

NOVI ZUP: DUGOTRAJNI OPROŠTAJ OD ŠALTERA

SAŽETAK

Ova analiza se fokusira na očekivane pogodnosti Zakona o upravnom postupku. Imenovanje **ovlašćenih službenika** za vođenje upravnog postupka i donošenje rješenja, kao i **razmjena podataka po službenoj dužnosti**, neki su od noviteta koje donosi zakonski okvir. Međutim, neophodno je obezbijediti dodatne predulove za njihovu potpunu primjenu.

Na osnovu 11 pravilnika ministarstava, koji su bili na Vladi tokom 2017. godine zbog usklađivanja sa ZUP-om, **neujednačen je trend poštovanja pravila da se imenuje ovlašćeni službenik za donošenje rješenja u upravnom postupku**. Šest ministarstava u potpunosti prati ovo pravilo. Pet ministarstava određenim službenicima povjerava samo vođenje postupka, ostavljajući time mogućnost da se starješina i dalje „pita za sve“. Negativne odlike ovakvog pristupa, osim u neefikasnosti i prevelikom opterećenju najviših pozicija, ogledaju se i u politizaciji postupaka. Ovakav trend ogleda se i na lokalnom nivou, prema odgovorima koje smo prikupili od skoro 40 organa lokalne uprave.

Razmjena podataka po službenoj dužnosti propisana je kao načelo, sa ciljem da se građani rasterete obaveze prikupljanja hrpe dokumenata kako bi im bila isporučena neka javna usluga. Može se desiti da ostane samo dobra namjera, s obzirom na to da je jaz između različitih službenih evidencija u posjedu javne uprave teško premostiti. **Trenutno, državni organi vode 153 elektronska registra, ali ne postoji jedinstvena evidencija svih registara u posjedu javne uprave.**

Do 2020. godine, predviđeno je povezivanje svih postojećih elektronskih registara. Međutim, nije vidljiva strateška namjera da se digitalizuju registri koji su i dalje dostupni jedino u papirnom formatu. Iako uporedna iskustva nameću potrebu pružanja smjernica za razmjenu podataka po službenoj dužnosti, Vlada nije donijela obavezujuće uputstvo za javnopravne organe, koji primjenjuju ovu obavezu.

Javnopravni organi u **većoj mjeri treba da koriste mogućnost imenovanja ovlašćenih službenika za donošenje rješenja u upravnom postupku**. Vlada treba da donese obavezujuće uputstvo o razmjeni podataka o službenoj dužnosti i omogući efikasnu razmjenu podataka između većine registara koje vode javnopravni organi.



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

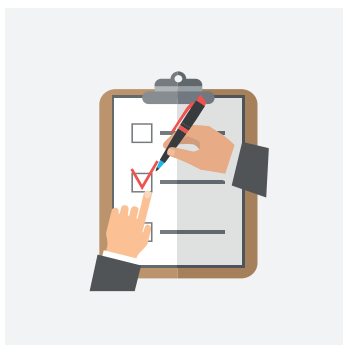
Ova analiza nastala je u okviru projekta „Civilno društvo za dobru upravu: Da služi i zasluži!“, koji sprovode Institut alternativa, Bonum, Natura, Novi horizont i Centar za istraživačko novinarstvo, a finansiraju Evropska unija u okviru programa podrške razvoju lokalnih organizacija civilnog društva i Balkanski fond za demokratiju (BTD), projekat Njemačkog Maršalovog fonda SAD (GMF). Sadržaj analize predstavlja isključivu odgovornost autora i ni na koji način ne odražava stavove donatora.

UVOD

Reforma javne uprave u Crnoj Gori je kontinuiran proces, koji traje od 2002. godine, od kada je na snazi treća po redu Strategija reforme javne uprave za period 2016-2020.¹ Ključni cilj Strategije je „stvaranje efikasno i servisno opredijeljene javne uprave, koju karakteriše rast povjerenja građana u njen rad“.

Jedan od najvažnijih preduslova za efikasnije ostvarivanje prava građana pred upravom predstavlja dobar normativni okvir kojim se regulišu pitanja upravnog postupka u Crnoj Gori. Novi zakon o upravnom postupku (ZUP) počeo je da se primjenjuje 1. jula 2017. godine.² Prvobitno je bilo predviđeno da će primjena Zakona otpočeti 1. januara 2016. godine, ali je taj rok u međuvremenu tri puta odlagan. Kao razlog za odlaganje, navođena je potreba obezbjeđenja neophodnih preduslova za efikasnu primjenu novih rješenja, prije svega u pogledu usaglašavanja posebnih propisa sa rješenjima iz ZUP-a.

Prema rezultatima istraživanja javnog mnjenja, koje je za potrebe Instituta alternativa



sprovela agencija Ipsos, građani uslugama javne uprave daju srednju ocjenu. Sličan je broj građana koji su zadovoljni uslugama javne uprave (40%) i onih koji nijesu (44%). Ipak, više je onih koji su veoma nezadovoljni (12%), nego onih koji su veoma zadovoljni (7%).³ Neefikasnost je najčešći razlog za nezadovoljstvo građana uslugama, dok skoro polovina građana smatra da se zahtjevi javnoj upravi rješavaju veoma sporo (49%).

Cilj ove analize je da pruži kritički osvrt na najvažnije novine iz ZUP-a u kontekstu efikasnijeg pružanja javnih usluga, osvijetli njihov moguć značaj za građane i analizira potencijalne domete novih rješenja. U tu svrhu, analizirali smo dostupna dokumenta kao i zvanične odgovore, koje smo dobili na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Kratki upitnik organima lokalne uprave takođe je proslijeđen sa ciljem da se dodatno osvijetle određeni preduslovi za primjenu Zakona na lokalnom nivou. Nalazi i intervjui sprovedeni za potrebe pripreme izvještaja „Reforma javne uprave: Koliko daleko je 2020?“⁴ su takođe korišćeni kao izvor podataka, a obavljen je i dodatni intervju sa načelnicom Direkcije za elektronske registre u Ministarstvu javne uprave.

¹ / Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2016-2020. godine, Vlada Crne Gore, jul 2016. godine, dostupna na: <http://www.mju.gov.me/biblioteka/strategije> (pristup 22.12.2017. godine).

² / Zakon o upravnom postupku („Službeni list Crne Gore“, br. 056/14 od 24.12.2014, 020/15 od 24.04.2015, 040/16 od 30.06.2016, 037/17 od 14.06.2017).

³ / Percepcija javne uprave: Istraživanje javnog mnjenja, IPSOS agencija za potrebe Instituta alternativa, februar 2017. godine.

⁴ / Izvještaj je dostupan na sajtu Instituta alternativa: <http://institut-alternativa.org/reforma-javne-uprave-koliko-daleko-je-2020/>

U fokusu analize su dva nova instituta koji se odnose na:

1. delegiranje ovlaštenja za donošenje upravnih akata;
2. razmjenu podataka iz evidencija javnopravnih organa po službenoj dužnosti.

U prvom dijelu dat je osvrt na trend tokom 2017. godine, u pogledu imenovanja posebnih službenika za upravno postupanje i odlučivanje u organima državne uprave. Drugi dio se fokusira na obavezu razmjene podataka neophodnih za rješavanje u upravnom postupku, koja je sada na teretu organa umjesto na teretu građana. Date su i preporuke za unapređenje primjene novih instituta, kao i za izvještavanje o njihovoj primjeni.

DELEGIRANJE OVLAŠĆENJA – UPRAVA BLIŽA GRAĐANIMA

Dosadašnja rješenja iz ZUP-a u dijelu ovlaštenja za donošenje upravnih akata afirmisala su tzv. „hijerarhijski pristup“ u donošenju upravnih akata. To je značilo da se gotovo sve odluke donose na najvišem nivou organa uprave (ministar, sekretar, direktor, itd). Ovakva rješenja su donosila visok rizik političkog uticaja na donošenje određenog upravnog akta. Takođe, hijerarhijska organizacija procesa donošenja odluka u suprotnosti je sa pravilom



dobre upravne prakse, po kojoj stručnost i ovlaštenje za odlučivanje treba da su kod onih koji su najbliži korisniku upravne usluge.⁵

Novi ZUP na drugačiji način uređuje pitanje određivanja i ovlaštenja za vođenje upravnog postupka i uspostavlja delegaciju nadležnosti kao pravilo, čime se stavlja u prvi plan lice koje vodi upravni postupak i donosi upravni akt (ovlašćeno službeno lice). Naime, Zakon propisuje da upravni postupak vodi i rješenje donosi, u skladu sa ovim zakonom, ovlašćeno službeno lice, određeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji javnopravnog organa.

Pozitivni efekti ovakvog rješenja mogli bi dovesti do:

- **Kvalitetnijih upravnih akata** - za očekivati je da će odluka koju donese službenik koji vodi postupak odgovarati utvrđenom činjeničnom stanju. To će rezultirati smanjenjem broja upravnih odluka koje je poništio Upravni sud;
- **„Bržih“ postupaka i efikasnijeg ostvarivanje prava građana** – nacrti odluka neće čekati potpisivanje starješine organa koje može duže da potraje;

⁵ / Koncept za izradu novog zakona o opštem upravnom postupku, Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2011. godine.

- **Smanjenja rizika od politizacije odluka** - nivo donošenja odluka spušta se sa političkog na profesionalni nivo u javnopravnim organima;
- **Približavanja uprave građanima** - odluke donosi službenik koji je tokom postupka u direktnoj interakciji sa građaninom;
- **Jačanja sistema odgovornosti ovlašćenih službenika za kvalitet donesenih odluka** - lakše je uspostaviti odgovornost kroz praćenje sudbine tih odluka u postupcima po žalbi/tužbi. Ukoliko se određenom službeniku od 10 donesenih upravnih akata na višim instancama poništi npr. 6, onda je to jasan znak da je potrebno ili dodatno obučiti tog službenika, ili ga prerasporediti na druge poslove jer je očigledno da šteti interesu organa i građana.

PRAKSA DELEGIRANJA NE MORA BITI PRAVILO

Zakonom se propisuje velika mogućnost ograničavanja principa delegiranja ovlašćenja za upravno odlučivanje na niže službeničke nivoe. Naime, u situacijama kada u javnopravnom organu nije određeno ovlašćeno službeno lice, rješenje u upravnom postupku donosi starješina tog organa. To stvara mogućnost da se uspostavi dominantna praksa da se

Primjera radi, u Ministarstvu ekonomije, na poziciji samostalnog savjetnika i u Direkciji za procjenu i transformaciju, sistematizovani su samo poslovi koji se odnose na vođenje prvostepenog upravnog postupka, ali se ne navodi i donošenje rješenja. Dakle, nije određeno da će donositi rješenja, pa se izvodi zaključak da će, saglasno ZUP-u, to i dalje raditi starješina.

u pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ne prepoznaju službenici kojima će se, pored vođenja postupka, u ovlašćenja odrediti i donošenje rješenja, pa se na takav način odlučivanje ponovo vraća u ruke starješina.

Čak i u slučajevima kada su određeni službenici za upravno odlučivanje, to u praksi ne mora da znači da će njima biti dominantno povjereno donošenje upravnih rješenja. U Komentaru na Zakon o upravnom postupku navodi se da, uprkos tome što

je određeno službeno lice koje je ovlašćeno za donošenje rješenja, a rješenje donese starješina javnopravnog organa, to ne treba da bude razlog za pobijanje rješenja, pod uslovom da je upravno odlučivanje među ovlašćenjima starješine.⁶

U cilju jasnije slike o dosadašnjem napretku u imenovanju ovlašćenih službenika za upravno odlučivanje u praksi, analizirani su prijedlozi pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave razmatrani od početka 2017. godine do sredine

⁶ / Sreten Ivanović, Komentar na novi Zakon o upravnom postupku, Podgorica, strana 143.

oktobra. Riječ je o ukupno 11 pravilnika, koji su u ovom periodu predvidjeli izmjene u cilju usklađivanja sa ZUP-om.⁷ Za donošenje zaključaka značajno je to da li se za određena radna mjesta na kojima se vodi upravni postupak, istovremeno daje ovlašćenje i za donošenje odluke. Ako to nije slučaj, onda se odstupa od osnovnog principa ZUP-a, na način što se određuju službenici samo za vođenje postupka, dok se donošenje odluke i dalje prećutno može ostaviti starješini.

Na osnovu analiziranih pravilnika, neujednačen je trend poštovanja pravila da se imenuje ovlašćeni službenik za donošenje rješenja u upravnom postupku. U pravilnicima šest ministarstava jasno se prepoznaje ovlašćenje službenika koji vode postupke da ujedno i donose rješenja (Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja i Ministarstvo unutrašnjih poslova). Kada su u pitanju četiri analizirana pravilnika, službenicima koji rade na upravnim postupcima se u pravilniku utvrđuju samo poslovi vođenja postupka, dok se poslovi donošenja rješenja ne prepoznaju. Time se postavlja pitanje da li će u ovim situacijama rješenja donositi starješina organa, čime bi se obesmisllilo pravilo iz ZUP-a i otvorio prostor za primjenu izuzetka. U Pravilniku Ministarstva javne uprave se uočava specifično rješenje po kome se poslovi vršenja upisa NVO i političkih partija u registre sistematizuju na službeničke pozicije, dok je ovlašćenje za donošenje odluka određeno u nadležnost generalnog direktora. Tu se postavlja pitanje ko donosi rješenja o upisu NVO i političkih partija u registar - službenici koji vode postupak ili generalni direktor.

Imajući u vidu veliki broj akata o unutrašnjoj organizaciji lokalnih organa uprave, sa ciljem da se bliže upoznamo sa dinamikom imenovanja ovlašćenih službenika sproveli smo anketu elektronskim putem, koju smo poslali na adrese 101 sekretarijata lokalnih samouprava. Dobili smo ukupno 39 odgovora, dakle procenat dobijenih odgovora u odnosu na adrese kojima smo se obratili je 38% (34 pisana odgovora na anketu, i pet dodatnih odgovora telefonskim putem). Iako nijesmo dobili odgovore od svih sekretarijata, samo od dvije lokalne samouprave nije stigao nikakav odgovor – ni od jednog sekretarijata. Riječ je o opštinama Gusinje i Herceg Novi.

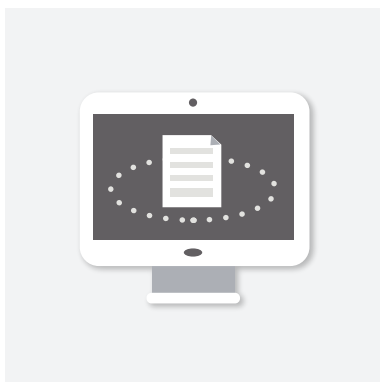
Iako prikupljene informacije ne pružaju cjelovitu sliku, one govore o određenim trendovima, koji se poklapaju sa neujednačenom praksom na centralnom nivou. Naime, u većina sekretarijata, njih 20, nijesu imenovana ovlašćena lica, dok u preostalih 19 jesu.

⁷ / Za Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo pravde, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo kulture, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo javne uprave. Više se može naći na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016

Ipak, i u sekretarijatima u kojima su imenovana ovlašćena lica, pravi se razlika između ovlašćenja vođenja upravnog postupka i donošenja rješenja. Primjera radi, u Sekretarijatu za poljoprivredu i ruralni razvoj Opštine Bar, iako su odgovorili da ovlašćena službena lica i vode upravni postupak i donose rješenja u upravnom postupku, i dalje rješenja potpisuje sekretar. Na drugoj strani, određeni organi u opštinama Kolašin, Nikšić i Bijelo Polje, sudeći prema odgovorima, iako nemaju posebno sistematizovana radna mjesta za ovlašćene službenike, imaju interne procedure izdavanja ovlašćenja službenicima koji vode postupak. Dodatno, iz Opštine Nikšić su naveli da čekaju najavljene izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Zakona o lokalnoj samoupravi, kako bi sproveli organizacione izmjene koje će obuhvatiti i imenovanje ovlašćenih službenika.

RAZMJENA PODATAKA PO SLUŽBENOJ DUŽNOSTI: DOBRA NAMJERA, NEOPHODNI DODATNI PREDUSLOVI

Zakon o upravnom postupku propisuje da podatke o činjenicama o kojima se vode službene evidencije, bez obzira u kojoj se formi vode (pisanoj, elektronskoj i dr.) ovlašćeno



službeno lice pribavlja po službenoj dužnosti. Ovakvo zakonsko određenje bi trebalo da doprinese manjem administrativnom opterećenju za stranke, na način da one neće biti u obavezi da „od organa do organa“ prikupljaju uvjerenja iz službenih evidencija, neophodnih za ostvarivanje određenog prava.

Efikasna praktična primjena ovog rješenja je uslovljena određenim preduslovima. Naime, pozitivni efekti razmjene podataka po službenoj dužnosti očekivani su isključivo ako se ova razmjena vrši kroz jedinstveni informatički sistem ili na drugi način koji garantuje efikasnost. To podrazumijeva da službenik koji vodi postupak i donosi odluku može u kratkom periodu provjeriti činjenice iz drugih službenih evidencija, umjesto da stranka ide od organa do organa prikupljajući raznorazna uvjerenja. Sa druge strane, ukoliko se razmjena podataka po službenoj dužnosti ne vrši kroz elektronsku platformu, standardno pribavljanje podataka kroz papirnu formu može trajati znatno duže.

JAZ IZMEĐU SLUŽBENIH EVIDENCIJA JE TEŠKO PREMOSTITI

Da bi se na pravi način shvatile prednosti obavezivanja organa da razmjenjuju podatke po službenoj dužnosti, kako bi udovoljili zahtjevima korisnika javnih usluga, neophodna je analiza tehničkih pretpostavki na osnovu koje je ovu razmjenu uopšte moguće vršiti na efikasan način.

Član 13, Zakona o upravnom postupku propisuje načelo pribavljanja podataka po službenoj dužnosti:

„Javni organ prilikom odlučivanja u upravnom postupku, po službenoj dužnosti vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke iz službenih evidencija i registara, koje vodi taj javni organ, odnosno drugi nadležni organ, osim ako je pristup tim podacima ograničen u skladu sa zakonom.“

U Strategiji reforme javne uprave 2016-2020, kao jedan od strateških ciljeva, definirana je „obezbjedena interoperabilnost registara i dostupnost podataka iz registara za korisnike“. Interoperabilnost podrazumijeva „funkcionalnost elektronskih registara i informacionih sistema koja omogućava međusobnu razmjenu dokumenata i podataka u elektronskom obliku preko Sistema za elektronsku razmjenu podataka“.⁸

Preduslov za razmjenu podataka između registara predstavlja postojanje jedinstvenog informacionog sistema za elektronsku

razmjenu podataka između državnih organa i organa državne uprave (JISERP). Uspostavljanje ovog sistema je predviđeno Zakonom o elektronskoj upravi u roku od dvije godine nakon početka primjene ovog zakona – dakle, do sredine 2016. godine. Međutim, Zakon i podzakonski akti prvobitno uopšte nijesu precizirali rok u kojem državni organi i organi državne uprave treba da se „prikluče“ na ovaj sistem, što bi trebalo da bude otklonjeno zakonskim izmjenama, koje su stavljene na javnu raspravu u oktobru 2017. godine.⁹

Prema podacima dobijenim na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, trenutno su **153 elektronska registra u posjedu državnih organa**. Strategija reforme javne uprave nastoji da njihova interoperabilnost – mogućnost da se međusobno razmjenjuju podaci iz ovih registara do 2020. godine bude u potpunosti ostvarena. Međutim, osim evidencije o elektronskim registrima državnih organa, čije je vođenje regulisano posebnim

⁸ / Uredba o sadržaju i načinu vođenja podataka u jedinstvenom informacionom sistemu za elektronsku razmjenu podataka, Vlada Crne Gore, jul 2015. godine.

⁹ / Nacrt zakona o izmjenama i dopunama zakona o elektronskoj upravi, Ministarstvo javne uprave, oktobar 2017. godine, dostupan na: <http://www.mju.gov.me/vijesti/177016/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-elektronskoj-upravi.html> (pristup 22.12.2017. godine).

Pravilnikom¹⁰, ne postoji ažurna jedinstvena evidencija o svim registrima (službenim evidencijama) na jednom mjestu.

Prema Informaciji iz 2014. godine, državni organi raspolažu sa više od 300 javnih registara koji se razlikuju po broju, vrsti podataka, načinu vođenja podataka, kao i po mogućnosti razmjene podataka sa drugim organima.¹¹ Javni registri ne obuhvataju sve službene evidencije, ali je indikativno poređenje broja javnih registara iz 2014. godine sa brojem evidentiranih elektronskih registara tri

Državni organi trenutno vode 153 registra u elektronskom obliku. Međutim, nepoznat je ukupan broj registara u posjedu javne uprave, koji bi trebalo da bude polazna osnova za unapređenje razmjene podataka po službenoj dužnosti.

godine kasnije, jer je javnih registara bilo duplo više. Dodatno, za cjelokupno sagledavanje situacije, neophodno je imati u vidu da je ukupan broj javnih registara, uključujući i lokalnu samoupravu, u 2014. godini iznosio više od 600. Ne postoji jedinstvena evidencija elektronskih registara na lokalnom nivou, iako se Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj upravi stvaraju pretpostavke da se jedinice lokalne samouprave uključe u razmjenu podataka po službenoj dužnosti elektronskim putem.¹²

Suštinski napredak u oblasti razmjene podataka zahtijeva da se, paralelno sa uspostavljanjem tehničkih pretpostavki u smislu jedinstvenog informacionog sistema, radi i na digitalizaciji i prebrojavanju svih postojećih javnih registara i drugih službenih evidencija. U Hrvatskoj, primjera radi, tzv. „metaregistar“, obuhvata osnovne informacije o svim registrima koje vode tijela javnog sektora, kao i uslove korišćenja podataka iz tih registara. Jedan od osnovnih ciljeva uspostavljanja metaregistra bio je i da se uključe službene evidencije koje se vode i na papiru radi cjelovitijeg pregleda.

Polazne osnove za uspostavljanje interoperabilnosti u Crnoj Gori zasnivaju se uglavnom na postojećim elektronskim registrima, a ne na paralelnom nastojanju da se na elektronski format prevedu ostali javni registri i službene evidencije. Samim tim, i dalje suštinski važno pitanje je efikasnost razmjene podataka po službenoj dužnosti ne-elektronskim putem, tj. fizičkim uvidom ili na upit.

¹⁰ / Pravilnik o evidenciji elektronskih registara i informacionih sistema državnih organa i organa državne uprave („Službeni list Crne Gore“, br. 027/15 od 29.05.2015).

¹¹ / Informacija o vođenju registara državne uprave i jedinica lokalne samouprave s prijedlogom mjera za unapređenje stanja, Vlada Crne Gore, decembar 2014. godine, dostupna na: <http://www.gov.me/biblioteka/Informacije?query=Unesite+pojam%3A&sortDirection=Asc&pageIndex=51&alphabet=lat> (pristup 31.10.2017. godine).

¹² / Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj upravi s Izvještajem sa javne rasprave, Vlada Crne Gore, dostupan na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/56 (pristup 29.12.2017. godine).

NENAUČENE LEKCIJE

Srbija je takođe počela da primjenjuje novi zakon o upravnom postupku 1. juna 2017. godine, sa istim ciljem da rastereti građane, kroz princip da se od građana mogu tražiti samo podaci neophodni za identifikaciju i dokumente koji potvrđuju činjenice o kojima se ne vodi službena evidencija, dok se ostali podaci moraju pribavljati i obrađivati po službenoj dužnosti. Zakon ide i korak dalje eksplicitno propisujući prekršajnu odgovornost službenika koji ne postupi u skladu sa ovim principom. Takođe, najprije je doneseno **Uputstvo**¹³, a zatim i **Uredba**¹⁴ o pribavljanju i ustupanju podataka o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija. Podatke iz svih evidencija službenici mogu da pribave na više načina - elektronskim uvidom, fizičkim uvidom u evidenciju ili na upit.

Prva iskustva u primjeni ovog rješenja su pokazala i moguće probleme na koje je ranije ukazano u ovom dokumentu. Naime, postavilo se pitanje cjelishodnosti ovakvog rješenja

U Crnoj Gori, ne postoji detaljna razrada načela razmjene podataka po službenoj dužnosti, niti je Vlada donijela obavezujuće uputstvo za organe koji primjenjuju Zakon kako bi se ovo opšte načelo konkretizovalo.

u slučajevima kada službenici moraju službenim putem tražiti podatke iz evidencija drugih organa.¹⁵

U Crnoj Gori, međutim, osim norme u članu 13 sada važećeg zakona o upravnom postupku, nema razrađenih smjernica za razmjenu podataka po službenoj dužnosti. Samim tim, uporedna iskustva i potencijalni izazovi, nijesu iskorišćeni za izradu obavezujućih smjernica za razmjenu

podataka po službenoj dužnosti. U Ministarstvu javne uprave formirana je Direkcija za upravni postupak i slobodan pristup informacijama, sa zadatkom da, između ostalog, izdaje stručna uputstva i instrukcije u primjeni zakona kojim se uređuje upravni postupak. Takođe, objavljeni su Komentar Zakona¹⁶ i Priručnik za primjenu Zakona o upravnom postupku¹⁷. Međutim, oni ne sadrže detaljniju razradu načela razmjene podataka po službenoj dužnosti, niti je Vlada donijela obavezujuće uputstvo za organe koji primjenjuju Zakon kako bi se ovo opšte načelo konkretizovalo.

¹³ / Uputstvo o primjeni odredaba čl. 9 i 103 Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 18/16), kojima je regulisana razmjena podataka o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija.

¹⁴ / Uredba o pribavljanju i ustupanju podataka o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, „Službeni glasnik RS“, broj 56 od 7. juna 2017. godine.

¹⁵ / Više vidjeti na: <http://www.pravniportal.com/prvi-dana-primene-novog-zakona-o-upravnom-postupku/> (pristup 15.9.2017. godine)

¹⁶ / Sreten Ivanović, Komentar na novi Zakon o upravnom postupku, Podgorica.

¹⁷ / Đorđije Blažić, Priručnik za primjenu Zakona o upravnom postupku, maj 2015. godine.

ŠTA DALJE?

Donošenjem i početkom primjene novog ZUP-a stvoren je okvir za efikasnije funkcionisanje javnopravnih organa. Ipak, domete rješenja iz ZUP-a ne treba precjenjivati, što pokazuju primjeri izazova sa kojima se suočava primjena instituta od kojih se očekuje da upravu približe građanima.

Delegiranje ovlašćenja za donošenje upravnih akata na službenike koji vode upravne postupke, teorijski gledano, može donijeti brojne boljtitke u praksi upravnog rješavanja. Ipak, ovakvo zakonsko rješenje nije uspostavljeno kao pravilo. Samim tim, delegiranje ovlašćenja za donošenje upravnih odluka na službenički-profesionalni nivo ne mora biti praksa, čime se otvara prostor da se ova dobra zakonska namjera obesmisli.

Praktična primjena pokazuje nedosljednosti, jer se u određenim situacijama službenicima koji vode postupke u isto vrijeme ne daje ovlašćenje donošenja upravnih akata, već to po osnovu zakonskog izuzetka, ostaje u rukama starješina. Time se zadržava politički uticaj na upravno odlučivanje.

Razmjena podataka iz evidencija javnopravnih organa po službenoj dužnosti je, u osnovi, dobar princip, koji rezultate može dati samo ako postoji visok nivo interoperabilnosti registara javnopravnih organa. Strateški planovi Vlade, međutim, kada je u pitanju uvezivanje registara ne obuhvataju u dovoljnoj mjeri paralelne procese koji bi omogućili da se, u prvom redu, prebroje svi javni registri i službene evidencije i da se „prevedu na elektronski format“, a zatim i priključe na jedinstveni informacioni sistem, kako bi se obezbijedila efikasnija razmjena podataka.

PREPORUKE:

- Javnopravni organi u većoj mjeri treba da koriste mogućnost imenovanja ovlašćenih službenika za donošenje rješenja u upravnom postupku;
- Vlada, u saradnji sa Ministarstvom javne uprave, treba da donese podzakonski akt o razmjeni podataka o službenoj dužnosti, koji će precizirati način i rokove pribavljanja i obrade podataka neophodnih za vođenje upravnog postupka i donošenje rješenja;
- Vlada treba da uspostavi tzv. metaregistar – registar svih registara koji su u posjedu javnog sektora u Crnoj Gori, kako bi se obezbijedile polazne osnove za efikasniju razmjenu podataka iz službenih evidencija;
- Prvi monitoring izvještaj o upravnom postupanju, koji priprema Ministarstvo javne uprave, treba da pruži cjeloviti pregled o delegiranju ovlašćenja za donošenje rješenja u upravnom postupku, i da pruži informacije o primjeni načela razmjene podataka po službenoj dužnosti u sklopu upravnog postupanja.

IZVORI:

- Đorđije Blažić, Priručnik za primjenu Zakona o upravnom postupku, maj 2015. godine.
- Informacija o vođenju registara državne uprave i jedinica lokalne samouprave s prijedlogom mjera za unapređenje stanja, Vlada Crne Gore, decembar 2014. godine, dostupna na: <http://www.gov.me/biblioteka/Informacije?query=Unesite+pojam%3A&sortDirection=Asc&pageIndex=51&alphabet=lat> (pristup 31.10.2017. godine).
- Koncept za izradu novog Zakona o opštem upravnom postupku, Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2011. godine.
- Milena Milošević, Reforma javne uprave: Koliko daleko je 2020?, Institut alternativa, jun 2017. godine, dostupan na: <http://institut-alternativa.org/reforma-javne-uprave-koliko-daleko-je-2020/>
- Nacrt zakona o izmjenama i dopunama zakona o elektronskoj upravi, Ministarstvo javne uprave, oktobar 2017. godine, dostupan na: <http://www.mju.gov.me/vijesti/177016/Poziv-za-javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-elektronskoj-upravi.html> (pristup 22.12.2017. godine).
- Pravilnik o evidenciji elektronskih registara i informacionih sistema državnih organa i organa državne uprave („Službeni list Crne Gore“, br. 027/15 od 29.05.2015).
- Percepcija javne uprave: Istraživanje javnog mnjenja, IPSOS agencija za potrebe Instituta alternativa, februar 2017. godine.
- Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektronskoj upravi s Izveštajem sa javne rasprave, Vlada Crne Gore, dostupan na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/56 (pristup 29.12.2017. godine).
- Prvi dan primene novog Zakona o upravnom postupku, Pravni portal, dostupno na: <http://www.pravniportal.com/prvi-dana-primene-novog-zakona-o-upravnom-postupku/> (pristup 15.9.2017. godine).
- Sreten Ivanović, Komentar na novi Zakon o upravnom postupku, Podgorica.
- Strategija za reformu javne uprave u Crnoj Gori za period 2016-2020. godine, Vlada Crne Gore, jul 2016. godine, dostupna na: <http://www.mju.gov.me/biblioteka/strategije> (pristup 22.12.2017. godine).
- Uputstvo o primjeni odredaba čl. 9 i 103 Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 18/16), kojima je regulisana razmjena podataka o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija.

- Uredba o sadržaju i načinu vođenja podataka u jedinstvenom informacionom sistemu za elektronsku razmjenu podataka, Vlada Crne Gore, jul 2015. godine.
- Uredba o pribavljanju i ustupanju podataka o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, „Službeni glasnik RS“, broj 56 od 7. juna 2017. godine.
- Đorđije Blažić, Priručnik za primjenu Zakona o upravnom postupku, maj 2015. godine
- Zakon o upravnom postupku („Službeni list Crne Gore“, br. 056/14 od 24.12.2014, 020/15 od 24.04.2015, 040/16 od 30.06.2016, 037/17 od 14.06.2017. godine)
- Internet stranica Vlade Crne Gore, http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016

Naziv publikacije: **NOVI ZUP: DUGOTRAJNI OPROŠTAJ OD ŠALTERA**

Izdavač: **Institut alternativa**

Bulevar Džordža Vašingtona 57, Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: **+382 (0) 20 268 686**

E-mail: **info@institut-alternativa.org**

Za izdavača: **mr Stevo Muk**

Urednik: **mr Stevo Muk**

Autorka: **mr Milena Milošević**

Saradnice u istraživanju: **Aleksandra Vavić, Jovana Bulatović**

Prelom i dizajn: **Ana Jovović**

Podgorica, januar 2018. godine.

O INSTITUTU ALTERNATIVA

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su okviru programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, parlamentarni program i bezbjednost i odbrana. Na osnovu rada u okviru naših programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za pregovaračka poglavlja 23 i 32. Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine. IA je licenciran od strane Ministarstva nauke kao naučno-istraživački institut 2013. godine.

Projekat "Civilno društvo za dobru upravu: Da služi i zasluži!" finansiraju Evropska unija u okviru programa podrške razvoju organizacija civilnog društva i Balkanski fond za demokratiju (BTD), projekat Njemačkog Maršalovog fonda SAD (GMF). Projekat sprovode Institut alternativa, Bonum, Natura, Novi horizont i Centar za istraživačko novinarstvo. Cilj projekta je unapređenje praksi dobrog upravljanja u Crnoj Gori.

MOJA UPRAVA

WWW.MOJAUPRAVA.ME