

**ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA STRANAKA U  
POSTUPCIMA PRED ORGANIMA UPRAVE U BOSNI I  
HERCEGOVINI**

**PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL  
FREEDOMS OF PARTIES IN PROCEEDINGS BEFORE  
ADMINISTRATIVE BODIES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

*Pregledni znanstveni članak*

*Mr. sci. Franjo Ljubas\**

*Mr. sci. Kenan Vehabović\**

**Sažetak**

*Pravni standardi su normativni pojmovi koji mijenjaju svoju konkretnu sadržinu zavisno od svakog konkretnog slučaja, a ipak ostaju u suštini isti. Kad organi uprave i institucije koje imaju javna ovlašćenja vode postupak i rješavaju, dužni su strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava u skladu s Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i sloboda, Ustavom Bosne i Hercegovine, i Aneksom 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, vodeći pri tom računa da ostvarivanje njihovih prava ne bude na štetu prava drugih osoba, niti u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesom.*

*Ključne riječi: Pravna norma, ustav, zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda, pravni standardi, legitimna očekivanja, zakonitost, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, uprava.*

**Abstract**

*Legal standards are normative concepts that change their specific content depending on each specific case, and yet remain essentially the same. When administrative bodies and institutions with public authority conduct proceedings and decide, they are obliged to enable the parties to protect and exercise their rights as easily as possible in accordance with the European Convention for the Protection of Human Rights and Freedoms, the Constitution of Bosnia and Herzegovina and Annex 6 of the General*

---

\* Inspektorat Ministarstva obrazovanja, znanosti, mladih, kulture i športa KSB, e-mail: franjo.ljubas@sbk-ksb.gov.ba

\* Parlamentarna skupština BiH, e-mail: kenan.vehabovic@parlament.ba

*Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, taking care that the exercise of their rights is not to the detriment of the rights of others, nor contrary to the law established by the public interest.*

*Key words: Legal norm, constitution, protection of human rights and fundamental freedoms, legal standards, legitimate expectations, legality, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, administration.*

## 1. UVOD

Inkorporiranjem Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u svoj ustavnopravni poredak Bosna i Hercegovina je preuzela obvezu da svoje zakonodavstvo i pravnu praksu prilagodi zaštititi prava iz te Konvencije. Bosna i Hercegovina kao potpisnica Europske konvencije bila je dužna implementirati je u svoj Ustav. Od implementacije Konvencije do njene ratifikacije, kontrola poštivanja i primjene normi Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda bila je zadatak naših državnih organa. To znači, da je zaštita ljudskih prava, koje garantira ova Konvencija, zapravo zaštita prava koje Ustav Bosne i Hercegovine garantira svojim građanima. Dakle, Europska konvencija je, kao ratificirani međunarodni ugovor, sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine. Kad organi uprave i institucije koje imaju javna ovlaštenja vode postupak i rješavaju, dužni su strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava pa im je prema Zakonu o upravnom postupku stavljeno na raspolaganje prava na žalbu. Žalba je u upravnom postupku jedini redovni pravni lijek kojim se može osporavati zakonitost donesenog prvostupanjskog rješenja u upravnoj stvari koja je predmet tog postupka.

Da bi smo shvatili koji su to pravni standardi na planu zaštite osoba koji učestvuju u upravnom postupku objasniti ćemo koja su to prava koja garantuje Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda a koja se odnose na zaštitu osoba u upravnom postupku, neizostavno, spomenut ćemo Ustav Bosne i Hercegovine i Aneks 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini te na taj način objasniti njihovu ulogu u zaštiti osoba u upravnom postupku. Zakon o upravnom postupku je nešto što ne možemo ne pomenuti kada pričamo o upravnom postupku pa tako i o zaštiti osoba koje učestvuju u njemu, pa ćemo i na taj način pokušati utvrditi šta je to u okviru Zakona o upravnom postupku što se odnosi na zaštitu osoba koje učestvuju u njemu.

Dakle, istražiti ćemo pravno na pravičan postupak, kažnjavanje po osnovu zakona, pravo na djelotvoran pravni lijek i protokol broj 7 u okviru Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, istražiti

ćemo Ustav Bosne i Hercegovine i Aneks 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini te objasniti na koji način su povezani sa Europskom konvencijom, te ćemo istražiti pravo na žalbu kroz Zakon o upravnom postupku i pokušati doći do saznanja šta su to ustvari pravni standardi na planu zaštite osoba koje učestvuju u upravnom postupku.

Ovaj rad treba dati odgovore kroz analizu pravnih normi koje se primjenjuju u Bosni i Hercegovini te objasniti na koji način su oni inkorporirani u njen ustavni poredak kao i samoj praksi. Pružit će objašnjenje na koji način je Europska konvencija inkorporirana u Ustav Bosne i Hercegovine i njeno zakonodavstvo te na koji način pružaju zaštitu osobama koje učestvuju u upravnom postupku.

## **2. EUROPSKA KONVENCIJA**

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koja se uobičajeno naziva Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava potpisana je u Rimu pod okriljem Vijeća Evrope 4. novembra 1950. godine, a na snagu je stupila 3. septembra 1953. godine. Na osnovu Konvencije uspostavljen je sistem zaštite ljudskih prava na međunarodnom nivou te Europski sud za ljudska prava koji omogućava pojedincima ili grupi pojedinaca da traže zaštitu svojih prava.

Bosna i Hercegovina nije članica Europske unije, ali je potpisnica Europske konvencije od 24. aprila 2002. godine. Europska konvencija je implementirana, nakon Dejtonskog sporazuma, u Ustav Bosne i Hercegovine, a ratifikovana nakon potpisivanja 12. jula 2002. godine, jasno je da je time i tumačenje, primjena i kontrola poštivanja normi Europske konvencije, kod nas uređeno na poseban način. Od implementacije Europske konvencije do njene ratifikacije, kontrola poštivanja i primjene normi Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda bila je zadatak naših državnih organa. To znači, da je zaštita ljudskih prava, koje garantira ova Konvencija, zapravo zaštita prava koje Ustav Bosne i Hercegovine garantira svojim građanima. Činom ratifikacije Europske konvencije, Bosna i Hercegovina je potpisala međunarodni ugovor i time je preuzela obavezu da svoje zakonodavstvo prilagodi međunarodnim obavezama koje proizilaze iz tog ugovora (Vehabović, 2006).

Konvencija, uz preambulu i osnovni tekst, sadrži i 13 protokola, gdje se protokol 7., članak 6., članak 7., članak 13, Europske konvencije odnose na zaštitu osoba koje učestvuju u upravnom postupku.

## 2.1. Pravo na pravično suđenje

Pravo na pravičan postupak predstavlja možda najznačajnije i najdalekosežnije jamstvo iz EK; ono epitomizira gotovo sva tzv. procesna ljudska prava i logički prethodi svim ostalim materijalnim ljudskim pravima, koja bez odgovarajućeg mehanizma njihove zaštite ne bi bila ni moguća. Pravo na pravičan postupak potvrdilo se kao “preeminentno pravo Europske konvencije”, koje je u praksi predmet više zahtjeva za pokretanje postupaka od bilo koga drugoga prava iz konvencije (Uzalac, 1998). I sam sud upozoravao je na “prominentno mjesto koje pravo na pravičan postupak zauzima u demokratskom društvu”, što je i poslužilo kao osnova za široko tumačenje pojmova koje sadrži. Članak 6. konstruiran je tako da sadrži dvije skupine prava. Prva skupina prava predstavlja zajedničke temelje primjenjive za svaki postupak pred tijelom koje polaže pravo na to da se naziva “sudom”, dakle definira načela sudskog postupka uopće. Druga skupina prava specifično je primjenjiva na načela koja se odnose na kazneni postupak.

Prava koja se odnose na načela sudskog postupka uopće sadržana u proklamaciji da “svatko ima pravo da o njegovim građanskim pravima i obvezama u pravičnom i javnom postupku, u razumnom roku, odluči neovisni i nepristrani sud” mogla bi se razdvojiti na tri logičke i sistemske cjeline:

- pravo na pristup sudu: pravo da se o individualnim pravima i obvezama konačno odlučuje u sudskom, a ne kakvom drugom postupku (“svatko ima pravo da o njegovim građanskim pravima i obvezama odluči sud”);
- pravo na postupak odgovarajuće kvalitete: čl. 6. postavlja niz zahtjeva na postupak u kome se odlučuje o individualnim pravima i obvezama; tri kvalitete koje EK posebno ističe jesu “pravičnost/poštenje” (fairness), “javnost” i postupanje u “razumnom roku” („pravično, javno i u razumnom roku”);
- pravo na samostalan i nepristran tribunal: pravo da sud pred kojim se postupak vodi bude sastavljen na način koji jasno jamči objektivnost sudskog postupanja i isključuje nelegitimne utjecaje i pritiske (“zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud”).

Za razliku od aspekta prava na pristup sudu, koje se odnosi na samu mogućnost pokretanja postupka, aspekt prava na pravičan postupak (u smislu načina na koji se postupak vodi) odnosi se na pravo da pokrenuti postupak bude odgovarajuće kvalitete – da bude “pošten”, “javan” i “razborito brz”. Stoga, ovaj aspekt odnosi se u prvome redu na ona prava zajamčena članom 6 (Uzalac, 1998).

Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obveza ili osnovanosti bilo kakve kaznene optužbe protiv njega, svatko ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom. Presuda se izriče javno, ali se novinari i javnost mogu isključiti s čitavog ili jednog dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, kada to nalažu interesi maloljetnika ili zaštite privatnog života strana u sporu, ili kada to sud smatra izričito neophodnim zato što bi u posebnim okolnostima publicitet mogao nanijeti štetu interesima pravde.

Subjekt prava na pravnu zaštitu u konvenciji je kratko označen riječju "svatko". Što se tiče interpretacije sadržaja tog pojma, ne bi smjelo biti većih problema. Izraz "svatko" treba tumačiti u najširem mogućem smislu, tj. u smislu da se ne odnosi samo na državljane određenog nacionalnog sistema već i na strane državljane (bez obzira na državljanstvo), pa i na apatride. Ne samo da pojam "pravičnog postupka" iz čl. 6. treba tumačiti u širokom smislu, već i značenje drugih pojmova pomoću kojih je određen sadržaj procesnih jamstava iz čl. 6 (Uzalac, 1998).

## 2.2. Kažnjavanje samo po osnovu zakona

Članak 7, stav 1 – Zabrana retroaktivne primjene kaznenog zakona, formuliran je ovako: „Nitko se neće smatrati krivim za kazneno djelo nastalo činjenjem ili nečinjenjem koje nije predstavljalo kazneno djelo u vrijeme izvršenja, prema domaćem ili međunarodnom pravu. Izrečena kazna neće biti teža od one koja se primjenjivala u vrijeme izvršenja kaznenog djela.”\*

Članak 7 ne primjenjuje se na "preventivne" zakonske propise već na "kaznene" zakonske propise. Koncept "kazne" u ovoj odredbi je, kao i pojmovi "građanskih prava i obveza" i "kaznene optužbe" u članku 6, autonoman koncept Konvencije. Da bi zaštita koju daje članak 7 bila djelotvorna, Sud mora imati mogućnost analize dalje od onoga što je očigledno na prvi pogled, i sam ocijeniti da li određena mjera u suštini predstavlja "kaznu" u smislu ove odredbe. Formulacija članka 7, stav 1, odnosno druga rečenica, ukazuje na to da je polazna točka bilo kakve ocjene postojanja kazne, zapravo, da li je data mjera izrečena nakon osude za "kazneno djelo". Ostali faktori koji se mogu smatrati relevantnima u svezi s ovim su priroda i cilj date mjere, kako je karakterizira domaći zakon, procedure korištene za uspostavu i provedbu mjere, i njena težina. Sud mora potvrditi da je, u vrijeme kad je optuženi počinio djelo koje je dovelo do njegovog kaznenog gonjenja i osude, bila na snazi odredba koja je definirala

---

\* Službeni glasnik BiH, broj 06/99, Europska konvencija članak 7. st. 1

to djelo kao kažnjivo, i da izrečena kazna nije prevazilazila granice određene tom odredbom (Gilles, 2002).

Članak 7, stav 2 – Odredba o derogaciji, formuliran je ovako: „Ovaj članak ne utječe na suđenje ili kažnjavanje bilo koje osobe koja je kriva za činjenje ili nečinjenje, ako je to djelo u vrijeme izvršenja predstavljalo kazneno djelo prema općim načelima priznatim kod civiliziranih naroda.” (Gilles, 2002). Derogacije ove odredbe odnosi se na takozvane nirnberške principe, u slučaju ratnih zločina i zločina protiv čovječnosti.

Obzirom na cilj Konvencije, koji je da štiti prava koja su praktična i djelotvorna, [Sud] može uzeti u razmatranje i potrebu da se održi ravnoteža između općih interesa i temeljnih prava pojedinaca, i shvatanja koja trenutno preovladavaju u demokratskim državama. Da bi se odredilo kako zatvorska kazna kao oblik plaćanja treba da se klasificira u smislu članka 7, neophodno je utvrditi njenu svrhu i pravila kojima podliježe. Data mjera za cilj ima da osigura naplatu kazni tako što, između ostalog, izvršenje ide protiv dužnika koji ne mogu dokazati da nisu solventni, a svrha joj je da izvrši naplatu prisilno, odnosno uz prijetnju zatvorskom kaznom. Ovakav režim je strožiji nego kod zatvorskih kazni u redovitom kaznenopravnom sistemu, uglavnom zato što ne podliježe mjerama kao što su pomilovanje ili oprost kazne. Zatvorska kazna kao zamjena za naplatu je preživjeli oblik starog sistema dužničkog zatvora, koji danas postoji samo u pogledu dugova prema državi i dužnike ne oslobađa obveze plaćanja onoga zbog čega je zatvoren. Mada se više, nakon toga, ne može prisiliti da plati sredstvima koja se njega lično tiču, njegova dobra su još uvijek pod ograničenjem.

Garancija koju daje članak 7, koja je sastavni dio vladavine zakona, zauzima značajno mjesto u sistemu zaštite koji daje Konvencija, kako je to i pocrtano činjenicom da nije moguće derogirati je po članku 15 u ratnom stanju ili drugoj hitnoj situaciji. Kako proizilazi iz njenog cilja i svrhe, potrebno je tumačiti i primjenjivati tako da pruža djelotvornu zaštitu od proizvoljnog kaznenog gonjenja, osude ili kazne.

Članak 7 nije ograničen na zabranu retroaktivne primjene kaznenog zakona na štetu optuženog; time se postavlja i, više generalno, princip da samo zakon može definirati zločin i odrediti kaznu (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) i princip da se kazneni zakon ne smije tumačiti na štetu optuženog, recimo, putem analogije. Iz tih principa slijedi da kazneno djelo mora biti jasno predviđeno zakonom. Ovaj zahtjev se smatra zadovoljenim kada pojedinac iz formulacije odgovarajuće odredbe i, ako je potrebno, uz tumačenje suda, zna za kakva djela činjenja ili nečinjenja može snositi kaznenu odgovornost.

Sud na ovaj način kaže da kad govori o "zakonu", članak 7 aludira na sam koncept o kojem Konvencija govori kad na drugim mjestima krositi taj termin, koncept koji podrazumijeva i pisani i nepisani zakon i podrazumijeva

određene kvalitativne zahtjeve, kao što su pristupačnost i predvidivost. Generalno gledano, u predmetima koje razmatra, Sud često ispituje, redosljedom: postojanje kaznenopravne mjere kojom se postupanje podnositelja zabranjuje, manji ili viši stepen jasnoće ili direktnosti, i pitanje ograničenja. (Gilles, 2002).

### 2.3. Protokol broj 7

Članci 2, 3 i 4 Protokola br. 7 sadrže procesne odredbe koje se tiču kriminalnih stvari, koje su komplementarne sa odredbama članka 6 Konvencije. One su odraz principa žalbe, principa kompenzacije u slučaju greške suda, i principa *ne bis in idem*.

*Članak 2* glasi:”1. Svatko tko je odlukom suda osuđen za kazneno djelo ima pravo da njegovu osudu ili kaznu preispita viši sud. Ostvarivanje ovog prava, uključujući i osnove za njegovo korištenje, uređuje se zakonom. 2. Ovo pravo može podlijegati izuzecima u odnosu na djela manjeg značaja, koja su određena zakonom, ili u slučajevima kad je licu u pitanju u prvom stupnju sudio najviši sud, ili je bilo osuđeno na osnovu žalbe na oslobađajuću presudu,„\* Sud naglašava da, u principu, države ugovornice imaju širok stepen slobodne procjene pri određivanju kako će se uživati prava koja osigurava članak 2 Protokola br. 7\* uz Konvenciju. Revizija osuđujuće presude ili izrečene kazne pred višim sudom može se odnositi i na pravni i na činjenični osnovi, ili samo na pravni. Nadalje, u nekim zemljama, optuženi koji želi uložiti žalbu može ponekad morati tražiti dozvolu da to uradi. Međutim, svako ograničenje predviđeno domaćim zakonom u svezi sa pravom na ovakvu reviziju mora, po analogiji sa pravom pristupa na sud predviđenim člankom 6, stav 1, Konvencije, biti u svrhu ostvarenja legitimnog cilja i ne ugrožavati samu suštinu tog prava.

*Članak 3* glasi:”Ako je neko lice bilo pravosnažnom presudom osuđeno zbog kaznenog djela i ako je kasnije njegova presuda bila ukinuta, ili je bio pomilovan zbog toga što neka nova ili novootkrivena činjenica neosporno ukazuje da se radilo o sudskoj grešci, lice koje je pretrpjelo kaznu kao posljedicu takve osude dobit će naknadu u skladu sa zakonom ili praksom dotične države, osim ako se ne dokaže da je ono u potpunosti ili djelimično odgovorno za to što nepoznata činjenica nije blagovremeno otkrivena”.\*

---

\* Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 06/99 – Europska konvencija, Protokol br. 7 Članak 2.

\* Ibid str. 364

\* Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 06/99 – Europska konvencija, Protokol br.7, članak 3.

Još nije objavljena nikakva sudska praksa u svezi sa člankom 3 Protokola br. 7.

Članak 4 glasi:”1. Nikome se ne može suditi niti se može ponovo kazniti u kaznenom postupku u nadležnosti iste države za djelo zbog koga je već bio pravosnažno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom i kaznenim postupkom te države. 2. Odredbe prethodnog stava ne sprječavaju obnovu postupka u skladu sa zakonom i kaznenim postupkom date države, ako postoje dokazi o novim ili novootkrivenim činjenicama, ili ako je u ranijem postupku došlo do bitne povrede koja je mogla da utiče na njegov ishod. 3. Ovaj se članak ne može staviti van snage na osnovu članka 15 Konvencije.”\* Eksplicitno je iz formulacije ove odredbe jasno da se princip *ne bis in idem* poštuje samo u odnosu na predmete gdje je osobi suđeno ili izrečena kazna dva puta, za isto djelo, i pred sudovima jedne te iste države. Sud smatra da je cilj članka 4 Protokola br. 7 da zabrani ponavljanje kaznenog postupka koji se već završio konačnom odlukom. Upravo zato se ta odredba ne primjenjuje prije nego što se otvori novi postupak. (Gilles, 2002).

### 3. USTAV BOSNE I HERCEGOVINE

Ustav BiH je, sasvim izvjesno, tipičan tranzicioni dokument, bez obzira na njegov status ustava. Stvoren je kao dio mirovnog paketa dogovorenog u Daytonu u novembru 1995. godine i prihvaćenog od strane dva entiteta (Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske) i središnje vlade koja je bila međunarodno priznata kao Vlada Republike Bosne i Hercegovine. Ustav BiH je drugi ustav dogovoren uz međunarodnu pomoć i ohrabrenje u okolnostima neprijateljstava na terenu. Dana 12. jula 2002. godine, nakon što je postala članicom Vijeća Europe, Bosna i Hercegovina je ratificirala Europsku konvenciju. Činom ratifikacije Europske konvencije, Bosna i Hercegovina je potpisala međunarodni ugovor. Time je Bosna i Hercegovina preuzela obvezu da svoje zakonodavstvo prilagodi međunarodnim obvezama koje proizilaze iz tog ugovora (Vehabović, 2006). Može se reći da Ustav BiH sadrži temeljne principe prava EU. Formalno pravno gledano, ustavne odredbe predstavljaju dobre polazne osnove za uspješno vođenje procesa integriranja u EU.

Ovo predstavlja poseban ugao posmatranja mjesta Europske konvencije u pogledu ustavnog principa da su opća načela međunarodnog prava sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine. Pitanja koja regulira Europska konvencija, a to su prije svega zaštita građanskih i političkih prava, jasno podliježu direktnom efektu, što znači da, kad se tiče zaštite prava pojedinaca, koja se mogu uživati bez poduzimanja bilo kakvih

---

\* *Ibid*, Protokol br.7, članak 4.



daljnjih mjera od strane nacionalnih vlasti, prava su po svojoj prirodi direktno primjenjiva (Vehabović, 2006).

Parlamentarna skupština je, u svojoj rezoluciji broj 234 (2002)\* o prijavi Bosne i Hercegovine za članstvo u Vijeću Europe, elaborirala napredak koji je Bosna i Hercegovina postigla od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma, na svim poljima. Parlamentarna skupština je, između ostalog, prihvatila obećanja Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Parlamenta Bosne i Hercegovine i premijera u poštivanju sljedeće obveze:

"iii. u svezi sa konvencijama: c. kontinuirano ispitivanje kompatibilnosti svih zakonodavnih akata (*legislation*) sa Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda".

"Popis prava. Sve osobe unutra područja Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i temeljne slobode spomenute u prethodnom stavku (2), koje uključuju: Pravo na život, Pravo na nepodvrgavanje mučenju, nehumanom ili ponižavajućem postupku ili kazni, Pravo osobe da ne bude držana u ropstvu ili potčinjenosti ili pravo da ne obavlja prisilni ili obvezatni rad, Prava na slobodu i sigurnost ličnosti, Pravo na pošteno suđenje u građanskim i kaznenim predmetima, te druga prava u svezi s kaznenim postupcima, Pravo na privatni i obiteljski život, dom i poštu, Pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjere, Pravo na slobodu izražavanja, Pravo na slobodu mirnoga okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, Pravo na zaključenje braka te osnivanje obitelji, Pravo na imovinu, Pravo na obrazovanje, Pravo na slobodu kretanja i prebivališta.

Provedba. Bosna i Hercegovina te svi sudovi, ustanove, vladina tijela, kao i posredna tijela kojima upravljaju entiteti ili se istima upravlja unutra entiteta, primjenjuju i poštuju ljudska prava i temeljne slobode navedene u gornjem stavku (2)."

Na liniji prethodnih tvrdnji o efektima općih načela međunarodnog prava i efektima na pravni poredak Bosne i Hercegovine, može se zaključiti:

- Europska konvencija je, kao ratificirani međunarodni ugovor, sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine.
- Ratifikacijom Europske konvencije, Bosna i Hercegovina je prihvatila obvezu da kontinuirano ispituje kompatibilnost svih zakonodavnih akata sa Europskom konvencijom, što podrazumijeva i ustavne odredbe. Drugim riječima, zakonodavni akti (što podrazumijeva i Ustav BiH) ne smiju biti u suprotnosti sa Europskom konvencijom.
- Europska konvencija je direktno primjenjiva u Bosni i Hercegovini, a njene odredbe su samoizvršive, tako da se pojedinci mogu pred

---

\* Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Europe, broj 234 (2002)

\* Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i hercegovini, Aneks 4, članak II

domaćim sudovima direktno pozvati na takvu odredbu bez potrebe dodatnih mjera od strane nacionalnih vlasti.

- Prava iz Europske konvencije su zaštićena pravnim postupcima.
- Europski sud za ljudska prava je nadležan da donosi konačne i obvezujuće odluke.
- Europski sud za ljudska prava ima supranacionalni karakter.
- U nacionalnim okvirima, Ustavni sud je nadležan da donosi konačne i obavezujuće odluke u pogledu primjene Europske konvencije.

Kada se sumira sve navedeno, konačni zaključak, u pogledu odnosa ustava i Europske konvencije, kao međunarodnog ugovora, se sam nameće – Europska konvencija je *de facto* iznad ustava država-članica. Europska konvencija je, i kao ustavni princip, i kao ratificirani međunarodni sporazum i kao jedan od nosivih stupova državne strukture Bosne i Hercegovine, zajedno sa principom demokratije, vladavine prava i slobodnih izbora, direktno primjenjiva, odnosno "samoizvršiva" i hijerarhijski iznad drugih ustavnih odredbi, odnosno kako je to, u tom istom Ustavu i utvrđeno – "iznad svakog drugog prava" (Vehabović, 2006).

#### 4. PRAVO NA ŽALBU

Kad organi uprave i institucije koje imaju javna ovlaštenja vode postupak i rješavaju, dužni su strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava pa im je prema Zakonu o upravnom postupku stavljeno na raspolaganje prava na žalbu. Žalba je u upravnom postupku jedini redoviti pravni lijek kojim se može osporavati zakonitost donesenog prvostupanjskog rješenja u upravnoj stvari koja je predmet tog postupka. Samo se iznimno i iz naročito opravdanih razloga zakonom može propisati da u pojedinim upravnim stvarima žalba nije dopuštena protiv prvostupanjskog rješenja, pa se u takvom slučaju zaštitata prava i zakonitost mogu osigurati upravnim sporom, osim u stvarima za koje je isključen upravni spor.

"(1) Protiv rješenja donesenog u prvom stupnju, stranka ima pravo žalbe. Samo zakonom može se propisati da u pojedinim upravnim stvarima žalba nije dopuštena, i to ako je na drugi način osigurana zaštita prava i zakonitosti. (2) Ako nema organa uprave drugog stupnja, žalba protiv prvostupanjskog rješenja može se izjaviti samo kad je to zakonom predviđeno. Tim zakonom odredit će se i organ koji će rješavati po žalbi. (3) Pod uslovima iz ovog zakona, stranka ima pravo žalbe i kad prvostupanjski organ nije u određenom roku donio rješenje o njenom zahtjevu, odnosno ne

donese rješenje u postupku po službenoj dužnosti, a u interesu stranke. (4) Protiv rješenja donesenog u drugom stupnju, žalba nije dopuštena.”\*

Povodom žalbe, u biti se, razmatra rješavanje upravne stvari i otklanja nezakonitost u obavljanju upravne djelatnosti i osigurava zakonito djelovanje upravne vlasti (organa uprave i dr.), što je i te kako važan pravni i politički cilj, jer značajno doprinosi vladavini prava i pravnoj sigurnosti. Predmet žalbe je osporavanje zakonitosti, a često i pravilnosti donesenog prvostupanjskog rješenja i zahtijevanje od nadležne više upravne instance – od drugostupanjskog organa da to rješenje poništi, ukine ili izmijeni, jer žalitelj kao nezadovoljna stranka sa prvostupanjskim rješenjem smatra da je uprvnu stvar trebalo u materijalno-pravnom smislu drukčije riješiti nego što je to učinio prvostupanjski organ svojim rješenjem (upravnim aktom) (Krijan, 2002).

Žalba je redovan pravni lijek koji ima ove karakteristike:

- Da je devolutivan pravni lijek, što znači da zasniva nadležnost višeg suda, odnosno o žalbi odlučuje viši (drugostupanjski) sud;
- Da je suspenzivan pravni lijek, što znači da odlaže nastupanje pravosnažnosti odluke;
- Da ima dvostrano dejstvo, što znači da protivna stranka ima pravo da podnese odgovor na žalbu (Krijan, 2002).

Izjavljivanjem žalbe pokreće se kompleksan postupak pravne kontrole rada organa koji je donio osporeno prvostupanjsko rješenje o upravnoj stvari koja je predmet tog rješenja.

Žalbom se postiže:

- Da o istoj upravnoj stvari odlučuju dvije upravne instance (prvostupanjski i drugostupanjski organ, svaki u okviru svoje nadležnosti), što je veća garancija za osiguranje zakonitosti donesenog rješenja;
- Ispituje se formalna i materijalna zakonitost donesenog prvostupanjskog rješenja, što znači da se zakonitost cijeni s gledišta pravilnosti postupanja prema pravilima upravnog postupka (ZUP-a i posebnog upravnog postupka) i s gledišta pravilnosti primjene materijalnih propisa na temelju kojih je riješena upravna stvar;
- Osigurava se jača zaštita prava i pravnih interesa stranke i drugih osoba o čijim se pravima ili obvezama odlučuje prvostupanjskim rješenjem, kao i jača zaštita javnog interesa;
- Donošenjem drugostupanjskog rješenja okončava se, u pravilu, rješavanje predmetne upravne stvari u upravnom postupku, osim ako

---

\* *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*” br. 29/02 – *Zakon o upravnom postupku, članak 15.*

se žalba uvažava i predmet vraća na ponovni postupak prvostupanjskom organu.

Prema tome, s podnošenjem žalbe na prvostupanjsko rješenje, cjelokupni rad prvostupanjskog organa u određenoj upravnoj stvari dolazi pod redovni instancijski upravni nadzor. U upravnom sistemu taj oblik upravnog nadzora predstavlja najvažniji pravni instrumentarij zaštite prava i pravnih interesa građana i drugih osoba u rješavanju o njihovim pravima i obvezama u domeni upravne djelatnosti, jer žalbeni postupak provodi organ višeg ranga od organa koji je donio prvostupanjsko rješenje, tj. organ koji je hijerarhijski „viša instancija“ upravne vlasti i u upravnom sistemu nadređen organu koji je rješavao o upravnoj stvari u prvom stupnju, pa stoga prema njemu ima i jače pravne ovlasti, pomoću kojih može i mora osigurati zakonitost prvostupanjskog rješavanja upravnih stvari (Krijan, 2002).

U žalbenom postupku bitno je osigurati da prvostupanjska rješenja budu u svemu „utemeljena na zakonu“, a to znači da sve što je donositelj prvostupanjskog rješenja uradio u postupku njegovog donošenja – da bude na temelju i u granicama zakona i drugih propisa koji se u materijalnom i procesnom smislu odnose na tu upravnu stvar. Zavisno od utvrđenog, nadležni drugostupanjski organ, kao viša instanca upravne vlasti, može „odbiti žalbu, poništiti rješenje u cjelosti ili djelomično, ili ga zamijeniti.“

*Rad prvostupanjskog organa po žalbi:* „(1) Prvostupanjski organ ispituje da li je žalba dopuštena, pravovremena i izjavljena od ovlaštene osobe. (2) Nedopuštenu, nepravovremenu ili od neovlaštene osobe izjavljenu žalbu prvostupanjski organ odbacit će svojim rješenjem. (3) Pravovremenost žalbe koja je predata ili poslata neposredno drugostupanjskom organu, prvostupanjski organ cijeni prema danu kad je predata, odnosno poslata drugostupanjskom organu. (4) Protiv rješenja kojim je žalba odbačena na osnovu stava 2. ovog članka, stranka ima pravo žalbe. Ako organ koji rješava o žalbi nađe da je žalba opravdana, riješit će ujedno i o žalbi koja je bila odbačena.“\*

Postupak aktiviran žalbom je, prema odredbama ZUP-a, predviđen u dve faze: rad prvostupanjskog organa po žalbi i rešavanje drugostupanjskog organa po žalbi. Prvostupanjski organ prijemom žalbe aktivira prethodno ispitivanje žalbe u pogledu njene: dopuštenosti, blagovremenosti i ocjene da li je ista izjavljena od ovlašćenog lica. Prvostupanjski organ će odbaciti žalbu :

- Ukoliko žalba nije dopuštena (bilo da nije predviđena ili da je isključena), prvostupanjski organ zaključkom odbacuje žalbu.

---

\* *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*” br. 29/02 – Zakon o upravnom postupku, članak 222.

- Ovlašćena lica za izjavljivanje žalbe su ona koja imaju položaj direktne, odnosno indirektne stranke. Ukoliko je žalba izjavljena od lica koje nije ovlašćeno zaključkom se odbacuje.
- Ukoliko žalba nije blagovremena, odbacuje se takođe zaključkom.

Prvostupanjski organ ima ovlašćenje da povodom izjavljene žalbe izvrši kontrolu sopstvenog akta tj. samokontrolu ako organ koji je donio rješenje nađe da je žalba osnovana, a nije potrebno sprovesti novi ispitni postupak, može stvar riješiti drukčije i novim rješenjem zamijeniti rješenje koje se žalbom pobija. Protiv novog rješenja stranka ima pravo žalbe. Ovo ovlašćenje je diskreciono i, po pravilu, može se primjeniti kog jednostranačkih stvari, jer onda ne mora da se sprovedi poseban ispitni postupak.

Dostavljanje žalbe drugostupanjskom organu na rješavanje po žalbi, sa spisima koji se odnose na predmet, mora se sprovesti bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od prijema žalbe, ako organ nađe da je žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica, a nije potrebno dopuniti postupak, odnosno sprovesti poseban ispitni postupak povodom žalbe (Rašić, 2009).

*Rad drugostupanjskog organa po žalbi:* „1) Ako je žalba nedopuštena, nepravovremena ili izjavljena od neovlašćene osobe, a prvostupanjski organ je propustio da je zbog toga odbaci, odbacit će je rješenjem organ koji je nadležan za rješavanje o žalbi. (2) Ako žalbu ne odbaci, drugostupanjski organ uzima predmet u rješavanje. (3) Drugostupanjski organ može odbiti žalbu, poništiti rješenje u cijelosti ili djelimično, ili ga izmijeniti.“\*

Drugostupanjski organ nakon provjere svoje nadležnosti, ispituje da li je žalba dopuštena, blagovremena ili izjavljena od ovlašćenog lica i, ako je ne odbaci, uzima je u razmatranje u kojem slučaju žalbu može: odbiti, poništiti rješenje u cjelini ili djelimično, ili ga izmijeniti. Drugostupanjski organ iznova ocjenjuje da li je žalba dopuštena, blagovremena ili izjavljena od ovlašćenog lica. Ukoliko je prvostupanjski organ žalbu odbacio zaključkom, tada drugostupanjski organ prvo ocjenjuje žalbu na zaključak, pa ukoliko nađe da je žalba osnovana tj. da je dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica – jednim rješenjem odlučuje i o žalbi na osnovno rješenje. Ukoliko je prvostupanjski organ pogrešno ocijenio da je žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica, i da postoji koja od ovih procesnih prepreka, drugostupanjski organ zaključkom žalbu odbacuje. Rješavajući o žalbi na rješenje ukoliko je žalba dopuštena, izjavljena od ovlašćenog lica i blagovremena, drugostupanjski organ može

---

\* Službeni glasnik Bosne i Hercegovine” br. 29/02 – Zakon o upravnom postupku, članak 227.

da: Odbije žalbu; Proglasi rješenje ništavim, pazeći po službenoj dužnosti na nepravilnost koje čine rješenje ništavim, kao i na onaj dio postupka koji je sproveden poslije te nepravilnosti, Poništi rješenje usljed nenadležnosti prvostupanjskog organa i dostaviti predmet nadležnom organu na rješavanje, o čemu je obvezan da pazi po službenoj dužnosti, Poništi rješenje, i sam riješi stvar uz prethodnu dopunu postupka, sam ili preko prvostupanjskog organa, ukoliko su odlučne činjenice nepotpuno i pogrešno utvrđene, ili su učinjene povrede pravila postupka od značaja za rješenje stvari, ili je dispozitiv nejasan ili protivrečan sa obrazloženjem, i ako drugostupanjski organ utvrdi da su u prvostupanjskom rešenju pogrešno ocjenjeni dokazi, da je iz utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, da je pogrešno primjenjen pravni propis, ili ako je na osnovu slobodne ocene trebalo donijeti drukčije rešenje, Poništi rješenje, i vrati predmet prvostupanjskom organu na ponovni postupak (ako će nedostatke prvostupanjskog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostupanjski organ), Izmijeni rješenje - kod slobodne diskrecione ocjene kada se „cilj zbog kojeg je doneseno rješenje može postići i drugim sredstvima, povoljnijim za stranku, Izmijeni rješenje – Izmjena rješenja povodom žalbe u korist žalioaca, i mimo zahtjeva postavljenog u žalbi, ako se time ne vređa pravo trećeg lica (Rašić, 2009).

## 5. ZAKLJUČAK

Po okončanju istraživanja pravnih normi na planu zaštite osoba koje učestvuju u upravnom postupku uspjeli smo izvući tri zaključka. Do prvog zaključka došli smo obrađujući Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Tu smo ustanovili da inkorporiranjem Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u svoj ustavnopravni poredak Bosna i Hercegovina je preuzela obvezu da svoje zakonodavstvo i pravnu praksu prilagodi zaštiti prava iz te Konvencije. Među pravima koja Europska konvencija štiti, posebno mjesto zauzima garancija pravičnog (*fair*) postupka iz članka 6. EK, kažnjavanje samo po osnovu zakona iz članka 7. EK, pravo na djelotvoran pravni lijek iz članka 13. EK i protokol broj 7 EK. Kroz ove članke i protokol u ovom radu objasnili smo na koji način oni pružaju zaštitu osobama koje učestvuju u upravnom postupku.

Drugi zaključak do kojeg smo došli, pružio nam je Ustav Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina kao potpisnica Europske konvencije bila je dužna implementirati je u svoj Ustav. Od implementacije Europske konvencije do njene ratifikacije, kontrola poštivanja i primjene normi Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda bila je zadatak naših državnih organa. Dakle, u radu svih državnih organa državni službenici ne mogu ugroziti “minimum prava” koja garantira Europska

konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Konkretnije rečeno, pozicija države u europskom sistemu zaštite ljudskih prava određena je zahtjevima da:

- bude pravna i demokratska država i da štiti ljudska prava iz Konvencije, uz izvjesno diskreciono pravo da, po određenim uvjetima, odstupe od obveze, ali nikako se ne radi o neograničenoj diskreciji i
- da “počiva na istinskom demokratskom političkom režimu” (Preambula Europske konvencije)”.

To znači, da je zaštita ljudskih prava, koje garantira ova Konvencija, zapravo zaštita prava koje Ustav Bosne i Hercegovine garantira svojim građanima. Činom ratifikacije Europske konvencije, Bosna i Hercegovina je potpisala međunarodni ugovor i time je preuzela obvezu da svoje zakonodavstvo prilagodi međunarodnim obvezama koje proizilaze iz tog ugovora. Dakle, Europska konvencija je, kao ratificirani međunarodni ugovor, sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine. Kada se sumira sve navedeno, konačni zaključak, u pogledu odnosa Ustava i Europske konvencije, kao međunarodnog ugovora, se sam nameće. Europska konvencija je *de facto* iznad Ustava. Europska konvencija je, i kao ustavni princip, i kao ratificirani međunarodni sporazum i kao jedan od nosivih stupova državne strukture Bosne i Hercegovine, zajedno sa principom demokratije, vladavine prava i slobodnih izbora, direktno primjenjiva, odnosno "samoizvršiva" i hijerarhijski iznad drugih ustavnih odredbi, odnosno kako je to, u tom istom Ustavu i utvrđeno – "iznad svakog drugog prava".

Do trećeg, i posljednjeg zaključka smo došli obrađujući Zakon o upravnom postupku. Kad organi uprave i institucije koje imaju javna ovlaštenja vode postupak i rješavaju, dužni su strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava pa im je prema Zakonu o upravnom postupku stavljeno na raspolaganje prava na žalbu. Žalba je u upravnom postupku jedini redoviti pravni lijek kojim se može osporavati zakonitost donesenog prvostupanjskog rješenja u upravnoj stvari koja je predmet tog postupka. Samo se iznimno i iz naročito opravdanih razloga zakonom može propisati da u pojedinim upravnim stvarima žalba nije dopuštena protiv prvostupanjskog rješenja, pa se u takvom slučaju zaštitata prava i zakonitost mogu osigurati upravnim sporom, osim u stvarima za koje je isključen upravni spor.

Na kraju možemo reći da je ovaj rad pružio sve potrebne odgovore na problemsko pitanje i pružio adekvatna objašnjenja pravnih normi u Bosni i Hercegovini koja se odnose na zaštitu osoba koje učestvuju u upravnom postupku.

## LITERATURA

1. Đelmo, Z., 2011. Praktikum za primjenu upravnih procesnih zakona – knjiga I. Sarajevo: JP NIO Službeni list BiH,
2. Đelmo, Z., 2011. Praktikum za primjenu upravnih procesnih zakona – knjiga II. Sarajevo: JP NIO Službeni list BiH,
3. Đelmo, Z., Selimić, M., 2012. Zaštita prava građana pred državnim organima uprave u Bosni i Hercegovini, Revija za pravo i ekonomiju, Pravni fakultet Mostar,
4. Gilles, D., 2002. Izvodi iz sudkse prakse, Europski sud za ljudska prava, Publikacije Vijeća Evrope, Sarajevo,
5. Krijan, P., 2002. Komenar ZUP-a sa sudskom praksom, Privredna štampa d.d. Sarajevo,
6. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini
7. Rašić, M., 2009. Žalba i vandredna pravna sredstva u upravnom postupku, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009.
8. Rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope
9. Selimić, M., 2018. Pravo na dobru upravo kao osnovno pravo prema povelji Evropske unije o temeljnim pravima, Anali, Pravni fakultet Zenica
10. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 06/99 – Evropska konvencija
11. Uzelac, A., 1998. Jamstvo „pravičnog postupka“ iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda“ , Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci,
12. Vehabović, F. 2006. Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda“, Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarnu postdiplomske studije (ACIPS), Sarajevo,
13. Zakon o upravnom postupku BiH (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine” br. 29/02)
14. Zečević, E., 1997. Građansko-pravni i porodično-pravni odnosi“, Federalno ministarstvo pravde, Sarajevo,