

UDK: 347.772
izvorni znanstveni rad
primljen 15. ožujka 2007.

Dr. sc. Snježana Pehar,
asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru

Vesna Popović, dipl. iur.,
mlađi asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru

SUDSKA ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA POVRIJEĐENIH POJEDINAČNIM AKTIMA I RADNJAMA TIJELA UPRAVE

Učinkovita zaštita prava čovjeka i temeljnih sloboda je *condicio sine qua non* demokratskog društva.

U radu se analizira sudska zaštita ljudskih prava kada su ona povrijeđena pojedinačnim aktima i radnjama tijela uprave. U Bosni i Hercegovini je ova zaštita normirana Zakonom o upravnim sporovima kao: a) Spor o narušavanju ustavnih sloboda i prava konačnim pojedinačnim aktom i kao b) Spor o narušavanju ustavnih sloboda i prava nezakonitom radnjom. Pod određenim uvjetima sudska zaštitu ovih ustavnih sloboda i prava pružaju Ustavni sud i Europski sud u Strasbourg.

Ključne riječi: ustavne slobode i prava, Zakon o upravnim sporovima, Ustavni sud, Europski sud za ljudska prava

Uvod

Ljudska prava i slobode su središnji dio i vrijednosna jezgra svakog demokratskog društva. Izvjesno je da se demokracija ne svodi samo na ljudska prava, ali demokracije nema bez kvalitetne promidžbe i zaštite ljudskih prava, dok je pravi ambijent za ljudska prava i slobode samo demokratska zajednica. Moderna demokracija moguća je samo u okvirima doktrine "*etat de droit*", "*legal state*", vladavine prava, koja se zasniva na ideji ograničene vlasti i zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. Dakle, učinkovita zaštita prava čovjeka i temeljnih sloboda je *condicio sine qua non* demokratskog društva.

Radi boljeg razumijevanja suvremenog univerzalnog i regionalnog sustava zaštite ljudskih prava nužna je analiza povijesnih dokumenata koji su u razvoju ljudskih prava nedvojbeno imali pravni autoritet¹. Povijesno promatrano, jedan od najranijih dokumenata je *Magna Carta Libertatum* iz 1215. godine. To je u osnovi tipičan feudalni doku-

1) O razvoju ideje ljudskih prava detaljnije u: Đuliman, E.- Karlsen, G.M.: Uvod u ljudska prava, Sarajevo, 2003; Todorović, V.: Ljudske slobode i prava, Beograd, 2000; Sali, S. - Terzić, Z.: Međunarodni dokumenti o ljudskim pravima, Sarajevo, 1996; Donnelly, J.: Međunarodna ljudska prava, Sarajevo, 1999.

ment o pravima i obvezama vazala, a njegovo je značenje u tome što je prvi nagovijestio ideju konstitucionalizma, supremacije prava i uspostave ustavne monarhije. Značajno mjesto u razvoju ljudskih prava imaju *Habeas corpus amendment act* iz 1679. godine, kojim se u mnogim zemljama uspostavlja načelo prema kojem nitko ne može biti optužen za kazneno djelo koje nije zakonom predviđeno kao takvo, i *English Bill of Rights* iz 1689. godine, kojim se ograničava kraljeva vlast, potvrđuju građanska i politička prava i slobode i uspostavlja novi odnos između zakonodavne i izvršne vlasti. Dalje, značajno mjesto zauzima *Deklaracija o nezavisnosti*, koju je donijelo trinaest američkih država 4. srpnja 1776. godine. Ona proklamira ideje o jednakosti ljudi kojima pripadaju neotuđiva prava u koja spadaju: život, sloboda i traženje sreće, ideje o suverenosti naroda i njegovog prirodnog prava i obveze da se suprotstavi tiraniji. Deklaracija o nezavisnosti je nadahnula još jedan povijesni dokument, francusku *Deklaraciju prava čovjeka i građanina* iz 1789. godine. Deklaracija proklamira da se ljudi rađaju i ostaju slobodni s jednakim pravima. Proklamira načelo narodnog suvereniteta kao jedinog izvora legitimiteta svake vlasti, načelo podjele vlasti, vladavinu zakona, načelo zakonitosti, legaliteta i pretpostavku nevinosti okrivljenog. Kao osnovna prava i slobode priznaju se sloboda misli, govora, tiska, religijskog uvjerenja, pravo kontrole vlasti i zaštitu prava na imovinu. Donošenjem *Povelje Ujedinjenih naroda*, u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata, ljudska prava dobivaju univerzalni karakter. Ljudska prava nisu više unutarnja stvar pojedine države, već postaju predmet legitimne međunarodne brige. Prava proklamirana u Povelji Ujedinjenih naroda su razrađena i proširena u *Općoj deklaraciji o pravima čovjeka* koju je Opća skupština usvojila i proglasila 10. prosinca 1948. godine. Opća deklaracija proklamira dvije široke kategorije prava: građanska i politička prava, na jednoj strani, te ekonomska, socijalna i kulturna prava, na drugoj. Njezino značenje u međunarodno-pravnom priznavanju ljudskih prava, je svakako i u tome što je na vrlo koherentan, sintetičan i sistematičan način izložila uglavnom sva najvažnija prava suvremenog čovjeka.² Od pravnih izvora univerzalnog karaktera od posebnog utjecaja su i npr. *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* i *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* iz 1966. godine, *Konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije* iz 1965. godine, *Deklaracija o ukidanju svih oblika nesnošljivosti i diskriminacije na temelju vjere i uvjerenja* iz 1981. godine, *Konvencija o pravima djeteta* iz 1989. godine. Usporedno s kodifikacijom ljudskih prava na univerzalnoj razini dolazi i do kodifikacije ljudskih prava na regionalnoj razini donošenjem *Europske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama*, koja je usvojena 4. listopada 1950. godine, a stupila je na snagu 3. rujna 1953. godine. Europska konvencija o ljudskim pravima proklamira neka klasična politička i građanska prava³ koja su priznata u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima. Ova prava uključuju: pravo na život, slobodu i sigurnost osobnosti; slobodu od mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne, ropstva, ropškog položaja i prisilnog rada; pravo na pravično suđenje; slobodu govora, savjesti, udruživanja i okupljanja.⁴ Ne može se sumnjati da je konvencija napravila velike poma-

2) Sadiković, Ć.: *Evropsko pravo ljudskih prava*, Sarajevo, 2001, str. 16.

3) Socijalna i ekonomska prava su sadržana u Europskoj socijalnoj povelji, koja je stupila na snagu u veljači 1965. godine.

4) Konvencija, ipak, odstupa od Univerzalne deklaracije u nekim značajnim pogledima: ona, na primjer, ne garantira izričito pravo pojedinca da sudjeluje u javnom životu; predviđa mnogo slabije formulacije prava na imovinu i prava na obrazovanje od onih koje su sadržane u Općoj deklaraciji. Vidi: Iyer, V.: *Zaštita ljudskih prava u Evropi*, u: *Čitanka ljudskih prava*, Sarajevo, 2001, str. 101.

ke u određivanju standarda, kako u Europi tako i šire. Poslužila je kao model za *Američku konvenciju o ljudskim pravima* iz 1969. godine i kao inspiracija *Afričkoj povelji o ljudskim pravima i pravima naroda* iz 1981. godine. Osim Europske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama veliko značenje za razvoj ljudskih prava na regionalnoj razini imaju i sljedeća tri dokumenta: *Europska socijalna povelja* iz 1965. godine; *Europska konvencija za zaštitu od torture i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja* iz 1987. godine i *Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina* iz 1994. godine.

Iz naprijed izloženog može se zaključiti da postoji velik broj dokumenata iz oblasti ljudskih prava, ali ostvarivanje proklamiranih ljudskih prava i sloboda nailazi na brojne teškoće zbog "dogmatizma, formalizma i legalizma onih koji imaju fiksirane ideje, ali i konzervatizma i skepticizma praktičnih pravnika."⁵ Istinska implementacija ljudskih prava i sloboda moguća je samo u ambijentu u kojem funkcioniraju pravna država i vladavina prava. Malo je suvremenih zemalja u svijetu u kojima su u njihov ustavno-pravni poredak uvrštene gotovo sve međunarodnopravne norme o ljudskim pravima i slobodama kao što je to slučaj u Bosni i Hercegovini.⁶ Na taj način se daje mogućnost lokalnim političkim snagama, kao i međunarodnoj zajednici koja djeluje u Bosni i Hercegovini, da legalnim instrumentima, u skladu s ustavom, djeluju u smjeru izgradnje demokratske države s vladavinom prava i ljudskim pravima i slobodama svih građana na njezinu teritoriju.

Predmet ovog rada je zaštita sloboda i prava zajamčenih ustavom kada su te slobode i prava povrijeđeni pojedinačnim aktom ili radnjom službene, odnosno ovlaštene osobe u tijelu državne uprave. U prvom dijelu rada se analizira ta zaštita u usporednom pravu, a u drugom dijelu u pravu Bosne i Hercegovine.

1. Zaštita ljudskih prava povrijeđenih pojedinačnim aktima i radnjama tijela uprave u stranom pravu

U svijetu, gledano s pravno organizacijskog stajališta, postoje tri sustava zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda zaštićenih ustavom.⁷

U *prvom modelu*, koji je povijesno najstariji, zadatak zaštite povjeren je isključivo redovnim sudovima, tako da redovni sudovi pružaju zaštitu svih prava i sloboda bez obzira na subjekt koji se ugrožava ili povrjeđuje, pri čemu građani mogu u postupku zaštite sudjelovati i pred najvišim sudovima.

Ovakav model karakterističan je za *Sjedinjene Američke Države*. Od 1803. godine i čuvenog slučaja *Marbury v. Madison* kada je Vrhovni sud SAD-a (*Supreme Court SAD-a*) sam sebi dodijelio ovlast za *judicial review*, ustavno pravosuđe provodi se u okvirima redovne sudbene djelatnosti.⁸ Dakle, to pravo se ne zasniva na nekoj izričitoj

5) Miljko, Z.: Perspektive za implementaciju Daytonskog sporazuma s obzirom na ljudska prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, XI/1998, str. 191.

6) O institucionalnoj infrastrukturi za zaštitu ljudskih prava u Bosni i Hercegovini detaljnije u: Kazazić, V.: Ostvarivanje i zaštita ljudskih prava u Bosni i Hercegovini kroz praksu prava ombudsmena i Doma za ljudska prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 42, 2005, str. 43 - 52.

7) Bajić, Z.: Ustavno sudstvo i zaštita individualnih prava i sloboda, Pravni život, Beograd, 12/2002, str. 817.

8) "Istina je da ovo ovlaštenje sudca nije eksplicitno spomenuto u tekstu američkog ustava, a akadem-

ustavnoj odredbi, ali postoje ustavne odredbe koje garantiraju građanima neka osobna i imovinska prava i ustavno-procesne odredbe (*due proces law*) koje garantiraju određen postupak za zaštitu tih prava. Budući da je Ustav najviši zakon zemlje, ustavna prava i ustavni postupak ne smiju biti povrijeđeni nekom radnjom tijela vlasti, te sudovi pružaju građanima zaštitu ustavnih prava od protuustavnih radnji vlasti bez obzira što je takva radnja eventualno zasnovana na zakonu.⁹ Građanima se omogućava zaštita ustavom utvrđenih prava i sloboda (Povelja o pravima građana – prvih X amandmana na Ustav i Amandman XVI.) pred sudovima država članica i federalnim sudovima na čelu s Vrhovnim sudom, korištenjem sredstava *Common Law-a*: mandamus, prohibition, certiorari i habeas corpus i sredstava *Equiti*: injunction i declaratory judgement. Postupak se pokreće samo povodom nekog konkretnog spora, a kao inicijatori postupka pojavljuju se samo stranke u sporu. Odluka suda ograničava se samo na konkretan slučaj i za posljedicu nema poništenje akta, već samo odbijanje njegove primjene na konkretni slučaj.

U *Velikoj Britaniji*, također, redovni sudovi ocjenjuju ustavnost i zakonitost pojedinih akcija uprave kojima su povrijeđena osnovna ljudska prava građana s tim da nema propisa koji bi davao građanima opće pravo tužbe protiv upravnog djelovanja kojim se vrijeđaju osnovna ljudska prava, već se zaštita daje samo onda kada je to predviđeno zakonom ili pravilima *Common Law-a*.¹⁰ Dakle, sudovi u postupku sankcioniranja povreda osnovnih ljudskih prava i sloboda imaju mogućnost izbora jednog od sredstava *Common Law-a*, pri čemu je taj izbor otežan zbog, s jedne strane, brojnosti ponuđenih sredstava, a s druge strane mogućnosti njihove primjene samo protiv određenih radnji i protiv određenih nepravilnosti, što u praksi često dovodi do pogrešnog izbora pravnog sredstva zaštite i time do izmicanja kontroli¹¹.

U *drugom modelu* dio ljudskih prava i dalje se štiti pred redovnim sudovima, a djelokrug ovlaštenja se ustanovljava posebnim propisom. Međutim, za ovaj model je karakteristično da se uspostavlja posebna upravnopravna zaštita onih ljudskih prava koja su svojim aktima i radnjama pojedincima povrijedila državna tijela i drugi javnopravni subjekti. Tu upravnopravnu zaštitu provode posebni upravni sudovi. Ovakav model karakterističan je za *Francusku* u kojoj su upravni sudovi sastavni dio upravne vlasti, na čelu s Državnim savjetom kao najvišim upravnim sudom, kome su podčinjeni ostali upravni sudovi.

U *trećem modelu* zaštitu određenih ustavom garantiranih prava pružaju pored redovnih i upravnih sudova i ustavni sudovi. Akt kojim se traži zaštita osnovnih ljudskih prava pred ustavnim sudovima može imati različite nazive zavisno od zemlje do zemlje, kao što su: ustavna žalba, ustavna tužba, državno pravna žalba, amparo tužba itd. Međutim, bez obzira koji naziv upotrijebili, cilj je uvijek isti, a to je iniciranje postupka pred ustavnim sudovima za zaštitu osnovnih ljudskih prava i sloboda zajamčenih ustavom.

ske rasprave još uvijek se nastavljaju u pogledu pitanja jesu li ustavotvorci pretpostavili takvo ovlaštenje ili je Vrhovni sud zaista uzurpirao ovo ovlaštenje kada je ustanovio sudsku kontrolu u slučaju *Marbury v. Madison* (1803)... Samo američko društvo vjerojatno ne bi bilo ono što je danas da nije sudaca koji štite ustavom garantirana prava pojedinaca ili manjina čak i protiv volje većine izražene u zakonima koje je donio parlament." Öhlinger, Th.: Ustavno-sudska kontrola, Pravni život, Beograd, 11/1997, str. 907.

9) Medvedović, D.: Sudska zaštita ustavom utvrđenih prava povrijeđenih radnjom organa uprave, Naša zakonitost, Zagreb, 10/1971, str. 705.

10) Vidi Medvedović, D.: op. cit., str. 704.

11) Griffith-Street: Principles of Administrative Law, London, 1952., str. 225.

Tako, ustavna žalba na povredu osnovnih ljudskih prava i sloboda zajamčenih ustavom smatra se oblikom neposredne ustavnosudske zaštite. Ona je, međutim, još uvijek kontraverzna funkcija ustavnog sudstva. Bez obzira kako je koncipirana, da li se njome mogu pobijati samo pojedinačni akti ili se mogu osporavati i opći akti, ustavna žalba uvijek otvara problem odnosa ustavnih i redovnih, odnosno upravnih sudova. Zato se ustavna žalba i ne predviđa u svim državama u kojima postoje ustavni sudovi.¹²

U Austriji je zaštita prava građana povrijeđenih odlukama i radnjama uprave podijeljena između Ustavnog i Upravnog suda, s tim što nadležnost Ustavnog suda predstavlja izuzetak. Ustavni sud Austrije je nadležan rješavati o žalbama protiv odluka i radnji uprave kojima je podnositelj ustavne žalbe povrijeđen neko ustavom garantirano pravo¹³. Ustavna žalba nije dozvoljena protiv odluka redovnih sudova, kao ni protiv akata uprave putem kojih ona ne istupa kao suverena vlast. Ustavna žalba, također, nije dopuštena ni u slučaju tzv. šutnje administracije. Rok za podnošenje ustavne žalbe Ustavnom sudu je šest tjedana od dana dostave konačnog upravnog akta, uz uvjet da su prethodno iscrpljeni redovni pravni lijekovi. Ustavni sud Austrije, u slučaju povrede ustavom garantiranih prava građana odlukama i radnjama uprave, svojom odlukom (presudom) utvrđuje kršenje tih prava, precizirajući o povredi kojeg prava se radi, i ukida osporenu odluku s djelovanjem *ex nunc*, bez prava njezina preinačavanja, tj. bez prava njezine zamjene vlastitom odlukom.

U Njemačkoj je opće pravilo da je zaštita zakonskih i ustavnih prava povrijeđenih pojedinačnim aktom ili radnjom tijela uprave, povjerena upravnim sudovima. No, kad se radi o povredi osnovnih ljudskih prava^{14/15} protiv svih akata javne vlasti¹⁶, to jest kako akata upravnih tijela, tako i akata zakonodavnih i sudskih tijela, dozvoljena je ustavna žalba. Nadležnost za odlučivanje o ustavnoj žalbi (*Verfassungsbeschwerde*) povjerena je Saveznom ustavnom sudu, kao neovisnom tijelu sa širokim kompetencijama, i ustav-

12) Na primjer, ustavnu žalbu ne predviđa talijanski Ustav. U Italiji se ustavnosudska zaštita osnovnih ljudskih prava i sloboda zajamčenih ustavom ostvaruje jedino u postupku normativne kontrole. Ona obuhvaća ocjenu ustavnosti zakona i uredaba, kao i oblasnih akata sa zakonskom snagom. Ostvaruje se kako u obliku konkretne ili incidentne kontrole, tako i u apstraktnoj formi. Ukoliko je pitanje ustavnosti postavljeno u sudskom postupku, a sud osporenu normu smatra mjerodavnom za rješavanje konkretnog spornog odnosa i pritom prigovor protuustavnosti ne smatra očigledno neosnovanim, postupak se prekida i pitanje ustavnosti prenosi Ustavnom sudu na odlučivanje. Apstraktnu normativnu kontrolu mogu zahtijevati država, regije i provincije. Navedeno prema Stojanović, D. M.: Ustavno sudstvo i zaštita prava i sloboda čovjeka i građanina, Pravni život, Beograd, 12/1995, str. 190.

13) Kao ustavom garantirana prava, Ustavni sud priznaje sve one odredbe formalnog ustavnog prava kojima se pojedincu, a ako odgovara prirodi stvari i pravnoj osobi, odobrava jedno pravo, što je slučaj onda kada u objektivnoj ustavnoj normi postoji "dovoljno individualnog stranačkog interesa". Öhlinger, Th.: Die Grundrechte in Österreich – ein systematischer Überblick, EuGRZ, 1982., str. 221.

14) Ta prava su nabrojana u čl. 1 – 17. Ustava Njemačke, npr. pravo na život, tjelesni integritet i osobnu slobodu; pravo na jednakost pred zakonom; sloboda vjere i savjesti; pravo udruživanja; pravo vlasništva.

15) U praksi Ustavnog suda Njemačke osnovna prava su dijelom okvalificirana i kao "vrijednosno određujuće načelne norme" i time uzdignuta u objektivno-pravnu komponentu neovisnu od individualne pozicije. Ossenhühl, F.: Die Interpretation der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NJW, Heft 46, 1976, str. 2101.

16) Na taj način je u njemačkom pravu osigurana vrlo široka sudska zaštita u slučajevima povrede osnovnih prava, za razliku od austrijskog prava gdje je zaštita osigurana samo kada je do povrede tih prava došlo radnjama tijela uprave. O ustavnoj žalbi kao jednom od sredstava zaštite sloboda i prava čovjeka i građanina, a posebno u Austriji i Njemačkoj vidjeti više u radu Rakić, V. – Vodinelić: Sudska zaštita prava čovjeka, Prava i slobode - međunarodni i jugoslavenski standardi, Beograd, 1995., str. 121 - 140.

nim sudovima pokrajina, kao članicama federacije.¹⁷ Uvjet za podnošenje ustavne žalbe je stvarna povreda osnovnog prava, a nije dovoljna neposredna opasnost od povrede ili samo ugrožavanje prava. U pravilu se traži da je tužitelj prije podnošenja ustavne žalbe Saveznom ustavnom sudu iscrpio postupak pred upravnim sudovima, ali iznimno ako je to u javnom interesu ili ako bi za podnositelja žalbe nastupila teška i neotklonjiva šteta dozvoljava se izravno podnošenje ustavne žalbe Saveznom ustavnom sudu.¹⁸ Rokovi za podnošenje ustavne žalbe su prekluzivni. Ustavna žalba se može podnijeti u roku od mjesec dana od dana dostave pravomoćnog rješenja suda. Ako je ustavna žalba upravljena protiv nekog zakona ili nekog drugog akta protiv kojega nije predviđen pravni lijek, tada se ona može podnijeti samo u roku od godinu dana od stupanja na snagu zakona, odnosno od dana donošenja drugog akta.¹⁹ Ako sud uvaži žalbu, tada ukida upravni ili sudski akt, odnosno zakon proglašava ništavim. Dakle, odluke Saveznog ustavnog suda su kasatorne, a ne meritorne.

U *Švicarskoj* se zbog povreda ljudskih prava građana pojedinačnim aktima i radnjama tijela uprave može Saveznom sudu (*Le Tribunal fédéral*)²⁰ podnijeti žalba koja se naziva državno pravna žalba. Ovaj sud ima više sekcija, od kojih je jedna Sud javnog prava i upravnog prava (*La Cour de droit public et de droit administratif*). Ovaj sud se sastoji od dva vijeća, i to Vijeća za javno pravo i Vijeća za upravno pravo. Nadležnost za rješavanje sporova zbog povrede ustavom zajamčenih prava građana povjerena je Vijeću za javno pravo. Žalbu može podnijeti samo osoba čija su ustavna prava povrijeđena i to samo u odnosu na akte kantonalnih tijela, ali ne i u odnosu na akte saveznih tijela. Pod pojmom ustavna prava građana podrazumijevaju se, osim prava koja predviđa izričito savezni ustav, i prava nastala praksom Saveznog suda, te prava utvrđena u kantonalnim ustavima i Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Uvjet za podnošenje ustavne žalbe je da su prethodno iscrpljeni svi dozvoljeni pravni lijekovi. Ukoliko prihvati ustavnu žalbu, Vijeće za javno pravo Saveznog suda ništi osporeni akt i ta odluka ima učinak *erga omnes*.

U *Španjolskoj* se zaštita osnovnih ustavnih prava²¹ povrijeđenih pojedinačnim aktom ili radnjom tijela uprave, ostvaruje putem tzv. amparo tužbe Ustavnom sudu (*Tri-*

17) Nadležnost Ustavnog suda da se izjašnjava o peticijama o povredi osnovnih prava (*Verfassungsbeschwerden*) koje sami građani mogu izravno podnositi protiv kršenja njihovih prava (*Grundrechte*) od strane javnih vlasti, uvedena je u ustavni tekst kroz amandman iz 1969. Mezzeti, L.: Savezni ustavni sud Njemačke, Pravni život, Beograd, 11/1997, str. 904.

18) Geiger, W.: Gesetz über des Bundesverfassungsgericht, Kommentar, Berlin, 1952, str. 278 - 280; Krbek, L.: Ustavno sudovanje, op. cit., str. 70 - 72; Stojanović, M.: Sudska kontrola akata uprave, Beograd, 1963, str. 97 - 106; Medvedović, D.: op. cit., str. 704.

19) Članak 93. Zakona Savezne Republike Njemačke o Saveznom ustavnom sudu.

20) Karakteristično je za Savezni sud da je on vrhovni sud ne samo za rješavanje sporova iz upravne, građanske i kaznenopravne oblasti, nego također ima i funkciju ustavnog suda jer rješava po tužbama za ocjenu ustavnosti akata kantonalnih tijela. Savezni sud ima 26 do 30 sudaca i 12 do 15 zamjenika. I jedne i druge bira Savezna skupština vodeći pri tom računa da među izabranima bude zastupljeno poznavanje sva tri službena jezika. Suci i zamjenici biraju se s mandatom od šest godina, a predsjednik i potpredsjednik s dvogodišnjim mandatom. Denković, D.: Pravna sredstva za zaštitu prava stranaka u švicarskom upravnom i ustavnom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. XV, 1, Novi Sad, 1981, str. 34.

21) Predmet ustavne žalbe nisu baš sva prava koja su zapisana u tekstu ustava, nego isključivo naznačena "osnovna prava i javne slobode" – članci 14 do 30 Ustava Španjolske iz 1978. godine.

Osnovna prava su subjektivna prava, ne samo zato što ona predstavljaju prava građana u užem smislu već i stoga što ona istodobno garantiraju pravni "status" ili slobodu u jednom životnom prostoru. Sommermann, K. P.: Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978, Berlin, 1984, str. 277.

bunal de Constituional). Predmet amparo tužbe mogu biti svi akti javnih vlasti, osim zakona. Pravo na podnošenje amparo tužbe imaju sve fizičke i pravne osobe koje dokažu legitimirani interes, Branitelj naroda i državni tužitelj. Amparo tužba ima supsidijarni karakter, tako da je u svim slučajevima, osim kod pobijanja akata zakonodavnih tijela (koji nemaju snagu zakona), nužno iscrpljivanje redovnog pravnog puta.²² Rok za žalbu protiv akata zakonodavnih tijela je tri mjeseca, a u ostalim slučajevima 20 dana od dana dostavljanja akta koji se osporava.

o 18 Zaštita osnovnih ljudskih i građanskih prava i sloboda povrijeđenih aktom javne vlasti osigurava se u *Republici Poljskoj* podnošenjem ustavne žalbe Ustavnom Tribunalu.^{23/24} Člankom 79. Ustava iz 1997. godine propisano je da svatko onaj čija je ustavna sloboda ili pravo ugroženo ima pravo na osnovi načela određenih zakonom obratiti se Ustavnom tribunalu podnošenjem žalbe po pitanju suglasnosti zakona ili drugog normativnog akta s Ustavom, na temelju koga je sud ili drugo tijelo javne uprave konačno presudilo o njegovim slobodama ili pravima ili o njegovim obvezama određenim Ustavom. Dakle, krug subjekata ovlaštenih na istupanje s ustavnom žalbom je neograničen, iznimka su jedino stranci koji nastoje dobiti od Republike Poljske azil. Njima se, naime, ne priznaje pravo podnošenja ustavne žalbe. Ustavna žalba se može podnijeti u roku od dva mjeseca od dana dostave pravomoćne presude, konačne odluke ili nekog drugog konačnog rješenja, nakon što je iscrpljen redovni pravni put. Ukoliko žalba ima formalne nedostatke, sudac poziva na otklanjanje tih nedostataka u roku od 7 dana. Ukoliko je žalba očigledno neosnovana ili ukoliko nedostaci nisu otklonjeni u ostavljenom roku, sudac donosi rješenje o obustavi postupka. Na ovo rješenje žalitelj ima pravo žalbe Ustavnom tribunalu u roku od 7 dana dostave rješenja. Rješavajući o biti predmeta Ustavni tribunal donosi presude.²⁵

Ustavna žalba fizičkih i pravnih osoba protiv akata i radnji državnih tijela koja krše prava i osnovne slobode garantirane Ustavom u *Republici Češkoj* dozvoljena je ako su ispunjeni sljedeći uvjeti: žalbom se mora napadati akt javne vlasti; taj akt mora vrijeđati prava i osnovne slobode garantirane Ustavom; podnositelj zahtjeva mora prethodno iscrpiti redovan pravni put; i žalba mora biti podnesena u zakonu predviđenom roku.²⁶ Iznimno, Zakon o Ustavnom sudu od 16. lipnja 1993. godine predviđa mogućnost pod-

22) U pogledu akata egzekutive ustavno pravo Španjolske predviđa dvostruku procesnu zaštitu osnovnih prava. Građanima stoji na raspolaganju prioritetni postupak pred redovnim sudovima kroz proceduru "senior and summary", kao prethodni specijalni postupak koji ide ispred ustavnosudskog postupka. Stojanović, D. M.: Ustavno sudstvo i zaštita prava i sloboda čovjeka i građanina, Pravni život, Beograd, 12/1995, str. 189.; Ruiz, G. – Ruiz, R.: Ustavno sudstvo u Španjolskoj, Pravni život, Beograd, 11/1997, str. 922.

23) Organizacija i djelokrug Ustavnog tribunala određeni su Ustavom Republike Poljske iz 1997. godine (VIII. odjeljak) i Zakonom o Ustavnom tribunalu iz iste godine.

24) Više o Ustavnom tribunalu na web site : <http://www.pldg.pl/p/en/TarJ/33/2/9/> pod naslovom The Polish Constitutional Tribunal.

25) Postupajući po ustavnim žalbama Ustavni tribunal sudi u sastavu od tri sudca. Presude se mogu još donositi u sastavu od pet sudaca ili u punom sastavu. Sudska rasprava u punom sastavu zahtjeva sudjelovanje najmanje devet sudaca. U sastav Tribunala trenutno ulazi 15 sudaca koje bira Sejm na period od 9 godina. Lopatka, A.: Ustavni tribunal Republike Poljske, Pravni život, Beograd, 11/1997, str. 988.

26) Ustav Republike Češke iz 1992. godine poznaje dva tipa ustavnih žalbi, i to ustavne žalbe fizičkih i pravnih osoba na odluke ili radnje državnih tijela koje krše prava i osnovne slobode garantirane Ustavom i ustavne žalbe tijela teritorijalnih autonomija (npr. lokalnog savjeta općina) protiv nezakonitih radnji države kojima se krši njihovo pravo na autonomiju. Klima, K.: Ustavno sudstvo u Republici Češkoj, Pravni život, Beograd, 11/1997, str. 1054 - 1056.

nošenja ustavne žalbe i prije nego što se iscrpe svi pravni lijekovi, i to u dva slučaja. Prvo, ako je to i u javnom interesu i ako nije prošlo više od godine dana od dana kada se dogodila činjenica koja predstavlja predmet žalbe, i drugo, ukoliko to zahtijeva hitnost postupka u cilju otklanjanja ozbiljne i nenadoknadive štete koja bi nastala čekanjem na iscrpljenje prethodnog postupka. Rok za podnošenje ustavne žalbe je 60 dana od dana dostavljanja akta kojim se vrijeđaju prava i osnovne slobode garantirane Ustavom. Ustavna žalba nema, u pravilu, suspenzivno djelovanje. Ako je žalba osnovana, Ustavni sud poništava akt tijela državne uprave i nalaže mu da vrati stvari u prijašnje stanje ako je to još uvijek moguće. Odluka Ustavnog suda je konačna i ima učinak *erga omnes*.

2. Zaštita ljudskih prava povrijeđenih pojedinačnim aktima i radnjama tijela uprave u pravu Bosne i Hercegovine

U zakonima o upravnim sporovima²⁷ (u daljnjem tekstu ZUS) je posebnom skupinom zakonskih odredaba regulirana materija o upravnosudskoj zaštiti sloboda i prava zajamčenih ustavom, kada su te slobode i prava povrijeđeni pojedinačnim aktom ili radnjom službene, odnosno ovlaštene osobe. Ovaj oblik upravnosudske zaštite ima supsidijarni karakter jer je moguć samo ako u konkretnom slučaju nije osigurana, odnosno predviđena druga sudska zaštita.^{28/29}

U našem procesnom upravnom pravu ovaj dopunski i supsidijarni spor se razmatra kao:

- a) spor o narušavanju ustavnih sloboda i prava konačnim pojedinačnim aktom i kao
- b) spor o narušavanju ustavnih sloboda i prava nezakonitom radnjom.

27) Usporedi: ZUS Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 19/02), ZUS Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine FBiH", broj 9/05), ZUS Republike Srpske ("Službeni glasnik RS", broj 109/05), ZUS Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BD BiH", broj 4/00 i 1/01).

28) Po mišljenju jednog broja autora s područja upravnoprocesnog prava ovdje se radi o posebnoj vrsti pravne zaštite koja se u procesnopravnom smislu osigurava kod suda nadležnog za rješavanje upravnih sporova, odgovarajućom primjenom odredaba ZUS-a, premda se ne radi o upravnom sporu. Usporedi: Krijan, P.: Zakon o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine sa sudskom praksom, Sarajevo, 2001, str. 345.; Dedić, S.: Upravno procesno pravo, Bihać/Sarajevo, 2001, str. 312.

29) Ovaj institut pravne zaštite bio je propisan i u ZUS-u koji je bio na snazi u bivšem pravnom sustavu SFRJ, ali je bio nešto drukčijeg sadržaja i domašaja. Članak 66. tog ZUS-a ("Službeni list SFRJ", broj 4/77) glasio je: "O zahtjevu za zaštitu sloboda i prava zajamčenih ustavom, ako je takva sloboda ili pravo povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita, odlučuje sud nadležan za upravne spore, shodno primjenom odredaba ovog zakona." Zaštita se odnosila na prava i slobode "čovjeka i građanina" zajamčene bivšim Ustavom SFRJ i ustavima republika i autonomnih pokrajina, kao i na ustavom zajamčena prava i drugih subjekata, npr. "organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica", ako nije bila na drugi način osigurana sudska zaštita, npr. putem "sudova udruženog rada" i dr. U praksi rijetko se koristio ovaj pravni institut sudske zaštite, pa je u biti predstavljao svojevrsnu "rezervu" za pružanje sudske zaštite u slučajevima povrede "sloboda i prava zajamčenih ustavom" kad se ta zaštita ne bi mogla osigurati putem suda u drugom sudskom postupku.

U našoj pravnoj literaturi veoma je malo pisano o ovom institutu sudske zaštite u slučaju povrede Ustavom zajamčenih prava i sloboda čovjeka i građanina "pojedinačnim aktom" i "nezakonitom radnjom" ako nije osigurana druga sudska zaštita. O ovoj temi vidi: Medvedović, D.: Sudska zaštita ustavom utvrđenih prava povrijeđenih radnjom organa uprave, Naša zakonitost, br. 10, Zagreb, 1971.; Magerl, M.: Zaštita sloboda i prava zajamčenih ustavom, Privredno pravni priručnik, 6/1978.

a) Spor o narušavanju ustavnih sloboda i prava konačnim pojedinačnim aktom

Ako su slobode i prava zajamčeni ustavom povrijeđeni konačnim pojedinačnim aktom, a nije osigurana druga sudska zaštita, o zahtjevu za zaštitu tih sloboda i prava odlučuje sud nadležan za upravne sporove. Dakle, za podnošenje zahtjeva za zaštitu ustavnih prava potrebno je da budu kumulativno ispunjene dvije pozitivne i jedna negativna pretpostavka. Pozitivne pretpostavke su:

- a) da se radi o pravima i slobodama čovjeka i građanina koja su izričito zajamčena ustavom;^{30/31}
- b) da su ta ustavna prava i slobode čovjeka i građanina povrijeđena "konačnim pojedinačnim aktom", tj. da se protiv tog pojedinačnog akta ne može upotrijebiti neki redovni pravni lijek, odnosno ako je pravni lijek bio dopušten da je već iskorišten (žalba, prigovor i dr.) prema postupku u kojem je donesen taj pojedinačni akt;³²

Osim ovih pozitivnih pretpostavki mora biti ispunjena i negativna pretpostavka:

- da u pravnom sustavu "nije osigurana druga sudska zaštita" protiv tog pojedinačnog akta za koji se smatra da je učinjena povreda određenih prava i sloboda zajamčenih ustavom.^{33A, 33B}

30) U Bosni i Hercegovini se ova zaštita odnosi na prava i slobode zajamčene Ustavom Bosne i Hercegovine. U Federaciji Bosne i Hercegovine je izričito predviđeno da su u pitanju zajamčena prava i slobode Ustavom (veliko slovo – misli se na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine) i instrumentima Aneksa Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (misli se na instrumente za zaštitu ljudskih prava koji imaju pravnu snagu ustavnih odredbi – 22 međunarodna dokumenta). U Brčko Distriktu se ova zaštita odnosi na zajamčena prava i slobode Ustavom Bosne i Hercegovine i Statutom Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BD BiH", broj 1/00, 4/00 i 7/04) (članci 11 - 19.), a u Republici Srpskoj na zaštitu prava i sloboda zajamčenih Ustavom Republike Srpske (članci 10 - 49.). Usporedi: članak 67. ZUS-a Bosne i Hercegovine, članak 60. ZUS-a Federacije Bosne i Hercegovine, članak 38. ZUS-a Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i članak 53. ZUS-a Republike Srpske.

31) Prema sudskoj praksi: Akt lovačkog društva o izricanju disciplinske mjere privremenog udaljenja iz lovačkog društva nije akt kojim je povrijeđeno ustavno pravo i sloboda udruživanja građana, pa za taj akt nije osigurana sudska zaštita u smislu ove zakonske odredbe.

Iz obrazloženja: Ustav jamči slobodu i pravo udruživanja, pa bi takva sloboda ili pravo moglo biti povrijeđeno konačnim pojedinačnim aktom lovačkog društva kojim se neka osoba isključuje iz društva, ali ne i u slučaju izricanja drugih disciplinskih mjera, stoga ni u slučaju isključenja iz društva na godinu dana.

Zbog toga je sud odbio zahtjev tužitelja za zaštitu sloboda i prava zajamčenih Ustavom temeljem odredbe članka 66. ZUS-a (Upravni sud Hrvatske, Zpa-7/84 od 18. VII. 1984.).

32) Prema sudskoj praksi: Zahtjev za zaštitu sloboda i prava zajamčenih Ustavom nije dopušten ako nije donesena konačna odluka o isključenju neke osobe iz društva i ako ta osoba do konačnosti odluke može izvršavati sva prava iz članstva u društvu (Upravni sud Hrvatske, Zpa-5/84 od 26. IX. 1984.).

33A) Pojedinačni akti protiv kojih se ne može koristiti ova zaštita zbog toga što nije ispunjen navedeni negativni uvjet su: upravni akti, jer se protiv tih akata može pokrenuti upravni spor, sudske odluke, jer je u tom slučaju već korištena sudska zaštita, pojedinačni akti s područja radnih odnosa, jer protiv takvih akata radnik može tražiti zaštitu kod nadležnog suda za radne sporove, rješenja o prekršajnom postupku protiv kojih je dopuštena druga sudska zaštita. Vidi: Magerl, M.: Zaštita sloboda i prava zajamčenih ustavom, op. cit., str. 5. U teoriji upravnog procesnog prava egzistira suglasnost da i upravni akti mogu biti predmet ove sudske zaštite i to u onim stvarima u kojima je isključena mogućnost vođenja upravnog spora, jer u takvim slučajevima, u pravilu, nije osigurana druga sudska zaštita. Riječ je o upravnim aktima koje donose predstavnička tijela širih političko-teritorijalnih zajednica, odnosno njihova najviša političko-izvršna tijela na osnovu ustavnih ovlaštenja. Radi se o aktima donesenim u stvarima o kojima odlučuju Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ili Predsjedništvo Bosne i Hercegovine (na razini Bosne i Hercegovine), domovi Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ili predsjednik i dopredsjednik Federacije, odnosno zakonodavno tijelo kantona (na razini Federacije Bosne i Hercegovine), Narodna skupština Republike Srpske i predsjednik Republike (na razini Republike Srpske), i Skupština Brčko Distrikta (na razini Brčko Distrikta). Međutim, u skupinu ovakvih akata

Postupak ove sudske zaštite inicira se *zahtjevom* građanina, odnosno pojedinca o čijim se slobodama i pravima radi i koji su eventualno povrijeđeni konkretnim konačnim pojedinačnim aktom. Iako zakoni o upravnim sporovima ne preciziraju tko sve može podnijeti ovaj zahtjev, ipak se s obzirom na prirodu stvari može zaključiti da ga mogu podnijeti svi koji smatraju da im je pojedinačnim aktom (ne i općim aktom) povrijeđeno neko ustavno pravo i sloboda.

Kod ostvarivanja ove vrste sudske zaštite primjenjuju se na odgovarajući način i u skladu s prirodom ove zaštite odredbe zakona o upravnim sporovima. U tom smislu možemo zaključiti da rok za podnošenje zahtjeva za zaštitu ustavom zajamčenih prava povrijeđenih konačnim pojedinačnim aktom iznosi 30 dana od dana dostavljanja toga akta. Kad nadležni sud dobije zahtjev, ispituje se njegova dopuštenost, pravovremenost i urednost, te prema utvrđenom stanju poduzimaju se daljnje radnje kao i s tužbom u upravnom sporu. Tako će nadležni sud rješenjem odbaciti zahtjev za zaštitu ustavom zajamčenih prava ako utvrdi da je podnesen nepravovremeno. U zahtjevu se mora navesti ime i prezime, zanimanje i mjesto stanovanja, odnosno naziv i sjedište predlagatelja, akt protiv kojeg je zahtjev upravljen, čime je i koje ustavom zajamčeno pravo povrijeđeno, te u kojem se pravcu i opsegu predlaže poništenje upravnog akta i potpis podnositelja. Zahtjev može podnijeti i punomoćnik predlagatelja, u kojem slučaju on potpisuje zahtjev, ali uz zahtjev mora podnijeti i punomoć potpisanu po predlagatelju. Uz zahtjev se mora podnijeti akt u izvorniku ili prijepisu (fotokopiji), te po jedan prijepis zahtjeva i priloga za sudionike u postupku. Ako je zahtjev nepotpun ili nerazumljiv, nadležni sud će pozvati predlagatelja da u određenom roku otkloni nedostatke, a ako to ne učini, odbacit će zahtjev kao neuređan. Ako ne odbaci zahtjev, sud traži odgovor donositelja osporenog pojedinačnog akta. Nadležni sud ispituje zahtjev u granicama navoda i traženja podnositelja, pri čemu nije vezan i razlozima zahtjeva.

Nadležni sud rješava zahtjev, u pravilu, na podlozi činjenica koje su utvrđene u osporenom pojedinačnom aktu, a prema potrebi i činjenica koje sam utvrdi. Rješavajući po zahtjevu nadležni sud ovisno o utvrđenom stanju, osobito u materijalnopравnom smislu, može zahtjev presudom uvažiti ili ga odbiti kao neosnovan. U prvom slučaju sud poništava osporeni pojedinačni akt. Kada nadležni sud nađe da se osporeni pojedinačni akt mora poništiti, može, ako priroda stvari to dopušta i ako podaci postupka pružaju pouzdanu osnovu za to, presudom riješiti samu stvar. Takva presuda u svemu zamjenjuje poništeni akt.

spadaju i oni akti doneseni u upravnim stvarima o kojima se ne može po izričitoj odredbi drugog zakona voditi upravni spor. Usporedi: Dedić, S.: *Upravno procesno pravo*, Bihać/Sarajevo, 2001, str. 313.

33B) Prema sudskoj praksi: Nema povrede sloboda i prava građana zajamčenih Ustavom u odnosu na bivšeg vlasnika eksproprijiranih nepokretnosti konačnim pojedinačnim aktima nadležnih upravnih tijela donesenim u postupku eksproprijacije njegovih nepokretnosti, pošto mu je tom postupku protiv navedenih akata bila osigurana sudska zaštita njegovog prava vlasništva u upravnom sporu, a ni povrede tih prava i sloboda radnjom službene osobe u tijelu uprave kada on kao podnositelj zahtjeva nije konkretno naveo u zahtjevu radnju, mjesto i vrijeme kada je učinjena, tijelo i službenu osobu u njemu koja je učinila takvu radnju, kao i dokaze o svemu tome, te postavio zahtjev za otklanjanje smetnji ili ograničenja za vršenje sloboda i prava, zbog čega njegov zahtjev za zaštitu sloboda i prava građana zajamčenih ustavom treba odbiti kao neosnovan. (Rješenje Vrhovnog suda F BiH, broj: U-1517/01 od 24. 5. 2001. godine)

O zahtjevima za zaštitu sloboda i prava građana zajamčenih ustavom odlučuje: u Bosni i Hercegovini Vijeće Upravnog odjeljenja Suda Bosne i Hercegovine, u Federaciji Bosne i Hercegovine kantonalni sud, u Republici Srpskoj okružni sud, a u Brčko Distriktu Osnovni sud.^{34/35}

Nakon donijete odluke nadležnog suda o zahtjevu za zaštitu ustavnog prava iscrpljen je redovni pravni put i nezadovoljna stranka može jedino podnijeti ustavnu tužbu Ustavnom sudu.³⁶

b) Spor o narušavanju ustavnih sloboda i prava nezakonitom radnjom

Ako su slobode i prava zajamčeni Ustavom povrijeđeni nezakonitom radnjom³⁷ službene osobe u tijelima državne vlasti ili ovlaštene osobe u gospodarskim društvima i drugim pravnim osobama, tada se postupak za zaštitu tih sloboda i prava pokreće tužbom zbog nezakonite radnje ako nije osigurana druga sudska zaštita.³⁸ Radi se također o

34) Usporedi: članak 68. ZUS-a Bosne i Hercegovine, članak 61. ZUS-a Federacije Bosne i Hercegovine, članak 54. ZUS-a Republike Srpske, članak 39. ZUS-a Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

35) U Republici Hrvatskoj o zahtjevu za zaštitu sloboda i prava građana zajamčenih ustavom odlučuje Upravni sud Republike Hrvatske, ako nije osigurana druga sudska zaštita. U praksi će se javiti kao sporno kada ta zaštita nije osigurana kroz upravni spor. Ovaj je problem, vezano uz nadležnost Upravnog suda Republike Hrvatske, posebno izražen kada je riječ o aktima državnih tijela kojima se razrješavaju dužnosti nositelji pravosudnih i drugih funkcija. Iako se takvim aktima odlučuje o pravima određenih osoba, oni nemaju karakter upravnih akata u smislu Zakona o upravnim sporovima, jer razrješavanje osobe određene funkcije nema karakter upravne stvari, nego je izraz političke volje donositelja takvog akta. Zato se akti o razrješavanju nositelja pravosudnih i drugih funkcija mogu se ispitivati pred Upravnim sudom samo zahtjevom za zaštitu Ustavom zajamčenih prava i sloboda primjenom članka 66. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj 53/91, 9/92, 77/92).

Vezano uz navedenu nadležnost Upravnog suda postavilo se u praksi pitanje odnosa članka 66. Zakona o upravnim sporovima i odredbe članka 19. stavka 2. Ustava kojim je zajamčena sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti, te je li, s obzirom na odredbe članka 128. Ustava, uopće bilo ustavnog uporišta za vraćanje odredbe članka 66. Zakona o upravnim sporovima u taj zakon, nakon što je Zakonom o preuzimanju Zakona o upravnim sporovima iz 1991. godine citirana odredba bila brisana, što je moglo biti shvaćeno samo kao usklađivanje Zakona o upravnim sporovima sa Ustavom. To pitanje postavilo se zato što je u članku 128. Ustava kojim je određena nadležnost Ustavnog suda izričito propisano da Ustavni sud štiti ustavne slobode i prava čovjeka i građanina (članak 128. alineja 4. Ustava), pa stoga neki smatraju da se iz citirane ustavne odredbe može zaključiti kako ona isključuje nadležnost drugih sudova u toj stvari. Uporište za vraćanje navedene odredbe u Zakon o upravnim sporovima moglo bi se naći samo u Ustavnom zakonu, gdje je u članku 62. stavku 2. propisano da se u slučajevima u kojima je zbog povrede ustavnih prava i sloboda dopušten drugi pravni put, ustavna tužba Ustavnom sudu može podnijeti tek nakon što je taj pravni put iscrpljen. Međutim, citirana odredba Ustavnog zakona nema karakter ustavne odredbe, pa ta odredba ne može predstavljati ustavnu osnovu za donošenje članka 66. Zakona o upravnim sporovima, pa se može postaviti pitanje njegove ustavnosti. S druge strane nadležnost Ustavnog suda u slučajevima iz toga članka nije upitna, što znači da u tim slučajevima postoji dvostupanjsko rješavanje, i to najprije pred Upravnim sudom povodom zahtjeva za zaštitu sloboda i prava zajamčenih Ustavom, a potom i pred Ustavnim sudom povodom ustavne tužbe osobe čiji je zahtjev za zaštitu, u upravnom sporu, odbijen. Usporedi: Gagro, B.: Zaštita prava građana i drugih subjekata od nezakonitog rada tijela državne uprave, Hrvatska javna uprava, 1/1999, str. 97.; Bušić, A.: Ustavnosudska zaštita u upravnom sporu, Stručne informacije, Zagreb, 3/94, str. 192

36) Bušić, A.: op. cit., str. 195.

37) Nezakonite radnje mogu biti vrlo različite i moguće ih je po karakteru nezakonitosti klasificirati u pet skupina: a) nenadležnost, b) povreda procesnih pravila, c) pogrešno utvrđeno činjenično stanje, d) povreda materijalnopравnih propisa, e) nezakonitost u cilju i svrsi radnje. Medvedović, D.: op. cit., str. 719.; Krbek, I.: Pravo javne uprave FNRI, Zagreb, 1960, str. 177 - 180.

38) Ovaj institut pravne zaštite bio je normiran u čl. 67. ZUS-a bivše SFRJ, koji je glasio: "Zaštita sloboda i prava zajamčenih ustavom, ako su te slobode ili prava povrijeđeni radnjom službene osobe u organu uprave,

posebnoj vrsti sudske zaštite koja u procesnopravnom smislu ima supsidijarni karakter i ostvaruje se ako su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti:

- da se radi o pravima i slobodama čovjeka i građanina koja su zajamčene ustavom;
- da su ta prava i slobode povrijeđeni nezakonitom "radnjom službene osobe" u tijelima državne vlasti na bilo kojoj razini, ili nezakonitom radnjom "ovlaštene osobe" u pravnoj osobi (gospodarskom društvu, ustanovi i drugoj pravnoj osobi);³⁹ / ⁴⁰
- da je radnja nastala pri provođenju poslova iz djelokruga tijela državne vlasti, odnosno iz djelatnosti pravne osobe;⁴¹
- da je radnja "službene osobe" odnosno "ovlaštene osobe" protivna zakonu i da se njome neposredno sprječava ili ograničava građanin ili drugi pojedinac u provedbi ustavom zajamčenih prava i sloboda;⁴²
- da u pravnom sustavu "nije osigurana druga sudska zaštita" protiv takvih radnji za koje se smatra da su nezakonite.⁴³

Zahtjev za zaštitu sloboda i prava zajamčenih ustavom podnosi osoba prema kojoj je radnja poduzeta. Ako ta osoba ne može sama podnijeti zahtjev za zaštitu zbog nezakonite radnje, zahtjev može podnijeti njezin bračni drug, roditelj ili drugi bliski srodnik. Zahtjev za zaštitu zbog nezakonite radnje može podnijeti i ombudsman ukoliko se radi o pravima i osnovnim slobodama koje ovo tijelo obavlja u okviru svoje nadležnosti.

Zahtjev se podnosi sve dok radnja traje. Zahtjev za zaštitu zbog nezakonite radnje sadrži: naznaku suda kojem se podnosi, ime i prezime i mjesto prebivališta ili sjedišta tužitelja, opis nezakonite radnje, tj. kada, gdje i kako se građanin ili drugi pojedinac ne-

odnosno odgovorne osobe u organizaciji udruženog rada ili drugoj samoupravnoj organizaciji ili zajednici, kojem se protivno zakonu neposredno sprečava ili ograničava određenom pojedincu, organizaciji ili zajednici vršenje takve slobode ili prava, osigurava se u postupku predviđenom odredbama članka 68. do 76. ovog zakona, ako nije osigurana druga sudska zaštita."

39) Službena osoba u tijelu državne vlasti određena je organizacijskim propisom o ustroju tog tijela, npr. prema Zakonu o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine to su rukovoditelj tijela uprave, njegov zamjenik, rukovodeći i drugi službenici (članak 56. do 65. tog zakona). Odgovorna osoba u pravnoj osobi načelno je svaki zaposlenik koji radi u pravnoj osobi i ima dužnost za nju obavljati poslove iz registrirane djelatnosti. U gospodarskim djelatnostima, prema Zakonu o gospodarskim društvima, to su na prvom mjestu rukovodeće osobe koje čine upravu dioničkog društva (direktor dioničkog društva i izvršni direktor – članak 275. i dr. tog zakona), a u društvenim djelatnostima i općenito u javnoj službi, to su također rukovodeće osobe u tim pravnim osobama koje su određene Zakonom o ustanovama i drugim organizacijskim propisima kojima je uređen njihov status i organizacija (ravnatelj ustanove i dr.). Krijan, P.: op. cit, str. 70 - 71.

40) Prema sudskoj praksi: Tužba zbog nezakonite radnje može se podnijeti protiv pravne osobe, a ne protiv ovlaštene osobe u pravnoj osobi koja je nezakonitu radnju učinila. (Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gž-2/98. od 14. V. 1998.).

41) Prema sudskoj praksi: Propuštanje predstavničkog tijela da verificira mandate vijećnicima predstavlja nezakonitu radnju u smislu čl. 67. Zakona o upravnim sporovima. (Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-303/00. – Nar.nov. br. 53/00).

42) Prema sudskoj praksi: Neprovedbu radnje određene zaključkom o dozvoli izvršenja rješenja radi njegovog izvršenja ne smatra se "šutnjom administracije", već takvo propuštanje predstavlja nezakonitu radnju u smislu ove zakonske odredbe (Upravni sud Hrvatske, Us-1865/79. od 28. XI. 1979.).

43) Prema sudskoj praksi: Ako nadležno tijelo odbija donijeti upravni akt kojeg bi po zakonu bilo dužno donijeti, tužitelj može tražiti sudska zaštitu u upravnom sporu, pa nisu ispunjene pretpostavke za zaštitu od nezakonite radnje (Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gž-6/00 od 3. V 2000.).

posredno sprječava ili ograničava u provedbi zajamčenih ustavnih sloboda i prava, naziv državnog tijela i ime i prezime njegove službene osobe, odnosno naziv pravne osobe i ime i prezime njegove odgovorne (ovlaštene) osobe koje čine nezakonitu radnju, dokaze s kojima stranka raspolaže da se nezakonita radnja čini (dokazna sredstva koja se inače mogu koristiti u pravnim postupcima, uključujući i samu izjavu tužitelja), tužbeni zahtjev nadležnom sudu da ukloni zapreke ili ograničenja za ostvarivanje zajamčenih ustavnih sloboda i prava navedenih u zahtjevu.

Po zahtjevima za zaštitu zbog nezakonite radnje odlučuje: u Bosni i Hercegovini Vijeće Upravnog odjeljenja Suda Bosne i Hercegovine, u Federaciji Bosne i Hercegovine kantonalni sud, u Republici Srpskoj okružni sud, a u Brčko Distriktu Osnovni sud.^{44/45}

Nadležni sud postupi prema zahtjevu hitno i na način kojim se, čuvajući osnovna načela postupka, osigurava učinkovita zaštita prava i interesa građana i tijela državne vlasti, odnosno gospodarskih društava i drugih pravnih osoba, te je dužan sudsku odluku donijeti najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva (ovaj rok nije propisan jedino u ZUS-u RS).

Zaprimljeni zahtjev sud bez odgode dostavlja na odgovor tijelu državne vlasti, odnosno društvu ili drugoj pravnoj osobi koja je učinila radnju. Odgovor na tužbu dostavlja se u roku koji odredi sud.

Ako podaci iz zahtjeva i eventualno druga dokumentacija i saznanja pružaju pouzdanu osnovu za rješavanje zahtjeva, sud može donijeti odgovarajuću odluku po zahtjevu (pozitivnu ili negativnu) i bez prethodnog traženja odgovora na zahtjev.

O osnovanosti zahtjeva za zaštitu od nezakonite radnje sud odlučuje rješenjem.

Ako utvrdi da je zahtjev osnovan, sud donosi rješenje kojim zabranjuje daljnje vršenje nezakonite radnje i prema potrebi nalaže uspostavu stanja kakvo je bilo prije njezina vršenja.

Tijelo državne vlasti, odnosno pravna osoba na koju se odnosi sudska presuda o zabrani daljnjeg provođenja nezakonite radnje, dužni su rješenje suda izvršiti u roku koji je sud odredio i na način kako je presudom određeno.

Ukoliko rješenje ne bude izvršeno u roku određenom u rješenju, nadležni sud će na zahtjev stranke rješenje izvršiti neposredno odnosno putem drugog suda ili drugog tijela. Radi izvršenja rješenja nadležni sud može podnijeti zahtjev nadležnom državnom tijelu ili pravnoj osobi za udaljenje s dužnosti službene odnosno odgovorne osobe, a mogu im izreći novčane kazne i poduzeti druge mjere i radnje u skladu s odredbama zakona o izvršnom postupku⁴⁶.

44) Usporedi: članak 70. ZUS- Bosne i Hercegovine, članak 66. ZUS-a Federacije Bosne i Hercegovine, članak 58. ZUS-a Republike Srpske i članak 41. ZUS-a B.

45) U Republici Hrvatskoj, "o tužbi za zaštitu zbog nezakonite radnje" odlučuje općinski sud (članak 16. Zakona o sudovima) na čijem se području radnja čini odgovarajućom primjenom Zakona o parničnom postupku (članak 74. stavak 6. ZUS-a Rep).

46) U Federaciji Bosne i Hercegovine jedna od mjera koja se poduzima u cilju osiguranja izvršenja rješenja, koje je sud donio po zahtjevu za zaštitu zbog nezakonite radnje, je da se obavijesti tijelo koje vrši upravni nadzor nad radom tijela uprave, ustanove ili pravne osobe koja vrši propisane javne ovlasti. Ukoliko se radi o tijelu federalne razine vlasti, obavještava se Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, a kantonalna vlada, gradsko ili općinsko vijeće ovisno od toga je li u pitanju kantonalno ili gradsko tijelo uprave ili ustanova odnosno općinska služba za upravu. Radi izvršenja rješenja nadležni sud može podnijeti zahtjev nadležnom državnom tijelu ili pravnoj osobi za udaljenje sa dužnosti službene odnosno odgovorne osobe, a može im izreći novčane kazne u iznosu od 200 KM do 800 KM (članak 72. stavak. 3. ZUS-a Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno

Ako sud utvrdi da zahtjev nije osnovan, npr. postoji druga sudska zaštita, da se radnja za koju se traži zaštita više ne vrši, ili da je radnja zakonita i sl. zahtjev će odbiti rješenjem.

Protiv rješenja suda, kojim se odlučuje o tužbi za zaštitu od nezakonite radnje u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine stranke mogu u roku od tri dana izjaviti žalbu Apelacijskom sudu Brčko Distrikta. U Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj, protiv rješenja kojim se zabranjuje daljnje vršenje nezakonite radnje ne mogu se koristiti redovni pravni lijekovi, odnosno izjaviti žalba, ali se može podnijeti zahtjev za izvanredno preispitivanje sudske odluke. Zahtjev se upućuje Vrhovnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Vrhovnom sudu Republike Srpske, u roku od osam dana od dana dostavljanja rješenja podnositelju zahtjeva.⁴⁷

c) Ustavna tužba

U oblasti kontrole uprave značajna je apelacijska nadležnost Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Ustavom je propisano da Ustavni sud "ima apelacijsku nadležnost za pitanja iz Ustava koja se pojave na osnovi presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini" (članak VI. 3. b. Ustava BiH). Ima mišljenja da se u ovom slučaju apelacijske jurisdikcije Ustavnog suda Bosne i Hercegovine "krije" tzv. ustavna tužba, koju poznaju mnogi ustavni sudovi u svijetu, a koja daje mogućnost svakomu tko smatra da mu je odlukom sudbene, upravne vlasti ili drugih tijela koja imaju javne ovlasti, povrijeđeno jedno od Ustavom zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina⁴⁸.

Iako se ovdje spominje "presuda bilo kojeg drugog suda u Bosni i Hercegovini", s obzirom na ustavnopravni poredak Bosne i Hercegovine, prije svega podjelu nadležnosti između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta, te činjenicu da se apelacija može podnijeti samo zbog povreda Ustava Bosne i Hercegovine, može se reći da se ova nadležnost svodi na zaštitu temeljnih prava i sloboda čovjeka i građanina.⁴⁹

Zaštita Ustavom zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina pred Ustavnim sudom je supsidijarne naravi, pa tako ako je zbog povrede tih prava dopušten drugi pravni put, ustavna tužba može se podnijeti tek nakon što je taj pravni put iscrpljen. U stvarima u kojima je dopušten upravni spor, odnosno revizija u parničnom ili izvanparničnom postupku, pravni put je iscrpljen nakon što je odlučeno i o tim pravnim sredstvima. Dakle, Ustavni sud može razmotriti apelaciju samo ako su protiv presude, odnosno odluke koja

članak 65. stavak 8. ZUS-a Republike Srpske), a od 500 do 2.000 KM u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine (članak 48. točka 3. ZUS-a Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine).

47) U Republici Hrvatskoj protiv odluke (presude i rješenja) općinskog suda donesene o tužbi kojom je tražena zaštita od vršenja nezakonite radnje, dopuštena je žalba županijskom sudu u roku od tri dana od dana dostavljanja odluke.

48) Neki poistovjećuju ustavnu tužbu s popularnom tužbom (*actio popularis*). One su slične, međutim, ne može ih se nikako izjednačiti. Popularnom tužbom može se pokrenuti spor o ustavnosti o prekršenim ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Kod toga tužitelj ne mora biti tim kršenjem neposredno pogođen. Naprotiv, ustavnu tužbu može podnijeti samo pojedinac ili pravna osoba čija su ljudska prava i temeljne slobode povrijeđene. Iz toga slijedi da je popularna tužba oblik institucionalne zaštite temeljnih prava, ali ima prije svega na umu opći interes. Naprotiv, ustavna tužba namijenjena je zaštiti osobnih prava, osobnog interesa podnositelja ustavne tužbe. Ona spada u individualnu pravnu zaštitu. Crnić, J.: Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 164.

49) Miljko, Z.: Perspektive za implementaciju Daytonskog sporazuma s obzirom na ljudska prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, XI/1998, str. 200.

se njome pobija iscrpljeni svi efektivni pravni lijekovi mogući po zakonu i ako se podnese u roku od 60 dana od dana kada je podnositelj apelacije primio odluku o posljednjem pravnom lijeku koji je koristio. Svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinica lokalne samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom. Ako je zbog povrede ustavnih prava dopušten drugi pravni put, ustavna se tužba može podnijeti tek nakon što je taj pravni put iscrpljen.

Na taj način otvorena je mogućnost da i ustavni sud odlučuje o konkretnim stvarima koje imaju upravni karakter, ali je u njih unesena kvantitativna dimenzija povreda ustava, pa jedino tako mogu biti objektom spora pred ustavnim sudom. No ta je nadležnost pretpostavljena materijalno a još više formalno. Materijalno, što su ustavni sudovi ovlašteni intervenirati jedino kad se radi o specifičnim povredama Ustavom zajamčenih ljudskih prava i temeljnih sloboda pojedinačnim aktom, a formalno se zaštita može tražiti jedino ako nije osigurana druga sudska zaštita. Time što je omogućeno vođenje ustavnog spora u konkretnim stvarima, oslabljeno je sadržajno razgraničavanje između upravnih i ustavnih sudova, koje je često počivalo na tezi da se zaštita protiv individualnog akta osigurava u upravnom sporu.

U slučaju da Ustavni sud ustanovi da je apelacija osnovana, on može djelovati kao sud pune jurisdikcije, odnosno odlučiti o meritumu slučaj, ili ukinuti presudu i slučaj vratiti sudu koji je donio tu presudu na ponovni postupak. Odluke Ustavnog suda su konačne, obvezujuće i izvršne. Vijeće ministara i vlade entiteta su odgovorni za izvršenje odluka Ustavnog suda.

Protiv odluke Ustavnog suda nema ni redovnih ni izvanrednih pravnih lijekova, pa tako nezadovoljnoj stranci preostaje jedino mogućnost da zaštitu svojih prava ostvari pred Europskim sudom u Strasbourgu.

3. Zaštita ustavnih sloboda i prava podnošenjem zahtjeva Europskom sudu za ljudska prava

Europski sud za ljudska prava međunarodna je institucija koja može, pod određenim uvjetima, razmatrati zahtjeve osoba koje se žale da su prekršena njihova prava po Europskoj konvenciji o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Spomenuta Konvencija je temeljni izvor međunarodnog prava o zaštiti ljudskih prava, prema kojemu države potpisnice ne samo deklariraju da pojedinac stoji pod zaštitom međunarodnog prava nego primaju dužnost da mu po svojem unutrašnjem pravu osiguraju tu zaštitu.⁵⁰

50) Komentatori Konvencije naglašavaju npr. da je njezin cilj, u okviru osnovnih i izvedenih političkih ciljeva (postignuće optimalnog kompromisa između ideje o naddržavnom karakteru zaštite ljudskih prava i ideje o običnoj međuvladinoj suradnji na tom planu) zaštita ljudskih prava, tj. "*sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*", pri čemu ona, u čl. 1., ta prava ne garantira ("*garantir*") nego priznaje ("*reconnait*") iskazujući tako da ne želi stvoriti međunarodnu garanciju koju bi izvršavale države potpisnice, nego ljudska prava zaštititi kroz europske organe, nezavisne od država potpisnica (pojam "priznaje" naglašava da njezine norme vrijede *erga omnes*). To je, inače, u skladu sa shvaćanjem da ona uspostavlja pravni poredak *sui generis*, koji nije naddržavno pravo (jer se ne može nametnuti unutrašnjem pravu), ali nije niti obična suma instituta unutrašnjeg prava (jer razvija samostalne pravne pojmove). Navedeno prema: Krapac, D.: Pojam neovisnosti sudstva u judikaturi Suda za ljudska prava Vijeća Europe, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 42 (suppl. 4), 1992, str. 538.

Konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama svakoj zemlji potpisnici na prvom mjestu prepušta zadatak osiguravanja sloboda i prava koje ona predstavlja, a nje-ne institucije djeluju tek nakon što se iscrpe svi domaći pravni lijekovi.

Za slučajeve koji dolaze iz Bosne i Hercegovine to u načelu znači da je potrebno prethodno obratiti se Ustavnom sudu, nakon čije će odluke nezadovoljni pojedinac, u roku od 6 mjeseci, moći podnijeti zahtjev Europskom sudu u Strasbourgu.

Znači, ustavna tužba je posljednji stadij zaštite ustavnih prava i sloboda u Bosni i Hercegovini, te neophodni uvjet mogućeg podnošenja tužbe, od strane pojedinca koji smatra da su njegova prava povrijeđena, Europskom sudu za ljudska prava.

Ovo takozvano pravilo "iscrpljivanja lokalnih pravnih lijekova" (*épuisement des voies de recours internes*), treba se smatrati općim pravilom međunarodnog procesnog prava.⁵¹

Dakle, prije formalnog pristupanja Europskom sudu za ljudska prava moraju biti iscrpljena sva domaća pravna sredstva. Ovo pravilo se zasniva na shvaćanju Suda da državama mora biti dopuštena mogućnost ispravljanja kršenja njihovih međunarodnih obveza najprije putem domaćih pravnih sredstava.^{52/53}

Prema članku 34. Konvencije, postupak mogu inicirati fizičke ili pravne osobe, bez obzira na državljanstvo, koje tvrde da su žrtve povrede nekog prava iz Konvencije, podnošenjem pisma Europskom sudu kojim izražavaju želju za započinjanjem postupka pred Sudom i navode razloge zašto to traži.⁵⁴ Na to pismo Sud uzvraća notom koja sadržava daljnje upute kako započeti postupak, tj. poslati formular. Ukoliko prvo obraćanje Sudu bude izravno putem formulara (kao što je bila praksa domaćih odvjetnika do sada), Sud je odmah kao takvu registrira i odlučuje o prihvatljivosti.

Predstavku treba postaviti na formalno isti način kao i tužbu pred domaćim sudovima. Predstavka mora sadržati ime, datum rođenja, državljanstvo, spol, adresu podnositelja i zastupnika, ako ga ima, ime države protiv koje se predstavka podnosi, sažete činjenice koje se odnose na slučaj, sažetu izjavu o navodnom kršenju Konvencije s odgovarajućim obrazloženjem, sažetu izjavu o pravnim lijekovima i poštivanje roka od šest mjeseci i uopćene navode zahtjeva za pravično zadovoljenje prema članku 41. Konvencije.

Uvjeti koji moraju biti ispunjeni da bi predstavka bila prihvatljiva određeni su u članku 35 Konvencije. Sud ne prihvaća *anonimne* predstavke. Podnositelj predstavke

51) Dimitrijević, V. - Jolić, J. - Milatović, S. - Petrović, V.: Zaštita individualnih prava pred ugovornim tijelima Ujedinjenih nacija, Beograd, 2003., str. 109.; Petrović V.: Međunarodni postupci za zaštitu ljudskih prava, Beograd, 2001, str. 187.

52) Vidi: Gomien, D.: Judgment of the European Court of Human Rights 1959. - 1995., Strasbourg, Council of Europe, 1996, str. 40.

53) Takvo stajalište zauzeo je Europski sud za ljudska prava npr. u slučaju *Nielsen* iz 1988. godine

54) Prije tzv. "fuzije" Komisije i Suda, koja se dogodila u studenome 1998., kad je dodatni protokol broj 11. stupio na snagu, Komisija je bila prva instanca za primanje tužbi u okviru Konvencije. Bivši čl. 24. Konvencije propisivao je uvjete po kojima bi Komisija prihvaćala tužbe podnesene od strane država potpisnica Konvencije, dok je bivši članak 25. uglavio uvjete pojedinačno podnesenih tužbi. Prema tom bivšem sustavu Konvencije, postupak pred Sudom bi počeo tek nakon izvješća Komisije o određenom slučaju, i to ukoliko bi optužena država priznala obveznu nadležnost (compulsory jurisdiction) Suda. Erözden, O.: Međunarodni sukobi i međunarodni sudovi, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 38, 2-3/2001, str. 106.; O sastavu i ovlastima Suda prema bivšem sustavu Konvencije vidjeti: Dominović, K.: European court of human rights, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 35, 49-50/1998, str. 285 - 299.; Poslije "fuzije", instancija Komisije je raspuštena, s ciljem bržeg rješavanja predmeta. O reformiranom sustavu Konvencije po dodatnom protokolu broj 11 vidjeti: Harris, D.J. - O'Boyle, M. - Warbrick, C.: op. cit Law on the European Convention on Human Rights, London, Dublin, Edinburgh, Butterworths, 1955., str. 706 - 714.

može tražiti da se njegov identitet ne otkriva, ali takav zahtjev mora postojati prilikom podnošenja predstavke. Moraju se navesti razlozi za zahtjev da se u konkretnom slučaju odstupi od uobičajenog pravila da je moguć javni pristup informacijama u postupku pred Sudom. Prije obraćanja Europskom sudu stranka mora *iscrpiti sve pravne lijekove* koji joj stoje na raspolaganju u unutrašnjem zakonodavstvu. Dalje, predstavka se odbacuje ako je u biti *ista kao neka ranija*. Sud ne postupa po pojedinačnoj predstavlci ako je ona već *podnošena nekoj drugoj međunarodnoj instanci* radi ispitivanja⁵⁵, a ne postoje nove relevantne činjenice. Sud proglašava neprihvatljivom svaku predstavku koja je *nespojiva s odredbama Konvencije ili protokola uz nju*. Mnoge predstavke odbačene su zato što se u njima poziva na kršenje nekog prava koje nije predviđeno Konvencijom (*ratione materie*) ili podnositelj nije pod jurisdikcijom zemlje članice (*ratione personae*). Isto tako, Sud proglašava neprihvatljivom svaku predstavku koja je *očigledno neosnovana*. Predstavka je očigledno neosnovana ako već na prvi pogled ne pokazuje nijednu predviđenu osnovu da se može tvrditi da je Konvencija prekršena. Odbacuje se kao neprihvatljiva i svaka predstavka koja *predstavlja zloupotrebu prava na žalbu*.⁵⁶

Ukoliko zahtjev nije potpun, Sud će zatražiti od stranke da ga dopuni, a ukoliko to stranka ne učini u određenom roku, isti se odbacuje. Sud odlučuje o procesnim pretpostavkama za dopuštenost zahtjeva u sastavu od 3 suca.

Ukoliko se predstavka ne odbaci zbog procesnih nedostataka, dostavlja se Vladi države koja je dužna očitovati se u roku od 12 mjeseci. Na osnovu odgovora stranke na očitovanje Vlade Sud daje odluku o prihvatljivosti predstavke. Protiv odluke o neprihvatljivosti stranka nema pravo žalbe, ali ukoliko se kasnije ispuni pretpostavka može ponoviti predstavku i bez ponovnog dostavljanja dokumentacije.

Nakon faze odlučivanja o prihvatljivosti predstavke Vlada više ne može istaći priговор neiscrpljenosti pravnih lijekova, a postupak se nastavlja na engleskom ili francuskom jeziku i stranke moraju imati zastupnike. Nakon toga Sud predlaže mirno rješavanje spora. Ukoliko dođe do prijateljskog poravnanja, time bi postupak bio okončan. Ova faza je tajna, a njezin pozitivan ishod ima za posljedicu brisanje s liste predmeta Suda.

Međutim, ako se ne postigne prijateljsko rješavanje spora, Sud nastavlja s postupkom, tako što može provesti raspravu, ali i ne mora. Češće se provodi metoda *fact finding mission* kojom Sud prikuplja podatke relevantne za slučaj. Postupak za rješavanje sporova pred Europskim sudom za ljudska prava meritorno se okončava donošenjem presude, a suci koji se ne slažu s donesenom odlukom mogu obrazloženu pridodati izdvojeno mišljenje.⁵⁷ Nacionalni sudac uvijek mora biti član Vijeća koje odlučuje o predmetu čija je stranka njegova država jer najbolje poznaje pravo domicilne države.

55) Ukoliko je pojedinac pokrenuo postupak pred Komitetom za ljudska prava (nezavisnim ekspertnim tijelom, osnovanim radi nadzora nad poštivanjem i primjenom Pakta o građanskim i političkim pravima), Europski sud nije prihvaćao da razmatra istu stvar. Dimitrijević, V. - Jolić, J. - Milatović, S. - Petrović, V.: op. cit., str. 12 - 22.

56) Detaljnije o uvjetima prihvatljivosti predstavke pred Europskim sudom vidi: Petrović V.: Međunarodni postupci za zaštitu ljudskih prava, Beograd, 2001, str. 184 - 191.

57) Sudi se u Vijeću od 7 sudaca ili u Velikom vijeću od 17 sudaca (postoje dva Velika vijeća). Predmeti se nikada ne rješavaju u plenumu (samo administrativna i birokratska pitanja, odlučivanje o radu suda i sl.), već natpolovičnom većinom, a suci koji se ne slažu s donesenom odlukom mogu obrazloženu pridodati izdvojeno mišljenje. Vajić, N.: Rad suda i sudska praksa (Izveštaj s predavanja Nine Vajić i Elice Grdinić: Novosti o postupanju pred Europskim sudom za ljudska prava, održanom 28. 10. 2002. u Zagrebu), http://www.pravnadatoteka.hr/hrv/aktualno_20021104_1.asp

Presuda nije konačna, može se još, u roku od 3 mjeseca od dostave presude, pozvati na preispitivanje pred Velikim vijećem. Pet sudaca će odlučiti o osnovanosti zahtjeva pred Velikim vijećem i protiv njihovog rješenja žalba nije dozvoljena. Kao pravni lijek postoji i revizija na koju se može pozvati u roku od 6 mjeseci od saznanja za nove činjenice. Stranke imaju mogućnost traženja tumačenja presude u roku od 1 godine od dostave odluke.⁵⁸

Donesena presuda je deklaratorne naravi, ona ne poništava odluku nacionalnog suda niti može izmijeniti zakonodavnu odredbu kojom se krše prava iz Konvencije. Presuda je uputa državi da osigura poduzimanje određenih korekcijskih mjera kako bi se nepravda ispravila, oštećenom isplatila naknada⁵⁹ i spriječilo ponavljanje istih pogrešaka u budućnosti. Nadzor nad provedbom uputa vrši Odbor ministara Vijeća Europe. Potrebno je istaknuti da je država slobodna sama odlučiti i sama naći odgovarajuće mjere kako ispraviti dotičnu nepravdu.

Zaključak

Ljudska prava predstavljaju skup osnovnih, osobnih i političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i sloboda čovjeka, različito ostvarenih i pravno fiksiranih u danim uvjetima povijesnog razvoja društva.⁶⁰

Cilj svake demokracije je ostvarenje proklamiranih ljudskih prava. Naime, nema demokratskog društva bez kvalitetne promidžbe i zaštite ljudskih prava, dok je pravi ambijent za ljudska prava samo demokratska zajednica. Ljudska prava moraju imati moralnu utemeljenost i obranjivost, punu legitimnost, zakonsku artikulaciju i učinkovitost, te političku izvedivost i pragmatičnost.⁶¹

U radu se daje analiza sudske zaštite ljudskih prava povrijeđenih pojedinačnim aktima i radnjama uprave, u usporednom pravu i pravu Bosne i Hercegovine.

U svijetu, gledano s pravno organizacijskog stajališta, postoje tri sustava zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda zaštićenih ustavom. U prvom sustavu, koji je povijesno najstariji zadatak zaštite povjeren je isključivo redovnim sudovima. Ovakav sustav karakterističan je, primjerice, za Veliku Britaniju i Sjedinjene Američke Države. U drugom sustavu zaštitu ljudskih prava koja su svojim aktima i radnjama pojedincima povrijedila državna tijela i drugi javnopravni subjekti pružaju upravni sudovi. Ovakav model karakterističan je za Francusku u kojoj su upravni sudovi sastavni dio upravne vlasti, na čelu s Državnim savjetom. I u trećem sustavu, zaštitu ljudskih prava povrijeđenih pojedinačnim aktima i radnjama tijela uprave, pružaju redovni, odnosno upravni sudovi i ustavni sudovi. Ovaj sustav je najzastupljeniji i karakterističan je, primjerice, za Austriju, Njemačku, Švicarsku, Republiku Poljsku, Republiku Češku i mnoge druge zemlje pa i BiH.

58) Grdinić, E.: Zastupanje stranaka pred Europskim sudom (Izveštaj s predavanja Nine Vajić i Elice Grdinić : Novosti o postupanju pred Europskim sudom za ljudska prava, održanom 28. 10. 2002. u Zagrebu), http://www.pravnadatoteka.hr/hrv/aktualno_20021104_1.asp

59) Zahtjev za pravičnom naknadom (za materijalnu i nematerijalnu štetu) i naknadom parničnih troškova (specificiran i potkrijepljen dokazima) se postavlja u roku od 2 mjeseca od dostave odluke o dopuštenosti zahtjeva. Grdinić, E.: op.cit., str. 3.

60) Enciklopedija leksikografskog zavoda br. 5, Jugoslavenski leksikografski zavod, Zagreb, 1974.

61) Lauc, Z.: Pravo na život, slobodu i integritet osobnosti, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, broj XII, 1999, str. 34.

U Bosni i Hercegovini sudska zaštita ljudskih prava zajamčenih ustavom, kada su te slobode i prava povrijeđeni pojedinačnim aktom ili radnjom službene, odnosno ovlaštene osobe u tijelu državne uprave, normirana je odredbama ZUS-a. Ovaj oblik upravnosudske zaštite ima supsidijarni karakter jer je moguć samo ako u konkretnom slučaju nije osigurana, odnosno predviđena druga sudska zaštita. U našem procesnom upravnom pravu ovaj dopunski i supsidijarni spor se razmatra kao: spor o narušavanju ustavnih sloboda i prava konačnim pojedinačnim aktom i kao spor o narušavanju ustavnih sloboda i prava nezakonitom radnjom.

Treba imati u vidu da se povodom odluka svih sudova u Bosni i Hercegovini može podnijeti apelacija Ustavnom sudu, što znači da slučajevima povrede ljudskih prava pojedinačnim aktom ili radnjom tijela uprave postoji dvostupanjsko rješavanje, i to najprije pred sudom nadležnim za rješavanje upravnih sporova, povodom zahtjeva za zaštitu sloboda i prava zajamčenih ustavom, a potom i pred Ustavnim sudom povodom ustavne tužbe osobe čiji je zahtjev za zaštitu, u upravnom sporu, odbijen. Bez obzira na postojanje više institucija koje su zadužene za implementaciju ove zaštite, i dalje je prisutan visok stupanj povrede ljudskih prava i sloboda. Stoga je nužno drukčije normiranje zaštite ovih prava i sloboda, i u skladu s tim smatram da je primjerenije ovu sudska zaštitu normirati u okviru nadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine kao institut "ustavne tužbe", bez obzira što ostvarivanje ove zaštite u upravnom sporu supsidijarne naravi.⁶²

Nakon iscrpljivanja svih domaćih pravnih lijekova, kako u usporednom tako i u domaćem zakonodavstvu, nezadovoljna stranka može zaštitu ovih prava ostvariti i pred Europskim sudom u Strasbourg⁶³. U usporedbi s ostalim međunarodnim postupcima za zaštitu ljudskih prava, europski sustav zaštite ljudskih prava putem Europskog suda se pokazao kao najučinkovitiji.

JUDICIAL PROTECTION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS VIOLATED BY INDIVIDUAL ACTS AND ACTIONS OF THE ADMINISTRATIVE BODIES

Summary

Efficacious protection of human rights and basic freedoms is *condicio sine qua non* of a democratic society.

This work analyzes the judicial protection of the constitutional rights and freedoms when they are violated by the individual acts and actions of the administrative bodies. In Bosnia and Herzegovina this protection is standardized with the Law on administrative disputes as a: a) Dispute on the infringement of constitutional rights and

62) Takvo mišljenje zastupa jedan broj autora s područja upravnoprocenog prava. Usporedi: Krijan, P.: op. cit., str. 346.; Dedić, S.: op. cit., str. 312.

63) Zaštita se može ostvariti i pred Komitetom za ljudska prava, s tim što se pojedinac mora odlučiti koji od ova dva međunarodnopravna mehanizma će izabrati. Pošto je sa stajališta našeg prava aktualnija zaštita pred Europskim sudom, ovom prilikom, zbog ograničenosti prostora, ne analiziramo sustav zaštite pred Komitetom za ljudska prava. Detaljnije o postupku pred Komitetom za ljudska prava vidi: Dimitrijević, V.- Jolić, J.- Milatović, S.- Petrović, V.: op. cit., str. 12 - 22.

freedoms by a finite individual act and b) Dispute on the infringement of constitutional rights and freedoms by an illegal action. Under certain conditions the Constitutional Court and the European Court in Strasbourg offer the judicial protection of these constitutional rights and freedoms.

Key words: constitutional rights and freedoms, Law on administrative disputes, Constitutional Court, European Court for human rights