

PRAVNA KONTROLA JAVNE UPRAVE
LEGAL CONTROL OF PUBLIC SERVICES

Mr. sc Nermin Lapandić,
MO-OS Bosne i Hercegovine, Sarajevo
Phone: ++ 387(0)61 286333;
E-mail: n_lapandic@yahoo.com

Dr. sc Izudin Hasanović, vanredni profesor,
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli,
Muhameda Hevajja Uskufija br. 7, 75000 Tuzla
Phone: ++ 387(0)35 250658;
E-mail: izudin.hasanovic@untz.ba

Mr. sc Alibašić Mirnes,
Živinice
Phone: ++ 387(0)61 534428;
E-mail: mirne.a@hotmail.com

REZIME

U radu se polazi od stvarnih, kompleksnih problema javne uprave: slabe efikasnosti, asimetričnosti javne uprave sa slabom koordinacijom i subordinacijom, nedostatkom unificiranih standarda i procedura za praćenje uspješnosti rada javne uprave. U cilju dostizanja evropskih standarda i stvaranja reformskih uvjeta za izvršavanje međunarodno-pravnih obaveza, izražena je potreba uspostavljanja jedinstvenog pravnog okvira za funkcioniranje, nadzor i kontrolu nad radom javne uprave u Bosni i Hercegovini. U radu se nastoji, korištenjem iskustava evropskih država, uz određeno prilagođavanje našim realnim uvjetima, ukazati na potrebu i značaj definiranja jedinstvenog sistema kontrole i nadzora javne uprave.

Ključne riječi: javna uprava, kontrola, unutrašnji suverenitet, zakon, ljudska prava, odgovornost.

SUMMARY

In this assignment we start at complex problems of public service: low efficiency, asymmetric services with low coordination and subordination lack of unified standards and procedures for constant watch of efficiency of the public services. To reach a goal, European standards and environment for deeper reformation and to prepare the whole system for new environment, the new problem occurring need for creation of unique legal system, system with controlled serviced and functional public service in Bosnia and Herzegovina. Assignment will try to find a proper way to explain same experience of other European countries, with certain ad justification to Bosnian conditional to seek a need for definition of unified system of control and supervision public services.

Key words: public services, control, inner sovereignty, law, human rights, responsibility.

1. UVOD

Specifičnost ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine (BiH) i hipoteka score prošlosti, predstavljaju glavne razloge što Država BiH nema uređen jedinstven sistem javne uprave. Nakon opredjeljenja vlasti BiH da se priključe porodici evropskih država („Službeni Glasnik BiH“ broj:03/99 od 20.03.1999.g.), od strane Evropske unije (EU) postavljeni su uvjeti za proces pridruživanja, a među njima najznačajniji je izgradnja upravnih kapaciteta i prihvaćanje evropskih standarda o kvalitetu rada javne uprave. Ovim standardima, predviđeno je prihvaćanje 35 poglavlja pravila iz legislative EU (*acquis communautaire*), izgradnja kapaciteta za punu provedbu ovih pravila i uspostavljanje profesionalne, društveno odgovorne javne uprave, koja će biti neovisna o političkom utjecaju, otvorena prema građanima i učinkovita. Uspostavljanjem ovih standarda, stvaraju se realne pretpostavke za druge reformske procese, a Državnoj vlasti se u punom kapacitetu omogućava unutrašnji suverenitet. Dosadašnja istraživanja ukazuju da je trenutna ustrojenost javne uprave BiH, u znatnoj mjeri ne efikasna, partikularna, predimenzionirana i skupa. Neosporna je činjenica, da postoje problemi sa kojima se građani suočavaju prilikom traženja usluga ili ostvarivanja svojih prava kod institucija javne uprave u BiH. Slične probleme imale su i neke evropske države, zato se u radu nastoje izdvojiti najefikasniji rezultati pojedinih evropskih država čija se rješenja mogu prilagoditi našim uvjetima u cilju pozitivno-pravnog normiranja i definiranja kvalitetnog sistema kontrole i nadzora javne uprave, koji može imati dvostruku ulogu, pravnu kontrolu procesa tranzicije javne uprave i pravnu kontrolu rada javne uprave.

2. PREGLED STANJA I RAZLOZI ZA PRAVNOM KONTROLOM U BiH

Mjerilo kvaliteta javne uprave može se sagledati kroz odnos dostupnosti javne uprave u ostvarivanju prava građana, što direktno zavisi od toga u kojoj mjeri se organi javne uprave pridržavaju načela: zakonitosti, transparentnosti, odgovornosti, efikasnosti i učinkovitosti. Vladavina prava je preduslov za implementaciju sistema upravljanja kvalitetom u lokalnim organizacijama koje pružaju javne usluge. Strategijom za reformu javne uprave u BiH, kroz dva Akciona plana, data su konkretna usmjerenja “*u smislu razvoja javne uprave koja bi bila učinkovitija, djelotvornija i odgovornija; koja bi građanima pružala bolje usluge za manje novca, te poslovala na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz ispunjavanje svih uslova postavljenih Europskim integracijama*”.[1] Ipak, prema posljednjem Izvještaju Evropske komisije, do septembra 2008. godine, BiH je realizovala 28% obaveza iz Strategije za reformu javne uprave zajedno sa njenim Akcionim planom. Prema Izvještaju „*BiH je još uvijek u ranoj fazi reforme javne uprave koju treba ubrzati. Složena i preglomazna institucionalna struktura zemlje i dalje otežava efikasnost. Potrebna su znatna dalja nastojanja ka stvaranju efikasne, profesionalne, stabilne, odgovorne i transparentne državne službe na svim nivoima vlasti.*”[2] Za promjenu navedenog stanja potrebno je eliminisati osnovna ograničenja i ometače procesa reforme. Shodno predmetu ovoga rada, fokus istraživanja usmjeren je na identifikaciju pozitivno-pravnih ograničenja, koja možemo deducirati na dva temeljna razloga navedenog stanja u Izvještaju. Prvi razlog, u Bosni i Hercegovini ne postoji adekvatna ustavno-pravna podrška za izgradnju, razvoj i napredak upravnih kapaciteta, i drugi, nema adekvatne kontrole i nadzora javne uprave u BiH. Za pristupanje u EU, ključne zahtjeve utvrdilo je Evropsko vijeće u Kopenhagenu 1993, a potvrdilo Evropsko vijeće u Madridu 1995. godine, i odnosi se na izgradnju upravnih kapaciteta. Obzirom da “Ustav BiH nije posvetio veću pažnju državnoj upravi”[3], moguće je elaborirati dva prihvatljiva pristupa u izgradnja upravnih kapaciteta u BiH. Prvim, sektorskim pristupom u procesu izgradnje upravnih kapaciteta, moguće je krenuti putem usvajanje

„sektorskih zakona“, kojima će se stvoriti zakonski okvir za izgradnju upravnih kapaciteta BiH (na primjer: sektora unutrašnjih poslova, poljoprivrede, itd.). Ovakav pristup, sadašnji Ustav BiH ne zabranjuje ali i ne obavezuje, a ovakva mogućnost korištena je prilikom rješavanja sektora odbrane BiH. Drugi prihvatljivi pristup, zasniva se na promjeni Ustava BiH i potpunog pravnog normiranja strukture, nadležnosti i organizacije javne uprave. Ovim bi se omogućila temeljita reforma „odozgo“ ka najnižoj jedinici javne uprave, Državi BiH omogućio bi se unutrašnji suverenitet u punom kapacitetu, a građanima bi se pružila adekvatna pravna sigurnost i mogli bi predvidjeti ishod postupka pred organima javne uprave. U sklopu rješavanja institucionalnog okvira za razvoj i napredak javne uprave, potrebno je riješiti i pitanje adekvatne kontrole i nadzora. Jedan od bitnih razloga sadašnjeg ne rješavanja ustavno-pravnog okvira nalazi se u pitanju: *Ko ima kontrolu i nadzor nad javnom upravom?* Poznato je da „u svakoj modernoj državi, još od vremena napuštanja policijsko-apsolutističkog modela i uspostavljanja pravne države, upravi se obezbjeđuje samostalnost, i to kako od utjecaja drugih dviju državnih vlasti (zakonodavstva i sudstva), tako i od svakog direktnog utjecaja ma kog političkog subjekta.“[4] Izbornom pobjedom vladajuća politička partija stiče pravo da na rukovodeća mjesta u hijerarhijskoj strukturi uprave, postavi svoje kadrove. Time se stvara most upravne i političke vlasti. Ovim postupkom „osnovne političke odluke, kreirane u rukovodstvu političke partije, postaju zvanične odluke.“[5] Utjecaj partije na vlasti (ili koalicije) na vršenje upravne vlasti, izražava se posredno. Koliko se zvanična politika brine o kontroli rada organa uprave, poštivanju zakona od strane administracije, najbolje se može vidjeti kroz činjenicu da su Ombudsmeni FBiH, „ukazivali na ponašanja administracije, ali se stanje nije značajnije promijenilo, svakako i zbog činjenice da se Parlament Federacije u posljednje dvije godine nije uopšte upoznao sa ovim problemima, jer izvještaje Ombudsmena nije razmatrao. Samim tim Parlament nije bio ni u mogućnosti da donese zaključke o preduzimanju mjera da se stanje prevaziđe i na taj način je propuštena prilika da se izvrši kontrola rada izvršne vlasti u cjelini i eventualno pozovu na odgovornost zvaničnici i službenici koji treba da brinu o valjanom postupanju administracije.“[6] „Prema tome i cjelokupna kontrolana funkcija parlamenta u odnosu na upravu nalazi se praktično u rukama partije na vlasti.“[4] Osim ovoga, specifičnost BiH je veliki broj obimnih propisa koji su ponekad i u koliziji sa različito utvrđenim nivoima nadležnosti. Prisutnost korupcije, zloupotreba ovlaštenja, pogrešna primjena pravnih propisa ili zloupotreba zakonske mogućnosti *šutnje uprave*, disperzirana ustrojenost inspekcijskih organa organiziranih na svim administrativnim nivoima vlasti, sa skoro nikakvom koordinacijom, pokazatelji su koji utiču na pravnu sigurnost građana u postupku pred javnom upravom, ali i nužnost i potrebu adekvatne pravne kontrole javne uprave.

3. PRAVNA KONTROLA

Kontrola se pojavljuje u svim procesima ljudskog rada, a mogućnost zloupotrebe „lepeze ovlaštenja“ i samostalnosti u radu organa javne uprave, indukovalo je potrebu za ustanovljavanjem kontrole nad radom organa i organizacija koji vrše upravnu djelatnost. Prema Krbeku, kontrola u upravnom pravu nije jednostavno, formalno i birokratsko „evidentiranje nepravilnosti“, nego konkretna aktivnost, kojom se trebaju pronaći odgovori da li je uprava pravilno postavljena i organizovana, da li su postavljeni pravi ljudi na pravo mjesto, što u konačnici treba rezultirati pravilnom funkcionisanju. Pravna kontrola predstavlja vrh jednog šireg procesa koji se permanentno obavlja u okvirima upravne djelatnosti, taj proces nazivamo nadzor. „Nadzor u upravi znači uspoređivanje stvarne djelatnosti upravnih organizacija, odnosno rezultata te djelatnosti s djelatnošću odnosno s rezultatima koje smo očekivali na temelju unaprijed utvrđenih kriterija.“[8] Prema Pusiću, nadzor upravnih

organizacija može biti: nadzor rezultata rada i nadzor načina rada, nadzor sadržaja i nadzor ekonomičnosti, opći nadzor i specijalni nadzor, unutarnji nadzor i vanjski nadzor, prethodni nadzor i naknadni nadzor, nadzor akata i nadzor rada, nadzor zakonitosti i nadzor svrshodnosti. Na temeljima navedenih vrsta nadzora, kontrola je proizašla kao potreba za najjačim oblikom utjecaja vršioca nadzora, prema onome koji se nadzire, što upotpunjuje i čini efikasnim sam nadzor.

Postavljanjem normativnih okvira, kroz nadležne institucije, definiraju se osnovni parametri kontrole: sredstava, principi i mehanizmi, a mogu se definirati i postupci, kako se nadgleda ili kako se može kontrolisati javna uprava. U definiranju pravne kontrole postoje mnogi pristupi, ali zajednički sadržilac tih pristupa definiranja jeste jasno određenje cilja pravne kontrole, kroz pravila, procedure i praksu. Permanentni proces koji ima za cilj utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti u radu organa uprave, kao i poduzimanje pravnih mjera povodom repariranja eventualnih grešaka i eliminacija njihovog ponavljanja, od strane pravno nadležnog subjekta, nazivamo **pravnom kontrolom uprave**. Obzirom šta se kontroliše pravnu kontrolu možemo podijeliti na:

- **kontrolu zakonitosti,**
- **kontrolu cjelishodnosti.**

Svaka upravna aktivnost mora biti zasnovana na zakonu ili drugom propisu, uz strogo poštivanje načela zakonitosti. *Kontrola zakonitosti* (legaliteta), predstavlja komparaciju saglasnost radnji i akata uprave s pravnim pravilima koja regulišu ko, kada, kako, preduzima radnje, odnosno jesu li u skladu sa zakonom i predviđenim postupkom doneseni akti uprave.

Kontrola cjelishodnosti (svrhovitosti, oportuniteta), predstavlja oblik kontrole i nadzora kod kojega se akti i radnje uprave uspoređuju sa ciljem koji je u interesu subjekta trebalo postići.

Prema subjektu koji vrši kontrolu, pravnu kontrolu uprave, možemo podijeliti na;

- **upravnu kontrolu uprave,**
- **sudsku kontrolu uprave.**

Upravnu ili administrativnu kontrolu uprave ostvaruje sama uprava, kroz svoje unutrašnje hijerarhijsko uređenje, kako vršenjem službenog nadzora višeg organa uprave nad nižim, tako i rješavanjem povodom žalbe (Instanciona kontrola), te kroz svoje organe posebno specijalizovane za vršenje nadzora (Upravna inspekcija).

Sudsku kontrolu uprave, ostvaruje sud. Zbog mogućnosti zakonite primjene velikog spektra reparativnih mjera ali i eventualnih sankcija ova vrsta kontrole predstavlja najmoćniji oblik pravne kontrole. Mjere sudske kontrole mogu se sastojati u obustavljanju, odnosno u poništavanju ili ukidanju opštih akata od strane nadležnog organa, u izricanju odgovarajuće sankcije za prekršaj, odnosno u izricanju odgovarajuće upravne mjere; u poništavanju upravnih i drugih akata od strane nadležnog suda. Sudska kontrola uprave, kontrola zakonitosti rada uprave, kontrola zakonitosti upravnih akata, može se ostvariti putem ustavnih, upravnih i redovnih sudova, sa svrhom zaštite: ljudskih prava i sloboda i objektivne zakonitosti.

Pravna kontrola i nadzor nad radom organa uprave ili organizacija koje vrše upravnu djelatnost, zahtijevaju visok stepen odgovornosti koja je utemeljena na zakonu, što čini moć i snagu ove vrste kontrole. Ovim se postiže osnovna svrha ograničavanje upravne vlasti i smanjenje mogućnosti zloupotrebe te vlasti, a poštivanje ljudskih prava građana, kao korisnika javnih službi postavlja se u okvire u kojima se mogu garantovati pravna sigurnost i izvjesnost zakonitog odlučivanja u upravnim stvarima.

4. EVROPSKA ISKUSTVA I MOGUĆNOST PRIMJENE U BIH

Španska reforma javne uprave predstavlja najbolji primjer kako pristupiti reformi i izgradnji kapaciteta kvalitetne uprave. Nakon osnivanja Ministarstva za javnu upravu,(1986.g.) ukazala

se potreba za donošenje zakona, koji će promijeniti javnu upravu Španije, s ciljem da javna uprava služi građanima. Zato je, dvije godine prije priključenja EU, usvojen Zakon o reformi javne uprave Španije. Postojala je velika diskrepanca između novog cilja javne uprave i prevaziđenih metoda upravljanja, koji su ranije korišteni u Španiji. Za realizaciju postavljenog cilja, fokus reforme bio je na ljudskom potencijalu, smanjenju kvantiteta i zadržavanju kvalitetnog personala, a organizaciono na uspostavi Inspektorata za usluge javne uprave.

Reforma javne uprave u Engleskoj, (1991.) imala je svoje pozitivne specifičnosti. Vlada je uvela program javnih povelja pod nazivom "*Povelja građanina*." Ovako "poveljiziranje" javnog sektora, imalo je za cilj da se jednim novim pristupom prema konzumentu usluga-građaninu, osigura centralno mjesto. Određivanje standarda kvaliteta, prepušteno je javnoj upravi, a sadržaj takvih povelja preciznije određuje šta građani mogu očekivati od javne uprave. U Engleskoj "upravne organizacije su dužne javnosti podnijeti izvještaj o tome koliko su postavljeni standardi ispunjeni." Iz ovakvog odnosa, nastalo je prvo šest osnovnih načela, koja su Novi laburisti Tonija Blaira preuzeli i dogradili pod novim nazivom "*Služba na prvom mjestu*", sa devet osnovnih načela: „uspostaviti jasne standarde javne službe; osigurati otvorenost i mogućnost informisanja građana; konsultirati građane i uključiti ih u rad uprave; osigurati pristup i promovirati mogućnost izbora gdje god je to moguće; postupati jednako sa svima, posebno vodeći računa o grupama s posebnim potrebama; uložiti napor kako bi se ispravilo ono što krene pogrešnim putem; učinkovito se koristiti dodijeljenim izvorima sredstava; nastojati poboljšati i inovirati obavljanje službe gdje god se za to pruži prilika, te uspostaviti saradnju s drugim javnim subjektima koji obavljaju javnu službu.“[9] Povelje javnih službi pokrenute su pod različitim nazivima u nekoliko država: Francuska, Belgija, Španija, Italija, Danska, Irska, itd.

Zaštita ljudskih prava i sloboda, koji su zagarantovani ustavima i zakonima, predstavljaju osnovu na kojima počiva sistem javne uprave. U upravi BiH potrebno je dostići standard predvidivosti i pouzdanosti postupka pred organima javne uprave. Zato je poželjno prenijeti pozitivna iskustava u „poveljiziranju“ javne uprave, ali tek nakon usaglašavanja i provedbe *acquis-a*, koji se mora jasno ustavno-pravno definirati kao proces izgradnje i kontrole funkcionisanja javne uprave. Pozitivno-pravnom normom svi se obavezuju na provedbu reforme i postizanje evropskih standarda, a vršioći kontrole se vezuje na striktno postupanje u okviru norme, što sve subjekte čini odgovornim u ovome procesu. Glavni ometači reforme u Španiji, identični su sa problemima BiH reforme, te se ova iskustva u zakonskom definiranju procesa transformacije i izgradnje javne uprave, podržana inspeksijskim nadzorom, kao najautoritativnijim oblikom upravnog nadzora, mogu koristiti kao recept koji može naći primjenu i kod nas.

5. ZAKLJUČAK

Pravna kontrola nad javnom upravom provodi se radi: ograničavanje upravne vlasti i smanjenja mogućnosti zloupotrebe te vlasti, povećanja zakonitosti i transparentnosti u radu, poštivanja i zaštite ljudskih prava i sloboda. Trenutni pravni okvir u BiH nameće, fragmentiranu strukturu, organizaciju i rad organa uprave, a politički funkcioneri kao rukovodioci u upravi omogućavaju veći negativni utjecaj politike. Postojanje četiri upravno-zakonska okvira, koja nisu usklađena i ne funkcionšu u skladu sa zahtjevom EU, znatno umanjuju snagu Državnom Zakonu o upravi da uskladi funkcionalnost upravnog sistema BiH. Učinkovita provedba *acquis-a* i postizanje potrebnih standarda, moguća je ako je proces tranzicije utemeljen na ustavnom (ili zakonskom) usmjeravanju, zasnovanom na permanentnom dijagnosticiranju razlike normiranog i stvarnog, što predstavlja proces pravne

kontrole javne uprave. Uporedo sa ovim procesom nužna je pravna kontrola i nadzor provođenja zakona i drugih propisa, kao i kontrola zakonitosti u radu i postupanju organa uprave i institucija BiH s javnim ovlaštenjima. Zbog toga je vrlo bitno da i sama kontrola i nadzor budu utemeljeni na zakonu. Pravna kontrola materijalnih radnji javne uprave mora biti višeslojna, neovisna, stručna i učinkovita, sa potpunim ovlaštenjima i izgrađenim mehanizmima kontrole. Ako BiH želi kvalitetnu, uslužnu profilisanu javnu upravu, efektivnu i efikasnu, potrebno je implementirati *acquis* i izvršiti profesionalizaciju kadra distanciranog od politike. Volja države nije izražena samo kroz zakone i opredjeljenja za pristupe u euro-atlantske integracije, volja države se manifestira kroz konkretan rad organa javne uprave. Građani imaju pravo na dobru i učinkovitu javnu upravu, te je potrebno zakonom definisati da uprava bude prije svega odgovorna prema zakonu, a podjednako odgovorna političarima i građanima. Pozitivno pravo treba da bude zaštita a ne ono što je zaštićeno, pravna kontrola javne uprave treba da bude granica a ne ono što je ograničeno.

6. LITERATURA

- [1] "Strategija reforme javne uprave BiH", Ureda koordinatora za reformu javne uprave, [online] http://www.parco.gov.ba/latn/Strategija_reforme_javne_uprave.pdf
- [2] „IZVJEŠTAJ O NAPRETKU BOSNE I HERCEGOVINE U 2008.godini“, [online] http://www.europa.ba/files/docs/publications/bh/Izvjestaj_o_napretku_Bosne_i_Hercegovine_u_2008
- [3] Trnka Kasim, Ustavno pravo, II dopunjeno izdanje, Sarajevo 2006.
- [4] Lončar Zoran, Depolitizacija upravne vlasti, Pravni život br.5-6/1996, Beograd 1996 g.
- [5] Marković Ratko, Ustavno pravo i političke institucije, Beograd, 2008.
- [6] „Godišnji izvještaj o aktivnostima Ombudsmena FBiH za 2005g. i ocjena stanja ljudskih prava u F BiH“ [online] <http://www.idoconline.info/digitalarchive/public/browsing/bydate/index.cfm/fuseaction/dates/code/02.04.711/>
- [7] Eugen Pusić. Nauka o upravi, XII. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Školska knjiga, 2002.
- [8] Falconer, Peter K., Ross, Kathleen, Citizen's Charters and public service provision: lessons from the UK experience, International Review of Administrative Sciences, vol. 65, (3), 1999.