

UPRavno-PRavNI ObLICI KONTROLE I NADZORA ZATVORSKIH USTANOVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Stručni članak

Kenan KAPO

Sažetak

Inspiracija za rad i problem(i) koji se radom oslovljava(ju): Kontrola rada podrazumijeva procjenu rezultata. U skladu s time u radu organa uprave mogu se ocjenjivati dva važna aspekta rada. Jedan je zakonitost, a drugi cjelishodnost. Rad se bavi analizom upravno-pravnih oblika kontrole i nadzora zatvorskih ustanova u BiH.

Ciljevi rada (naučni i/ili društveni): Naučni doprinos rada je prikazati značaj upravno-pravne kontrole i nadzora zatvorskih ustanova u BiH. Tako se može ocijeniti da li su pri obavljanju poslova uprave ispoštovani Ustav i zakoni, ali se ujedno može davati i ocjena koliko je pri obavljanju spomenutih poslova ostvarivan opći interes. Društveni cilj rada bio bi uputiti na značaj postupanja po procedurama upravno-pravne kontrole i nadzora u cilju što kvalitetnijeg razvoja organizacije zatvorskih ustanova.

Metodologija/Dizajn: U radu će biti korištene različite metode kako bi se zadovolji osnovni metodološki zahtjevi, a to su objektivnost, opštost, pouzdanost i sistematičnost. Što se tiče metoda prikupljanja podataka, koja podrazumjeva i sređivanje i obradu podataka kao i zaključivanje na osnovu njih, korištena je analiza dokumenata.

Ograničenja istraživanja/rada: Prezentacija problema je limitirana na predstavljanje upravno-pravnih oblika kontrole i nadzora zatvorskih ustanova u BiH.

Rezultati/Nalazi: Pokazalo se da kontrola i nadzor podrazumjevaju: nadzor nad radom zavoda, postupanje sa aspekta ljudskih prava, upravnu inspekciju i kontrolu primjene propisa, zakonsko određenje nadzora na radom zatvorskih ustanova u FBiH, vršenje nadzora od strane Federalnog ministarstva pravde i stavove Nezavisne komisije za praćenje uslova boravka u zavodima, postupanje i poštivanje ljudskih prava lica nad kojima se izvršavaju krivične sankcije, te prezentovanje uloge institucije ombudsmena za ljudska prava.

Generalni zaključak: Upravno pravo je stalni pratilac svakodnevnog života ljudi i zato je važno da rad državne uprave bude zakonit, efikasan, transparentan i kontrolisan. Stoga se može konstatovati da je upravno-pravna kontrola i nadzor zatvorskih ustanova u BiH jedan od ključnih faktora za kvalitetno funkcionisanje zatvorskih ustanova.

Opravednost istraživanja/rada: Opravednost rada leži u činjenici da kontrola rada zatvorskih ustanova podrazumijeva procjenu rezultata, jer se u skladu s time u radu zatvorskih ustanova mogu se ocjenjivati dva važna aspekta rada. Jedan je zakonitost, a drugi cjelishodnost. Naime, upravni poslovi se provode zbog ostvarenja određenih zakonskih imperativa, ali i zbog vršenja javnih funkcija koje su od značaja za građane i državu. Nadzor nad izvršenjem kazne zatvora obuhvata naročito: zakonito i pravilno postupanje sa osuđenim osobama, nadzor nad organizovanjem i radom ustanova, način odgoja osuđenih osoba, stanje sigurnosti i samozaštite, funkcionisanje službe osiguranja, privredno poslovanje, način sprovođenja zdravstvenohigijenskih mjera, ishranu i odijevanje osuđenih osoba.

Ključne riječi

zatvorske ustanove, kontrola, nadzor, zakon, upravno pravo.

1. Uvod

Upravno pravo je grana prava koja uređuje upravnu djelatnost tj. ukupnost svih (autoritativnih i neautoritativnih) aktivnosti uprave kojima uprava neposredno izvršava svakodnevne zadatke i poslove ostvarujući svoju socijalnu funkciju. Navedenu granu čini sistem pravnih normi koje uređuju organizaciju uprave i javnih službi, upravni postupak, obim i sadržinu upravne djelatnosti – obavljanje upravnih poslova, donošenje pravnih odluka uprave, vršenje materijalnih radnji i kontrolu uprave. Iako se upravno pravo izučava kao cjelina za sebe, ono je dio jedne šire cjeline. U tom smislu, upravno pravo predstavlja poseban pravni podsistem, koji sa ostalim granama prava, kao posebnim pravnim podsistemima, čini pravni sistem jedne zemlje.

U obavljanju svoje djelatnosti uprava donosi upravne propise kojima propisuje opće pravilo za neodređen broj slučajeva i lica, zatim upravne akte kojima se propisuje posebno pravilo za konkretan slučaj i određeno lice, sklapa upravne ugovore i čini upravne radnje po osnovu kojih se građanima pružaju javne usluge (npr. vođenje evidencije, izdavanje uvjerenja i dr.). Od velike važnosti su procesne norme koje se odnose na upravni postupak zbog toga što iste propisuju postupak donošenje upravnih akata kojima se odlučuje o pravima i obavezama u upravnim stvarima.

Shodno navedenom, u nastavku rada će se na jasan i koncizan način definirati i analizirati upravno-pravni oblici kontrole i nadzora zatvorskih ustanova u Bosni i Hercegovini (BiH). Kako bi se navedena problematika uspješno elaborirala, potrebno je prvobitno analizirati upravni sistem zatvorskih ustanova u BiH. Naime, Dejtonskim mirovnim sporazumom je BiH podijeljena na dva entiteta, Federaciju BiH i Republiku Srpsku, te Brčko Distrikt¹, a gdje je izvršenje presuda u po-

¹ Neophodno je istaći da u Brčko Distriktu nema zatvora, tako da prijestupnici koji su osuđeni na nadležnom sudu služe svoje zatvorske kazne u zatvorima u Republici Srpskoj ili u Federaciji BiH. Zakonska osnova je Memorandum o razumijevanju između Brčko Distrikta i entiteta.

dijeljeno između tri nivoa vlasti; u nadležnosti Ministarstva pravde na nivou BiH i ministarstava pravde u svakom od dva entiteta. Ova dva sistema funkcionišu – manje više – neovisno jedan od drugog. Svaki zatvor je organiziran i njime se upravlja u skladu sa vlastitim pravilima, koja odobrava nadležno Ministarstvo pravde. Svaki od upravnika zatvora ima određenu autonomiju u svojoj instituciji po pitanju osoblja, programa i uprave.

2. Kontrola zatvorskih ustanova u Bosni i Hercegovini

2.1. Pojam kontrole uprave

Pojam kontrole podrazumijeva pregled, nadzor, provjeru i sl., odnosno to je vrsta trajne djelatnosti sistemskog posmatranja i ocjenjivanja tuđeg rada gdje dolazi do upoređivanja stvarnih djelatnosti sa očekivanim. Svaka kontrola bi trebala podrazumijevati procjenu rezultata. U skladu sa time, u radu organa uprave se mogu ocjenjivati dva važna aspekta rada (Kamarić i Festić, 2004). Jedan je zakonitost, a drugi cjelishodnost. Naime, upravni poslovi se provode zbog ostvarenja određenih zakonskih imperativa, ali i zbog vršenja javnih funkcija koje su od značaja za građane i državu (Đelmo, 2007).

Konkretno govoreći, kontrola uprave predstavlja djelatnost koja uključuje kontinuirano promatranje ponašanja i djelovanja uprave, njenog načina upotrebe datih ovlaštenja i akata donesenih sa njene strane, te njihovog upoređivanja sa unaprijed određenim mjerilima (Đelmo, 2007). U toku obavljanja svojih mnogobrojnih zadataka, donošenja akata i razvijanja aktivnosti u brojnim oblastima društvenog života organi uprave dolaze u situacije da prave nepravilnosti i greške u svom poslu. Upravo radi toga se povećava značaj kontrole koja nastoji da ostvari zakonit, svrhovit i efikasan rad uprave. Dakle, iz navedenog možemo zaključiti da je osnovni predmet kontrole zapravo ponašanje uprave, način upotrebe ovlaštenja, te akti koje uprava donosi, odnosno mjere koje poduzima u sklopu svog djelovanja (Coyle, 2009).

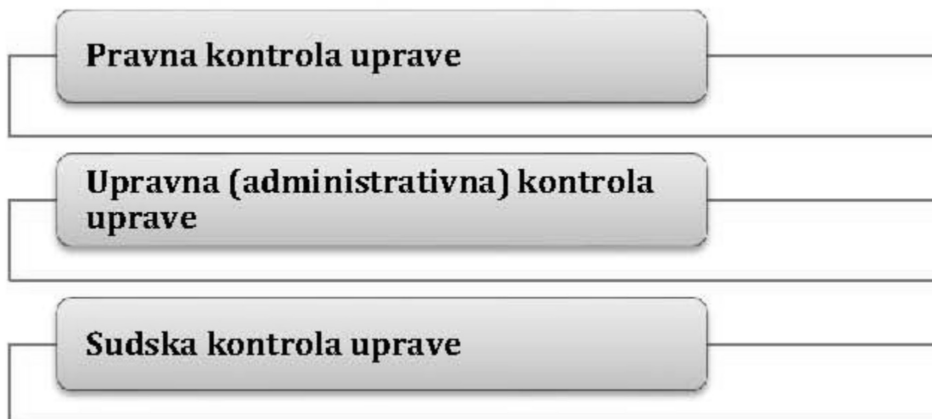
Permanentnost kontrole je nezaobilazan i jedan od najvažnijih njenih aspekata, s obzirom da svaki diskontinuitet može dovesti do devijacija koje se više ne mogu otkloniti. U suštini, što god da je predmet kontrole ona predstavlja provjeru pravilnosti vršenja neke radnje. Da bi kontrola postojala potrebno je da bude prisutno sljedeće:

- izvjesna mjerila prema kojima će se utvrđivati pravilnost vršenja neke radnje;
- osobe koje imaju odgovarajuće ovlasti za djelovanje kontrole
- kontrola mora biti sistemska i zasnovana na naučnim osnovama.

2.2. Vrste kontrole uprave

U literaturi se spominje određen broj vrsta kontrole uprave. Međutim, slika 1 daje podjelu koja je učestalija i po osnovu koje se vrše brojne analize i daju tumačenja kontrole uprave.

U nastavku rada će se dati detaljnija objašnjenja predstavljene podjele kontrole uprave.



Slika 1. Podjela kontrole uprave (Đelmo, 2007)

2.2.1. Pravna kontrola uprave

Suštinsko načelo uprave jest načelo zakonitosti. Međutim, ono često može biti ozlijeđeno pri vršenju poslova uprave. Upravo radi toga postoji kontrola zakonitosti upravnih akata.

Suština pravne kontrole uprave je utvrđivanje zakonitosti i pravilnosti u radu organa koji vrše upravne funkcije ili se bave poslovima uprave. Pravna kontrola uprave nastoji uvidjeti da li se pri obavljanju poslova uprave ispoštovani Ustav i zakoni. Isto tako, navedena kontrola može osigurati davanje ocjena da li je ili ne tokom obavljanja aktivnosti osiguran, odnosno ostvaren opći interes.

U okviru pravne kontrole uprave razlikujemo tri podvrste; upravna, sudska i posebna kontrola. Svaka od navedenih kontrola nastoji da ispuni svoje ciljeve i osigura djelovanje uprave u skladu sa unaprijed definiranim pravilima i propisima.

2.2.2. Upravna (administrativna) kontrola uprave

Upravna kontrola je ona koju ostvaruje sama uprava i može biti dvojaka (slika 2).



Slika 2. Podjela upravne (administrativne) kontrole uprave (Đelmo, 2007)

Kada se nadzor vrši na temelju žalbe nazivamo ga instancionom kontrolom. Unutrašnju kontrolu vrši viši organ uprave prema nižoj. Ovaj vid kontrole rada organa nije previše efikasan s obzirom da dobrim dijelom počiva na principu samokontrole. Ono na što se, prije svega, oslanja unutrašnja kontrola jeste princip hijerarhije, to jeste nadmoći i utjecaja viših nad nižim organima uprave. Instanciona kontrola počiva na institutu upravne žalbe kojom se akt nižeg organa napada pred višim. Današnja upravna žalba vuče korijene još iz doba apsolutističke države u kojoj su građani, nezadovoljni odlukama vladarevih činovnika, upućivali apelacije vladaru, tražeći zaštitu svojih prava. Službeni nadzor je drugi tip unutrašnje kontrole i ne može se pokrenuti žalbom. On se vrši samo u konkretnim slučajevima predviđenim zakonom (Đelmo, 2007).

Vanjska kontrola uprave tiče se inspekcijskog nadzora kakvu vrši inspekcija rada ili upravna inspekcija. Također, tip vanjske kontrole predstavlja i kontrola lokalne samouprave koju vrše viši organi državne uprave (ministarstva).

2.2.3. Sudska kontrola uprave

Upravni spor je spor koji se pokreće pred redovnim sudom radi odlučivanja o zakonitosti nekog upravnog akta. Rijetki su slučajevi da upravni spor može odlučivati o samoj stvari, to jest, zaista je rijetkost da sudovi donose upravne akte.

Shodno praksi i teoriji, sudska kontrola uprave ima različite dimenzije. Ona se može preplitati sa kaznenim, građanskim i privrednim pravom. Tada se primjenjuju odredbe Zakona o kaznenom postupku, Zakona o parničnom postupku ili Zakona o privrednim prijestupima. Također, postoje i slučajevi pokretanja ustavnih žalbi pred Ustavnim sudom. Ta vrsta žalbe, odnosno ustavna žalba se može pokrenuti kada su povrijeđeni sloboda i prava čovjeka i građanina zagarantirana Ustavom. Neophodno je istaći da se ustavna žalba, kao model sudske kontrole uprave, može pokrenuti i kada u jednom pravnom sistemu ne postoji predviđen sistem zaštite, odnosno kontrole.

3. Upravno-pravni oblici kontrole i nadzora zatvorskih ustanova u Bosni i Hercegovini

3.1. Osnovni ciljevi kontrole i nadzora zatvorskih ustanova

Uprava zatvora razvija strukturu i sistem stalne kontrole svojih zaposlenika kako bi se zadovoljio etički kodeks, obezbijedile jednake mogućnosti i prava za sve zaposlenike, zdravstvena zaštita i zaštita na radu, pozitivno radno okruženje, dobrobit zajednice, naknada za rad, uslovi u službi, zaposlenje i napredovanje/unapređenje, visoki standardi uprave/rukovodstva i dr.

Dosljedna kontrola osoblja u zatvoru doprinosi stvaranju sistema u kojem će mogućnost pogrešnog i nezakonitoga postupanja biti dovedena na najmanju moguću mjeru. Ukoliko kontrolu zaposlenika provodi nestručno osoblje koje se ne usavršava kontinuirano, rezultat će biti nezakonito postupanje u radu sa osuđenim osobama ili propuštanje važnih zadataka i dužnosti tokom obavljanja poslova, narušavanje odnosa sa kolegama i drugim institucijama. Sve ovo, u konačnici, može dovesti do disciplinske odgovornosti ili pokretanja sudskih postupaka protiv zaposlenika za koje je kontrolnim procesima utvrđeno da su radili nesavjesno ili nezakonito.

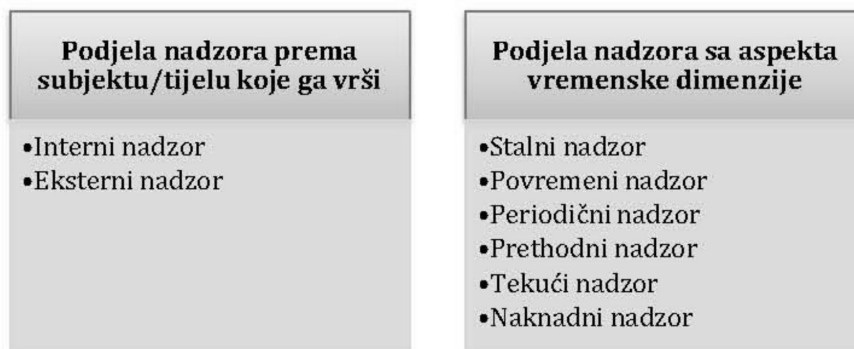
Vještine se stiču i razvijaju uzastopnim ponavljanjem i primjenom znanja kroz obavljanje radnih zadataka. Nadzirući obavljanje radnih zadataka i korektivnom akcijom, ako je potrebna, gradi se profesionalno i obučeno osoblje koje može obaviti zadane zadatke pod raznim okolnostima. U

tom slučaju može se reći da postoji osposobljena i kompetentna osoba za obavljanje odgovarajućih poslova i radnih zadataka, a sve u skladu sa pozitivnim zakonskim propisima.

3.2. Provođenje upravnog nadzora

U skladu sa zakonskim okvirima, provođenje upravnog nadzora nad provedbom Zakona i propisa donesenih na temelju Zakona, te zakonitost rada i postupanja tijela državne uprave i osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im upravnim i drugim stručnim poslovima je povjereno nadležnom Ministarstvu, odnosno upravni nadzor provodi službenik ministarstva kojeg odredi ministar.

U datim zakonskim okvirima, nadzor se dijeli u skladu sa određenim kriterijima (shema 3).



Slika 3. Podjela nadzora (Đelmo, 2007)

Stalni nadzor podrazumijeva permanentnost i implementiranost u radne procese. Ova vrsta nadzora se veže za interni nadzor, jer samo u okviru njega može biti ostvarena permanentnost kontrole. Povremeni nadzor se vrši samo po potrebi, bez ikakve vremenske uslovljenosti. Navedeni nadzor je često uslovljen pojavama devijacije ili sumnji u devijacije poslovnih procesa. Periodičan nadzor se vrši u unaprijed projektiranim vremenskim intervalima i u velikom broju slučajeva je instrument preventive u poduzeću. Ova kontrola služi da se prije odvijanja nekog procesa ili poslovne promjene preduhitre moguće devijacije. Tekući nadzor je ekvivalentan stalnom nadzoru. On traje tokom trajanja poslovnih procesa i ugrađen je u sistematizaciju poslova u poduzeću. U njemu najčešće sudjeluju svi zaposlenici. Naknadni nadzor se odvija nakon svih poslovnih procesa koji predstavljaju određenu cjelinu poslovanja. Naknadni nadzor treba djelovati tek nakon što djeluju svi drugi vidovi kontrole.

3.3. Zakonska regulativa kontrole i nadzora zatvorskih ustanova

3.3.1. Bosna i Hercegovina

Kada je riječ o zakonskoj regulativi kontrole i nadzora zatvorskih ustanova na nivou BiH neophodno je istaći postojanje sljedećih zakonskih okvira:

1. Zakon BiH o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera (2013);
2. Zakon o osnivanju zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH (2008).

Zakonom BiH o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera se uređuje izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera koje izrekne Sud Bosne i Hercegovine, kao i organizacija i rad odgovarajućih institucija propisanih ovim zakonom (Zakon BiH o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, 2013, čl. 1, st. 1). U okviru ovoga zakona jasno je definirana *disciplinska odgovornost* zaposlenika Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera. Naime, povrde službene dužnosti mogu biti teže ili blaže, s tim da su teže jasno definirane članom 24. stav (3) navedenog zakona dok se konkretno lakše povrede propisuju Pravilnim o unutrašnjoj organizaciji Zavoda. Ukoliko se uoče nepravilnosti i neusklađenosti pri obavljanju dužnosti zaposlenika, ministar pravde donosi poseban Pravilnik o disciplinskom postupku.

Dalje, zakonom je posebno definiran *Nadzor nad radom Zavoda* (član, 41, 42 i 43). Tako je članom 40. definirano da upravo Ministarstvo pravde vrši nadzor nad radom Zavoda preko inspektora, a kako bi se osigurao jedinstveni sistem izvršenja pritvora i kazne zatvora, pružanja stručne pomoći i dr. Pomenuti nadzor, između ostalog, obuhvata kontrolu (Zakon BiH o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, 2013. čl. 40., st. 2):

- plana i programa rada Zavoda;
- pojedinih službi i službenika Zavoda;
- rada i organizacije službe osiguranja i programa tretmana;
- rada i organizacije matične službe i prijemno-otpusnog odjeljenja;
- načina određivanja i realizacije tretmana osuđenih lica;
- stanja i samozaštite, zakonitog i pravilnog postupanja sa pritvorenicima i zatvorenicima i dr.

Inspektor po obavljenom pregledu i kontrolu sastavlja pismeni izvještaj u sklopu kojeg su definirani rokovi i mjere za otklanjanje eventualnih nepravilnosti. Također, u sklopu izvještaja se definiraju i mjere koje bi trebale pomoći unapređenju rada Zavoda. Inspektor je obavezan da izvještaj dostavi upravniku Zavoda, a koji je dužan da postupi u skladu sa istim. Žalbu na objavljeni izvještaj je moguće dostaviti ministru pravde u vremenskom periodu od osam (8) dana od dana prijema izvještaja.

Pored navedenog, praćenje uslova boravka u zavodima, postupanje i poštivanje ljudskih prava lica nad kojim se izvršavaju krivične sankcije i druge mjere koje su izrečene u krivičnom postupku Sud BiH, stranih sudova za djela predviđena krivičnim zakonom BiH ili međunarodnim ugovorom čiji je potpisnik BiH ili drugi sud u skladu sa zakonom BiH je dato Nezavisnoj komisiji za koju je Parlamentarna skupština² 21. aprila 2010. godine imenovala članove. Nezavisna komisija za praćenje uslova boravka u zavodima, postupanje i poštivanje ljudskih prava lica nad kojim se izvršavaju krivične sankcije i druge mjere koje su izrečene u krivičnom postupku Sud BiH, stranih sudova za djela predviđena krivičnim zakonom BiH ili međunarodnim ugovorom čiji je potpisnik BiH ili drugi sud u skladu sa zakonom BiH (u daljem tekstu: Nezavisna komisija vrši praćenje rada zavoda i uslova boravka u zavodima, postupanje i ostvarivanje ljudskih prava lica

² Parlamentarna skupština BiH imenuje i razrješava Nezavisnu komisiju. Komisija ima pet članova, od kojih je jedan predsjednik, a imenuju se na mandat od pet godina s mogućnošću ponovnog izbora na još jedan mandat. Članovi Komisije treba da budu stručnjaci ili poznavaoци pravne ili druge srodne oblasti, kao što su pravosuđe, uprava, penologija, socijalna zaštita, psihologija, pedagogija i slično.

koja izdržavaju krivične sankcije i druge mjere, u skladu sa zakonskim okvirom ali i definiranim Pravilnikom o radu.

Kontrolu i nadzor rada zavoda i uslova boravka u istim, postupanje i ostvarivanje ljudskih prava lica koja izdržavaju kivične sankcije i druge mjere Nezavisna komisija može vršiti samostalno ili u saradnji sa inspektorskim ili drugim nadzornim organima, kao i u saradnji sa međunarodnim i drugim institucijama koje su nadležne za praćenje i ostvarivanje ljudskih prava i osnovne slobode u skladu sa zakonskim okvirom i međunarodnim dokumentima. Svojom kontrolom i nadzorom Nezavisna komisija nastoji ojačati svijest o potrebi poštivanja ljudskih prava, spriječiti torturu, neljudsko ili ponižavajuće ponašanje i kažnjavanje lica u zavodima.³

Nezavisna komisija, u skladu sa zakonskim okvirom i Pravilnikom o radu, obavlja najavljene i nenajavljene posjete, kako samostalno, tako i u saradnji sa drugim organima.⁴ U okviru svojih posjeta ona provodi nadzor i provjerava kako se postupa sa licima lišenim slobode, kao i sa licima koja izdržavaju druge mjere izrečene u krivičnom postupku. Cilj ovih posjeta je osiguravanje zaštite osnovnih prava i slobode tih lica.

Nezavisna komisija daje preporuke nadležnim organima BiH s ciljem poboljšanja standarda smještaja, poboljšanja postupanja i poštivanja ljudskih prava lica nad kojima se izvršavaju krivične sankcije ili druge mjere, daje prijedloge i primjedbe koje se odnose na postojeće zakone ili druge propise zasnovane na zakonu iz oblasti izvršenja krivičnih sankcija, obavlja povjerljive razgovore s pritvorenicima ili zatvorenicima uz pristup svim zavodima, dostavlja izvještaje upravniku zavoda i nadležnim ministarstvima pravde, prikuplja, obrađuje i potražuje podatke iz svoje nadležnosti kao i druge radnje iz oblasti nezavisnog praćenja u skladu sa zakonom BiH, član 48. stav (7) Zakona BiH o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera - prečišćeni tekst („Službeni glasnik BiH“, br. 12/10 i 100/13) (Parlamentarna skupština BiH, 2014).

S ciljem preduzimanja odgovarajućih radnji ili mjera, u skladu s članom 48. stav (11) Zakona Bosne i Hercegovine o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera („Službeni glasnik BiH“, br. 12/10 i 100/13), Nezavisna komisija podnosi godišnji izvještaj o radu Parlamentarnoj skupštini BiH i Ministarstvu pravde BiH.

3.3.2. Federacija Bosne i Hercegovine

U Federaciji BiH (FBiH) kontrola i nadzor nad radom zatvorskih ustanova je definiran Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija u FBiH (2009). Naime, ovim zakonom se uređuje izvršenje krivičnih sankcija i drugih mjera koje su izrečene u krivičnoj postupku, utvrđenim zakonima FBiH. Tako je članom 152., određeno da Federalno ministarstvo pravde vrši nadzor nad radom ustanova, a sve u cilju osiguranja jedinstvenog sistema izvršenja kazne zatvora, prenošenja pozitivnih iskustava, analize i proučavanja rada organizacionih jedinica i dr.

Prema istom članu, nadzor nad izvršenjem kazne zatvora obuhvata:

³ Član 13, stav 1 Poslovnik o radu Nezavisne komisije za praćenje uslova boravka u zavodima, postupanje i poštivanje ljudskih prava lica nad kojim se izvršavaju krivične sankcije i druge mjere koje su izrečene u krivičnom postupku Sud BiH, stranih sudova za djela predviđena krivičnim zakonom BiH ili međunarodnim ugovorom čiji je potpisnik BiH ili drugi sud u skladu sa zakonom BiH, 2010.

⁴ Nezavisna komisija obavlja posjete, prema pravilu, u punom sastavu. Međutim, ne isključuje se mogućnost obavljanja posjeta sa najmanje tri člana uz uslov da je ispoštovan nacionalni balans.

- α. zakonito i pravilno postupanje sa osuđenim osobama;
- β. nadzor nad organiziranjem i radom ustanove;
- χ. način odgoja osuđenih osoba;
- δ. stanje sigurnosti i samozaštite;
- ε. funkcioniranje službe osiguranja;
- φ. način sprovođenja zdravstvenohigijenskih mjera;
- γ. ishranu i odijevanje osuđenih osoba i dr.

Ovlaštene osobe, a koje odredi ministar Federalnog ministarstva pravde, su dužne po završenom inspekcijskom pregledu sastaviti pismeni izvještaj u koji se unose sve pojedinosti koje su zabilježene tokom pregleda ustanova. Također, u sklopu izvještaja se definiraju mjere i rokovi koji su predviđeni za otkanjanje utvrđenih nepravilnosti kao i mjere za unapređenje rada ustanove (Zakon o izvršenju krivičnih sankcija u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2009., čl. 153). Kompletirani izvještaj je potrebno dostaviti rukovodiocu ustanove, a koji je dužan postupiti po naredenim mjerama. Svakako, ustanova ima pravo žalbe federalnom ministru u roku od osam (8) dana od dana prijema izvještaja.

Transparentan rad kaznenopopravnih ustanova je izuzetno bitan za javnost te shodno tome kaznenopopravne ustanove objavljuju svoje godišnje, periodične i statističke izvještaje. Također, onda kada je to potrebno Federalno ministarstvo pravde može iznijeti u javnost informacije o određenim pitanjima. Svakako, sve one informacije i podaci koji spadaju u državnu tajnu ili službenu tajnu, koje mogu ugroziti sigurnost ili red i mir u ustanovi, koje mogu oštetiti ostvarivanje svrhe izvršenja kazne zatvora će biti uskraćene (Zakon o izvršenju krivičnih sankcija u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2009., čl. 155.).

3.3.3. Republika Srpska

Kako na nivou BiH, FBiH tako i u Republici Srpskoj (RS) postoji Zakon o izvršenju krivičnih sankcija Republike Srpske (2010). Ovim zakonom se uređuje postupak izvršenja kazne zatvora, dugotrajnog zatvora, lišenje slobode određene u prekršajnom postupku, mjere pritvora, novčane kazne, rada za opće dobro na slobodi, mjere sigurnosti, kazne maloljetničkog zatvora, izvršenje vaspitnih mjera, organizacija i rad ustanova za izvršenje krivičnih sankcija, kao i izvršenje krivičnih sankcija koje izreknu strani sudovi.

Nadzor nad radom zatvorskih ustanova, odnosno kaznenopopravnih ustanova je u nadležnosti Ministarstva pravde RS. Konkretno, u okviru ovoga ministarstva Odjeljenje za nadzor nad radom Ustanova vrši nadzor putem ovlaštenih službenih lica (inspektora). Članom 57. Zakona o izvršenju krivičnih sankcija RS je definirano da nadležno ministarstvo nadzire primjenu propisa i stručnog rada ustanove u cilju osiguravanja jedinstvenog sistema izvršenja krivičnih sankcija, prenošenja pozitivnih iskustava.

Također, ovim zakonom je definirano i analiziranje i praćenje rada pojedinih službi i pružanje stručne pomoći tim službama. Upravo navedeno je definirano u članu 40., stav 1. Zakona o izvršenju krivičnih sankcija BiH.

Obuhvat nadležnosti pomenutog odjeljenja obuhvata kontrolu (Zakon o izvršenju krivičnih sankcija Republike Srpske, 2010., čl. 57., st. 2.):

- α. planova i programa rada Ustanove i pojedinih njenih organizacionih jedinica,
- β. organizacije i rada službi obezbjeđenja i tretmana,
- χ. organizacije i rada matične evidencije, prijemno-otpusnog odjeljenja,
- δ. načina određivanja i realizacije programa postupanja,
- ε. stanja bezbjednosti,
- φ. primjenu disciplinskih mjera prema osuđenim licima,
- γ. sprovođenje zdravstvenih i higijenskih mjera,
- η. stanja zakonitog i pravilnog postupanja sa osuđenim licima i licima kojima je uz kaznu zatvora izrečena i mjera bezbjednosti obaveznog psihijatrijskog liječenja i obaveznog liječenja od zavisnosti,
- ι. primjene uslovnog otpusta i dr.

Ono što nije istaknuto u drugim zakonima, a jeste u članu 58. stav 2. Zakona o izvršenju krivičnih sankcija Republike Srpske jeste da inspektori, tokom provođenja nadzora, imaju mogućnost razgovora sa osuđenim licima bez prisustva radnika zatvorske ustanove, kao i sa svim zaposlenicima ustanove bez prisustva rukovodilaca. Također, kao i u svim prethodno analiziranim zakonima po okončanju nadzora i kontrole, inspektor sačinjava pismeni izvještaj⁵ u kojem se, ukoliko se utvrde nepravilnosti i neusklađenosti, određuju mjere i rokovi za otklanjanje istih i načini unapređenja rada ustanove (Zakon o izvršenju krivičnih sankcija Republike Srpske, 2010., čl. 59., st. 1.). Izvještaj se dostavlja ministru i rukovodiocu ustanove koji je dužan postupiti u skladu sa određenim mjerama (Zakon o izvršenju krivičnih sankcija Republike Srpske, 2010., čl. 59., st. 1.).

Potrebno je naglasiti da je u članu 60. detaljnije obrazložen način i vremenski rok podošenja žalbe na izvještaj inspektora kao i odgovora na isti. Također, neophodno je istaći da ministar ima ovlaštenja da prekine rad ustanove i izvrši premještanje osuđenih i pritvorenih lica u drugu ustanovu ili da razriješi dužnosti rukovodioca ustanove ukoliko nadzor potvrdi da ustanova ne ispunjava zdravstvene i higijenske uslove ili je sigurnost ugrožena.

Zakonom je određeno da u cjelokupnom postupku nadzora nad zaštitom i stanjem ljudskih prava i uslova, u kojima se izvršavaju krivične sankcije i druge mjere izrečene u krivičnom postupku, posebno mjesto zauzima Nezavisna komisija koju imenuje Narodna skupština Republike Srpske (Zakon o izvršenju krivičnih sankcija Republike Srpske, 2010., čl. 59., st. 1.). Komisija se sastoji od pet članova, odnosno eksperata iz pravne ili druge srodne oblasti, koji poznaju probleme izvršenja krivičnih sankcija. Navedeni članovi ne smiju biti zaposleni u institucijama u kojima se izvršavaju krivične sankcije i druge mjere izrečene u krivičnom postupku niti u Ministarstvu (Zakon o izvršenju krivičnih sankcija Republike Srpske, 2010., čl. 59., st. 4.). Svakako, po okončanju svog pregleda, odnosno nadzora Komisija je u obavezi da sačini godišnji izvještaj o svom radu (Zakon o izvršenju krivičnih sankcija Republike Srpske, 2010., čl. 59., st. 7.).

3.4. Institucije nadležne za kontrolu i nadzor zatvorskih ustanova

Kako je već istaknuto na prethodnim stranicama, BiH je država sa veoma složenim državnim uređenjem gdje je prilikom kreiranja njenog Ustava i određivanja nadležnosti države, kao cje-

line, bilo mnogo problema, jer je uloga države često bila potisnuta u korist naglašene uloge entiteta. Dakle, od samog trenutka stvaranja Ustava, kao dijela Dejtonskog mirovnog sporazuma, postojala je tendencija da se smanji integracija države općenito u korist entiteta. Upravo je tome prethodilo nastajanje različitih upravnih sistema zatvorskih ustanova u BiH.

U nastavku rada će se predstaviti institucije koje su nadležne za kontrolu i nadzor zatvorskih ustanova i u okviru istih će definirati njihove nadležnosti i obaveze, a koje su povezane sa zakonskim okvirima, popisima i uputstvima.

3.4.1. Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine

Ministarstvo pravde je osnovano 2003. godine, u skladu sa zakonskim odredbama Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH. Brojne su nadležnosti koje ovo ministarstvo ispunjava, međutim, shodno tematici koja se obrađuje, potrebno je naglasiti neke od njih (Ministarstvo pravde BiH, 2003):

- administrativne funkcije vezano za pravosudne organe na državnom nivou;
- obezbjeđivanje da zakonodavstvo BiH i njegova provedba na svim nivoima budu u skladu sa obavezama BiH koje proizilaze iz međunarodnih sporazuma;
- općenito djelovanje kao centralno koordinirajući organ za obezbjeđivanje usklađenosti zakonodavstva i standarda pravosudnog sistema među entitetima, bilo obezbjeđenjem uslova za raspravu ili koordiniranjem inicijativa;
- poslove upravne inspekcije nad izvršavanjem zakona koji se odnose na državne službenike i zaposlene organa uprave, upravni postupak i posebne upravne postupke i kancelarijsko poslovanje u organima uprave;

Što se tiče kontrole i nadzora rada zatvorskih ustanova, Inspeksijska služba Ministarstva pravde BiH igra posebnu ulogu. Naime, ova služba nadzire rad Pritvorske jedinice na državnom nivou kao i svih zavoda u BiH s ciljem utvrđivanja stanja i okolnosti pod kojima pritvorenici ili zatvorenici po rješenju, odnosno presudi Suda BiH, izvršavaju, odnosno izdržavaju mjeru pritvora ili kaznu zatvora (Đelmo, 2007).

Nadzor obuhvata kontrolu plana i programa rada zavoda, pravilne primjene Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera (2005), odnosno Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera (2007) i Zakona o usvajanju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera (2007), te drugih propisa kojima se reguliše zakonito i pravilno postupanja sa pritvorenicima i zatvorenicima, kao i ostvarivanje zagaranovanih prava ovih lica.

U cilju regulisanja unutrašnjeg života u zavodima i ostvarivanja prava i dužnosti, Ministarstvo pravde BiH je izradilo 32 pravilnika, uputstva, odnosno odluke koje sadrže preko 1000 pravnih dispozicija kojima se reguliše cjelokupni rad zavoda od momenta prijema pritvorenika ili zatvorenika sve do momenta njegovog izlaska iz pritvora ili sa izdržavanja kazne zatvora.

3.4.2. Federalno ministarstvo pravde

Federalno ministarstvo pravde obavlja upravne, stručne i druge poslove vezane uz ostvarivanje mjerodavnosti Federacije BiH (FBiH), a posebno njenih pravosudnih institucija i uprave. U mjerodavnosti ministarstva je i upravni nadzor nad radom pravosudne uprave i federalnih tijela

uprave, kao i pružanje pomoći pri školovanju sudija i tužilaca, udruživanja u političke organizacije, udruge građana i osnivanje mikro-kreditnih fondacija, te nadzor nad izvršenjem kaznenih sankcija u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Federalno ministarstvo pravde izvršava i upravne poslove koji ne spadaju u djelokrug nekog drugog organa uprave. Također, u okviru mjerodavnosti Vlade, ministarstvo priprema prednacrt, nacrt i prijedloge propisa i drugih općih akata u FBiH (Federalno ministarstvo pravde, 2005).

Kao što je to slučaj i sa drugim institucijama, Federalno ministarstvo pravde ima svoje sektore i odjele pa između ostalog i Sektor izvršenja krivičnih sankcija. Osnovne nadležnosti ovoga sektora su (Federalno ministarstvo pravde, 2005):

- izrada prednacrt, nacrt zakona i drugih propisa, odluka, rješenja i drugih akata koji se odnose na izvršenje krivičnih sankcija;
- obavljanje nadzora nad radom svih kazneno-popravnih zavoda;
- osigurava izvršenje mjera sigurnosti;
- obezbjeđuje ekonomski rad kazneno-popravnih zavoda ;
- obavlja poslove u vezi uslovnog otputa;
- drugi poslovi na izvršenju krivičnih sankcija.

Kako bi se osigurao nadzor nad izvršenjem kazne zatvora potrebno je posvetiti pažnju da postupanje sa osuđenim osobama bude u skladu sa zakonskim okvirom, da se redovno kontrolira organizacija i rad ustanova, odgoj osuđenih osoba, stanje sigurnosti i samozaštite, funkcioniranje službe osiguranja, način provođenja zdravstveno-higijenskih mjera, ishranu i odijevanje osuđenih osoba, kao i uvjete služenja kazne. Također, u nadležnosti Sektora za izvršenje krivičnih sankcija jeste i obavljanje kontrole rada kazneno-popravnih zavoda u Zenici, Mostaru, Sarajevu, Bihaću i Tuzli, te odjeljenjima u Busovači, Orašju i Ustikolini.

Pored Sektora za izvršenje krivičnih sankcija, u okviru Federalnog ministarstva pravde djeluje i Upravni inspektorat. Nadležnosti ovoga sektora obuhvataju (Federalno ministarstvo pravde, 2005):

- poslove inspekcijskog nadzora nad radom federalnih tijela uprave i propisa o sistemu uprave i upravnog poslovanja u FBiH;
- inspekcijski nadzor u pogledu ostvarivanja prava i pravnih interesa i izvršavanja obaveza građana, preduzeća (društava), ustanova i drugih pravnih osoba u upravnom postupku;
- primjene propisa koji se odnose na organizaciju i način rada federalnih organa uprave i federalnih ustanova;
- radne odnose u federalnim organima uprave i ustanovama i ispunjavanje uslova službenih osoba koje rade na poslovima upravnih rješavanja u institucijama koje imaju javne ovlasti;
- rješavanje upravnih stvari u propisanim rokovima;
- pravilnu primjenu propisa o upravnom postupku;
- pružanje pravne pomoći građanima, preduzećima (društvima) i drugim pravnim osobama u upravnim postupcima;
- vođenje evidencije o upravnim predmetima i primjeni propisa o uredskom poslovanju.

3.4.3. Ministarstvo pravde Republike Srpske

Ministarstvo pravde Republike Srpske (RS) je institucija koja vrši upravne i druge stručne poslove, a koje su u okviru njenih nadležnosti. Navedeni poslovi se odnose na sljedeće oblasti (Ministarstvo pravde Republike Srpske, 2008):

- pravosudnih institucija i upravnog nadzora nad radom pravosudne uprave, kazneno i vaspitno popravnih ustanova;
- izvršenje krivičnih i prekršajnih sankcija;
- inspekcijских poslova koji se odnose na izvršenje krivičnih sankcija;
- obezbjeđenja jedinstvenog i zakonitoga izvršenja krivičnih sankcija;
- organizaciji rada i funkcionisanju kazneno-popravnih i vaspitno-popravnih ustanova;
- praćenje i kontroli rada službi;
- vrši kontrolu ostvarivanja, poštivanja i unapređivanja ljudskih prava lica lišenih slobode;
- vodi odgovarajuće evidencije u cilju analiziranja i sagledavanja funkcionisanja sistema izvršenja krivičnih i prekršajnih sankcija i predlaže mjere za njihovo unapređenje;
- vrši stručnu pripremu prijedloga za pomilovanje i amnestiju;
- priprema analize, informacije i izvještaje iz oblasti pomilovanja;
- vrši premještaj osuđenih lica;
- uslovne otpuste.

Ministarstvo vrši, a u okviru Zakonom predviđenih nadležnosti (Ministarstvo pravde Republike Srpske, 2008):

- stručno osposobljavanje zaposlenih i kreiranje kadrovske politike;
- pružanje pomoći u edukaciji sudija i tužilaca i poslove koji se odnose na rad Pravobranilaštva, advokature i druge službe pravne pomoći;
- ostvaruje komunikaciju sa Međunarodnim krivičnim sudom u Hagu u skladu sa Zakonom;
- u skladu sa Zakonom, vrši stručne i druge administrativne poslove koji se odnose na polaganje pravosudnog ispita, ispita za stečajnog upravnika, te notarskog ispita;
- vrši obradu zahtjeva domaćih i inostranih sudova i drugih državnih organa u vezi pružanja međunarodne pravne pomoći, daje stručna mišljenja u pogledu međunarodnih ugovora koji se odnose na pružanje međunarodne pravne pomoći u građanskoj i krivičnoj oblasti;
- aktivno učestvuje u postupku pripreme izrade i usvajanja zakonskih projekata iz svoje nadležnosti;
- daje stručna mišljenja u pogledu zakonskih projekata na zahtjev ostalih ministarstava;
- donosi podzakonske akte potrebne za sprovođenje zakona;
- priprema pravilnik za polaganje stručnog ispita za stečajnog upravnika i dr.;
- pruža informacije u pogledu javnih medija i drugih sredstava informisanja o svom radu i vrši druge poslove u skladu sa Zakonom i drugim propisima Republike Srpske i Bosne i Hercegovine.

3.4.4. Ombudsmen za ljudska prava

Osnov za rad i funkcioniranje Ombudsmena BiH su Aneksi IV i VI Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH od 14. decembra 1995. godine. Na osnovu ovih dokumenata Institucija je 1996. godine počela sa radom. Prema Aneksu VI Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, Ombudsmen BiH zajedno sa Domom za ljudska prava BiH je činio Komisiju za ljudska prava BiH, koja polazi od toga da su demokratija i ljudska prava faktori izgradnje društva, pretpostavke uspostavljanja strukture i mehanizma države koji vode u međunarodne integracije. Trenutno Ombudsmen BiH funkcionira na osnovu Ustava BiH i Zakona o ombudsmenu kojim su zagaranirana nezavisnost i okvir infrastrukture za zaštitu i promoviranje ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Institucija ombudsmena za ljudska prava je nezavisna institucija koja se bavi zaštitom prava fizičkih i pravnih lica, a u skladu sa Ustavom BiH i međunarodnim sporazumima koji se nalaze u dodatku Ustava. Također, ova institucija razmatra predmete koji se odnose na slabo funkcioniranje ili na povredu ljudskih prava počinjenu od strane bilo kojeg organa BiH, njenih entiteta i Brčko Distrikta.

Svaki predmet ove vrste se formira na osnovu pojedinačnih žalbi pravnih ili fizičkih lica ili ex officio (Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2009).

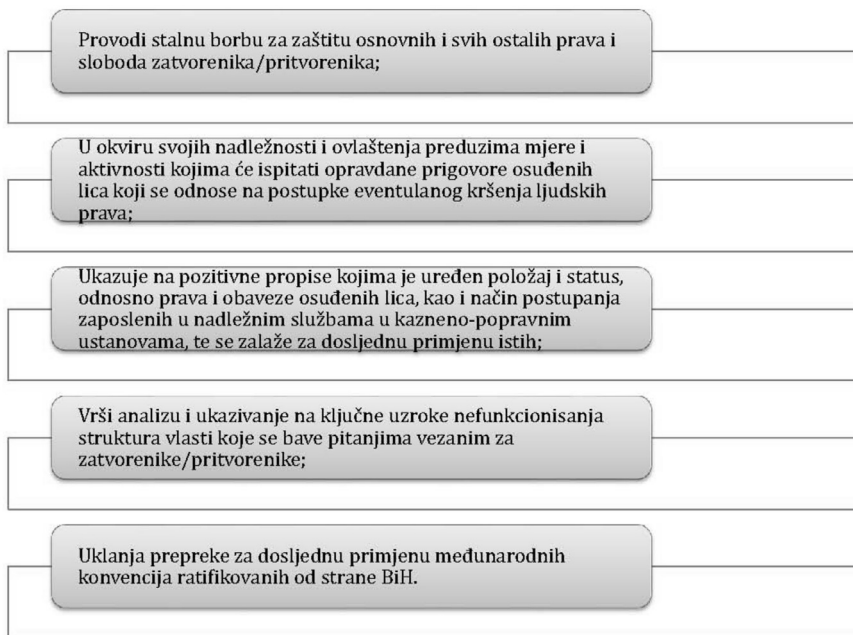
Dakle, mogućnost obraćanja ovoj instituciji ima svako fizičko i pravno lice koje ima legitiman interes, bez obzira na državljanstvo, rasu, spol, vjersku i nacionalnu pripadnost. Žalba upućena instituciji neće prouzrokovati nikakve krivične, disciplinske ili bilo kakve druge sankcije po njenog podnosioca. Žalba se može podnijeti pismenim putem, putem pošte, fax-a, e-mail-a ili lično. U žalbi je potrebno iznijeti kraći opis događaja, činjenice i/ili odluke koje su dovele do podnošenja žalbe. Žalba svakako treba biti potpisana od osobe koja izjavljuje žalbu ili ovlaštenog opunomoćenika. Uz žalbu je potrebno priložiti fotokopije dokumentacije koja je relevantna, ukoliko ista postoji. Ono što je potrebno naglasiti jeste da institucija može odbiti da uzme u razmatranje anonimne žalbe za koje smatra da su zlonamjerne, neosnovane, u kojima nema žalbe, koje nanose štetu trećim licima ili ukoliko je ista predočena instituciji izvan roka od 12 mjeseci nakon pojave događaja, činjenica ili odluka na koje se lice žali. Ukoliko institucija utvrdi povredu prava, izdaje se preporuka nadležnim organima za poduzimanje mjera kako bi se ispravila povreda ljudskih prava ili slabo funkcioniranje uprave. Također, institucija savjetuje građane kako da najpogodnije iskoriste pravna sredstva ili ih upućuje na odgovarajuće institucije.

Shodno prethodno navedenom, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH u svojoj strukturi ima veliki broj odjela te između ostalog i Odjel za praćenje prava zatvorenika. Osnovna svrha ovoga odjela jeste primanje žalbi i pokretanje istraga u slučajevima kada utvrdi kršenje i probleme u ostvarivanju prava proisteklih iz Evropskih zatvorskih pravila, Minimalnih pravila UN-a za postupanje sa osuđenim osobama, Evropske konvencije o sprječavanju mučenja i nečovječnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama.

Osnovne nadležnosti Odjela za praćenje prava zatvorenika su predstavljena na slici 4. Prije isticanja navedenih nadležnosti, prvobitno je potrebno definirati kako je pravilno postupanje prema pritvorenicima ili zatvorenicima sa aspekta ljudskih prava. Navedeno podrazumijeva:

- čovječno postupanje i poštovanje ljudskog dostojanstva;
- očuvanje tjelesnog i duševnog zdravlja;
- zabranu podvrgavanja mučenju ili neljudskom ili ponižavajućem tretmanu ili kažnjavanju;

- zabranu diskriminacije zasnovane na etničkoj pripadnosti, rasi, boji kože, polu, seksualnom opredjeljenju, jeziku, religiji ili vjerovanju, političkim ili drugim uvjerenjima, nacionalnom i socijalnom porijeklu, srodstvu, ekonomskom ili nekom drugom statusu;
- pravo na religiju;
- pravo na informisanje;
- pravo na zdravstvenu zaštitu;
- pravo na odjeću i obuću;
- pravo na pisanje pisma i dopisivanja;
- pravo na upućivanje molbi, žalbi, pritužbi i drugih podnesaka;
- pravo na boravak na otvorenom prostoru;
- pravo na korištenje biblioteke;
- pravo na slobodne aktivnosti (sportske, dramske, itd.);
- pravo radnog angažovanja u skladu sa mogućnostima Zavoda;
- pravo zaštite na radu i osiguranja na radu;
- pravo na naknadu za rad;
- pravo na obrazovanje i organizovanje nastave za opšte i stručno obrazovanje i osposobljavanje;
- pravo na godišnji odmor;
- pravo komuniciranja, prijem posjeta, kao i druga prava u skladu sa Zakonom i podzakonskim propisima.



Slika 4. Nadležnosti Odjela za praćenje zatvorenika (Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2009)

Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH ne može dodijeliti nadoknadu za utvrđene povrede ljudskih prava. Ljudska prava pritvorenika ili zatvorenika garantovana su Krivičnim zakonom BiH i Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, a koji je zasnovan na važećim međunarodnim standardima. Dokumenti kojima se regulišu i postavljaju načela i osnove u zatvorskom sistemu između ostalih su: Evropska zatvorska pravila, Minimalna pravila UN-a za postupanje sa osuđenim osobama, Evropska konvencija o sprječavanju mučenja i nečovječnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama.

3.5. Upravna inspekcija i kontrola primjene propisa

Kao jedna od organizacionih jedinica Ministarstva prave BiH je i Upravna inspekcija kojom rukovodi glavni upravni inspektor. Istoj je potrebno posvetiti posebnu pažnju, s obzirom na njenu ulogu u kontroli primjene definiranih propisa. Upravna inspekcija ima veliki broj nadležnosti koje u okviru svog djelovanja obavlja. Kao neke od njih navode se (Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, 2010):

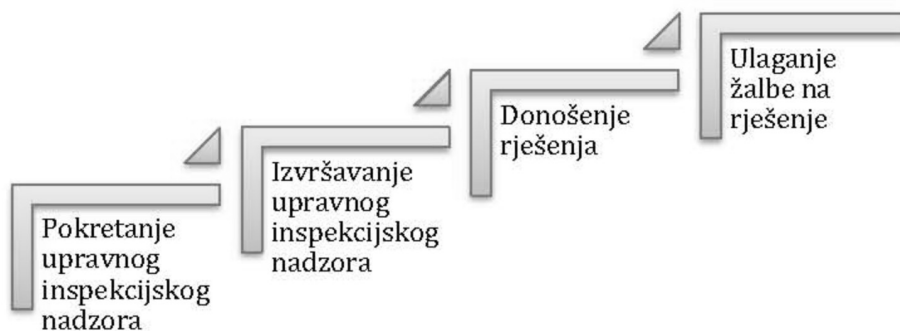
- α. kontrola primjene propisa koji se odnose na organizaciju i način rada organa uprave,
- β. kontrola rješavanja upravnih stvari u propisanim rokovima,
- χ. kontrola pravilnosti primjene propisa u upravnom postupku,
- δ. kontrola načina prikupljanja dokaza u upravnom postupku,
- ε. kontrola ostvarivanja prava, pravnih interesa i izvršavanje obaveza građana, javnih korporacija, komora, javnih preduzeća i drugih pravnih osoba, u upravnom postupku,
- φ. kontrola propisa iz oblasti radnih odnosa u organima uprave,
- γ. kontrola sprovođenja administrativnih rješenja,
- η. kontrola pružanja pravne pomoći,
- ι. kontrola vođenja evidencija o upravnim predmetima,
- φ. kontrola primjene propisa o kancelarijskom poslovanju,
- κ. izrada analiza o stanju u oblasti primjene zakona.

Kao i svaka druga institucija, odnosno organizaciona jedinica tako i Upravna inspekcija vrši nadzor i kontrolu primjene svojih propisa. Pod propisima se podrazumijevaju zakonski i podzakonski akti, odluke i uputstva⁶ koji predstavljaju okvir djelovanja ove organizacione jedinice.

3.5.1. Postupak upravnog inspeksijskog nadzora

Postupak upravnog inspeksijskog nadzora obuhvata niz koraka koji su definirani prethodno navedenih zakonima i podzakonskim aktima (slika 5).

⁶ Zakon o upravi i podzakonski akti donijeti na osnovu ovlaštenja iz tog zakona, Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine i podzakonski akti donijeti na osnovu ovlaštenja iz tog zakona, Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine i podzakonski akti donijeti na osnovu ovlaštenja iz tog zakona, Zakon o upravnom postupku, Odluka o kancelarijskom poslovanju ministarstava, službi, institucija i drugih tijela Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Uputstvo o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja ministarstava, službi, institucija i drugih tijela Vijeća ministara Bosne i Hercegovine kao i ostali propisi čijim odredbama je propisano da je Upravna inspekcija nadležna za nadzor nad njihovom primjenom.



Slika 5. Postupak upravnog inspeksijskog nadzora (Ministarstvo pravde BiH, 2010)

Pokretanje upravnog inspeksijskog nadzora

Pokretanje i vođenje inspeksijskog nadzora, od strane upravnog inspektora, je moguće sprovesti po službenoj dužnosti. Svakako, pravo podnošenje zahtjeva za vršenje upravnog inspeksijskog nadzora nad primjenom zakona i drugih propisa, a za čiju kontrolu primjene je nadležna Upravna inspekcija, ima svaka fizička ili pravna osoba.

Izvršavanje upravnog inspeksijskog nadzora

Nakon izvršenog inspeksijskog nadzora, upravni inspektor je dužan da sastavi zapisnik čija je sadržina takva da isti definira činjenično stanje, kao i moguće nepravilnosti i nedostatke u radu. Zapisnik je potrebno dostaviti rukovodiocu organa uprave ili nekog drugog organa. S tim da je, ukoliko za to postoji potreba, primjerak zapisnika potrebno dostaviti i Vijeću ministara. Dalje, upravni inspektor je dužan podnosioca zahtjeva obavijestiti koje su mjere do tog trenutka poduzete, i u kojim zakonom propisanim rokovima. U konačnici, ukoliko upravni inspektor utvrdi da su nepravilnosti i nedostaci u radu službenika posljedica nestručnosti istog na radnom mjestu na koje je raspoređen, dat će prijedlog rukovodiocu organa uprave ili drugog organa da se službenik kod kojeg su utvrđene nepravilnosti i nedostaci u radu rasporedi na druge poslove.

Donošenje rješenja

Ukoliko se tokom vršenja inspeksijskog nadzor uvidjelo da nisu ispoštovani svi zakonski akti i propisi, upravni inspektor je dužan donijeti rješenje kojim će naložiti sljedeće:

- otklanjanje nedostataka i nepravilnosti u definiranom roku;
- poduzimanje odgovarajuće upravne radnje koje je organ uprave ili drugi organ dužan poduzeti;
- poduzimanje drugih upravnih mjera i radnji koje su zakonom ili drugim propisom definirane.

Ulaganje žalbe na rješenje

Zakonski rok za podnošenje žalbe ministru pravde BiH, protiv rješenja upravnog inspektora, jeste osam (8) dana od dana prijema rješenja. Žalba na rješenje upravnog inspektora odgađa izvršenje rješenja. Nakon razmatranja žalbe, ministar pravde donosi rješenje koje je konačno i protiv kojeg se, ukoliko ima potrebe za tim, može pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH.

3.5.2. Obaveze organa uprave prema Upravnoj inspekciji

Svaki organ uprave i ostali organi čiji rad podliježe upravnom inspekcijском nadzoru dužan je da omogućiti upravnom inspektorima obavljanje upravnoinspekcijскоg nadzora, te da mu da potrebne obavijesti i podatke od značaja za okončanje istog.

3.5.3. Odnos Upravne inspekcije prema Vijeću ministara

Ako upravni inspektor utvrdi da se povredama zakona i drugih propisa fizičkim i pravnim osobama onemogućava ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa u propisanim rokovima, ili na drugi način, upravni inspektor je obavezan da o tome, bez odlaganja, pismeno upozna Vijeće ministara, da ukaže na posljedice koje su iz takvog stanja nastupile ili bi mogle nastupiti i da predloži preduzimanje odgovarajućih mjera.

4. Zaključak

Upravno pravo je stalni pratilac svakodnevnog života ljudi i zato je važno da rad državne uprave bude zakonit, efikasan, transparentan i kontrolisan. Shodno svemu što je istaknuto na prethodnim stranicama, jasno je da nadležne institucije i organi trebaju i moraju provoditi kontinuiranu kontrolu rada zatvorskih ustanova u okviru koje će se vršiti njihova procjena rezultata.

U radu je navedena tematika elaborirana u dva okvira. Jedan je zakonitost, a drugi cjelishodnost. Naime, upravni poslovi se provode zbog ostvarenja određenih zakonskih imperativa, ali i zbog vršenja javnih funkcija koje su od značaja za građane i državu. Tako se može ocijeniti da li su pri obavljanju poslova uprave ispoštovani Ustav i zakoni, ali se ujedno može davati i ocjena koliko je pri obavljanju spomenutih poslova ostvarivan opći interes.

Na nivou BiH inspekcijска služba Ministarstva pravde BiH nadzire rad Pritvorske jedinice na državnom nivou kao i svih zavoda u BiH s ciljem utvrđivanja stanja i okolnosti pod kojima pritvorenci ili zatvorenici po rješenju, odnosno presudi Suda BiH, izvršavaju, odnosno izdržavaju mjeru pritvora ili kaznu zatvora. Kao što je istaknuto, inspektor je državni službenik koji ima posebna, zakonom data, ovlaštenjima i mjere koje on naredi su obavezne za upravnike zavoda. Nadzor obuhvata kontrolu plana i programa rada zavoda. Također, nadzor nad izvršenjem kazne zatvora obuhvata zakonito i pravilno postupanje sa osuđenim osobama, nadzor nad organizovanjem i radom ustanova, način odgoja osuđenih osoba, stanje sigurnosti i samozaštite, funkcionisanje službe osiguranja, privredno poslovanje, način sprovođenja zdravstvenohigijenskih mjera, ishranu i odijevanje osuđenih osoba. Pored ove institucije, značajnu ulogu u cjelokupnom procesu kontrole i nadzora zatvorskih ustanova imaju i Federalno ministarstvo pravde (Sektor izvršenja krivičnih sankcija i Upravni inspektorat), Ministarstvo pravde Republike Srpske i Ombudsmen za ljudska prava. Svaka od navedenih institucija djeluje u skladu sa zakonskim ovlaštenjima i izdaje mjere u skladu sa rezultatima nadzora. U okviru Ombudsmena za ljudska prava nalazi se Odjel za praćenje prava zatvorenika institucije koji prima žalbe i ex officio pokreće istrage u slučajevima kada utvrdi kršenje i probleme u ostvarivanju prava proisteklih iz Evropskih zatvorskih pravila, Minimalnih pravila UN-a za postupanje sa osuđenim osobama, Evropske konvencije o sprječavanju mučenja i nečovječnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama.

Literatura

- Coyle, A. (2009). *Approach to Prison Management. Handbook for Prison Staff, second edition*. London: Foreign and Commonwealth Office.
- Đelmo, Z. (2007). *Upravno procesno pravo*. Sarajevo: Fakultet za upravu.
- Ellis, W. J. (1931). Public Control and Supervision of Prisons. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 157, 40-52.
- Federalno ministarstvo pravde (2005). *Nadležnosti*. Dostupno na: <http://www.fmp.gov.ba/index.php?part=stranice&id=100>, preuzeto 22.07.2015.
- Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine (2009). *Uloga i funkcija*. Dostupno na: <http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=10&lang=BS>, preuzeto 26.07.2015.
- Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine (2009). *Odjel za praćenje prava pritvorenika/zatvorenika*. Dostupno na: <http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=20&lang=BS>, preuzeto 26.07.2015.
- Kamarić, M. i Festić, I. (2004). *Upravno pravo*. Sarajevo: Editio juridica.
- Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine (2003). *Nadležnosti*. Dostupno na: <http://www.mpr.gov.ba/ministarstvo/nadleznosti/Default.aspx?id=68&langTag=bs-BA>, preuzeto 12.07.2015.
- Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine (2010). *Nadležnosti Upravne inspekcije*. Dostupno na: http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/upravna_inspekcija/inspektorat/default.aspx?id=1151&langTag=bs-BA, preuzeto 04.08.2015.
- Ministarstvo pravde Republike Srpske (2008). *Nadležnosti*. Dostupno na: <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mpr/Pages/default.aspx>, preuzeto 22.07.2015.
- Parlamentarna skupština BiH (2014). *Izvještaj o radu Nezavisne komisije za praćenje uslova boravka u zavodima, postupanje i poštivanje ljudskih prava lica nad kojim se izvršavaju krivične sankcije i druge mjere koje su izrečene u krivičnom postupku Sud BiH, stranih sudova za djela predviđena krivičnim zakonom BiH ili međunarodnim ugovorom čiji je potpisnik BiH ili drugi sud u skladu sa zakonom BiH*. Dostupno na: https://www.parlament.ba/sadržaj/komisije/ostalo/sankcije/izvjestaji_o_radu/Default.aspx?id=57049&langTag=bs-BA&pril=b, preuzeto 08.07.2015.
- Zakon BiH o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, *Službeni glasnik BiH*, 13/05, 53/07, 97/07, 37/09, 12/10 i 100/13 (2013).
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, *Službeni glasnik BiH*, 53/07 (2007).
- Zakon o izvršenju krivičnih sankcija Republike Srpske, *Službeni glasnik RS*, 12/10 (2010).
- Zakon o izvršenju krivičnih sankcija u FBiH, *Službene novine Federacije BiH*, 44/98, 42/99 i 12/09 (2009).
- Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, *Službeni glasnik BiH*, 5/03 (2003).
- Zakon o osnivanju zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH, *Službeni glasnik BiH*, 24/08 (2008).

- Zakon o usvajanju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, *Službeni glasnik BiH*, 97/07 (2007).

ADMINISTRATIVE AND LEGAL FORMS OF CONTROL AND SUPERVISION OF DETENTION FACILITIES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Professional Paper

Abstract

Reason(s) for writing and research problem(s): Control work involves evaluating results. Consequently, the work of administrative bodies can be assessed two important aspects of the work. One is the law and the other expediency. The paper analyzes the administrative and legal forms of control and supervision of detention facilities in Bosnia and Herzegovina.

Aims of the paper (scientific and/or social): The scientific contribution of the paper is to show the importance of administrative and legal control and supervision of detention facilities in Bosnia and Herzegovina. So it can assess whether they are in the performance of the administration complied with the Constitution and laws, but also can make and score as much as in the performance of these tasks accomplished by the general interest. The social objective of this study was to refer to the importance of complying with the procedures administrative and legal control and supervision in order to provide better development of the organization of detention facilities.

Methodology/Design: The paper will be used different methods in order to meet the basic methodological requirements, such as objectivity, universality, reliability and thoroughness. As for the method of data collection, which includes the classification and processing of the data and conclusions based on them, was used to analyze the documents.

Research/paper limitations: Presentation of the problem is limited to the presentation of the administrative and legal forms of control and supervision of detention facilities in Bosnia and Herzegovina.

Results/Findings: It turned out that the control and supervision imply: control over the work of the institution, acting in terms of human rights, administrative inspection and control of the application of regulations, the legal definition of control in the work of the penal institutions in the Federation, supervision by the Federal Ministry of Justice and the views of the Independent Commission for monitoring conditions stay in prisons, treatment and respect of human rights of persons subjected to cri-

minal sanctions, and presenting the role of the institution of Ombudsman for human rights.

General conclusion: Administrative law is the constant companion of everyday life of people and therefore it is important that the work of the state administration to be legitimate, efficient, transparent and controlled. It can therefore be concluded that the administrative and legal control and supervision of detention facilities in Bosnia and Herzegovina one of the key factors for quality functioning of detention facilities.

Research/paper validity: The justification of the work lies in the fact that the control operation of detention facilities includes evaluation of the results, because in accordance with that in the work of detention facilities can be assessed two important aspects of the work. One is the law and the other expediency. The administrative tasks are carried out for achieving certain legal imperativa, but also because of public functions that are important for the citizens and the state. Control over the execution of prison sentence shall include in particular: lawful and proper treatment of convicted persons, control over the organization and operation of the institutions, the way of education of convicted persons, the state of security and self-protection, the functioning of the security service, business operations, manner of implementation zdravstvenohigijenskih measures, feed and clothe Sentenced Persons.

Keywords: penitentiary systems, controls, control, law, administrative law.

Podaci o autoru

Kenan Kapo rođen u Sarajevu gdje je završio Osnovnu i srednju školu. Diplomirao i magistrirao na Fakultetu za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije u Sarajevu. U periodu od 2012. do 2013. godine zaposlen u MUP-u Kantona Sarajevo na različitim radnim mjestima i to: inspektor za organizovani kriminal, inspektor za opšti kriminalitet, inspektor za krvne i seksualne delikte, inspektor za imovinski kriminalitet, zamjenik komandira policijske stanice i komandir policijske stanice. Završio više desetina stručnih obuka, seminara i edukacija iz oblasti sigurnosnog sistema. U periodu od 2013. do 2015. godine obavljao dužnost direktora KPZ PT Sarajevo. Trenutno obavlja dužnost direktora Federalne agencije za upravljanje oduzetom imovinom.

E-mail: kkapo-ak@fkn.unsa.ba.