

*Msr Dejan Vučinić, asistent
Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu
ORCID: 0000-0001-5104-3690*

*Pregledni naučni rad
UDK: 35.077:004.738.5
DOI: <https://doi.org/10.46793/XXIIMajsko.155V>*

VLADAVINA PRAVA U USLOVIMA DIGITALIZACIJE JAVNE UPRAVE*

Rezime

Proces digitalizacije predstavlja snažni pokretač brojnih promena u savremenom društvu. Ona dovodi do korenitih promena u načinu funkcionisanja institucija društva, ekonomskih odnosa, pa i svakodnevnog funkcionisanja građana. Informaciono-komunikacione tehnologije već dugo predstavljaju osnovu funkcionisanja kako državne organizacije tako i privrede i građana, a danas se sve više govori o novim „izvedenim“ tehnologijama i sistemima sposobnim za samostalno obavljanje brojnih zadataka sa minimalnim ljudskim nadzorom, pa čak i bez njega. Zato, digitalizacija u savremenom dobu sve više gubi tradicionalno poimanje i poprima dosta kompleksnije značenje od pukog unapređenja tehničkog aspekta radnog procesa.

Kada govorimo o modernoj upravi, digitalizacija čini važnog pokretača tehnoloških ali i institucionalnih promena jer ne utiče samo na tehničke aspekte rada već sve više dovodi do promena u organizaciji javne uprave i njenim funkcijama, čime postaje ključan faktor njene transformacije. Ona menja tradicionalni model upravnog delovanja otvarajući veliki potencijal za unapređenja kada se radi o transparentnosti, efikasnosti i njenoj odgovornosti, ali istovremeno dovodi do značajnih implikacija na polju vladavine prava. Drugim rečima, digitalizacija uprave otvara nova pravna i institucionalna pitanja u pogledu zaštite prava građana, pravne sigurnosti i odgovornosti uprave u uslovima primene automatizovanih sistema odlučivanja i obrade podataka.

Cilj rada je da analizira odnos između digitalizacije javne uprave i načela vladavine prava, sa osvrtom na pojedine normativne, organizacione i funkcionalnih aspekte upravnog postupanja. U radu se polazi od shvatanja vladavine prava kao fundamentalnog načela savremene pravne države, uz istovremeno sagledavanje koncepta dobre uprave kao njene funkcionalne konkretizacije u upravnom pravu, kao

* Rad je rezultat naučnoistraživačkog rada autora u okviru Programa istraživanja Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu za 2026. godinu, koji se finansira iz sredstava Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije.

i elektronske uprave kao modela organizacije javne uprave zasnovanog na upotrebi informaciono-komunikacionih tehnologija.

Ključne reči: vladavina prava, digitalizacija, javna uprava, dobra uprava, pravna sigurnost, e-uprava.

1. Uvod

Digitalizacija kao proces odvija se od vremena Drugog svetskog rata. Međutim, ono što se u novijem govoru podrazumeva pod ovim pojmom obuhvata period od 80-ih godina prošlog veka sa masovnijom upotrebom umreženih računara sposobnim za brojne računске, odnosno radne operacije. Savremeni pojam digitalizacije poprima opet novo i drugačije značenje, i obično se vezuje za upotrebu izvedenih tehnologija – pametnih (*smart*) uređaja i uređaja sa integrisanim autonomnim sistemima za obavljanje zadataka – veštačkom inteligencijom.¹

Bez obzira uže značenje ovog pojma koje ćemo odabrati ili prihvatiti, činjenica je da ona podrazumeva pojavu (tehnološku i društvenu) koja danas sve snažnije utiče na preoblikovanja tradicionalnih institucionalnih obrazaca, pri čemu uprava zauzima centralno mesto kao ključni nosilac izvršne vlasti i posrednik u ostvarivanju prava građana. U tom smislu, digitalizacija uslovljava strukturnu promenu koja menja način vršenja javne vlasti i koja suštinski utiče na ostvarivanje osnovnih pravnih principa. Posebno mesto među tim principima zauzima princip vladavine prava, kao temeljno načelo savremene pravne države, koje podrazumeva ograničenje javne vlasti pravom, zaštitu prava građana i postojanje delotvornih mehanizama pravne kontrole.

Prema dokumentima Venecijanske komisije, suština vladavine prava ogleda se u elementima poput zakonitosti, pravne sigurnosti, zabrani proizvoljnosti, jednakosti pred zakonom i pristupa pravdi.² Kada je u pitanju uprava, ovi elementi dobijaju svoju konkretizaciju kroz postupanje organa uprave u svakodnevnim upravnim stvarima, poštovanjem definisanih pravnih normi i kroz efikasan mehanizam pravne zaštite.

Paralelno sa tim, široka upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija dovela je do uspostavljanja e-uprave kao novog organizacionog modela, gde se vršenje upravne delatnosti ne svodi samo na digitalizaciju postojećih procedura, već njenu transformaciju u skladu sa novim principima interoperabilnosti i orijentacije ka korisniku. Koncept e-uprave se u teoriji najčešće usko vezuje za upotrebu digitalnih alata i sistema radi unapređenja pristupa javnim uslugama, i čija upotreba doprinosi

¹ Vučinić, D., *Pravo u uslovima digitalnog okruženja*, Zbornik radova: Savremeno pravo u eri digitalizacije i održivog razvoja, Kragujevac, 2025., str., 179.

² European Commission for Democracy through Law, Rule of Law Checklist, CDL-AD(2016)007, Venice, 2016, str. 10–11. Dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e), pristup: 05.04.2026.

većoj transparentnosti, većoj participaciji, podizanju efikasnosti uprave i u krajnjem, jačanju demokratskih procesa.³

Transformacija javne uprave (dakle, u radu govorimo o državnoj upravi i ostalim imaoćima javnih ovlašćenja) kroz digitalizaciju može biti izraz nastojanja da se prevaziđu strukturne slabosti klasičnog modela, sporost, nedovoljne dostupnost i visoki nivo formalizma što su često glavne zamerke na račun birokratske organizacije. Orijentacija od vlasti ka građaninu omogućava redefinisane dosadašnjih odnosa sa upravom i kroz podizanje efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti stvara dobar preduslov za ono što nazivamo vladavinom prava.

Međutim, pomenuta transformacija nosi ne samo pogodnosti već i određene rizike, te istovremeno otvara nove pravne dileme. Uopšteno govoreći, digitalizacija dovodi širokog spektra promena, koje bismo mogli okarakterisati kao pravne, institucionalne, bezbednosne i druge, o čemu ćemo više govoriti u ovom radu.

2. Vladavina prava kao temelj savremene pravne države

Koncept savremene pravne države gotovo da nije moguće zamisliti bez nekih fundamentalnih principa. Jedan od njih je upravo princip vladavine prava, koji u čini i glavnu pretpostavku legitimnog vršenja javne vlasti. Drugim rečima, vlast je legitimna samo kada je ograničena zakonom koji služi očuvanju slobode i imovine pojedinca.⁴ Zakon kao oličenje ovog principa ne predstavlja samo meru i granicu koju organi javne vlasti ne smeju da prekorače, već i formalno ustanovljeno pravilo koje se odnosi na sve subjekte pravnog poretka.

U savremenom smislu, koncept vladavine prava po prvi put je sistematizovan u Dajsijevom delu „Uvod u izučavanje ustavnog prava“ (Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*). Iako je ideja o vladavini prava mnogo starija, njegov doprinos ogleda se u sistematskoj teorijskoj razradi ovog koncepta i postavljanju osnovnih postulata ove doktrine. Prema Dajsiju, prvi je suprematija zakona — ideja da svaka državna vlast, uključujući izvršnu i upravnu, mora delovati isključivo u skladu sa pravilima koja su propisana zakonom, bez prostora za arbitarnost. Drugi postulat odnosi se na jednakost svih lica pred zakonom, što u britanskoj tradiciji znači i odsustvo posebnih administrativnih sudova koji bi mogli stvoriti različit pravni režim za organe vlasti. Treći element, najuticajniji u kontekstu pravne teorije, jeste stanovište da je zaštita osnovnih prava najbolje obezbeđena kroz obično pravo (*common law*) i sudsku praksu, a ne putem apstraktnih

³ U dokumentima međunarodne Organizacije za ekonomsku saradnju (OECD), koja prati i daje godišnje izveštaje o stanju e-uprave u pojedinim zemljama i često se mogu naći elementi koji određuju suštinu ovog modela. Izvor: https://www.oecd.org/en/publications/digital-government-in-chile_d1b72d93-en.html, pristup 05.04.2026.

⁴ Vučinić, D., *Uprava i princip vladavine prava: zakonitost i diskreciona ocena*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu, knj. 2, Kragujevac, 2025, str. 232.

ustavnih deklaracija.⁵ Ukratko, postulati koje on postavlja su nadmoć prava, jednakost pred zakonom i posebna uloga sudova.

Iako je moderno značenje vladavine prava dosta je evoluiralo i obuhvata širi sadržaj, ne može se poreći veliki uticaj koji je njegova koncepcija imala na evropske pravne sisteme. Savremeni pravni sistemi, posebno u evropskom pravnom prostoru, zasnivaju se na stanovištu da javna vlast sme postupati isključivo u granicama zakona, dok se svaki oblik proizvoljnog delovanja smatra nespojivim sa načelom vladavine prava.

Međutim, kako sam odeljak u jednom delu i nosi naziv – savremene države tj. pravni sistemi razumljivo nose veću dozu kompleksnosti u odnosu na vreme u kom je oblikovana Hobsova, Lokova, Dajsijeva, pa i Kelzenova teoriju vladavine prava (pravne države).⁶ Osim kompleksnije državne organizacije, imamo širok spektar ljudskih prava sa različitim suptilnim i direktnim mogućnostima kada je u pitanju njihovo ugrožavanje.⁷

3. Digitalizacija javne uprave (E-uprava)

Oblast česte primene informaciono-komunikacionih tehnologija, kada je reč o radu uprave nalazimo u onome što se teorijski naziva koncept Elektronske uprave (E-uprava). Reč je o procesu digitalizacije tradicionalnog načina vršenja upravnih delatnosti, sa glavnim ciljem njene modernizacije, koju u ovom kontekstu možemo razumeti kao povećanje nivoa efikasnosti, ekonomičnosti, dostupnosti, transparentnosti i dr. Vrednosti Novog javnog menadžmenta u suštini utkane su u rad

⁵ Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed., Macmillan, London, 1959, str. 110–122, dostupno na: https://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf, pristup 05.04.2026.

⁶ U anglosaksonskoj pravnoj teoriji prisutan je izraz vladavina prava (Rule of law) koji je pandan evropsko- kontinentalnoj, pre svega, nemačkoj, teorijskoj konstrukciji o pravnoj državi (Rechtsstaat). Rapajić, M., *O pravnoj državi i vladavini prava - neka razmatranja*, Glasnik prava, br. 3/2012, str. 17.

⁷ U jednom relativno novijem članku u kom se analiziraju pojedini statistički podaci sa ekonomskog i pravnog aspekta, profesor iznosi zanimljiva opažanja. Naime, analizira zvanične podatke o modernom ropstvu kako u Evropskoj uniji tako i u Bosni i Hercegovini, podatke o svojini i kontroli ukupne finansijske aktive sveta u kontekstu izrazite društvene polarizacije i raslojavanja, gde imamo tzv. elite nasuprot velike većine građana. Takođe, govori o korupciji, kriminalu, nepotizmu, gaženju ljudskih prava kao negativnim pojavama koje obesmišljavaju ideju države kao javnog dobra, države koja koristi svima i stvaraju državu „javnog zla“. Drugim rečima, konkretnim podacima govori o njihovom razornom uticaju na društvo, društvo kojem je možda sada najpotrebnija vladavina prava, pravna država i država javnog dobra. Na primeru BiH on iznosi zabrinjavajuće podatke kada je reč o upravo gore pomenutim negativnim pojavama, koje gotovo u potpunosti degradiraju državu kao ozbiljnu organizaciju i vladavinu prava kao apstraktnu ideju. Više o tome: Đerić B., *Kako do pravne države i vladavine prava*, Zbornik radova: Vladavina prava i pravna država u regionu, Istočno Sarajevo, 2014, str. 847–860.

uprave, ogrnute novim ruhom digitalizacije i transformacije javne uprave. U daljem tekstu osvrnućemo se na nekoliko ključnih aspekata ovog koncepta.

Sam termin „elektronska“ upućuje na činjenicu da je reč o posebnom, digitalnom načinu funkcionisanja i delovanja organa uprave, koji se razlikuje od tradicionalnog modela zasnovanog prevashodno na ljudskom radu i upotrebi papirne dokumentacije. U tom smislu, elektronsko delovanje označava primenu informaciono-komunikacionih tehnologija u procesima rada uprave, odnosno prelazak sa „papirnog“ na digitalni način postupanja. Stoga se pojam „elektronska“ može razumeti kao sinonim za upotrebu savremenih informaciono-komunikacionih tehnologija kako u vršenju upravnih funkcija, tako i u predstavljanju i komunikaciji organa uprave.⁸

Informaciono-komunikacione tehnologije u tom kontekstu označavaju upotrebu tehnološki razvijenih uređaja i digitalnih programa radi prikupljanja, obrade, razmene i korišćenja podataka u elektronskom obliku. Sa tehničkog stanovišta, one predstavljaju skup različitih oblika hardvera i softvera, koji su međusobno povezani u jedinstven sistem i omogućavaju funkcionisanje savremene digitalne, odnosno virtuelne sredine. Međutim, pojedini autori ukazuju da se elektronska uprava ne može svesti isključivo na tehničku digitalizaciju rada organa uprave ili njihovu internet prezentaciju, već da predstavlja znatno širi fenomen.⁹

Drugi konstitutivni element pojma jeste „uprava“, koji se odnosi na državu i javni sektor, odnosno na organe upravno-izvršne vlasti. Iz toga proizlazi da se pojam elektronske uprave ne odnosi na subjekte privatnog prava, premda se u nekim teorijskim radovima može koristiti i u širem značenju, koje obuhvata i upravljanje u privrednim subjektima.

Polazeći od navedenog, elektronska uprava može se definisati kao novi oblik organizacije i rada javne uprave, formiran pod uticajem informaciono-komunikacionih tehnologija (računara, pametnih telefona, komunikacionih mreža i dr.) i interneta, koji omogućava učešće organa uprave u digitalnom okruženju kroz digitalnu prezentaciju, digitalnu komunikaciju i razmenu podataka, elektronsko pružanje upravnih i drugih javnih usluga, kao i mogućnost izvršavanja obaveza građana i privrednih subjekata elektronskim putem.¹⁰ Ovakvo određenje možda i najbolje ukazuje na suštinske elemente elektronske uprave, bitne karakteristike u odnosu na tradicionalni model uprave i najčešće pojavne oblike u svakodnevnom životu.

Elektronska uprava se u praksi ispoljava najčešće kroz elektronsko pružanje javnih usluga (onlajn podnošenje zahteva, izdavanje uverenja i dozvola), vođenje elektronskih evidencija i registara, digitalnu komunikaciju između organa i stranaka,

⁸ Vučinić, D., *Elektronska uprava - koncept i usluge sa osvrtom na elektronsku upravu u Republici Srbiji*, Glasnik prava, br. 1/2020, str. 48.

⁹ Ndou, V., *E-Government for Developing Countries: Opportunities and Challaenges*, The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries – EJISDC, no. 18/2004, str. 3.

¹⁰ Jovanović Z., Andonović S., *Pravo elektronske uprave*, Kragujevac, 2021, str. 25.

kao i interoperabilnu razmenu podataka između različitih institucija („jednom prikupljen podatak“). Poseban oblik predstavlja i elektronski upravni postupak, u kome se sve ili većina procesnih radnji odvija u digitalnom okruženju, uz sve češću primenu automatizovanog odlučivanja.¹¹ E-uprava se najčešće koristi u oblastima kao što su matične knjige, poreska administracija, katastar, socijalna zaštita, zdravstvo i lokalna samouprava, gde postoji potreba za obradom velikog broja podataka i neposrednom komunikacijom sa građanima. Nosioци elektronske uprave su pre svega organi državne uprave, organi teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave, ali i drugi nosioci javnih ovlašćenja, dok se kao korisnici javljaju građani i privredni subjekti. Posmatrano u širem kontekstu digitalizacije uprave, elektronska uprava predstavlja ne samo tehničko sredstvo unapređenja rada, već i novi model upravnog delovanja, koji podrazumeva prelazak sa hijerarhijskog i formalističkog sistema na umrežen, transparentan i korisnički orijentisan sistem, uz istovremeno postavljanje novih zahteva u pogledu zaštite podataka, pravne sigurnosti i kontrole zakonitosti.

4. Dobra uprava u digitalnom okruženju

Koncept dobre uprave predstavlja jedan od ključnih savremenih standarda u funkcionisanju javne vlasti, koji neposredno proizlazi iz načela vladavine prava i služi kao njegova praktična konkretizacija u oblasti upravnog postupanja i delovanja. On je okrenut odnosu između organa uprave i građana, sa fokusom na prava građana u tom odnosu.¹²

Za razliku od uobičajenog shvatanja vladavine prava koje podrazumeva zakonitost kao glavnu branu samovolji vlasti, savremeno poimanje, kao što smo gore već rekli, obuhvata znatno širi sadržaj, pa u kontekstu odnosa sa upravom podrazumeva i zahtev da upravno postupanje bude pravično, transparentno, efikasno i usmereno ka zaštiti prava građana. Upravo u tom smislu, koncept dobre uprave označava skup pravnih standarda koji obavezuju organe uprave da svoja ovlašćenja vrše ne samo u skladu sa zakonom, već i u duhu pravičnosti i odgovornosti.

Izraz dobra uprava (*Good Administration*) zvanično se upotrebljava još 1977. godine u Rezoluciji Komiteta ministara Saveta Evrope 77/31 o zaštiti pojedinca u

¹¹ Ovu tvrdnju valja uslovno shvatiti, posebno u domaćem kontekstu, imajući u vidu trenutne zakonske mogućnosti automatizacije upravnog postupka. Utvrđivanje relevantne činjenične građe podrazumeva da službeno lice (ljudski faktor) samostalno i po sopstvenom uverenju vrednuje određene činjenice tj. odlučuje koje će uzeti kao dokazane i istinite. Ovaj proces predstavlja uobičajeni put ka donošenju finalnog upravnog akta, te korišćenje računarskih programa i drugih tehnologija često može biti korisno za obradu podataka (ušteda vremena, sredstava, dostupnost relevantnih podataka) ali ne i dovoljno kada se radi o donošenju same odluke. Ovakva konstatacija saglasna je i sa trenutnom domaćom regulativom, gde ni Zakon o elektronskoj upravi ni Zakon o opštem upravnom postupku ne predviđaju mogućnost donošenja automatizovanih odluka, ali ne treba isključiti takvu mogućnost u skorijoj budućnosti, posebno gde se radi o manje kompleksnim upravnim stvarima.

¹² Dimitrijević, P., Vučetić D., *Menadžment javne uprave*, Beograd, 2021, str. 33.

odnosu na akte organa uprave i predstavlja temelj za razvoj modernog upravnog postupka i kontrolu uprave u državama članicama Saveta Evrope. Kao instrument zaštite pojedinaca¹³ u odnosu na akte organa uprave ona sadrži određene principe, koji se odnose na: pravo na saslušanje (pre donošenja akta koji utiče na prava pojedinca, stranka mora biti saslušana i imati priliku da iznese dokaze); pristup informacijama (pojedinaac ima pravo da bude upoznat sa spisima predmeta koji se na njega odnose); pomoć i zastupanje (lice može biti zastupano ili mu se može pružiti pomoć u upravnom postupku); obrazloženje odluke: (upravni akti moraju biti obrazloženi i sadržati razloge za odluku, kao i pravni lek); obaveštenje o pravnom leku: (kada upravni akt može nepovoljno uticati na prava, slobode ili interese lica, ono se obaveštava o razlozima na kojima se taj akt zasniva.); pravni lekovi (kada upravni akt nepovoljno utiče na prava, slobode ili interese lica, mora sadržati informaciju o pravnim lekovima koji su mu na raspolaganju, kao i rokove za njihovo korišćenje).¹⁴ Rezolucija je značajna jer sadrži tzv. rane standarde dobre uprave. U njoj se govori o pravima građana procesne prirode, te se dobra uprava određuje u procesnom smislu.

U evropskom (u)pravnom prostoru, koncept dobre uprave dobija normativni karakter, naročito kroz pravo na dobru upravu, koje je garantovano u Povelji osnovnim pravima EU.¹⁵ Ovo pravo obuhvata više elemenata (gore pomenutih), a dodatnu razradu ovih standarda daje Evropski ombudsman kroz Evropski kodeks dobrog upravnog ponašanja (*European Code of Good Administrative Behaviour*), koji utvrđuje principe kao što su zakonitost, nepristrasnost, pravna sigurnost i transparentnost u radu uprave i dr.¹⁶

U širem smislu, Kodeks deluje kao „most“ između vladavine prava i upravne prakse, jer obezbeđuje da se principi kao što su zakonitost, pravna sigurnost i jednakost ne zadrže samo na normativnom nivou, već da se stvarno primenjuju u odnosu uprave prema građanima. U tome leži njegov poseban značaj – on ne uvodi nova prava, već obezbeđuje da postojeća prava budu delotvorna u praksi.

U kontekstu digitalizacije uprave, ovaj značaj postaje još izraženiji, jer Kodeks postavlja standarde koji moraju biti ispoštovani i u elektronskoj komunikaciji sa građanima – naročito u pogledu dostupnosti informacija, jasnoće postupaka i zaštite prava stranaka.

Međutim, odnos između dobre uprave i digitalizacije nije jednoznačan i isključivo pozitivan. Elektronska uprava svakako unapređuje pojedine aspekte

¹³ Blažić, Đ., *Načela dobre upravne procedure u upravnom sistemu Crne Gore*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, 2016 str. 38.

¹⁴ Rezolucija (77) 31 o zaštiti pojedinca u odnosu na akte upravnih organa, dostupno na: <https://rm.coe.int/cmres-77-31-on-the-protection-of-the-individual/1680a43b6f>, pristup 05.04.2026.

¹⁵ Charter of Fundamental Rights of the European Union, dostupno na: https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/02/2-01/eu_hr_charter.html, pristup: 05.04.2026.

¹⁶ European Ombudsman, *European Code of Good Administrative Behaviour*, dostupno na: <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/en/3510>, pristup: 05.04.2026.

upravnog delovanja, međutim, ona istovremeno otvara i određene rizike po pitanju vladavine prava. Jedan od osnovnih izazova odnosi se na očuvanje pravne sigurnosti u digitalnom okruženju, u pogledu jasnoće i dostupnosti informacija koje organi uprave stavljaju na raspolaganje građanima (tehnološko okruženje koje nije uvek dovoljno transparentno, stabilno i jednako dostupno svim građanima). Ukoliko digitalni sistemi nisu dovoljno transparentni ili prilagođeni korisnicima, postoji opasnost da građani budu dovedeni u neravnotežan položaj, što je suprotno principu jednakosti i pravičnosti.¹⁷

Dalje, digitalizacija uprave postavlja pitanje faktičke dostupnosti prava, odnosno postojanja takozvanog „digitalnog jaza“. Ukoliko određene kategorije stanovništva (npr. starija lica, lica sa nižim nivoom digitalne pismenosti ili lica u nerazvijenim područjima) nemaju adekvatan pristup elektronskim uslugama, može doći do ograničenja njihovih prava i smanjenja mogućnosti učešća u upravnim postupcima. Ovakav razvoj može dovesti do suptilnih oblika diskriminacije, što je nespojivo sa konceptom dobre uprave.¹⁸ Zatim, kod digitalizacije koja inače povećava dostupnost informacija i javnost rada uprave, mora se obezbediti da te informacije budu jasne, razumljive i pravovremene. U tom smislu, dobra uprava podrazumeva ne samo formalnu dostupnost podataka, već i njihovu stvarnu upotrebljivost za građane, što predstavlja jedan od ključnih preduslova za efektivno ostvarivanje prava.¹⁹

Sem toga, povećana upotreba digitalnih sistema u radu uprave nameće i pitanja zaštite podataka o ličnosti i bezbednosti informacija. Obrada i razmena podataka između različitih organa mora biti zasnovana na jasnim pravnim pravilima i adekvatnim zaštitnim mehanizmima. Sve veća količina podataka koji se prikupljaju, obrađuju i analiziraju u različitim sferama života, dovode do preispitivanja vršenja kontrole ovih podataka i njihove zaštite od zloupotreba, zatim, mnogobrojni primeri sajber napada i izazivanja velike štete i opasnosti po infrastrukturu i podatke.²⁰ U suprotnom, digitalizacija može dovesti do narušavanja privatnosti i pravne sigurnosti (primere toga možemo često videti ne samo u digitalno razvijenim zemljama već sve češće i kod nas).⁴

Polazeći od navedenog, može se zaključiti da digitalizacija uprave ima potencijal da značajno unapredi standarde dobre uprave, ali samo pod uslovom da je praćena adekvatnim pravnim i institucionalnim garancijama. Koncept dobre uprave, u tom smislu, predstavlja korektivni mehanizam koji obezbeđuje da digitalna transformacija uprave ostane u funkciji zaštite prava građana i jačanja vladavine prava, a ne da postane izvor novih oblika pravne nesigurnosti.

¹⁷ European Commission, eGovernment Action Plan 2016–2020., str. 2, dostupno na: file:///C:/Users/User/Downloads/ew_com179_15268.pdf, pristup: 05.04.2026.

¹⁸ Isto.

¹⁹ *European Ombudsman* ..., str. 16.

²⁰ Vučinić D., *Pravo u uslovima digitalnog okruženja*, Zbornik radova: Savremeno pravo u eri digitalizacije i održivog razvoja, Kragujevac, 2025, str. 183-184.

5. Umesto zaključka

Na pitanje, da li digitalizacija javne uprave jača ili ugrožava vladavinu prava, ne može se jednostavno odgovoriti. Digitalizacija sama po sebi nije ni garancija ni pretnja vladavini prava, jer njen efekat zavisi od načina na koji je pravno uređena i institucionalno implementirana. Ukoliko je praćena odgovarajućom normativom, transparentnim procedurama i delotvornim mehanizmima kontrole, ona može značajno doprineti jačanju vladavine prava. U suprotnom, postoji opasnost da postane izvor novih oblika pravne nesigurnosti i faktičke nejednakosti.

S jedne strane, videli smo da digitalizacija uprave kroz primenu informaciono-komunikacionih tehnologija (elektronska uprava), doprinosi povećanju efikasnosti, transparentnosti i dostupnosti upravnih usluga, čime se jača servisna funkcija uprave i olakšava ostvarivanje prava građana. Zato, digitalna transformacija predstavlja važan korak ka modernizaciji uprave i njenom usklađivanju sa savremenim društvenim i tehnološkim tokovima. S druge strane, uočeni su važni rizici koji se ogledaju u potencijalnom narušavanju pravne sigurnosti, nejednakom pristupu pravima usled digitalnog jaza, kao i izazovima u pogledu zaštite podataka i transparentnosti upravnog postupanja.

Dosadašnja analiza pokazuje da značajnu ulogu u prevazilaženju ovih izazova ima koncept dobre uprave, koji predstavlja svojevrsni „normativni most“ između apstraktnih principa vladavine prava i njihove praktične primene u upravnom postupanju. Standardi dobre uprave, kao što su zakonitost, pravna sigurnost, transparentnost, efikasnost i zaštita prava stranaka, moraju biti dosledno primenjeni i u digitalnom okruženju, kako bi se sprečilo da tehnološki napredak dovede do relativizacije pravnih garancija.

Stoga se kao ključni zaključak nameće da budući razvoj javne uprave mora biti usmeren ka uspostavljanju ravnoteže između tehnološke efikasnosti i pravne zaštite. Samo takav pristup može obezbediti da digitalizacija ne bude sama sebi cilj, već sredstvo za izgradnju moderne uprave zasnovane na principima vladavine prava, dobre uprave i poverenja građana u institucije.

Digitalizacija javne uprave predstavlja istovremeno i neizbežan i poželjan pravac razvoja savremene države, ali njena vrednost ne može se meriti samo tehnološkim dostignućima i stepenom efikasnosti. Njen stvarni domet ogleda se u sposobnosti da unapredi ostvarivanje osnovnih principa vladavine prava i zaštitu prava građana. U tom smislu, digitalna transformacija mora biti praćena doslednom primenom standarda dobre uprave, kako bi se obezbedila pravna sigurnost, transparentnost i jednak pristup pravima. Samo ukoliko se uspostavi ravnoteža između tehnološkog napretka i pravnih garancija, digitalizacija može postati sredstvo jačanja poverenja građana u institucije i izgradnje uprave koja je istovremeno efikasna i odgovorna.

*Dejan Vučinić, LL.M., Assistant
Faculty of Law, University of Kragujevac*

RULE OF LAW IN THE CONTEXT OF DIGITALISATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The process of digitalisation represents a powerful driver of numerous changes in contemporary society. It leads to profound transformations in the functioning of social institutions, economic relations, as well as in the everyday life of citizens. Information and communication technologies have long constituted the foundation of the functioning of both state institutions and the economy, as well as citizens themselves. Today, increasing attention is being paid to new “advanced” technologies and systems capable of performing numerous tasks independently, with minimal or even no human supervision. Consequently, digitalisation in the modern era is gradually losing its traditional meaning and acquiring a far more complex significance than merely improving the technical aspects of work processes.

When it comes to modern public administration, digitalisation acts as a significant driver of institutional change, as it affects not only the technical aspects of administrative work but increasingly leads to transformations in the organisation and functions of public administration, thereby becoming a key factor in its overall transformation. It reshapes the traditional model of administrative action, creating substantial potential for improvements in terms of transparency, efficiency, and accountability, while at the same time producing important implications for the rule of law. In other words, the digitalisation of administration raises new legal and institutional questions regarding the protection of citizens’ rights, legal certainty, and administrative accountability, particularly in the context of the use of automated decision-making systems and data processing.

The aim of this paper is to analyse the relationship between the digitalisation of public administration and the principle of the rule of law, with particular emphasis on the transformation of the normative, organisational, and functional aspects of administrative procedures. The paper is based on the understanding of the rule of law as a fundamental principle of the modern legal state, while also considering the concept of good administration as its functional manifestation in administrative law, as well as electronic administration as a model of public administration organisation based on the use of information and communication technologies.

Key words: *rule of law, digitalisation, public administration, good administration, legal certainty, e-government.*

Literatura

- Charter of Fundamental Rights of the European Union, dostupno na:
https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/02/2-01/eu_hr_charter.html
- Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed., Macmillan, London, 1959., https://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf
- Dimitrijević, P., Vučetić D., *Menadžment javne uprave*, Beograd, 2021.
- European Commission for Democracy through Law, Rule of Law Checklist, CDL-AD(2016)007, Venice, 2016. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)
- European Commission, eGovernment Action Plan 2016–2020, file:///C:/Users/User/Downloads/ew_com179_15268.pdf
- European Ombudsman, European Code of Good Administrative Behaviour, dostupno na:
<https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/en/3510>
- Ndou, V., *E-Government for Developing Countries: Opportunities and Challaenges*, The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries – EJISDC, no. 18/2004. OECD https://www.oecd.org/en/publications/digital-government-in-chile_d1b72d93-en.html
- Blažić, Đ., *Načela dobre upravne procedure u upravnom sistemu Crne Gore*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Prištini sa privremenim sedištem u Kosovskoj Mitrovici, 2016.
- Vučinić D., *Pravo u uslovima digitalnog okruženja*, Zbornik radova: Savremeno pravo u eri digitalizacije i održivog razvoja, Kragujevac, 2025.
- Vučinić, D., *Elektronska uprava - koncept i usluge sa osvrtom na elektronsku upravu u Republici Srbiji*, Glasnik prava, br. 1/2020.
- Vučinić, D., *Uprava i princip vladavine prava: zakonitost i diskreciona ocena*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu, knj. 2, 2025.
- Đerić B., *Kako do pravne države i vladavine prava*, Zbornik radova: Vladavina prava i pravna država u regionu, Istočno Sarajevo, 2014.
- Jovanović Z., Andonović S., *Pravo elektronske uprave*, Kragujevac, 2021.
- Rapajić, M., *O pravnoj državi i vladavini prava - neka razmatranja*, Glasnik prava br. 3/2012.
- Rezolucija (77) 31 o zaštiti pojedinca u odnosu na akte upravnih organa, dostupno na:
<https://rm.coe.int/cmres-77-31-on-the-protection-of-the-individual/1680a43b6f>

