

**SUDSKA KONTROLA USTAVNOSTI UPRAVNIH AKATA I
RADNJI U UPRAVNIM INSTITUCIJAMA BOSNE I
HERCEGOVINE I FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE**

**JUDICIAL CONTROL OF THE CONSTITUTIONALITY OF
ADMINISTRATIVE ACTS AND WORKS IN BOSNIA AND
HERZEGOVINA AND FEDERATION OF BOSNIA AND
HERZEGOVINA ADMINISTRATIVE INSTITUTIONS**

Sažetak

Sudska kontrola ustavnosti upravnih akata i radnji u uporednom pravu je izuzetak. U uvodu rada izlaže se kako su u Republici Francuskoj i Saveznoj Republici Njemačkoj uređene sudske kontrole upravnih akata.

U Bosni i Hercegovini sudska kontrola zakonitosti upravnih akata i upravnih radnji sada se ispituje u upravnom sporu. Pored ove vrste sudske kontrole uprave postoji i sudska kontrola ustavnosti ovih akata i radnji pred nadležnim sudom shodnom primjenom pravila o upravnom sporu. Ova vrsta sudskog spora po svojoj naravi pripada ustavnom pravu odnosno sporu, zato što se nekada upravnim aktima ne odlučuje o subjektivnim pravima, nego o pravima ustavnog karaktera. Isto je i sa upravnim radnjama. Zato je potrebno ovu vrstu sudskog spora urediti zakonima o postupku pred ustavnim sudovima prilagođavanjem odgovarajućih odredaba iz zakona o upravnim sporovima. U radu se izlažu i primjeri kada se upravnim aktom i upravnom radnjom povređuju ljudska prava utvrđena u Ustavu BiH i Ustavu FBiH. Iz svega proizlazi da u pravnoj državi načelo zakonitosti u upravnom pravu nije dovoljno za ostvarenje principa pravne države i da se ono može još potpunije postići ako se izričito normira sudska kontrola ustavnosti upravnih akata i radnji.

Ovakvom reformom ispunit će se zahtjev iz Zaključka Savjeta o načelima, prioritetima i uvjetima Evropskog partnerstva sa Bosnom i Hercegovinom br. 211 od 18. februara 2008. godine u kratkoročnim i srednjoročnim prioritetima u oblasti političkih kriterija demokratije i pravne državnosti. Ovaj pravni akt sadrži zahtjev za poboljšanje efikasnosti pravosuđa, bolji pristup pravosuđu te bolju zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Ključne riječi: *ljudska prava u Ustavu BiH i FBiH, sudska kontrola ustavnosti upravnih akata i radnji*

Summary

Judicial control of the administrative acts and actions constitutionality in comparative law is an exception. In the paper's introduction, the manner of regulating the administrative acts judicial control in the Republic of France and the Federal Republic of Germany is presented.

In Bosnia and Herzegovina, the judicial review of the administrative acts and administrative actions lawfulness is now being examined in an administrative dispute. In addition to this type of judicial control of the administration, there is also judicial review of the constitutionality of these acts and actions before the competent court in accordance with the applicable rules on administrative dispute. By its very nature, this type of litigation belongs to the constitutional right, because the dispute sometimes does not decide on subjective rights by administrative acts, but on constitutional rights. The same things are with administrative actions. Therefore, this type of court dispute should be regulated by the laws on the proceedings before the constitutional courts through adjusting the corresponding provisions of the law on administrative disputes. The paper also presents examples of violations of human rights established in the BiH Constitution and the Constitution of the FBiH by administrative acts and proceedings. One can conclude from abovestated that in the rule of law, the principle of lawfulness in administrative law is insufficient for the implementation of the rule of law, and that it can be even more fully achieved if the judicial review of the constitutionality of administrative acts and actions is explicitly regulated.

Such kind of reform will fulfill the request from the Council Conclusions on the Principles, Priorities and Conditions of the European Partnership with Bosnia and Herzegovina, no. 211 of 18 February 2008 in the short and medium term priorities in the field of political criteria of democracy and legal statehood. This legal act contains requirements to improve the efficiency of the judiciary, better access to justice, and better protection of human rights and fundamental freedoms.

Keywords: *human rights in the Constitution of BiH and FBiH, judicial review of the constitutionality of administrative acts and actions*

I Uvod

Sudska kontrola ustavnosti upravnog akta u SR Njemačkoj i R Francuskoj

U francuskoj pravnoj literaturi navodi se da upravne vlasti moraju poštovati opće pravne norme o organizaciji i funkcioniranju države i da ne postoji nikakav razlog za uklanjanje, a posebno ukidanje upravnog akta zbog

njegove neusklađenosti sa ustavnim odredbama ili principima koje je utvrdio Ustavni savjet. To se objašnjava argumentom da upravni sudija ne može kontrolirati ustavnost zakona. On ne sudi o zakonu, nego o upravnim aktima.¹ Ni Ustavni savjet nije nadležan da ispituje ustavnost upravnih akata, nego je nadležan da: ispituje ustavnost organizacionih zakona, nadzire ispravnost izbora predsjednika Republike i aktivnosti na referendumu i proglašava rezultate, ispituje prigovore i proglašava rezultate glasanja, te ispituje usklađenost organizacionih zakona iz upravnog prava sa Ustavom.²

U SR Njemačkoj ispitivanje ustavnosti upravnih akata postoji u pravnom poretku samo izuzetno na osnovu ustavne garancije. Po toj odredbi, ako je javna vlast nekoga povrijedila u njegovim pravima, ima pravo na sudsku zaštitu. Ako ne postoji druga nadležnost, postoji redovna sudska zaštita.³ Riječ je o ljudskim pravima sa pravnom prirodom neposredno važećeg prava.⁴

Zakon o Saveznom ustavnom sudu u SR Njemačkoj sadrži odredbu da ovaj sud odlučuje o gubitku osnovnih prava i ustavnoj tužbi.⁵

Prema Osnovnom zakonu SR Njemačke, ko zloupotrebljava slobodu izražavanja mišljenja, a naročito slobodu štampe, slobodu poučavanja, slobodu udruživanja i slobodu okupljanja, privatnost dopisivanja, pošte i telekomunikacija, pravo vlasništva ili pravo azila radi borbe protiv slobodarskog demokratskog poretka, gubi ova prava. Gubitak i njihovu mjeru izriče Savezni ustavni sud.⁶

Ustavna tužba se može podnijeti i iz drugih razloga predviđenih u spomenutom Saveznom zakonu.⁷

Ustavni sud odlučuje o ustavnim tužbama koje svako može podići sa tvrdnjom da je javna vlast povrijedila njegova osnovna prava ili prava sadržana u odredbama o: zabrani svakome da uklanja važeći poredak,⁸

¹ René Chapus, *Droit administratif général Tome 1*, izdavač Montchrestien, 15. izdanje, 2001. godina, str. 27.

² Članovi 58, 59, 60. i 61. Ustava Republike Francuske.

³ Član 19. stav 4. Osnovnog zakona Savezne Republike Njemačke.

⁴ Član 1. stav 3. Osnovnog zakona Savezne Republike Njemačke.

⁵ Član 13. tačka 1. i 8a. Zakona o Saveznom ustavnom sudu SR Njemačke.

⁶ Član 18. Osnovnog zakona SR Njemačke.

⁷ Paragraf 13. Zakona o Saveznom ustavnom sudu SR Njemačke.

⁸ Član 20. stav 4. Osnovnog zakona SR Njemačke: „Protiv svakoga ko preduzima to da se ovaj poredak ukloni svi Nijemci imaju pravo na otpor, ako druga pomoć nije moguća.“

jednakim građanskim pravima i obavezama,⁹ jednakom pristupu svakoj javnoj službi,¹⁰ aktivnom i pasivnom biračkom pravu,¹¹ pravu na saslušanje pred sudovima i oduzimanju lične slobode.^{12 13}

U skladu sa Zakonom o Saveznom ustavnom sudu sudska zaštita je dozvoljena protiv povrede osnovnih prava, a ustavna tužba se može podići nakon iscrpljenja sudske zaštite.¹⁴ Savezni ustavni sud može odmah odlučiti o podnesenoj ustavnoj tužbi, i prije iscrpljenja sudske zaštite, ako je to od općeg značaja ili ako bi podnosilac tužbe podnio tešku i neotklonjivu štetu, ako bi najprije bio upućen na redovnu sudsku zaštitu. Ukoliko se upravnim aktom potvrđenim u sudovima povrijede osnovna prava ili prava ekvivalentna osnovnim, tada su upravni akt i potvrđujuća sudska odluka „predmet postupka“, odnosno ustavne tužbe. Ustavnost obiju odluka mora se

⁹ Član 33. stav 1. Osnovnog zakona SR Njemačke: „Svaki Nijemac ima u svakoj državi jednaka građanska prava i obaveze“.

¹⁰ Član 33. Osnovnog zakona SR Njemačke: „U svakoj državi svaki Nijemac ima jednaka građanska prava i obaveze u državi. Prema svojim sposobnostima, talentu i stručnim rezultatima svaki Nijemac ima jednak pristup svakoj javnoj službi. Uživavanje građanskih i državnih građanskih prava, dopuštanje javnim službama, te prava stečena u javnoj službi ne zavise od religioznog ubjeđenja. Nikome iz njegove pripadnosti ili nepripadnosti religiji ili svjetonazoru ne smije nastati šteta. Obavljanje suverenih pravnih ovlaštenja se kao stalan zadatak u pravilu mora prenijeti pripadnicima javne službe koji su prema javnom pravu u statusu službe i lojalnosti. Pravo javne službe se mora urediti s obzirom na uvažavanje iznesenih načela profesionalne službe.“

¹¹ Član 38. Osnovnog zakona SR Njemačke: „Poslanici njemačkog predstavničkog doma (Bundestag) biraju se na općim, neposrednim, slobodnim, jednakim i tajnim izborima. Oni su zastupnici cijelog naroda, za naloge i smjernice nisu vezani i podređeni su samo svojoj savjesti. Za učešće na izborima je ovlašten ko je navršio 18 godina života. Može se izabrati koji je dostigao dob koja nastupa sa punoljetnošću. Bliže određuje Savezni zakon.“

¹² Član 104. Osnovnog zakona SR Njemačke. Sloboda osobe može se ograničiti samo formalnim zakonom i samo uvažavanjem formi propisanih u njemu. Uhapšene osobe ne smiju se duševno niti tjelesno zlostavljati. O dopuštenosti i daljem trajanju oduzimanja slobode smije odlučiti samo sudija. Pri svakom oduzimanju slobode zasnovanom na sudskoj naredbi mora se odmah donijeti sudska odluka. Policija ne smije nikoga samovoljno držati duže od kraja dana nakon hapšenja u svoj pritvor. Bliže se uređuje zakonom. Svako ko je u pritvoru zbog sumnje da je učinio krivično djelo mora se dovesti pred sudiju najkasnije na dan nakon lišavanja slobode, koji mu saopćava razloge za to. Mora ga saslušati i omogućiti mu da podnese prigovore. Sudija mora odmah ili izdati obrazloženu naredbu *o pritvaranju* u pisanom obliku ili narediti oslobađanje. O svakoj sudskoj odluci o naredbi ili nastavku uskraćivanja slobode mora se odmah obavijestiti krvni srodnik uhapšenog ili osoba njegovog povjerenja.

¹³ Član 93. stav 1. pod tačkom a) Osnovnog zakona SR Njemačke.

¹⁴ Misli se na redovnu sudsku zaštitu, op. aut. Envera Ajanovića.

ispitati.¹⁵ Uspješna ustavna tužba rezultira ukidanjem suverenih akata kojima je bilo povrijeđeno osnovno pravo podnosioca tužbe. Do ukidanja prvobitnog upravnog akta izdaju se „privremene odluke“.¹⁶ Izuzeci od ovog načela nisu malobrojni. Postoje u interesu podnosioca ustavne tužbe radi izbjegavanja nove sudske zaštite, koju bi mogao uzrokovati organ uprave izdavanjem novog upravnog akta sa novim obrazloženjem, ili da sudovi budu u mogućnosti donijeti odluku uz povoljne troškove podnosioca prigovora.¹⁷

To znači da se upravni akt i sudske odluke „jedinstveno“ ispituju. Ustavni nedostaci mogu se pojaviti u upravnom aktu i sudskim odlukama. „Jedinstvena“ odluka izdaje se ako su organi uprave i sudovi počeli pogrešno od ustavnosti zakona kao pravne osnove upravnog akta. Može se također desiti da upravni akt ne povređuje obavezno osnovna prava, nego sudskim tumačenjem zakona kao pravnog osnova. Ako Savezni ustavni sud utvrdi ustavnost zakona, prema ovom tumačenju sud mora iznova ispitivati postojanje upravnog akta ili obavezu da se ukine. Sličan rezultat nastaje ako je ustavnopravna greška učinjena samo u sudskoj odluci. Tada je pravno obavezno ukidanje ove odluke sa posljedicom da do nove sudske odluke i potom nove ustavne tužbe nema rješenja o tome da li se protiv upravnog akta primjenjuje sasvim drugačije obrazloženo tumačenje ustavnog prava.

Ako ustavni tužitelj ima snažne argumente za pretpostavku da će ustavna tužba uspjeti protiv upravnog akta, ili ima interese za izdavanje brze završne odluke, time se njemu neće pomoći ako se ukidanjem obavezne sudske odluke glavno pitanje ne riješi. Zbog ustavno značajnih povreda postupka i konačni rezultat ostaje neriješen. Ako podnosilac ustavne tužbe ovo prepozna i ne podnese ovu tužbu, a tvrdi da je upravni akt protivustavan i njenu potvrdu traži u sudovima, tada bi Savezni ustavni sud postupao protivno njegovom zahtjevu i njegovim subjektivnim interesima, ako bi ex offio postupao zbog povrede prava saslušanja i to utvrđivao. To je primjer konflikta slučajeva između subjektivne i objektivne funkcije ustavne tužbe.¹⁸ Sa stanovišta objektivne funkcije može biti nepoželjno da povreda prava na saslušanje ostane u pravnom poretku bez prigovora i posljedica. Ako

¹⁵ BVerfGE 3,377 (379); 20, 257 (267); navedeno u: Benda Ernst i Eckart Klein, *Verfaassungsprozeßrecht*, izdavač Müller, 2. potpuno novoobrađeno izdanje, Heidelberg, 2001. godina, str. 216.

¹⁶ BVerfGE 6,386 (387f.); 54, 53 (65); ausführlich zur grundsätzlichen „Durchentscheidung“ und zu den Ausnahmen hiervon BVerfGE 84, 1 (3 f); navedeno u: Benda Ernst i Eckart Klein, *op. cit.*, str. 216.

¹⁷ So z. B. BVerfGE 76,143; hierzu BVerfGE 84, 1 (5); navedeno u: Benda Ernst i Eckart Klein, *op. cit.*, str. 217.

¹⁸ Vgl. Hierzu oben Rn. 391 ff.; navedeno u: Benda Ernst i Eckart Klein, *ibid.*, str. 217.

interesni položaj podnositelja ustavne tužbe zahtijeva odluku o zakonito podnesenom glavnom pitanju, bilo bi teško opravdati da se ovakva odluka odbije. U svakom slučaju iscrpljenost sudske zaštite i supsidijarnost ustavne tužbe govore u prilog tome. Može se desiti i to da zbog procesnih grešaka sudskih odluka Savezni ustavni sud ostavi mogućnost opravdanog prigovora druge povrede osnovnog prava koju je podigao podnositelj ustavne tužbe. Pritom se podnosiocu ustavne tužbe pripisuje odgovornost između dva neželjena rezultata, iako može postojati stvarna povreda osnovnog prava.

Akti izvršne vlasti mogu biti predmet ustavne tužbe ako su uopće prikladni proizvesti pravno dještvo prema pojedincima. Svejedno je da li su to upravni akti, suvereni realni akti,¹⁹ vladini akti ili aktivnosti u formi privatnog prava.²⁰

II Odnos između ljudskih prava i osnovnih ljudskih prava i osnovnih sloboda iz Ustava i upravnog akta u Bosni i Hercegovini

Ustavni sud BiH nadležan je pružati pravnu zaštitu Ustavu BiH. Ustav BiH sadrži i odredbu o nadređenosti Ustava BiH odlukama institucija BiH.²¹ I Ustav FBiH sadrži odredbe o sudskoj kontroli ustavnosti federalnih i kantonalnih predloženih i usvojenih zakona i podzakonskih akata upravnih institucija FBiH i kantonima, kantonalnih ustava te predloženih ili usvojenih općih akata gradske i općinske vlasti.²²

U BiH opći pravni akti su formalni izvori cijelog važećeg upravnog prava. O upravnom organizacionom pravu Ustav BiH sadrži veoma malo odredbi o ministarskom sastavu Vijeća ministara BiH.²³ Ustav FBiH sadrži također vrlo malo odredaba o ministarskom sastavu Vlade Federacije BiH.²⁴ Ustav

¹⁹ U našem pravu materijalni akti uprave su pandan suverenim realnim aktima u njemačkom javnom pravu.

²⁰ Benda Ernst i Eckart Klein, *ibid.*, str. 217–218.

²¹ Član VI stav 3. i član III stav 3. pod tačkom b) Ustava BiH.

²² Dio IV o *strukturi federalne vlasti* glava C o *sudskoj vlasti Federacije* pod tačkom 3. o Ustavnom sudu FBiH, član 10. stav 2. mijenjane su i dopunjavane: amandmanom XIV, amandmanom LXVI i amandmanom LXXIII („Službene novine FBiH“, br. 13 od 2. juna 1997. godine i br. 52 od 28. oktobra 2002. godine).

²³ Član pod tačkom 4. stav 1. Ustava BiH.

²⁴ Dio IV o *strukturi federalne vlasti* glava B o *izvršnoj vlasti Federacije* član 4 o *minimalnoj zastupljenosti u Vladi Federacije Bosne i Hercegovine u prijelaznom periodu do potpune provedbe Aneksa 7.* izmijenjen prvo amandmanom XII („Službene novine FBiH“, br. 13 od 2. juna 1997. godine), a potom amandmanom XLIV („Službene novine FBiH“, br. 16 od 28. 04. 2002. godine).

RS sadrži opće odredbe o ministarskom sastavu Vlade RS, poslovinama državne uprave odnosno njenim organizacionim formama.²⁵ U pogledu upravnog posebnog materijalnog prava Ustav BiH sadrži odredbe o veoma oskudnim nadležnostima institucija BiH.²⁶ Ustav FBiH sadrži načelne odredbe o upravnom posebnom materijalnom pravu iz isključive nadležnosti FBiH i kantona te zajedničke nadležnosti FBiH i kantona,²⁷ dok Ustav RS sadrži načelne odredbe iz svoje nadležnosti.²⁸

Aneks VI na Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini sadrži odredbe o nadležnom nivou vlasti za pravnu zaštitu ljudskih prava. *The Parties shall secure to all persons within their jurisdiction the highest level of internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including the rights and freedoms provided in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols and the other international agreements listed in the Appendix to this Annex.*²⁹

Na osnovu ove odredbe o individualnim pravima neposredno nakon zaključivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini sudska zaštita od protivustavnih upravnih akata morala je biti uređena u institucijama BiH i entiteta.

Da bi pridonijela poštivanju svojih obaveza iz ovog sporazuma, stranke su ovime osnovale Komisiju za ljudska prava. Komisija sa sastojala od Ureda ombudsmena i Doma za ljudska prava. Ova dva organa su razmatrali:

a) navodna ili očita kršenja ljudskih prava garantiranih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te njenim protokolima, ili

b) navodnu ili očitu diskriminaciju na osnovu spola, rase, boje kože, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, pripadnosti nacionalnoj manjini, vlasništva, rođenja ili drugog statusa koji proizlazi iz prava i sloboda osiguranih međunarodnim

²⁵ Član 90. tačka 6. i 7. i član 97. stav 1–4. Ustava Republike Srpske.

²⁶ Član III stav 1. Ustava BiH o *nadležnosti institucija BiH*.

²⁷ Dio III o *podjeli nadležnosti između federalne i kantonalne vlasti* i član 1, 2. i 4. Ustava FBiH („Službene novine FBiH“, br. 1 od 21. jula 1994. godine i 13 od 2. juna 1997. godine).

²⁸ Član 68. Ustava Republike Srpske.

²⁹ Član 1. o *Osnovnim pravima i slobodama* u Aneksu VI o Sporazumu o ljudskim pravima: „Svim osobama pod njihovom jurisdikcijom stranke će osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući prava i slobode navedenih u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima i drugim međunarodnim sporazumima navedenim u dodatku na Aneks.“

sporazumima navedenim u dodatku ovog aneksa, koje kršenje, navodno ili očigledno, provode stranke, uključujući bilo koju službenu osobu ili organ strana, kantona, općina ili pojedinačno djelujući prema odobrenju takve službene osobe ili organa.

Stranke priznaju pravo svim osobama da podnesu Komisiji i drugim organima za ljudska prava prijave o kršenju ljudskih prava, u skladu s postupkom navedenim u ovom aneksu. Stranke ne smiju preduzeti bilo kakve kaznene akcije protiv osoba koje namjeravaju podnijeti ili su podnijele ovakve prijave.³⁰

Svi članovi Doma za ljudska prava imali su kvalifikacije koje su se tražile za imenovanje u visoke sudske službe ili su bili pravници priznatih sposobnosti. Članovi Komisije su imenovani na period od pet godina i mogli su ponovo biti postavljeni.³¹

Ovakvo rješenje nije bilo trajne naravi: *Five years after this Agreement enters into force, the responsibility for the continued operation of the Commission shall transfer from the Parties to the institutions of Bosnia and Herzegovina, unless the Parties otherwise agree. In the latter case, the Commission shall continue to operate as provided above.*³²

Stranke su se i dogovorile. Zaključile su Sporazum u skladu sa članom XIV Aneksa VI Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Ovaj međunarodni pravni akt ima više tačaka, a za sudsku kontrolu ustavnosti upravnih akata najvažnije su dvije. *U skladu sa svojim nadležnostima predviđenim Aneksom IV Ustavni sud odlučuje o novim predmetima o zaštiti ljudskih prava, a koje Ustavni sud primi nakon 1. januara 2004. godine.*³³ *Strane će preduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurale da domaći sudovi mogu adekvatno, na svim instancama, rješavati žalbe o ljudskim pravima obukom sudija, tužilaca i advokata.*³⁴

³⁰ Član 2. o osnivanju Komisije u Aneksu VI na Opći okvirni sporazum za mir u BiH.

³¹ Član 7. stav 3. o Domu za ljudska prava.

³² Član 14. o transferu u Aneksu IV o Sporazumu o ljudskim pravima: „Pet godina nakon što ovaj Sporazum stupi na snagu, odgovornost za kontinuiran rad Komisije će se prenijeti sa stranaka na institucije Bosne i Hercegovine, osim ako se stranke drugačije dogovore. U posljednjem slučaju, Komisija će nastaviti da radi kako je predviđeno dolje (misli se na naredne odredbe u Aneksu VI).“

³³ Tačka 5. Sporazuma u skladu sa članom XIV Aneksa VI Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

³⁴ Tačka 12. Sporazuma u skladu sa članom XIV Aneksa VI Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.

Aneks VI o ljudskim pravima nikad nije u potpunosti stavljen van snage. Prestale su važiti jedino odredbe o Komisiji, sastavljanju i načinu rada Doma za ljudska prava, a imenovanje ombudsmena je u nadležnosti Predsjedništva BiH. Sve ostale norme materijalno-pravne prirode važe i dalje i po svojoj naravi su dodatne nadležnosti institucija BiH.

U pravno uređenim državama u modernom vremenu ombudsmeni za ljudska prava su organi pravosuđa. Danas je ombudsmen BiH samostalna institucija organizirana i radi prema Zakonu o ombudsmenu BiH.

Poslije ustava formalni izvori cijelog upravnog prava su zakon, izvršne odluke, podzakonski akti te opći akti institucija sa javnim ovlaštenjem.

Ustav BiH sadrži odredbu: *Bosnia and Herzegovina and all courts, agencies, governmental organs and instrumentalities operated by or within the Entities shall apply and conform to the human rights and fundamental freedoms referred to in paragraph 2 above.*³⁵ Ustav FBiH sadrži odredbu da će svi sudovi, organi uprave, institucije sa javnim ovlaštenjima i drugi organi federalne vlasti primjenjivati i poštovati prava i slobode predviđene u aktima navedenim u Aneksu.³⁶ Ustav RS sadrži odredbu da se slobode i prava ostvaruju, a dužnosti ispunjavaju neposredno na osnovu Ustava, osim kada je Ustavom predviđeno da se uslovi za ostvarivanje pojedinih od njih utvrđuju zakonom. Zakonom se može propisati način ostvarivanja pojedinih prava i sloboda samo kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje.³⁷

Zakon u upravi BiH sadrži odredbu da u okviru svoje nadležnosti organi uprave osiguravaju efikasno i potpuno ostvarivanje ljudskih prava i sloboda građana predviđenih u Ustavu BiH kao i u aktima navedenim u Aneksu I na Ustav.³⁸ I Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH sadrži odredbu da su organi uprave dužni u svom radu osigurati efikasno i potpuno ostvarivanje svih prava i sloboda građana koja su predviđena u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine i u aktima navedenim u Aneksu Ustava Federacije Bosne i

³⁵ Član II stav 6. Ustava BiH: „Bosna i Hercegovina i svi sudovi, agencije, vladini organi kao i posredni organi kojima upravljaju entiteti ili se njima upravlja unutar entiteta, primjenjuju i poštuju ljudska prava i temeljne slobode iz navedenog stava 2.“ Ovaj stav 2 odnosi se na norme o Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

³⁶ Dio II o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, glava A o općim odredbama, član 6. Ustava FBiH („Službene novine FBiH“, br. 1 od 21. jula 1994. godine).

³⁷ Član 49. Ustava Republike Srpske.

³⁸ Član 4. stav 1. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine).

Hercegovine.³⁹ Obje ove odredbe po svojoj prirodi trebaju biti sadržaj Ustava BiH odnosno Ustava FBiH. I bez tog prijenosa ova odredba je pravni osnov za ispitivanje ustavnosti upravnih akata i upravnih radnji pred Ustavnim sudom BiH i Ustavnim sudom FBiH.

Opravljanje da se ustavnost upravnog akta ili upravne radnje ispituje direktno pred ustavnim sudom bez prethodnog odlučivanja u upravnom sporu proizlazi i iz toga da su ova prava uređena neposredno primjenjivim odredbama ustava⁴⁰ kao općim pravnim aktom najviše pravne snage. Iz sadržaja pojedinih građanskih, političkih, ekonomskih i socijalnih ljudskih prava može se saznati da li je riječ o upravnom aktu ili upravnoj radnji.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je formalni posredni izvor za ispitivanje protivustavnosti upravnih akata. Ovaj međunarodni ugovor sadrži odredbe o *upravnoj kontroli akata lokalne samouprave*. *Sva upravna kontrola lokalne samouprave može se vršiti u formi i u slučajevima predviđenim ustavom ili zakonom. Sva upravna kontrola akata lokalne samouprave mora uobičajeno ciljati samo da osigura poštovanje zakonitosti i ustavnih principa.*⁴¹

Svi navedeni opći pravni akti su formalnopravni osnov upravnih akata u pravnom poretku. Ustavne odredbe o građanskim, političkim i socijalnim ljudskim pravima i temeljnim slobodama su idejni pravni osnov da upravni akt uopće postoji u upravnom poretku, tako da je ustav općenito indirektni pravni osnov upravnog akta. Svi ostali opći pravni akti su direktni pravni osnov upravnog akta. Naime, ova prava i slobode su individualna prava, a upravni akt konkretan akt. Ove njihove osobine omogućavaju njihovo međusobno povezivanje u ustavnopravnom i upravnom odnosu odnosno javnopravnom poretku.

Na osnovu ovih odredaba organi uprave su pravno obavezni da u upravnom postupku poštuju ljudska prava i osnovne slobode, odnosno da ih upravnim aktom i radnjom ne povređuju.

U skladu sa ovim, primjenom širokog tumačenja prema Ustavu BiH u postupku pred Ustavnim sudom BiH može se ispitivati i usklađenost upravnog akta i upravne radnje sa ustavom, odnosno da li se upravnim aktom i upravnom radnjom povređuju ova ljudska prava i osnovne slobode iz Ustava BiH. Analogno tome, ovakva zaštita mora se urediti i u FBiH.

³⁹ Član 3. stav 1. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

⁴⁰ Miodrag Jovičić, *O ustavu*, teorijsko-komparativna studija, izdavač Savremena administracija, Beograd, 1977. godine, str. 208.

⁴¹ Član 8. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

III Ljudska prava i osnovne slobode kao predmet povrede upravnim aktom ili radnjom

Svako oduzimanje slobode u slučajevima u kojima to nije uređeno zakonom mora se poništavati i zabranjivati pred Ustavnim sudom BiH.

Svako mučenje, neljudski ili ponižavajući tretman⁴² su pravno zabranjene upravne radnje u zatvorima, tako da se protiv ovakvog ponašanja službenog osoblja može tražiti odgovarajuća pravna zaštita. Ista zaštita od ovakvog ponašanja može se tražiti i u drugim javnim ustanovama.

Federalna ustanova zatvor u upravnom postupku izdaje rješenje o uvjetnom otpustu u skladu sa Krivičnim zakonom BiH ili FBiH.⁴³ Specifičnost ovog upravnog akta je u tome što ne sadrži odluku o javnim subjektivnim pravima i korelativnoj pravnoj obavezi, nego konkretnu odluku o ličnoj slobodi osuđenika. Svako kršenje odgovarajućih odredbi Krivičnog zakona ne može se ispitivati u upravnom sporu iz dva razloga. Jedan je što se izdaje upravno rješenje sa vlastitom ocjenom, a drugi što se vrlo teško zatvoru može pripisati da je postupao protivzakonito nakon pravosnažne presude iz krivičnog postupka. Kazneno-popravni zavod nadležan je odlučivati o uvjetnom otpustu zato što ima direktan uvid u ponašanje osuđenika i da li ispunjava uvjete da ga se nagradi slobodom nakon djelimično izdržane kazne.

Upravnu radnju kojom se povređuje pravo na prepisku mogu učiniti sve poštanske službe. U takvim slučajevima Ustavni sud FBiH može zabraniti ovakvo ponašanje i eventualno izreći naknadu nematerijalne štete.⁴⁴

Sloboda izražavanja mišljenja može se povrijediti ako se ograničava dozvolom za rad radio, televizijskim i filmskim preduzećima kao upravnim aktom. Pravno opravdano ograničenje ovih sloboda upravnim aktom u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti⁴⁵ su razlozi koji se ne mogu ispitivati u upravnom sporu, jer nije riječ o subjektivnim pravima. Naime, ovi opravdani razlozi odnose se na državu kao pravnu cjelinu, tako da nema pravnog osnova za ispitivanje njihovog postojanja u upravnom sporu.

⁴² Član 3. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i član II stav 3. pod tačkom b) Ustava BiH.

⁴³ KZ BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 3 od 10. februara 2003. godine) i KZ FBiH („Službene novine FBiH“, br. 36 od 29. jula 2003. godine).

⁴⁴ Član 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i član II stav 3. pod tačkom c) Ustava BiH.

⁴⁵ Član 9. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i član II stav 3. pod tačkom g) Ustava BiH.

Sloboda javnog okupljanja ne smije se ograničavati ili uskraćivati upravnim aktom. Ako se to desi, ustavni sud može ispitivati ustavnost takvog akta ako priroda uskraćivanja ovog prava to opravdava. Naime, u pitanju moraju biti razlozi opće naravi koji prevazilaze pojedinačne okvire. Isto se treba postupati i kad je riječ o slobodi udruživanja.⁴⁶ Radi garantiranja i promoviranja slobode zaposlenika i poslodavaca da osnivaju lokalne, nacionalne ili međunarodne organizacije za zaštitu svojih ekonomskih i socijalnih interesa i radi udruživanja u te organizacije, stranke se obavezuju da nacionalno zakonodavstvo neće ugrožavati tu slobodu niti će biti primijenjeno tako da je ugrožava. U kojoj će se mjeri jamstva predviđena ovim članom primjenjivati na policiju, utvrdit će se nacionalnim zakonima ili drugim propisima. Načelo i opseg primjene tih garancija na pripadnike vojnih snaga također se utvrđuju nacionalnim zakonima ili drugim propisima.⁴⁷

Ukoliko organ uprave povrijedi nečije pravo diskriminacijom, ustavni sud svojim rješenjem može utvrditi da li je u konkretnom slučaju bilo diskriminacije i svojom odlukom obavezati organ uprave da prestane sa takvim ponašanjem⁴⁸ (npr. u pravu diskriminacije).

Ako se djetetu ne omogući pravo na obrazovanje u skladu sa vjerskim i filozofskim uvjerenjima roditelja, oni pred ustavnim sudom mogu tražiti da se njihovom djetetu omogući školovanje u skladu sa njihovim uvjerenjima.⁴⁹

Obrazovanje je predviđeno i u ljudskim socijalnim pravima. Ovo pravo može se primjenjivati na obrazovanje i stručno usavršavanje upravnih službenika.

Radi osiguranja efikasnog ostvarivanja prava na profesionalno obrazovanje, stranke se obavezuju:

1. osigurati ili promovirati, kada je to potrebno, stručno i profesionalno obrazovanje svih osoba, uključujući i hendikepirane, uz savjetovanje s organizacijama poslodavaca i zaposlenika, te omogućiti pogodnosti za pristup višem stručnom i univerzitetskom obrazovanju, poštujući kao jedini kriterij individualne sposobnosti;

⁴⁶ Član 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i član II stav 3. pod tačkom i) Ustava BiH.

⁴⁷ Član 5. Evropske socijalne povelje o *pravu organiziranja*.

⁴⁸ Član 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i član II stav 4. Ustava BiH o *nediskriminaciji*.

⁴⁹ Članovi 2. u 3. Protokolu na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i član II stav 3. pod tačkom l) Ustava BiH.

2. osigurati ili promovirati sistem naukovanja i druge sisteme obrazovanja dječaka i djevojčica za razna zanimanja;

3. prema potrebi osigurati i promovirati: odgovarajuće i lako dostupne pogodnosti i obrazovanje odraslih zaposlenika, te posebne mjere radi dodatnog profesionalnog obrazovanja odraslih zaposlenika koje iziskuju tehnički napredak ili nove trendove u zapošljavanju;

4. osigurati ili promovirati, prema potrebi, posebne mjere doškoloavanja i reintegracije duže vrijeme nezaposlenih;

5. ohrabrivati puno korištenje predviđenih pogodnosti pomoću odgovarajućih mjera kao što su: smanjenje ili ukidanje svih taksi ili troškova; dodjela finansijske pomoći u odgovarajućim slučajevima, uključivanje u redovne radne sate vremena što ga zaposlenik, na zahtjev poslodavca, provede na tečajevima dodatnog obrazovanja, te odgovarajućim nadzorom i savjetovanjem s organizacijama poslodavaca i zaposlenika garancija efikasnosti sistema naukovanja i svakog drugog sistema obrazovanja mladih zaposlenika i općenito odgovarajuće zaštite mladih zaposlenika.⁵⁰

Ograničavanje slobode kretanja u interesu nacionalne bezbjednosti ili javne sigurnosti te radi očuvanja javnog poretka⁵¹ ne može se ispitivati u upravnom sporu, jer se odnosi na očuvanje države kao pravne cjeline. Zato se opravdanost ovih razloga može ispitivati samo u Ustavnom sudu.

U oblasti socijalnih ljudskih prava predviđeno je i osiguranje efikasnog ostvarivanja prava na socijalnu i medicinsku pomoć. U ostvarivanju ovog prava stranke se obavezuju:

1. osigurati da svako bez dovoljno prihoda i ko ih nije u mogućnosti ostvariti vlastitim naporima ili ih dobiti iz nekog drugog izvora, posebice u obliku davanja na osnovu sistema socijalne sigurnosti, može dobiti odgovarajuću pomoć i, u slučaju bolesti, njegu koju iziskuje njegovo stanje;

2. garantirati da osobama koje se koriste takvom pomoći zbog toga neće biti smanjena politička ili socijalna prava;

⁵⁰ Član 10. Evropske socijalne povelje o *pravu na profesionalno obrazovanje*.

⁵¹ Član 2. u Protokolu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i član II stav 3. pod tačkom m) Ustava BiH.

3. osigurati da svako od nadležnih javnih ili privatnih službi može dobiti svaki savjet i svaku osobnu pomoć potrebnu da bi se spriječila, uklonila ili olakšala osobna ili obiteljska ugroženost;

4. primjenjivati navedene odredbe kako na svoje državljane tako i na državljane drugih stranaka (tj. država. op. aut. E. A.) koji zakonito borave na njihovom teritoriju, u skladu s obavezama koje imaju temeljem Evropske konvencije o socijalnoj i medicinskoj pomoći, potpisane u Parizu 11. decembra 1953. godine.⁵²

Radi osiguranja uvjeta potrebnih za puni razvoj obitelji kao osnovne jedinice društva stranke se obavezuju promovirati ekonomsku, pravnu i socijalnu zaštitu porodičnog života, posebno pomoću socijalnih i porodičnih podrški, fiskalnih olakšica, podrške mladim porodicama i drugim odgovarajućim mjerama.⁵³

Radi osiguranja efikasnosti ostvarivanja prava starijih osoba na socijalnu zaštitu stranke se obavezuju usvojiti i promovirati, bilo izravno bilo u saradnji s javnim ili privatnim organizacijama, odgovarajuće mjere kojima je osobito svrha:

– omogućiti starijim osobama da što je moguće duže ostanu punopravni članovi društva, tako da im se osigura: a) dovoljno sredstava koja će im omogućiti dostojan život i aktivno sudjelovanje u javnom, društvenom i kulturnom životu, b) informacije o postojećim uslugama i pogodnostima za starije osobe i mogućnostima da se njima koriste;

– omogućiti starijim osobama da slobodno izaberu svoj način života i da vode neovisan život u svojoj uobičajenoj sredini toliko dugo koliko to žele i koliko je to moguće, tako da im se osiguraju: a) stanovi prilagođeni njihovim potrebama i njihovom zdravstvenom stanju ili odgovarajuća pomoć za uređenje stana, b) zdravstvena njega i usluge koje iziskuje njihovo zdravstveno stanje;

– garantirati starijim osobama koje žive u ustanovama odgovarajuću pomoć, poštujući pritom njihov privatni život, i učestvovanje u odlučivanju o uvjetima života u tim ustanovama.⁵⁴

⁵² Član 13. Evropske socijalne povelje o *pravu na socijalnu i medicinsku pomoć*.

⁵³ Član 16. Evropske socijalne povelje o *pravu porodice na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu*.

⁵⁴ Član 23. Evropske socijalne povelje o *pravu starih osoba na socijalnu zaštitu*.

Radi osiguranja efikasnog ostvarivanja prava zaposlenika na zaštitu potraživanja u slučaju insolventnosti poslodavca stranke se obavezuju odrediti da potraživanja zaposlenika koja proizlaze iz ugovora o radu ili odnosa zaposlenosti budu osigurana institucijom garancije ili nekim drugim oblikom djelotvorne zaštite.⁵⁵

IV Upravna radnja

Upravna radnja kojom se povređuju ljudska prava može se ostvariti činjenjem ali i nečinjenjem ako se i tako građanin sprečava ili ograničava u ostvarivanju ljudskih prava i sloboda normiranih u ustavu.

Sudska zaštita od ovakvih upravnih radnji bitno se razlikuje od sudske zaštite građanina kome su ustavna prava i slobode povrijeđene „konačnim pojedinačnim aktom nadležnog organa“. Razlika je u načinu povreda tih prava i sloboda. Upravnim aktom povredu čini nadležni organ, a upravnom radnjom povreda se može učiniti samo aktivnom ili pasivnom radnjom, npr., direktnim fizičkim onemogućavanjem građaninu da uživa neko svoje ustavom granatirano pravo ili slobodu i da ga niko u tome ne može sprečavati niti ograničavati. To se dešava, npr., kad se građaninu ograniči sloboda kretanja, zabrani upotreba službenog jezika i pisma u državnoj upravi, da se koristi javnim službama koje svako upotrebljava, da se zapošljava itd.

Druga razlika je što su pravila sudske zaštite od protivustavnih upravnih akata različita od pravila za zaštitu od protivustavnih upravnih radnji. Zaštita od ovakvih upravnih akata vrši se shodnom primjenom odredaba o rješavanju upravnog spora protiv konačnih upravnih akata, dok se o ustavnosti upravnih radnji odlučuje po posebnim pravilima.

Protivustavna upravna radnja postoji ako su to učinile „službene osobe u organu uprave“, odnosno „odgovorne osobe u pravnoj osobi“. To su osobe u određenom radnopravnom odnosu u organu uprave, odnosno u pravnoj osobi, te u tom statusu obavljaju poslove iz njihove djelatnosti. Svojim radom u postupku moraju protivno ustavu spriječiti ili ograničiti građanina u ustavnim slobodama i pravima. Izvan toga nema sudske zaštite prema ovoj

⁵⁵ Član 25. Evropske socijalne povelje o pravu radnika na zaštitu njihovih potraživanja u slučaju nesolventnosti poslodavca.

odredbi, npr., da je učinjena izvan djelokruga organa uprave ili djelatnosti pravne osobe.

„Službena osoba u organu uprave“ je svaki zaposlenik u organu uprave ovlašten vršiti određene službene poslove iz djelokruga organa uprave u kojem radi.

„Odgovorna osoba u pravnoj osobi“ je svaki zaposlenik u pravnoj osobi i ima dužnost obavljati poslove iz njene registrirane djelatnosti. U javnim preduzećima to su rukovodeće osobe u upravi dioničkog društva, u društvenim djelatnostima i općenito u javnoj službi, te rukovodeće osobe u pravnim osobama određene u organizacijskim propisima o uređenju njihovog statusa i organizacije.

Protivustavna aktivna ili pasivna radnja kojom se sprečava ili ograničava građanin u vršenju ustavnih prava i sloboda uvijek mora biti individualizirana, tj. odnositi se uvijek na tačno određenog građanina, a može se odnositi i na veći broj građana ako su sve one jednako subjekat te radnje, pa i ako su pojedinačno neodređene, ali su odredive.⁵⁶

V Prijedlog pravila sudske kontrole upravnih akata i radnji u zakonu o postupku pred Ustavnim sudom BiH i FBiH

Na osnovu pravne obaveze iz Ustava BiH da se sa ovim pravnim aktom usklade Ustav FBiH i Ustav RS u pogledu ljudskih prava⁵⁷ proizlazi da se pred Ustavnim sudom BiH može ispitivati da li su upravnim aktom ili radnjom povrijeđena građanska i politička prava, a pred Ustavnim sudom FBiH i Ustavnim sudom RS samo da li su upravnim aktom ili radnjom povrijeđeni ekonomska, socijalna ili kulturna ljudska prava i slobode. Izuzetak u tom pogledu predstavlja samo *aktivno i pasivno biračko pravo u Ustavu FBiH i Ustavu RS*.

Zbog pogrešnog tumačenja odredbe: *The Court shall adopt its own rules of court by a majority of all members. It shall hold public proceedings and shall issue reasons for its decisions which shall be published*⁵⁸ pred Ustavnim sudom BiH provodi se postupak po Pravilima Ustavnog suda.⁵⁹ Ova pravila

⁵⁶ Po uzoru na: Pero Krijan, *Komentar Zakona o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine sa sudskom praksom*, izdavač NIP „Privredna štampa“ d.d. Sarajevo, 2001. godina, str. 350–352.

⁵⁷ Član III stav 3. pod tačkom b) Ustava BiH.

⁵⁸ Član VI stav 2. pod tačkom b) Ustava BiH: „Sud će usvojiti svoja pravila većinom svih članova. Držat će javne procedure i objavit će razloge za svoje odluke, koje će se objaviti.“

⁵⁹ Pravila Ustavnog suda BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 22 od 23. aprila 2014. godine).

obuhvataju postupak pred Ustavnim sudom BiH, finansijsku i upravno-administrativnu samostalnost, osnove organizacije i druga pitanja značajna za rad Ustavnog suda.⁶⁰ Ovakva sudska zaštita treba se urediti zakonom.

Ispravnim tumačenjem navedene ustavne odredbe o Pravilima Ustavnog suda BiH i odredbe da Parlamentarna skupština BiH usvaja zakone neophodne da se provedu nadležnosti skupštine po Ustavu BiH,⁶¹ po uzoru na redovan sudski poredak, morat će se usvojiti zakon o postupku pred Ustavnim sudom BiH. Pravila o unutrašnjoj organizaciji donosio bi sam Ustavni sud BiH. Osnov za ovakvu reformu je i navedena pogrešno protumačena ustavna odredba, budući da su javnost rada pravosuđa i pravna obaveza objavljivanja razloga za odluku uvijek sadržaj zakona o sudskom postupku.

Odredbe iz važećih Pravila Ustavnog suda BiH trebaju biti normirane u poglavlju o ocjenjivanju ustavnosti i moraju se podijeliti na dva dijela. Jedan dio bi i dalje sadržavao odredbe o ocjenjivanju ustavnosti općih pravnih akata, a drugi odredbe o ocjenjivanju ustavnosti upravnih akata i upravnih radnji svih nivoa vlasti u BiH. Pritom se svakome od ovih poglavlja može dati i odgovarajući podnaslov. Naravno, ove odredbe trebaju se i prilagoditi tako što će se umjesto teksta nadležnog suda staviti novi tekst: Ustavni sud.

U ovaj zakon moraju se unijeti odredbe iz poglavlja o *Postupku zaštite slobode i prava građana zagwarantiranih ustavom* iz Zakona o upravnim sporovima BiH. To su sljedeće norme:

Pojedinac čija su ljudska⁶² prava ili osnovne slobode zagwarantirane Ustavom Bosne i Hercegovine povrijeđene konačnim pojedinačnim aktom nadležnog organa uprave ima pravo tužbom⁶³ zahtijevati zaštitu tih prava ili sloboda pred Malim vijećem u Ustavnom sudu BiH.⁶⁴

Na postupak po zahtjevu shodno se primjenjuju odredbe za ispitivanja ustavnosti općih akata institucija BiH.⁶⁵

⁶⁰ Član 1. Pravila Ustavnog suda BiH.

⁶¹ Član IV stav 4. Ustava BiH.

⁶² Ovu riječ dodao je autor Enver Ajanović radi boljeg razumijevanja predložene pravne norme.

⁶³ Ovu riječ dodao je autor Enver Ajanović radi boljeg razumijevanja predložene pravne norme.

⁶⁴ Po uzoru na član 67. Zakona o upravnim sporovima BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 19 od 25. jula 2002. godine).

⁶⁵ Po uzoru na član 68. Zakona o upravnim sporovima BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 19 od 25. jula 2002. godine).

Zaštita sloboda i prava pojedinaca zagantiranih Ustavom osigurava se i u slučaju ako su te slobode ili prava povrijeđeni radnjom službenog lica u instituciji, odnosno odgovornog lica u javnoj agenciji ili javnoj korporaciji, kojom se, protivno Ustavu BiH, neposredno sprečava ili ograničava određenom pojedincu vršenje takve slobode ili prava.⁶⁶

O zahtjevu građana čije je ljudsko⁶⁷ pravo, ili osnovna⁶⁸ sloboda, povrijeđeno upravnom radnjom, odlučuje Malo vijeće.

U zahtjevu za zaštitu zbog protivustavne radnje navodi se radnja, mjesto i vrijeme kada je izvršena, institucija odnosno javna agencija ili korporacija kod koje je ta radnja učinjena, podaci o službenom licu odnosno odgovornom licu koje je to učinilo, dokazi o tome, kao i zahtjev da se otkloni zapreka ili ograničenje za vršenje slobode ili prava koje se osporava protivustavnom radnjom.⁶⁹

Zahtjev za zaštitu može se podnijeti sve dok radnja traje. Ako lice prema kojem je preduzeta protivustavna radnja nije u mogućnosti samo podnijeti zahtjev za zaštitu zbog nezakonite radnje, zahtjev može podnijeti njegov bračni drug, dijete, roditelj ili drugi bliski srodnik.⁷⁰

Postupak po zahtjevu za protivustavnu upravnu radnju hitan je i sudska odluka mora se donijeti što prije, a najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahtjeva.⁷¹

Ustavni sud će bez odgađanja zahtjev dostaviti instituciji na odgovor, odnosno javnoj agenciji, upravi, centru, direkciji, zavodu ili korporaciji zavisno od toga ko je izvršio protivustavnu radnju. Odgovor na zahtjev dostavlja se u roku koji odredi Sud. Kad Sud nađe da je zahtjev osnovan, donijet će presudu o zabrani daljeg vršenja protivustavne radnje. U protivnom, odbit će zahtjev presudom.

⁶⁶ Po uzoru na član 69. Zakona o upravnim sporovima BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 19 od 25. jula 2002. godine).

⁶⁷ Ovu riječ dodao je autor Enver Ajanović radi boljeg razumijevanja predložene pravne norme.

⁶⁸ Ovu riječ dodao je autor Enver Ajanović radi boljeg razumijevanja predložene pravne norme.

⁶⁹ Po uzoru na član 70. Zakona o upravnim sporovima BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 19 od 25. jula 2002. godine).

⁷⁰ Po uzoru na član 71. Zakona o upravnim sporovima BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 19 od 25. jula 2002. godine).

⁷¹ Član 72. Zakona o upravnim sporovima BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 19 od 25. jula 2002. godine).

Sud će u ovoj presudi odrediti mjere koje treba preduzeti da bi se uspostavilo stanje u skladu sa Ustavom BiH, ostavljajući rok za izvršenje, kao i odrediti (**zakonske**) sankcije za slučaj neizvršenja presude. Presudu Suda izvršava institucija odnosno javna agencija, uprava, centar, direkcija, zavod ili korporacija čije je službeno lice odnosno odgovorno lice učinilo protivustavnu radnju.⁷²

U postupak ispitivanja ustavnosti upravnog akta i upravne radnje pred Ustavnim sudom BiH treba se unijeti odredba o dvostepenom odlučivanju: *Protiv presude o poništenju protivustavnog upravnog akta ili o zabrani vršenja protivustavne radnje može se izjaviti žalba Velikom vijeću u roku od osam dana od datuma dostavljanja presude stranci.*

Radi osiguranja izvršenja presude sud koji je donio presudu odmah će, prema okolnostima konkretnog slučaja, preduzeti što je potrebno radi osiguranja izvršenja presude, a o presudi može obavijestiti Vijeće ministara BiH, koje je dužno preduzeti mjere potrebne za uspostavljanje stanja u skladu sa Ustavom BiH prema presudi suda.⁷³

Ako presuda ne bude izvršena u ostavljenom roku, sud će na zahtjev stranke izvršiti presudu neposredno ili preko institucije. Izvršenje se, prema okolnostima slučaja, provodi na trošak institucije, javne agencije ili korporacije, odnosno na trošak službenog ili drugog odgovornog lica koje je izvršilo protivustavnu radnju. Radi izvršenja sud može podnijeti zahtjev nadležnoj instituciji odnosno pravnom licu za udaljenje s dužnosti službenog ili odgovornog lica, a po potrebi može protiv službenog odnosno odgovornog lica, ako ono u određenom roku ne izvrši presudu, izreći novčanu kaznu od 200,00 do 800,00 KM, kao i odrediti i druge pogodne mjere shodno pravilima izvršnog sudskog postupka.⁷⁴

Analogno ovoj reformi, postupak pred Ustavnim sudom FBiH mora se urediti prijenosom odredaba iz Zakona o upravnim sporovima FBiH. Zbog složenog ustavnog poretka BiH ova pravila su malo drugačija, jer na osnovu Ustava BiH nema materijalnog pravnog osnova za dvostepeno odlučivanje između institucija BiH i entiteta, te se presudom mogu pravno obavezivati samo sva četiri nivoa vlasti u FBiH.

⁷² Po uzoru na član 73. u vezi sa članom 69. Zakona o upravnim sporovima BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 19 od 25. jula 2002. godine).

⁷³ Član 74. u vezi sa članom 65. Zakona o upravnim sporovima BiH („Službene novine FBiH“, br. 9 od 16. februara 2005. godine).

⁷⁴ Po uzoru na član 75. Zakona o upravnim sporovima BiH („Službene novine FBiH“, br. 9 od 16. februara 2005. godine).

Pojedinac čija su prava ili osnovne slobode garantirani Ustavom Federacije i instrumentima Aneksa tog ustava povrijeđeni konačnim pojedinačnim aktom nadležnog organa ima pravo zahtijevati zaštitu tih prava i sloboda u Ustavnom sudu.⁷⁵

Podnošenje zahtjeva za zaštitu sloboda i prava garantiranih Ustavom Federacije kao i presuda o tom zahtjevu vrši se u skladu sa zajedničkim pravilima postupka i ovim pravilima. O ovim zahtjevima sud odlučuje presudom.⁷⁶

Zaštita sloboda i prava pojedinaca garantiranih Ustavom Federacije osigurava se i u slučaju ako su te slobode i prava povrijeđeni radnjom službenog lica u organu uprave odnosno odgovornog lica u privrednom ili drugom društvu, ustanovi ili drugom pravnom licu, kojem se, suprotno Ustavu FBiH, neposredno sprečava ili ograničava određenom pojedincu takva sloboda ili pravo.

Zaštita sloboda i prava zajamčenih Ustavom Federacije koje su povrijeđene ovom radnjom osigurava se u ovom postupku.⁷⁷

Pojedinac čiji su pravo i sloboda povrijeđeni radnjom podnosi zahtjev Ustavnom sudu.

U zahtjevu za zaštitu zbog protivustavne radnje navodi se: radnja, mjesto i vrijeme kada je učinjena, organ odnosno pravno lice kod kojeg je ta radnja učinjena, podaci o službenom licu odnosno odgovornom licu koje je to učinilo, dokazi o tome, kao i zahtjev da se otkloni zapreka ili ograničenje slobode ili prava koje se osporava protivustavnom radnjom.⁷⁸

Zahtjev zbog protivustavne radnje može se podnijeti sve dok radnja traje.

Ako lice prema kojem je preduzeta protivustavna radnja nije u mogućnosti da samo podnese zahtjev za zaštitu zbog protivustavne radnje, zahtjev može podnijeti i supružnik, dijete, roditelj ili drugi bliski srodnik.⁷⁹

⁷⁵ Član 60. Zakona o upravnim sporovima FBiH („Službene novine FBiH“, br. 9 od 16. februara 2005. godine).

⁷⁶ Po uzoru na član 61. Zakona o upravnim sporovima FBiH („Službene novine FBiH“, br. 9 od 16. februara 2005. godine) u vezi sa članom 29. stavovi 1. i 2. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom („Službene novine FBiH“, br. 6 od 6. novembra 1995. godine).

⁷⁷ Po uzoru na član 62. Zakona o upravnim sporovima FBiH („Službene novine FBiH“, br. 9 od 16. februara 2005. godine).

⁷⁸ Po uzoru na član 63. u vezi sa članom 62. Zakona o upravnim sporovima FBiH („Službene novine FBiH“, br. 9 od 16. februara 2005. godine).

⁷⁹ Po uzoru na član 64. Zakona o upravnim sporovima FBiH („Službene novine FBiH“, br. 9 od 16. februara 2005. godine).

Ombudsmen može pokrenuti postupak zbog povrede ljudskih prava konačnim (neizvršnim ili izvršnim)⁸⁰ upravnim aktom ili upravnom radnjom službenog lica.⁸¹

O zahtjevu za zaštitu zbog protivustavne radnje odlučuje sudija pojedinac ili vijeće trojice sudija u složenim predmetima.⁸²

Sud postupa po zahtjevu hitno tako da se, čuvajući osnovna načela postupka, sudska odluka ima donijeti što prije, a najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahtjeva.⁸³

Sud će bez odlaganja zahtjev dostaviti na odgovor organu odnosno pravnom licu, zavisno od toga ko je izvršio radnju. Odgovor na zahtjev dostavlja se u roku koji odredi sud. Prema okolnostima slučaja sud može po zahtjevu donijeti odluku odmah i bez prethodnog dostavljanja zahtjeva na odgovor, ako podaci u zahtjevu pružaju pouzdan osnov za to.⁸⁴

Kad sud ustanovi da je zahtjev osnovan, donijet će presudu o zabrani daljnjeg vršenja protivustavne radnje. U protivnom, odbit će zahtjev presudom.

Sud će u ovoj presudi odrediti mjere koje treba preduzeti da bi se uspostavilo stanje u skladu sa Ustavom FBiH, ostavljajući rok za izvršenje, kao i odrediti (**zakonske**) sankcije za slučaj neizvršenja rješenja.

Presudu suda izvršava organ odnosno pravno lice ovog zakona čije je službeno lice odnosno odgovorno lice učinilo protivustavnu radnju.⁸⁵

Protiv presude o zabrani vršenja protivustavne radnje ne može se izjaviti pravni lijek.⁸⁶ Ovakvu pravnu normu određuje sastav Ustavnog suda FBiH.

⁸⁰ U Godišnjaku Pravnog fakulteta u Sarajevu objavio sam članak „Reforma zakona o upravnom postupku u institucijama BiH i FBiH“ i objasnio da se načelo konačnosti mora izmijeniti i biti kao u SR Njemačkoj i da se mora uvesti načelo izvršnosti u Zakonu o upravnom postupku BiH, FBiH i RS.

⁸¹ Član 65. u vezi sa članovima 60. i 63. Zakona o upravnim sporovima FBiH („Službene novine FBiH“, br. 9 od 16. februara 2005. godine).

⁸² Po uzoru na član 66. Zakona o upravnim sporovima FBiH („Službene novine FBiH“, br. 9 od 16. februara 2005. godine).

⁸³ Član 67. Zakona o upravnim sporovima FBiH („Službene novine FBiH“, br. 9 od 16. februara 2005. godine).

⁸⁴ Član 68. u vezi sa članom 62. Zakona o upravnim sporovima FBiH („Službene novine FBiH“, br. 9 od 16. februara 2005. godine).

⁸⁵ Po uzoru na član 69. u vezi sa članom 62. stav 1. Zakona o upravnim sporovima FBiH („Službene novine FBiH“, br. 9 od 16. februara 2005. godine).

⁸⁶ Po uzoru na član 70. u vezi sa članom 69. stav 1. Zakona o upravnim sporovima FBiH („Službene novine FBiH“, br. 9 od 16. februara 2005. godine).

Radi osiguranja izvršenja presude sud koji je donio presudu odmah prema okolnostima konkretnog slučaja preduzet će što je potrebno radi osiguranja izvršenja presude, a o presudi može obavijestiti i Vladu Federacije odnosno vladu kantona, a u gradu i općini – gradsko odnosno općinsko vijeće, zavisno čiji je organ u pitanju, koji su dužni preduzeti mjere potrebne za uspostavljanje stanja u skladu sa Ustavom FBiH prema presudi suda.⁸⁷

Ako presuda ne bude izvršena u ostavljenom roku, Ustavni sud će na zahtjev stranke izvršiti presudu neposredno ili preko drugog suda ili organa.

Izvršenje se, prema okolnostima slučaja, provodi na trošak organa, privrednog društva ili drugog pravnog lica, odnosno na trošak službenog ili odgovornog lica koje je izvršilo protivustavnu radnju.

Radi izvršenja presude nadležni sud može podnijeti zahtjev nadležnom organu odnosno pravnom licu za udaljenje od dužnosti službenog ili odgovornog lica, a po potrebi protiv službenog odnosno odgovornog lica, ako ono u određenom roku ne izvrši presudu, može izreći novčanu kaznu u iznosu od 200,00 KM do 800,00 KM, kao i odrediti i druge pogodne mjere shodno pravilima izvršnog sudskog postupka.⁸⁸

Zaključak

Normativna rješenja u SR Njemačkoj i R Francuskoj ne mogu se primijeniti u BiH zbog dogovorenih rješenja u Općem okvirnom sporazumu za mir u BiH. Tako će biti sve dok se u BiH ovaj međunarodni pravni akt ne stavi van pravne snage.

Prijenosom zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda od protivustavnih upravnih akata i radnji napustit će se ranija neadekvatna sudska zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda građana iz vremena socijalizma i istovremeno će se reformirati zakonodavstvo o upravnim sporovima i postupku pred ustavnim sudovima u skladu sa aneksima IV i VI na Opći okvirni sporazum za mir u BiH. Isto tako će se omogućiti normativni razvoj upravnog spora u skladu sa evropskim tendencijama u ovoj grani sudstva. Tako će se i svi sudovi nadležni za upravne sporove moći više posvetiti upravnim sporovima, pojavit će se nova ustavnosudska praksa, a u teoriji će

⁸⁷ Po uzoru na član 71. Zakona o upravnim sporovima FBiH („Službene novine FBiH“, br. 9 od 16. februara 2005. godine).

⁸⁸ Član 72. Zakona o upravnim sporovima FBiH („Službene novine FBiH“, br. 9 od 16. februara 2005. godine).

se pojaviti nova teorijska objašnjenja neposredno primjenjivih normi ustavnog prava, ustavno-upravno sudskog spora, upravnog akta i upravne radnje prema novim zakonima o postupku pred Ustavnim sudom BiH i Ustavnim sudom FBiH. Na osnovu odredbe o dvostepenom odlučivanju pred Ustavnim sudom BiH u teoriji ustavnog prava trebali bi se početi razlikovati pojmovi ustavne tužbe i žalbe. Takav razvoj u praksi i teoriji doprinijet će razvoju demokratske tradicije i vladavine prava u upravnim institucijama na svim nivoima vlasti u BiH.