

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД / *REVIEW ARTICLE*

Примљен: новембар 2014.

Received: November 2014.

Јелена Старчевић

Министарство просвјете и културе Републике Српске

НАЧЕЛО ТРАНСПАРЕНТНОСТИ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Европски стандарди у раду управе најчешће се дефинишу као транспарентност, одговорност, ефикасност и економичност. Предмет истраживања у овом раду јесте начело транспарентности у управном поступку, његове манифестације, однос са другим начелима, ограничења овог начела и његова улога у успостављању концепта добре управе. Циљ истраживања је да се испита да ли је и колико начело транспарентности присутно у управном поступку у Републици Српској и шта је потребно предузети да би се осигурала његова потпуна и конзистентна примјена, тј. да би управни поступак био у пуној мјери транспарентан. У истраживању је коришћен дескриптивни, историјски, нормативни и метод компилације. Као резултат истраживања, утврђено је да је начело транспарентности у домаћим изворима несистематски и спорадично приказано у секторским прописима којима се уређују поједина питања рада органа државне управе у цијелини док у основном процесно-правном закону о општем управном поступку ово начело није прописано. Из резултата истраживања изведен је закључак да начело транспарентности није довољно присутно те да је неадекватно заштићено у управном поступку у Републици Српској што указује на неопходност предузимања низа мјера као што су прописивање начела транспарентности у основном процесно-правном закону о управном поступку Републике Српске, увођење система „јединственог шалтера“, обука државних службеника за транспарентнији рад и успостава ефикасне електронске управе.

Кључне ријечи: Транспарентност; Отвореност; Државна управа; Управни поступак; Самосталност у рјешавању.

1. УВОД

Током посљедње деценије у Републици Српској и Босни и Херцеговини (у даљем тексту: БиХ) отпочео је процес транзиције који за циљ има стварање модерног друштва заснованог на демократским принципима. Истовремено са овим процесом, односно као дио њега, одвија се трансформација појединих сегмената државне структуре, а међу њима и реформа јавне управе. Реформа јавне управе којом управљају нови, глобални економски услови усмјерена је ка постизању европских стандарда у раду управе. Ти стандарди су најчешће дефинисани као транспарентност, одговорност, ефикасност и економичност. Као процес у чијем се средишту налази најважнији инструмент управног рада – појединачни управни акт, управни поступак мора у пуној мјери представљати отелотворење ових стандарда.

Обавеза имплементације наведених стандарда, укључујући и стандард који се односи на транспарентност дио је свеукупних мјера и активности које су БиХ и Република Српска у обавези испунити на путу ка Европској унији. Управо у оквирима стандарда и принципа Европске уније настао је и Европски концепт добре управе који има јасно дефинисана правила материјалне, процесне и ванправне природе и мјерљиве индикаторе њихове примјене.

У области права Европске уније, Европски суд правде стално дефинише велики број принципа управног права позивањем на опште правне принципе управног права који су заједнички за државе чланице. Нарочито важни принципи изнијети у пракси Европског суда правде које све државе чланице морају да примјењују „код куће“ када примјењују право Европске уније су: принцип законитости у управи; принципи пропорционалности, правне сигурности, заштите оправданих очекивања, недискриминације, права на саслушање у поступку доношења одлука, привремених мјера, приступа управним судовима од стране појединаца под једнаким условима и вануговорне одговорности државне управе. Уколико покушамо да систематизујемо главне принципе управног права заједничке за земље Западне Европе, можемо да издвојимо сљедеће групе: 1) поузданост и предвидивост (правна сигурност); 2) отвореност и транспарентност; 3) одговорност и 4) ефикасност и дјелотворност.¹

С друге стране, процес транзиције којим су захваћене све сфере и области друштва те размјена информација и укључивање у глобалне процесе у друштву довео је до јачања свијести грађана и других субје-

¹ OECD (1999), „Европски принципи за државну управу“, SIGMA, Paper No. 27 (ур. М. Михајловић), 2004, 209.

ката (јавне и приватне институције, установе, привредна друштва и удружења грађана) о њиховом праву на информисање, активно учешће у управном поступку и о праву на правично, законито и ефикасно рјешавање њихових захтјева.

Стога је данас од превасходног значаја да се, приликом одлучивања о правима, обавезама и интересима грађана у управном поступку обезбиди адекватна примјена свих начела управног поступка, а посебно начела транспарентности и то на начин који гарантује да ће интерес грађана бити у пуној мјери остварен уз истовремену заштиту јавног интереса.

2. ПОЗИТИВНОПРАВНО ОДРЕЂЕЊЕ НАЧЕЛА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

2.1. Начело транспарентности у домаћим прописима

Без обзира на то да ли је ријеч о општем или посебним управним поступцима, исти се морају водити у складу са начелима управног поступка садржаним у Закону о управном поступку Републике Српске.² Начела управног поступка су најопштија правна правила, врховни принципи, идеје водиле и највиши правни стандарди који се примјењују у поступку примјене закона о општем управном поступку.³ ЗУП прописује сљедећа начела управног поступка: начело законитости, начело заштите права странака и заштите јавног интереса, начело ефикасности, начело истине, начело саслушања странке, начело самосталности у решавању, начело слободне оцјене доказа, начело двостепености у рјешавању, начело коначности и правоснажности рјешења, начело економичности поступка, начело пружања помоћи неукој странци, начело о употреби језика и писма.⁴

Као што се може приметијети, ЗУП не прописује начело транспарентности. Није га прописао ни Закон о републичкој управи⁵ који представља основни материјално-правни закон у области рада управе у Републици Српској. Но, ЗУП-ом је прописано право странака и трећих

² Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 13/02, 87/07 и 50/10.

³ П. Димитријевић, *Управно право, процесни део*, Ниш 2012, 13.

⁴ Вид.: *Ibid.*, 13–27; М. Рађеновић, *Право општег управног поступка*, Бања Лука 2005, 29–54; З. Томић, *Управно право – систем*, Службени лист СРЈ, Београд 1998, 334–351; Р. Марковић, *Управно право, Општи део* – друго поправљено и проширено издање, Београд 2002, 303–318; С. Лилић, *Управно право, Управно процесно право*, Београд 2008, 523–534.

⁵ Закон о републичкој управи, *Службени гласник РС*, бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 и 121/12.

лица на разгледање списка и обавјештавање о току поступка што представља једно од права која произилазе из начела транспарентности.⁶

За разлику од ЗУП-а, Закон о управном поступку БиХ⁷ је начело транспарентности јасно дефинисао кроз обавезу органа управе и институција које имају јавна овлашћења да сваком физичком и правно лицу обезбиде право приступа информацијама у складу са Законом о слободи приступа информацијама у БиХ.⁸ Нејасно је зашто га је законодавац у Републици Српској изоставио, тим више што је на нивоу БиХ исте године донешен исти пропис али је у њему дакле, прописано начело транспарентности.

Анализом одредби Закона о слободи приступа информацијама у БиХ може се уочити да је у члану 11, став 4 овог закона утврђено да, код подношења захтјева за приступ информацијама, јавни орган неће испитивати нити захтјевати разлоге оправданости захтјева. За разлику од тога, одредбом члана 68 ЗУП-а прописано је да свако треће лице, које жели разгледати списе и о свом трошку их преписивати, може то учинити ако докаже свој правни интерес. Из наведеног произилази да се начело транспарентности према ЗУП-у уже постављено и да се може користити само уколико се утврди постојање правног интереса. Правни интерес странке се претпоставља јер им је својство странке признато управо на основу чињенице да се у поступку одлучује о њиховим правима, обавезама или правним интересима, док га треће лице мора доказивати. Законом о слободи приступа информацијама БиХ прописани су посебни услови у погледу приступа информацијама.⁹

⁶ Чланом 68 ЗУП-а прописано је следеће: „Странке које имају право да разгледају списе предмета и да о свом трошку препишу, односно фотокопирају потребне списе. Разгледање и преписивање, односно фотокопирање врши се под надзором службеног лица. Право да разгледа списе и да о свом трошку препише, односно фотокопира поједине списе има и свако треће лице које учини вјероватним свој правни интерес. Захтјев за разгледање и преписивање, односно фотокопирање списка може се ставити и усмено. Орган може тражити од лица из става 2 овог члана да писмено или усмено на записник образложи постојање свог правног интереса. Не могу се разгледати, преписивати, односно фотокопирати: записник о вијећању и гласању, службени реферати и нацрти рјешења, као ни списи који се воде као повјерљиви, ако би се тиме могла осујетити сврха поступка, или ако се противи јавном интересу или оправданом интересу једне од странака или трећих лица. Странка и свако треће лице које учини вјероватним свој правни интерес у предмету, као и заинтересовани државни орган, имају право да буду обавијештени о току поступка. Против одбијања захтјева из ст. 1 до 5 овог члана допуштена је посебна жалба и кад закључак није донесен писмено. Жалба се може изјавити одмах по саопштењу, а најкасније у року од 24 сата од саопштавања. О жалби се мора одлучити у року од 48 сати од сата изављивања жалбе.“

⁷ Закон о управном поступку, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02.

⁸ Закон о слободи приступа информацијама, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/00.

⁹ Закон о слободи приступа информацијама БиХ, чл. 11 ст. 3: „Захтев за приступ личној информацији мора, поред испуњавања услова из става 2 овог члана (писана

Начело транспарентности прописује и Закон о државним службеницима¹⁰ који у члану 5, позивајући се на Кодекс понашања државних службеника,¹¹ прописује да су државни службеници и намештеници, приликом обављања послова, дужни да се придржавају принципа професионалности, непристрасности, одговорности, поштења, транспарентности, ефикасности и економичности, у складу са Кодексом понашања државног службеника. Очигледно је законодавац ишао у правцу усклађивања домаћег законодавства са европским принципима јавне управе.

2.2. Начело транспарентности у међународним изворима права

У међународним документима начело транспарентности се посматра не само у контексту управног поступка, већ знатно шире, у контексту целокупног рада органа јавне управе и дефинисано је као право на приступ службеним документима као део слободе информисања грађана.

Најстарији документ од међународног значаја у којем се гарантује слобода приступа информацијама јесте Универзална декларација о људским правима.¹² Чланом 16 ове декларације прописано је да свако има право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата и право да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право да тражи, прима и шири обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе.

Европска конвенција о људским правима¹³ садржи сличну одредбу с тим што она садржи и услове под којима се ово право може ограничити. Тако члан 10 ове конвенције прописује да свако има право на слободу изражавања, да ово право укључује слободу мишљења и слободу примања и преношења информација и идеја, без мијешања јавне власти и без обзира на границе, да овај члан не спрјечава државе да

форма, довољно података, име и адреса подносиоца), бити сачињен само од стране физичког лица на којег се исти односи, или од стране законског заступника подносиоца захтјева или од лица којег је подносилац захтева овластио у писаној форми за приступ информацији. Ако је захтјев сачињен од стране лица на које се односи, ово лице ће потписати захтјев и показати свој законом утврђен лични документ са фотографијом. Ако је захтјев сачињен од стране законског заступника подносиоца захтјева или лица које је овлашћено за приступ информацији, то лице ће потписати захтјев, показати свој законом утврђен лични документ са фотографијом, доказ о законском заступању или пуномоћ, као и копију законом утврђеног личног документа подносиоца захтева.“

¹⁰ Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 118/08, 117/11 и 37/12.

¹¹ Кодекс понашања државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 83/02 и 83/09.

¹² Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Републике Србије, Универзална декларација о људским правима, http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/54_ldok.pdf, 13. септембар 2014.

¹³ European Convention on Human Rights, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf, 13. септембар 2014.

захтевају дозволе за рад од радио, телевизијских и филмских компанија као и да остваривање ових слобода, будући да укључује обавезе и одговорности, може подлегати таквим формалностима, условима, ограничењима или санкцијама предвиђеним законом које су неопходне у демократском друштву у интересу националне сигурности, територијалног интегритета или јавне сигурности, спрјечавања нереда или злочина, заштите здравља и морала, угледа или права других, спречавања ширења повјерљивих информација или у интересу очувања ауторитета и непристрасности судства.

Јуриспруденција Европске конвенције о људским правима одражава општији тренд. Следећи секторске конвенције¹⁴ и препоруке,¹⁵ процес увођења приступа административним докуменатима као основног права, кулминирао је у Конвенцији о приступу службеним документима. Ова Конвенција коју је усвојио Савјет Европе 27. новембра 2008. године представља први међународно обавезујући инструмент који признаје генерално право приступа службеним документима који су у посједу јавних органа. Сва ова дешавања потврђују да у међународном праву, право јавности данас ужива статус основног права.¹⁶

О начелу транспарентности изјашњава се и Европски кодекс доброг управног поступања¹⁷ који у члану 5 прописује да државни службеници треба да буду спремни да објасне своје активности и да дају разлоге за своје поступке као и да требају уредно водити евиденцију и подржавати јавност да врши увид у њихово поступање, укључујући усклађеност управног поступања са принципима садржаним у овом кодексу.

На основу напријед приказаног прегледа домаћих и међународних извора права у којима је прописано начело транспарентности може се закључити да међународни прописи и даље доминирају када је у питању његова заступљеност. С друге стране, у домаћим изворима оно и даље несистематски и спорадично приказано у секторским прописима којима

¹⁴ Конвенција Уједињених нација о приступу информацијама, јавном учествовању у одлучивању и приступу правди у стварима које се тичу животне средине, која је усвојена у Архусу, Данска, 25. јуна 1998. године (Архуска конвенција), чл. 4.

¹⁵ Следеће препоруке Савјета Европе заслужују да буду поменуте: Препорука бр. Р (81) 19 о приступу информацијама које су у поседу јавних органа, Препорука бр. Р (91) 10 о саопштавању трећим странама личних података који су у поседу јавних органа и Препорука бр. Р (2002) 2 о приступу службеним документима. Видети и OECD (2008), „Препоруке Савета за побољшање приступа и ефикасније коришћење информација из јавног сектора”, С(2008)36, OECD, Париз.

¹⁶ OECD (2010), „Право на отворене јавне управе у Европи: нови правни стандарди за административну транспарентност“, SIGMA, Paper No. 46 (ур. М. Савино), 2010, 6.

¹⁷ The European Code of Good Administrative Behaviour, <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1>, 13. септембар 2014.

се уређују поједина питања рада органа државне управе у целини, док у основном процесноправном закону по којем се води управни поступак у Републици Српској уопште није поменуто.

3. ОДНОС НАЧЕЛА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И ДРУГИХ НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

3.1. Начело самосталности у рјешавању

Начело транспарентности које се најчешће манифестује као право приступа документима и информацијама у управном поступку није изоловано већ се преплиће, допуњава, а понекад и конфронтира остваривању других начела управног поступка, нарочито начелу самосталности органа управе приликом рјешавања о управној ствари.

Начело самосталности у рјешавању јавља се у два облика: као самосталност органа који води поступак и доноси рјешење и друго, као самосталност службеног лица у надлежном органу да самостално утврђује чињенице и околности и да на подлози утврђених чињеница и околности примјењује законе и друге прописе. У оба случаја ради се о самосталном одлучивању надлежног органа и службеника у односу на друге државне органе и организације, као и у односу на старјешине, тј. надређене у истом органу. Суштина начела самосталности огледа се у томе да органима управе нико не може издавати никакве налоге и заповијести у погледу њиховог рада, односно да своје радње и акте морају предузимати и доносити неутрално, квалификовано и одговорно, без икаквог спољњег притиска и утицаја, изузев када су у вршењу послова из своје надлежности дужни да се придржавају општих смјерница Владе.¹⁸

Уколико се начело транспарентности посматра као право приступа информацијама и документима онда се намеће питање да ли ово начело може, на који начин и у којој мери утицати на остваривање начела самосталности у рјешавању? Самосталност надлежног органа осим непосредне, има и своју посредну манифестацију која се огледа у спречавању утицаја странака и других учесника у поступку на одлуку надлежног органа. Овај утицај може имати различите облике као што су усмени налози, разне врсте неформалних „порука“ које се преносе до службеника директно или путем надређених и колега (предлози и понуде које се граниче са корупцијом али се не могу подвести под ову појаву јер се њима не остварује материјална или нематеријална корист самог службеника) и слично, до наредби надређеног функционера или шефа „завијених“ у различите незваничне формулације али са истом поруком – да се управни поступак мора ријешити позитивно по странку или да, уколико иде на њену штету, мора бити обустављен.

¹⁸ М. Рађеновић, *Право општег управног поступка*, Бања Лука 2005, 40.

Дакле, у овом случају није реч о директној повреди начела самосталности органа у решавању већ о утицајима на одлуку надлежног органа путем различитих неформалних притисака или тзв. „интервенција“. Појава „интервенционизма“ је посљедњу деценију постала толико раширена и уобичајена да је, чини се, постала редовно неписано правило и „фаза“ управног поступка. Тако се створио образац понашања који подразумева да грађанин, одмах по подношењу захтјева за покретање управног поступка, затражи „везу“ (функционера или службеника на високом положају) уз чију помоћ ће обезбиједити повољно рјешевање свог захтјева.

Сама по себи, појава „интервенционизма“ изузетно је опасна јер садржи елементе многих других, законом и подзаконским прописима санкционисаних понашања, као што су мобинг, мито, корупција, уцена, злоупотреба службеног положаја и овлашћења и друго. Међутим, иако је веома раширена, њу је тешко доказати јер је често прикривена формалним, законом уређеним хијерархијским односима, дозвољеним поклонима, родбинским и пријатељским везама, нематеријалном коришћу и слично. У неразвијеним друштвима и друштвима у транзицији ова појава представља уобичајено, чак и друштвено прихватљиво понашање. Такође, сама по себи, ова појава није забрањена важећим позитивноправним прописима нити је санкционисана.

Одговор на питање – како осигурати примјену и поштовање начела законитости и самосталности у рјешавању треба потражити управо у мјерама (легислативним и организационим) и активностима усмереним на успостављање што транспарентнијег управног поступка. Странка која на законит начин у свако доба може добити информацију о току поступка и која легитимно може користити своја права на одустанак од захтјева у свим фазама поступка као и право на измјену првобитно постављеног захтева, неће имати потребу да посеже за нелегалним мјерама и утицајима на доношење одлуке јер ће и сама чињеница да активно учествује у поступку код ње створити осећај да је заштићена, осјећај уважавања и располагања сопственим правима наспрам органа управе.

3.2. Начело отворености

Слично начелу транспарентности јесте начело отворености јавне управе које се у Европском управном простору промовише у знатно већем обиму него у домаћем законодавству и пракси. Поједини аутори говоре о две компоненте појма отворености јавне управе. Прва компонента укључује право на приступ административним документима и у овом облику отвореност се испољава као начело транспарентности јав-

не управе. Друга, шири компонента се испољава у различитим облицима учешћа грађана у доношењу одлука од стране органа јавне управе. У том смислу, отвореност је шири појам од појма транспарентности.

Начело отворености подразумејева надзор јавне управе споља, док начело транспарентности да је управа сама по себи мора бити „прозрачна”, управо за потребе контроле споља. Због тога тајност управе мора бити изузетак. И у демократским државама склоност затварању је још увек прилична напаст, јер су – са изузетком Шведске и то од почетка XIX века – државне установе биле традиционално затворене. Једина демократска отвореност, која је постојала свуда, односила се на правило да општи управни акти (уредбе и одредбе) ступају на снагу тек након објављивања, те да су управне одлуке могу примијенити, тек након што се на прописани начин доставе заинтересованим лицима. Практична примјена ових начела огледа се, с једне стране, у дужности образлагања управних одлука, тј. изношења чињеница, мотива одлуке и примијењених прописа, затим у отворености јавних књига (регистара) за све грађане, као и у дужности личног представљања свих службеника у њиховим професионалним контактима с јавношћу.

Када се ова два појма сагледају у ужој области – у управном поступку, такође се може запазити да је појам отвореност шири те да у овом случају може чак имати и форму јавности усмене расправе и јавности цјелокупног тока поступка, осим у случајевима када је јавност искључена услед законом прописаних разлога. С друге стране, транспарентност у управном поступку на првом месту подразумејева право приступа информацијама и право разгледања списка од стране странака и трећих лица. Отвореност или „*openness*“ (енгл.) као елемент модерне јавне управе подразумејева систем који је свима доступан, отворен ка субјектима извана, једноставан, са јасно прецизираним правилима, процедурама и одговорностима. Такође, она подразумејева могућност активног учешћа крајњих корисника тј. грађана у креирању прописа који се тичу управног поступка, статусних питања грађана, њихових права и обавеза и других прописа од значаја за живот у једној држави. Транспарентност опет, подразумејева компоненту отворености која омогућава ову отвореност, јер само транспарентна јавна управа може бити отворена и на тај начин доступна грађанима и уопште, јавности.

У области управног поступка начело транспарентности има већи значај од начела отворености јер је за странке и заинтересована трећа лица од приоритетног значаја приступ информацијама које су њима лично важна, а то су информације о стању предмета у управном поступку, њиховим правима, могућностима заштите истих и слично.

4. НАЧЕЛО ТРАНСПАРЕНТНОСТИ – ПРОБЛЕМ НАСЛИЈЕЂЕН ИЗ ПРОШЛОСТИ И ПРЕДУСЛОВ ЈАВНЕ УПРАВЕ БУДУЋНОСТИ

Како осигурати примјену начела транспарентности на начин да се омогући странкама и трећим лицима са правним интересом да у складу са законом остварују увид у службене документе и да имају приступ информацијама, а да при том ово не иде на штету јавног интереса, самосталности органа управе, законитости и свих других правних начела управног поступка?

На законодавном нивоу, афирмација начела транспарентности је пронашла своје мјесто у два различита правна режима. Један је транспарентност као право заинтересоване стране на приступ, у оквиру административног поступка, документима који су у посједу јавне администрације, који могу да утичу на долазећу административну одлуку. Други режим се односи на право јавности на неограничен приступ службеним документима. Прва врста режима транспарентности регулише право приступа документима у административном поступку. У свим европским правним порецима, лице које учествује у административном поступку има право на приступ документима на којима је (или ће бити) заснована одлука администрације. Дотично лице мора да се упозна са документима који су релевантни за одлуку администрације да би могло да процјени да ли да се жали на управни акт пред судом и/или да на информисан начин учествује у управном поступку. Право на приступ административним документима у појединачном случају стога је последица начела одговарајућег процеса („*droit de la défense*“ у Француској или „правичност“/„природна правда“ у Уједињеном Краљевству), што имплицира да у административним поступцима све информације на којима је одлука заснована морају да буду доступне странкама.¹⁹

Последњу деценију присутан је генерални тренд увођења веће транспарентности и отворености у рад јавне управе. Овај тренд је последица захтјева који пред земље Југоисточне Европе, укључујући и БиХ и Републику Српску поставља Европска унија и то кроз инсистирање на усклађивању домаћег правног система са *acquis communautaire*²⁰ укључујући и прихватање Европског концепта добре управе. Међу-

¹⁹ OECD (2010), „Право на отворене јавне управе у Европи: нови правни стандарди за административну транспарентност“, SIGMA, Paper No. 46 (ур. М. Савино), 2010, 8–9.

²⁰ Дирекција за европске интеграције Босне и Херцеговине, <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4533&langTag=bs-BA>: „*Acquis communautaire* (правна тековина ЕУ) један је од најзначајнијих правних и политичких принципа европских интеграција. *Acquis* је скуп права и обавеза које све државе чланице обавезују и повезују унутар Европске уније. Појам *acquis* односи се на укупна права, обавезе и преданост заједници, који су кумулирани развојем интеграционог процеса, или које је ЕУ остварила до данас, досегла у правном и политичком смислу. Пракса Суда Европских заједница ставила је *acquis* у ранг уставног принципа.”, 20. март 2014.

тим, упркос овом тренду, у многим земљама овог дела Европе, а нарочито у земљама чланицама бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (у даљем тексту: СФРЈ), транспарентност је још увијек на ниском нивоу, а странке веома тешко долазе до информација (о праву на разгледање списка да и не говоримо). Као главни узроци таквог стања, у истраживањима међународних организација каква је ОЕЦД (*Organization for Economic Cooperation and Development*)²¹ наводе се културолошке и традицијске специфичности појединих народа. Снажна традиција нетранспарентности код ових народа најчешће је последица дугогодишњих диктаторских и тоталитарних режима који су своју снагу црпили управо из забране приступа било каквим службеним информацијама, укључујући и разлоге доношења појединачних одлука. Слична је ситуација и у другим деловима Европе као на примјер у Француској, Румунији, Аустрији, Немачкој и Пољској гдје се нетранспарентност администрације правдала етикетом „државне тајне“ над већином информација и докумената у посједу органа власти.

У земљама бивше СФРЈ органи управе су, руководећи се искључиво интересима Комунистичке партије Југославије, а касније Савеза комуниста Југославије, већину информација и докумената проглашавали „државном тајном“ и обавијали непотребним „велом тајновитости“. Снага разних обавјештајних служби које су у то време цвјетале и чији је задатак био очување владајуће партије, заснивала се на посједу свих докумената од значаја за свакодневни живот грађана, док је грађанима истовремено такво нешто било забрањено, а сваки покушај критике или увида у „своја права“ сматрао се директним нападом на владајући режим и карактерисао као „опасна идеја“.

Посљедице оваквог вишедеценијског отуђивања органа управе од грађана и њеног постављања на „пиједестал свемогућег владара“ чија се дискрециона овлашћења граниче са најгрубљом самовољом осјећају се и данас. Још увек се у већини органа државне управе поступа на овакав начин због чега се не може рећи да је државна управа у Републици Српској и БиХ промијенила своју колективну свијест и схватила значај транспарентног рада. Важећи ЗУП, као што је већ речено, не прописује начело транспарентности као један од принципа овог поступка, већ се оно донекле може тумачити у контексту његових одредби о праву странке да на различите, законом прописане начине, активно учествује у поступку. Но, без обзира на легислативу, док се у колективној свијести органа државне управе и индивидуалној свијести сваког службеника и функционера не утемељи обавезност и значај овог начела, неће се моћи говорити о транспарентној јавној управи.

²¹ Организација за економску сарадњу и развој, <http://www.oecd.org/>, 20. септембар 2014.

5. МАНИФЕСТАЦИЈЕ НАЧЕЛА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

Отвореност и транспарентност у државној управи имају двије посебне сврхе. С једне стране они штите јавни интерес тиме што смањују могућност злоупотребе и корупције. С друге стране, они су неопходни за заштиту права појединца тиме што пружају разлоге за административну одлуку и тако помажу заинтересованој страни да оствари право на накнаду кроз жалбу.²²

На које се начине манифестује начело транспарентности у управном поступку? У свом најужем облику, огледа се у могућности странке да добије информације и да разгледа службене документе. Међутим, на овом се начелу базирају и многи други институти и права странака и трећих лица у управном поступку.

На првом мјесту, транспарентност подразумева јасне и прецизно утврђене надлежности те информације о органу и службеном лицу или лицима која воде управни поступак. Транспарентност се огледа и у ограничењима државног службеника од обављања дјелатности и послова који су у супротности са његовим службеним дужностима као и у забрани обављања послова за које се плаћа накнада, осим у случајевима одређеним посебним законом и Уредбом о неспојивости и случајевима у којима се може дати одобрење државном службенику у управи Републике Српске да обавља додатну активност.²³ Подразумева и право странке да тражи и добије потврду о томе да је поступак у току како би о покретању поступка имала материјални доказ.²⁴ Затим, огледа се у праву странке и трећих лица са правним интересом да разгледају списе предмета,²⁵ праву странке да измијени свој захтјев, да одустане од њега и да даје изјаве, учествује у поступку, да даје потребне податке и да брани своје интересе.²⁶ Закон посебно наглашава да орган неће донети рјешење пре него што странци пружи могућност да се изјасни о чињеницама и околностима на којима треба да се заснива рјешење, а о којима странци није била дата могућност да се изјасни.

Нарочит значај у примјени начела транспарентности има сама форма управног акта тј. рјешења којим се одлучује у управном поступку. Образ-

²² OECD (1999), „Европски принципи за државну управу“, SIGMA, Paper No. 27, (ур. М. Михајловић), 2004, 213.

²³ Уредба о неспојивости и случајевима у којима се може дати одобрење државном службенику у управи Републике Српске да обавља додатну активност, *Службени гласник РС*, бр. 94/06, чл. 2, ст. 1.

²⁴ ЗУП, чл. 54, ст. 2: „Службено лице које прими поднесак дужно је на усмени захтев подносиоца да му потврди пријем поднеска.“

²⁵ Вид. фн. 6.

²⁶ ЗУП, чл. 119–131.

ложење рјешења на име, мора да садржи јасан и детаљан преглед изведених доказа и утврђених чињеница те комплетан попис одредаба важећих прописа на основу којих је одлука донешена. За странку образложење рјешења представља најзначајнији извор информација на основу којих она може спознати разлоге и правни основ доношења одлуке те донијети одлуку о томе да ли ће искористити своје право заштиту у управном поступку, тј. право на одговарајуће правно средство. На крају крајева, начело транспарентности огледа се и у одговорности органа управе за нечињење, тј. за непоступање по захтеву странке због чега она може поднијети жалбу или тужбу као да је њен захтјев одбијен (тзв. ћутање управе).²⁷

6. ПОВРЕДЕ НАЧЕЛА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

До повреде начела транспарентности може доћи у току цијелог поступка на различите начине. Повреда постоји већ оног тренутка када странка не може добити информацију о томе који је орган надлежан или које је службено лице задужено за рјешавање њеног захтева. Дешава се да службеници неоправдано не желе саопштити странци ове информације да себе не би излагали „интервенцијама“ надређених али и због избјегавања контакта са странкама јер то захтјева додатно вријеме и напор. У органима јавне управе који примјењују коцепт модерне или „проевропски оријентисане“ управе, странка при подношењу захтјева добија писмено са бројем предмета, датумом пријема, одговорним службеником који ће рјешавати захтјев и роком за рјешавање. У току трајања поступка, она електронским путем добија информације о стању предмета и на тај начин може правовремено реаговати и заштити своја права. У сложеним управним поступцима, у којима се спроводи посебан испитни поступак и врше бројне радње које претходе доношењу одлуке, странци је често онемогућено да добије информације о стању предмета и фази у којој се поступак налази, а овакве повреде начела транспарентности правдају се начелом самосталности у рјешавању и потребом да се надлежни органи заштите од утицаја странака и трећих лица на исход поступка. Да ли је овакво поступање надлежних органа оправдано или није може се сагледати на сљедећем примјеру:

Један од сложенијих посебних управних поступака који се спроводи у области образовања јесте поступак лиценцирања високошколских установа.²⁸ Овај се поступак састоји, условно речено, од три фазе: прву фазу чини утврђивање оправданости захтјева за оснивање високошколске установе, другу фазу чини утврђивање испуњености услова за обављање

²⁷ Чл. 231 ЗУП-а и чл. 8 Закона о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 109/05.

²⁸ Вид. Ј. Старчевић, „Лиценцирање високошколских установа као посебан управни поступак“, *Правна ријеч* 2012, 529–544.

дјелатности, док се у трећој фази врши упис лиценциране високошколске установе у регистар. У свакој од ових фаза, овлашћени орган/органи који учествују у поступку дају своје мишљење и препоруке које обавезују формом (надлежни орган је обавезан да их затражи), а понекад и садржином (надлежни орган је обавезан да поступи према њима) орган који доноси одлуку тј. надлежно министарство. Међутим, током овог поступка странка нема приступ информацијама нити јој се одобрава увид и разгледање списка предмета. Тако на примјер, о Елаборату за оснивање високошколске установе изјашњава се Савјет за развој високог образовања и осигурање квалитета,²⁹ а потом и ресорна министарства надлежна за области којој припадају студијски програми који су предложени у Елаборату (Министарство правде, Министарство индустрије, енергетике и развоја, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и друга). По прибављеним мишљењима, Елаборат се упућује на разматрање на сједници Владе Републике Српске. Међутим, у великом броју случајева, садржина прибављених мишљења Савјета и ресорних министарстава није доступна странкама, што се оправдава честим „интервенцијама“ и притисцима власника приватних високошколских установа којима покушавају обезбиједити позитивно мишљење. Поставља се питање: да ли је овакво поступање оправдано или представља кршење начела транспарентности и злоупотребу овлашћења?

Несумњиво је да странке увијек имају интерес да њихов захтев буде ријешен позитивно па тако и у овом случају. Њиховом интересу понекад се супроставља јавни интерес. У овом случају, јавни интерес је спречавање хиперпродукције непотребног и неквалитетног високообразованог кадра и остваривање стратегије развоја образовања у дијелу који се односи на образовање профила који су потребни тржишту рада, који су дефицитарни и оних који су конкурентни. Због тога је у обавези надлежног органа да поступак лиценцирања спроведе законито и непристрасно, односно да на законит начин утврди да ли постоји наведени друштвени интерес или не и да на основу тога донесе одлуку о захтјеву странке. Неријетко се у пракси дешава да, у циљу добијања позитивног мишљења о оправданости оснивања, подносилац захтјева тј. странка лобира код чланова Савјета (који чине универзитетски професори) или представника ресорног министарства или пак, код чланова Владе Републике Српске који се у коначници изјашњавају о Елаборату. Такво нешто је тешко спријечити. Међутим, без обзира на чињеницу што пружање информација странци о томе да ли је прибављено мишљење позитивно или негативно може узроковати политичке и друге интересне

²⁹ Савјет за развој високог образовања и осигурање квалитета је саветодавно тело именовано одлуком Владе Републике Српске на основу одредбе чл. 120 Закона о високом образовању Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 73/10, 84/11, 104/12 и 108/13.

притиске на орган управе који води поступак, не постоји оправдање за ускраћивање информације странци. Постоје други механизми заштите начела самосталности органа у рјешавању али се они свакако претходно морају уградити у прописе. Као примјер може послужити забрана рада наставницима који су учествовали у комисији за лиценцирање на високошколској установи коју су лиценцирали најмање двије године од дана почетка рада установе. Но, најчешће је службено лице које води поступак то које самовољно одлучује да информације оваквог типа задржи за себе јер му то олакшава посао и обезбеђује самосталност у раду (избјегава притиске надређених и обавезу да посао обави у законом утврђеним роковима). На овај начин, правдајући то „вишим“ интересима, службено лице које води поступак стиче монопол над информацијама који представља потенцијалну опасност и добру подлогу за злоупотребу службеног положаја, примање мита и слична кривична дјела. Стога је непоштовање начела транспарентности само окидач за многе друге незаконитости.

Из наведеног примјера јасно се види колико је у управном поступку важно обезбиједити поштовање начела транспарентности. Поступци који се, као у наведеном примјеру, завршавају коначном одлуком органа управе, тј. рјешењем на које се не може изјавити жалба окончавају на суду због подношења тужбе у управносудском поступку којим странка покушава да заштити своје легитимне интересе.³⁰ У овим споровима, странке истичу како на вријеме нису биле обавјештене о току поступка, како је садржина стручних мишљења скривана од њих те како нису, а што је у супротности са одредбама ЗУП-а, биле обавјештене о недостацима у документацији нити им је остављен рок за њихово отклањање, а накнадно се орган управе позвао на неуредну документацију као један од разлога за одбацивање захтјева.

7. ОГРАНИЧЕЊА НАЧЕЛА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

Начело транспарентности се у теорији често назива начелом или правом на приступ информацијама и подацима. Начело приступа подацима и заштите података треба да послужи остваривању двије сврхе. С једне стране, оно се односи на право странке и других учесника у поступку на приступ подацима који се односе на поступак, али и свим другим информацијама од јавног значаја које су предмет Закона о слободи приступа информацијама. С друге стране, неопходно је пружити одговарајући ниво заштите података који се односе на приватност странака, других учесника у

³⁰ Према подацима Министарства просвјете и културе Републике Српске, најчешћи подносиоци тужби против коначних управних аката овог органа којим се одбија захтјев за лиценцирање јесу приватне високошколске установе.

поступку али и трећих лица. Исто тако, тајни и повјерљиви подаци морају бити заштићени, у складу са Законом о слободи приступа информацијама.

Закон о слободи приступа информацијама третира ову материју у ширем смислу, тј. као право приступа свим информацијама.³¹ У смислу одредби овог закона, начело транспарентности може, у одређеној мери, бити ограничено из разлога заштите јавног интереса, интереса трећих лица, приватности комерцијалних интереса или функције јавног органа. Међутим, иако је закон дефинисао основе за изузеће, основни проблем остао је отворен: како обезбиједити да јавни органи тумаче и примјењују изузећа рестриктивно, тако да се не наруши право приступа?

Генерални оквир за рјешавање ове дилеме лежи у прописивању начела транспарентности као једног од основних и кључних принципа функционисања рада органа управе и његове имплементације у ЗУП-у. Даље активности би свакако требало да укључе обуку државних службеника и намјештеника за примјену правила ограничавања овог начела, процјену ризика објављивања информације и доношење коначне одлуке о томе да ли ће се дозволити приступ информацијама или не. На крају, највећи утицај на поштовање овог начела свакако ће доћи извана – ширењем свијести грађана о свом праву на приступ информацијама непосредно ће се утицати на појачање одговорности органа управе у том погледу.

³¹ Свако физичко и правно лице има право приступа информацијама које су под контролом јавног органа, а сваки јавни орган има одговарајућу обавезу да објави такве информације те да ово право приступа подлеже само формалним радњама и ограничењима како је утврђено у овом закону (чл. 4). Изузетак од објављивања тражене информације утврђује само у случајевима када надлежни јавни орган утврди изузетак у смислу овог закона за цијелу информацију или један њен дио и када одреди, након обављеног испитивања јавног интереса у смислу овог закона, да објављивање информације није од јавног интереса (чл. 5). Надлежни јавни орган може да утврди изузетак, у случајевима када се откривањем информације основано може очекивати изазивање значајне штете по легитимне циљеве сљедећих категорија у Републици Српској: (а) интереси одбране и сигурности, као и заштита јавне безбједности; (б) спрјечавање криминала и свако откривање криминала, и (в) заштита процеса доношења одлуке од стране јавног органа у давању мишљења, савјета или препорука од стране јавног органа, запосленог лица у јавном органу, или сваког лица које врши активности за или у име јавног органа, а што не обухвата чињеничне, статистичке, научне или техничке информације (чл. 6). Када надлежни јавни орган оправдано утврди да захтјев за приступ информацијама укључује повјерљиве комерцијалне интересе треће стране, надлежни јавни орган ће дописом, по хитном поступку, обавијестити трећу страну о појединостима захтева. Дописом се трећа страна информисе о непосредном објављивању информација, осим ако трећа страна, у року од 15 дана од пријема овог дописа, не одговори у писаној форми да такве информације сматра повјерљивим и наведе разлоге за штету која би проистекла из објављивања информација. Након пријема таквог одговора, надлежни јавни орган ће утврдити изузетак (чл. 7). Надлежни јавни орган ће утврдити изузетак када оправдано утврди да тражене информације укључују личне интересе које се односе на приватност трећег лица (чл. 8).

8. ЕЛЕКТРОНСКА ЈАВНА УПРАВА – КОРАК КА ТРАНСПАРЕНТНИЈЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Електронска управа (*Electronic Government*) је социјално информациони управно правни систем који користи *web* апликације засноване на Интернету и друге информационе технологије повезане са процедурама које омогућавају примјену тих технологија, којима се олакшава приступ и испорука информација и управних служби грађанима (*citizen-centric Government and information and services*), агенцијама и разним владиним органима.³² Из наведене дефиниције произилази да се електронска управа заснива на тзв. ИКТ технологијама које се, за потребе стварања ефикасније, економичније и ефективније јавне управе (тзв. 3-Е постулата модерне јавне управе), користе као средство свакодневног рада, обраде, складиштења, дистрибуције података, комуницирања са странкама, одлучивања и за обављање мноштва других управних радњи. На основу е-управе базиране су и Е-владе које постоје широм свијета и које ће у наредним деценијама засигурно постати приоритет у развоју друштва јер су њихове користи за државу и друштво у цјелини бројне.

Једна од круцијалних особина е-управе јесте њена транспарентност. Електронска јавна управа је транспарентна. Она даје комплетан преглед за своје кориснике. У том циљу постоји примјена веб сервиса за потребе општинске самоуправе. Јавна управа није више „црна кутија“ (*black box*). Ради се, практично, о некој врсти електронске писарнице, где се електронски прати кретање «предмета» и омогућује знатно ефикасније управљање.³³ Ова транспарентност прожима електронску јавну управу како „споља“ тако и „изнутра“ јер је то управа са јасним и прецизно утврђеним надлежностима, одговорностима, процедурама, роковима и правима странака у погледу приступа подацима. Управо кроз приступ подацима и документима у управном поступку е-управа доказује свој највећи допринос; странке наине, путем информационо комуникационих технологија, активно учествују у управном поступку, утичу на његов исход у границама закона и у свако доба имају приступ информацијама о стању предмета. Оваква транспарентност е-управе заснована је на принципу клијентно-оријентисане јавне управе, тј. управе која служи као јавни сервис грађанима и постоји због задовољења њихових потреба и захтева, а не као орган јавне власти којем је основни задатак да издаје наређења, забране и да на друге начине ауторитативно рјешава о њиховим правима и обавезама.

³² П. Димитријевић, „Електронска управа и информационо друштво“, *Модерна управа* 2/2009, 122.

³³ *Ibid.*, 128.

У Републици Српској је развој е-управе у посљедњих десет година у замаху. Влада Републике Српске је у децембру 2008. године усвојила документ „Стратегија развоја Електронске Владе за период 2009–2012) – *eGovernment Strategija*“ у којој је као један од основних принципа стварања *eGovernment* услуга наведен принцип транспарентности.³⁴ Овом Стратегијом планиран је, а потом и успостављен електронски портал јавне управе Републике Српске <http://www.esrpska.com> који пружа информације грађанима и нуди могућност постављања питања, упита, преузимања образаца и слично. На овом порталу налазе се такође, линкови за друге електронске портале као што су <http://www.ezkr.s.net/> (Електронска земљишна књига Републике Српске) путем којег је могуће претраживање катастарских парцела, <http://www.eobrazovanje.com> (електронски портал услуга у образовању), <http://www.ednevnik.org> (портал електронског дневника који нуди родитељима могућност увида у оцјене њихове дјецe) и други електронски портали међу којима постоје и бројни портали локалне самоуправе. Међутим, ово је само први корак у стварању е-управе јер овај вид информационе комуникације са странакама више је једностран него обостран – странке наине, путем ових портала још увијек не могу покренути управне поступке и предузимати радње у поступку већ евентуално преузети образац захтева и информације о потребној документацији, важећим прописима у тој области и роковима за решавање предмета. Такође, информисање о стању предмета у управном поступку странке и даље могу вршити само путем електронске поште или путем телефона.

Када је у питању доступност онлине сервиса за услуге грађанима, Република Српска је (2012) са 51,25 % још увијек далеко од просјека Европске Уније (2006) од 68 %, но ситуација није толико безнадежна кад се узме у обзир да би, на пример, само цјеловита примјена Закона о електронском потпису могла у кратком временском периоду и без већих технолошких промена знатно побољшати овај резултат.³⁵

ЗУП је измијењен је 2010. године у правцу увођења електронског пословања у систем јавне управе. Тада је текст закона допуњен одредбом која прописује да органи и странке, те друга лица која учествују у поступку могу комуницирати и у електронском облику, а да се погледу пријема, односно отпреме поднесака електронским путем примјењују се одредбе прописа којима се регулише е-пословање.³⁶ У пракси, про-

³⁴ Стратегија развоја Електронске Владе (2009–2012) – *eGovernment Strategija* http://razno.sveznadar.info/10-doc-PDF/03-01Strategija_eVladaRS_2009_2012.pdf, 23. септембар 2014.

³⁵ А. Прохаска, „Електронска управа у Републици Српској“, мастер рад одбрањен на Правном факултету Универзитета Сингидунум, Београд 2012, 159.

³⁶ Закон о измјенама и допунама Закона о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 50/10, чл. 57а. Под прописима о електронском пословању у Републици Српској подразумевају се Закон о електронском потпису, *Службени гласник РС*, бр.

ценат коришћења е-управе у Републици Српској још увек је низак. Конкретно, БиХ, односно Република Српска рангирана је на 135. мјесту по питању ICT (*Information Communication Technologies*) корисника и ефикасности е-управе са индексом 2,80, односно на 88. мјесту по питању онлине сервиса е-управе са индексом 0,28.³⁷

На основу напријед приказаних показатеља преузетих из истраживања спроведеног на тему увођења е-управе у Републику Српску, евидентно је да ће увођењем већег степена електронског пословања и доследним спровођењем система е-управе транспарентност цјелокупне јавне управе бити подигнута на знатно виши ниво, а самим тиме и приступ информацијама и документима у управном поступку.

9. ЗАКЉУЧАК

О транспарентности управног поступка и јавне управе у цјелини више се почело говорити у посљедњој деценији и то у вријеме првих корака Републике Српске и БиХ ка преговорима за приступ Европској унији. До тада се о овоме није превише ни размишљало, о чему свједочи и непостојање начела транспарентности у ЗУП-у из 2002. године. Но, са првим преговорима у правцу европских интеграција, представници Европске комисије у БиХ јасно су нагласили институцијама БиХ и Републике Српске колики је значај реформе јавне управе у правцу смањења броја службеника, укидања појединих служби и уопште, смањења бирократског апарата те успоставе ефикасне, одговорне, економичне и транспарентне јавне управе.

Европска унија и њен *acquis communautaire* – тј. укупност правних прописа Европске уније – не одређују изричита правила о организацији или о начину поступања јавних управа држава чланица. Међутим, услови за приступ у Европску унију које су копенхашко и мадридско Европско вијеће поставили државама кандидатима 1993. и 1995. године показују да није тако, пошто је међу њима фигурисао и изричит захтјев за реформом јавне управе. При томе, није одређен никакав прецизан пут или поступак или правила, па чак ни начела, већ је утврђена „обавеза резултата“. Не захтијева се никаква посебна јединственост у погледу институција, система и поступања јавне управе, него квалитет и способност постизања резултата, а то је, укратко, примјена правне тековине Европске уније (*acquis communautaire*).³⁸

59/08 и 68/13, Закон о електронском документу *Службени гласник РС*, бр. 110/08 и Закон о електронском пословању, *Службени гласник РС*, бр. 59/09.

³⁷ *Ibid.*, 109.

³⁸ Н. Шимац, „Еуропски управни простор и еуропска начела јавне управе“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту* 2/2012, 358.

Имајући у виду стање у позитивноправним прописима Републике Српске, управну праксу и бројне управне спорове који се воде против коначних управних аката из разлога што странки није омогућено да разгледа списе и прибави информације, те да на тај начин учествује у поступку, може се закључити да је начело транспарентности недовољно присутно и неадекватно заштићено у управним поступцима у Републици Српској.

Управни поступци треба да буду једноставни и транспарентни у оној мјери у којој то не иде на штету остваривања права и обавеза грађана. У том контексту, посебно код сложенијих управних поступака, у развијеним земљама уводи се тзв „јединствени шалтер“ који омогућује да се на једном мјесту обаве многе радње везане за остваривање одређених права, што представља уштеду у времену и новцу.³⁹

Недавно је систем „јединственог шалтера“ заживио и у Републици Српској, и то у области оснивања привредних друштава. Овај систем установљен је с циљем привлачења страних инвестиција и омогућавања, како домаћим, тако и страним инвеститорима да на једном мјесту добију све потребне дозволе за почетак рада. Међутим, о самим ефектима и дјелотворности овог система рано је говорити. Треба напоменути да осим у области оснивања привредних друштава постоји још неколико дјелатности у оквиру рада органа управе у којима би се овај систем могао примјенити.

Улога људских ресурса у процесу увођења веће транспарентности у систем јавне управе од суштинског је значаја. Организовање обуке државних службеника има кључну и одређујућу улогу да мотивише службенике и да им омогући да јасно и прецизно препознају своје потребе, те да учине напор да боље и квалитетније извршавају своје радне задатке фокусирајући се на директну подршку пословних циљева институција у којима раде. Обука државних службеника омогућује да управа буде ефикаснија и ефективнија, што значи да се праве ствари раде и обављају на најбољи могући начин.⁴⁰ Другим ријечима, да би се управни поступак одвијао у складу са начелом транспарентности, службеник који је задужен за његово вођење мора бити у сваком тренутку свјестан личне одговорности и одговорности органа управе у којем ради у погледу посљедица које могу наступити усљед повреде начела транспарентности. Питање личне одговорности и професионалности службеника дио је ширег контекста који се тиче укупног положаја службеника, могућности за напредовање, система оцјењивања и других фактора који утичу на мотивацију запослених у органима управе. Нажалост, осим бројних студија изведених на ову тему и теоријског знања којим располажу у Агенцији за државну управу Репу-

³⁹ П. Кунић, „Савремене тенденције у реформи јавне управе“, *Модерна управа* 2/2009, 14.

⁴⁰ Д. Вејновић, „Обука и развој државних службеника републике српске у контексту реформе јавне управе“, *Модерна управа* 7-8/2012, 147.

блике Српске,⁴¹ надлежној за послове обуке државних службеника, тешко да се може рећи да систем напредовања у служби, награђивања и мотивације службеника те њихове одговорности уопште функционише. Запошљавање у органе јавне управе већ деценијама се врши противно начелу непристрасности и забране политичког дјеловања те се у службу примају нестручни људи који су политички подобни или се запошљавање врши искључиво по принципу „дебље везе“, непотизма и осталих непожељних и друштвено опасних појава. Такви службеници често нису заинтересовани за свој посао нити мотивисани да га обављају одговорно, ефикасно и транспарентно, што у крајњем значи да прописи о транспарентности могу бити идеални али све док не постоји систем одговорности за њихово непоштовање, они ће остати „мртво слово на папиру“.

Осим људских ресурса, систем електронске управе једна је од најзначајнијих полуга, тј. мјера које обезбјеђују транспарентност управног поступка. Чак и ако људски ресурси „закажу“, електронска доступност информацијама у вези са управним поступком приморава орган управе да обавља посао у складу са законом. У супротном, последице непоштовања закона (кашњење, „ћутање управе“, повреда надлежности и сл.) постају аутоматски видљиве и доступне јавности. Осим тога, информације о томе у електронској бази података остају трајно сачуване као доказ који може послужити против органа управе.

Иако је већ речено, свакако треба поновити нужност измјене важећих прописа. Непостојање начела транспарентности у ЗУП-у не служи за примјер тежњи ка модерној, европски оријентисаној управи. Поред самог начела, закон би требало употпунити и конкретнијим одредбама о обавезама надлежних органа када је у питању право странке да разгледа списе предмета, тј. о томе када и под којим условима се ово право може ограничити, док у свим осталим случајевима, *mutatis mutandis* треба да важи слобода приступа информацијама у пуном обиму.

Осим начела транспарентности које би свакако требало уврстити у ред основних начела управног поступка, ЗУП би требало осавремити увођењем још неколико начела која произлазе из европског концепта добре управе, односно представљају европска начела јавне управе. Нека од њих су начело заштите легитимних очекивања, начело одговорности, начело професионалности, начело лојалности и начело дискреције. Остваривање ових начела у управном поступку у непосредној је корелацији са заштитом и остваривањем начела транспарентности.

На крају, треба посебно издвојити обавезу надлежних органа да ускладе своје дјеловање на начин да се истовремено штити начело са-

⁴¹ Агенција за државну управу Републике Српске, <https://www.adu.vladars.net>, 6. октобар 2014.

мосталности у рјешавању и начело транспарентности, тј. да остварење овог првог не смије ићи на штету начела транспарентности у смислу да службеник одбија дати информације непосредно или посредно надређеном, колеги, странки или трећем лицу да би на тај начин, наводно, заштитио себе и своју самосталност.

Пројекти финансирани из средстава Европске уније и ИПА фондова⁴² могли би одиграти одлучујућу улогу у реформи јавне управе и увођењу веће транспарентности у управни поступак. Но, приступ овим средствима биће ограничен и доведен у питање уколико представници БиХ и Републике Српске не препознају значај реформи успоставе Европског концепта јавне управе, што се засигурно може остварити заједничким напорима и без штете по виталне националне интересе.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. OECD (2010), „Право на отворене јавне управе у Европи: нови правни стандарди за административну транспарентност“, SIGMA, Paper No. 46, 2010;
2. OECD (2010), „Право на отворене јавне управе у Европи: нови правни стандарди за административну транспарентност“, SIGMA, Paper No. 46, 2010;
3. Вејновић, Душко, „Обука и развој државних службеника републике српске у контексту реформе јавне управе“, *Модерна управа* 7-8/2012;
4. Димитријевић, Предраг, „Електронска управа и информационо друштво“, *Модерна управа* 2/2009.
5. Димитријевић, Предраг, *Управно право, процесни део*, Ниш 2012;
6. Кунић, Петар, „Савремене тенденције у реформи јавне управе“, *Модерна управа* 2/2009;
7. Кунић, Петар, *Управно право*, Бања Лука, 2010;
8. OECD (1999), „Европски принципи за државну управу“, SIGMA, Paper No. 27, OECD Publishing, 1999;
9. OECD (2008), „Препоруке Савета за побољшање приступа и ефикасније коришћење информација из јавног сектора“, С(2008)36, OECD, Париз 2008;
10. Прохаска, Андреј, „Електронска управа у Републици Српској“, мастер рад одбрањен на Правном факултету Универзитета Сингидунум, Београд, 2012;

⁴² Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/ipa/tyrom_development_en.cfm, 15. октобар 2014.

11. Рађеновић, Мирјана, *Право општег управног поступка*, Бања Лука, 2005;
12. Старчевић, Јелена, „Лиценцирање високошколских установа као посебан управни поступак“, *Правна ријеч* 2012;
13. Шимац, Невен, „Еуропски управни простор и еуропска начела јавне управе“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту* 2/2012;

Правни прописи

1. Европска конвенција о људским правима;
2. Европски кодекс доброг управног поступања;
3. Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 13/02, 87/07 и 50/10;
4. Закон о управном поступку, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02;
5. Закон о републичкој управи, *Службени гласник РС*, бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 и 121/12;
6. Закон о слободи приступа информацијама, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/00;
7. Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 118/08, 117/11 и 37/12;
8. Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 109/05;
9. Конвенција Уједињених нација о приступу информацијама, јавном учествовању у одлучивању и приступу правди у стварима које се тичу животне средине;
10. Кодекс понашања државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 83/02 и 83/09.
11. Препорука Савета Европе бр. Р(81)19 о приступу информацијама које су у поседу јавних органа;
12. Препорука Савета Европе бр. Р (91)10 о саопштавању трећим странама личних података који су у поседу јавних органа;
13. Препорука Савета Европе бр. Р(2002)2 о приступу службеним документима;
14. Стратегија развоја Електронске Владе (2009 – 2012.) – *eGovernment Strategija*;
15. Универзална декларација о људским правима;
16. Уредба о неспојивости и случајевима у којима се може дати одобрење државном службенику у управи Републике Српске да обавља додатну активност, *Службени гласник РС*, бр. 94/06.

Интернет извори

1. http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf;
2. http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/54_ldok.pdf;
3. <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1>;
4. <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4533&langTag=bs-BA>;

5. <http://www.oecd.org/>;
6. http://razno.sveznadar.info/10-doc-PDF/03-01Strategija_eVladaRS_2009_2012.pdf;
7. <https://www.adu.vladars.net>;
8. http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/ipa/fyrom_development_en.cfm.

Jelena Starčević

Ministry of Education and Culture,
Republic of Srpska Government

TRANSPARENCY PRINCIPLE IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Summary

European standards in public administration are usually defined as transparency, accountability, efficiency and effectiveness. The research presented in this paper is about the principle of transparency in administrative procedures, its manifestations, relationship with other principles, the limitations of this principle and its role in establishing the Concept of Good Governance. The aim of the research is to examine the principle of transparency presented in administrative proceedings in the Republic of Srpska and what actions are necessary to implement in order to ensure its full and consistent implementation. The study used a descriptive, historical, normative methods and a method of compilation. As a result, the research proved that the principle of transparency is still unsystematic and sporadic showed in sectorial regulations of a certain issues of public administration in general while in the most important act - Law on General Administrative Procedure Act, this principle does not exist. The research results clearly pointed out that the principle of transparency is not present as much as it is necessary, and that it is inadequately protected in administrative proceedings in the Republic of Srpska. This indicate the necessity to undertake a series of measures such as prescribing the principles of transparency in the basic procedural and legal administrative procedural law, introduction of "single window", the training of civil servants to work more transparent and efficient establishment of electronic government.

Key words: *Transparency; Openness; Public administration; Administrative procedures; Independence of civil servants.*