službenici

- izvršioци
- kretanje u službi
- na položaju
- zvanja državnih službenika
- v. Merit system
- upravni službenici

Građanski branilac v. ombudsman

Etički kodeks

Grupa, v. unutrašnja organizacija organa državne uprave

Imaoци javnih ovlašćenja

Izvršna vlast

Izvršni poslovi

Izvršnost upravnog akta Instanciona (upravna) kontrola

- v. žalba

Inspektorat

- v. organi uprave u sastavu

Javna ovlašćenja

Javna preduzeća

Javna uprava

- funkcionalni (teorijski) pojam
- funkcionalni ((pozitivno-pravni) pojam
- organizacioni (teorijski) pojam
- organizacioni (pozitivno-pravni) pojam

Javne agencije

Javne ispravke

Javne službe

Javni interes

Javno pravobranilaštvo

Javno tužilaštvo

Kabinet ministra - v. unutrašnja organizacija organa državne uprave

Konačni upravni akt

Konstitutivni i deklarativni upravni akt

Kontrola uprave

- politička kontrola uprave (Narodna skupština, Vlada)
- spoljna kontrola uprave (sudska kontrola, ombudsman, poverenik za informacije od javnog značaja, građani)
- upravna (unutrašnja) kontrola uprave

lokalna samouprava

legalitet v. pravna država

legitimitet v. država blagostanja

Ljudska prava

Materijalni akti uprave

- v. upravne radnje

Menadžersko upravljanje

- v. Novo javno upravljanje

Ministarstvo

- v. organi državne uprave
- Ministarstvo spoljnih poslova
- Ministarstvo unutrašnjih poslova
- Ministarstvo finansija

Nedržavna uprava

- v. javne službe, preduzeća, ustanove, agencije, druge organizacije

Nadležnost

Naknada štete

Naredba, v. podzakonski akti

Naređenje, v. konstitutivni upravni akt

Narodna skupština

- kontrola uprave
- Služba narodne skupštine
- unutrašnja organizacija

Novo javno upravljanje

Obaveštavanje

Običajno pravo

Odeljenje

- v. Unutrašnja organizacija organa državne uprave

Odluka (Vlade)

Odsek

- v. Unutrašnja organizacija organa državne uprave

Ombudsman v. Zaštitnik građana

Organi državne uprave

Organi uprave u sastavu ministarstva

Poverenik za informacije od javnog značaja

Podzakonski akti (Vlade, organa državne uprave)

Pokretanje postupka

Poseban ispitni postupak

Posebne organizacije

Pozitivni i negativni upravni akti

- v. Upravni akt

Poslovi uprave

- v. funkcionali pojam uprave u teorijskom i pozitivno-pravnom smislu

Pravilnik

- v. podzakonski akti (organa državne uprave)

Pravna država**Pravna kontrola uprave**

- v. unutrašnja i spoljna kontrola uprave

Pravosudna uprava**Presuda**, v. Upravni spor**Precedent****Primanje izjava**, v. upravne radnje**Pritužba**, v. Zaštitnik građana **Pri-**
nudne radnje, v. materijalni akti uprave**Razvojni poslovi**, v. javne agencije**Regulatorni poslovi**, v. javne agencije**Rešenje**

- v. upravni akt
- delimično, dopunsko privremeno
- donosilac
- izvršenje
- oblik i sastavni delovi,
- pojam
- rok izdavanja rešenje

Rokovi u upravnom postupku**Saslušanje stranke****Sekretarijat**, v. posebne organizacije, v. unutrašnje uređenje organa državne uprave**Skraćeni postupak** v. upravni postupak**Slobodna (diskreciona) ocena****Službeno lice****Spor pune jurisdikcije** v. upravni spor**Spor delimične jurisdikcije**, v. upravni. spor**Strategija reforme državne uprava****Stranka u upravnom postupku****Sudska kontrola uprave** v. upravni spor**Transparentnost****Tužba** v. Upravni spor**Uprava**

v. državna uprava

v. javna uprava

v. organi uprave u sastavu ministarstva

- teorijski pojam uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu

- pozitivno-pravni pojam uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu

Upravne radnje v. materijalni akti uprave

Upravno pravo**Upravni akt**

- donosilac
- forma i sadržina
- pojam i obeležja
- sudska kontrola v. upravni spor
- vrste upravnih akata
- v. Rešenje

Upravni okrug**Upravni postupak**

- dvostепенost
 - ekonomičnost i efikasnost
 - poseban ispitni postupak
 - skraćeni postupak
 - službeno lice
 - stranka
 - saslušanje stranke
 - svedok
 - uviđaj
 - veštak
 - zakonski zastupnik stranke
- Upravni spor**, v. sudska kontrola uprave
- spor delimične jurisdikcije
 - spor pune jurisdikcije
 - v. presuda

Upravni ugovori v. akti uprave

Upravni sud

Upravni tribunali

Upravni sud

Upravno pravo Evropske unije

Uputstvo, v. podzakonski opšti pravni

Akti Vlade

Uredba, v. podzakonski opšti pravni
akti Vlade

Usmena rasprava, v. poseban ispitni
postupak

Ustavna žalba

Ustav kao izvor prava

Ustanove javne službe

Uverenje

Vlada

- Generalni sekretarijat
- pravni akti
- politička kontrola uprave
- pravna kontrola uprave

- službe Vlade

- unutrašnja organizacija

Zavod v. organi državne uprave

Zaključak

- o obustavi postupka

- o odbacivanju žalbe

- v. upravni akt v. podzakonski
pravni akti (Vlade)

Zakonitost

Zakon

Zaštitnik građana

- v. Ombudsman

- izbor

- prestanak funkcije

- nadležnosti

Žalba

- obeležja i dejstvo

- v. Instanciona (upravna) kontrola

ABSTRACT

Public Administration - Selected Issues

Monography the ***Public Administration*** is designed for a wide range of readers whose area of interest is public administration and administrative law. As such, it can be used by academics, researchers, civil servants, employees in municipal and city administration, undergraduate students of second and third degree of different faculties of social sciences, including students of the Faculty of Political Sciences at the University of Belgrade. Each of the eleven topics treated in this manuscript, starting from the first one, represent the result of longtime work, analysis, studies and research that I conducted within these areas. Throughout the selected topics, I tried to actualize the existing problems and to give answers to many questions that arise as challenges to the development of modern theoretical and positive-legal concept of the public administration, especially in the current transitional processes in the Republic of Serbia.

In the first topic, ***The Role and Position of the Public Administration in the Modern State and in the System of the Separation of Powers***, I tried through the emergence and development of the principles of separation of powers, the creation and development of the modern legal state, importance of the modern concept of the universal human rights, criticism of the concept of the welfare state, the crisis of modern legal state and the process of globalization, to introduce readers with modern theoretical concepts of the term administration which is directly deriving from theoretical understanding of the legal state concept.

In the second topic, ***the Theoretical Concept of Public Administration - Concept of the Public Administration in the Functional and Organizational Sense***, I am explaining development of the theory of public administra-

tion in the modern legal state from the concept of the administration as the authority, throughout the concept of the administration as public service until to the modern concept of administration as a system of regulation of the social processes. Special emphasis is placed on French theoreticians of the Public Administration and founders of the theoretical concept of administration as public service, Leon Duguit, Gaston Jeze, Marcel Waline and others.

In the third topic, *the Positive-legal Concept of Public Administration in a Functional Sense*, is in detail explained the authoritative and non-authoritative functions of the administration in Serbia, in accordance with the existing positive legal regulations. In the continuation of this topic, term of the administrative act and division of administrative acts is in detail explained. At the end, the concept and types of administrative actions and increasing importance of the administrative contracts in the Republic of Serbia is closer explained.

In the fourth topic, the *Administrative Act - the Procedure*, the Law on General Administrative Procedure and the administrative decision-making procedure in Serbia, and in particular: initiating the procedure, parties in the procedure, short administrative procedure and special examining procedure, as a way of administrative decision-making, are in detail explained.

In the fifth topic, *the Positive-legal Concept of the Public Administration in the Organizational Sense*, is in detail explained the organization of the state and non-state administration in Serbia. Special emphasis in this topic is placed on ministries as bodies of the state administration and on internal organization of the state administration bodies, but on public agencies and public companies as well, as types of non-state administration in the Republic of Serbia.

In the sixth topic, *the Political Control of Administration and Legal Control of Administration by the Administration itself*, special attention is primary devoted to political control of the administration by the National Assembly and by the Government, and then to the specific forms of administrative control, particularly instance control of administrative act, or control upon the appeal.

Supervening to the previous topic, the seventh topic, *the External Legal Control of the Administration by the Court or by the Administrative Tribunals*, in detail explained administrative procedure as a form of judicial control of the administration in Serbia. In this section, an important place is

dedicated to the Administrative Tribunal as specific form of administrative control in the common law system.

In the following, the eighth topic, *the Ombudsman as a Form of External Control of Administration*, it is about the origin and development of the institution of ombudsman in the world, the ombudsman in comparative systems and institution of ombudsman in Serbia. Also, the way that the ombudsman controls the administration in Serbia, but in other countries as well, is explained in detail.

Another specific form of external control of the administration in certain countries is the right to free access to information and the Commissioner for information of public importance as a *sui generis* body. In the ninth topic, *the Freedom of Information as a Form of External Control of the Public Administration and the Commissioner for Information of Public Importance* is explained in detail how this relatively new human right, here in Serbia and in the world as well, represent simultaneously a form of direct form of control of the administration by citizens and by a specially established independent state body - the Commissioner for Information.

Tenth topic, *the Strategy of the Public Administration Reform and Principles of the European Administrative Space*, deals with the basic strategic directions of the reform of public administration in the world and explains in detail the different types of strategies. Afterward, the Strategy of Public Administration in Serbia is explained. In the last part of this topic, basic principles of the European Administrative Space and the importance of their respect in the process of European integration of the Republic of Serbia are emphasized.

In the last, the eleventh topic, *the Public Administration and Civil Servants System*, is in detail explained the importance of the civil servants system of merits (merit system) in the modern public administration, critical review of the civil servants system in Serbia was provided and at the end the importance of civil servants ethic in the functioning of the modern public administration was stressed out, with particular emphasis on the incompleteness of standards of civil servants ethics in the Republic of Serbia.

Dejan Milenković, PhD

CONTENTS SUMMARY

Public Administration - Selected Issues

I. THE ROLE AND POSITION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE MODERN STATE AND IN THE SYSTEM OF THE SEPARATION OF POWERS

- 1.1. HISTORICAL CONDITIONS CREATION PRINCIPLE OF SEPARATION
OF POWERS AND CORPUS OF HUMAN RIGHTS
- 1.2. THE CONCEPT OF THE RULE OF LAW AND HUMAN RIGHTS FROM
THE BEGINNING OF THE 19TH CENTURY UNTIL THE
END OF WORD WAR II
- 1.3. A NEW CONCEPT OF THE RULE OF LAW (WELFARE STATE), THE
SYSTEM OF SOCIAL REGULATIONS AND INTERNATIONAL
HUMAN RIGHTS
- 1.4. CRITIQUE OF THE CONCEPT OF THE WELFARE STATE AND
FURTHER DEVELOPMENT OF THE MODERN LEGAL STATE

II. TEORETICAL CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION - CONCEPT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FUNCTIONAL AND ORGANIZATIONAL SENSE

- 2.1. GENERAL OVERVIEW OF THE THEORETICAL CONCEPT OF
ADMINISTRATION
- 2.2. RULE OF LAW AND ADMINISTRATIVE THEORY - ADMINISTRATON
AS A AUTHORITY, AS SERVICE, AS A SYSTEM OF SOCIAL
REGULATIONS
- 2.3. THEORETICAL CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN A
FUNCTIONAL SENSE
- 2.4. THEORETICAL CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN A
ORGANIZATIONAL SENSE

III. THE POSITIVE-LEGAL CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN A FUNCTIONAL SENSE

- 3.1. GENERAL OVERVIEW OF THE POSITIVE-LEGAL CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION
- 3.2. POSITIVE-LEGAL CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION AND ACTS OF ADMINISTRATION
- 3.3. TERM OF ADMINISTRATIVE ACT AND ITS BASIC CHARACTERISTICS
- 3.4. TYPES OF ADMINISTRATIVE ACTS
- 3.5. TYPES OF ADMINISTRATIVE ACTIONS
- 3.6. ADMINISTRATIVE CONTRACTS

IV. ADMINISTRATIVE PROCEDURE

- 4.1. MAIN CHARACTERISTICS OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE
- 4.2. INITIATION OF ADMINISTRATION PROCEDURE AND ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS BEFORE THE FIRST INSTANCE BODY
- 4.3. DECISION
- 4.4. CONCLUSION

V. POSITIVE-LEGAL CONCEPT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE ORGANIZATIONAL SENSE

- 5.1. POSITIVE-LEGAL CONCEPT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION - STATE ADMINISTRATION
- 1.2. MINISTRIES
- 1.3. ADMINISTRATION BODIES WITHIN MINISTRIES
- 1.4. SPECIAL ADMINISTRATION BODIES
- 1.5. ADMINISTRATIVE DISTRICT AND THE INTERNAL ORGANIZATIONAL UNITS
- 1.6. OTHER EXECUTORS OF ADMINISTRATIVE ACTIVITIES
- 1.7. OTHER ORGANISATIONAL FORM OF PUBLIC ADMINISTRATION
- 1.8. PUBLIC SERVICE
- 1.9. PUBLIC AGENCIES

VI. POLITICAL CONTROL OF ADMINISTRATION AND LEGAL CONTROL BY ADMINISTRATION

- 6.1. POLITICAL AND LEGAL CONTROL OF ADMINISTRATION AND RELATIONSHIP WITH THE LEGISLATIVE AND EXECUTIVE POWERS
- 6.2. PARLIAMENT AND STATE ADMINISTRATION

- 6.3. GOVERNMENT AND PUBLIC ADMINISTRATION
- 6.4. LEGAL ADMINISTRATIVE CONTROL BY ADMINISTRATION -
FORMS AND TYPES
- 6.5. APPELATE CONTROL AS A FORM OF LEGAL CONTROL OF
ADMINISTRATION

VII. EXTERNAL LEGAL CONTROL OF ADMINISTRATION BY THE COURTS AND BY ADMINISTRATIVE TRIBUNALS

- 7.1. FORMS OF JUDICIAL CONTROL OF ADMINISTRATION -
GENERAL OVERVIEW
- 7.2. LEGAL CONTROL OF ADMINISTRATION IN THE ADMINISTRATIVE
COURT PROCEDURE
- 7.3. ADMINISTRATIVE TRIBUNALS AS A “QUASI-JUDICIAL” FORM
OF ADMINISTRATION CONTROL

VIII. OMBUDSMAN AS A EXTERNAL FORM OF ADMINISTRATION CONTROL

- 8.1. GENERAL OVERVIEW OF THE ORIGIN AND DEVELOPMENT OF
INDEPENDENT BODIES IN COMPARATIVE LAW, INTERNATIONAL
DOCUMENTS AND COMPARATIVE PRACTICES
- 8.2. ORIGIN AND DEVELOPMENT OF INDEPENDENT BODIES IN SERBIA
- 8.3. OMBUDSMAN - GENERAL FEATURES
- 8.4. SWEDEN - THE ORIGINS AND DEVELOPMENT OF OMBUDSMAN
INSTITUTIONS
- 8.5. UNITED NATIONS AND THE COUNCIL OF EUROPE DOCUMENTS
RELATING TO THE OMBUDSMAN INSTITUTION
- 8.6. SUMMARY OF NATIONAL INSTITUTIONS
OMBUDSMAN IN SOME EUROPEAN COUNTRIES
- 8.7. OMBUDSMAN IN SERBIA - HISTORY
DEVELOPMENT
- 8.9. OMBUDSMAN IN SERBIA - CONSTITUTIONAL AND LEGAL
FRAMEWORK

IX. FREEDOM OF INFORMATION AS A FORM OF EXTERNAL CONTROL BY CITIZENS AND BY COMMISSIONER FOR INFORMATION OF PUBLIC IMPORTANCE AND PERSONAL DATA PROTECTION

- 9.1. FREEDOM OF INFORMATION AS HUMAN RIGHTS AND FORMS
OF CONTROLE OF PUBLIC AUTHORITY BODIES
- 9.2. CONSTITUTIONAL AND LEGAL SYSTEM OF FREEDOM OF
INFORMATION IN SERBIA

- 9.3. INDEPENDENT REGULATORY BODIES IN THE FIELD OF FREEDOM OF INFORMATION IN INTERNATIONALN DOCUMENTS AND COMPARATIVE LEGAL EXPERIENCE
- 9.4. COMMISSIONER FOR INFORMATION OF PUBLIC IMPORTANCE AND PERSONAL DATA PROTECTION IN SERBIAN LEGISLATION

X. PUBLIC ADMINISTRATION REFORM STRATEGIES AND PRINCIPLES OF THE EUROPEAN ADMINISTRATIVE SPACE

- 10.1. STRATEGIC MODELS OF THE PUBLIC ADMINISRATION REFORM
- 10.2. TYPES OF ADMINISTRATION REFORM STRATEGY
- 10.3. PUBLIC ADMINISTRATION REFORM STRATEGY IN SERBIA
- 10.4. EUROPEAN SPACE AND PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

XI. PUBLIC ADMINISTRATION AND CIVIL SERVANTS SYSTEM

- 11.1. CIVIL SERVANTS SYSTEM AND THE TERM OF “PUBLIC SERVANT”
- 11.2. CIVIL SERVANTS SYSTEM IN SERBIA
- 11.3. ROLE AND IMPORTANCE OF CIVIL SERVANTS BODIES IN COMPARATIVE LAW IN SERBIA
- 11.4. ETHICS OF PUBLIC SERVANTS AND MERIT SYSTEM

