

Милош БУКЕЛЛОВИЋ*

Др Љубинко МИТРОВИЋ**

НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА ИЗ УГЛА ОСТВАРИВАЊА ЉУДСКИХ ПРАВА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА

Апстракт

Управни поступак подразумијева постојање низа правних правила којима се регулише обавезно поступање органа управе, других републичких органа управе, управних организација, као и привредних друштава, установа и других организација којима је законом повјерено вршење јавних овлашћења када у управним стварима, непосредном примјеном материјалних прописа, рјешавају о правима, обавезама или правним интересима појединаца, правних лица или других странака. Уколико ова правна правила иманентна управном поступку не би постојала, долазило би засигурно до произвољности, арбитарности и различитости у поступању државних органа и организација, односно органа управе у идентичним правним стварима, што би опет свакако водило до самовоље и урушавања “државе” као гаранта правне једнакости, односно сигурности свих њених грађана и њихових асоцијација у било којем облику.

С друге стране, људска права и основне слободе јесу урођена права свих људи на планети: мушкараца и жена, због тога што су она људска бића. Она су универзална права, због тога што припадају сваком људском бићу подједнако, без дискриминације по било којем основу, односно без обзира на пол, расу, боју, језик, вјеру, политичко и друго мишљење, национално или социјално поријекло, повезаност са националном мањином, имовину, рођење или неки други статус. Људска права су и недјељива права, јер су једнаког значаја и међусобно зависна, али и неотуђива, односно нераздвојива су од појединца. Људска права су услов слободе, мира и правде у свијету. Сасвим је сигурно, адекватна примјена начела управног поступка у сваком случају води остварењу људских права и основних слобода која представљају једну од најважнијих тековина савременог друштва.

* Потпредсједник Владе Републике Српске и министар правде Републике Српске, milosbukejlovic@gmail.com.

** Редовни професор, Паневропски универзитет Апеирон у Бањој Луци, Правни факултет, ljubinko58@gmail.com, ORCID: 0000-0002-3809-4183.

Кључне ријечи: начела, управни поступак, људска права и основне слободе, Република Српска.

1. О НАЧЕЛИМА УОПШТЕ

Начела (максиме, принципи) јесу директиве, смјернице, мисли водиле, путокази, основна правила, постулати за рад усмјерени одређеном циљу (Бритвић Ветма & Маленица, 2023, 87-105). Поред тога што су критериј за дјеловање и просуђивање, она представљају полазне, најопштије и најважније норме сваког правног поступка. Тако је и са управним поступком који, као јавноправни процес, почива на одређеном броју основних начела која изражавају његов дух и природу. Смисао основних начела управног поступка јесте језгровито приказивање и дефинисање основних правних вриједности на путу рјешавања управних ствари. Начела треба да обезбиједи стабилност и уједначеност у процесу примјене закона на појединачне ванспорне ситуације, при прецизирању општих правила понашања с обзиром на особености индивидуалних животних догађаја (Томић & Миловановић & Цуцић, 2017, 10-14).

Значај основних начела огледа се у томе што она, с једне стране одражавају и учвршћују конзистентност управног поступка, заокруженост и упоришне тачке законског текста који га уређује (основна начела су надређена свим појединачним управно-процесним одредбама, како општег управног поступка тако и посебних управних поступака) и друго, када неко питање није до краја регулисано у управном поступку, односно када је посриједи правни стандард, начела су сигуран путоказ за тумачење права у конкретним случајевима (Томић & Миловановић & Цуцић, 2017, 10-14).

Начела управног поступка, према ставу већине правних теоретичара могу се подијелити на двије групе, и то:

1. *општа начела* – ради се о оним начелима која важе за цјелокупан конкретни правни систем (примјера ради, то су начело законитости или начело јавности) и која операционализирају уставне норме,
2. *основна начела* – под основним начелима подразумијевају се она начела која посебно важе (примјењују се) за управни поступак (такво је нпр. начело правоснажности или коначности рјешења) (Митровић & Тановић, 2022, 33-49).

Основним или руководним начелима, односно принципима уопште сматрају се одређени правни принципи који су заједнички за један цијели правни пропис. Овим начелима се сажето и на прегледан начин изражава суштина на којој правни пропис почива, али и дају одређене смјернице за схватање и примјену конкретног правног прописа. С друге стране, све конкретне одредбе су унапријед одређене оквирима који су постављени основним начелима (Митровић & Тановић, 2022, 33-49).

За правилну примјену закона о општем управном поступку битно је схватити значај и мјесто његових основних или изричитих начела. Наравно, на овом мјесту важно је свакако напоменути да се основна начела, односно основни принципи, уз општи, примјењују и у посебним управним поступцима. Јасније речено, и у општем, и у посебним управним поступцима морају се примјењивати основна начела управног поступка (она су општеобавезна), без којих би било немогуће примијенити материјалноправне прописе на било коју конкретну управну ствар (Митровић & Тановић, 2022, 33-49).

Органи који воде и одлучују у управним поступцима,¹ без поимања суштине основних начела управног поступка не би могли схватити суштину и сврху појединих процесних одредби што би опет имало за посљедицу незаконит рад и неправилно поступање органа управе и других органа који учествују у управном поступку (Митровић & Тановић, 2022, 33-49). Сходно томе, основна начела управног поступка морају бити основа и правац за тумачење и примјену појединих одредби закона о општем управном поступку. На крају, основна управно-процесна начела представљају и минималне процесне стандарде који морају бити загарантовани странци током цијелог поступка.

Основна или изричита начела представљају и правила и принципе којима се тражи уравнотежење два основна циља управног поступања, и то: заштита јавног интереса и објективне законитости и заштита појединачних, односно субјективних интереса појединаца и група.

Повреда основних начела управног поступка има за посљедицу директно санкционисање управних аката донесених од стране управних органа и организација (Митровић & Тановић, 2022, 33-49). Уз то, повреда основних начела управног поступка представља најчешће и повреду, односно кршење основних људских права и слобода појединаца и група, али и принципа правне сигурности свих грађана једног колективитета.

У Закону о општем управном поступку Републике Српске (у даљем тексту: ЗОУП РС) побројана су слједећа основна начела управног поступка, и то: начело законитости; начело заштите права странака и заштите јавног интереса; начело ефикасности; начело истине; начело саслушања странке; начело слободне оцјене доказа; начело самосталности у рјешавању; начело двостепености у рјешавању (право на жалбу); начело коначности и правоснажности рјешења; начело економичности

¹ Према одредбама члана 4 ЗОУП РС под органом који води управни поступак, односно рјешава у управним стварима, подразумијева се: орган управе, други републички органи управе, управна организација, као и привредно друштво, установа и друга организација којима је законом повјерено вршење јавних овлашћења.

поступка; начело пружања помоћи неугој странци; начело о употреби језика и писма и начело приступа информацијама и заштите података.²

1.1. Начело законитости

Начело, односно принцип законитости представља једно од основних, али и најважнијих начела не само у управном поступку о којем је овдје ријеч, него и у свим другим правним поступцима, а у ситуацијама када поступају различити државни органи (кривичном, парничном, прекршајном, привредно-преступном и др.).

У одредби члана 5 ЗОУП РС, начело законитости дефинисано је веома кратко, на једноставан, и на слjedeћи начин: “органи који поступају у управним стварима рјешавају на основу закона и других прописа”. Друкчије речено, у најширем смислу ријечи, начело законитости у управном поступку своди се на то да органи управе, други републички органи управе, управне организације, као и привредна друштва, установе и друге организације којима је законом повјерено вршење јавних овлашћења, када непосредно рјешавају у управним стварима, у свом дјеловању буду вођени законом и другим прописом заснованим на закону. Притом, они морају обезбиједити објективну и правилну примјену материјалних прописа на конкретан случај, без обзира на то из којег је управног подручја материјални пропис о чијој се примјени ради (Борковић, 2002, 232-233).

С друге стране, не треба никако сметнути с ума да је начело законитости у раду органа управе и важно (по многима и најважније, а његово непоштовање води ка потпуној девастацији концепта остваривања основних људских права грађана) уставно начело, односно једно од основних начела правне државе и владавине права, које, у сваком случају пружа гаранције ефективне правне сигурности и стабилности унутар једног правног система. Уз то, према овом начелу “државни органи и организације које врше јавна овлашћења могу у појединачним стварима рјешавати о правима и обавезама грађана или примјењивати мјере принуде и ограничења, само у законом прописаном поступку у коме је свакоме дата могућност да брани своја права и интересе и да против донесеног акта изјави жалбу, односно употреби друго законом предвиђено правно средство.”³

² Управни поступци у Босни и Херцеговини регулисани су Законом о управном поступку Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ, бр. 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013 и 53/2016, Законом о управном поступку Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације БиХ, бр. 2/1998, 48/1999 и 61/2022, Законом о општем управном поступку Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 13/2002, 87/2007-испр., 50/2010 и 66/2018 и Законом о управном поступку Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, Службени гласник БД БиХ, бр. 48/2011-пречишћен текст, 21/2018 и 23/2019.

³ Устав Републике Српске са Амандманима од XXVI до CXXII, Службени гласник Републике Српске, бр. 21/1992 – пречишћен текст до 48/2011 и Службени гласник БиХ, број 73/2019 – Одлука УС БиХ.

Правно дејство примјене овог, основног начела управног поступка има двојаки карактер и оно се састоји у:

1. обавези органа који воде управни поступак да у управном поступку доносе рјешења која су на закону заснована и
2. обавези органа који воде управни поступак да се придржавају одредаба којима се регулише њихова надлежност и поступање, као и права странака у управном поступку. Наиме, сва службена лица када рјешавају о правима и обавезама или о примјени мјера принуде или ограничења, могу то чинити само у законом прописаном поступку у коме су дужна сваком дати право да брани своја права и правне интересе (Митровић & Тановић, 2022, 33-49).

Ово изузетно важно правно начело своју примјену налази и у управним стварима у којима је орган који води управни поступак овлашћен да рјешава по слободној (дискрецијској) оцјени. Наиме, у управним стварима у којима је орган који води поступак законом или на закону заснованом пропису овлашћен да рјешава по слободној оцјени (овдје се ради о овлашћењу органа датом материјалноправним прописом по којем он може између више могућих ситуација изабрати ону коју сматра најцјелисходнијом, свакако придржавајући се одредаба управног поступка приликом доношења рјешења), рјешење мора бити донесено у границама овлашћења и у складу с циљем због кога је овлашћење дато.⁴

Заштита начела законитости остварује се путем жалби и тужби, као и путем ванредних правних лијекова. Законито поступање органа не односи се искључиво на примјену материјалноправних прописа, већ и на примјену правила управног поступка (надлежност, доношење рјешења итд.). Санкције за повреду поменутог начела састоје се, с једне стране, у праву овлашћеног лица да уложи жалбу или поднесе тужбу, зависно у којем поступку (управном или управно-судском) се одлучује о првостепеном рјешењу, и с друге стране, у овлашћењу или дужности другостепеног органа или надлежног суда да првостепено рјешење поништи, измијени или укине (Митровић & Мандић, 2011, 18-30). У случајевима теже повреде материјалноправних прописа, рјешење се може прогласити и ништавим, поводом улагања ванредних правних лијекова.

Случајеви незаконитости могу се сврстати у пет група, и то:

1. ненадлежност,
2. повреда прописа о управном поступку,
3. повреда материјалног права,
4. погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање и

⁴ Закон о (општем) управном поступку, члан 4 став 2 ЗУП БиХ, члан 5 став 2 ЗОУП РС, члан 4 став 2 ЗУП ФБиХ, члан 4 став 2 ЗУП БД БиХ.

5. незаконитост у циљу или сврси управног акта (Митровић & Мандић, 2011, 18-30).

Све побројане незаконитости представљају један од основних разлога како за поништавање, тако и за мијењање, односно укидање одлука (у правилу, рјешења) донесених од стране надлежног органа управе.

1.2. Начело заштите права странака и заштите јавног интереса

Начело заштите права странака и заштите јавног интереса⁵ представља једно од најважнијих начела управног поступка које у себи обједињава суштину свих осталих основних начела управног поступка, па и цјелокупног управног поступка. С друге стране, ради се и о начелу које се директно додирује са принципом остваривања људских права и основних слобода грађана, односно начелу кроз које се орган поступка стара о заштити права и правних интереса појединаца и других учесника у управном поступку. Према овом начелу, примарни задатак органа који рјешава у конкретној управној ствари јесте успоставити равнотежу у реализацији ова два циља, односно заштитити јавни интерес, с једне стране, а истовремено, с друге стране заштитити и уже, појединачне интересе, односно права странака.⁶ Настојање органа за остварењем наведеног циља обиљежава цјелокупан управни поступак, с тим да је то посебно наглашено у оквиру овог начела.

Начело заштите права странака и заштите јавног интереса захтијева вишеструку улогу органа који води управни поступак. Наиме, орган је дужан да омогући странци да она што лакше заштити и оствари своја права и правне интересе, али не на штету права и правних интереса трећих лица, нити јавног интереса.

У одредбама ЗОУП РС није одређен посебан орган који би имао задатак да заштити јавни интерес, као што је то рецимо у кривичном поступку гдје ту улогу има јавни тужилац. Наиме, према ставу законодавца, орган који је дужан да се стара о заштити јавног интереса јесте увијек орган који води управни поступак, односно рјешава управну ствар. С друге стране, законом је посебно дефинисано да су, при вођењу поступка и рјешавању у управним стварима органи дужни да странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права, водећи при том рачуна да остваривање њихових права не буде на штету права других лица нити у супротности

⁵ Појам “јавног интереса” представља још један појам у низу тзв. “неодређених појмова” који су препуштени на слободно тумачење органима који воде управни поступак (наиме, ЗОУП РС не даје дефиницију јавног интереса већ само одређује да орган при вођењу и рјешавању у управном поступку води рачуна о јавном интересу). Слободу у оцјењивању појма “јавног интереса” потребно је схватити условно, из разлога што се органи у својој “слободној оцјени” морају придржавати одредби материјалних прописа.

⁶ У управном поступку не постоји строго супротстављање јавних и појединачних интереса са супротним захтјевима како је то, рецимо, у кривичном или грађанском поступку.

са јавним интересом који је утврђен законом⁷ у складу са Уставом Босне и Херцеговине, Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода и Анексом 6 Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини.⁸ Сходно томе, орган који води управни поступак дужан је да приликом вођења и рјешавања у управном поступку води рачуна о јавном интересу, али и да се стара о заштити права и правних интереса појединаца и других учесника у управном поступку.

У вези са обавезом овлашћеног службеног лица да странкама у поступку омогући да што лакше заштите и остваре своја права стоји и његова дужност према којој уколико овлашћено службено лице сазна или оцијени да странка или неки други учесник у поступку имају основа за остваривање неког права, упозориће их на то. Исто тако, уколико се на основу закона странкама налажу какве обавезе, према њима ће се примјењивати оне мјере предвиђене прописима које су за њих повољније, под условом да се таквим мјерама постиже циљ закона.⁹

1.3. Начело ефикасности

Као потпуно ново начело (унесено је по први пут у Закон о општем управном поступку бивше СФРЈ новелом закона из 1977. године) појављује се начело ефикасности или дјелотворности које сасвим сигурно је, значајно доприноси концепту “добре управе”. За разлику од ЗОУП РС ефикасност, односно дјелотворност и економичност поступка у Републици Србији спојени су у једно начело са двије компоненте које треба комбиновати, односно равнотежно примјењивати (Томић & Миловановић & Цуцић, 2017, 10-14). Ефикасност подразумијева оптималан однос између постављених циљева и постигнутих резултата у конкретном поступку.

Наш законодавац не прецизира у потпуности у чему се састоји начело ефикасности, али он свакако предвиђа обавезу по органе управе да када рјешавају у управним стварима, дужни су да обезбиједе успјешно и квалитетно остваривање и заштиту права и правних интереса физичких лица, правних лица или других странака. Исто тако, обавеза је органа да поступак који спроводе буде ефикасан и брз, уз свестрано разматрање ствари и потпуно рјешавање постављених задатака (Митровић & Тановић, 2022, 33-49). При томе, начело ефикасности не смије ићи на штету доношења правилне и законите одлуке органа, односно ово начело не смије доћи у колизију са начелом законитости или начелом утврђивања истине (Митровић & Тановић, 2022, 33-49).

⁷ Закон о (општем) управном поступку, члан 6 став 1 ЗОУП РС, члан 5 став 1 ЗУП БД БиХ, члан 5 став 1 ЗУП ФБиХ.

⁸ Закон о (општем) управном поступку, члан 5 став 1 ЗУП БиХ.

⁹ Закон о (општем) управном поступку, члан 5 ст. 2 и 3 ЗУП БиХ, члан 6 ст. 2 и 3 ЗОУП РС, члан 5 ст. 2 и 3 ЗУП ФБиХ, члан 5 ст. 2 и 3 ЗУП БД БиХ.

Потпуна реализација начела ефикасности, у сваком случају доприноси остварењу и других основних начела, односно општих правила управног поступка, али и остварењу концепта досљедног поштовања људских права и слобода. Из тог разлога, ово се начело не може посматрати одвојено од других начела (уосталом слично као и друга начела).

Ово основно начело подразумејева провођење управног поступка без одуговлачења, али и онемогућавање сваке злоупотребе процесних права која припадају учесницима у управном поступку. С друге стране, ово начело јесте универзално, односно опште начело за већину поступака, попут кривичног, прекршајног, грађанског итд.

Појам ефикасности није идентичан појму економичности. Ефикасност подразумејева успјешност и цјеловитост процесног одлучивања – његовог резултата, у смислу успјешног и цјеловитог остваривања и заштите права и интереса странака. С друге стране, економичност се састоји у брзини (неодуговлачењу) вођења поступка и уз што мање трошкова по учеснике, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања (Томић & Миловановић & Цуцић, 2017, 10-14). На крају крајева, основна разлика између ова два начела јесте у томе што се код појма ефикасности у први план ставља квалитет посла.

Уз све напријед наведено, интересантно је за напоменути да ЗОУП РС није предвидио никакве санкције за повреду, односно непоштовање начела ефикасности (а што би имало смисла макар из разлога остварења основних људских права и слобода учесника у поступку). Због тога, може се констатовати да је поменуто начело више декларативног карактера, и оно треба да утиче на свијест и савјесност државних службеника (Митровић & Тановић, 2022, 33-49).

1.4. Начело (материјалне) истине

Значајан број управно процесних законодавстава, али и поједини правни теоретичари “начело истине” називају још и “начелом материјалне истине”. Шта је то “материјална истина”, шта се подразумејева под појмом материјална истина? Сложићемо се са констатацијом да је појам истине јединствен и да је истина само једна. Нешто је или истина или није истина. Сазнање које вјерно одговара објективној стварности може се само називати истином. Свако друго сазнање није прави одраз стварности и оно је неистинито. Разлика се може правити само у томе на који се начин и којом методом може доказивати истина (Митровић & Тановић, 2022, 33-49).

Према ставу већине законодаваца, начело истине¹⁰ подразумејева обавезу органа који води поступак да приликом утврђивања одлучних или битних чињеница

¹⁰ За разлику од материјалне истине, формална или законска истина се заснива на форми доказивања, и у том поступку до истине се долази формалним поступком. Рецимо, признање

пронађе, односно утврди стварну, односно материјалну истину. С друге стране, материјална истина значи да се у управном поступку морају утврдити правилно и потпуно све оне чињенице и околности које су од значаја за доношење законитог и правилног рјешења. Чињенице које се утврђују у конкретном управном поступку називају се одлучним, битним или правнорелевантним чињеницама.

Закони о општем управном поступку у Босни и Херцеговини кроз одговарајуће законске одредбе начело истине дефинишу на следећи начин: “у поступку се мора утврдити право стање ствари, и у том циљу морају се (потпуно и правилно) утврдити све чињенице и околности које су од важности за доношење законитог и правилног рјешења”.¹¹ Анализирајући наведене законске одредбе о “начелу истине” сасвим је извјесно да се и наши законодавци позивају на стварну, односно материјалну истину свакако кроз метод доказивања уочавањем чињеничног стања онаквог какво оно у стварности постоји.

У анализи шта је оно што одговара истини, потребно је посебно бити опрезан. Наиме, постоји могућност да се формалним начином доказивања утврди истина, али се материјалним доказима дође до неистине, и обрнуто. Због тога је изузетно важно да орган који води управни поступак непристрасно и истинито утврди све чињенице, и то како оне које иду у прилог странци, тако и оне које су штетне за њу.

И на крају, свакако треба нагласити и да се у ЗОУП РС налази низ одредби које указују на обавезност утврђивања стварне, односно материјалне истине (примјера ради, поука неугој странци, обавеза да се странка прије доношења рјешења изјасни о свим чињеницама и околностима које су од важности за доношење рјешења, одредба према којој нема ограничења средстава и могућности доказивања итд.).

С друге стране, управно процесни закони углавном предвиђају и неколико случајева одступања од начела материјалне истине (истине ради, њих ови закони посебно не предвиђају). Први од ових случајева имамо у управним стварима у којима није наглашен јавни интерес, а у питању су двостраначки интереси, када је могуће да дође до поравнање странака. Наиме, у оваквим случајевима, ради се о одступању од начела материјалне истине, које је ипак безначајно у односу на његову суштину.

Други случај одступања од начела материјалне истине постоји у оним ситуацијама када се предузимају хитне мјере у јавном интересу које се не могу одлагати, а чињенице на којима треба да се заснива рјешење у управном поступку, утврђене су или су бар учињене вјероватним (Митровић & Тановић, 2022, 33-49).

И на крају, трећи случај одступања од примјене начела материјалне истине јавља се због постојања начела забране *реформатио ин пеиус* (тзв. преиначење на лошије) првостепеног рјешења у жалбеном поступку. Наиме, уколико у жалбеном

странке или двије идентичне изјаве свједока сматрају се као доказана (истинита) ствар, без обзира на то да ли остали докази указују на неку сасвим другу истину.

¹¹ Закон о (општем) управном поступку, члан 9 ЗУП БиХ, члан 8 ЗОУП РС, члан 7 ЗУП ФБиХ, члан 7 ЗУП БД БиХ.

поступку другостепени орган закључи да би требало донијети другачије рјешење које је неповољније по жалиоца, он то не може урадити, тј. мора одступити од начела истине због забране приначења рјешења на штету жалиоца (Митровић & Тановић, 2022, 33-49).

1.5. Начело саслушања странке

Начело саслушања странке или право странке на изјашњавање (како се назива ово начело у Србији) подразумијева, с једне стране, дужност органа који води управни поступак да прије доношења рјешења странци омогући да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење рјешења, те, с друге стране, право странке да се изјасни о тим чињеницама и околностима, а све с циљем потпуног остварења и заштите њених права и правних интереса (Митровић & Тановић, 2022, 33-49).

Сходно одредбама закона,¹² прије доношења рјешења странци се, свакако ради њене правне сигурности и остварења концепта људских права и основних слобода, мора пружити могућност да се изјасни о чињеницама и околностима које су важне за доношење рјешења (наиме, важно је странци дати могућност да се изјасни о чињеницама које су од значаја за одлучивање у конкретној управној ствари, а да ли ће она то своје право искористити, зависи од странке). У истој одредби такође је прописано да се рјешење може донијети без претходног саслушања странке, односно без претходног изјашњавања странке само у оним случајевима када је то ЗОУП РС или другим законом дозвољено (на примјер, када је орган законом овлашћен да поступа по скраћеном поступку, он није дужан придржавати се начела саслушања странака).

Према овом основном начелу управног поступка, орган који води управни поступак свакако је дужан да:

- омогући странци да учествује у испитном поступку,
- саслуша странку и да јој пружи прилику да се изјасни о свим важним питањима и околностима, и
- да обавијести странку на вријеме о планираним усменим расправама, као и о садржини предмета (управне ствари) о коме се расправља (Митровић & Тановић, 2022, 33-49).

1.6. Начело слободне оцјене доказа

¹² Закон о (општем) управном поступку, члан 10 ЗУП БиХ, члан 9 ЗОУП РС, члан 8 ЗУП ФБиХ, члан 8 ЗУП БД БиХ.

Према начелу истине, односно начелу слободне оцјене доказа орган који води поступак дужан је да правилно, истинито и потпуно утврди све чињенице и околности које су од значаја за законито и правилно поступање у управној ствари.

Оцјена доказа јесте посљедња активност органа који води поступак у процесу доказивања спорних чињеница одређене управне ствари. С друге стране, оцјена доказа подразумијева активност која се састоји у одређивању вриједности откривених и изведених доказа у односу на чињенице које су предмет доказивања и који чине садржину управне ствари. Практично, тек оцјеном изведених доказа остварује се крајњи циљ цјелокупне процесне дјелатности доказивања – утврђивање правно релевантних спорних чињеница које су битне за законито, правилно и потпуно расвјетљење и разрјешење управне ствари (Икановић, 2024, 39-40).

Савремена процесна законодавства разликују два основна начела (теорије) у вези са оцјењивањем доказа, и то:

- начело или теорија законских доказа и
- начело слободне оцјене доказа.

У неким ранијим законодавствима начело или теорија законских доказа која је данас углавном напуштена имала је примат и она је подразумијевала законску снагу сваког доказа. Сходно томе, законска оцјена доказа значи да је законом тачно одређено колико и каквих доказа мора постојати да би се нека чињеница сматрала утврђеном. Дакле, према овом начелу законом је унапријед одређивано које се чињенице морају сматрати доказаним и која се доказна средства могу узети у обзир (Митровић & Тановић, 2022, 33-49).

Начело (слободне) оцјене доказа састоји се у овлашћењу органа који води поступак да оцјењује по свом слободном увјерењу, а узимајући у обзир резултате цијелог доказног поступка, да ли ће навођење једне чињенице примити као истинито или не (Митровић & Мандић, 2011, 18-30). Када је ЗОУП РС у питању, законодавац у одредби члана 10 прописује да одлуку о томе које ће чињенице узети као доказане доноси овлашћено службено лице по свом слободном увјерењу, а на основу савјесне и брижљиве оцјене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата цјелокупног управног поступка.

Према начелу слободне оцјене доказа, овлашћено службено лице самостално и по свом слободном увјерењу одлучује које ће доказе изводити и које ће чињенице утврђивати. Исто тако, на основу савјесне и брижљиве оцјене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата цјелокупног поступка, орган који води поступак самостално доноси одређену одлуку (Митровић & Мандић, 2011, 18-30). Дакле, ово начело састоји се у захтјеву да се у поступку, нарочито оном који претходи доношењу рјешења, установи објективна, тј. стварна истина – право стање ствари. Да би се то постигло, неопходно је да се тачно утврде све правно релевантне чињенице (оне које су значајне за доношење законитог и правилног рјешења – одлучне чињенице), без обзира на то да ли иду у прилог странци или на њену штету (Томић &

Миловановић & Цуцић, 2017, 10-14). Да би се утврдило стварно стање конкретног животног случаја, овлашћеном службеном лицу мора да буде пружена одговарајућа слобода у оцјени доказа (Томић & Миловановић & Цуцић, 2017, 10-14).

Ипак, слободна оцјена доказа не значи да орган који води управни поступак, доносећи на основу своје слободне оцјене закључак (односно одлуку), није ничим везан. Напротив, орган који води поступак је дужан да из утврђених чињеница изведе логичан закључак у погледу чињеничног стања и да образложи зашто појединим доказима јесте (или није) поклонио вјеру (Митровић & Тановић, 2022, 33-49). У том погледу свакако треба имати у виду одредбу предвиђену у члану 195 ЗОУП РС према којој образложење рјешења садржи и утврђено чињенично стање, а према потреби и разлоге који су били одлучујући приликом оцјене доказа, разлоге због којих није уважен неки од захтјева странака, те прописе и разлоге који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на одлуку која је дата у диспозитиву.

Могућност одступања од начела слободне оцјене доказа предвиђена је само за једно доказно средство, а то су јавне исправе. Наиме, постоје одређене чињенице о којима овлашћено службено лице не може по својој слободној оцјени одлучивати да ли ће их узети као доказно средство или неће.

1.7. Начело самосталности у рјешавању

Начело самосталности у рјешавању у управном поступку јесте посљедица општег положаја управе у нашем правном и политичком систему. Наиме, за разлику од судова који су независни, надлежни органи управе су самостални при вођењу поступка и при рјешавању.

Начело самосталности представља најизраженији дио функционалне самосталности органа и овлашћеног службеног лица. Наиме, начелом о самосталности органа у рјешавању, законодавац је желио истаћи самосталност органа приликом вођења управног поступка и његовог рјешавања, као и самосталност овлашћеног службеног лица органа приликом обављања појединих радњи у управном поступку (Митровић & Тановић, 2022, 33-49). Законом је прописано да орган води управни поступак и доноси (поступа у управној ствари) рјешење самостално, без утицаја виших инстанци, а у оквиру свог овлашћења утврђеног законом или другим прописом. С друге стране, овлашћено службено лице органа самостално утврђује чињенично стање, односно правно релевантне чињенице и околности, и на подлози утврђених чињеница и околности примјењује законе и друге прописе на конкретну управну ствар.¹³

¹³ Закон о (општем) управном поступку, члан 14 ЗУП БиХ, члан 11 ЗОУП РС, члан 10 ЗУП ФБиХ, члан 10 ЗУП БД БиХ.

Самосталност органа управе огледа се у томе да органу нико не може и не смије одређивати, тј. давати налоге како ће да води управни поступак и как(в)о ће рјешење донијети, нити орган евентуална таква наређења смије да прихвата. Границе самосталности органа управе одређене су законом и другим прописима. Самосталност службеног лица овлашћеног за вођење поступка има двије компоненте, и то: а) самосталност код утврђивања чињеница и околности, у складу са начелом истине и начелом слободне оцјене доказа; б) самосталност у примјени материјалних прописа на утврђено чињенично стање, тј. при самом управном одлучивању (Томић & Миловановић & Цуцић, 2017, 10-14). Исто тако, самосталност овлашћених службених лица органа приликом вршења појединих радњи у поступку односи се на чињеницу да овлашћено службено лице органа не треба добијати одређена конкретна упутства нити одобрења или наређења од функционера који руководе органом управе или других службених лица приликом предузимања одређених радњи у конкретном управном поступку (Митровић & Тановић, 2022, 33-49).

Допунама Закона о управном поступку Босне и Херцеговине,¹⁴ а у оквиру овог начела, прописана је и обавеза странака да у поступку говоре истину, те да не злоупотребљавају права која су им призната Законом о управном поступку Босне и Херцеговине, другим законом, односно прописом. Уз то, орган управе има обавезу да спријечи сваку злоупотребу права која странка има у поступку.

1.8. Начело двостепености у рјешавању (право на жалбу)

Једно од основних начела управног поступка јесте начело двостепености у рјешавању или право на жалбу. Оно представља и опште уставно начело, односно уставну категорију која је садржана у свим важећим уставима у Босни и Херцеговини (али и у уставима свих савремених земаља), и оно се односи готово на све поступке пред државним органима, а тиче се остварења људских права и слобода.

Према одредби члана 113 Устава Републике Српске “против појединачних аката судова, управних и других државних органа, као и организација које врше јавна овлашћења, донесених у првом степену, може се изјавити жалба надлежном органу. Законом се, изузетно, може искључити жалба, ако је на други начин обезбијеђена заштита права и законитости.” Надаље, у одредбама сва четири босанскохерцеговачка закона о општем управном поступку прописано је да против рјешења донесеног у првом степену (првостепеног рјешења) странка има право на жалбу другостепеном органу. С друге стране, само се законом може прописати искључење овог права, односно да у појединим управним стварима жалба није допуштена, и то само у оним

¹⁴ Закон о (општем) управном поступку, члан 14а ЗУП БиХ.

случајевима када је на други начин обезбијеђена заштита права и правних интереса странке, односно заштита законитости.¹⁵

У ситуацији када, с обзиром на позицију одређених органа нема органа другог степена, односно оног органа који би одлучивао о жалби на првостепено рјешење, жалба против првостепеног рјешења може се изјавити само када је то законом предвиђено, с тим да ће се наведеним законом одредити и орган који ће рјешавати по жалби.

Под условима прописаним законима о општем управном поступку странка има право на жалбу и када првостепени орган у одређеном року (мјесец, односно два мјесеца) не донесе рјешење по њеном захтјеву, односно не донесе рјешење у поступку покренутом по службеној дужности, а у интересу странке (тзв. ћутање/шутња администрације или првостепено ћутање).¹⁶

У нашем управном поступку као што смо већ истакли прихваћен је принцип двостепености што значи да против рјешења донесеног по жалби, односно другостепеног рјешења жалба није допуштена – жалба се не може изјавити. То истовремено значи да је свако другостепено рјешење или рјешење донесено по жалби коначно и не може се преиспитивати жалбом.

Управни поступак је дакле редовно двостепен (нема могућности трећег степена), па се испитивање законитости управног акта у управном поступку завршава одлуком другостепеног органа по жалби (другостепени поступак јесте коначан поступак). Такво рјешење које је донесено по жалби има својство коначности (као степена непромјенивости у управном поступку) и против њега се не може изјавити нова жалба, односно даље се може једино преиспитивати у поступку тзв. вањске контроле законитости рада управе од стране судова тј. вођењем управног спора пред надлежним судом (Митровић & Тановић, 2022, 33-49).

1.9. Начело коначности и правоснажности рјешења

За разлику од законодавних рјешења у Републици Србији и Републици Хрватској у којима је појам коначности у потпуности избачен из уређења општег управног поступка, босанскохерцеговачки закони о општем управном поступку поред начела правоснажности нормирају и начело коначности које је у општи управни поступак уведено Законом о управном поступку бивше СФРЈ од 1956. године. Сходно томе, према одредби члана 14 ЗОУП РС рјешење против кога се не може изјавити жалба (коначно рјешење), односно рјешење против кога се не може изјавити жалба нити покренути управни спор (правоснажно рјешење), а којим је странка стекла

¹⁵ Закон о (општем) управном поступку, члан 15 став 1 ЗУП БиХ, члан 12 ЗОУП РС, члан 11 ст.ав 1 ЗУП ФБиХ, члан 11 став 1 ЗУП БД БиХ.

¹⁶ Закон о (општем) управном поступку, члан 15 став 2 ЗУП БиХ, члан 12 став 3 ЗОУП РС, члан 11 став 3 ЗУП ФБиХ, члан 11 став 2 ЗУП БД БиХ.

одређена права, односно којим су странци одређене неке обавезе¹⁷ може се поништити, укинути или измијенити само у случајевима који су предвиђени законом (ванредни правни лијекови)¹⁸. Предње законодавно рјешење значи да се рјешење донесено у управном поступку више не може поништавати, мијењати или укидати, а такво својство стиче оно рјешење против кога се не може изјавити жалба нити покренути и водити управни спор.

У управно-процесној теорији и пракси разликују се двије врсте правоснажности, а у зависности од критерија који се узима као основ. С једне стране, говоримо о формалној (процесној) правоснажности управног акта која се посматра са аспекта странке и састоји се у немогућности странке да побија управни акт редовним правним средством (против управног акта странка не може користити жалбу), односно немогућности странке да тужбом покрене управни спор против правоснажног управног акта (Митровић & Тановић, 2022, 33-49). Сходно томе, формалну правоснажност у управном поступку стиче оно рјешење против којег се не може изјавити жалба нити покренути управни спор. Ова два услова су кумулативна, тј. оба ова услова морају постојати у сваком поједином случају да би једно рјешење могло да стекне формалну правоснажност. С друге стране, да би управни акт био и материјално правоснажан, потребно је, осим испуњења услова за формалну правоснажност, испуњење још једног услова који се своди на успостављање управним актом неког права и обавезе за странку (Митровић & Тановић, 2022, 33-49). Дакле, материјалну правоснажност стиче оно рјешење које је постало формално правоснажно (против којег се не може изјавити жалба, нити покренути управни спор) и којим је нека странка стекла одређена права, или којим је странци одређена нека обавеза. Последица материјалне правоснажности огледа се у томе да орган који је донио правоснажно рјешење не може измијенити своје рјешење ни у корист, а нарочито не на штету странке, осим у случајевима предвиђеним законом (ванредни правни лијекови). Из предњег је видљиво да материјална правоснажност веже сам орган који је донио рјешење (дакле, доносилац управног акта не може мијењати садржину свог управног акта), док формална правоснажност везује странке (протек времена за жалбу) (Митровић & Мандић, 2011, 18-30). Материјалну правоснажност могу да стекну како правно везани акти, тако и акти који се доносе на основу слободне оцјене.

Коначност управног акта као једно од начела управног поступка значи да је поступак доношења управног акта, односно рјешења завршен. Коначност управног акта у већини случајева наступа након завршетка другостепеног поступка – када је против првостепеног рјешења жалба била допуштена, странка је у року изјавила, а

¹⁷ Правоснажност стичу само они управни акти којима је странци признато неко право или је странци утврђена нека обавеза (позитивни акти), док негативни акти не стичу правоснажност.

¹⁸ Закон о (општем) управном поступку, чл. 16 и 17 ЗУП БиХ, члан 13 ЗОУП РС, чл. 12 и 13 ЗОУП ФБиХ, чл. 12 и 13 ЗУП БД БиХ.

другостепеним рјешењем је одлучено о жалби (Митровић & Мандић, 2011, 18-30). Рјешење против којег нема више могућности улагања жалбе у управном поступку тако је коначно (против коначног управног акта, односно рјешења може се покренути управни спор). С друге стране, коначност управног акта може наступити и након завршетка првостепеног поступка, односно након доношења и достављања странци првостепеног рјешења, и то у два случаја:

1. када против првостепеног рјешења није допуштена жалба или
2. када је жалба допуштена, али је странка пропустила у року жалбу изјавити (Митровић & Тановић, 2022, 33-49).

Начела коначности и правоснажности рјешења имају два основна задатка, и то да се онемогући одуговлачење управног поступка како у интересу странке, тако и у интересу органа (дакле, овим начелима искључује се могућност да се орган оптерећује поновним рјешавањем истог предмета – тзв. објективна правоснажност). Поред наведеног, начело правоснажности и коначности управног акта, односно рјешења свакако обезбјеђује и уноси релативну правну сигурност и извјесност како по странке, тако и по правни поредак државе, с обзиром на то да се не може дирати у право појединаца (тзв. субјективна правоснажност) (Митровић & Мандић, 2011, 18-30).

Од принципа непромјенивости рјешења у управном поступку може се одступити само у изузетним случајевима, односно када то закон изричито предвиђа. Такав је случај са ванредним правним лијековима, као што су: понављање поступка, поништавање и укидање рјешења по праву надзора итд.

1.10. Начело економичности поступка

Одредбама важећих закона о општем управном поступку у Босни и Херцеговини нормирано је да се управни поступак води без одуговлачења (брзо и једноставно) и са што мање трошкова (што јефтиније) за странку и друге учеснике у управном поступку,¹⁹ али истовремено и на такав начин да се у поступку прибаве сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног рјешења (Митровић & Мандић, 2011, 18-30). Наведено законско рјешење упућује нас на важан закључак: начело економичности не смије, наравно, да буде на штету исцрпног и објективног претресања управне ствари, а у коначници, економично поступање органа управе не смије довести у питање остварење других управно-процесних начела, а прије свега начела законитости и начела материјалне истине.

¹⁹ Закон о (општем) управном поступку, члан 11 ЗУП БИХ, члан 14 ЗОУП РС, члан 14 ЗУП ФБиХ, члан 14 ЗУП БД БиХ.

Садржински гледано, начело економичности које се састоји у брзини (неодуговлачењу) вођења поступка и уз што мање трошкова по учеснике, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања, у себи садржи два начела, и то:

- начело брзог приступа органа који воид управни поступак рјешавању управне ствари и
- начело штедње.

Начело економичности, у сваком случају захтијева да управни поступак буде брз, једноставан, јефтин и цијелисходан. С друге стране, сваки управни поступак мора се довести до краја са јасно утврђеним чињеницама. И на крају, скраћени поступак јесте управо директан производ начела економичности.

1.11. Начело пружања помоћи неугој странци

Према законској норми, приликом вођења управног поступка и рјешавања у управним стварима овлашћено службено лице органа који води поступак мора водити рачуна да грађанима и другим странкама у управном поступку омогући да што лакше заштите и остваре своја права, водећи при том рачуна да остваривање њихових права не буде на штету права других лица нити у супротности са јавним интересом.²⁰ Уз то, орган пред којим се води управни поступак дужан је (пази по службеној дужности) да се стара да незнање и неукост странке и других учесника у поступку не буду на штету права која им по закону припадају у поступку.²¹ Сходно наведеном, сасвим је јасно да ЗОУП РС говори о незнању и неукости странке или другог учесника у управном поступку. Код незнања узима се у обзир неупућеност странке (или других учесника), тј. непознавање извјесних, за њу битних чињеница, које би иначе требало да су јој познате. Код неукости нагласак је на невичности, несналажењу, посебно на непознавању прописа од стране странке или других лица у поступку рјешавања управне ствари (Томић & Миловановић & Цуцић, 2017, 10-14). Поред наведеног, када овлашћено службено лице, с обзиром на чињенично стање, сазна или оцијени да странка или други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозорава их на то.

Суштина овог начела огледа се у чињеници да непознавање права (објективно) не смије бити на штету странака или других учесника у поступку, али свакако ни на штету јавног интереса или интереса других лица. Непοштовање овог начела са сигурношћу може се рећи доводи до угрожавања права појединца. Овлашћено службено лице које води управни поступак дужно је, по потреби, странку, али и друге учеснике у поступку упозорити на њихова права и дужности у управном

²⁰ Закон о (општем) управном поступку, члан 6 став 1 ЗОУП РС.

²¹ Ибидем, члан 15 ЗОУП РС.

поступку како због непознавања истих не би трпјели њихови интереси (Митровић & Мандић, 2011, 18-30). Сходно томе, у управном поступку чини се нужним постојање сталне сарадње органа са странком или другим учесницима у сврху заштите њихових права и правних интереса, као и обезбјеђења законитости.

Како би се таква лица сачувала од неповољних посљедица по њихова права и интересе, овлашћено службено лице је дужно да им пружи потребну помоћ у свим оним ситуацијама када је то по његовој оцјени потребно. Будући да се странка по правилу сама брине о својим правима и одлучује које ће радње предузети у поступку, дужност службеног лица о којој је ријеч исцрпљује се у упозорењу, поучавању, позивању ради обавјештавања и друго (Митровић & Мандић, 2011, 18-30). Најзад, према овом начелу, овлашћено службено лице је дужно да, нарочито због честе промјене прописа, странку информише да је у току поступка дошло до измјене прописа који су од значаја за поступање у конкретној управној ствари. На тај начин странци се оставља могућност да остане при свом захтјеву, који ће се рјешавати по прописима који су важили у тренутку његовог подношења или да од њега одустане, те да поднесе нови захтјев, о којем ће бити одлучено примјеном нових прописа, који су повољнији за њу (Митровић & Тановић, 2022, 33-49).

1.12. Начело о употреби језика и писма

Начело о употреби језика и писма (и права која странке и други учесници остварују по овом основу) прописано је свим процесним законима у Босни и Херцеговини и оно се примјењује као опште начело у свим поступцима (кривичном, грађанском, прекршајном итд.), а не само у управном поступку. У погледу садржаја ових права поучавају се странке, свјedoци, али и други учесници у управном поступку, а могу се одрећи тих права ако знају језик на коме се води управни поступак.

Начело употребе свог језика и писма као једно од централних људских права (а у Босни и Херцеговини посебно истакнуто, и свим уставима у Босни и Херцеговини дефинисано) странкама и другим учесницима у управном поступку загарантовано је важећим уставима у Босни и Херцеговини и Статутом Брчко дистрикта БиХ.²² Примјера ради, одредба члана 112 Устава Републике Српске гласи: Свакоме је зајамчено право да у поступку пред судом или другим државним органом или организацијом која у вршењу јавних овлашћења рјешава о његовим правима и дужностима, употребљава свој језик и да се упознаје са чињеницама на свом језику. Према одредби члана 7 Устава Републике Српске, службени језици Републике Српске су: језик српског народа, језик бошњачког народа и језик хрватског народа. Службена писма су ћирилица и латиница.

²² Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број 2/2010 – пречишћени текст.

Досљедно поштујући уставне одредбе о равноправности језика и писма конститутивних народа одредбом члана 16 ЗОУП РС прописано је да се управни поступак води на једном од језика конститутивних народа у складу са Уставом и законом. Припадницима других конститутивних народа у Босни и Херцеговини као странкама или другим учесницима у управном поступку припада право да се служе својим језиком.

Уколико се управни поступак не води на језику странке, односно других учесника у поступку, орган је дужан да им омогући да преко преводиоца прате поступак на свом језику, као и да им позиве и друга писмена доставља на њиховом језику и писму (Митровић & Мандић, 2011, 18-30). С друге стране, странка и други учесници у поступку који нису држављани Босне и Херцеговине и ентитета, а не знају језик на коме се води управни поступак, или не разумију један од службених језика Републике Српске имају право да ток поступка прате преко тумача/преводиоца. Овим лицима обезбјеђује се усмено превођење онога што оно и други учесници поступка изнесе, као и исправа и другог писаног доказног материјала (Икановић, 2024, 45).

Суштина овог начела огледа се у неколико обавеза органа који води поступак, те је он тако дужан да обезбјиједи странкама:

- да у управном поступку употребљавају свој језик;
- да на свом језику подносе молбе, жалбе, тужбе, приједлоге, представке и друге поднеске;
- да им се на њихов захтјев достављају на њиховом језику отправци рјешења и других аката којима се рјешава о њиховим правима и обавезама (Митровић & Мандић, 2011, 18-30).

2. ЗАКЉУЧАК

Досљедна примјена основних начела управног поступка или у најмању руку највећег броја њих (посебно истичемо начело законитости, начело заштите права странака и заштите јавног интереса, начело истине, начело двостепености у рјешавању (право на жалбу), начело коначности и правоснажности рјешења, начело пружања помоћи неукој странци и начело о употреби језика и писма), у сваком случају има за циљ остварење принципа владавине права и правне државе, свакако уз додатну обавезу која се тиче остваривања основних људских права и слобода. Непοштовање начела законитости, заштите права странака и остваривања и заштите јавног интереса, или непримењивање начела пружања помоћи неукој странци, односно начела о употреби језика и писма (што је за босанскохерцеговачке прилике изузетно значајно), лако може довести до угрожавања права појединаца. Такво поступање, осим што се њиме не остварују права већ код првобитног органа обраћања, односно првостепеног органа, подразумијева даље поступке по жалби, доводи до неефикасне и лоше управе, што у крајњој инстанци може довести и до

повреде одредаба Устава БиХ, устава ентитета, Европске конвенције о људским правима и других докумената. У погледу остваривања људских права, преузимањем обавеза из ратификованих међународних уговора, све савремене државе, па тако и Босна и Херцеговина и Република Српска, су дужне да поштују људска права, односно да се суздржавају од предузимања мјера којима се крше људска права; штите људска права, односно да спречавају друге да крше људска права и успостављају ефикасне механизме за заштиту људских права те испуњавају обавезе о људским правима, односно да предузимају кораке ради омогућавања и унапређења остваривања људских права.

ЛИТЕРАТУРА

Књиге и радови

Borković, I., (2002), *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb;

Britvić Vetma, B. & Malenica, I., (2023), *Načelo zakonitosti u hrvatskom i poredbenom upravnom pravu*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 44, br. 1;

Икановић, В., (2024), *Кривично процесно право*, Паневропски универзитет АПЕИРОН, ISBN 978-99976-87-38-8; UDK 343.1(497.6)(075.8); COBISS.BH-ID 141086977; Бања Лука;

Митровић, Љ. & Тановић, М., (2022), *Управно процесно право*, Факултет за управу, придружена чланица Универзитета у Сарајеву, ISBN 978-9958-578-20-5; CIP запис доступан у COBISS систему Националне и универзитетске библиотеке БиХ под ID бројем 52247302, Сарајево;

Митровић, Љ. & Мандић, М., (2012), *Управно процесно право*, Паневропски универзитет АПЕИРОН, ISBN 978-99955-49-78-7; UDK 342.9 (075.8) 35 (075.8); COBISS.BH-ID 2395416; Бања Лука;

Митровић, Љ. & Мандић, М., (2011), *Управни поступак и управни спор*, Паневропски универзитет АПЕИРОН, ISBN 978-99955-49-56-5; UDK 342.9 (075.8) 35.077.2/.3 (075.8); COBISS.BH-ID 1898520; Бања Лука;

Томић, З. Р. & Миловановић, Д. & Цуцић, В., (2017), *Управни поступак*, Приручник за полагање државног стручног испита, Београд;

Релевантни правни прописи

Устав Републике Српске са Амандманима од XXVI до CXXII, Службени гласник Републике Српске, бр. 21/1992 – пречишћен текст до 48/2011 и Службени гласник БиХ, број 73/2019 – Одлука УС БиХ;

Статут Брчко дистрикта БиХ, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број 2/2010 – пречишћени текст;

Закон о управном поступку Босне и Херцеговине, Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013 и 53/2016;

Закон о општем управном поступку Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, бр. 13/2002, 87/2007-испр., 50/2010 и 66/2018;

Закон о управном поступку Федерације Босне и Херцеговине, Службене новине Федерације Босне и Херцеговине, бр. 2/1998, 48/1999 и 61/2022;

Закон о управном поступку Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, бр. 48/2011-пречишћен текст, 21/2018 и 23/2019.

Miloš BUKEJLOVIĆ

Deputy Prime Minister of the Republic of Srpska and Minister of Justice of the Republic of Srpska, milosbukejlovic@gmail.com.

Ljubinko MITROVIĆ, Ph.D

Full professor, Pan-European University Apeiron in Banja Luka; ljubinko58@gmail.com; ORCID: 0000-0002-3809-4183.

THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE FROM THE PERSPECTIVE OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS

Summary

The administrative procedure implies a series of legal regulations that set down the mandatory manner of action of administrative bodies, other republic administrative bodies, administrative organizations, as well as companies, institutions and other organizations that exercise public powers when, in administrative matters, decide on the rights, obligations or legal interests of individuals, legal entities or other parties through the direct implementation of substantive regulations. If these legal regulations inherent in administrative procedures did not exist, there would certainly be inconsistency, arbitrariness and difference in the actions of state bodies and organizations, i.e. administrative bodies in identical legal matters, which would lead to the unruliness and collapse of “the state” as a guarantor of legal equality and the security of all its citizens and their associations in any form.

On the other hand, human rights and fundamental freedoms are the innate rights of all people on the planet: men and women, because they are human beings. Those are universal rights since they are granted to every human being in equal measure, without any discrimination, i.e. regardless of sex, race, color, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or any other status. Human rights are indivisible, because they are equally important and interdependent, but also inalienable, inseparable from the individual. Human rights are a condition for freedom, peace and justice in the world.

It is evident that the proper implementation of the principles of administrative procedure in each and every case leads to the fulfillment of human rights and fundamental freedoms, which is one of the most important achievements of modern society.

Key words: principles, administrative procedure, human rights and fundamental freedoms, the Republic of Srpska.