

Nurko Pobrić\*

## Pozicija Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine u upravnom postupku i upravnom sporu

Sadržaj

1. Uvod
2. Pojmovno-teorijski aspekt institucije ombudsmana
3. Ombudsman u upravnom postupku
4. Ombudsman u upravnom sporu
5. Zaključak

### 1. Uvod

U ovom radu analizirat ću postojeći normativni okvir za djelovanje Ombudsmana za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu. Pri tom ću se baviti Zakonom o Ombudsmanu za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu<sup>1</sup> (u daljem tekstu: Zakon i Ombudsman), Pravila postupka Institucije ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine<sup>2</sup> (u daljem tekstu: Pravila), te zakone iz (općeg) upravnog postupka i zakone o upravnim sporovima koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Naznačit ću, po mojoj ocjeni, nedostatke pomenutog normativnog okvira. Pri tome ću u kratkim naznakama prezentirati pojmovno-teorijski aspekt institucije ombudsmana, radi usporedbe sa pozitivno-pravnim modelom ove institucije u Bosni i Hercegovini u domenu postupanja u upravnom postupku i upravnom sporu. U zaključku ću sumirati prethodno utvrđene nalaze i zaključke, uz ponuđena (moguća) rješenja *de lege ferenda*.

### 2. Pojmovno-teorijski aspekt institucije ombudsmana

Etimološki naziv ombudsman potiče od švedske kovanice *umbothsmatr* koju čine dvije riječi: *umboth* sa engleskim značenjem *commision*, odnosno u našoj verziji predstavnik i *mathr* sa engleskim značenjem *man*, odnosno sa našim značenjem čovjek. Uopće, pomenuta švedska kovanica, u našem prevodu ima značenje "*povjerenik koji predstavlja*", odnosno predstavnik<sup>3</sup>. Izvorno, na što upućuje i naziv, institucija ombudsmana je švedskog porijekla, koja je

\*Autor je doktor pravnih nauka i sudija Kantonalnog suda u Mostaru.

<sup>1</sup> *Sl. gl. BiH* 19/02, 35/04 i 32/06.

<sup>2</sup> *Sl. gl. BiH* 104/11.

<sup>3</sup> D. Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast*, Beograd 2001, s. 31.

uspostavljena početkom 19. stoljeća, Ustavom iz 1809. godine. Od svog prvog uspostavljanja u Švedskoj, institucija ombudsmana postala je dijelom pravnog i političkog sistema u više od sto zemalja svijeta, bilo na centralnoj razini, bilo na razini federalnih jedinica (u federalno uređenim državama), pokrajina/zemalja i gradova, ali i na nadnacionalnoj razini (Ombudsman Evropske unije). U svakoj državi koja ima instituciju ombudsmana, uspostavljenu po "švedskom modelu", model je prilagođen postojećoj političkoj i pravnoj kulturi date države. Osnovni razlog (ili potreba) uspostavljanja navedene institucije je "balansiranje sve većeg rasta djelovanja i moći javne uprave i primjena neke vrste kontrole nad njenim djelovanjem"<sup>4</sup>.

Teorijsko određenje ombudsmana nailazi na poteškoće zbog toga što se radi o dinamičnoj instituciji koja ima značajne razlike u zemljama u kojima je uspostavljena. I pored evidentnih razlika, ipak se mogu uočiti neke osnovne, zajedničke karakteristike ove institucije. Ombudsman je najčešće ustavna kategorija, to je organ parlamenta, apsolutno nezavisan od izvršne vlasti i političkih stranaka, a njegova osnovna funkcija je zaštita prava građana od nezakonitog i nepravilnog rada javne uprave. Preciznije, moglo bi se reći da je jedno od osnovnih područja djelovanja institucije ombudsmana tzv. "loša uprava" (maladministration). Ombudsman nadzire rad uprave, ispituje pritužbe građana koje se odnose na njen loš rad i ima ovlaštenja ispitivati, kritikovati i objavljivati svoje nalaze o njenom radu, ali nema ovlaštenja poništavati odluke (akte) uprave. Zapravo, težište kontrole uprave koju vrši ombudsman je, u pravilu, *ostvarivanje prava i sloboda građana, ili preciznije, ljudskih prava i sloboda*.

Otvorenost ombudsmana prema javnosti jedan je od osnovnih elemenata institucije. Vežanost za javnost je glavni izvor moći i autoriteta ombudsmana, čije su metode djelovanja više vanpravne nego pravne. "Ovlašćenja kojima ombudsman ostvaruje svoju ulogu, ukazuju na činjenicu da se ne radi o čisto pravnim ovlašćenjima (izuzev u malom broju zemalja), te da njegovo mesto u političkom sistemu i stvarni uticaj zavise prvenstveno od autoriteta ličnosti koja ove poslove obavlja"<sup>5</sup>. Ukratko, ombudsman nije dio strukture državne vlasti, iako bi se moglo i ustvrditi da je državni organ *sui generis*, koji vrši javnu, društvenu, vanpravnu (najčešće) neutralnu kontrolu rada zakonom određenih javnih institucija. Njegov društveni utjecaj proizilazi iz vežanosti za parlament i javnost i iz njegovog statusa (najčešće ustavnog), te od nezavisnosti u odnosu na državnu vlast, posebno izvršnu. Cilj njegove djelatnosti je jačanje ustavnosti, zakonitosti, a posebno društvene pravde kao realno ostvarenog procesa u konkretnim životnim situacijama. Intervencije ombudsmana se ne zasnivaju samo na pozitivnom pravu, već i na intuitivnom osjećanju zasnovanom na moralnim principima, pravdi i pravičnosti koji doprinose stabilnosti i legitimnosti društvenog poretka<sup>6</sup>.

Moglo bi se reći, da ombudsman ima i preventivnu ulogu. Kontrola uprave koju vrši, je spoljna, i po pravilu, vanpravnog karaktera. Pored ove uloge, koja se vremenom u pojedinim aspektima postepeno transformirala u ulogu koja se može označiti ulogom "zaštitnika građana", te se u vezi s navedenom konstatacijom s pravom uočava i tvrdi i sljedeće: "Tako danas možemo reći da je uloga ombudsmana dvostruka: s jedne strane je to zaštitnik objektivne zakonitosti i provera rada uprave, a s druge strane to je zaštita prava građana"<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> A. Blagojević, *Institucija ombudsmana - pojam, porijeklo i razvoj*, Pravni vijesnik, 1/2010, s. (105 i dalje) 105.

<sup>5</sup> D. Milkov, *Upravno pravo III*, Novi Sad 2003, s. 25.

<sup>6</sup> Usp. Dž. Rols, *Teorija pravde*, Podgorica 1998, s. 39.

<sup>7</sup> Milkov (bilj. 5), s. 19.

Moguće je da kontrola uprave koju vrši ombudsman, predstavlja kombinaciju pravne kontrole (na primjer, podnošenje tužbe u upravnom sporu) i političke kontrole rada uprave (na primjer, otvaranje parlamentarne rasprave o odgovornosti ministra koji rukovodi nekim ministarstvom, a povodom izvještaja ombudsmana podnesenog parlamentu). U ovom drugom primjeru, ombudsman se prezentira kao povjerenik parlamenta zadužen da prati kako izvršna i upravna vlast primjenjuje zakone. Navodi se i da funkcija ombudsmana predstavlja "jednostavni i jeftini" instrumentarij kontrole uprave, te se ističe sljedeće: "Uporedna iskustva jasno ukazuju da, zajedno s tradicionalnim oblicima upravne i sudske kontrole uprave i svih njihovih varijanti, postoji potreba za uvođenjem "jednostavnih i jeftinih" instrumenata kontrole uprave, neopterećenih proceduralnom krutošću i pravnim formalizmom, ali istovremeno efikasnih u ostvarivanju transparentnosti administrativnih procesa i struktura"<sup>8</sup>.

Odnos ombudsmana prema sudskoj vlasti ostvaruje se na principu dva osnovna modela. Prema jednom, ombudsman nema nikakvih ovlaštenja prema nosiocima sudske vlasti, niti ingerencija u sudskim stvarima, dok prema drugom, on raspolaže određenim ovlaštenjima i prema nosiocima sudske vlasti i u odnosu na sudske stvari. Prvi model je osnovni i gotovo općeprihvaćen u svim zemljama<sup>9</sup>. Smatram da ombudsman ne bi trebao imati nikakvih ovlaštenja kontrolnog karaktera u odnosu na sudsku vlast, jer bi takva vrsta ovlaštenja ugrozila princip nezavisnosti sudske vlasti.

Generalno, demokratski poredak je osnovni preduslov efikasnog djelovanja ombudsmana. Takođe, i javna uprava određene zemlje mora da funkcioniše na zadovoljavajućoj razini, da bi institucija ombudsmana dala pozitivne rezultate. "U protivnom uvođenje ombudsmana u određenu sredinu pokazuje se kao preuranjeno, a nezakonitosti i nepravilnosti u radu uprave zahtevaju konkretnija i efikasnija sredstva zaštite"<sup>10</sup>.

Funkcija ombudsmana treba biti usmjerena i ka realiziranju standarda "dobre uprave" i prava na "dobru upravu". Ovo pravo, pravo na "dobru upravu" (right to good administration) uspostavljeno je i Poveljom o osnovnim pravima EU, koje znači, da svako, ne samo građani EU, ima pravo da se njegov predmet tretira nepristrasno, korektno i u razumnom roku (čl. 41 Povelje). Ostvarivanje načela Evropskog kodeksa dobrog upravnog postupanja Evropskog ombudsmana, koje je usvojio Evropski parlament 2001. godine, takođe služi kao kriterij za ocjenu (ne)poštivanja standarda "dobre uprave"<sup>11</sup>.

### 3. Ombudsman u upravnom postupku

Članom 42 st. 4 Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZUP BiH)<sup>12</sup> propisano je da stranka može biti i Ombudsman BiH kada u vršenju poslova iz svoje nadležnosti nađe da ima osnova za pokretanje upravnog postupka, radi ostvarivanja prava i sloboda građana zagarantovanih Ustavom Bosne i Hercegovine, Evropskom konvencijom o

<sup>8</sup> S. Lilić/D. Milenković/B. Kovačević-Vučo, *Ombudsman-međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*, Beograd 2002, ss. 25 i 26.

<sup>9</sup> Detaljnije Radinović (bilj. 3), ss. 199 i 200.

<sup>10</sup> M. Davinić, Kompleksnost i praksa širenja institucije ombudsmana, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, 57/2011, ss.107 i 108.

<sup>11</sup> I. Koprić/G. Marčetić/A. Musa/V. Đulabdić/G. L. Novak, *Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb 2014, ss. 229 i 230.

<sup>12</sup> *Sl. gl. BiH* 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13.

zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i instrumentima navedenim u Aneksu 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini<sup>13</sup>. Sasvim je jasno iz člana 42 st. 4 ZUP-a BiH da Ombudsman u upravnom postupku ima položaj stranke koji je određen "njegovom nadležnošću u ostvarivanju prava i sloboda građana (...)." Ombudsman ima svojstvo stranke samo u procesnom ili formalnom smislu, jer nije bio učesnik "u samom materijalno-pravnom upravnom odnosu, koji je predmet upravnog postupka"<sup>14</sup>. U domenu ovlaštenja određenih u članu 42 st. 4 ZUP-a BiH, Ombudsman može poduzimati sve radnje i pravna sredstva u upravnom postupku, koja prema ZUP-u BiH može poduzimati stranka. ZUP BiH posebno u članu 257 st. 1 daje ovlaštenje Ombudsmanu da može predložiti da se neko rješenje doneseno u upravnom postupku proglasi ništavim, naravno iz razloga koje ZUP BiH propisuje.

Postavlja se pitanje da li Ombudsman na osnovu člana 42 st. 4 ZUP-a BiH, može pokrenuti upravni postupak bez saglasnosti stranke iz člana 41 ZUP-a BiH<sup>15</sup>. U Zakonu i u ZUP-u BiH, na navedeno pitanje ne može se naći odgovor. Čini se, da povodom podnesene žalbe<sup>16</sup> Ombudsmanu, Ombudsman može pokrenuti upravni postupak, na osnovu člana 42 st. 4 ZUP-a BiH samo uz saglasnost ili po zahtjevu "podnosioca žalbe", odnosno već postojeće stranke u upravnom postupku i zainteresirane osobe u tom postupku.

U članu 49 st. 4 Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZUP FBiH)<sup>17</sup> propisano je da kad u vršenju poslova iz svoje nadležnosti Ombudsman nađe da je *konačnim upravnim aktom povrijeđeno ljudsko dostojanstvo*<sup>18</sup>, prava i slobode građana zajamčene ustavom on *može prisustvovati upravnom postupku* do donošenja pravomoćne sudske odluke i u postupcima vanrednih pravnih lijekova. Mada citirana odredba člana 49 st. 4 ZUP-a FBiH sadrži određene nepreciznosti ona se komentariše na sljedeći način: "Ombudsman ima pravo sudjelovati u upravnom postupku kada smatra da je upravnim aktom povrijeđeno nekoj osobi ljudsko dostojanstvo i neka prava i slobode građana zajamčene Ustavom BiH i Ustavom Federacije, npr. u slučaju kakve diskriminacije zbog etničke pripadnosti. U takvom slučaju Ombudsman ima pravo pokrenuti upravni spor protiv konačnog upravnog akta, kao i koristiti pravne lijekove u korist stranke"<sup>19</sup>. U vezi s tim treba imati u vidu da je ZUP FBiH donesen u

<sup>13</sup> U čl. I Aneksa 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH propisano je da će se osigurati svim licima unutar jurisdikcije (potpisnika Aneksa) prava i slobode koje su osigurane Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i ostalim međunarodnim sporazumima, te se nabrajaju ta prava.

<sup>14</sup> M. Kamarić/I. Festić, *Upravno pravo*, Sarajevo 2004, s. 297.

<sup>15</sup> Članom 41 ZUP-a BiH (bilj. 12) propisano je da je stranka osoba po čijem zahtjevu je pokrenut postupak ili protiv koje se vodi postupak, ili koja, radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa, ima pravo učestvovati u postupku.

<sup>16</sup> Zakon i Pravila koriste termin "žalba" i on se uobičajeno koristi za redovno pravno sredstvo u upravnom i sudskom postupku. Primjerenije bi, međutim, bio koristiti termin "predstavka" ili "pritužba".

<sup>17</sup> *Sl. nov. FBiH* 2/98 i 48/99.

<sup>18</sup> Status koji ljudsko dostojanstvo zauzima u savremenim pravnim dokumentima nedvosmisleno svjedoči o značaju koji se u današnje vrijeme pridaje ovoj ideji. Ono (ljudsko dostojanstvo) prisutno je u značajnom broju savremenih ustava, međunarodnih konvencija i deklaracija, pa i u preambuli Ustava BiH. Ljudsko dostojanstvo, kao posebna vrijednost, ne može se precizno odrediti nekom sažetom definicijom. Može se poimati iz pravnog, filozofskog i teološkog aspekta. O sadržaju pojma ljudskog dostojanstva: T. Flaner, *Ljudska prava i ljudsko dostojanstvo*, Beograd 1996, ss. 11-14, H. Ottman, *Dostojanstvo čovjeka. Pitanja o neupitno priznatom pojmu, Politička misao*, 4/1997, ss. 31-43, D. Franeta, *Ljudsko dostojanstvo između pravnodogmatičnog i filozofskih zahtjeva, Filozofska istraživanja*, 4/2011, ss. 826-842, J. N. Rumelin, *O ljudskoj slobodi*, Zagreb 2007, ss. 120-146, M. Rozen, *Dostojanstvo*, Beograd 2015, ss. 65-109, D. Franeta, *Ljudsko dostojanstvo vrednost* (monografija), Beograd 2015, posebno ss. 56-121 i 258-355.

<sup>19</sup> P. Krijan, *Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 1999, s. 75.

vrijeme postojanja entitetskog ombudsmana. I u primjeni navedenog (citiranog) člana ZUP-a FBiH, potrebna je saglasnost stranke, i to stranke kako je ona određena u članu 48 ZUP-a FBiH. Članom 265 st. 1 ZUP-a FBiH, Ombudsmanu je dato ovlaštenje da može predložiti proglašenje rješenja ništavim<sup>20</sup>.

Skoro istovjetan sadržaj (kao i navedeni članovi ZUP-a FBiH) sadrže i odredba člana 36 st. 4, odnosno odredba člana 248 st. 1 Zakona o upravnom postupka Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZUP BD BiH)<sup>21</sup>. U članu 36 st. 4 ZUP-a BD BiH propisano je da "kad u vršenju poslova iz svoje nadležnosti ombudsman utvrdi da je konačnim upravnim aktom povrijeđeno ljudsko dostojanstvo, prava i slobode građana zajamčene Ustavom BiH i Statutom Distrikta, on može sudjelovati u postupku do donošenja pravomoćne sudske odluke i postupcima vanrednih pravnih lijekova". Takođe, članom 248 st. 1 ZUP-a BD BiH, Ombudsman je ovlašten da predloži oglašavanje rješenja ništavim. O odnosu Ombudsmana i stranke, povodom ovlaštenja Ombudsmana u upravnom postupku, važi istovjetan stav koji je iskazan povodom odgovarajućih rješenja u ZUP-u FBiH.

Zakon o opštem postupku Republike Srpske (u daljem tekstu: ZUP RS)<sup>22</sup> ne sadrži odredbe koje bi davale ovlaštenja Ombudsmanu da poduzima bilo kakve radnje u upravnom postupku.

Da li Ombudsman može postupati na osnovu navedenih odredbi ZUP-a FBiH i ZUP-a BD BiH? Smatram da može, na osnovu člana 1 Zakona u kome je propisano da Ombudsman (...) nadgleda institucije Bosne i Hercegovine, njenih entiteta i Distrikta Brčko, u skladu sa odredbama ovog zakona. Svakako, bilo bi cjelishodnije da se odredbe o postupanju Ombudsmana u upravnom postupku iz ZUP-a FBiH i ZUP-a BD BiH "izmjesti" iz tih zakona i transferiraju u Zakon, te da transferirane odredbe, razumljivo, važe i za Republiku Srpsku, s tim što bi se izostavile odredbe o pokretanju upravnog postupka i sudjelovanja u tom postupku zbog upravnih akata kojima je povrijeđeno ljudsko dostojanstvo zbog poteškoća pri određivanju sadržaja tog pojma. Zaštitu ljudskog dostojanstva treba smjestiti u krivični i parnični, a ne u upravni postupak.

#### 4. Ombudsman u upravnom sporu

O objašnjenju pozicije Ombudsmana u upravnom sporu polazište će mi biti Zakon o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZUP FBiH)<sup>23</sup>. Razlog je da taj zakon, u odnosu na ostale zakone o upravnim sporovima koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini, sadrži najbrojnije odredbe o Ombudsmanu, pa, logično, i najizraženija ovlaštenja Ombudsmana u upravnom sporu. Odmah da napomenem, da Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske (ZUS RS)<sup>24</sup> uopće ne sadrži odredbe o Ombudsmanu, pa razumljivo, po osnovu tog zakona, Ombudsman u upravnom sporu nema bilo kakva ovlaštenja.

Članom 2 st. 5 ZUS-a FBiH propisano je da upravni spor može pokrenuti i Ombudsman, a intervenirati u postupku koji teče (upravnom sporu koji teče, op. aut.) kad u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti nađe da je upravnim aktom povrijeđeno *ljudsko dostojanstvo*, te prava i

<sup>20</sup> Razlozi ništavosti rješenja određeni su u čl. 246 ZUP-a FBiH.

<sup>21</sup> Sl. gl. BD BiH 5/00, 9/02, 8/03, 8/04, 25/05, 8/07, 10/07, 19/07, 2/08 i 36/09.

<sup>22</sup> Sl. gl. RS 13/02, 87/07 i 50/10.

<sup>23</sup> Sl. nov. FBiH 9/05.

<sup>24</sup> Sl. gl. RS 109/05.

slobode pojedinaca zajamčeni Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i instrumentima navedenim u Aneksu tog Ustava. Upravni spor pokreće se tužbom (čl. 18 st. 1), po pravilu protiv drugostepenog upravnog akta (čl. 9 st. 1), ali i protiv prvostepenog upravnog akta, ako zakonom nije dopuštena žalba na taj akt u upravnom postupku (čl. 9 st. 2). Tužba u upravnom sporu podnosi se u roku od 30 dana od dana dostavljanja upravnog akta stranci koja podnosi tužbu (čl. 18 st. 2). Rok iz člana 18 st. 2 ZUS-a FBiH važi i za Ombudsmana kada je ovlašten da podnosi tužbu ako mu je upravni akt dostavljen, a ako mu akt nije dostavljen tužbu može podnijeti u roku od 60 dana od dana dostavljanja upravnog akta *stranci u čiju korist je akt donesen* (čl. 18 st. 3). Prema formulaciji člana 18 st. 3 ZUS-a FBiH moglo bi se zaključiti da je zakonodavac (moguće) imao u vidu tzv. dvostranačke (višestranačke) upravna stvari. Član 18 st. 3 važi i za javnog pravobranioca. Članom 56 ZUS-a FBiH, propisano je da pravne lijekove može podnijeti i Ombudsman kada u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti nađe da je *sudskom odlukom* povrijeđeno ljudsko dostojanstvo, odnosno prava i slobode utvrđene Ustavom Federacije i instrumentima Aneksa tog Ustava, što znači da Ombudsman može podijeti zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke (presude i rješenja) i tužbu za ponavljanje postupka koji je okončan presudom ili rješenjem donesenim u upravnom sporu, jer su to jedini pravni lijekovi (vanredni) koje propisuje ZUS FBiH. Da li je Ombudsmanu za podnošenje tužbe u upravnom sporu i pravnih lijekova u tom sporu potrebna saglasnost osobe kojoj je (prema ocjeni Ombudsmana) povrijeđeno ljudsko dostojanstvo ili prava i slobode zajamčene Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i instrumentima navedenim u Aneksu tog Ustava. Smatram da je Ombudsmanu potrebna saglasnost, što bi se posredno moglo zaključiti, analogno, u odnosu na situaciju regulisanu članom 15 st. 1 ZUS-a FBiH<sup>25</sup>.

I Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZUS BiH)<sup>26</sup>, u članu 2 daje ovlaštenje Ombudsmanu za Bosnu i Hercegovinu da može pokrenuti upravni spor, a i intervenirati u postupku koji je u toku, kada u vršenju poslova iz svoje nadležnosti nađe da je konačnim upravnim aktom povrijeđeno ljudsko dostojanstvo, prava i slobode građana zagarantovani Ustavom Bosne i Hercegovine i instrumentima navedenim u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine. Članom 19 st. 1 ZUS-a BiH propisano je da se upravni spor pokreće tužbom. Tužba se podnosi u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac tužbe obaviješten, odnosno kada je primio pobijani upravni akt ili rješenje, odnosno od dana objavljivanja pobijanog propisa (čl. 19 st. 2). Rok iz stava 2 ovog člana važi i za Ombudsmana Bosne i Hercegovine kada je ovlašten za podnošenje tužbe. U pogledu roka za podnošenje tužbe koji se odnosi na Ombudsmana, vidljive su razlike između rješenja u ZUS-u FBiH i ZUP-u BiH. ZUS BiH, ne daje ovlaštenje Ombudsmanu za podnošenje zahtjeva za preispitivanje sudske odluke i podnošenje zahtjeva za ponavljanje postupka, kao ni zahtjeva za zaštitu sloboda i prava građana zajamčenih Ustavom.

U članu 2 st. 3 Zakona o upravnim sporovima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu ZUS BD BiH)<sup>27</sup>, propisano je da upravni spor može pokrenuti i Ombudsman BiH, a

<sup>25</sup> U čl. 15 st. 1 ZUS-a FBiH propisano je sljedeće: "Kada je pojedincu učlanjenom u neku društvenu organizaciju ili udruženje građana koja prema svojim pravilima (statutu) ima zadatak da štiti određena prava i interese svojih članova, upravnim aktom povrijeđeno neko takvo pravo ili interes, ta društvena organizacija odnosno udruženje građana može, po pismenom pristanku svog člana, u njegovo ime podnijeti tužbu i voditi upravni spor protiv takvog upravnog akta".

<sup>26</sup> Sl. gl. BiH 19/02, 88/02 i 83/08.

<sup>27</sup> Sl. gl. BD BiH, 4/00 i 1/01.

intervenirati u skladu sa zakonom u postupku koji teče kada u vršenju poslova iz svoje nadležnosti nađe da je upravnim aktom povrijeđeno ljudsko dostojanstvo, prava i slobode građana zajamčene Ustavom BiH. Upravni spor pokreće se tužbom (čl. 17 st 1). Tužba se podnosi u roku od 30 dana dostavljanja upravnog akta stranci koja podnosi tužbu (čl. 17 st. 2). Rok iz stava 2 ovog člana važi i za Ombudsmana Bosne i Hercegovine, kada je ovlašten za podnošenje tužbe, ako mu je upravni akt dostavljen, a ako mu akt nije dostavljen, tužbu može podnijeti u roku od 60 dana od dana dostavljanja upravnog akta stranci kojoj je tim aktom povrijeđeno ljudsko dostojanstvo, prava i slobode zajamčene Ustavom BiH. Odredbe ZUS-a BD BiH u odnosu na poziciju Ombudsmana u upravnom sporu, u značajnoj mjeri su istovjetne takvim odredbama u ZUS-u FBiH, s tim što su u pojedinim segmentima preciznije. ZUS BD BiH ne daje ovlaštenja Ombudsmanu da podnese zahtjev za zaštitu sloboda i prava građana zajamčenih Ustavom Bosne i Hercegovine i Statutom Distrikta. ZUS BD BiH ne poznaje zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke i ponavljanje postupka, bar ne izričito<sup>28</sup>.

Različitost u zakonskim propisima koji regulišu poziciju Ombudsmana u upravnom sporu određen je i postojanjem više "legislativnih mandata" u Bosni i Hercegovini. Osim različitosti, evidentan je i deficit kvaliteta tih propisa, jer kvalitet propisa podrazumijeva više aspekata koji u Bosni i Hercegovini ne postoje. Kvalitet propisa određuje se na sljedeći način: "Normativno-tehnički kvalitet odnosi se na preciznost i razumljivost normi, dok formalni kvalitet zakona podrazumjeva međusobnu usklađenost odredbi propisa, kao i propisa međusobno. Suštinski kvalitet zakona podrazumjeva prilagođenost pravnih normi rešavanju problema, odnosno mogućnost njegove primene i njegovu postojanost"<sup>29</sup>. Ukratko, postoji međusobna sprega kvaliteta pravnih sistema i kvaliteta propisa<sup>30</sup>.

Ranije sam se opredijelio za stav da Ombudsman ne bi trebao imati nikakva ovlaštenja u vršenju nadzora ili drugih radnji u odnosu na sudove i sudije, pa iz tog razloga neću ni predlagati moguća nova zakonska rješenja o poziciji Ombudsmana u upravnom sporu, jer je i upravni spor predmet sudskog postupka.

## 5. Zaključak

U analizi normativnog okvira koji je osnov za djelovanje Ombudsmana u upravnom postupku i upravnom sporu (zakoni o upravnom postupku, zakoni o upravnim sporovima, Zakon i Pravila), ukazano je na različitost i nekonzistentnost zakonskih rješenja u ovoj oblasti, nepreciznost u pojedinim segmentima tih rješenja, što je jedan od razloga za "neprimjetno" i "neuvjerljivo" djelovanje Ombudsmana. Osim normativnih rješenja, razloge za "neprimjetno" i "neuvjerljivo" djelovanje Ombudsmana treba tražiti i u samoj Instituciji ombudsmana, nepostojanju tradicije i dovoljno razvijenog interesa za ovu Instituciju u bosansko-hercegovačkom društvu. Svakako, trebalo bi, iz razloga kvalitetnijeg zakonskog okvira donijeti novi Zakon o Ombudsmanu za

<sup>28</sup> U čl. 32 ZUS-a BD BiH propisano je da na postupak po pravnim lijekovima i ostala proceduralna pitanja koja nisu određena ovim zakonom shodno se primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku osim odredaba koje se odnose na reviziju. To znači da ZUS BD BiH poznaje žalbu, kao redovni pravni lijek i ponavljanje postupka kao vanredni pravni lijek, koje (navedene pravne lijekove), prema odredbama bilo kojeg zakona o parničnom postupku u BiH ne podnosi Ombudsman.

<sup>29</sup> T. Jovanić, *Proces regulacije*, Beograd 2014, s. 339.

<sup>30</sup> *Ibid*, s. 341.

ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu, sa preciznim ovlaštenjima u odnosu na djelatnost javne uprave i poziciju u upravnom postupku, ali i precizne obaveze Ombudsmana prema javnosti i građanima u zaštiti njihovih ljudskih prava i sloboda.