

## PRAVO NA DOBRU UPRAVU U BOSNI I HERCEGOVINI SA OSVRTOM NA LJUDSKA PRAVA

### Ključne riječi

*Dobra uprava; dobra vlada; dobro upravljanje; vladavina prava; ljudska prava.*

### Autori

*dr Nevenko Vranješ, vanredni profesor, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Banjoj Luci i Ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine*

*dr Bojan Vlaški, docent, prodekan za naučno-istraživački rad i međunarodnu saradnju, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci*

### Korespondencija

*nevenko.vranjes@fpn.unibl.org  
bojan.vlaski@pf.unibl.org*

### Oblast

*Politički sistem  
Upravno pravo i uprava*

### DOI

*10.5937/politeia0-43414*

### Datum prijema članka

*04.09.2022.*

### Datum konačnog prihvatanja članka za objavljivanje

*01.12.2022.*

### Rezime

*Dobra uprava (good administration), dobra vlada (good government) i dobro upravljanje (good governance) najnoviji su instituti vladavine prava i pravne države. Da bi se uspostavio model uprave koja će u prvom redu biti posvećena građanima i zadovoljavanju njihovih potreba, statusa i stanja, neophodno je da principi dobre uprave budu ne samo prihvaćeni već i operativno projektovani u domaći politički i pravni sistem. Potrebno je naglasiti da dobra uprava sve više postaje vodeći model u upravnoj djelatnosti kako međunarodnih organizacija tako i nacionalnih upravnih i pravnih sistema. Predmet rada jeste pravo na dobru upravu u Bosni i Hercegovini sa osvrtom na ljudska prava. Nakon teorijskog i institucionalnog osvrta, rad analizira materijalni okvir dobre uprave. U drugom dijelu rada daje se prikaz operacionalizacije principa dobre uprave u Bosni i Hercegovini kroz prizmu ljudskih prava. Osnovna hipoteza u radu jeste da dobra uprava doprinosi pravima građana, ali je nedovoljno operacionalizovana u domaćem upravnopravnom okviru, te da postoje značajnije povrede prava građana na dobru upravu u Bosni i Hercegovini.*

*U radu preovlađuju metode pravne egzegeze, komparativna i statistička metoda.*

## UVOD

Javna uprava pojavila se s nastankom države. Od tada do danas, krećući se veoma dinamično i promjenjivo, javna uprava prošla je put od uprave kao jedne od funkcija državne vlasti koja je zauzimala potpuno nadređen i hijerarhijski stav prema građanima i koja se svodila na izdavanje autoritativnih upravnih akata (rješenja i zaključaka) i vršenje materijalnih radnji prinude i ograničenja, preko modela uprave kao javne službe, odnosno servisa građana, koja treba da zadovolji njihove različite javne potrebe, pa do uprave kao sistema regulacije društvenih procesa i najnovijih shvatanja uprave, kao što su novi javni menadžment i dobra uprava (Uporediti: Tomić, 2012; Lilić, 2014 i Kunić, 2010).

### POJAM I NASTANAK DOBRE UPRAVE

Dobra uprava (good administration) i dobro upravljanje (good governance)<sup>1</sup> jeste konceptijski pristup i model, u prvom redu odnosa uprave prema građanima, kao njenim najvećim korisnicima, koji ima tridesetogodišnju tradiciju, što je u poređenju sa višedecenijskim tradicionalnim modelom kratak period, ali su razlike veoma vidljive. Bez obzira na relativno skoriju afirmaciju koncepta dobre uprave, njegovi temelji mogu se pronaći u teoriji prirodnog prava. S tim u vezi, „široko rasprostranjena postavka teoretičara prirodnog prava o dualizmu pozitivnog i prirodnog prava, te o težnji da se ovo prvo približi potonjem idealu u velikoj mjeri je primjenjiva na nastojanja za usklađivanjem upravne prakse sa principima dobre uprave. Teorija prirodnog prava kao preduslov za približavanje pozitivnog prava prirodnom ističe

1 Termin *dobra uprava* (good administration), *dobro upravljanje* (good governance) i *dobra vlada* (good government) nisu sinonimi ali ih posmatramo zajedno budući da ovi instituti obilježavaju čitav jedan koncept koji nazivamo *dobra ili valjana uprava*.

postojanje vladavine prava i demokratskog, istinski pluralističkog društva. U praktičnom životu se isti preduslov zahtijeva za zaživljenje principa dobre uprave. Koncept prirodnog prava sa naglašenim značajem ideja pravednosti i pravičnosti predstavlja važan osnov aktivnosti Institucije ombudsmena u mnogim državama prilikom vršenja kontrole nad radom uprave” (Vlaški, 2013a: 166).

Drugim riječima i u kontekstu savremenih životnih tokova, dobra uprava je napravila značajnije kvalitativne pomake u relaciji prema građanima, naročito kao instrument za provođenje vladavine prava i izgradnju pravne države. Model pravne države (rechtsstaat) i načelo vladavine prava (rule of law) značajni su ishodi evropske i svjetske civilizacije (Lilić & Golubović, 2011: 110). Vladavinu prava vezujemo za pravnu državu. U tom kontekstu, pravna država je država zasnovana na vladavini prava. Pravna država, između ostalog, treba da obezbijedi zakonitost upravnih odluka. Nasuprot modelu dobre uprave, u formalnom smislu nalazi se loša uprava (maladministration). Pojam loše uprave najčešće se vezuje za određeno postupanje (ili nepostupanje) uprave, koje se u konkretnom pravnom sistemu manifestuje kao nezakonito, necjelishodno, nepravedno ili nepravično. Ove aktivnosti uprave uglavnom se označavaju kao protivpravne, ali se u određenim slučajevima odnose i na djelovanje uprave vanpravnog karaktera (Wheare, 1973: 7–9). S druge strane, „dobru upravu bi mogli odrediti kao opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja javne uprave, u kojem kroz intenzivnu saradnju sa građanima, civilnim i privatnim sektorom dolazi do nastanka, kreiranja i sprovođenja onih javnih politika koje obezbeđuju ostvarivanje ljudskih prava, vladavine prava i demokratije“ (Milenković, 2019: 180).

Kao što smo već naglasili, dobra uprava

jeste model odnosno koncept uprave koji se pojavio devedesetih godina prošlog vijeka i po pristupu je suprotan modelu novog javnog menadžmenta koji se pojavio u teorijskim radovima predstavnika čikaške ekonomske škole tokom sedamdesetih godina prošlog vijeka, a širu operacionalizaciju dobio osamdesetih godina takođe prošlog vijeka. Novi javni menadžment proizašao je iz neoliberalne doktrine i zasnivao se na redukciji prevelikog javnog sektora i smanjenju socijalne funkcije države (welfare state), te funkcionisanju uprave na tržišnim principima i praksama, dok sa druge strane, dobra uprava ima drugačiji pristup (Milenković, 2019: 175). Dobra uprava podrazumijeva svakako dobre prakse javnog upravljanja, ali i demokratizaciju upravno-pravnog odnosa kroz participativnost građana, javnost i transparentnost rada, vladavinu prava, zaštitu ljudskih prava, predvidljivost i odgovornost uprave. Dobra uprava, odnosno dobro upravljanje efikasan

je i legitiman način postizanja i upotrebe javne vlasti i javnih resursa za ostvarivanje širokih društvenih ciljeva (Johnston, 2002: 2). Model dobre uprave ostvaruje se preko dobrog upravljanja. Good governance, odnosno princip dobrog upravljanja predstavlja evropski koncept i standard za upravljanje javnim sektorom, koji podrazumijeva najviši nivo profesionalizma u javnoj upravi, odnosno provođenje principa participativnosti, dostupnosti, odgovornosti, transparentnosti, efektivnosti javne uprave uz imperativ provođenja principa vladavine prava (Tanović, 2018). Najzad, potrebno je naglasiti da su dobra uprava i dobro javno upravljanje ključ za postizanje ekonomskog rasta, konkurentnosti i boljeg kvaliteta života (SIGMA, 2022: 4).

Poređenje dobre i loše uprave prikazaćemo tabelarno (Ombudsmen Republike Srbije, 2022)

DOBRA UPRAVA	LOŠA UPRAVA
Postupanje zasnovano isključivo na zakonu	Nepoštovanje zakona
Postupanje po zahtjevu građana je stručno i efikasno	Nepoštovanje propisanih upravnih postupaka
Posvećenost potrebama građana i njihovom zadovoljavanju	Neopravdano dugo trajanje upravnog postupka i neizvršavanje donijetih odluka
Otvorenost i dostupnost prema građanima	Zatvorenost i nedostupnost za građane
Postupanje prema građanima s pažnjom i uvažavanjem	Zloupotrebljavanje prava i ovlašćenja, a uprava je za građane „neuhvatljiva“
Prihvatanje i korekcija sopstvenih grešaka	Rad pod širokim poljem diskrecije, neprihvatanje sopstvenih grešaka i njihovo opravdavanje
Nepričinjavanje štete građanima	Organi uprave „šetaju“ građane sa šaltera na šalter, a građani se pred upravom osjećaju bespomoćnim
Jednakost postupanja prema građanima u istim i sličnim situacijama	Nejednakost postupanja prema građanima u istim i sličnim situacijama
Eliminisanje svih oblika diskriminacija (prema polu, boji kože, jeziku, etničkom i socijalom porijeklu i dr.)	Diskriminisanje građana po raznim osnovama i sa različitim oblicima diskriminacije
Ne zloupotrebljava vlastita ovlašćenja	Uporno postavlja nove zahtjeve pred građane
Nezavisnost i objektivnost	Pristrasnost i arbitrarnost u postupanju
Zaštita ličnih podataka građana	Građani su lišeni mogućnosti da prate stanje svojih predmeta
Pravovremenost u postupanju po zahtjevima građana	Upravni postupci su dugotrajni i neizvjesni

Istorijat primjene dobre uprave ima četiri faze. Prva faza, odnosila se na nacionalni nivo. Druga faza odnosila se na međunarodne organizacije. Treća faza odnosila se na Savjet Evrope. Najzad, četvrta faza odnosila se na Evropsku uniju (Addink, 2019: 9). Posmatrano po nacionalnim nivoima, razvoj koncepta dobre uprave nalazimo najranije u Holandiji još 1930. Godine, kada se kao promoter principa dobre uprave javlja pravosuđe kroz nekodifikovanu praksu. Potom se razvijaju principi rada uprave i principi djelotvorne uprave. Početkom devedesetih godina prošlog vijeka neke države pristupile su kodifikaciji principa i normi dobre uprave tako da su principi i norme postali sastavni dio opštih upravnih postupaka. U Njemačkoj ti principi postaju dio ustavnih normi. Tokom 2008. godine Danska vrši prelazak sa menadžerskog na model dobrog upravljanja. Kao instrument garancije kvalitetnih javnih usluga promovisu se ugovori između građana i organa uprave „kojima se garantuje odgovarajući nivo kvaliteta usluga koje se pružaju, te povećanje uloge države i javne uprave u povratku određenih instituta socijalne države kroz ulaganje značajnih budžetskih sredstava u izgradnju novih državnih škola, bolnica, domova za stare i drugih ustanove s jedne strane, a s druge strane, došlo je do dalje reorganizacije pojedinih organizacionih oblika uprave sa ciljem ušteta i racionalizacije” (Milenković, 2019: 178).

Zapaženu ulogu u razvoju koncepta dobre uprave imali su tokom prethodne četiri decenije Savjet Evrope (Council of Europe) i Evropska unija (European Union). Od međunarodnih organizacija, otpočetak devedesetih godina prošlog vijeka norme dobre uprave prve primjenjuju Razvojni program Ujedinjenih nacija (United Nations Development Programme - UNDP), Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (Organization

for Economic Development and Cooperation - OECD) i Međunarodni monetarni fond (International Monetary Fund - IMF), Svjetska banka (The World Bank - WB) i Svjetska trgovinska organizacija (World Trade Organization -WTO).

## INSTITUCIONALNI I MATERIJALNI OKVIR DOBRE UPRAVE

Komitet ministara, kao izvršni organ Savjeta Evrope od kraja osamdesetih godina XX vijeka pa do danas donio je čitav set preporuka u različitim oblastima upravnog djelovanja, s prvenstvenim ciljem unapređenja kvaliteta rada uprave (Vlaški, 2013a: 169-170). Tako izdvajamo sljedeće preporuke: Preporuka Komiteta ministara o vršenju diskrecionih ovlašćenja od strane upravnih vlasti (Recommendation No. R (80) 2); Preporuka o pristupu informacijama i dokumentima koji su u posjedu javnih vlasti (Recommendation No. R (81) 19); Preporuka o vođenju upravnih postupaka u odnosu na veliki broj stranaka (Recommendation No. R (87) 16); Preporuka o statusu javnih službenika u Evropi (Recommendation No. R (2000) 6); Preporuka o pravilima ponašanja javnih službenika (Recommendation No. R (2000) 10); Preporuka o pristupu službenim dokumentima (Recommendation No. (2002) 2); Preporuka o izvršenju upravnih i sudskih odluka u oblasti upravnog prava (Recommendation, No. (2003) 16); Preporuka o sudskoj kontroli upravnih akata (Recommendation, No. R (2004) 20). Postoje i mnogobrojni drugi akti Savjeta Evrope u vidu rezolucija Skupštine i preporuka Komiteta ministara, koji iako nisu pravno obavezujući za zemlje članice, čine značajan repetitorij koji može doprinijeti uspostavljanju i radu dobre uprave u nacionalnim zakonodavstvima i praksama. Naročito pažnju skrećemo na pobrojane,

kao i druge preporuke Komiteta ministara koje zaista mogu imati svoju operativnu primjenu i biti putokaz ka nekim specifičnim upravnim institutima naročito senzibiliteta. Savjet Evrope u svojoj rezoluciji iz 1995. godine, definiše dobro upravljanje tako da ono uključuje „demokratiju i ljudska prava, odsustvo korupcije, društvene reforme koje favorizuju one koji su u nepovoljnom položaju, ekonomske reforme usmjerene na tržišne principe, adekvatnu zaštitu životne sredine i otvoreniju trgovinu, uključujući i trgovinu sa zemljama u razvoju” (Jerinić, Vučetić & Stanković, 2022: 19). Ova organizacija zagovara i koncept dobrog upravljanja na lokalnom nivou, što naročito dolazi do izražaja u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i Strategiji za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnom nivou.

Pravo na dobru upravu uključeno je u pravo Evropske unije. Embrioni prava na dobru upravu pojavili su se u praksi Evropskog suda pravde (počevši od presude u slučaju Alegria 1957). Budući da Evropska unija nije kodifikovala pravila upravnog postupanja, oslonac u rješavanju upravnih sporova od strane Evropskog suda pravde bili su opšti principi upravnog postupanja, koje je ovaj sud izvodio iz nacionalnih pravnih poređaka, određujući da ovi principi (zakonitost, srazmjernost, otvorenost i transparentnost, nediskriminacija, zaštita legitimnih očekivanja, brižljivo vođenje postupka, postupanje u razumnom roku, pravo na saslušanje stranke, obaveza organa na pružanje obrazloženja odluke i dr.) tvore koncept dobre uprave (Kanska, 2004: 304–305; Lanza, 2008: 479–480). Nakon nekoliko decenija razvoja u sudskoj praksi, pravo na dobru upravu priznato je Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije, usvojenom 2000. godine u Nici i dalje potvrđeno u članu 6-1 Lisabonske povelje. Član 41 Povelje o osnovnim pravi-

ma Evropske unije, pod nazivom pravo na dobru upravu (good administration), navodi da, „svako ima pravo da institucije, organi, kancelarije i agencije Evropske unije njegove predmete obrađuju fer i nepristrasno i u razumnom roku“. To pravo uključuje: „da svako lice bude saslušano prije nego što se preduzme bilo koja pojedinačna mjera koja bi na njega mogla uticati: da svako lice ima pravo pristupa svom predmetu uz poštovanje legitimnog interesa povjerljivosti, profesionalnosti i poslovne tajne i najzad, obavezu uprave da obrazloži svoje odluke“. Takođe, „svako lice ima pravo na naknadu štete koju mu pričinila Evropska unija odnosno njene institucije ili službenici prilikom obavljanja službenih dužnosti“. Najzad, „svako lice se može obratiti Evropskoj uniji na jednom od jezika Evropske unije i ima pravo dobiti odgovor na istom tom jeziku“ (Povelja, čl. 41). Ove odredbe pokazuju da još uvijek nema opšteg prava na dobru upravljanje (good governance), ali postoji subjektivno pravo na dobru upravu (good administration) koje pokriva nekoliko aspekata principa dobrog upravljanja, koji su potvrđeni u Povelji o osnovnim pravima Evropske unije. Fokus je na procesnim pravima, ali i dalje mogu postojati neki problemi u vezi sa usvajanjem materijalnih prava na dobru upravljanje, kao što je strah od administrativne rigidnosti (Addink, 2019: 8). Činjenica je da su ovim pravilima posebno propisani neki formalni i proceduralni elementi. To je razumljivo jer je sudska praksa o ovim proceduralnim pitanjima relativno dobro usvojena, ali se ne smiju zanemariti suštinski (materijalni) elementi dobrog upravljanja. Ovde se otvara i pitanje implementacije odredaba povelje kako u pravnom sistemu Evropske unije tako i u nacionalnim zakonodavstvima država-članica pa i država koje se nastoje u veoma složenim procesima pridružiti Evropskoj uniji. U tom smislu,

kada je u pitanju, primjera radi, pravo na odbranu, države-članice različito ga primjenjuju u odnosu na situacije kada ovo pravo realizuje Evropska unija, a u kontekstu garancija propisanih članom 41. Povelje.

Shodno shvatanju Evropske unije, profilisanom nakon Lisabonskog sporazuma, građani Evropske unije imaju pravo na dobru upravu, što podrazumijeva da „svako lice ima pravo na nepristrasan, pošten i blagovremen tretman predmeta u institucijama i organima Unije” (Lilić & Golubović, 2011: 110). Usvajanje prava na dobru upravu u odredbe ključnih akata Evropske unije otvorilo je put ovom konceptu ne samo u institucije Evropske unije već i u nacionalna zakonodavstva zemalja-članica. Time su obuhvaćeni naročito procesni zakoni zemalja-članica, ali i neformalni standardi postupanja „koji imaju za cilj optimalno funkcionisanje javne uprave i osiguravanje kvaliteta upravnog postupanja i ekonomičnosti“ (Koprić, et al. 2014: 330).

Milenijumskim ciljevima UN zauzeto je stanovište da će se novi milenijum zasnovati na miru, razoružanju, vladavini prava i dobroj upravi. Ovaj dokument dobro upravljanje dovodi u vezu sa iskorjenjivanjem siromaštva, naglašavajući, da će to zavisiti, „između ostalog i od dobrog sistema upravljanja u svakoj od zemalja ponaosob kao i od dobrog sistema upravljanja na međunarodnom nivou te transparentnosti finansijskih, monetarnih i trgovinskih sistema”. U tom smislu, Ujedinjene nacije zalažu se za „otvoren, pravičan, regulisan, predvidiv i nediskriminatoran multilateralni trgovinski i finansijski sistem” (Rezolucija UN, srp., 2000: 4).

Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) takođe posvećuje značajnu pažnju dobroj upravi. Tako, u dokumentu Agenda za održivi razvoj 2030, ističe se da su demokratija, dobra uprava i vladavina prava, između ostalih, ključni za održivi razvoj, uključujući

„održiv i inkluzivan ekonomski rast, društveni razvoj, zaštitu životne sredine i iskorjenjivanje siromaštva i gladi” (Agenda 2030, 2020: 3).

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) dobru upravu definiše kao „vladavinu prava, efikasan menadžment u javnom sektoru, smanjenje korupcije i redukciju postojećih vojnih izdataka” (Lozina & Klarić, 2012: 25). U tom smislu, „OECD je definisala sljedeće principe dobrog upravljanja: vladavina prava, otvorenost, transparentnost i odgovornost demokratskih institucija, pravičnost i jednakost u postupanju sa građanima, uključujući mehanizme konsultovanja i participacije, efikasnost i djelotvornost u pružanju javnih usluga, jasni, transparentni i primenljivi zakoni i drugi propisi, konzistentnost i koherentnost u formulisanju politika te visoki standardi etičkog ponašanja” (Jerinić, Vučetić & Stanković, 2022: 19).

Međunarodni monetarni fond (MMF) smatra da je dobra uprava važna za zemlje u svim fazama razvoja. Ekonomije mogu rasti i prosperirati samo u situaciji kada postoji dobro upravljanje, obezbijedena vladavina prava u svim njenim aspektima, efikasnost i odgovornost javnog sektora kao i borba protiv korupcije (MMF, 1997). MMF doprinosi promociji dobrog upravljanja putem različitih kanala. U prvom redu preko političkih savjeta koji se odnose na ograničavanje donošenja ad hoc odluka, profiterstvo, nepoželjan preferencijalni tretman pojedinaca i organizacija i sl. Zatim, značajna je tehnička podrška MMF-a u jačanju kapaciteta za kreiranje i implementaciju ekonomskih politika, izgradnju efikasnih institucija za kreiranje politika i poboljšanje odgovornosti javnog sektora. Najazad, MMF je promovisao transparentnost budžetskih finansijskih transakcija u državnim budžetima, centralnim bankama i javnom sektoru uopšte, te pružio pomoć u

poboljšanju računovodstvenih, revizijskih i statističkih sistema.

Svjetska banka, kao svjetska finansijska organizacija, u svom poimanju dobre uprave najprije navodi određenja OECD i UNDP, a potom konstatuje da je dobro upravljanje oličeno predvidljivim, otvorenim i posvećenim kreiranjem politike, etičnom birokracijom, izvršnom vlašću koja odgovara za svoje postupke i snažnom participacijom civilnog društva u javnim poslovima. Svi oni ponašaju se u skladu sa vladavinom zakona (World Bank, 1994).

Najzad, Svjetska trgovinska organizacija, ukoliko misli biti uspješna u promociji liberalizacije trgovine, prema tvrdnjama profesora Estija, mora razvijati dobro upravljanje koje mora biti unaprijeđeno kroz pročišćenu strukturu upravnih pravila i procedura (Esty, 2007: 509). Pri tome, navodi poteškoće uspostavljanja upravnog prava na nadnacionalnom nivou, ali i da postoji konsenzus oko mnogih principa dobrog upravljanja. Treba naglasiti da je jedna od misija Svjetske trgovinske organizacije poticanje dobrog upravljanja. Ovde se postavlja pitanje uloge svjetskih finansijskih i trgovinskih organizacija u kreiranju upravnog prava i uprave. Uprkos tome što ove dvije institucije daju jasne smjernice upravi, ostaje upitan njihov legitimitet i autoritet u ovakvim situacijama.

## DOBRA UPRAVA I LJUDSKA PRAVA

Kako smo već ranije konstatovali, dobra uprava svoj osnov ima u teoriji prirodnog prava, koja je izvorište čitavog niza ljudskih prava i sloboda, te je stoga nesumnjiva srodnost i međuzavisnost dobre uprave i ljudskih prava. Za potrebe ovog rada važno je izolovati načela o odnosu uprave prema ljudskim pravima. Uvođenje pravne države u XVIII i XIX vijeku i razvoj ljudskih prava u posljednjim

decenijama XX vijeka doveli su do toga da uprava za prioritet ima zaštitu ljudskih prava kao i da se njen rad mora zasnivati na poštovanju ljudskih prava (Milosavljević, 2007: 91). Takođe, propisuju se i situacije u kojima uprava može ograničavati pa čak i suspendovati ljudska prava, ali samo na osnovu zakona i u tačno propisanim uslovima. U tom smislu, Milosavljević naglašava tri grupe međusobno povezanih načela o odnosu uprave prema ljudskim pravima: opšta načela o odnosu uprave prema ljudskim pravima; načela o upravnompravnoj zaštiti ljudskih prava i načela o upravnompravnom posezanju u ljudska prava (Ibid, str. 91).

U sklopu opštih načela o odnosu uprave prema ljudskim pravima dominira načelo zakonitosti odnosno zakonitog postupanja organa uprave. Zakonitost u pravnom smislu ima dvije komponente – materijalnu (saglasnost podzakonskih akata sa sadržinom zakona) i formalnu (donošenje podzakonskih akata na osnovu zakonskih ovlaštenja od strane nadležnih organa, u zakonom propisanom postupku). Ovo načelo ne može biti samo proklamacija ili formalni navod. Ono treba da sadrži i mogućnost da se uprava podvrgne zakonskoj provjeri svog rada. Takođe, ostavlja se mogućnost kontrole uprave od strane vlade i parlamenta. U svakom segmentu svoga djelovanja uprava mora da vodi računa o pravima građana tako da ih poziva i da im pomaže u ostvarivanju njihova prava, da im dâ mogućnost da prije donošenja odluka koje se tiču njihovih interesa budu saslušani, da imaju pristup predmetima i spisima koje uprava vodi povodom njihovih prava i obaveza, da im se nadoknadi šteta koju im u radu počine organi uprave nezakonitim ili nepravilnim radom. Upravni službenici moraju da poznaju ljudska prava, da budu edukovani o obavezama poštovanja ljudskih prava i da poštuju ljudsko dostojanstvo u upravnim

postupcima.

Načela o upravnom postupku i zaštitu ljudskih prava obuhvataju ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava u upravnom postupku i bezbjednosnu zaštitu ljudi i imovine (Ibid, str. 95). Koncept dobre uprave i dobrog upravljanja zasniva se na odgovornosti javnih organa prema svim zainteresovanim subjektima, a najprije prema građanima „na inkluzivan, djelotvoran i transparentan način, uz ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda“ (Jeričić, Vučetić & Stanković, 2022: 16).

„Principi dobre uprave i standardi uslužnosti u radu javne uprave u znatnoj su mjeri prisutni u domaćim pozitivnopravnim propisima. Brojni domaći i međunarodni propisi o ljudskim pravima i slobodama zapravo sadrže i odredbe koje predstavljaju elemente koncepta dobre uprave i mogu se podvesti pod standarde uslužnosti u radu javne uprave“ (Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, 2018: 33). Tako na primjer, načela opšteg upravnog postupka, koja su zastupljena u zakonima o upravnom postupku na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, sadržinski odražavaju koncept dobre uprave koji je izgrađen u okvirima Savjeta Evrope i Evropske unije. U tom pogledu, naročito upućujemo na načela zakonitosti, načelo saslušanja stranke, načelo dvostepenosti u rješavanju, načelo srazmjernosti, načelo pristupa informacijama i zaštite podataka, načelo o upotrebi jezika i pisma. S druge strane, domaći normativni okvir upravnog postupka nije usvojio druga značajna načela kao što je načelo zaštite legitimnih očekivanja, ili načelo uslužnosti prema strankama (Vlaški, 2013b: 130-135). Iako su elementi koncepta dobre uprave prisutni u upravno-procesnim zakonima Bosne i Hercegovine, ipak ne nalazimo sistemski rješenja koja bi učvrstila model dobre uprave u upravnom pravu u Bosni i Hercegovini. Operacionalizacija modela dobre uprave

neophodna je kako bi što više bila svedena u individualnu ravan, naročito kada su u fokusu zahtjevi građana. U tom smislu, afirmacija načela dobre uprave treba da dobije značajnije mjesto u upravno-procesnim zakonima, u prvom redu u zakonima o opštem upravnom postupku. Za takvo nešto nije dovoljno samo propisivanje načela, nego i potpunija operacionalizacija tih načela u upravnoj praksi, naročito u odnosu prema građanima. Korisno bi bilo uređivanje savremenih upravno-procesnih instituta koji bi bili od značaja za privredu i građane (npr. upravni ugovori i garantni akti). Talas reformi zakona o upravnom postupku zaobišao je Bosnu i Hercegovinu i od svih zemalja regiona BiH jedina nije pristupila reformi zakona o upravnom postupku. Pored toga, značajan mehanizam podsticanja daljeg razvoja koncepta dobre uprave može biti i Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH, po uzoru na sličnu ulogu Evropskog ombudsmena, koji je od svog osnivanja 1992. težio ka afirmaciji dobre uprave u Evropskoj uniji, što je krunisao izradom nacrtu Kodeksa dobrog upravnog postupanja, ali i učešćem u formulisanju prava na dobru upravu iz člana 41. Povelje (Mendes, 2009: 2, 7, 10). Naime, povećanje obima djelovanja uprave u društvu, jačanje interesovanja za potpunijom zaštitom ljudskih prava i osnovnih sloboda na međunarodnom i nacionalnom nivou, uviđanje nedovoljnosti i nefleksibilnosti postojećih vidova kontrole uprave (upravne, sudske, parlamentarne i vladine) i uviđanje neophodnosti uspostavljanja novih oblika kontrole uprave, te potreba za unapređenjem kvaliteta djelovanja uprave, samo su neki od razloga koji su od početka šezdesetih godina XX vijeka doveli do afirmacije Institucije ombudsmena u svijetu. Bez obzira na neminovne razlike između ombudsmena u različitim državama, kao osnovna funkcija ove institucije izdvaja se kontrola djelova-



nja uprave. Pored ove izvorne nadležnosti, posljednjih godina XX vijeka u prvom planu ističe se zadatak ombudsmena da štite ljudska prava i osnovne slobode. Ovo je naročito karakteristično za države koje su se u skorijoj prošlosti suočile (ili se još uvijek suočavaju) sa njihovim masovnim kršenjima, a takva je nesumnjivo Bosna i Hercegovina.

Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH ima nekoliko prednosti, kao mehanizam izgradnje dobre uprave. Najprije, postupak pred ombudsmenom fleksibilniji je od upravnih i sudskih postupaka i omogućava neposrednije djelovanje na uzroke lošeg upravnog postupanja. O tome svjedoče i karakteristična načela ombudsmenskog postupka u BiH, koja se mogu izvesti iz odredaba Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH (Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 35/04, 32/06, 38/06 – ispr.) i Pravila postupka Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH (Službeni glasnik BiH, br. 104/11). Ta načela su: načelo nezavisnosti i samostalnosti; načelo umanjene formalnosti ombudsmenskog postupka; načelo kontradiktornosti; načelo zaštite stranke u postupku; načelo diskrecije u postupanju; načelo saradnje; načelo pravne neobaveznosti akata ombudsmena; načelo jednostepenosti ombudsmenskog postupka; načelo efikasnosti; načelo ekonomičnosti; načelo javnosti i načelo o upotrebi jezika i pisma. Sljedeća prednost ombudsmenskog postupka jeste u tome što omogućava efikasniju, jeftiniju, neposredniju i sveobuhvatniju zaštitu građana u odnosu prema organima javne vlasti, što otvara širok prostor za otklanjanje slučajeva lošeg upravnog postupanja. Najzad, ne treba zanemariti ni sveobuhvatnost kontrole uprave od strane ombudsmena, koja se ne zadržava samo na pravnim pitanjima, nego uglavnom zahvata i vanpravne aspekte upravnog djelovanja, a u svom je radu dužna pridržavati se principa pravednosti i moralnosti

(član 15. Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH), što je pogodna osnova stvaranja uslova za razvoj dobre uprave.

### **DOBRA UPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI PREKO OSTVARIVANJA LJUDSKIH PRAVA**

Među prvim aktima kojima je Bosna i Hercegovina izrazila svoje opredjeljenje za razvoj dobre uprave izdvaja se Deklaracija o dobroj upravi (Službeni glasnik BiH, br. 19/09), kojom je Parlamentarna skupština BiH zauzela politički stav u prilog afirmaciji dobre uprave. Donošenje ove deklaracije bilo je motivisano potrebom reforme javne uprave, te inspirisano ispunjavanjem zahtjeva građana i njihovih ekonomsko-socijalnih očekivanja, kao i zahtjeva iz Evropskog partnerstva i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a na osnovu evropskih principa dobre uprave. In concreto, ovom Deklaracijom izražena je opredijeljenost za ostvarivanje sljedećih principa dobre uprave u radu institucija BiH (uz preporuku entitetima i Brčko distriktu da ih primjenjuju u radu svojih institucija): otvorenost, široko učešće, odgovornost, efektivnost i koherentnost. Štaviše, Deklaracijom se proklamuje: „principi će biti osigurani mehanizmima odgovarajućeg parlamentarnog nadzora, čuvani načelima vladavine prava, uz aktivno učešće civilnog društva i poslovne zajednice”.

Nakon usvajanja Deklaracije o dobroj upravi, Bosna i Hercegovina se 2015. godine izjasnila da prihvata Agendu 2030 koja ima 17 ciljeva i 169 potciljeva održivog razvoja. Agenda ističe tri razvojna cilja i to: 1) dobra uprava i upravljanje javnim sektorom; 2) pametni, odnosno zeleni rast i 3) društvo jednakih mogućnosti uz proklamovani princip „Niko ne smije biti isključen”.

Za našu temu najvažniji razvojni cilj jeste

dobra uprava i upravljanje javnim sektorom. U okviru ovoga cilja promovišu se sljedeći potciljevi: „odgovorna uprava fokusirana na građane i poslovni sektor; depolitizacija i profesionalizacija javnih preduzeća; efikasno upravljanje javnim finansijama; funkcionalan sistem kreiranja politika i upravljanja održivim razvojem i digitalna transformacija javnog sektora” (UNDP, 2020: 17).

U dokumentu Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018–2022, kao misija Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Republike Srpske i Vlade Brčko distrikta Bosne i Hercegovine navodi se „stvaranje uslova za efikasnu, efektivnu, transparentnu, više participativnu i odgovornu javnu upravu, u skladu sa standardima Europske unije i načelima dobrog upravljanja” ..., a kao osnove Strateškog okvira „osnovna načela u provođenju reformskih mjera su načela evropskog upravnog prostora i dobre uprave: pouzdanost, predvidljivost, odgovornost i transparentnost, finansijska održivost i učešće građana u donošenju i provođenju politika i propisa” (Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH 2018–2022, 2018: 10).

Strateški okvir predstavlja nastavak napora započetih Strategijom reforme javne uprave (2006), čiji je fokus bio uspostavljanje javne uprave koja posluje prema principima dobre uprave, pružajući usluge građanima i poslovnoj zajednici, te osiguravajući realizaciju reformskih aktivnosti u procesu evropskih integracija. U vezi sa unapređenjem dobre uprave, Strateški okvir predvidio je i konkretnu mjeru u okviru reformske oblasti „Odgovornost”. Naime, kao specifičan cilj u ovoj oblasti utvrđen je „Organizacijski i funkcionalno usklađen i transparentan sistem javne uprave s unaprijeđenim internim i eksternim nadzorom nad radom javne uprave”, a jedna od mjera za njegovo ostvarenje jeste „unapri-

jeđenje mehanizma za zaštitu prava pojedinaca na dobru upravu i javni interes”. Ovaj mehanizam obuhvata praćenje upravnih postupaka i upravnih sporova, sa akcentom na blagovremenost u rješavanju predmeta i naglašenu ulogu upravne inspekcije. Kao indikatori primjene ove mjere određeni su: „1) broj predmeta organa uprave (upravnih akata) koje je nadležni sud potvrdio (sa ciljnom vrijednosti za 2022. od 80% predmeta) i 2) stopa implementacije preporuka ombudsmena (sa ciljnom vrijednosti za 2022. od 40% implementiranih preporuka)”, što ukazuje na poseban značaj Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH (Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH 2018–2022, 2018: 43–44).

Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine je „samostalna i nezavisna institucija uspostavljena u cilju promovisanja dobre uprave i vladavina prava, zaštite i sloboda fizičkih i pravnih lica, kako je garantovano posebno Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim sporazumima, koji se nalaze u dodatku tog Ustava, koja će s tim u vezi nadgledati aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine, njenih entiteta i Brčko Distrikta, u skladu sa odredbama ovog zakona” (Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH, čl. 1). Sljedstveno navedenom, zapažamo da se posebno naglašava dobra uprava. Dva su razloga za ovakvo nešto. Prvo, zakon je nastao uz podršku i snažan uticaj reformskih zahtjeva (što predstavlja formalnu dimenziju) i drugo, u materijalnom (suštinskom) smislu namjera je bila da se ovim zakonom štiti pravo na dobru upravu. No, dobru upravu moguće je štititi i promovisati tek ukoliko je ona već uspostavljena i ukoliko se država opredijelila da je model djelovanja uprave zasnovan na standardima dobre uprave. Drugačije, ombudsmen nema moć da štiti nešto što nije uspostavljeno. Za vladavinu prava i dobru upravu potrebna je sinergija većeg

broja subjekata i značajan sistemski pristup i reforma zakonodavstva u svim oblastima društvenog djelovanja.

U nastavku rada analiziraćemo Izvještaje o radu Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH (u daljem tekstu: ombudsmena) za petogodišnji period (sa podacima za šest godina) i to u oblasti postupanja uprave odnosno zaštite ljudskih prava u domenu uprave, s akcentom na dobru upravu.

Prema Izvještaju o radu ombudsmena za 2021. godinu, ombudsmen je zaprimio 264 žalbe na rad organa uprave. Žalbe su se odnosile na „dužinu postupka, ćutanje uprave, višestruko ukidanje odluka prvostepenog organa od strane drugostepenog organa, ili u upravnom sporu i donošenje iste odluke u ponovnom postupku uprkos drugačijem pravnom shvatanju drugostepenih organa uprave i sudova, povredu i nepoštovanje načela upravnog postupka (načela zakonitosti, efikasnosti, ocjene dokaza, zaštite prava i sloboda građana i zaštite javnog interesa, pristupa informacijama i zaštite podataka, javnosti i pomoći neukoj stranci)”. Registrovana je i veoma slaba realizacija preporuka ombudsmena u ovoj oblasti (Ombudsmen, 2022: 89).

Prema Izvještaju o radu ombudsmena za 2020. godinu, ova institucija zaprimila je 292 žalbe koje su se odnosile na rad organa uprave. Na konkretnu problematiku organima su izdate 33 preporuke, od čega je realizovano njih osam, isto toliko (osam) nije realizovano, jedna je djelimično realizovana, dok kod devet preporuka nije bilo odgovora organa. Meritorno, žalbe su se odnosile na dužinu trajanja upravnog postupka, ćutanje administracije, nepostupanje organa po rješenjima i po izvršnim rješenjima, slabu efikasnost inspekcije, nepostupanje organa uprave po zahtjevima sudova i dr. Posebno je registrovan izražen sistem „ping pong” loptica, odnosno situacija stalnog vraćanja predme-

ta na ponovni postupak (Ombudsmen, 2021: 52-53).

Prema Izvještaju o radu ombudsmena za 2019. godinu, ombudsmeni su postupali po 322 žalbe koje su se odnosile na povredu prava na dobru upravu. „Najveći broj predmeta registrovanih u 2019. godini, kao i prethodnih godina, odnosio se na trajanje upravnog postupka, ćutanje administracije, neefikasnu reakciju inspeksijskih službi i nepostupanje organa u zakonskim rokovima prilikom odlučivanja o zahtjevima stranaka. U žalbama je navedeno: neprimjereno postupanje službenika, neodgovarajuće radno vrijeme organa uprave, upućivanje stranaka od jednog do drugog organa, pretjerani formalizam, nedjelotvornost u radu i povrede procesnih odredbi kojima je uređen upravni postupak” (Ombudsmen, 2020: 44). Nadalje, u izještajnom periodu građani ukazuju na vođenje upravnih postupaka suprotno zakonu, nedonošenje odluka u propisanim rokovima, insistiranju organa uprave na dostavljanju velikog broja nepotrebnih dokumenata, povredu načela pružanja pomoći neukoj stranci, nedonošenje odluka po žalbi, dugotrajnost drugostepenih postupaka, princip „ping pong” loptice, kao i pogrešnu primjenu materijalnih zakona (Ibid., str. 44).

Prema Izvještaju o radu ombudsmena za 2018. godinu, registrovano je 389 žalbi koje su se odnosile na povredu prava na dobru upravu. Izdate su čak 52 preporuke. Ponukan brojem žalbi, u ovom analiziranom izvještaju, ombudsmen daje značajnu analizu i elaboraciju primjene dobre uprave. Tako, naglašava se da u postupcima po pojedinačnim žalbama građana: „Ombudsmeni insistiraju da nadležni organi uprave djeluju zakonito, odgovorno, nepristrano, djelotvorno, blagovremeno i da poštuju stranke i javnost rada, a što sve zajedno predstavlja standard uslužnosti u radu javne uprave” (Ombudsmen, 2019: 30).

Pravo na dobru upravu građanima narušavano je preko vođenja upravnih postupaka suprotno načelima zakona o upravnom postupku, nedonošenja odluka u zakonom propisanim rokovima, insistiranja na dostavljanju velikog broja nepotrebne dokumentacije, ćutanja uprave, kršenja načela upravnog postupka naročito načela pružanja pomoći neukoj stranci, zatim nedonošenja odluka po žalbi i dugotrajnim postupcima odlučivanja u drugom stepenu.

Nadalje, u ovom izvještaju „Ombudsmeni ponovno ukazuju na problem neefikasne sudske kontrole uprave, s obzirom da nadležni organi uprave ne postupaju u skladu s uputama i odlukama sudova donesenim u upravnim sporovima. Posebno se ističe problem što sudovi ne donose odluke kojom će sami riješiti stvar i zamijeniti upravni akt upravnog organa i kada se u nekoliko navrata vode ponovni upravni postupci” (Ibid., str. 30–31). Ponovo se zapaža princip „ping-pong” loptice i to u velikom broju slučajeva kada se predmeti vraćaju prvostepenim organima, odnosno drugostepenim organima na ponovno odlučivanje.

Analizirajući Izvještaj o radu ombudsmena za 2017. godinu, uočavamo da je registrovano 427 žalbi na rad uprave, te da su ombudsmeni organima uprave izdali 64

preporuke. ombudsmeni ističu da se neki upravni postupci okončavaju tek nakon njihove intervencije, a nerijetke su situacije kada je i njihova intervencija bezuspješna. Drugim riječima, prisutna je upornost organa uprave u nepoštovanju ljudskih prava, što naročito zabrinjava. U posmatranom periodu žalbe građana ističu ispoljenu neljubaznost, neodgovarajuće radno vrijeme, upućivanje stranaka od jednog do drugog organa, pretjeran formalizam, nedjelotvornost rada, kršenje načela upravnog postupka (naročito ne pružanje pomoći neukoj stranci), sistem „ping-pong” loptice, ćutanje uprave, nepostupanje po žalbi, sporost u radu (Ombudsmen, 2018: 28). U ovom izvještajnom periodu ombudsmen se naročito osvrće na posljedice kršenja dobre uprave po prava građana. Drugim riječima, svi redom opisani prestupi jesu ekletantni i upečatljivi primjeri loše uprave, što dovodi do otežanog ostvarivanja prava građana na imovinu, dom, jednak pristup javnim službama, pravo na rad i mnoga druga mahom lična prava (Ibid, str. 29).

Analizirane izvještaje možemo sumarno prikazati u Tabelarnom pregledu statističkih podataka o žalbama na rad uprave kod Institucije ombudsmena za zaštitu ljudskih prava Bosne i Hercegovine:

Godina	Ukupan broj žalbi na rad uprave	Broj upućenih preporuka organima uprave	Broj žalbi u kojima su izdate	Broj realizovanih preporuka	Broj djelomično realizovanih preporuka	Broj nerealizovanih preporuka	Nema odgovora	Ostvarena saradnja
2022.	292	40	45	9	2	9	7	13
2021.	264	31	33	10	0	9	6	6
2020.	292	33	34	12	0	10	5	6
2019.	322	44	44	13	0	16	4	11
2018.	389	52	52	16	0	15	7	14
2017.	427	64	66	22	2	8	13	19
UKUPNO	1986	264	274	82	4	67	42	69

Prikazani podaci ukazuju na nekoliko činjenica: u ukupnom broju žalbi zaprimljene

nom na godišnjem nivou kod Institucije ombudsmena po svim nivoima (oko 3000), žalbe na rad uprave zauzimaju oko 13%; procenat realizovanih preporuka koje ombudsmen izda organima uprave je oko 31 %, što je veoma nisko imajući u vidu da se preporuke ombudsmena uopšte realizuju u preko 90 % slučajeva; u samo 26 % od ukupnog broja preporuka ombudsmen uspijeva uspostaviti saradnju sa organima uprave; u gotovo 16% slučajeva izdatih preporuka ombudsmen od organa uprave ne dobije nikakav odgovor. Broj žalbi građana na rad organa uprave je u padu, što se podudara sa padom ukupnog broja žalbi koje građani upute ombudsmenu.

## ZAKLJUČAK

Dobra uprava predstavlja značajan institut pravne države i vladavine prava. Proces uspostavljanja dobre uprave veoma je izazovan i iziskuje snažne demokratske kapacitete. Izažovnost ovog procesa postaje veća u zemljama sa tradicionalnim shvatanjem upravne djelatnosti, kao jedne od funkcija državne vlasti, kakvom se i Bosna i Hercegovina može smatrati. Modelovanje dobre uprave dodatno usložnjava činjenica da je veliki broj međunarodnih i evropskih institucija projektovao principe dobre uprave i da su moguće divergencije u shvatanju i operacionalizaciji tih principa. Opravdano se postavlja i pitanje uloge međunarodnih finansijskih subjekata kao što su Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond u uspostavljanju modela dobre uprave u suverenim državama. Time jedno potpuno pravno pitanje dobija drugačiju dimenziju, koja se proteže i na pitanje granica unutrašnjeg suvereniteta država i prelaska principa dobre uprave u sferu transnacionalnog prava.

Bosna i Hercegovina izjasnila se za integracije u Evropsku uniju pa je time u obavezi da uspostavi dobru upravu kao opredjeljujući model upravnog djelovanja institucija Evropske unije, ali i zemalja-članica. Na tom putu malo toga je urađeno i ova zemlja nalazi se u ranoj fazi izgradnje dobre uprave. Tome u prilog ide i činjenica da Institucija ombudsmena za ljudska prava iz godine u godinu registruje veliki broj žalbi građana na upravno postupanje. U tim žalbama sadržani su gotovo identični navodi povreda prava građana na dobru upravu. Navedeno se ogleda u dugotrajnim upravnim postupcima, nepoštovanju propisanih rokova za upravno odlučivanje, nepoštovanju i nesprovođenju odluka drugostepenih organa i odluka sudova, uspostavljanje dodatnih formalnih uslova građanima u upravnim postupcima po njihovim zahtjevima, sporosti i necjelishodnosti postupanja organa uprave, čutnji administracije, nedjelotvornosti rada uprave, nejednakom pristupu javnim službama, servisima i uslugama i drugo. Drugačije rečeno, sve navedeno jesu odlike loše a ne dobre uprave i ima negativne implikacije na stanje ljudskih prava, naročito imajući u vidu činjenicu frekventnosti i intenzivnosti upravnih poslova.

Za prevazilaženje ovakvih stanja uslov nije samo donošenje noveliranih zakona, već i promjena koncepta shvatanja uprave, kao i promjena mentalnog pristupa organa uprave i javnih službenika, te izgradnja i podizanje demokratske svijesti društva kao i savjesti i odgovornosti javnih službenika.

Na kraju možemo zaključiti da usvajanje principa dobre uprave u jednoj zemlji ne znači istovremeno iskorjenjivanje svih nezakonitosti i nepravilnosti u njenom radu. Čovjek nije savršeno biće, pa tako ni uprava, kao ljudska tvorevina, ne može biti apsolutno dobra.

## REFERENCE

- Kanska, K. (2004). „Toward Administrative Human Rights in the EU – Impact of the Charter of Fundamental Rights”, *European Law Journal*, vol. 10, no. 3, May 2004.
- Lanza, E. M. (2008). „The Right to Good Administration in the European Union: Roots, Rationes and Enforcement in Antitrust Case-Law”, *Teoria del Dirrito e dello Stato*, no. 1-2-3, 2008.
- Vlaški, B. (2013a). Neki elementi razvojne dimenzije koncepta dobre uprave. *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci*, br. 35, Banja Luka, 2013a.
- Vlaški, B. (2013b). O prisustvu i primjeni evropskih načela dobre uprave u pozitivnom pravu Republike Srpske, *Moderna uprava*, br. 9-10, Banja Luka, 2013b.
- Wheare, K. C. (1973). *Maladministration and Its Remedies*. London: Stevens & Sons, London.
- Mendes, J. (2009). „Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour”, *European University Institute Working Papers, Law*, no. 9, 2009.
- Kunić, P. (2010) *Upravno pravo - drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*. Banja Luka: Pravni fakultet i Uprava za policijsko obrazovanje.
- Lilić, S. (2014). *Upravno pravo i Upravno procesno pravo, smo izdanje*. Beograd: Pravni fakultet.
- Tomić, Z. (2012). *Opšte upravno pravo: organizaciono, materijalno, procesno, sedmo izmenjeno i poboljšano izdanje*. Beograd: Pravni fakultet.
- Lilić, S., Golubović, K. (2011). *Evropsko upravno pravo*. Beograd: Pravni fakultet.
- Milenković, D. (2019). *Savremene teorije i moderna uprava*. Beograd: FPN i Čigoja štampa.
- Johnston, M. (2002). *Good Governance: Rule of Law, Transparency and Accountability*. Posjećeno 10. 08. 2022. URL: <https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/2017-09/unpan010193.pdf>.
- Tanović, M. (2018). *Savremena javna uprava*. Sarajevo: Fakultet za upravu.
- SIGMA-OECD (2022). *Monitoring Report: The Principles of Public Administration, Bosnia and Herzegovina*. Paris.
- Ombudsmen Republike Srbije (2022). *Načela dobre uprave*. Posjećeno 10.08.2022. URL: <https://www.ombudsman.rs/index.php/dobra-uprava>.
- Addink, H. (2019). *Good Governance: Concept and Context*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198841159.001.0001>.
- Jerinić, J., Vučetić, D., Stanković, M. (2022). *Priručnik za sprovođenje principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou, II dopunjeno i izmenjeno izdanje*. Beograd: Savez gradova i opština Srbije.
- Povelja Evropske unije o osnovnim pravima (2007). Posjećeno 10. 08. 2022. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A12007P>.

- Koprić, et al. (2014). Upravna znanost - javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb: Pravni fakultet.
- Milenijumska deklaracija Ujedinjenih nacija (2000). Posjećeno 10. 08. 2022. URL: [https://rodnaravnopravnost.ombudsman.org.rs/attachments/013\\_Milenijumska%20deklaracija%20UN.pdf](https://rodnaravnopravnost.ombudsman.org.rs/attachments/013_Milenijumska%20deklaracija%20UN.pdf).
- UN (2020). Transforming our world: The 2030 Agenda for sustainable development. New York.
- Lozina, D. Klarić, M. (2012) „Dobra uprava kao upravna doktrina u Europskoj uniji”. Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta.
- Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 28 No. 2, 2012.
- International Monetary Fund (1997). Good Governance, The IMF's Role. Posjećeno 13.08.2022. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm>.
- World Bank (1994). Governance: The World Bank's Experience. Posjećeno: 13.08. 2022. URL: [http://web.worldbank.org/archive/web-site01020/WEB/0\\_\\_CON-5.HTM](http://web.worldbank.org/archive/web-site01020/WEB/0__CON-5.HTM).
- Esty, D. C. (2007). „Good governance at the world trade organization: Building a foundation of administrative law”. Journal Of International Economic Law, 10(3), 509-527. Posjećeno: 14. 08. 2022. <http://doi.org/10.1093/jiel/jgm026>.
- Milosavljević, B. (2007). Upravno pravo. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union.
- Ombudsmen (2022, 2021, 2020, 2019, 2018). Izvještaji o rezultatima aktivnosti. Banja Luka.
- Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH. (2002). Službeni glasnik BiH, br. 19/2002, 35/2004, 32/2006, 38/2006 - ispr. i 50/2008 - dr. zakon.
- Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH (2018-2022). (2018). Sarajevo: Savjet ministara BiH.
- Deklaracija o dobroj upravi. (2009). Službeni glasnik BiH, br. 19/09.
- UNDP (2020). Okvir za realizaciju ciljeva održivog razvoja u BiH. Sarajevo.
- Pravila postupka Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH (2011). Službeni glasnik BiH, br. 104/11.

Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH

Nevenko D. Vranješ  
Bojan N. Vlaški

Review paper

## RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA, WITH FOCUS ON HUMAN RIGHTS

### Key words

*Good governance; good government; good governance; the rule of law; human rights.*

### Authors

*Dr. Nevenko Vranješ, Associate Professor at the Faculty of Political Sciences of the University of Banja Luka and Ombudsperson for human rights of Bosnia and Herzegovina*

*Dr. Bojan Vlaški, Assistant Professor at the Faculty of Law of the University of Banja Luka and Vice-Dean for International and Interuniversity cooperation*

### Correspondence

*nevenko.vranjes@fpn.unibl.org  
bojan.vlaski@pf.unibl.org*

### Field

*Political System  
Administrative Law  
and Administration*

### DOI

*10.5937/politeia0-43414*

### Paper received on

*04.09.2022.*

### Paper accepted for publishing on

*01.12.2022.*

### Summary

*Good administration, good government, and good governance are the latest institutes of the rule of law and the state of law. In order to set up an administration model which would, first of all, be dedicated to citizens and to meeting their needs, their status, and their state, the principles of good administration need to be not only accepted but also operationally transposed into the domestic political and legal system. It needs to be stressed that good administration is becoming the leading model in administrative activity of both international organisations and national administrative and legal systems. The scope of work is the right to good administration in Bosnia and Herzegovina, with focus on human rights. An overview of the operationalisation of principles of good administration in Bosnia and Herzegovina is provided in the second part of the paper, through the human rights perspective. The main hypothesis in the paper is that good administration contributes to the rights of citizens but is insufficiently operationalised in the domestic administrative and legal framework, and that there are major violations of the right of citizens to good administration in Bosnia and Herzegovina. Legal exegesis method, comparative and statistical methods are predominantly used in the paper.*