

ОДГОВОРНОСТ ЗА УПРАВНЕ АКТЕ ДОНЕТЕ ПУТЕМ РАЧУНАРА

І Увод

У савременим условима државни органи, а посебно органи управе своју функцију координације, управљања и регулације сложених друштвених процеса и односа остварују прикупљањем, обрадом и располагањем све већим бројем података и информација.⁽¹⁾ Обим и ефикасност ове "информатичке активности" савремене управе стоји у управној сразмери са квантитетом власти и квалитетом управљања. Једно од правних питања које процес информације управе поставља је и питање одговорности за управне акте при чијем доношењу је коришћена савремена рачунарска технологија.

Употреба рачунара при доношењу управних аката може имати два основна облика. Најпре се рачунари могу ефикасно користити као помоћно средство за прикупљање, сређивање, обраду и презентирање релевантних правних и чињеничних информација за доношење конкретних правних аката. При томе дефинитивну одлуку - управни акт, доноси човек - управни службеник. Рачунар само припрема информациону базу за одлучивање. Други облик употребе рачунара састоји се не само у припремању будуће управне одлуке већ и у програмираној обради релевантних правних и чињеничних информација, те извођењу закључка на основу стандардизованих и формализованих критеријума, односно правила за одлучивање. Рачунари тако доносе, односно предлажу конкретну управно-правну одлуку којом се непосредно решава о правима и обавезама одређених, тј. одређених правних субјеката у принципијелно неспорним правним ситуацијама какве су управне ствари.⁽²⁾

Могућност појаве грешака код управних аката издатих путем рачунара, као и околност да ове грешке утичу на правно дејство ових аката, покреће питање одговорности. Одговорност у вези са управним актима донетим путем рачунара може се посматрати на три различита нивоа, и то: а) као одговорност за грешку код погрешног управног акта, б) као одговорност за штету насталу услед по-

-
- 1). Стеван Лиљић: Полазни основи структуралне трансформације управног система, Правни живот, Београд, 1-2/1991, стр.125.
Душан Николић: Право информација, Народна техника Војводине, Нови Сад, 1990, стр.109.
 - 2). Carl-Eugen Eberle: New Technologies in Public Administration-Legal and Organizational Frame in the Federal Republic of Germany, Proceedings of Conference on New Technologies in Public Administration: Socio-economic Aspects from an Interdisciplinary Viewpoint, Zagreb, 1987, str.4.
Viktor Knapp: Some legal aspects of new technologies in public administration, Proceedings of Conference on New Technologies in Public Administration: Socio-economic Aspects from an Interdisciplinary Viewpoint, Zagreb, 1987, str.10.
Иван Турк, Јадранка Дежељин: Организација информацијског система, Информатор, Загреб, 1977, стр.158.
Борислав Малић: Управни поступак и савремени систем информација за државне органе, организације и заједнице у СФРЈ, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, 1978, стр.305.
Дамир Авиани: Интеракција информацијске технологије и права, Правни вјесник, Осиек, 2/1990, стр.210.
Рупко Годец: Упораба модерне технологије в управних ин самоуправних постопких, Вестник Института за јавно управо, Љубљана, 1-2/1989, стр.35.

грешног управног акта, и ц) као одговорност за штету насталу услед управног акта без грешке.

II Одговорност за грешку код погрешног управног акта

Сама чињеница постојања грешке, односно погрешног управног акта захтева утврђивање њеног узрока, а тиме и одговорности за грешку. Врсте и карактер грешака које се могу јавити при употреби рачунара, при доношењу и изради управног акта намећу као основно питање ко је одговоран за грешку, рачунар или човек?

Ако се утврди да је грешку код "аутоматског" ⁽³⁾ управног акта проузроковао човек, и то било програмер, било управни службеник, као стручна лица која послужују рачунар, за њега припремају неопходне податке и рукују њиме, ова лица су и одговорна за насталу грешку. Потребно је да се најпре констатује грешка код управног акта. Након тога потребно је утврдити узрочни однос између грешке и поступања управног службеника или програмера, односно утврдити узрок грешке. Лакше грешке ће се брзо уочити јер су оне по правилу очигледне. Међутим, тешке грешке су по правилу скривене, а изузетно, лако уочљиве (веома тешке грешке), па се до узрока ових грешака по правилу долази одређеним техничким поступком (увидом у конструкцију механизма). Када се утврди узрок грешке (омашка службеника или техничка грешка програмера), утврђује се облик и начин одговорности за грешку.

У случају да је грешку код аутоматског управног акта проузроковало службено лице непажљивим и незаконитим радом, оно сноси дисциплинску, изузетно и кривичну одговорност, или материјалну одговорност ако је радник управо својом кривицом нанео штету органу својом службеном радњом или њеним пропуштањем, при чему је потребно да је штета проузрокована намерно или из крајње непажње (не и за "случај" или "вишу силу"). Одговорно службено лице може и дисциплински одговарати услед неизвршавања или несавесног, неправовременог и немарног извршавања својих операција, давањем нетачних података који су утицаја за доношење одређеног акта, неовлашћеним коришћењем података који представљају одређени облик тајне, и у другим случајевима који могу представљати разлог за дисциплинску одговорност.⁽⁴⁾ Према томе, иако је управни акт припремљен, донет и израђен помоћу рачунара, одговорност за ове акте не може се везати за сам рачунар, већ за човека (управног службеника) који је користећи своја овлашћења потврдио одлуку или који је одлуку прихватио као своју сопствену.⁽⁵⁾

Међутим, поставља се питање да ли програмер може да сноси одговорност за грешке услед неправилног програмирања рачунара (скривене грешке) и у ком облику.⁽⁶⁾ С једне стране, може се сматрати да програмери нису одговорни за грешке које настану при функционисању рачунара у поступку издавања управних аката јер правни прописи не предвиђају њихову одговорност, нити уговори о изради програма садрже било какве одредбе о томе шта ће се догодити ако се при употреби програма појаве погрешни резултати. Ако се томе дода и околност да је учесталост грешака (наизглед) релативно мала, као и да су програми претходно контролисани од стране самих програмера - аутора програма, или од стране независне стручне комисије која је евентуално и издала дозволу о употреби програма, програмери се у потпуности ослобађају одговорности за погрешне "аутоматске" управне акте. С друге стране, постоји мишљење да се програмери не могу апсолут-

- 3). Ловро Штурм: О напачних али помотних аутоматско изданих управних актих, Весник Института за јавно управо, Љубљана, 1-2/1978, стр.62.
- 4). Еуген Пусић: Управни системи ИИ, Графички завод Хрватске, Загреб, 1985, стр.199.
- 5). Viktor Knapp, op.cit. стр.7.
- 6). Ian J. Lloyd: Liability for Defective Software, Reliability Engineering and System Safety, Elsevier Science Publishers Ltd, England, 32/1991, стр.193-207.

но ослободити одговорности за све евентуалне грешке у програму. Чак и кад би програм био претходно контролисан и када би била издата дозвола за његову масовну употребу, грешке у програму се ипак могу поткрасти. Ту се може поставити питање ко је одговоран за те грешке: програмер, који је грешке у програму сам учинио, те је за њих знао или је на основу свог стручног знања и искуства могао знати, или пак комисија, која те грешке није уочила у стручној контроли програма. Чини се да одговорност у овом случају лежи и на једној и на другој страни (програмеру и комисији), у случају да је програм уопште био предмет комисијске контроле.

Ако се утврди да је грешка код "аутоматског" управног акта настала услед мана или недостатака рачунарског система (квара), поставља се питање ко је одговоран за ове грешке. Ако је рачунарски систем функционисао погрешно (чисто техничка грешка), или, једноставно затаји (откаже функционисање), да ли је могуће одговорност за ове грешке приписати човеку? По мишљењу већине теоретичара, одговорност за сваку ману или недостатак техничког уређаја треба тражити искључиво код човека. Човек је у крајњој линији потенцијални узрочник грешке из простог разлога јер је направио рачунарски систем и ставио га у функцију. Такође, да је функционисање рачунарског система на време било заустављено, што претпоставља сталну контролу функционисања, спречиле би се могуће грешке. Међутим, по другом схватању, ови разлози за одговорност нису примерени када је реч о функционисању рачунара. Рачунарски системи су веома поуздани, па је надзор над њиховим радом непотребан, као што је у већини случајева неизводљив, или би то трајало исувише дуго и било исувише скупо. Поред тога, у већини случајева људи не контролишу функционисање рачунарских система (нарочито када је реч о накнадним контролама) пре него што наступи грешка, па зато и не треба да сносе одговорност за грешке које би неочекивано настале услед техничког квара.⁽⁷⁾

Ш Одговорност за штету насталу услед погрешног управног акта

Издавањем конкретног управног акта који садржи одређену грешку, а који је израђен помоћу рачунара, може бити проузрокована штета одређеним лицима (адресатима или трећим лицима). Управни акт је издат са грешком, при чему је таквим актом, односно његовим дејством проузрокована штета, пре него што је грешка уочена. Лице које је претрпело штету услед погрешног "аутоматски" израђеног акта има право да тражи не само укидање и поништавање погрешног акта, већ и накнаду штете коју је претрпело без своје кривице. С тим у вези поставља се питање, ко одговара за штету насталу у овом случају.

У савременим правним системима одговорност за штету нанету грађанима деловањем државних органа и других јавно-правних колективитета третира се као материјална одговорност управе. У вези са питањем титулара одговорности за штету могућа су три система, и то: а) да је држава искључиво одговорна оштећенику, при чему може захтевати у регресном поступку од учиниоца штете износ који је у име одштете платила, б) да је држава субсидијарно одговорна ако се у извршном поступку установи да се одштета не може наплатити од непосредног починиоца, и ц) да се захтев за накнаду штете може упутити према службенику који је штету починио, или према држави, с тим да избор једне алтернативе искључује другу.⁽⁸⁾

У нашем правном систему и већини других, одговорност државе за штету коју су проузроковали погрешни управни акти је примарна и објективна. Такво решење је потпуно применљиво и код "аутоматски" израђених управних аката.

- 7). Ловро Штурм: О напачних али помотних аутоматско изделаних управних актих, Вестник Института за јавно управо, Љубљана, 1-2/1978.
- 8). Еуген Пусић, *op.cit.* стр.182.

Примарна одговорност државе за штету насталу због погрешног управног акта донетог путем рачунара значи да за штету, коју одговорно лице нанесе својим незаконитим или неправилним поступком односно актом, држава непосредно одговара, задржавајући право на регрес од лица која су причинила штету. Објективна одговорност државе за штету насталу због погрешног "аутоматског" управног акта значи да за одговорност државе није битно утврђивање постојања кривице одговорног лица већ је довољно само утврдити постојање штете. Оштећено лице не мора доказивати кривицу одговорног лица нити се она испитује.⁽⁹⁾ Систем примарне и објективне одговорности државе је најједноставнији и најпоузданији начин који пружа гаранцију грађанима да ће им штета бити накнађена.

С обзиром на чињеницу да се при деловању рачунарских система могу појавити грешке које проузрокују људи (управни службеник, односно програмер), или су они настале погрешним функционисањем самим рачунарских машина, може се поставити питање, да ли одговорност државе за деловање њених управних органа код "аутоматски" издатих управних аката обухвата само одговорност за грешке које су проузроковала службена лица, или и одговорност за грешке које су настале због "скривених" техничких недостатака рачунарских система.⁽¹⁰⁾ Усвајање принципа објективне одговорности државе за неправилно и незаконито функционисање службе која подразумева споро и рђаво функционисање, односно нефункционисање управе, у основи решава ово питање. Држава сноси одговорност и услед грешке, односно кривице програмера, с обзиром да се он не може сматрати као "треће лице" које би, сходно правилима грађанског права, ослободило државу њене одговорности. Ово произилази из чињенице да држава одговара за незаконит и неправилан рад не само лица која стално учествују у вршењу службе, већ и за штету коју је причинило лице које је само привремено било ангажовано за вршење неких послова у име и за рачун органа, а што се може проширити преко уговорне одговорности и одговарајућих правних прописа и на ауторе програма за потребе управе. С друге стране, право на обештећење државе од починиоца штете када је у питању службено лице органа управе, у основи је неспорно. Проблем се јавља када је штету проузроковао програмер, с обзиром да је реч о радњи којом није непосредно причињена штета, нити је она у вези са вршењем службене дужности. Потребно је зато да се правни основ материјалне одговорности аутора програма прецизно утврди одговарајућим правним прописима, као и конкретним уговорним одредбама. Најзад, одговорношћу државе треба обухватити и одговорност за техничку грешку у самим рачунарским системима. Начин рада ових техничких система, тј. њихова програмска заснованост и машинска конструкција као и штетне последице настале услед квара рачунара побија сваку помисао да се оваква техничка грешка сматра грешком која искључује било чију одговорност, (како државе, тако и самих програмера), односно да се грешке ове врсте објасне "вишом силом".

Одговорност државе за штету код погрешних "аутоматских" аката обухвата не само одговорност за незаконит акт, већ и за неправилан акт. Незаконит управни акт је сваки акт који је противан правним нормама. Међутим, неправилан управни акт има шире значење и он представља такав акт при чијем доношењу су предузимане радње које нису у складу са вршењем "нормалне" и "добре" службе (површан, небрижљив рад, техничке погрешке и слично). Одговорност државе за штету обухвата како умањење постојеће имовине, (*dammum emergens*), тако и изгубљене добити (*lucrum cessans*), затим одговорност и за ситније грешке које се причине грађанима, као и одговорност за доношење моралне штете, тј. одговор-

- 9). Иво Крбек: Одговорност државе за штету, ЈАЗУ, Загреб, 1954, стр.211.
Драгаш Денковић: Накнада штете проузроковане законитим радњама јавних службеника и одговорности, Анали Правног факултета у Београду, 2-3/1962, стр.664.
Зоран Томић: Правна природа тзв. одговорности државе за штету без грешке у југословенском праву, Анали Правног факултета у Београду, 5-6/1983.
- 10). Ловро Штурм, *op.cit.* стр.68.

ност због повреде личног добра или физичког бола. У последње време правни прописи посебно штите приватни живот грађана (right to privacy) од неправилне и неовлашћене употребе рачунара. Лична сфера грађана и њихова приватна права могу бити тешко угрожена коришћењем рачунара при издавању управних аката.⁽¹¹⁾

IV Одговорност за штету насталу услед управног акта без грешке

Употреба рачунара у поступку решавања конкретних управних ствари несумњиво ствара изванредан "ризик" и несигурност у процесу управног одлучивања. Иако се рачунарски системи одликују високим степеном поузданости, они нису апсолутно сигурни и "безгрешни" системи. С друге стране, управним актима као конкретним правним одлукама управе непосредно се интервенише (конкретним прописивањем права и обавеза) у правни статус правних субјеката. Дакле, употреба рачунара се односи на једну изузетно значајну и осетљиву правну област - правно одлучивање у управним стварима, при чему једном настала грешка се увек јавља (мултипликује), тј. грешка се умножава онолико пута колико се једна погрешна информација узима у обраду. Зато "аутоматско" издавање управних аката доводи до другачијег схватања одговорности. Наиме, одговорност управе за грешку службеника или другог одговорног лица све се више замењује одговорношћу за "ризик" за грешку и затајивање рачунара.⁽¹²⁾

Према томе, само функционисање рачунарских машина увећава ризик за наступање грешака и штетних последица. Додуше, функционисање рачунара не може се сматрати "опасном активношћу" у реалном смислу, али сама "аутоматизација" управне функције издавањем управних аката крије у себи потенцијалну "опасност". Масовно и неконтролисано аутоматизовано правно одлучивање у конкретним управним стварима може изазвати катастрофалне правне и фактичке последице. Последице, на пример, грешака у програмирању, једнаке су непоштовању математичких и техничких правила приликом градње зграде, моста, нуклеарне централе и слично.⁽¹³⁾ Управа која коришћењем информационе технологије рационализује и чини ефикасним остваривање својих послова и задатака дужна је да по природи ствари, води бригу и о техничким средствима који јој то и омогућавају. С друге стране, грађани имају права да захтевају правилно вршење службе и да у случају претрпљене штете захтевају њену накнаду, при чему нису дужни да доказују кривицу било ког одговорног лица нити постојање грешке. Довољно је само доказати да је штета нанета вршењем одговарајуће службе, односно употребом рачунара у доношењу управног акта, при чему управа сноси одговорност не само за штету учињену намерно или из крајње непажње, већ и, по правилу, за штету насталу случајем (али не и услед више силе).

"Аутоматске" управне одлуке могу проузроковати штету, а да оне саме не садрже никакву грешку, односно у поступку њиховог доношења и израде није било никакве грешке нити кривице. "Аутоматизација" управног одлучивања може изазвати озбиљне социјалне, психичке итд проблеме код грађана. Зато је пре свега у интересу грађана, обезбедити и прецизирати такав облик одговорности који ће им у будућем компјутеризованом правном систему пружити пуне гаран-

- 11). Стеван Лилић: Право, информатичка технологија и заштита података, Анали Правног факултета у Београду, 2-3/1989, стр.211-215.
Стеван Лилић, Душан Врањанац: Законодавство о заштити података-упоредно-правни осврт, Анали Правног факултета у Београду, 2-3/1989, стр.278-284.
Види: Збирна прописа из области информатичке дјелатности, као и најновија уставна решења и то Устав Републике Србије, "Службени гласник Републике Србије", 1/1990, Устав Републике Хрватске, "Народне новине", 56/1990, а слична решења садржи и Устав Републике Словеније.
- 12). Еуген Пушић: Управни системи И, Графички завод Хрватске, Загреб, 1985, стр.248.
- 13). С. А. R. Hoare: The mathematics of programming, Byte, 8/1986, стр.116.

ције, правну сигурност и правичност, односно спречити да грађани једног тренутка постану "жртве" софистицираних управних система, који ће бити у функцији остваривања рационализованих и формализованих "општих интереса".

За објашњавање одговорности државе у овом случају можемо се послужити модификованом "теоријом ризика" (француска концепција), односно "теоријом жртве" (немачка концепција). При томе је важно, да би уопште дошло до одговорности државе по овом основу, да она изричито буде предвиђена правним прописима, и то као "одговорност рачунара", имајући у виду аналогна решења, код одговорности бродова, авиона, железнице и слично.⁽¹⁴⁾

V Закључак

Разматрајући проблем одговорности у вези са управним актима донетим и израђеним путем рачунара, може се констатовати да управно-правна теорија, а нарочито позитивно право треба да оштећеним лицима пружи ефикасан оквир за остваривање захтева за накнаду штете која им је причињена "аутоматским" управним одликама. При томе се немају само у виду класична правна средства (жалба, тужба и слично), већ и нове, ефикасне институционалне форме заштите (Омбудсман, Административни трибунали и слично), које ће грађане довести у позицију не само да штите своја права већ и да их ефикасно остварују. Држава је дужна да накнади штету без обзира дали је до штете или до погрешног управног акта дошло због непажљивости стручњака (површност, немар, непажња и слично) или због техничких недостатака рачунарских машина. При томе држава одговара не само за законитост "аутоматских" аката, већ и за њихову "стручну правилност" па је с тим у вези потребно прецизирати сам појам "стручно неправилног" управног акта⁽¹⁵⁾, који може ангажовати одговорност државе. Према томе, одговор на основно правно питање код одговорности у вези са управним актима донетим путем рачунара, ко је одговоран за грешку, односно за проузроковану штету, треба тражити на страни човека (програмера, службеног лица) и државе, која користи средства информатичке технологије за што ефикасније остваривање својих државно-правних функција.

-
- 14). Зденко Вајнер: Аутоматизација и право, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, VIII, 1971, стр.40.
15). Ловро Штурм, *op.cit.* стр.68.

М-р Предраг Димитијевич

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДЛЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ АКТОВ ПРИНЯТЫХ ПУТЁМ ВЫЧИСЛИТЕЛЬНЫХ МАШИН

Резюме

Один из самых значительных вопросов касающихся информатизации правления это ответственность связана с управленческим актом принятым с помощью современной вычислительной технологии. Имея ввиду особенность принятия этих управленческих актов, ответственность для управленческих актов принятых путём вычислительных машин теоретически возможно рассматривать их: а/ответственность для ошибки у ошибочного управленческого акта б/ как ответственность для потери из-за ошибочного управленческого акта в/ как ответственность для потери у неимеющей ошибки.

Новый вопрос который навязывает пользование вычислительными машинами это чья ответственность то есть вина для потери человек или электронная вычислительная машина.

