



PRIMJENA EUROPSKE KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA U UPRAVNOM SPORU U BOSNI I HERCEGOVINI

Pregledni naučni rad
UDK: 341.231.14:35.077.2(497.6)

DOI 10.51558/2712-1178.2022.8.2.119

Dr.sc. Edina Šehrić, docent
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli
e-mail: edina.sehric@untz.ba

Admir Selesković, magistar prava
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli
e-mail: admir.seleskovic@untz.ba

Sažetak

Upravni spor izuzetno je važan pravni i funkcionalni mehanizam u svakoj demokratskoj državi kao garancija zakonitog postupanja tijela javne uprave. Razvoj i jačanje vladavine prava nametnuli su kao imperativ postojanje efikasnog sistema sudske kontrole uprave, koja će omogućiti građanima široku pravnu zaštitu u upravnim stvarima. Ustav Bosne i Hercegovine inkorporirao je Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i sloboda u pravni sistem Bosne i Hercegovine, kao temeljni pravni instrument zaštite ljudskih prava. Konvencijom, odnosno Protokolom 11. uspostavljen je Europski sud za ljudska prava kao isključivo odgovorno tijelo za interpretaciju Konvencije. Bogata praksa Europskog suda značajno je doprinijela zaštiti prava i u domenu upravnog sudovanja. Ovaj rad upravo ima za cilj analizirati usklađenost zakonskog okvira upravnog sudovanja u Bosni i Hercegovini sa Konvencijom, sa osvrtom na praksu Europskog suda, ali i Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Autori će pokušati odrediti pravce reforme i europeizacije upravnog sudovanja, u skladu sa temeljnim europskim upravnim načelima i pod pretpostavkom da Bosna i Hercegovina svoje upravno sudstvo treba urediti po francuskom modelu kao jednom od najboljih mehanizama kontrole legaliteta nad radom javne uprave.

Ključne riječi: *upravno sudovanje, sudska kontrola, upravni spor, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda, europeizacija*

1. Uvod

Zajednički europski model upravnog sudstva je vizija sudske kontrole uprave zasnovane na zajedničkim načelima upravnog prava i upravnog sudovanja kojoj teže sve europske zemlje članice Europske unije. Bosna i Hercegovina je u okviru usklađivanja, odnosno prihvatanja europskih pravnih i upravnih standarda donijela Zakon o upravnim sporovima 2002. godine, kojim se utvrđuju pravila upravnog spora u postupku odlučivanja o zakonitosti upravnog akta. Slična pravila utvrđena su i u entitetskim zakonima o upravnim sporovima kao i onom na nivou Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, o čemu će biti više riječi u nastavku ovog rada. Iz navedenog proizlazi da se upravni sporovi u našoj zemlji percipiraju isključivo kao sudska kontrola zakonitosti upravnog akta, a ne kao savremeno shvatanje *sudske kontrole upravnog akta kao ljudskog prava*. To je posljedica preuzetih zakonskih rješenja iz pravnog poretka SFRJ na kojima počiva savremeni mehanizam zaštite putem upravnog spora. Zadržavanje manje-više istovjetnih rješenja predstavlja glavnu kočnicu u modernizaciji upravnog spora kao temeljnom zahtjevu prilagodbe europskim standardima. Imajući u vidu navedeno, u radu će se, prije svega, ukazati na značaj upravno-sudske kontrole kao izuzetno važnog pravnog i funkcionalnog mehanizma za osiguranje zakonitog postupanja tijela javne uprave u demokratskim državama. Postojanje kvalitetnog upravnog sudstva je *conditio sine qua non* postojanja kvalitetnog upravnog prava u nekoj zemlji. U procesu europeizacije ili bolje rečeno konvergencije, tj. približavanja jednom zajedničkom modelu upravnog sudstva, važnu ulogu ima i primjena odredbi Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda. U tom kontekstu, od posebnog značaja je ukazati na nedostatke postojećih normativnih rješenja koja ne daju garancije koje se u savremeno doba smatraju potrebnim za ostvarivanje punog obima zaštite prava i sloboda građana i drugih subjekata koji dolaze u dodir s upravom. To će se nastojati prikazati kroz bogatu praksu Europskog suda za ljudska prava, Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, ali i analizom francuskog sistema kontrole uprave koji se smatra najpotpunijim i najzaslužnijim za primjenu i u mnogim drugim europskim državama. U konačnici, dat će se prijedlozi jačanja sudske kontrole nad upravom kroz nove institute upravnog sudstva kao što su dvostепенost u odlučivanju, utvrđivanje



činjenica i usmena rasprava, meritorno rješavanje upravnih sporova i izjavljivanje žalbe kao redovnog pravnog lijeka.

2. Razvoj sudskog nadzora uprave sa osvrtom na francuski model

Sudski nadzor uprave, s vremenom, prestao se poistovjećivati sa doktrinom diobe vlasti, kako se to nekada smatralo, te se razvijalo mišljenje da sudstvo predstavlja najpovoljniju podlogu za institucionaliziranje nadzora uprave, upravo zbog svoje nezavisnosti.¹ Ideja da upravno djelovanje mora biti podložno sudskoj kontroli začetke svog razvoja ima u 19. stoljeću u Francuskoj nastankom upravnog spora, sa ciljem da se protuzakonito djelovanje uprave sankcioniše, ali ujedno i da se zaštite prava i interesi građana od strane nezavisnog suda.² U zemljama Europe, različite pravne tradicije uticale su i na razvoj oblika sudskog nadzora uprave. Prema Kopriću, neke zemlje sudski nadzor uprave povjeravaju redovnim sudovima (anglosaksonski model), dok su u drugim zemljama osnovani posebni specijalizovani upravni sudovi (francuski model).³ No, bez obzira na to kakav je model nadzora zastupljen u pojedinoj državi, postojanje istog opća je obaveza za sve članice Europske unije, obzirom da isto proizilazi iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda, odnosno presuda Europskog suda za ljudska prava, te iz prava Europske Unije.⁴ Međutim, upravo je Republika Francuska imala odlučujuću ulogu u razvoju upravnog sudovanja, pa je ono vrlo širokog opsega, od kon-

- 1 Pusić E., (2002), *Nauka o upravi - XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Školska knjiga – Zagreb, 150
- 2 Held M., *The Development of the Administrative Court Systems in Transition Countries and Their Role in Democratic, Economic and Societal Transition*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol.22 No.2, 2022., 212
- 3 Koprić I., *Upravno sudovanje na području biše Jugoslavije*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol.6 No.1, 2006, 224
- 4 Woehrling J., *Javna uprava i upravno sudovanje u zemljama Europske Unije: Kako pomiriti odgovornost izvršne vlasti i sudski nadzor uprave*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., 24

trole jednostavnih općinskih odluka do kontrole uredbi predsjednika Republike.⁵ Francuski sistem kontrole uprave putem specijalizovanih upravnih sudova uticao je na to da znatan broj europskih država poput Italije, Njemačke, Švedske, Finske, Švicarske, Austrije i dr. primjenjuje ovaj model.⁶

U francuskom pravnom sistemu koegzistiraju dva “sudska poretka” (*ordre de juridiction*).⁷ Jedan čine redovni sudovi, a drugi upravni sudovi. Postoji nekoliko najviših sudova:⁸ *Visoki sud pravde* kao najviši sud u političkoj materiji, *Ustavno vijeće* kao najviši sud u granicama svojih nadležnosti, npr. za izborni proces, *Viši arbitražni sud* u socijalnom procesu. *Kasacijski sud* dominira cjelinom redovnih sudova i odlučuje isključivo o pravnim, ali ne i o činjeničnim pitanjima. S druge strane, *Državni savjet* dominira cjelinom upravnog sudstva koje obuhvata upravne sudove, žalbene (drugostepene) upravne sudove i specijalizovane upravne sudove. Sukobe nadležnosti redovnih i upravnih sudova rješava *Sud za sporove o sukobu nadležnosti*.

Organizacija upravnog sudstva u Francuskoj počinje od upravnih sudovova, osnovanih 1953. godine, koji su prvostepeni sudovi u upravnim sporovima i ima ih 42, od kojih je 31 u najvećim francuskim gradovima, a 11 u prekomorskim teritorijama.⁹ Zakonom od 31. decembra 1987. godine, osnovani su žalbeni upravni sudovi, kako bi se rasteretio rad prvostepenih sudova.¹⁰ Nalaze se u Parizu, Bordeauxu, Lyonu, Douaiju, Nancyju, Nantesu, Versaillesu i Marseillu. Zakonom od 8. februara 1995. godine žalbeni upravni sudovi dobivaju punu jurisdikciju u predmetima koji obuhvataju opće sporove i sporove u vezi sa nezakonitošću (osim izuzetaka – dekreti premijera i predsjed-

5 Britvić Vetma B., *Upravno sudovanje u Francuskoj – što možemo naučiti*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., 239

6 Vasiljević D. *Francuski sistem sudske kontrole uprave i njegov doprinos izgradnji demokratske pravne države*, NBP. Nauka, bezbednost, policija, Vol.18 Br.2, 2013., 66

7 Izraz “sudski poredak” ima široko značenje. Ustavno vijeće i Državni savjet Francuske u svojoj praksi smatrali su da stvaranje novog sudskog poretka praktično znači svako novo sudstvo po svom sastavu ili nadležnosti. Britvić Vetma B., *op.cit.* 228.

8 *Ibidem.*

9 *Ibid.*, 235.

10 *Ibidem.*



nika države). Tako, osim što odlučuju po žalbi odbacivanjem ili poništenjem odluke, ovi sudovi imaju mogućnost i sami presuditi spor. U Francuskoj postoje i specijalizovani upravni sudovi koji u sklopu upravnog spora imaju nadležnost prema ovlaštenju, odnosno rješavaju sporove za koje im je data nadležnost zakonom ili drugim propisom.¹¹ Obzirom da osnivački akti rijetko kvalificiraju specijalizovane upravne sudove kao takve, u praksi je neophodno izvršiti kvalifikaciju, najčešće prema kriteriju područja nadležnosti tih specijalizovanih tijela, odnosno prema karakteru predmeta kojima se bave. U području finansija najvažnije su budžetske nadležnosti (*juridictions des comptes*), pa na državnom nivu postoji Računski sud (*Cour des comptes*), a na regionalnom 24 regionalna računska odjela (*chambres régionales des comptes*) koja su zadužena za sudske odluke o finansijama javnih tijela. Drugi specijalizovani sudovi su još akademska vijeća (*les conseils académiques*) u području obrazovanja, univerzitetska vijeća (*les conseils d'université*) u disciplinskim postupcima, komisije za socijalnu pomoć (*les commissions d'aide sociale*) u socijalnom području, sudstvo za pitanja radnih sporova (*juridictions professionnelles*) i dr.

Državni savjet je istovremeno: prvostepeni i posljednji najviši sud (*juge en premier et dernier ressort*), žalbeno sudsko tijelo (*juge d'appel*) za odlučivanje o tužbama za procjenu zakonitosti (*les recours en appréciation de la légalité*) u sporovima koji se tiču lokalnih, općinskih i kantonalnih (okružnih) izbora, te hitnim postupcima, kao i kasacijsko sudsko tijelo (*juge de cassation*) za odluke žalbenih i specijalizovanih upravnih sudova.¹² Državni savjet se sastoji od sedam odjela. Posebno je važan Odjel za upravne sporove (*section du contentieux*), koji osigurava cjelokupne sudske aktivnosti (donošenje presuda i dr.) Organizacija Odjela za sporove podrazumjeva tri elementa: tijela za pripremanje, tijela za donošenje presuda i vladine povjerenike. Odjel je u pogledu davanja mišljenja vrlo često ograničen rokom od osam ili petnaest dana. Slučaj u sporovima ispituje veći broj osoba, a sam postupak je kontradiktoran, vodi se rasprava između stranaka i uprave. Pred upravnim odjelima iznosi se samo jedno mišljenje, mišljenje uprave, koje može, namjerno ili slučajno, ne istaknuti probleme u tekstu ili moguću nezakonitost. Dakle, mnogo je teže otkriti nezakonitost na nivou upravnih odjela nego prilikom vođenja samog spora.

11 *Ibid.*, 236.

12 *Ibid.*, 230.

I pored toga, kontradikcije su prilično rijetke. Državni savjet razmatra i pitanje pravnog i upravnog oportuniteta, što znači da se njegova uloga sastoji u uvođenju i održavanju koherentnosti francuskog upravnog sustava i pravne države, te u pomaganju vladi i upravi u pronalaženju najsvrsishodnijih rješenja.¹³ Državni savjet se ističe potpunom nezavisnošću svojih članova, gdje uobičajeno državna vlast ne pokušava uticati na smisao odluka Savjeta, vršeći pritisak na članove, pa ni dovoditi u pitanje njihovu nesmjernost. Državni savjet može odlučivati i u hitnim postupcima.¹⁴ Prvi je hitni suspenzivni postupak koji se vodi kada postoji ozbiljna sumnja u zakonitost mjere i hitna potreba suspenzivne primjene. Drugi hitni postupak je onaj u domenu temeljnih sloboda, koji je u pravilu usmen i bez zaključaka javnog izvjestioca, za koji je potrebno da postoji nužnost očuvanja temeljnih sloboda koje uprava ozbiljno krši, i to na očigledno nezakonit način. Sve veća uloga prava i sudske prakse Europske unije u nacionalnom pravu, uticala je da Državni savjet, ne samo što može zabraniti primjenu zakona koji je suprotan sa Ugovorom o osnivanju Europske zajednice, nego može osuditi i državu za nanadu štete koja je proizašla iz takvog zakona.¹⁵

Francuski sistem posebno odlikuje veća specijalizacija i stručnost, brže, ekonomičnije i potpunije rješavanje sporova, mnogo jača i stroža kontrola legaliteta nad radom upravnih institucija, nego što se to postiže putem redovnih sudova.¹⁶ Danas je opće prihvaćen stav da se Državni savjet Francuske, kontrolišući zakonitost uprave, naziva i čuvarom njene moralnosti (*le gardien de la moralité administrative*), a da sistem specijalizovanih upravnih sudova predstavlja jedan od najboljih mehanizama zaštite građana od despotizma državne uprave.¹⁷

3. Načela upravnog sudovanja

Tumačenjem procesnih garancija iz čl. 6. i člana 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda¹⁸, nedvojbeno se može

13 *Ibid.*, 233.

14 *Ibid.*, 234.

15 *Ibid.*, 235.

16 Vasiljević D., *op.cit.* 68.

17 *Ibidem.*

18 Procesne garancije zasnivaju se na načelima pravične



zaključiti da se odnose na građanske i krivične postupke. Međutim, Europski sud za ljudska prava svojim djelovanjem proširio je područje primjene Konvencije i na upravne stvari, razvijajući opća pravna načela upravnog sudovanja, od kojih su najvažnija načelo nediskriminacije i učinkovitost upravnog sudovanja, te načelo temeljnih procesnih prava.¹⁹ U pogledu načela nediskriminacije i učinkovitosti, zakonodavstvo država članica Europske Unije, upravljajući primjenom prava Unije od strane nacionalnih vlasti, sprječava diskriminaciju prava i garantuje njegovu učinkovitu primjenu, dok s druge strane, učinkovitost podrazumijeva široko određen položaj stranke u upravnom ili sudskom postupku, te usko definirane vremenske okvire trajanja postupaka.²⁰ Prema praksi Europskog suda za ljudska prava, temeljna procesna prava obuhvataju:²¹ pravo na odluku nezavisnog i nepristrasnog suda, pravo pristupa informacijama nužnim za predstavljanje svoje pozicije, pravo na saslušanje i pristup javnosti postupku, poštivanje načela jednakosti u procesnim pravima, pravo na pravni savjet, odbranu i zastupanje, uz mogućnost pravne pomoći i povjerljivost pravnih savjeta, pravo na odluku unutar razumnog roka, pravo na obrazloženje odluke sa ciljem izbjegavanja proizvolj-

i javne rasprave u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom ustanovljenim zakonom, javnosti presude sa ograničenjem u određenim slučajevima, presumpciji nevinosti u krivičnim stvarima, načelu zagarantovanih minimalnih prava optuženima u krivičnim stvarima poput prava da bez odgađanja, posebno i na jeziku koji razumije bude obaviješten o prirodi i razlozima optužbe protiv njega, da ima dovoljno vremena i mogućnosti za pripremanje svoje odbrane, da se brani lično ili posredstvom branioca po vlastitom izboru ili da, ako nema dovoljno sredstava da plati pravnu pomoć, besplatno dobije branioca kada to zahtijevaju interesi pravde i dr., te pravu na djelotvoran pravni lijek. *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Dostupna na: https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/evropska-konvencija-bs_1611399649.pdf Pristupljeno: 08.11.2022. godine.

19 Winkler R., *Upravno sudovanje u Europi: Zajednička pravna stečevina EU, dobra praksa i noviji pomaci*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., 40.

20 *Ibid.*, 41.

21 *Ibid.*, 42. - 43.

nih odluka i racionalizacije kontrole nad odlukama, te pravo na pretprecipiju nevinosti i načelo *ne bis in idem*, u onoj mjeri u kojoj upravni sudovi primjenjuju upravne sankcije.

Jedna od osnovnih načela europskog upravnog prava i upravnog djelovanja jesu „otvorenost i transparentnost“, sistematizovana u posebno važnom dokumentu “Europska načela javne uprave”²² od strane programa SIGMA²³ kao nezaobilazne potpore u procesu stabilizacije i pridrživanja država Europskoj Uniji, ali i procesu reforme javne uprave. Principi otvorenosti i transparentnosti direktno pretpostavljaju otvorenost uprave za spoljnu kontrolu. S tim u vezi, možemo kazati da su principi u direktnoj vezi sa mehanizmom upravnog sudovanja. SIGMA je u svojoj reviziji dokumenta br. 27. iz 2017. godine “Principi javne uprave”, postavila ključni zahtjev dimenzije odgovornosti, istaknuvši da je potrebno da “*postoje adekvatni mehanizmi za osiguravanje odgovornosti tijela državne uprave, uključujući i zakonsku odgovornost i transparentnost*”. Zahtjev se temelji se na principima adekvatne pravosudne odgovornosti, ponovno naglašavajući pravo pristupa javnim informacijama koje je propisano zakonodavstvom i dosljedno se primjenjuje u praksi, postojanje funkcionirajućeg mehanizma za zaštitu prava pojedinca na dobru upravu, kao i zaštitu javnog interesa, pravično postupanje u upravnim sporovima koje je garantirano putem internih upravnih žalbi i sudske kontrole, te principu da javni organi preuzimaju odgovornost u slučajevima kršenja propisa i garantiraju odštetu i/ili adekvatnu kompenzaciju.²⁴ Jasno je vidljivo da su navedena načela u koheziji sa općim pravnim načela upravnog sudovanja i temeljnim procesnim pravima, koja primjenjuje Europski sud za ljudska prava.

22 SIGMA Dokument br. 27. – *Europski principi za državnu upravu*, OECD/SIGMA, 1999. Dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/39560668.pdf> (Pristupljeno: 08.11.2022. godine)

23 *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) je zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Europske unije.

24 SIGMA Dokument – „Principi javne uprave“, OECD/SIGMA, 2017. Dostupno na: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-Bosnian.pdf> (Pristupljeno: 08.11.2022. godine)



4. Upravno sudovanje u Bosni i Hercegovini

4.1. Razvoj upravnog sudovanja do potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir

U Bosni i Hercegovini, do stvaranja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, nije bilo sudske kontrole uprave. Ustav iz 1921. godine zadržao je Državni savjet Srbije kao upravni sud drugoga stepena, koji je do tada sudsku kontrolu uprave obavljao na osnovu Ustava iz 1869., slijedeći francuski model upravnog sudovanja.²⁵ Na osnovu Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1922. godine, za prvostepeni nadzor uprave formirani su upravni sudovi u Beogradu, Zagrebu, Celju, Sarajevu, Skoplju i Dubrovniku.²⁶ Poslije ukidanja Vidovdanskog ustava i uvođenja kraljeve diktature, 6. januara 1929. godine, noveliran je Zakon o Državnom savjetu i upravnim sudovima i donesen Zakon o poslovnom redu u Državnom savjetu i upravnim sudovima.²⁷ Nakon proglašenja Nezavisne Države Hrvatske, Upravni sud u Sarajevu nastavio je sa radom prema odredbama Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima iz 1929.²⁸ Međutim, Zakonskom odredbom o Upravnom sudištu iz marta 1942. uspostavljeno je Upravno sudište u Zagrebu kao jedini upravni sud opće nadležnosti u državi, a istovremeno ukinut Upravni sud u Sarajevu, čije poslove, predmete, spise i pokretne stvari preuzima novoosnovano Upravno sudište u Zagrebu.²⁹ Neposredno nakon završetka II svjetskog rata i uspostave nove jugoslavenske države nestaju upravni sudovi i sudski nadzor nad upravom, potaknuti tadašnjim shvaćanjem načela zakonitosti uprave kao “revolucionarne zakonitosti”, negativnom ocjenom sovjetske pravne doktrine o upravnom sudstvu i sudskom nadzoru nad upravom kao buržoaske izmišljotine nespojive sa socijalističkom državom, ali i otporom prema podvrgavanju upravnih

25 Koprić I., *op. cit.* 226 – 227.

26 *Ibidem.*

27 Medvedović D., *Razvoj upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014., 59

28 *Ibid.*, 60.

29 *Ibidem.*

akata kontroli nezavisnih sudova.³⁰ Tek 1952. godine Narodna skupština FNRJ donosi Zakon o upravnim sporovima, koji je noveliran 1965.³¹ Upravne sporove presuđivali su, u pravilu, redovni sudovi, tj. vrhovni sudovi republika, Vrhovni sud Jugoslavije, te Vrhovni vojni sud.³² U jednostepenom postupku vodili su se sporovi iz isključive nadležnosti republika, kao i upravni sporovi protiv odluka saveznih organa, dok su se u dva stepena vodili sporovi protiv odluka nesaveznih organa u kojima je primijenjen savezni propis.³³ Ustav SFRJ iz 1974. organizaciju sudstva prepustio je republikama.³⁴ Prvostepeni upravni sporovi presuđivani su pred vrhovnim sudom u Crnoj Gori, Makedoniji, Sloveniji i na Kosovu, te pred upravnim sudom u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj.³⁵ Upravni sud u Bosni i Hercegovini ukinut je 1986. godine, te je prvostepena nadležnost u upravnim sporovima podijeljena između okružnih sudova i Vrhovnog suda.³⁶ Godine 1977. stupio je na snagu novi Zakon o upravnim sporovima, kojim je lista akata koji su izuzeti od kontrole u upravnom sporu sužena, a sudska je zaštita proširena i izvan upravnog spora (spor za zaštitu ustavnih prava povrijeđenih radnjom, te sudska zaštita ustavnih prava i sloboda povrijeđenih pojedinačnim konačnim aktom).³⁷ Nakon raspada SFRJ, nove države preuzele su Zakon iz 1977. godine, da bi ga postepeno u većoj ili manjoj mjeri mijenjale, dopunjavale ili usvojile novi zakon sličnog sadržaja (Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Makedonija) ili potpuno novog, drugačijeg sadržaja (Slovenija, Hrvatska).³⁸

30 *Ibid.*, 61.

31 *Ibidem.*

32 Koprić I., *op. cit.* 227.

33 *Ibidem.*

34 *Ibid.*, 228.

35 *Ibidem.*

36 *Ibidem.*

37 *Ibidem.*

38 Delić R., *Upravni spor pune jurisdikcije u Bosni i Hercegovini i državama Jugoistočne Evrope*, Uprava - Časopis za upravu i upravno pravo, Fakultet za upravu Univerziteta u Sarajevu, Issue No. 23, 2020., 82.

4.2. „Savremeno“ upravno sudstvo u Bosni i Hercegovini u kontekstu primjene Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda

4.2.1. Normativni okvir upravnog spora u Bosni i Hercegovini

Imajući u vidu okolnosti u kojima je zaključen Dejtonski mirovni sporazum, a time usvojen i Ustav Bosne i Hercegovine, brojni su nedostaci ustavnih rješenja koji se reflektuju na javnu upravu. Složeni i glomazni upravni aparat, isprepletenih nadležnosti na različitim nivoima vlasti, koji u značajnoj mjeri odstupa od temeljnih europskih načela javne uprave, vrlo često rezultira narušavanjem vladavine prava i pravne države kao vrijednostima kojima teži svaka moderna demokratska država. Upravo sa gledišta javne uprave, vladavina prava od posebnog je značaja jer ograničava javnu upravu, pa upravno djelovanje postaje stabilnije i predvidljivije, čime se unaprijeđuje pravna sigurnost.³⁹ Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine reflektuje se i na kategoriju upravnog sudstva. Na državnom nivou 2002. godine donesen je Zakon o upravnim sporovima⁴⁰ u kojem se odlučuje o zakonitosti pojedinačnih i opštih konačnih upravnih akata donesenih na osnovu zakona pri vršenju javnih funkcija institucija Bosne i Hercegovine kojim se rješava o pravima i obavezama građana i pravnih lica (čl. 1. Zakona). Upravne sporove rješava Upravno odjeljenje Suda Bosne i Hercegovine (čl. 5. Zakona).⁴¹ U Federaciji Bosne i Hercego-

39 Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., (2021), *Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne finansije, Suvremena javna uprava, Zagreb, 22

40 *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik BiH“ br. 19/02, 83/08 i 74/10

41 Upravna nadležnost Suda Bosne i Hercegovine normirana je članom 8. Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine. Pa tako Sud je nadležan da odlučuje po tužbama protiv konačnih upravnih akata, odnosno kada se radi o šutnji uprave, institucija Bosne i Hercegovine i njenih organa, javnih agencija, javnih korporacija, institucija Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine

vine donesena su dva Zakona o upravnim sporovima. Prvi zakon je donesen 1998. godine, a drugi (trenutno na snazi) 2005. godine. Važeći Zakon o upravnim sporovima⁴² u Federaciji propisuje da upravne sporove rješavaju kantonalni sudovi i to prema sjedištu prvostepenog upravnog organa odnosno njegove organizacione jedinice (čl. 5 Zakona).⁴³ Slična nadležnost sudova u upravnim sporovima prisutna je i u entitetu Republika Srpska. Kako to propisuje Zakon o upravnim sporovima RS⁴⁴, upravne sporove rješava okružni sud i to prema sje-

i drugih organizacija utvrđenih zakonom države Bosne i Hercegovine, donesenih u vršenju javnih ovlaštenja, ocjenjuje zakonitost pojedinačnih i opštih izvršnih upravnih akata donesenih na osnovu državnog zakona, pri vršenju javnih funkcija organa vlasti Bosne i Hercegovine iz stava (1) ovog člana, za koje zakonom nije predviđeno sudsko ispitivanje, rješava imovinske sporove između države i entiteta, između države i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, između entiteta, između entiteta i Brčko Distrikta i između institucija Bosne i Hercegovine koje su povezane sa vršenjem javnih ovlaštenja, rješava sukob nadležnosti između sudova iz entiteta i sudova entiteta i sudova Brčko Distrikta, te između Suda Bosne i Hercegovine i bilo kojeg drugog suda, te odlučuje o ponavljanju postupka u sporovima iz stava (1) i stava (2) tačaka a) i b) člana 8. Zakona.

Sud Bosne i Hercegovine ima i apelacionu nadležnost u upravnim stvarima, pa shodno članu 9. Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine, između ostalog, može odlučivati po žalbama protiv presuda ili odluka koje donese Upravno odjeljenje ovog suda, vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih odluka koje donese Upravno odjeljenje ovog suda, osim zahtjeva za ponavljanje postupka.

Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“ br. 49/09 - prečišćen tekst, 74/09 - ispravka i 97/09

- 42 *Zakon o upravnim sporovima*, „Službene novine FBiH“ br. 9/05
- 43 Kantonalni sudovi odlučuju u svim upravnim sporovima, kao i o zahtjevima za zaštitu sloboda i prava utvrđenih ustavom, ako su takve slobode i prava povrijeđeni konačnim pojedinačnim aktom ili radnjom službenog lica u organima uprave, odnosno odgovornog lica u preduzeću, ustanovi ili drugom pravnom licu kada za zaštitu tih prava nije osigurana druga sudska zaštita. *Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine*, „Službene novine FBiH“ br. 38/05, 22/06, 63/10, 72/10 – ispravka, 7/13, 52/14 i 85/21, član 28. stav (1) tačka d)
- 44 *Zakon o upravnim sporovima RS*, „Službeni glasnik RS“ br. 109/05



dištu prvostepenog organa, odnosno njegove organizacione jedinice, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije određeno.⁴⁵ U Brčko distriktu Bosne i Hercegovine upravne sporove rješava Osnovni sud Distrikta, kako to propisuje Zakon o upravnim sporovima⁴⁶ (čl. 5 Zakona).

4.2.2. Pravo na pravično suđenje – kršenje načela javnosti u upravnom sporu

Zakoni o upravnim sporovima na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini propisuju da nadležni sudovi upravne sporove rješavaju na nejavnoj sjednici. Izuzetno, u određenim slučajevima, sudovi mogu odrediti održavanje usmene javne rasprave. Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine propisuje da Sud može odrediti da se usmena rasprava održi zbog složenosti sporne stvari ili kada se inače nađe da je to potrebno radi boljeg razjašnjenja stanja, uz mogućnost da i stranka isto predloži iz navedenih razloga (čl. 29. Zakona). Prema Zakonu o upravnim sporovima na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, održavanje usmene javne rasprave može tražiti stranka u sporu samo u tužbi ili odgovoru na tužbu (čl. 28. Zakona). U Brčko distriktu Bosne i Hercegovine o upravnim sporovima sud rješava bez prisustva stranaka i javnosti. Slično, Zakon o upravnim sporovima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine dopušta Sudu mogućnost održavanja usmene rasprave, ili ako to stranka traži, zbog složenosti sporne stvari, ili ako se nađe da je to potrebno radi boljeg razjašnjenja stanja stvari, ili u slučaju da se radi o upravnom sporu radi povrata stvari ili naknada štete (čl. 27 Zakona). U entitetu Republika Srpska, Zakon o

i 63/11

45 Okružni sudovi odlučuju u svim upravnim sporovima, kao i o zahtjevima za zaštitu sloboda i prava utvrđenih ustavom, ako su takve slobode i prava povrijeđena konačnim pojedinačnim aktom ili radnjom službenog lica u organima uprave, odnosno odgovornog lica u preduzeću, ustanovi ili drugom pravnom licu, kada za zaštitu tih prava nije obezbijedena druga sudska zaštita. *Zakon o sudovima Republike Srpske (član 31. stav (1) tačka g)*, „Službeni glasnik RS“ br. 37/12, 14/14 – odluka Ustavnog suda, 44/15, 30/16 – odluka Ustavnog suda i 100/17

46 *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 4/00 i 1/01

upravnim sporovima, također daje mogućnost da nadležni sud, zbog složenosti sporne stvari ili ako nađe da je to potrebno radi boljeg razjašnjenja stvari, ili pak na prijedlog stranke, riješi da se održi usmena rasprava (čl. 25. Zakona).

Ako uzmemo u obzir načelo pravične i javne rasprave pred nezavisnim i nepristrasnim sudom ustanovljenim zakonom, iz člana 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda, možemo kazati da zakoni o upravnim sporovima koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini krše ovo načelo u većoj ili manjoj mjeri, ostavljajući mogućnost arbitrarnog postupanja upravnog sudstva. U kontekstu sudske prakse, u apelaciji *Tomo Pančić*⁴⁷ pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, apelant je tvrdio da je utvrđivanje radnog staža u dvostrukom trajanju po osnovu njegovog učešća u Vojsci Republike Srpske, uslijedilo na osnovu falsifikovanog zahtjeva, a da su nadležni upravni organi, te naknadno sudovi, arbitrarno primijenili odredbu Zakona o općem upravnom postupku, te odbili njegov zahtjev iz 2002. godine za proglašavanje Rješenja Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srpske ništavim, ističući da svi upravni organi, kao i sudovi, nikada nisu htjeli raspravljati o ovom pitanju, niti su omogućili javnu raspravu kako bi apelant dobio mogućnost da se izjasni u vezi sa svojim zahtjevom za proglašenje spornog rješenja ništavim i izvede nužne dokaze, uključujući i vještačenje. U svojoj odluci, Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdio je da upravni sud, ako okolnosti pojedinog slučaja na to ukazuju, a apelant to zahtijeva, ima obavezu da održi javnu raspravu i prema tome, ne može svoje diskreciono pravo tumačiti arbitrarno ili samovoljno, već u duhu standarda ustavnog materijalnog prava, unutar kojeg spada i Europska konvencija, koje je nadređeno svim drugim zakonima. Nadalje, u svakom slučaju, standardi jednog pravičnog postupka neće biti zadovoljeni ukoliko je nužno da sud sasluša stranku in persona, te ukoliko je nužno da se izvedu dokazi na koje će se stranka moći direktno osvrnuti. Po mišljenju Ustavnog suda, ovo će uvijek biti slučaj ukoliko je potrebno da upravni sud utvrdi komplikovano činjenično stanje ili utvrdi pravilnu primjenu propisa. Navedeni slučaj samo je jedan od mnogo drugih slučajeva u kojima je načinjena povreda načela javnosti rasprave.

47 Apelacija *Tomo Pančić*, Predmet broj: AP-1139/06, Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 17.04.2008. godine

4.2.3. Upravni spor i pravo na donošenje odluke u razumnom roku

Član 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda propisuje da se sudska rasprava o konkretnom predmetu mora obaviti u „razumnom roku“. Šta je to „razuman rok“? Europski sud za ljudska prava donio je nekoliko presuda pokušavajući konkretizirati ovaj pojam. Razumnost dužine postupka, prema praksi Suda, utvrđuje se u svjetlu posebnih okolnosti slučaja⁴⁸ i u vezi sa kriterijima utvrđenih praksom Suda, posebno složenosti predmeta, ponašanja „podnosioca prijave“ i nadležnih vlasti, kao i to šta je u postupku dovedeno u pitanje za „podnosioca prijave“.⁴⁹ S druge strane, član 6. Konvencije ne govori o situacijama kada „razuman rok“ u konkretnom predmetu nije ispoštovan. Naizgled, u takvom slučaju više se ne bi moglo raspravljati o pojedinom pitanju iz predmeta, čime bi se postupak morao obustaviti. Međutim Europski sud za ljudska prava je usvojio fleksibilniji stav, te naveo da podnosilac prijave ne smije postati žrtva nerazumnog odlaganja za koje je odgovorno tijelo javne vlasti, ali da svakako postoji mogućnost da obje stranke postanu žrtve odlaganja, u kom slučaju imaju pravo na pravednu satisfakciju.⁵⁰

Upravni sporovi u Bosni i Hercegovini pokreću se tužbom. Pod pretpostavkom da je tužba potpuna i razumljiva i pod pretpostavkom da nadležni sud ne odbaci tužbu za pokretanje spora zbog nekog od zakonom propisanih razloga ili ne poništi pobijani upravni akt (kada sadrži takve bitne nedostatke koji sprečavaju ocjenu zakonitosti akta), Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine određuje da se odgovor na tužbu daje u roku koji Sud odredi u svakom pojedinom slučaju, s tim da taj rok ne može biti kraći od 10 ni duži od 20 dana (čl. 28. stav 2. Zakona). Za dalji tok postupka, Zakon uopće ne propisuje rok u kojem se konkretni slučaj ima riješiti. Čak i u slučaju kada Sud odredi da se održi usmena rasprava, u zakonu na državnom

48 Slučaj *Santilli v. Italy* (Application No. 11634/85), Presuda Europskog suda za ljudska prava od 19.02.1991

49 Slučaj *Silva Pontes v. Portugal* (Application No. 14940/89), Presuda Europskog suda za ljudska prava od 23.03.1994.

50 Britvić Vetma B., *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl. 6) i upravni spor*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45 br. 1., 2008, 138

nivou nije određen rok u kojem se ista ima održati. Kada se rasprava održi, Zakon je normirao da Sud odmah po završetku iste usmeno objavljuje odluku, a u složenim slučajevima, Sud može odustati od usmenog objavljivanja odluke, pa istu donijeti najkasnije u roku od osam dana (čl. 38. stav 1. i 2. Zakona). S druge strane, ako Sud po završenoj raspravi ne može izreći presudu, odnosno rješenje zbog toga što prethodno treba da utvrdi takvu činjenicu za čije raspravljanje nije potrebna nova rasprava, Sud će odluku donijeti bez rasprave i to najkasnije u roku od osam dana od dana kad tu činjenicu utvrdi (čl. 38. stav 3. Zakona). Samo izuzetno, Zakon predviđa odlučivanje Suda po hitnom postupku, u kojem su propisani rokovi za okončanje postupka. Prvi je slučaj sporova protiv rješenja o stavljanju stranaca pod nadzor, u kojima Sud sudsku odluku donosi što prije, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja tužbe, a drugi se odnosi na sporove protiv rješenja ili zaključka u predmetima povodom zahtjeva za međunarodnom zaštitom, uključujući i ograničenje kretanja podnosioca zahtjeva i u predmetima koji se odnose na prestanak važenja međunarodne zaštite, u kojima se sudska odluka donosi što prije, a najkasnije u roku od 45 dana od dana prijema tužbe, odnosno najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema tužbe u slučaju odbijanja zahtjeva za međunarodnom zaštitom kao neosnovanog (čl. 19. stav 4. i 5. Zakona).

U Federaciji Bosne i Hercegovine, slično kao i na državnom nivou, Zakon o upravnim sporovima, daje mogućnost nadležnom sudu da odredi rok (ne duži od 20 dana) za dostavljanje odgovora na tužbu organu čiji se upravni akt osporava, pod pretpostavkom da tužba nije odbačena zbog nekog od zakonom propisanih razloga (čl. 27. Zakona). Isto tako, Zakon ne određuje rok za održavanje usmene rasprave u postupku, niti rok za okončanje postupka, izuzev u slučaju kada je rasprava održana, rok za donošenje odluke i izrade pisanog otpripravka iznosi 30 dana od dana zaključenja rasprave (čl. 37. stav 1. Zakona). Zakon o upravnim sporovima entiteta Republika Srpska u svom izvornom tekstu predviđao je mogućnost da sud u svakom pojedinom slučaju odredi rok za dostavljanje tužbe na odgovor. Izmjenom Zakona iz 2011. godine, određeno je da ovaj rok ne može biti kraći od osam, niti duži od 30 dana (čl. 24. Zakona). U slučaju održavanja rasprave, Zakon obavezuje nadležni sud da donese odluku i izradi pismeni otpripravak najkasnije u roku od 30 dana od dana zaključenja rasprave (čl.



32. Zakona). U slučaju kada se, prema Zakonu o upravnim sporovima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, tužba ima dostaviti na odgovor organu čiji se upravni akt sporava, Zakon ne propisuje čak ni rok za njeno dostavljanje. A slično kao i na državnom i entitetskom nivou, ni u Brčko distriku Bosne i Hercegovine, nisu propisani rokovi za održavanje rasprave i okončanja postupka u upravnom sporu.

Imajući u vidu prikazanu normativnu regulativu postupanja nadležnih sudova u upravnom sporu u pogledu roka za okončanje postupka, te općepoznatu uobičajenu praksu „dugotrajnih“ postupaka, očigledno je da se stvorila zakonska pretpostavka da sudovi u Bosni i Hercegovini krše načelo sudovanja u razumnom roku, odnosno obavljanja sudske rasprave i okončanja upravnog spora u razumnom roku. S tim u vezi, može se zaključiti da su zakoni o upravnim sporovima u Bosni i Hercegovini, nekompatibilni sa Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda. U prilog tome govori i sudska praksa Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. U apelaciji *Gabriela Banović i drugi*, Ustavni sud je u svojoj odluci ukazao da uprkos mjerama koje se preduzimaju za rješavanje prekomjerne dužine sudskih postupaka, njihovo prekomjerno trajanje posljedica je sistemskih nedostataka u organiziranju pravosuđa i efektivnom ostvarivanju nadležnosti raznih nivoa javne vlasti u ovoj oblasti, zbog čega postoji sistemsko kršenje ovog prava pred redovnim sudovima.⁵¹ Isto tako, u apelaciji *Đorđe Pandžić i drugi*, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je u svojoj odluci utvrdio da dužina predmetnog postupka (upravnog spora), koji je do tada trajao više od dvije godine i koji je još uvijek bio u toku u vrijeme donošenja odluke Ustavnog suda, *a priori*, ne ispunjava standard „razumne“ dužine postupka koja bi se mogla opravdati samo u izuzetnim okolnostima. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je zaključio da je u konkretnom slučaju povrijeđeno pravo apelanata na pravično suđenje u razumnom roku iz člana II/3.e Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda.⁵² Iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, u slučaju *Hadžajlić i drugi protiv Bosne i Hercegovine*, utvrđeno je da je

51 Apelacija *Gabriela Banović i dr.*, Predmet broj: AP-1062/15, Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 10.05.2017. godine

52 Apelacija *Đorđe Pandžić i dr.*, Predmet broj: AP-2012/18, Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 06.06.2018. godine

zbog vremena trajanja parničnih i upravnih postupaka (spora), dužina postupka bila prekomjerna i da nije ispunila zahtjev “razumnog roka”.⁵³

4.2.4. Pravo na djelotvoran pravni lijek u upravnom sporu

Upravni sporovi u Bosni i Hercegovini, u principu su, jednostepeni postupci, obzirom da se protiv odluka donesenih u upravnom sporu žalbe ne mogu izjaviti. Izuzetno, Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske dopušta žalbu kada je to određeno posebnim zakonom (čl. 34. Zakona), dok je Zakon o upravnim sporovima u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine nešto fleksibilniji, pa se na postupak po pravnim lijekovima i ostala proceduralna pitanja koja nisu određena zakonom, shodno primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku, osim odredbi koje se odnose na reviziju (čl. 32. Zakona). Ipak, očigledno je da građani Bosne i Hercegovine ostaju uskraćeni za redovan pravni lijek u postupcima upravnih sporova. Kao što smo ranije naveli, član 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda garantuje pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, svakome čija su prava i slobode, priznata Konvencijom, narušena. Dakle, postojanje prava na djelotvoran pravni lijek ovisi od narušavanja nekog drugog prava priznatog Konvencijom. Ako dovedemo u vezu da nemogućnost izjavljivanja redovnog pravnog lijeka u upravnom sporu u Bosni i Hercegovini znači i nemogućnost pristupa nezavisnom i nepristrasnom, zakonom ustanovljenom sudu (koje pravo je garantovano čl. 6. Konvencije), možemo kazati da je u Bosni i Hercegovini narušeno pravo na djelotvoran pravni lijek. Vanredni pravni lijekovi koji se mogu izjaviti u upravnim sporovima u Bosni i Hercegovini⁵⁴ imaju ograničenja u odnosu na one redovne poput nemogućnosti vođenja žalbenog postupka zbog nepravilnog i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Povreda prava na djelotvoran

53 Slučaj *Hadžajlić i drugi protiv Bosne i Hercegovine* (Application no. 10770/18), Presuda Europskog suda za ljudska prava od 16.01.2020.

54 Zakoni o upravnim sporovima u Bosni i Hercegovini normiraju: zahtjev za ponavljanje postupka, zahtjev za (vanredno) preispitivanje sudske odluke, te zahtjev za zaštitu zakonitosti (samo na nivou Bosne i Hercegovine), kao vanredne pravne lijekove.



pravni lijek često se dovodi u vezu i sa povredom prava na donošenje odluke u „razmunom roku“. To potvrđuje i Ustavni sud Bosne i Hercegovine u svojoj praksi, budući da ne postoji učinkovit pravni lijek kojim bi se apelantima, prije podnošenja apelacije Ustavnom sudu, omogućilo ubrzanje postupka koji je u toku ili odšteta zbog odugovlačenja koje se već desilo.⁵⁵

4.2.5. Nezavisno i nepristrasno sudstvo

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda u članu 6. stav 1. garantuje donošenje odluke od strane nezavisnog i nepristranog „tribunala“, uspostavljenog zakonom. Dok pojam „nezavisnost“ podrazumijeva autonomiju sudije kako u odnosu na strane u sporu, tako i u odnosu na državne organe, „nepristrasno suđenje“ prelazi okvire principa nezavisnosti, budući da obavezuje sudiju da se suprotstavi sopstvenim procjenama njegovog ličnog iskustva, stereotipa i predrasuda.⁵⁶ Mnogobrojne karakteristike pojma nezavisnosti mogu se podijeliti u tri skupine: (1) sud mora funkcionisati nezavisno od izvršne vlasti, te svoju odluku temeljiti na vlastitom, slobodnom mišljenju i činjenicama, i to na pravnim osnovama, (2) trebaju postojati garancije da sudovi funkcioniraju nezavisno i u konačnici (3) mora se izbjeći čak i nešto što naizgled izgleda kao nezavisnost.⁵⁷ Bogata je praksa Europskog suda za ljudska prava po prijavama za kršenje garancija neovisnosti i nepristrasnosti od strane nacionalnih zakonodavstava. U pogledu nepristrasnosti suda, Europski sud za ljudska prava pravi razliku između objektivne i subjektivne nepristrasnosti, pri čemu se subjektivni pristup odnosi na ličnu nepristrasnost članova određenog „tribunala“ i ona se presumira sve dok se ne dokaže suprotno, dok se objektivni pristup tiče pitanja sastava i organizacije suda, gdje bi u slučaju preklapanja funkcija ili niza funkcija jednog od članova suda, mogla postojati osnovana sumnja u nepristrasnost „tribunala“ ili tog člana.⁵⁸

55 Apelacija *Avdo Žugić i dr.*, Predmet broj: AP-4101/15, Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 10.05.2017. godine

56 Mudrecki Artur, *Judicial impartiality and independence in the documents of the Council of Europe*, Jurysprudencija, No 8., Łódź, 2017, 157

57 Britvić Vetma B., *op. cit.*, 140

58 *Ibidem.*

Ustav Bosne i Hercegovine⁵⁹ vrši podjelu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, ali ne sadrži odredbe o sudskoj vlasti, izuzev odredi o Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine. Ustavno sudstvo obično se i ne smatra pravom sudskom vlašću, jer ustavni sudovi ne vrše klasičnu funkciju sudovanja. Osnivanjem Visokog sudskog i tužilačkog vijeća u Bosni i Hercegovini, isto je uspostavljeno kao nezavisni i samostalni organ sa zadatkom da obezbijedi nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe.⁶⁰ U članu IV.C.1.4. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine⁶¹ propisano je da je sudska vlast samostalna i nezavisna od izvršne i zakonodavne vlasti Federacije, te da Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine osigurava samostalnost, nezavisnost i nepristrasnost, stručnost i efikasnost sudova i u Federaciji. Istovjetna odredba je sadržana i u Ustavu Republike Srpske (čl. 121a.).⁶² U Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, Statut Distrikta također ukazuje na nezavisnost i nepristrasnost sudova, pa se u članu 66. stav 1. navodi da je sudstvo Distrikta nezavisno i nepristrasno, a čine ga Osnovni sud i Apelacioni sud.⁶³ Navedene odredbe o nezavisnosti i nepristrasnosti sudova u Bosni i Hercegovini produbljene su entitetskim zakonima o sudovima i zakonom o sudovima u Brčko distriktu, na način da propisuju da niko ne smije uticati na nezavisnost i nepristrasnost sudije pri odlučivanju u predmetima koji su mu dodijeljeni u rad (čl. 3. stav

59 *Ustav Bosne i Hercegovine* (Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini). Dostupno na: https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf (Pristupljeno: 13.11.2022. godine)

60 *Zakon o visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik BiH“ br. 25/04, 93/05 i 48/07, čl. 3. stav 1.

61 *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, „Službene novine FBiH“, br. 1/94

62 *Ustav Republike Srpske*, „Sl. glasnik RS“ br. 21/1992 - prečišćen tekst, 28/1994 - Amandmani XXVI-XLIII, 8/1996 - Amandmani XLIV-LI, 13/1996 - Amandman LII, 15/1996 - ispr., 16/1996 - Amandman LIII, 21/1996 - Amandmani LIV-LXV, 21/2002 - Amandmani LXVI-XCII, 26/2002 - ispr., 30/2002 - ispr., 31/2002 - Amandmani XCIII-XCVIII, 69/2002 - Amandmani XCIX-CIII, 31/2003 - Amandmani CIV i CV, 98/2003 - Amandmani CVI-CXII, 115/2005 - Amandman CXIV, 117/2005 - Amandmani CXV-CXXI i 48/2011 - Amandman CXXII i „Sl. glasnik BiH“, br. 73/2019 - odluka US BiH

63 *Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*, „Sl. glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 2/10 - prečišćeni tekst

2. Zakona o sudovima Federacije Bosne i Hercegovine, čl. 3. stav 3. Zakona o sudovima Republike Srpske, čl. 3. stav 3. Zakona o sudovima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine). Ova načela još su detaljnije razrađena kroz odredbe Kodeksa sudijske etike Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine⁶⁴, kroz elemente ponašanja sudija na sudu i van suda, u privatnim i službenim poslovima, nespojivosti s političkim aktivnostima, davanja komentara u javnosti ili privatno, ličnih odnosa s pripadnicima pravne profesije i dr.

Na osnovu prethodno izloženog, pravo na nezavisan i nepristrasan sud u Bosni i Hercegovini garantovano je kako Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda, tako i domaćim propisima. Ipak, nesporno je da u sudskim postupcima dolazi do kršenja ovog prava, kao i svakog drugog. Ustavni sud Bosne i Hercegovine u svojim odlukama često ukazuje da se zakonom o sudovima garantira nezavisnost sudova u vršenju sudske funkcije, te da sudovi sude na osnovu ustava i zakona u Bosni i Hercegovini.⁶⁵ S druge strane, prilikom odlučivanja da li je neki sud bio pristrasan, Ustavni sud Bosne i Hercegovine ukazuje da se mora napraviti distinkcija između subjektivnog i objektivnog pristupa pristrasnosti, slijedeći uobičajenu praksu Europskog suda za ljudska prava.⁶⁶

5. Zaključak

Slijedom svega iznesenoga, nesporno je da primjena zakona o upravnim sporovima u Bosni i Hercegovini ima brojne probleme i nedostatke. Kao najbitniji, pojavljuje se nedostatak spora pune jurisdikcije, te narušavanje načela javnosti postupka, ograničavanjem javne usmene rasprave u upravnom sporu. Upravni spor ograničene jurisdikcije (spor o zakonitosti) odražava karakter uprave kao konačnog suca u vlastitoj stvari, što nikako ne bi

64 *Kodeks sudijske etike*, "Službeni glasnik BiH" br. 13/06, 24/15 i 94/18

65 Vidi više: *Apelacija A.R.*, Predmet broj: AP-971/04, Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 28.06.2005. godine

66 Vidi više: *Apelacija J.Z.*, Predmet broj: AP-71/02, Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 28.04.2004. godine

smio biti slučaj. Uvođenje spora pune jurisdikcije, u kojem sud ima mogućnost da sam meritorno riješi upravnu stvar, te time osigura brzu i efikasnu pravdu, neophodna je promjena u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine. S druge strane, održavanje usmene rasprave u upravnom sporu, sa mogućnošću izvođenja dokaza, poput isprava, saslušanja stranaka, iskaza svjedoka, vještačenja, i dr., analogno parničnom postupku, trebala bi postati obavezna radi boljeg utvrđivanja činjeničnog stanja. Neminovno je da bi utvrđivanje činjeničnog stanja na raspravama povodom tužbi kojima su pokrenuti upravni sporovi, donijelo određene poteškoće postupajućim sudijama, obzirom na nedostatak iskustva. Stoga je neophodno osigurati kontinuiranu edukaciju sudija, građana, ali i lica koji zastupaju javnopravna tijela.

Analizirajući sistem upravnog sudstva u Republici Francuskoj, nesumnjivo je da trostepeni model upravnog sudovanja već dugo vremena predstavlja efikasan mehanizam kontrole nad radom upravnih institucija. Međutim, imajući u vidu ustavno uređenje Bosne i Hercegovine, realnija opcija za europeizaciju upravnog sudstva u Bosni i Hercegovini bila bi uvođenje dvostepenog upravnosudskog postupka, sa mogućnošću izjavljivanja žalbe kao redovnog pravnog lijeka protiv odluka prvostepenih upravnih sudova. Time bi se, zasigurno, poboljšala pravna sigurnost stranaka u sporu, te bi se smanjio broj postupaka po vanrednim pravnim lijekovima. Jednostepeni postupci u upravnim sporovima koje provode redovni sudovi, bez mogućnosti izjavljivanja žalbe, narušavaju pravo na djelotvoran pravni lijek, za grantovano članom 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda, a samim time sudska kontrola uprave ostaje u kontekstu nedovoljnog osiguranja zaštite prava i interesa stranaka povrijeđenih aktima ili postupanjem javnih tijela. Izvjesno je da bi ovakva regulacija upravnog sudstva dovela i do nekih negativnih efekata poput predugog trajanja postupka, jer bi se u slučaju priznavanja prava na žalbu u upravnom sporu, o istoj pravnoj stvari odlučivalo na četiri instance. Iz tog razloga je potrebno „pomiriti“ različita stajališta oko ovog pitanja, naglašavajući činjenicu da bi se vremenom sasvim sigurno broj instanci odlučivanja smanjio, napuštanjem dvostepenog upravnog postupka u značajnom broju upravnih oblasti. Osim predloženog, trebala bi se razmotriti i mogućnost osnivanja specijalizovanih upravnih sudova po uzoru na Republiku Francusku. Uspostavljanje specijalizovanih upravnih sudova povećalo bi legitimnost,



efektivnost i odgovornost uprave.

U konačnici, značajno je spomenuti i problem postupanja sudaca u upravnom sporu mimo „razumnog roka“. Dugotrajnost postupaka pred upravnim sudstvom opravdan je razlog za nezadovoljstvo strana sistema zaštite njihovih prava. Zasiurno, sve to udaljava Bosnu i Hercegovinu od principa vladavine prava. Svaka od navedenih predloženih promjena, zahtijevala bi, osim izmjene važećih zakona o upravnim sporovima, odnosno donošenja novih, i izmjenju nekih drugih propisa kao npr. zakona o sudovima ili zakona o upravnim postupcima, ali sve to u krajnjem slučaju približava Bosnu i Hercegovinu onim rješenjima kakva su prisutna u većini europskih zemalja. No bez obzira na ponuđena rješenja, svaka država bi trebala da odabere najprikladniji model upravnog sudovanja, analizirajući vlastite mogućnosti i spremnost na reformu. Pri tome treba imati u vidu i svoju pravnu tradiciju i ustavno uređenje, jer nije pravilo da ono što je dobro u jednom pravnom sistemu proizvodi isti pozitivni efekat u nekom drugom. Ono što je sigurno, Bosna i Hercegovina mora europeizirati svoje upravno sudstvo, jer je „europski put“ onaj za koji se opredijelila potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Europskoj Uniji. Koliko je spremna na korak da se ozbiljno posveti takvoj reformi, ostaje da se vidi.

LITERATURA

1. Britvić Vetma, B., *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl. 6) i upravni spor*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45 br.1., 2008;
2. Britvić Vetma, B., *Upravno sudovanje u Francuskoj – što možemo naučiti*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014;
3. Delić, R., *Upravni spor pune jurisdikcije u Bosni i Hercegovini i državama Jugoistočne Evrope*, Uprava – Časopis za upravu i upravno pravo, Fakultet za upravu Univerziteta u Sarajevu, Issue No.23, 2020;
4. Held, M., *The Development of the Administrative Court Systems in Transition Countries and Their Role in Democratic, Economic and Societal Transition*, Hrvatska i komparativna javna upra-

- va: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol.22 No.2, 2022;
5. Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne finansije, Suvremena javna uprava, Zagreb, 2021;
 6. Koprić, I., *Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol.6 No.1, 2006;
 7. Medvedović, D., *Razvoj upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014;
 8. Mudrecki, A., *Judicial impartiality and independence in the documents of the Council of Europe*, Jurysprudencja, No 8., Łódź, 2017;
 9. Pusić, E., *Nauka o upravi – XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Školska knjiga – Zagreb, 2002;
 10. Vasiljević, D., *Francuski sistem sudske kontrole uprave i njegov doprinos izgradnji demokratske pravne države*, NBP. Nauka, bezbednost, policija, Vol.18 Br.2., 2013;
 11. Winkler, R., *Upravno sudovanje u Europi: Zajednička pravna stečevina EU, dobra praksa i noviji pomaci*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014;
 12. Woehrling, J.-M., *Javna uprava i upravno sudovanje u zemljama Evropske Unije: Kako pomiriti odgovornost izvršne vlasti i sudski nadzor uprave*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014;

LEGISLATIVA

1. *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda*, Dostupna na: https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/evropska-konvencija-bs_1611399649.pdf



2. *Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 2/10 – prečišćeni tekst;
3. *Zakon o sudovima Republike Srpske*, „Službeni glasnik RS“ br. 37/12, 14/14 – odluka Ustavnog suda, 44/15, 30/16 – odluka Ustavnog suda i 100/17;
4. *Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine*, „Službene novine FBiH“ br. 38/05, 22/06, 63/10, 72/10 – ispravka, 7/13, 52/14 i 85/21;
5. *Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik BiH“ br. 49/09 – prečišćen tekst, 74/09 – ispravka i 97/09;
6. *Zakon o upravnim sporovima RS*, „Službeni glasnik RS“ br. 109/05 i 63/11
7. *Zakon o upravnim sporovima*, „Službene novine FBiH“ br. 9/05
8. *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik BiH“ br. 19/02, 83/08 i 74/10;
9. *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ br. 4/00 i 1/01;
10. *Zakon o visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik BiH“ br. 25/04, 93/05 i 48/07;
11. *Ustav Bosne i Hercegovine* (Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini).
12. Dostupno na: https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf
13. *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, „Službene novine FBiH“ br. 1/94;
14. *Ustav Republike Srpske*, “Sl. glasnik RS” br. 21/1992 - prečišćen tekst, 28/1994 - Amandmani XXVI-XLIII, 8/1996 - Amandmani XLIV-LI, 13/1996 - Amandman LII, 15/1996 - ispr., 16/1996 - Amandman LIII, 21/1996 - Amandmani LIV-LXV, 21/2002 - Amandmani LXVI-XCII, 26/2002 - ispr., 30/2002 - ispr., 31/2002 - Amandmani XCIII-XCVIII, 69/2002 - Amandmani XCIX-CIII, 31/2003 - Amandmani CIV i CV, 98/2003 - Amandmani CVI-CXII, 115/2005 - Amandman CXIV, 117/2005 - Amandmani CXV-CXXI i 48/2011 - Amandman CXXII i “Sl. glasnik BiH”, br. 73/2019 - odluka US BiH

SUDSKA PRAKSA

1. Apelacija *Avdo Žugić i dr.*, Predmet broj: AP-4101/15, Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 10.05.2017. godine;
2. Apelacija *A.R.*, Predmet broj: AP-971/04, Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 28.06.2005. godine;
3. Apelacija *Đorđe Pandžić i dr.*, Predmet broj: AP-2012/18, Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 06.06.2018. godine;
4. Apelacija *Gabriela Banović i dr.*, Predmet broj: AP-1062/15, Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 10.05.2017. godine;
5. Apelacija *J.Z.*, Predmet broj: AP-71/02, Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 28.04.2004. godine;
6. Apelacija *Tomo Pančić*, Predmet broj: AP-1139/06, Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine od 17.04.2008. godine;
7. Slučaj *Hadžajlić i drugi protiv Bosne i Hercegovine* (Application No. 10770/18), Presuda Europskog suda za ljudska prava od 16.01.2020. godine;
8. Slučaj *Santilli v. Italy* (Application No. 11634/85), Presuda Europskog suda za ljudska prava od 19.02.1991. godine;
9. Slučaj *Silva Pontes v. Portugal* (Application No. 14940/89), Presuda Europskog suda za ljudska prava od 23.03.1994. godine;

OSTALI IZVORI

1. *Kodeks sudijske etike*, "Službeni glasnik BiH" br. 13/06, 24/15 i 94/18;
2. SIGMA Dokument – „Principi javne uprave“, OECD/SIGMA, 2017. Dostupno na: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-Bosnian.pdf>
3. SIGMA Dokument br. 27. – *Europski principi za državnu upravu*, OECD/SIGMA, 1999. Dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/39560668.pdf>



APPLICATION OF THE EUROPEAN CONVENTION OF HUMAN RIGHTS IN ADMINISTRATIVE DISPUTE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Edina Šehrić, PhD, Assistant Professor
University of Tuzla, Faculty of Law
e-mail: edina.sehric@untz.ba

Admir Selesković, Master of Law
University of Tuzla, Faculty of Law
e-mail: admir.seleskovic@untz.ba

SUMMARY

The administrative dispute is an extremely important legal and functional mechanism in every democratic state as a guarantee of legality of public administration actions. The development and strengthening of the rule of law imposed as an imperative the existence of an efficient system of judicial control of the administration, which will provide citizens with broad legal protection in administrative matters. The Constitution of Bosnia and Herzegovina incorporated the European Convention of Human Rights into the legal system of Bosnia and Herzegovina, as a fundamental legal instrument for protection of human rights. The Convention's Protocol 11, established the European Court of Human Rights as the exclusively responsible body for the interpretation of the Convention. The rich practice of the European Court has significantly contributed to the protection of rights in the domain of administrative adjudication. The aim of this paper is to analyze the compliance of the legal framework of administrative adjudication in Bosnia and Herzegovina with the Convention, with reference to the practice of the European Court, but also to the practice of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina. The authors will try to determine the directions of reform and europeanization of administrative adjudication, in accordance with the basic european administrative principles and under the assumption that Bosnia and Herzegovina should organize its administrative adjudication according to the French model, as one of the best mechanisms of control over public administration actions.

Key words: administrative adjudication, judicial control, administrative dispute, European Convention of Human Rights, europeanization