

MA Aldin Jelovac, viši asistent

Pravni fakultet Univerziteta “Džemal Bijedić” u Mostaru

Prof. dr. Merima Tanović, vanredni profesor

Fakultet za upravu – pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

FUNKCIJA NADZORA I REFORMSKI ZNAČAJ KONTROLNIH MEHANIZAMA NAD RADOM ORGANA UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Sažetak: Nadzor nad radom organa uprave kao najšire uspostavljenog državnog aparata ima veoma bitnu ulogu kada je u pitanju zakonito i efikasno funkcionisanje organa uprave, s toga je adekvatna i kontinuirana primjena kontrolnih mehanizama od izuzetnog značaja za uspostavu principa dobrog upravljanja, građansku orijentaciju javne uprave, te unapređenje efikasnosti i metoda rada. Proces evropeizacije također uključuje dostizanje tzv. administrativne pravde u postupcima pravne zaštite stranaka u upravnom postupku i upravnom sporu, kao i jačanje internih mehanizama kontrole koji oblikuju organizacijsku strukturu, utječu na performanse, operativne procese, etičke obrasce i standarde, ali i komunikaciju, saradnju i organizacijsku kulturu. Cilj ovoga rada je prikazati značaj koji sam nadzor ima za rad organa uprave, vrste nadzora koje postoje u samom njegovom provođenju, te reformski utjecaj koji može imati na dalju demokratizaciju javnog upravljanja u Bosni i Hercegovini.

Ključne riječi: nadzor/kontrola, organi uprave, evropski integracioni procesi, javno upravljanje

1. Uvod

Evropski standardi funkcionisanja i rada koje Bosna i Hercegovina, kroz evropske integracione procese, nastoji dostići, mogući su najprije ukoliko se izvrši neophodna reforma i stabilna uspostava funkcionalnog nadzora i kontrole nad radom i djelovanjem organa uprave u Bosni i Hercegovini.¹ Preduslov za ostvarivanje bilo kakve, demokratske, zakonom predviđene reforme leži u njemačkoj pravnoj i političkoj teoriji o postojanju pravne države koja je prvobitno

¹ 29. maja 2019. godine Evropska komisija (EK) usvojila je Mišljenje o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji. EK je u svom mišljenju istakla da će Bosna i Hercegovina “morati temeljito poboljšati svoj zakonodavni i institucionalni okvir” kako bi se osiguralo ispunjavanje 14 ključnih prioriteta među kojima je i “poduzimanje neophodnih koraka u reformi javne uprave s ciljem unapređenja sveukupnog funkcionisanja javne uprave osiguravanjem profesionalne i depolitizovane državne službe i koordinisanim pristupom u kreiranju politika u cijeloj državi”.

podrazumijevala vezanost državne uprave pravom odnosno zakonima.² Pravna država predstavlja podlogu za strateški razvoj jedne države. Tako i reforma javne uprave ne bi bila moguća bez pravne države kao njene podloge. Dakle, neophodno je postojanje pravnog okvira koji daje sigurnost i smanjuje neizvjesnost kako građanina i poduzetnika, tako i javnog službenika. Isto tako, ne može biti ni pravne države ukoliko javna uprava nije podvrgnuta pravu, principima zakonitosti, odgovornosti, efikasnosti, ekonomičnosti i racionalnosti.³ U izvještaju Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu⁴ se navodi da je Bosna i Hercegovina još u ranoj fazi reforme javne uprave, te da je kroz dosadašnji reformski put postignut ograničen napredak. Osnovni preduslov za odgovornu, efikasnu, ekonomičnu i racionalnu javnu upravu jeste postojanje i vršenje adekvatnog nadzora odnosno kontrole nad njenim radom u postupku donošenja upravnih akata, primjene zakona, kao i kontrole nad samim radom organa. Vertikalni odnosi između organa uprave u Bosni i Hercegovini predstavljaju garanciju adekvatnog i sistemskog nadzora koji treba postojati između samih organa. Principi hijerarhijske vlasti i subordinacije su jedni od osnovnih principa na kojima se vertikalni odnosi između organa uprave moraju temeljiti, a koji se između ostalog ogledaju, u pravu viših organa da vrše nadzor nad zakonitošću akata i rada nižih organa, i obavezi nižih organa da provode naredbe viših.

2. Pojam i značaj kontrole u organima uprave

Riječ kontrola potiče od francuske riječi „contrôle“ i u najširem značenju odnosi se na praćenje, provjeravanje ili pregledavanje raznih stanja i pojava.

U pravnoj literaturi možemo naći različita tumačenja i shvatanja pojma nadzora/kontrole kao sredstva putem kojeg se može utjecati na rad organa uprave odnosno upravnih organizacija. Tako prema prof. Pusiću nadzor, s jedne strane znači upoređivanje ustanovljenog stanja stvari sa očekivanim. Dok s druge strane, nadzor znači presudni utjecaj na neku pojavu ili proces, mogućnost njihovog djelotvornog usmjeravanja.⁵ Prof. Borković kontrolu nad upravom posmatra kao kontinuiranu djelatnost nadzora kojeg ovlašteni subjekt vrši nad ponašanjem uprave, načinom upotrebe njezinih ovlaštenja i aktima odnosno mjerama što proizlaze iz upotrebe tih ovlaštenja.⁶ Kontrola obuhvata pravo ovlaštenih subjekata da provjeravaju rad i aktivnost kontrolisanih organizacija, kao i da provjeravaju da li odgovarajuće organizacije ispunjavaju obaveze u vršenju svojih aktivnosti, jer povod i predmet kontrole može biti i nečinjenje, pod

2 Pobrić N., *Ustavno pravo*, Mostar, 2000., str. 376.

3 Marković M., *Savremena javna uprava, Studije i ogledi*, Podgorica, 2007., str. 131-132.

4 Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2022., https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu_1666693844.pdf, 29.11.2023.

5 Pusić E., *Nauka o upravi*, Školska knjiga – Zagreb, 1996., str. 98.

6 Borković I., *Upravno pravo*, drugo izdanje, Informator, Izdavačka kuća Zagreb, 1984., str. 81.

uslovima da je organizacija bila dužna na vršenje određenog činjenja.⁷

Veoma veliki broj poslova koje uprava obavlja i njena široka organizacija zahtijevaju provođenje adekvatnog nadzora nad njenim radom. Sistem nadzora koji mora biti uspostavljen u djelovanju upravnog aparata svake države mora biti djelotvoran i aktivan. Samo postojanje i evidentiranje nepravilnosti u radu organa uprave je nedovoljno s aspekta stvarne funkcije vršenja nadzora.

Značaj kontrole se u najvećoj mjeri treba da ogleda u osiguranju poštovanja zakona i drugih propisa, poboljšanju efikasnosti pružanja javnih usluga, praćenju rezultata rada, identifikovanju problema u radu organa uprave, osiguranju i postizanju transparentnosti i odgovornosti u radu javnih institucija, odnosno uspostavljanju odgovarajućih mehanizama zaštite prava građana.

Nadzor čini stadij upravljanja u kojem se valoriziraju poduzete radnje te utvrđuje njihova zakonitost i pravilnost, a čime nadilazi jednostavno evidentiranje pogrešaka u radu javnopravnih tijela. Dobro ustrojen nadzor nema zadaću samo ukloniti nezakonitost ili nepravilnost iz pravnoga sistema, već bi trebao pružiti pomoć nadziranome javnopravnom tijelu, a kako bi se u budućnosti izbjegle pogreške u njegovu radu, kao i unaprijediti rad tijela, ponajprije osposobljavanjem i usavršavanjem njegovih zaposlenika.⁸ S tim u vezi, cilj kontrole u organima uprave ogleda se u praćenju usklađenosti njihovog rada sa zakonom kojeg donose predstavnička tijela koja samim time i vrše ovu vrstu nadzora.

Dakle, kontrola u javnoj upravi se odnosi na:

- praćenje i ocjenu upravnih odluka, postupaka i rezultata,
- preventivne i korektivne intervencije kako bi se pravila ma i silom provela odnosno izbjegla ili ispravila neprihvatljiva odstupanja upravnog djelovanja ili posljedica tog djelovanja od važećih ciljeva i mjerila,
- prilagođavanje ili izmjenu takvih mjerila, ciljeva ili pravila imajući u vidu stvarne ili moguće promjene problematičnih situacija.⁹

3. Vrste kontrole nad radom organa uprave

Obim i priroda djelatnosti uprave zahtijevaju da se nad njom uspostave različite vrste kontrole.¹⁰ Tradicionalno, vrši se razlikovanje na pravnu i političku kontrolu¹¹ koje će u ovom radu biti detaljnije objašnjene, međutim u pravnoj literaturi nailazimo na još neke vrste nadzora, a to su tehnički i društveni.¹²

7 Popović S., Upravno pravo, Opšti dio, Osmo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1978., str. 582.

8 Derđa D., Antić T., Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 165.-205. (170).

9 Pusić E., Nauka o upravi, op.cit., str. 99. (kako je navedeno – Wirth 1986, 599).

10 Aviani D., Parlamentarni ombudsmen, Pravni Fakultet, Split, 1999., str. 27.

11 Lilić S., Dimitrijević P., Marković M., Upravno pravo, Savremena administracija, Beograd, str. 391.

12 Tehnički nadzor se odnosi na uspoređivanje određene aktivnosti javnopravnog tijela s odgovarajućim proračunima ili drugim tehničkim uputama koje tijelo mora slijediti, dok društveni

3.1. Politički nadzor

Politički sistem od uprave zahtijeva njeno dosljedno i efikasno ostvarivanje dodijeljenih joj funkcija. Onaj ko podjeljuje funkcije (skupštine, izvršni organi) imaju pravo zahtijevati i njenu odgovornost.¹³

Politički nadzor nad radom tijela javne uprave može se posmatrati kao nadzor radi ostvarivanja političkih ciljeva, odnosno praćenja i kontrole rada i djelovanja organa uprave od strane predstavničkih i izvršno-političkih tijela jedne države. Dakle, politički nadzor se odnosi na ispitivanje da li je neki posao izvršen u skladu sa postavljenim političkim kriterijima, ali može značiti i usmjeravanje uprave na ostvarivanje političkih opredjeljenja.¹⁴ Politički nadzor zakonodavne i političko-izvršne vlasti nad upravnom vlašću potvrđuje hijerarhijsko- zavisni odnos unutar sistema demokratske podjele vlasti u pravcu ostvarenja politika vladajuće klase, iz koje se izuzima nezavisna pravosudna djelatnost.

Predstavnička tijela u odnosu prema organima uprave imaju: ustavno-zakonodavna ovlaštenja, konstitutivno-organizacijska ovlaštenja, finansijsko-kontrolna ovlaštenja, personalna ovlaštenja, (davanje saglasnosti odnosno potvrđivanje imenovanja, tj. postavljanja premijera / predsjednika vlade, rukovodilaca organa javne uprave i drugih funkcionera u skladu sa zakonom), te pravo nadzora nad radom organa javne uprave putem interpelacije i poslaničkih/zastupničkih pitanja.¹⁵

Hijerarhijsko-koordinacijski odnos između političko-izvršnih organa i organa državne uprave zasniva se na: koordinacijskoj ulozi vlade i donošenju podzakonskih akata s ciljem jednoobraznog djelovanja organa državne uprave, personalnoj i funkcionalnoj odgovornosti državnih organa uprave, te permanentnoj kontrolnoj funkciji uspostavljenoj zakonom.¹⁶

Politički nadzor nad radom organa uprave suočava se s dvostrukim tendencijama: potrebom kontrole centra zbog njegove političke odgovornosti koja ide u pravcu birokratske discipline i stagnacije (tendencija integracije), a s druge strane potrebom za kvalitetom upravljanja koju nosi prilagodljivost (tendencija diferencijacije). Izbalansirani pristup političkom nadzoru i njegovoj svrsi leži u dostizanju ravnoteže ovih dviju suprotstavljenih tendencija.¹⁷

3.2. Pravni nadzor

Pravni nadzor nad radom organa uprave obuhvata različite postupke i mehanizme putem kojih se osigurava zakonito djelovanje organa uprave. Široka

nadzor prvenstveno vodi računa o standardima javnosti rada, pravednosti, morala, razumnosti i sl., a u skladu s prilikama danoga vremena i mjesta, Đerđa D., Antić T., Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, op.cit., str. 171.

13 Žuljević S., Uprava razvoj, diferencijacija, integracija, Lawrenceville, 2006, str. 43.

14 Aviani D., Parlamentarni ombudsmen, op. cit., str. 27-28.

15 Tanović, M., Savremena javna uprava, Fakultet za upravu, Sarajevo, 2018., str. 33.

16 Ibid., str. 33-34.

17 Pusić, E., Upravljanje u savremenoj državi, Savremena javna uprava, Zagreb, 2002., str. 158.

organizacija i djelatnost organa uprave često mogu dovesti do toga da organi uprave donesu akt koji je u suprotnosti sa načelom zakonitosti.¹⁸ S obzirom na to vrlo bitno je uspostaviti adekvatan sistem pravnog nadzora.

Dakle, cilj pravne kontrole uprave je da se utvrdi da li je rad nekog organa uprave zakonit i pravilan, kao i poduzimanje pravnih intervencija da se potencijalne greške isprave, odnosno da se spriječi njihovo činjenje za ubuduće.¹⁹

Pravni nadzor nad radom organa uprave može se provoditi od strane:

- a) organa uprave,
- b) sudova,
- c) nadležnog tužilaštva,
- d) ombudsmena.

U smislu pravnog nadzora, u evropskom upravnom prostoru je inkorporiran termin tzv. administrativne pravde („Administrative justice“) kao fenomen koji u najširem kontekstu opisuje ujedinjene funkcije kontrole koje nad organima uprave imaju organi uprave, pravosudni organi i nacionalni odnosno evropski ombudsmen.²⁰

3.2.1. Upravni nadzor nad radom organa uprave

Jedan od oblika pravnog nadzora nad radom organa uprave jeste svakako nadzor koji se obavlja u međusobnim odnosima između organa uprave. Upravni nadzor/kontrola uprave javlja se kao poseban oblik pravne kontrole uprave u okviru kojeg kontrolu vrši jedan organ uprave (npr. viši) u odnosu na drugi organ uprave (npr. niži) na osnovu odgovarajućih pravnih ovlaštenja (npr. povodom žalbe ili na osnovu službenog nadzora).²¹

Upravni nadzor kao jednu od najvažnijih komponenti djelatnosti državne uprave obuhvata naročito: nadzor organa uprave nad zakonitošću akata kojim se rješava o pravima i obavezama (instancioni nadzor); nadzor nad zakonitošću rada institucija koje raspolažu javnim ovlaštenjima i inspekcijски nadzor.²²

Dakle, veći dio upravnog nadzora ne izlazi iz okvira upravnih organizacija već ostaje u njezinim okvirima i obavlja se na način da jedan organ uprave vrši nadzor na radom drugog.²³ Odnosi između organa uprave zasnivaju se na saradnji, međusobnom obavještanju i pružanju pomoći, međutim, jedni prema drugima su obavezni provoditi adekvatnu vrstu nadzora. S obzirom na navedeno

18 Načelo zakonitosti predstavlja najvažnije načelo upravnog postupka i osigurava da svi organi koji postupaju u upravnim stvarima moraju djelovati isključivo na osnovu zakona i na zakonu zasnovanim propisima.

19 Lilić S., Dimitrijević P., Marković M., Upravno pravo, op. cit., str. 393.

20 Detaljnije vidjeti Winkler, R., Administrative Justice in Europe: The EU Acquis, Good Practice and Recent Developments, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 7., No. 4, 2007, str. 887-911

21 Lilić S., Dimitrijević P., Marković M., op.cit., str. 394-395.

22 Đelmo, Z., Upravno pravo i evropsko upravno pravo, Fakultet za upravu Sarajevo, 2007, str. 171-173

23 Borković I., Upravno pravo, op. cit., str. 90.

neki autori izvode nedostatak u okviru provođenja ove vrste kontrole, a odnosi se na okolnost da uprava sama sebe kontroliše po principu samokontrole.

Za ostvarivanje kontrole potrebno je da postoje dva različita subjekta koja su međusobno nezavisna i samostalna. Kako u hijerarhijskim sistemima to nije slučaj, pošto niži (potčinjeni) organ nema nikakvu samostalnost u odnosu na viši (nadređeni) organ, postavlja se pitanje može li unutrašnja administrativna kontrola osigurati potreban kvalitet kao i drugi oblici kontrole, posebno sudska.²⁴

Cilj „samokontrole“ javne uprave jeste da se isprave nedostaci i učine poboljšanja u općem interesu, štiteći individualna prava građana koja su možda uskraćena ili zanemarena u provedbi zakona.²⁵ S tim u vezi dužnost je organa javne uprave provoditi nadzor vlastitih postupaka kako bi se pravovremeno suzbila i ispravila sva negativna postupanja prema građanima, te na taj način pružila sigurnost i povjerenje u djelovanje javne uprave.

Provođenje nadzora unutar samih organa uprave možemo posmatrati kroz kontrolu drugostepenih organa uprave nad aktima organa nižeg stepena i to kroz žalbeni postupak. Drugostepeni organi imaju pravo da, na osnovu načela dvostepenosti u rješavanju u upravnim stvarima, ispituju zakonitost akata prvostepenih organa. Zakoni o upravnom postupku na sva četiri administrativna nivoa u BiH regulisali su organe za provođenje instancionog nadzora.

Na državnom nivou, u žalbenom postupku protiv prvostepenih rješenja organa uprave Bosne i Hercegovine odlučuje Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, dok u žalbenom postupku protiv prvostepenih rješenja organizacionih jedinica organa uprave Bosne i Hercegovine i institucija Bosne i Hercegovine, koje imaju javna ovlaštenja, koje su osnovane van sjedišta organa uprave i institucija sa zadatkom, da obavljaju određene upravne poslove iz nadležnosti organa uprave i institucija, rješava organ uprave (u nadležnost spada ta upravna oblast), odnosno institucija koja ima javna ovlaštenja, u čijem sastavu se ta organizaciona jedinica nalazi, ako posebnim zakonom nije određen drugi organ.²⁶ Prema Zakonu o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine²⁷ (u daljem tekstu: ZUP FBiH) protiv rješenja koja su donesena iz nadležnosti općinskog ili gradskog vijeća, odnosno općinskog načelnika ili gradonačelnika na osnovu kantonalnog ili federalnog zakona po žalbi odlučuju organi drugog stepena općine ili grada, odnosno drugostepeni kantonalni ili federalni organi uprave.²⁸ Isto tako, o žalbi protiv prvostepenih rješenja kantonalnih organa uprave, kantonalnih

24 Lilić S., Dimitrijević P., Marković M., Upravno pravo, op. cit., str. 397.

25 Gomes Lobo F., Sampaio Bezerra T., The control of public administration and the conflict between the decisions of the TCU and the deliberations of the CNJ, Administrative Law Review, Rio de Janeiro, 2021., str. 163.

26 Čl. 215. Zakona o upravnom postupku BiH („Službeni glasnik BiH“ broj: 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013, 53/2016).

27 “Službene novine FBiH”, br. 2/1998, 48/1999 i 61/2022.

28 Vidi čl. 223. ZUP FBiH.

ustanova, te organizacionih jedinica kantonalnih organa uprave i ustanova u drugom stepenu odlučuju nadležni kantonalni organi uprave drugog stepena, odnosno federalni organi uprave ukoliko se rješava na osnovu federalnih zakona.²⁹ U Republici Srpskoj drugostepeni organ je određen zakonom. Odnosno ako je za rješavanje u prvom stepenu određena područna jedinica ministarstva ili drugi organ zakonom će se odrediti organ koji će odlučivati u drugom stepenu. O žalbi na prvostepeno rješenje organizacije koja vrši javna ovlaštenja doneseno u povjerenim javnim poslovima rješava nadležno ministarstvo, kao i po žalbi na rješenje republičke uprave i republičke upravne organizacije.³⁰ U Brčko distriktu BiH, o žalbi protiv rješenja i drugih pojedinačnih akata koje u prvom stepenu donose organi uprave i institucije s javnim ovlaštenjima rješava Apelaciona komisija.³¹

Također, još jedna vrsta nadzora u međusobnom odnosu organa uprave je nadzor nad provođenjem državnih, entitetskih i kantonalnih zakona o upravnom postupku. Tako je za nadzor nad provođenjem Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine nadležno Ministarstvo pravde³², dok na nivou Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske nadzor nad provođenjem zakona o upravnom postupku provodi Federalno ministarstvo pravde³³ odnosno Ministarstvo nadležno za poslove uprave.³⁴ U Brčko distriktu BiH nadzor nad provođenjem Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta provodi upravna inspekcija³⁵, dok na kantonalnom nivou nadzor provode kantonalni organi uprave nadležni za poslove pravosuđa.³⁶

Inspeksijske službe, kao samostalni organi uprave, provode odgovarajuću vrstu nadzora kako nad radom pravnih lica, preduzeća i drugih pravnih lica, tako i nad djelovanjem organa uprave. Zakonito djelovanje i poslovanje navedenih subjekata predstavlja najvažniji zadatak provođenja ove vrste nadzora. Između brojnih inspeksijskih službi izdvojiti ćemo upravnu inspekciju, kao posebnu vrstu inspekcije, koja ima zadatak da direktno nadzire i kontroliše rad upravnih organa u svrhu obezbjeđenja njihovog zakonitog i efikasnog djelovanja.

Upravna inspekcija inspeksijski nadzor vrši na osnovu propisa kojima se uređuje pitanje organizacije organa uprave; općeg i posebnih upravnih postupaka; radnih odnosa zaposlenih u organima uprave; kancelarijskog poslovanja; pravilne

29 Vidi čl. 224. ZUP FBiH.

30 Čl. 213. Zakona o opštem upravnom postupku RS, "Sl. glasnik RS", br. 13/2002, 87/2007 - ispr., 50/2010 i 66/2018.

31 Čl. 210 st. 1. Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj: 48/2011-prečišćen tekst, 21/2018, 23/2019).

32 Vidi čl. 288. ZUP BiH.

33 Vidi čl. 297. st. 1. ZUP FBiH.

34 Vidi čl. 276a. ZOUP RS.

35 Vidi čl. 280. ZUP BD, "Sl. glasnik Brčko distrikta BiH", br. 48/2011 - prečišćen tekst, 21/2018 i 23/2019.

36 Vidi čl. 297. st. 2. ZUP FBiH.

upotrebe pečata; zastava; grbova i drugih državnih simbola i sl..³⁷

Nadležnosti upravne inspekcije se odnose između ostalog na:

- kontrolu primjene propisa koji se odnose na organizaciju i način rada organa uprave,
- kontrolu rješavanja upravnih stvari u propisanim rokovima,
- kontrolu pravilnosti primjene propisa u upravnom postupku,
- kontrolu načina prikupljanja dokaza u upravnom postupku,
- kontrolu ostvarivanja prava, pravnih interesa i izvršavanje obaveza građana, javnih korporacija, komora, javnih preduzeća i drugih pravnih osoba, u upravnom postupku,
- kontrolu propisa iz oblasti radnih odnosa u organima uprave,
- kontrolu sprovođenja administrativnih rješenja,
- kontrolu pružanja pravne pomoći,
- kontrolu vođenja evidencija o upravnim predmetima,
- kontrolu primjene propisa o kancelarijskom poslovanju,
- izradu analiza o stanju u oblasti primjene zakona.³⁸

3.2.2. Sudska kontrola organa uprave

Sudska kontrola se smatra kao najviši oblik pravne kontrole uprave.³⁹ Ogleda se u objektivnom i neovisnom ispitivanju zakonitosti donesenog upravnog akta⁴⁰, bilo da je akt donesen od strane organa uprave ili od drugih institucija sa javnim ovlaštenjima. Kontrolna funkcija suda prema upravi ima svoje uporište u organizatorskoj nesposobnosti predstavničkog tijela da nadzire upravne akte kojim uprava daje prava ili nameće obaveze građanima. Zbog toga rad organa uprave prilikom donošenja upravnih akata podliježe sudskoj kontroli.⁴¹ S obzirom da uprava donosi različite vrste akata, tako imamo i različite vrste kontrole od strane sudova:

1. Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata organa uprave od strane ustavnih sudova;
2. Kontrola zakonitosti upravnih akata u upravnom sporu od strane redovnih ili specijaliziranih (upravnih) sudova;
3. Kontrola zakonitosti akata poslovanja iz imovinsko-pravnih odnosa sa

37 Mehmedović E., Stojanović S., Inspekcije i inspekcijski nadzor, Organizacija, nadležnost, postupak, Sarajevo, 2022., str. 92.

38 Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/upravna_inspekcija/inspektorat/default.aspx?id=1151&langTag=bs-BA, pristupljeno: 15.12.2023. godine.

39 Dedić S., Upravno pravo Bosne i Hercegovine, Magistrat Sarajevo, Bihać / Sarajevo, 2001., str. 333.

40 Mitrović, L.J., Tanović, M., Upravno procesno pravo, Fakultet za upravu-pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, 2022., str. 283 i dalje.

41 Kamarić M., Festić I., Upravno pravo, Opći dio, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2009., str. 145.

građanima i pravnim licima.⁴²

Sudsku kontrolu upravnih akata provode sudovi najčešće putem upravnog spora. Nadležnost za rješavanje upravnih sporova u BiH imaju redovni sudovi (opće nadležnosti): Upravno odjeljenje Suda BiH⁴³, kantonalni sudovi u FBiH⁴⁴, okružni sudovi u RS⁴⁵ i Osnovni sud Distrikta.⁴⁶ Pravna sigurnost stranaka u upravnom postupku i zakonitost rada organe uprave najučinkovitije se može postići putem nezavisnog i nepristrasnog organa tj. suda. Na ovaj način se postiže ravnoteža između rada javnih organa i prava građana pri čemu se osigurava da uprava djeluje u skladu sa propisima i na zaštitu prava pojedinaca pri čemu se upravni spor vremenom pokazao kao najučinkovitiji oblik pravne kontrole uprave.

Evropski koncept ostvarenja tzv. „administrativne pravde“ osigurava se instancionom kontrolom unutar upravnog sistema, te djelotvornije putem nezavisne sudske kontrole koja je organizovana u formi ili specijaliziranih (upravnih) sudova u većini zemalja EU⁴⁷ ili u formi posebnih upravnih odjeljenja unutar redovnih (vrhovnih) sudova.⁴⁸

U evropskoj i generalno komparativnoj praksi, cilj upravnog sudovanja nije više (samo) postići da javnopravna tijela poštuju objektivno pravo, nego i da pojedince zaštititi od uprave, kako je to propisano nacionalnim i evropskim zakonodavstvom.⁴⁹

Komparativna rješenja u susjednim državama u generalnu definiciju obima sudske kontrole uprave uvode i instrumente osiguranja izvršenja presude u upravnim sporovima, a putem novčanog kažnjavanja rukovodioca organa uprave, na što je ukazala sudska praksa, naročito zbog slučajeva pribjegavanja rukovodioca

42 Ibid., str. 146.

43 Čl. 5. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj: 19/2002, 88/2007, 83/2008, 74/2010).

44 I to prema sjedištu prvostepenog organa odnosno njegove organizacione jedinice, vidi čl. 5. Zakona o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine FBiH“, br. 9/2005.

45 Također prema sjedištu prvostepenog organa odnosno njegove organizacione jedinice, vidi čl. 5. Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj: 109/2005, 63/2011)

46 Čl. 5. Zakona o upravnim sporovima Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj: 4/2000, 1/2001).

47 Njemačka, Austrija, Belgija, Finska, Francuska, Grčka, Italija, Latvija, Luksemburg, Holandija, Poljska, Češka, Švedska, Rumunija i Bugarska, te Hrvatska, detaljnije vidjeti Bouckaert, G. & Werner, J., *European Perspectives for Public Administration- The Way Forward*, Leuven University Press, 2020, str. 347 i dalje.

48 Kipar, Estonija, Danska, Irska, Mađarska, Litvanija, Malta, Španija, Slovenija, Slovačka i Velika Britanija, ibid.

49 Vetma Britvić, B., *Neke pravne posljedice presuda upravnih sudova u državama članicama Evropske unije*, Hrvatska komparativna javna uprava, god. 13.(2013), br.1, str. 190 preuzeto iz Jouanjan, O., *La modulation des effets des décisions des juridictions constitutionnelle et administratives en droit allemand*, *Revue Francaise De droit Administratif*, br. 4, 2004, Paris, str. 676-689.

„modificiranom“ izvršenju sudske presude.⁵⁰

3.2.3. Kontrola uprave putem tužilaštva

Inicijalno se odnosi između nadležnog tužilaštva i organa uprave zasnivaju na međusobnoj saradnji i pružanju pomoći pri staranju o ostvarivanju načela zakonitosti. Međutim, tužilaštvo provodi određenu vrstu procesne kontrole nad radom organa uprave, a koja se ogleda u pravu tužioca da:

- u upravnom postupku ima prava i dužnosti stranke;
- može izjaviti žalbu protiv prvostepenog rješenja kojim je povrijeđen zakon, bez obzira da li je učestvovao u postupku ili nije;
- može tražiti obnovu postupka pod istim uslovima kao i stranka odnosno poništavanje ili ukidanje rješenja po pravu nadzora;
- može podnijeti prijedlog za oglašavanje rješenja ništavnim;
- ima mogućnost podnijeti zahtjev za zaštitu zakonitosti u upravnom postupku;
- u izvršnom postupku zbog povrede zakona ili međunarodnog ugovora upotrijebi pravno sredstvo protiv izvršnog rješenja;
- može pokrenuti upravni spor kada je konačnim upravnim aktom povrijeđen zakon u korist pojedinca ili privrednog društva i drugog pravnog lica.⁵¹

3.2.4. Kontrola uprave putem ombudsmena

Ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine je nezavisna institucija uspostavljena s ciljem promovisanja dobre uprave i vladavine prava, zaštite i promocije prava i sloboda fizičkih i pravnih lica.⁵² Ombudsmen je najčešće ustavna kategorija, to je organ parlamenta, apsolutno nezavisan od izvršne vlasti i političkih stranaka, a njegova osnovna funkcija je zaštita prava građana od nezakonitog i nepravilnog rada javne uprave. Preciznije, moglo bi se reći da je jedno od osnovnih područja djelovanja institucije ombudsmena tzv. “loša uprava” (maladministration)⁵³. S obzirom na navedeno, ombudsmen se javlja kao jedan od oblika kontrole odnosno nadzora nad radom organa javne uprave.

Moguće je da kontrola uprave koju vrši ombudsmen, predstavlja kombinaciju pravne kontrole (na primjer, podnošenje tužbe u upravnom sporu) i političke kontrole rada uprave (na primjer, otvaranje parlamentarne rasprave o

50 Prema Zakonima o upravnim sporovima R. Srbije i R. Hrvatske iz Tanović, M., Savremena javna uprava, op.cit., str. 35.

51 Kamarić M., Festić I., Upravno pravo, op. cit., str. 147-148.

52 Član 1. st. 2. Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, “Sl. glasnik BiH”, br. 19/2002, 35/2004, 32/2006, 38/2006 - ispr., 50/2008 - dr. zakon i 61/2023.

53 Pobrić N., Pozicija Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine u upravnom postupku i upravnom sporu, FCJP – Fondacija centar za javno pravo, str. 2.

odgovornosti ministra koji rukovodi nekim ministarstvom, a povodom izvještaja ombudsmena podnesenog parlamentu).⁵⁴

Ombudsmeni su i zakonom ovlašteni da učestvuju u upravnom postupku odnosno upravnom sporu, pa tako ombudsmen u upravnom postupku ima sljedeća ovlaštenja:

- pokretanje upravnog postupka, odnosno pravo prisustva, i učešća,
- pravo razgledanja spisa, službenih dokumenata, prikupljanja informacija i saradnje sa službenim licima,
- pravo žalbe protiv rješenja donesenog u prvom stepenu,
- obnova upravnog postupka,
- zahtjev za poništenje ili ukidanje prvostepenog rješenja,
- prijedlog za oglašavanje rješenja ništavim⁵⁵.

Što se tiče upravnog spora, nadležnosti ombudsmena su sljedeće:

- pokretanje i intervencije u upravnom sporu,
- zahtjev za ponavljanje upravnog spora i preispitivanje sudske odluke,
- pokretanje sudskog postupka radi zaštite ljudskih prava i sloboda koja su povrijeđena konačnim upravnim aktom ili nezakonitom radnjom određenih subjekata.⁵⁶

Ombudsmen ima veoma bitnu ulogu kada je u pitanju nadzor nad radom organa uprave. Pruža besplatnu, kontinuiranu zaštitu građanima kroz istraživanje pritužbi na rad organa uprave, upućuje preporuke organima uprave u cilju poboljšanja njihovog postupanja, odnosno služi kao neka vrsta posrednika između građana i upravnog aparata kako bi se obezbijedila pravičnost i transparentnost u njihovom radu.

4. Reformski utjecaj mehanizama vanjske i unutrašnje kontrole na dalju demokratizaciju javnog upravljanja

Principi dobrog upravljanja („good governance“) kao kvalitativni standard u evropskom upravnom prostoru derogira prevaziđenu birokratsku paradigmu i uvodi postulat tzv. upravljanja za građane. Utjecaj građana je demokratska pretpostavka i prvi vanjski impuls razvoju dobrog upravljanja. Participativna demokratija i otvorena vlada („open government“) neposredno utječu na responsivnost i kvalitet pružanja javnih usluga.

Političko organiziranje i upotreba javnog mnijenja kao instrumenta građanskog pritiska na promjene u vršenju bilo kojeg segmenta državne vlasti, a naročito na reformu javne uprave, zavisiće od stepena političke kulture građana, koji čine sekundarni korektiv djelovanju upravne vlasti. Snaga nevladinog sektora

⁵⁴ Ibid., str. 3.

⁵⁵ Išerić H., Opravdanost postojanja Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH na primjeru korištenja nadležnosti u upravnom postupku i upravnom sporu, FCJP - Fondacija Centar za javno pravo, str. 5.

⁵⁶ Ibid., str. 5.

u različitim društvenim oblastima predstavlja važnu polugu za determinirajuće političke korake u uređenju i praćenju razvoja upravnih oblasti od kolektivnog interesa.

Kod modaliteta unutrašnje (samo) kontrole organa uprave bitno je istaći:

- zakonska prava, obaveze i odgovornosti rukovodioca organa uprave (tzv. supervizija),
- uspostavljanje sistema/alata za upravljanje kvalitetom u javnoj upravi,
- uspostavljanje efikasnih procedura javnih nabavki,
- internu reviziju, finansijsko upravljanje i kontrolu, organizacione jedinice za internu/unutrašnju kontrolu,
- javnost rada, slobodan pristup informacijama, druge antikorupcione mehanizme itd.

Supervizija kao pojam svojstven hijerarhijskoj organizaciji se etimološki sastoji od dvije riječi: super („upper“) i vizija („vision“) i podrazumijeva aktivnosti praćenja, usmjeravanja, kontrole, vođenja, koordinacije u okviru liderske uloge koju vrši rukovodilac organa uprave.⁵⁷ Supervizija kao kritični element za uspostavu djelotvornih organizacijskih praksi odnosi se na puni obuhvat tri aspekta: substancijalni ili tehnički (metode, tehnike i način na koji se obavljaju poslovi), institucionalni ili ciljni (pravila, procedure i ciljevi), te personalni ili ljudski (upravljanje ljudskim potencijalima).⁵⁸

Konceptualni okviri internih mehanizama kontrole u organima uprave odnose se na vezu sa hijerarhijskim, supervizijskim, verifikacijskim, nadzornim efektima na organizacijsku strukturu, performanse, operative procese, etičke obrasce i standarde, ali i komunikaciju, saradnju i organizacijsku kulturu putem aktivnosti izvještavanja, monitoringa, standarda upravljanja kvalitetom, te finansijskog kontrolnog okruženja s ciljem preispitivanja dalje opravdanosti provođenja, pravilne primjene pravnih propisa, te prevencije, kao i suzbijanja koruptivnih i drugih rizika.⁵⁹ Interni mehanizmi kontrole se uspostavljaju, razvijaju i jačaju s jednostavnim ciljem održavanja i podizanja povjerenja u objektivnost, nepristrasnost i odgovornost institucija javne vlasti.⁶⁰

5. Zaključna razmatranja

Iako je generalna uloga kontrole u sistemu državne vlasti očuvanje osnova

57 Marume, S.B.M., Jaricha, E., Chikasha, Dr., Supervision, International Journal of Bussiness and Management Invention, Volume 5, Issue 7, July 2016, str. 13-17.

58 Barnard, C.I., The functions of the Executive, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts: 1964.

59 Detaljnije vidjeti Yao L. Peter et al., A Critical Examination of Internal Control Systems in the Public Sector, A Tool for Alleviating Financial Irregularities: Evidence from Ghana, *Research Journal of Finance and Accounting Vol.8, No.22*, 2017, str. 95 i dalje.

60 Jill, M. D., & Houmes, R., COSO's Updated Internal Control and Enterprise Risk Management Frameworks. *The CPA Journal 84(5)*, 2014, str. 54.

i bazičnih funkcija na kojim počiva savremena organizacija države, za sistem uspostavljene kontrole u odnosu na rad organa uprave je najznačajnije da se ostvaruje putem primjenjivih i efektivnih (djelotvornih) mehanizama koji djeluju u pravcu preispitivanja i uspostavljanja pravilne organizacije i pravilnog funkcionisanja. Efektivni i upotrebljivi sistemi kontrole u najavi, prijetnji i procesu provođenja služe detektovanju slabosti, odstranjivanju nedostataka, unapređenju efikasnosti i podizanju opće odgovornosti u ostvarenju postavljenih društvenih i organizacijskih ciljeva.

Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU iz maja 2019. godine svrstava u reformske prioritete imperativne koji čine efekte djelotvornog sistema kontrole organa uprave što je unapređenje sveukupnog funkcionisanja javne uprave i profesionalizacija državne službe. Pravo na dobru upravu koje je građanima EU zajamčeno građansko pravo iz čl. 41 Povelje o fundamentalnim pravima EU, kao i čl. 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama koji garantira minimalne procesne standarde, što uz koncept administrativne pravde („administrative justice“) podrazumijeva:

- efikasnije upravno rješavanje, ukupnu racionalizaciju procedura sudske zaštite u upravnim sporovima, te više djelotvornih sredstava pravne zaštite stranaka u upravnom postupku i upravnim sporovima,
- efikasnu provedbu zakona („law enforcement“) i zaštitu od „šutnje administracije“ („administrative inaction“),
- osiguranje i zaštitu pune zakonitosti, te zaštitu stranaka od arbitarnosti i diskriminacije u upravnom odlučivanju,
- uvođenje menadžerskih obrazaca u sisteme upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi,
- transparentniji rad organa uprave,
- jačanje internih mehanizama kontrole, profesionalizma i poštivanja etičkih kodeksa itd.

Evropeizacija tzv. administrativne pravde je identifikacijski simbol legislativno prihvaćenih standarda od strane velikog broja evropskih zemalja. Pripojena vrijednost i prioritet administrativne pravde je veće povjerenje građana i javnog mnijenja u zakonit rad organa uprave, zbog čega se uspostavljaju djelotvorni kontrolni mehanizmi.

Razvijeni kontrolni mehanizmi u savremenom načinu upravljanja služe i fleksibilnijim strukturama, mobilizaciji znanja i uvođenju inovacija, razvoju digitalizacije i poticaju dalje mrežne povezanosti, te novim metodama rada. Pored neutralizacije rizika, imperativ kontrole kod organa uprave je i ostvarenje organizacijskih ciljeva ali i krajnje institucionalne demokratizacije. Instrumenti kontrole u kontekstu evropskog upravnog prostora, znače i poziv za temeljitu preobrazbu načina i kulture upravljanja.

Literatura:

Knjige i članci:

1. Aviani D., Parlamentarni ombudsmen, Pravni Fakultet, Split, 1999.,
2. Barnard, C.I.: The functions of the Executive, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts: 1964.,
3. Borković I., Upravno pravo, drugo izdanje, Informator, Izdavačka kuća Zagreb, 1984.,
4. Bouckaert, G. & Werner, J., European Perspectives for Public Administration- The Way Forward, Leuven University Press, 2020.,
5. Dedić S., Upravno pravo Bosne i Hercegovine, Magistrat Sarajevo, Bihać / Sarajevo, 2001.,
6. Delmo, Z., Upravno pravo i evropsko upravno pravo, Fakultet za upravu Sarajevo, 2007.,
7. Đerđa D., Antić T., Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016.,
8. Gomes Lobo F., Sampaio Bezerra T., The control of public administration and the conflict between the decisions of the TCU and the deliberations of the CNJ, Administrative Law Review, Rio de Janeiro, 2021.,
9. Išerić H., Opravdanost postojanja Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH na primjeru korištenja nadležnosti u upravnom postupku i upravnom sporu, FCJP - Fondacija Centar za javno pravo.,
10. Jill, M. D., & Houmes, R., COSO's Updated Internal Control and Enterprise Risk Management Frameworks. *The CPA Journal* 84(5), 2014.,
11. Kamarić M., Festić I., Upravno pravo, Opći dio, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2009.,
12. Lilić S., Dimitrijević P., Marković M., Upravno pravo, Savremena administracija, Beograd.,
13. Marković M., Savremena javna uprava, Studije i ogledi, Podgorica, 2007.,
14. Marume, S.B.M., Jaricha, E., Chikasha, Dr., Supervision, International Journal of Bussiness and Management Invention, Volume 5, Issue 7, July 2016.,
15. Mehmedović E., Stojanović S., Inspekcije i inspekcijski nadzor, Organizacija, nadležnost, postupak, Sarajevo, 2022.,
16. Mitrović, L.J., Tanović, M., Upravno procesno pravo, Fakultet za upravu-pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, 2022.,
17. Pobrić N., Pozicija Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine u upravnom postupku i upravnom sporu, FCJP – Fondacija centar za javno pravo.,
18. Pobrić N., Ustavno pravo, Mostar, 2000.,

19. Popović S., Upravno pravo, Opšti dio, Osmo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1978.,
20. Pusić E., Nauka o upravi, Školska knjiga – Zagreb, 1996.,
21. Pusić, E., Upravljanje u savremenoj državi, Savremena javna uprava, Zagreb, 2002.,
22. Tanović, M., Savremena javna uprava, Fakultet za upravu, Sarajevo, 2018.,
23. Vetma Britvić, B., Neke pravne posljedice presuda upravnih sudova u državama članicama Evropske unije, Hrvatska komparativna javna uprava, god. 13.(2013).,
24. Winkler, R., Administrative Justice in Europe: The EU Acquis, Good Practice and Recent Developments, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 7., No. 4, 2007.,
25. Yao L. Peter et al., A Critical Examination of Internal Control Systems in the Public Sector, A Tool for Alleviating Financial Irregularities: Evidence from Ghana, *Research Journal of Finance and Accounting Vol.8, No.22*, 2017.,
26. Žuljević S., Uprava razvoj, diferencijacija, integracija, Lawrenceville, 2006.,

Pravni izvori:

1. Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, “Sl. glasnik BiH”, br. 19/2002, 35/2004, 32/2006, 38/2006 - ispr., 50/2008 - dr. zakon i 61/2023.
2. Zakon o opštem upravnom postupku RS, “Sl. glasnik RS”, br. 13/2002, 87/2007 - ispr., 50/2010. i 66/2018.
3. Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj: 19/2002, 88/2007, 83/2008, 74/2010).
4. Zakon o upravnim sporovima Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj: 4/2000, 1/2001).
5. Zakon o upravnom postupku BiH („Službeni glasnik BiH“ broj: 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013, 53/2016).
6. Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta BiH, („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj: 48/2011-prečišćeni tekst, 21/2018, 23/2019).
7. Zakonu o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, (“Službene novine FBiH”, br. 2/1998, 48/1999 i 61/2022).

Web stranice:

1. Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2022., https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu_1666693844.pdf,
2. Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/upravna_inspekcija/inspektorat/default.aspx?id=1151&langTag=bs-BA

Aldin Jelovac, Ph.M., senior assistant
Faculty of Law, Dzemal Bijedic University of Mostar

Merima Tanović, Ph.D., associate professor
Faculty of Administration – affiliated member of the University of Sarajevo

THE FUNCTION OF SUPERVISION AND THE REFORM SIGNIFICANCE OF CONTROL MECHANISMS OVER THE WORK OF ADMINISTRATIVE BODIES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary: Political and legal control over the work of administrative bodies as the most widely established state apparatus has a very important role when it comes to the legal and efficient functioning of administrative bodies, therefore the adequate and continuous application of control mechanisms is extremely important for the establishment of the principles of good governance, citizen-oriented public administration, and the improvement efficiency and methods used in public administration. The Europeanization process also includes reaching the so-called administrative justice in procedures for the legal protection of parties in administrative proceedings and administrative disputes, as well as the strengthening of internal control mechanisms that shape the organizational structure, affect performance, operational processes, ethical patterns and standards, but also communication, cooperation and organizational culture. The aim of this paper is to show the importance of political, legal, external and internal control mechanisms supervision itself for the general functioning of administrative bodies, the types of existing control and its implementation, as well the reform impact on the further democratization of public administration in Bosnia and Herzegovina.

Keywords: control/supervision, administrative bodies, European integration processes, public administration