

u~~re~~to

2 IT '98

my

# INFORMACIONE TEHNOLOGIJE

SADAŠNJOST I BUDUĆNOST

Urednici

*Novak D. Jauković*

*Srdan S. Stanković*

*Srbijanka R. Turajlić*



3  
Zbornik radova sa III naučno - stručnog skupa  
INFORMACIONE TEHNOLOGIJE - sadašnjost i budućnost  
[održanog na Žabljaku od 28. februara do 8. marta 1998. godine

# INFORMATIČKA TEHNOLOGIJA I UPRAVNI AKTI

## INFORMATION TECHNOLOGY AND ADMINISTRATIVE DECISIONS

Prof. dr Stevan Lilić  
Pravni fakultet u Beogradu  
Doc. dr Predrag Dimitrijević  
Pravni fakultet u Nišu

**Sadržaj** - U radu se razmatraju pitanja vezana za mogućnosti primene savremene informatičke tehnologije pri upravnom odlučivanju. Osim toga u radu se razmatraju i pojedina pravna pitanja vezana za automatizovano donošenje upravnih akata.

**Abstract** - The article deals with issues related to the possibilities of the use of information technology in administrative decision-making. Also, the article deals with legal issues related to the automatization in administrative procedure.

### I. PRIMENA INFORMATIČKE TEHNOLOGIJE U PRAVU

Od početka pedesetih godina, kada su se pojavili prvi elektronski digitalni računari, **tehnološke inovacije** se svakim danom i u svakom pogledu sve više razvijaju. U vreme pojave prvih kompjutera, složenost i troškovi elektronske obrade podataka ograničavali su njihovu primenu prvenstveno na eksperimentalna naučna i vojna istraživanja. U međuvremenu, **informatička tehnologija**, čiji je neprikosnoveni simbol **kompjuter**, toliko je uznapredovala da je izazvala dramatičan preokret u razvoju tehnologije ne samo tokom šesdesetih i sedamdesetih godina (pojavom tzv. druge i treće generacije kompjutera), već i tokom osamdesetih i devedesetih godina (pojavom ličnih kompjutera i tzv. superkompjutera pete generacije).

Osnovna karakteristika kompjutera je njegova **memorija**, tj. mogućnost **pamćenja, obrade i čuvanja podataka** koja ga odvaja od svih dosadašnjih ljudskih izuma i tvorevina. Kako se ističe, tokom četvrt veka od pojave prvih komercijalnih digitalnih kalkulatora, postoji rapidna i stalna ponuda uređaja za obradu podataka. Kompjuteri su već odavno *prerasli* svoju prvobitnu ulogu elektronskih kalkulatora za obavljanje komplikovanih naučnih zadataka i postali osnova rasprostranjenih višenamenskih i multi-medijalnih poslovnih, državnih i obrazovnih informacionih sistema[1].

Oko kompjutera počele su se razvijati i potpuno nove oblasti **primene informatičke tehnologije u pravu**[2]: od relativno lako manipulativnih personalnih kompjutera (PC) za **obradu tekstova** i **vodenja baza**

**podataka** za kancelarijske i kućne potrebe, do kompleksnih (nacionalnih i transnacionalnih) *pravni informacionih sistema* (npr. CREDOC, QUIC/LAW, IRETIJ, JURIS, ITAL-GIURE, EUROLEX, LEXIS, WESTLAW, EURONET, INTERDOC, PRAVO-I i dr).[3] Najnovija dostignuća na području pravne informatike kreću se u pravcu konstruisanja **inteligentnih**, tj. visoko sofisticiranih *pravni ekspertnih informacionih sistema (legal expert systems)* primenom metoda tzv. **veštačke inteligencije (artificial intelligence - "AI")**. [4]

Korišćenje **informatičke tehnologije u upravnoj organizaciji** može se odnositi praktično na sve oblike aktivnosti koje se obavljaju: od **elektronske obrade teksta** i **automatske obrade podataka**, do **projektovanja** unutrašnje organizacione strukture.[5] Veliki deo upravnih poslova takve je prirode da se njihovo obavljanje može *standardizovati*, odnosno u uslovima aplikacije informatičke tehnologije i *automatizovati*. U svakom slučaju, primena informatičke tehnologije i korišćenje visoko-tehnoloških organizacionih metoda i sredstava u radu uprave *zavisiće* od učestalosti obavljanja rutinskih slova, odnosno od potrebne količine i vrsta informacija za donošenje odgovarajućih upravnih odluka, i obavljanja upravnih poslova.[6]

### 2. UPOTREBA KOMPJUTERA PRI DONOŠENJU UPRAVNIH AKATA

Već više od pola veka teorijsko računarstvo pokušava da odgovori na pitanje da li se odlučivanje

može programirati, odnosno da li računara možemo obavljati i takve složene mentalne aktivnosti kao što su donošenje pravnih odluka.[7]

Računari mogu biti korišćeni za odlučivanje samo u jednostavnim slučajevima koji se ponavljaju na identičan način (tzv. tipični ili standardni slučajevi). U složenijim slučajevima računari se ne mogu koristiti za neposredno pravno odlučivanje, već samo za pripremanje odluke, odnosno sakupljanje činjeničnih i pravnih informacija i za njihovu obradu. Međutim, ni u jednom ni u drugom slučaju kompjuter **ne zamenjuje čovek** kao subjekta odlučivanja.

Proces upravnog odlučivanja u određenim upravnim stvarima pokazuje se mnogo jednostavnijim nego u drugim pravnim oblastima. Upravni organi su u situaciji da svakodnevno i masovno rešavaju određene slučajeve koji se na isti ili sličan način ponavljaju što je naročito pogodno za kompjutersku obradu.

Primena kompjuterske tehnologije u procesu donošenja upravnih akata može se sistematizovati u sledeće oblasti[8]: a) prikupljanje, memorisanje, pretraživanje i obrada podataka o činjenicama koje su pravno relevantne za odlučivanje u upravnim stvarima; b) prikupljanje, memorisanje i pretraživanje podataka o pravnim izvorima; c) pravni ekspertni sistem; d) tehnička obrada upravnih akata.

Mogućnost programiranja upravnih odluka i donošenja "**automatskih**" upravnih akata prvenstveno je vezana za skraćeni upravni postupak u oblastima kao što su finansije (porezi, takse i sl), zatim penzijsko i invalidsko osiguranje, izračunavanja plata itd. Ovo se posebno odnosi na razna uverenja i potvrde, koje iako nemaju karakter formalnog upravnog akta, predstavljaju značajne upravne odluke. Postupak njihovog izdavanja moguće je skoro u potpunosti automatizovati, naročito kada se podaci iz odgovarajućih evidencije vode automatski. Sa druge strane, u mnogim upravnim stvarima računari se mogu koristiti za pripremanje podloge za odlučivanje, u smislu da stavljaju na raspolaganje informacije za upravnu odluku. S tim u vezi moguće je razlikovati dve vrste upravnih stvari: **računarski primerene** i **računarski neprimerene upravne stvari**.

Tako, postoje upravne oblasti u kojima se o pravima, obavezama i pravnim interesima stranaka može veoma precizno, potpuno i brzo rešiti uz pomoć odgovarajućih računskih programa (npr. u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, poreza, produženje važenja saobraćajnih i vozačkih dozvola, izdavanje putnih isprava, ličnih karata, građevinskih i trgovačkih dozvola itd).[9] Ovo je takođe slučaj i sa skraćenim postupkom pred sudijama za prekršaje (tzv. mandatni postupak).

Analize pokazuju da **računarski primerene upravne stvari** predstavljaju one upravne stvari koje odlikuje jednostavnost, masovnost i mogućnost formalizacije. Tako, poreske stvari i saobraćajne upravne stvari prevazilaze sve ostale u pogledu mogućnosti upotrebe računara u njihovom rešavanju, mada je upotreba računara dostigla veoma visoki nivo na i području penzijskog i invalidskog osiguranja.[10]

S druge strane, postoje mnoge upravne stvari koje su **računarski neprimerene upravne stvari** jer ih nije moguće rešavati pomoću računara, jer računar može samo pružiti izvesnu tehničko-informativnu pomoć, ali ne i doneti upravnu odluku u celini. U ovim stvarima upotreba računara se sastoji u prikupljanju, memorisanju, prenošenju i prezentaciji odgovarajućih činjeničnih i pravnih informacija koje su relevantne za rešavanje date upravne stvari. Međutim, i kod ovakvih upravnih stvari upotreba računara ima ogroman značaj jer olakšava proces odlučivanja na taj način što relevantne činjenice i okolnosti za veoma kratko vreme obrađuje, čime se znatno podiže efikasnost rada uprave. Kompjuterska tehnologija kod ovakvih upravnih stvari može poslužiti kao **pomoćno i tehničko sredstvo** za brzo i pouzdano pretraživanje i prenos relevantnih podataka i informacija. Upotreba računara se ovde sastoji u obavljanju niza tehničko-pripremnih poslova koji prethode "ključnom trenutku" donošenja odluke, a koji inače angažuju ogroman deo energije i vremena u radu upravnih službenika.

Donošenje upravnih odluka i izdavanje upravnih akata mogu se posmatrati kao specifična **informaciona administrativna usluga**. Upravni akt donet putem računara predstavlja relativno planiranu i računarskim programom determinisanu logičku formu zaključivanja za odgovarajući model standardne tipične situacije, dok upravnopravno odlučivanje u ovakvim slučajevima postaje planirana i kontrolisana aktivnost (u društvenom, pravnom i tehničkom smislu).[11] Izmenjena tehnologija donošenja upravnih akata, međutim, **ne menja pravnu suštinu akata**, iako utiče na nova shvatanja o nekim njegovim karakteristikama kao što su autoritativnost, svojstvo donosioca akta i dr.

### 3. PRAVNA PITANJA U VEZI SA UPRAVNIM AKTIMA DONETIH SREDSTVIMA KOMPJUTERSKE TEHNOLOGIJE

Kompjuteri se mogu korisno upotrebiti ne samo pri prikupljanju informacija u cilju pripremanja upravne odluke, već i za **preuzimanje dela neposrednog odlučivanja o upravnoj stvari** kada im na raspolaganju stoje odgovarajuće pravne i činjenične informacije. Na ovaj način je teorijski i praktično moguće "da računar bude tako programiran da donese

odluku u upravnom postupku".[12] To praktično znači da je proces odlučivanja u upravnom postupku izdavanjem upravnih akata u određenim, tzv. tipskim (računarski primerenim) upravnim stvarima moguće "automatizovati"[13]. Programirano donošenje upravnog rešenja o pravima i obavezama u upravnim stvarima, međutim, otvara i izvesna pitanja i probleme, posebno u vezi sa pravnim dejstvom i važenjem ovih, "automatskih" upravnih akata.

Osnov pravnog dejstva i važenja upravnog akta kao konkretnog pravnog akta je zakon (opšta norma). U postupku "automatskog" donošenja upravnih akata takođe dolazi do primene odgovarajućih zakonskih normi na konkretne činjenične informacije, pri čemu tu operaciju umesto čoveka obavlja računar na osnovu odgovarajućeg programa. **Proces odlučivanja u ovim slučajevima je programiran**, a informacije na osnovu kojih se odlučivanje obavlja su formalizovane. U ovom slučaju dolazi to tzv. reformalizacije zakona i pravnih normi sadržanih u njima. **Reformalizacija zakona** znači da se jedan (pravno) formalizovan sistem prevodi u drugi takođe formalizovan sistem koji, međutim, nije pravne, već matematičke vrste. Otuda, proces reformalizacije predstavlja odgovarajuću matematičku aktivnost koja se vrši na osnovu odgovarajućih matematičkih zakona[14]. Međutim, osnovni problem je u tome što sam postupak reformalizacije, po pravilu, nije pravno regulisan. Zbog toga se sa formalnog stanovišta može dovesti u pitanje pravno dejstvo i važenje upravnih akata donetih na ovaj način. Otuda i određene dileme u pogledu formalne zakonske utemeljenosti "automatskih" upravnih akata. Iz toga ponekad može proizaći i suštinski neosnovan zaključak da "automatski" upravni akti ne proizvode puna pravna dejstva, pa čak i da su ovako doneti upravni akti pravno nevažeći.

U ovom kontesktu treba spomenuti i još jedno važno pitanje koje može da izazove određene probleme u vezi sa "automatskim" donošenjem upravnim aktima putom kompjutera. Ovo pitanje je u teoriji poznato kao tzv. **problem ostatka** koji se javlja pri prevodenju pravnih normi sa govornog na mehanički jezik.[15]

## LITERATURA

- [1] Arthur R. Miller, *The Assault On Privacy - Computers, Data Banks and Dossiers*, Ann Arbor, 1971, str. 10.
- [2] Uporedi: I.Snellen *et alia*, *Information Technology and The Law*, Lelystad, 1991.
- [3] Uporedi: Jon Bing, *Handbook of Legal Information Retrieval*, Amsterdam-New York-Oxford, 1984; *Informatique et droit en Europe*, Bruxelles, 1984; A.Flory, H.Corze, *Informatique Juridique*, Paris, 1984; Stevan Lilić, *Pravna informatika*, Beograd, 1991, i dr.
- [4] Uporedi: Giovanni Sartor, *Artificial Intelligence and Law*, Oslo, 1993; Richard Susskind, *Legal Expert Systems*, Oxford, 1989; Stevan Lilić, *Expert Systems and Citizens in Public Administration*, Organization and Information Systems, Volume 2, Bled, 1989, str. 771-776, i dr.
- [5] Uporedi: Klaus Grimmer, *Informationstechnik in öffentlichen Verwaltungen*, Basel-Boston-Stuttgart, 1986, i dr.
- [6] Jean-Paul Baquiast, *Nouvelles technologies et reforme administrative*, Revue Française d'Administration Publique, no. 37, Paris, 1986, str. 9-16.
- [7] Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo*, 2. izdanje, Beograd, 1998.
- [8] Damir Aviani, *Interakcija informacijske tehnologije i prava*, Pravni vjesnik, Osijek, 2/1990, str. 210; Dragan Prlja, *Pravni ekspertni sistemi*, Kompjuteri i pravo, Beograd, 1-2/1993, str. 43.
- [9] Prilagodavanje informatičkih tehnika (blok - dijagrami i mrežne tehnike, naprimer PERT), na postupak izdavanja trgovačkih dozvola od strane opštine Bolonja, vidi: Mario Lozano, *L'informatica e l'analisi delle procedure giuridiche*, Unicopli, Milano, 1989.
- [10] Ocenjuje se da se danas u Sloveniji u dve trećine ukupno vođenih pravnih postupaka, pomoću računara izrađuju ili pripremaju upravne odluke, vidi: Franc Pelko, *Uporaba moderne tehnologije v postopkih za uveljavljanje pravic v Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja u SR Sloveniji*, Vestnik Inštituta za javno upravo, br. 1-2, 1989, str. 45-59; Rupko Godec, *Uporaba moderne tehnologije v upravnih in samoupravnih postopkih*, Vestnik Inštituta za javno upravo, br. 1-2, 1989 str. 32.
- [11] Predrag Dimitrijević, *Upravni akti i savremena tehnologija*, Ekonomika, Niš, 1995, str. 100.
- [12] Borislav Milić, *Upravni postupak i savremeni sistem informacija za državne organe, organizacije i zajednice u SFRJ*, Pravni fakultet, Beograd, str. 329-330.
- [13] "Automatski" (programirani) upravni akt bi bio takav akt pri čijem donošenju su korišćeni računari koji su neposredno oblikovali konkretnu normativnu sadržinu akta, a na osnovu prethodno napravljenih programa (Lovro Šturm, *O napačnih ali pomotnih avtomatsko izdelanih upravnih aktih*, Vestnik Inštituta za javno upravo, Ljubljana, 1-2/1978, str. 62).
- [14] C.A.R. Hoare, *The Mathematics of Programming*, Byte, 8/1986, str. 115.
- [15] Usled nemogućnosti apsolutnog prevodenja pravnog jezika na jezik računara može se javiti "problem ostatka". Problem prevodenja bez ostatka je centralni problem reformalizacije prava, pa u tom cilju postoje razne tehnike reformalizacije (A. Strasser, J. Scneeberge, *Ein Ansatz zur Formalisierung von Recht*, COMPLEX, Norwegian Research Center for Computers and Law, Oslo, 13/1988).

## Programski odbor

Dr Srđan Stanković, Elektrotehnički fakultet, Beograd  
Dr Novak Jauković, Elektrotehnički fakultet, Podgorica  
Dr Zoran Jovanović, Elektrotehnički fakultet, Beograd  
Dr Dejan Popović, Elektrotehnički fakultet, Beograd  
Dr Veljko Milutinović, Elektrotehnički fakultet, Beograd  
Dr Srbijanka Turajlić, Elektrotehnički fakultet, Beograd  
Dr Ljubiša Stanković, Elektrotehnički fakultet, Podgorica  
Dr Milan Popović, Elektrotehnički fakultet, Podgorica  
Dr Branko Lazarević, Fakultet org. nauka, Beograd  
Dr Jovan Popović, Saobraćajni fakultet, Beograd  
Dr Miroslav Mataušek, Elektrotehnički fakultet, Beograd  
Dr Vesna Živković, Institut Mihajlo Pupin, Beograd  
Dr Sanja Vraneš, Institut Mihajlo Pupin, Beograd  
Dr Dušan Teodorović, Saobraćajni fakultet, Beograd  
Dr Miroslav Bojović, Elektrotehnički fakultet, Beograd  
Dr Milo Tomašević, Elektrotehnički fakultet, Beograd  
Dr Zoran Božović, Centar za mult. disc. studije, Beograd  
Dr Stevan Lilić, Pravni fakultet, Beograd  
Dr Dušan Petrovački, Tehnički fakultet, Novi Sad  
Dr Mile Stojčev, Elektronski fakultet, Niš  
Dr Miodrag Đukanović, Institut Nikola Tesla, Beograd  
Dr Milan Milosavljević, Inst. za primenjenu mat., Beograd  
Dr Lav Ivanović, Prirodno-matematički fakultet, Beograd  
Dr Snežana Simić, Medicinski fakultet, Beograd  
Dr Zora Konjević, Tehnički fakultet, Novi Sad  
Dr Dušan Starčević, Fakultet org. nauka, Beograd

## Organizacioni odbor

Dr Novak Jauković, Elektrotehnički fakultet, Podgorica  
Dr Srđan Stanković, Elektrotehnički fakultet, Beograd  
Momo Dapčević, Sekretarijat za razvoj Crne Gore  
Dr Srbijanka Turajlić, Elektrotehnički fakultet, Beograd  
Dr Dejan Popović, Elektrotehnički fakultet, Beograd  
Dr Milan Popović, Elektrotehnički fakultet, Podgorica  
Mr Dragan Perović, Elektrotehnički fakultet, Podgorica  
Božo Šibalić, Atelje Makarije, Podgorica  
Mr Milovan Radulović, Elektrotehnički fakultet, Podgorica