

Boštjan Tratar*

DRŽAVA I OSTALA LICA JAVNOG PRAVA KAO TITULARI LJUDSKIH PRAVA

SAŽETAK

Autor se u članku bavi mogućim širenjem zaštite ljudskih prava i na državu, kao i na druga pravna lica javnoga prava (npr. opštine), iako su zapravo oni više adresati ljudskih prava i generalno nisu nosioci (titulari) ljudskih prava. Ljudska prava u osnovi pripadaju pojedincima kao fizičkim licima i to kao odbrambena prava koja štite tog pojedinca od države (i drugih njenih organa). Autor na osnovu judikature pojedinačnih država, a posebno Slovenije, prikazuje utemeljivanje pojedinačnih ustavnih sudova u širenju titularstva ljudskih prava na državu i na druga lica javnog prava (npr. na opštine kao i na kapitalno mješovite kompanije). Komparativni pregled pokazuje da judikaturu ustavnih sudova u procjeni mogu li pravna lica javnog prava biti nosioci ljudskih prava, više od pravne forme zanima u kakvoj su funkciji ta lica (vlasti/nevlasti), odnosno jesu li pogodjena na isti način kao fizička lica, tj. pojedinci.

Ključne riječi: pravna lica javnog prava, (nosioci) titulari ljudskih prava, komparativna judikatura, opštine, kapitalno mješovite kompanije, proceduralna prava

UVOD

Oduvijek su u liberalnim pravnim državama ljudska prava u originalnim ustavnim tekstovima bila koncipirana prvenstveno s aspekta pojedinca, kao fizičkog lica (*persona humana, persona natural* ili *persona física*), iako su istorijski gledano, neka prava i slobode imale uticaja i na određena udruženja ili grupe lica (pravna lica).¹

* Dr.sc., docent, Fakultet za državne i europske studije, Brdo pri Kranju, Državni pravobranilac Republike Slovenije.

¹ W. Höfling, *Träger der Grundrechte*, u: Andreas Kley, Klaus A. Vallender (ur.): *Grundrechtspraxis in Liechtenstein*, Verlag der Liechensteinischen akademischen Gesellschaft, Schaan, 2010., 58. V. također: Mirjam Baldegger, *Menschenrechtsschutz für juristische Personen in Deutschland, der Schweiz und den Vereinigten Staaten, Begründungsmodelle der korporativen Menschenrechtsträgerschaft*, Duncker & Humblot, Berlin, 2017.; Luis Castillo-Córdova, *La persona jurídica como titular de derechos fundamentales*, u: Actualidad Jurídica: información especializada para abogados y jueces, tomo 167, 2007., 125–134.; Manuel A. Nuñez Poblete, *Titularidad y sujetos pasivos de los derechos fundamentales*, u: Revista de derecho público, vol. 63, 2001., 200–208; Ángel J. Gómez Montoro, “*La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas: un intento de fundamentación*”, u: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 65, mayo-agosto 2002.

Po »početnom« shvaćanju je fizičko lice bilo “idealnotipički i praktično (jedini) nosioc ljudskih prava”.² Čovjek je bio Arhimedova tačka ustavnog reda.³ Dakle, u toku razvoja priznavanja i pozitiviranja ljudskih prava je čovjek, kao pojedinac, odnosno kao fizičko lice, od samog početka bio u prvom planu.⁴

Naime, kod nastanka i formiranja ljudskih prava uvažavala su se iskustva sa tipičnim kršenjima i ugrožavanjima ljudskog dostojanstva, njegove slobode i pravne jednakosti pojedinih ljudi ili grupa pojedinaca od strane države ili aktualne javne vlasti. Zato je od samog početka, smisao ljudskih prava bio zaštita privatnog fizičkog lica (“...deshalb bildet der Schutz der privaten natürlichen Person die Sinnmitte der Grundrechte”).⁵

Vremenom je ustavosudska praksa počela širiti zaštitu ljudskih prava i na pravna lica kao pravne subjekte (lat. *subiectum iuris*).⁶

Načelno, danas kod pravnih lica privatnog prava (engl. *legal entity under private law*, fr. *les personnes morales de droit privé*, šp. *las personas jurídicas de derecho privado*, njem. *juristische Personen des privaten Rechts*) titularstvo ljudskih prava nije problematično.⁷

Nasuprot tome, postavlja se pitanje da li država⁸ i druga lica javnog prava (engl. *legal entity under public law*, fr. *les personnes morales de droit public*, šp. *las personas jurídicas de derecho público*, njem. *juristische Personen des öffentlichen Rechts*) mogu biti titulari ljudskih prava.⁹

Naime, radi se o pitanju, da li je s teleologijom ljudskih prava uopšte spojivo, da bi njihovu zaštitu raširili i na državu u širem značenju riječi,¹⁰ odnosno na druge nosioce državne

² W. Höfling, 59. V. također: Walter Maier, *Staats- und Verfassungsrecht*, Deutsche Steuer-Gewerkschaft, Bremen, 2001., 94. i dalje.

³ W. Höfling, 59.

⁴ W. Höfling, 59. V. također: Huber Peter Michael, *Natürliche Personen als Grundrechtsträger*, u: Detlef Merten, Hans-Jürgen Papier (ur.), *Handbuch der Grundrechte, Band II*, Heidelberg, 2005.

⁵ Odluka njemačkog Saveznog ustavnog suda br. BVerfGE 61, 82 (100).

⁶ Emmanuel Decaux, *L'applicabilité des normes relatives aux droits de l'homme aux personnes morales de droit privé*, u: *Revue internationale de droit comparé*, vol. 54, br. 2/2002., 549–578.

⁷ U slučaju pravnih lica se titularstvo ljudskih prava mora u svakom slučaju posebno opravdati. U pravilu za opravdavanje postoji teorija probaja pravnog lica (njem. *Durchgriffstheorie*), prema kojoj se ljudska prava mogu u suštini odnositi i na pravna lica privatnog prava, ako je njegovo osnivanje i njegovo djelovanje izraz slobodnog formiranje fizičkog lica, koje stoji iza ovog pravnog lica, te teorija o položaju ugroženosti, što je tipično za ljudska prava (njem. *Theorie der grundrechtstypischen Gefährdungslage*), prema kojoj se ljudska prava primjenjuju na pravna lica privatnog prava u slučajevima kada postoji tipična situacija ugrožavanja ljudskih prava, koju imamo u situaciji kada se pravno lice u odnosu na fizičko lice nalazi u usporedivom položaju, pod uslovom da su zaštićeni ustavni interesi pogodni za pravno lice. Vidi također: Boštjan Tratar, *Pravna osoba (persona ficta) kao titular ljudskog prava na privatnost – u Sloveniji i komparativno*, u: Pravni vjesnik, br. 2/2017, 9–28.

⁸ Luis Lopez Guerra, *Sobre la personalidad jurídica del estado*, u: Revista del Departamento de Derecho Político, br. 6/1980, 17–35.

⁹ Jörg Paul Müller, *Geschichtliche Grundlagen, Zielsetzung und Funktionen der Grundrechte*, u: Detlef Merten/ Hans-Jürgen Papier (ur.), *Handbuch der Grundrechte, Band VII/2*, Heidelberg, 2007.

¹⁰ Neki teoretičari (npr. *Baldegger*) zato upotrebljavaju pojam “državni akteri” ili “lice javnoga prava”, također i “pravna lica, koja su blisko povezana sa državom” – njem. *juristische Personen mit besonderer Nähe zum Staat*.

uprave i takoder, nisu li država (kao pravno lice) i javnopravne korporacije, kao oblici državne uprave u biti obveznici, dakle adresati ljudskih prava, a ne (istovremeno) i njihovi nosioci¹¹ (titulari odnosno korisnici)¹²?

Radi se o temeljnom ishodištu da je svrha ljudskih prava zaštita pojedinca od države (njem. *Abwehrrechte* – lat. *status negativus*) i ne zaštita države kao takve.¹³

Osnivanje i rad pravnih lica privatnog prava od strane pojedinaca u pravilu predstavlja izražavanje privatne inicijative i stoga je u velikoj mjeri zaštićeno u smislu ljudskih prava,¹⁴

¹¹ Radi se o tzv. argumentu konfuzije (njem. *Konfusionsargument*). (... hinter den juristischen Personen des öffentlichen Rechts steht keine natürliche Person, sondern der Staat; die verschiedenen staatlichen Funktionsträger sind nur besondere Erscheinungsformen der einheitlichen Staatsgewalt und können daher nicht gleichzeitig Verpflichtete und Berechtigte der Grundrechte sein (sog. *Konfusionsargument*), preuzeto po https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/prof/OEF005/Christina_Grundrechte/Fall_4/D._EXKURS_jur._Person_des_oeff._R_Fall_4.pdf (6. 9. 2017).

¹² W. Höfling, 75. Uporedi: Ignacio Torres Muro, *Entes públicos y derechos fundamentales*, u: Foro, Nueva época, vol. 17, br. 2/ 2014, 347–368; José Manuel Díaz Lema, *Tienen derechos fundamentales las personas jurídico-públicas?*, u: Revista de Administración, br. 120/1989., 102; Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Organismos autónomos y derechos fundamentales*, u: La Europa de los derechos humanos, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1989., 224; Antonio Gisbert Gisbert, *La acción popular y las personas jurídicas públicas*, u: Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana, br. 22/2007, 100 i dalje; Francisco Velasco Caballero, *Administraciones públicas y derecho a la tutela judicial efectiva*, Barcelona, Bosch, 2003.; María Teresa Caballeira Rivera, *Gozan de derechos fundamentales las Administraciones Públicas*, u: Revista de Administracion Pública, br. 158/2002, 233 i dalje; Juan Manuel Alegre Ávila, *A vueltas con los derechos fundamentales de los poderes públicos*, u: Revista Vasca de Administración Pública, br. 61/2001., 319 i dalje; Francisco de Borja López-Jurado, *La doctrina del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre los derechos fundamentales de las personas jurídico públicas: su influencia sobre nuestra jurisprudencia constitucional*, u: Revista de Administración Pública, br. 125/1991., 557 i dalje; Pablo Ruiz-Jarabo, *Los derechos fundamentales de los poderes públicos: de la legitimación en el proceso a la limitación del poder*, u: Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid, br. 9/2003, 144–163.

¹³ Theodor Schramm/ Peter Strunk, *Grundrechte und ihre verfassungsrechtliche Absicherung*, Carl Heymanns Verlag KG, Köln, Berlin, München, 1988., 54.–61.

¹⁴ Ako usporedimo stanovište njemačkog Saveznog ustavnog suda (*Bundesverfassungsgericht*) i švicarskog Saveznog suda (*Bundesgericht*), možemo pojednostavljeno zaključiti da njemački Ustavni sud licima javnog prava u principu, ne priznaje titularstva na ljudska prava ako ne postoji jasna veza sa privatnim ostvarivanjem ljudskih prava. Akteri centralne uprave, u principu, prema mišljenju njemačkog Ustavnog suda ne mogu doprinijeti ostvarivanju ljudskih prava. Međutim, postoji u Švicarskoj relativno dalekosežna tendencija, čak i među licima javnog prava, gdje ne postoji nikakva veza ovih lica sa osiguravanjem privatne slobode, naime, da se i lica javnog prava ponekad nađu u situaciji sličnoj situaciji pojedinca i stoga su identificirani kao titulari ljudskih prava. Sličnost možemo vidjeti i u SAD-u, iako slabije i nekonzistentno. V.: M. Baldegger, 181. Usp. i vidik peruanskog prava prema Luis Castillo-Córdova, *La persona jurídica como titular de derechos fundamentales*, u: Actualidad Jurídica: información especializada para abogados y jueces, tomo 167, 2007., 15: “Corresponde ahora abordar la segunda parte de la cuestión que se intenta resolver en este trabajo. La pregunta que se intentará responder en este apartado es si las personas jurídico públicas pueden ser consideradas como titulares de derechos fundamentales. Al igual que en el caso de las personas jurídico privadas, el Constituyente peruano ha guardado silencio acerca de la titularidad de derechos fundamentales por parte de las personas jurídico públicas. Pero a diferencia de aquellas, sobre estas no pueden encontrarse dispositivos constitucionales desde los cuales pueda concluirse una respuesta afirmativa a la titularidad. El asunto se agrava si se toma en consideración que, en definitiva, el principal argumento que sustentaba la titularidad de derechos fundamentales por parte de las personas jurídico privadas era que detrás de ellas se encontraban las personas naturales. En efecto, se dijo anteriormente que el pleno desarrollo de la persona humana, fin de la sociedad y del Estado, obligaba a reconocer jurídicamente la necesidad que tienen las personas individuales de agruparse con otras a fin de lograr fines y objetivos que de otro modo no

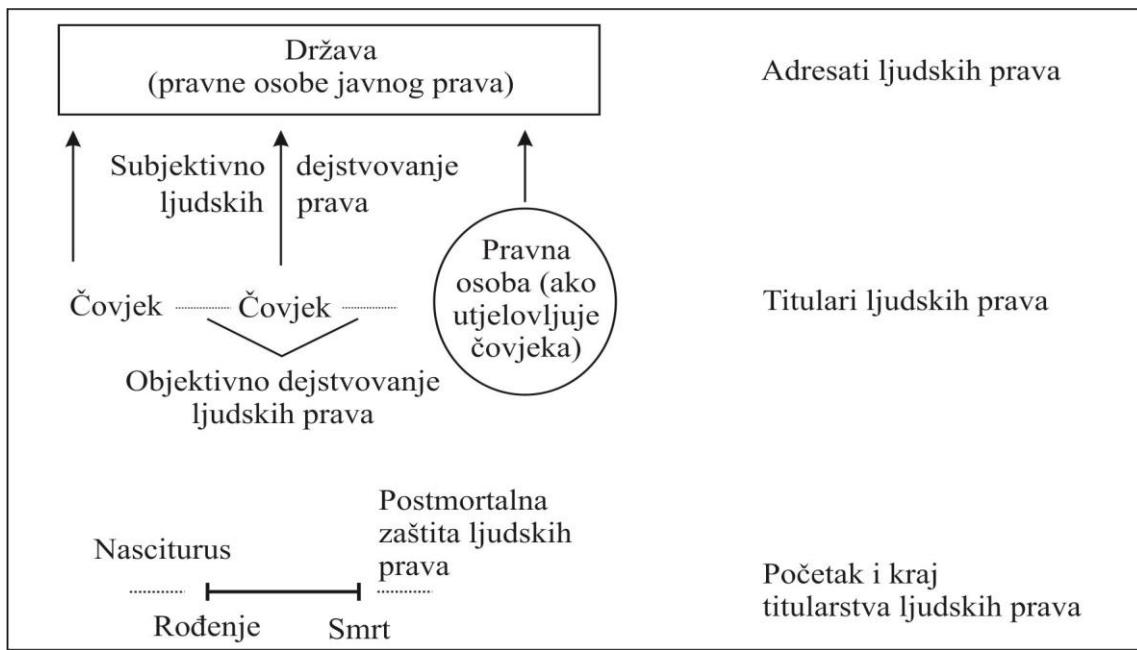
ali postavlja se pitanje, šta u slučaju kada pravna lica provode javne (državne) zadatke, koji su na njih bili prenešeni na osnovu zakona ili u slučaju drugih "bliskih veza" sa državom (npr. ako je aktivnost pravnog lica snažno zakonski regulirana, ili ima snažnu finansijsku podršku od strane države), šta je u slučaju kada država djeluje u privatnopravnom obliku, kako se odnositi do opština tada kad ne sprovode vlast, te šta je sa zaštitom ljudskih prava u slučaju javnopravnih udruženja, koja ostvaruju kako javne, tako i privatne zadatke?¹⁵

Ovo pitanje se još posebno postavlja s obzirom na činjenicu rastućeg trenda privatizacije i pružanje državnih zadataka u obliku privatnog prava.¹⁶

podrían alcanzar o, en todo caso, sólo difícilmente alcanzarían. Reconociendo que esas agrupaciones organizadas como personas jurídico privadas significaban el favorecimiento de la plena vigencia de los derechos fundamentales de las personas individuales que las conformaban, es que se justificaba plenamente el reconocimiento y garantía de derechos fundamentales a las personas jurídicas. Pero en el caso de las personas jurídico públicas las situación cambia radicalmente al menos por las dos siguientes circunstancias. La primera es que las personas jurídico públicas no son consecuencia de la agrupación de personas naturales que se asocian para la consecución de objetivos y fines que supongan la plena vigencia de sus derechos fundamentales y con ella, el pleno desarrollo de su personalidad. Muy por el contrario, ellas son creaciones del derecho como consecuencia de decisiones políticas y/o técnicas que adopta el poder público con la finalidad de organizarse mejor a fin reconsiguir mayor eficacia en el ejercicio del poder. En buena cuenta, el sujeto que se encuentra detrás de la persona jurídico pública no es la persona natural individual, sino el Estado. La segunda es que el Estado, más precisamente el poder público, no titulariza derechos fundamentales. Como se sabe, desde el constitucionalismo clásico, la Constitución en general y los derechos fundamentales en particular, se concibieron, reconocieron y protegieron como límites al ejercicio del poder público. De lo que se trataba con su vigencia era asegurar ámbitos de libertad al individuo impidiendo que en ellos entrase el Estado a través del ejercicio desbocado del poder público. Así, "ni el origen, ni el sentido, ni la estructura de los derechos fundamentales permiten fácilmente su extensión a los poderes públicos, en quienes vendrán a concurrir simultáneamente el carácter de sujetos activos y pasivos de los derechos". Y es que, en palabras del Tribunal Constitucional peruano, "*la titularidad de los derechos constitucionales no corresponde a los diversos órganos de la Administración Pública (...), sino concretamente, a los individuos o personas morales que son sometidos a aquél*". Esto no significa, por otro lado, que el poder público no cuente con una serie de instrumentos a fin de cumplir las obligaciones que se le imponen como gestor del bien común. Muy por el contrario, el poder público tiene asignadas una serie de facultades –e incluso prerrogativas– para el cumplimiento de los objetivos que tiene asignados. Dentro de este contexto se puede decir desde ya que el Tribunal Constitucional peruano se equivoca –y mucho– cuando fundamenta la titularidad de derechos fundamentales por parte de las municipalidades (una persona jurídica pública) en el hecho de que si no se aceptase se incurriría en una incoherencia: "la incoherencia de, por un lado, habilitar el ejercicio de facultades a las municipalidades consagradas en la Constitución y, por otro, negar las garantías necesarias para que las mismas se ejerzan y, sobre todo, puedan ser susceptibles de protección". Y es un error porque admitir que el poder público tiene constitucionalmente atribuidas facultades, no significa admitir que tiene atribuidos derechos fundamentales. Las atribuciones y facultades –incluso constitucionales– que se han de reconocer y proteger jurídicamente, no configuran derechos fundamentales. Consecuentemente, se ha de rechazar por principio que las personas jurídicas públicas titularicen derechos fundamentales al menos por las dos siguientes razones: primera, porque detrás de la persona jurídico pública se encuentra el poder público; y segunda, porque no está en juego ni la protección ni el favorecimiento de la plena vigencia de derecho fundamental alguno, al no poder éstos ser titularizados por el poder público."

¹⁵ M. Baldegger, 98, 99.

¹⁶ Komparativni pregled će pokazati da u Švicarskoj i SAD-u postoje tradicionalna odstupanja od osnovnih pravila o određivanju titularstva ljudskih prava licima javnog prava, prije svega sa ciljem da bi vertikalno decentralizirana državne akter (opštine, pojedine države, kantone) dali pod krov zaštite ljudskih prava. Nasuprot tome su u Njemačkoj tradicionalno horizontalno decentralizirani državni akteri prepoznani kao titulari ljudskih prava, samo toliko, koliko postoje njihova posebna uloga pri ostvarivanju ljudskih prava pojedinca. M. Baldegger, 181.



Slika: Adresati i titulari ljudskih prava¹⁷

1. Pravna lica javnog prava

Osnovna razlika između pravnih lica privatnog prava i javnopravnim korporacijama prožima dogmatiku ljudskih prava cjelokupnog njemačkog govornog područja pa i u drugim državama.¹⁸

¹⁷ Priređeno prema Paul Kirchof, *Leitsätze und Schaubilder Nr. 2*, materijali za zimski semestar u godini 2012/2013.

¹⁸ W. Höfling, 69. Uporedi također: Herbert Bethge, *Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen nach Art. 19 Abs. 3 Grundgesetz*, Passau, 1985.; Karl August Bettermann, *Juristische Personen des öffentlichen Rechts als Grundrechtsträger*, u: Neue Juristische Wochenschrift, 1969., 1321; Norbert Zimmermann, *Der grundrechtliche Schutzanspruch juristischer Personen des öffentlichen Rechts*, München, 1993.; Philipp Lindermuth, *Der Grundrechtsschutz des Staates und seiner Einrichtungen*, u: Arno Kahl/ Nicolas Raschauer/ Stefan Storr (ur.), *Grundsatzfragen der europäischen Grundrechtscharta*, Verlag Österreich, 2013.; Wiltraut Rupp v. Brünneck, *Zur Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen*, u: Horst Ehmke/ Carlo Schmidt/ Hans Scharoun (ur.): *Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag*, Frankfurt am Main, Europäische Verlagsanstalt, 1969., 349; Heinrich Scholler/ Siegfried Broß, *Grundrechtsschutz für juristische Personen des öffentlichen Rechts*, u: Die öffentliche Verwaltung, 1978., 238; Otto Seidel, *Grundrechtsschutz juristischer Personen des öffentlichen Rechts in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, u: Walther Fürst/ Roman Herzog/ Dieter C. Umbach (ur.), *Festschrift für Wolfgang Zeidler*, Band 2, Gruyter, Berlin, New York, 1987., 1459; Werner Siepermann, *Die öffentliche Hand als Grundrechtsträger*, u: Die öffentliche Verwaltung, 1975., 263; Siegfried Broß, *Zur Grundrechtsfähigkeit juristischer Personen des öffentlichen Rechts*, u: Verwaltungsarchiv, 1986., 65; Luisa Crones, *Grundrechtlicher Schutz von juristischen Personen im europäischen Gemeinschaftsrecht*, 2002.; Horst Dreier, *Art. 19 III.*, u: Horst Dreier (ur.), *Grundgesetz Kommentar Band I*, 2013.; Horst Dreier, *Zur Grundrechtssubjektivität juristischer Personen des öffentlichen Rechts*, u: Norbert Achtenberg (ur.), *Festschrift für Scupin*, Öffentliches Recht und Politik, 1973., 81; Walter Frenz, *Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts bei grundrechtssichernder Tätigkeit*, u: Verwaltungsarchiv, 1994., 22; Ludwig Fröhler, *Der Grundrechtsschutz der interessensvertretender Körperschaften des öffentlichen Rechts*, u: Schäffer/ Köringhofer (ur.), *Im Dienst an Staat und Recht*, Internationale Festschrift Erwin Melchior zum 70. Geburtstag, 1989., 9; Ernst-Werner Fuß, *Grundrechtsgeltung für Hoheitsträger*, u: Deutsches Verwaltungsblatt, 1958., 739; Josef Isensee, *Anwendung der Grundrechte auf juristische Personen*, u: Josef Isensee/ Paul Kirchof (ur.), *Handbuch des Staatsrechts des Bundesrepublik Deutschland*, 2011., 911; Klaus Kröger, *Juristische Personen des öffentlichen Rechts als Grundrechtsträger*, u: Juristische Schulung, 1981., 26; Enrique Sánchez Falcón, *La distinción entre personas jurídicas de derecho público y personas jurídicas de derecho privado (Verdades y confusiones de una problemática)*, u: Revista de derecho público, br. 15/1983., 78–86; Gregor Heißl, *Grundrechtsträgerschaft juristischer Personen, Systematik in der österreichischen Rechtsordnung*, u: Zeitschrift für öffentliches Recht, br. 2/2016, 215–239.

Osnovno izhodište možemo sumirati iz vodeće odluke njemačkog Saveznog ustavnog suda od 2. maja 1967. godine (br. BVerfGE 21, 362): "Termin "suština ljudskih prava" (njem. "Wesen der Grundrechte") ukazuje od samog početka na temeljnu razliku između oba tipa pravnih lica. Vrijednostni sistem ljudskih prava proizilazi iz dostojanstva i slobode svakog ljudskog bića, kao fizičkog lica. Ljudska prava bi stoga trebala, prije svega štiti sferu slobode pojedinca od intervencije javne vlasti i na taj način pojedincu osigurati prepostavke za njegovo slobodno aktivno učešće i oblikovanje u zajednici. Ovakvo koncipiranje opravdava uključivanje pravnih lica u područje zaštite ljudskih prava, samo ako je njihovo osnivanje i djelovanje izraz slobodnog djelovanja fizičkih lica, a naročito onda, ako je proboj pravnog lica (njem. *Durchgriff*), tj. proboj na čovjeka koji stoji iza tog pravnog lica, razuman ili potreban. U principu, javlja se kolebanje savijesti da bi raširili titularstvo ljudskih prava na pravna lica javnog prava, prilikom izvođenja javnih zadataka. S obzirom na činjenicu, da se ljudska prava tiču odnosa pojedinca do javne vlasti, to proturjeći s time da bi država sama bila imao, nosio, odnosno korisnik ljudskih prava; država ne može biti istovremeno adresat i korisnik ljudskih prava.» Mi si inače možemo predstaviti intervencije i prekoračenja ovlaštenja nekog od nosioca javnih ovlaštenja u funkciju i imovinu drugog nosioca javnih ovlašćenja, ipak se tu po smislu radi (samo) o sukobu nadležnosti u širem smislu te riječi (i ne predstavlja kršenje ljudskih prava)".¹⁹

Ako se detaljnije posmatra razvoj ustavnosudske judikature, npr. Ustavnog suda u Lihtenštajnu (*Staatsgerichtshof*), može se prepoznati usporediv osnovni koncept, koji naglašava da je primarna funkcija ljudskih prava u tome da su "odbrambena prava protiv države" (njem. *Schutzrechte gegen den Staat*).²⁰ U tom smislu pravna lica javnog prava "samo u izuzetnim slučajevima imaju legitimitet da podnesu ustavnu žalbu Ustavnom судu zbog kršenja Ustavom zaštićenih prava".²¹

Judikatura njemačkog Ustavnog suda i tamo dominantna ustavno-pravna teorija, daje odgovor na navedena pitanja u smislu koncepta "pravilo-izuzetak" (njem. *Regel-Ausnahme-Konzeption*).²² Glavni smisao sadržaja ljudskih prava je u "zaštiti sfere slobode svakog ljudskog bića kao fizičkog lica, pred intervencijom državne vlasti",²³ što dovodi do temeljnih stajališta, da pravna lica javnog prava nemaju sposobnosti da budu nosioci ljudskih prava. Unatoč tome, uvijek se pojavljuju izuzeci, ali se oni moraju posebno

¹⁹ Odluka njemačkog Saveznog ustavnog suda br. BVerfGE 21, 362. "Wertsystem der Grundrechte ... geht von der Würde und Freiheit des einzelnen Menschen als natürlicher Person aus. Die Grundrechte sollen in erster Linie die Freiheitsspäre des Einzelnen gegen Eingriffe der staatlichen Gewalt schützen und ihm insoweit zugleich die Voraussetzungen für eine freie aktive Mittwirkung und Mitgestaltung im Gemeinwesen sichern. Von dieser zentralen Vorstellung her ist auch Art. 19 Abs. 3 GG auszulegen und anzuwenden. Sie rechtfertigt eine Einbeziehung der juristischen Personen in den Schutzbereich der Grundrechte nur, wenn ihre Bildung und Betätigung Ausdruck der freien Entfaltung der natürlichen Personen sind, besonders wenn der "Durchgriff" auf die hinter den juristischen Personen stehenden Menschen dies als sinnvoll oder erforderlich erscheinen lässt"

²⁰ Odluka Državnog suda Kneževine Lihtenštajn, br. StGH 2000/10 od 5. decembra 2000., 15.

²¹ Odluka Državnog suda Kneževine Lihtenštajn, br. StGH 2000/12 od 5. decembra 2000., 18.

²² W. Höfling, 75.

²³ Odluka njemačkog Saveznog ustavnog suda br. BVerfGE 68,193 (205).

opravdati.²⁴ Tako je u Njemačkoj priznat izuzetak titularstva licima javnog prava kao nosiocima ljudskih prava, ako se radi o javnopravnim univerzama, javnoj televiziji i crkvi (radi se o tzv. trijadi izuzetaka – njem. »Ausnahmetrias«).²⁵ U Švicarskoj na primjer, možemo utvrditi u principu sličan model po sistemu pravila i izuzetaka, gdje je također polazna tačka stav da je ustavna žalba „pravni lijek za zaštitu nosioca ustavnih prava protiv intervencije državne vlasti. Takva prava u principu imaju privatnopravna lica, ali ne i (državne) zajednice kao nosioci suverene vlasti“.²⁶ Ovaj temeljni stav se odnosi i na saveznu državu, kantone i opštine, kao i na sve druge nosioce vlasti, koji su izvedeni iz ove zajednice.²⁷ Judikatura priznaje neke izuzetke u korist određenih nosioca autonomije (opštine).²⁸

Na sličnoj judikaturi bazira npr. i praksa Lihtenštajnskog Ustavnog suda (*Staatsgerichtshof*).²⁹

²⁴ M. Baldegg, 105: „In ständiger Rechtsprechung anerkennt das Bundesverfassungsgericht die Menschenrechtsträgerschaft der öffentlichrechtlichen Universitäten, des öffentlichrechtlichen Rundfunks sowie öffentlichrechtlich anerkannten Kirchen hinsichtlich der Wissenschafts-, der Rundfunk- bzw. der Religionsfreiheit (“Ausnahmetrias”). Der Menschenrechtsschutz dieser öffentlichrechtlichen Institutionen stellt zumindest teilweise eine Präzisierung und Modifizierung der Grundregel dar, wonach öffentlichrechtliche juristische Personen nicht menschenrechtsberechtigt sind, soweit sie in Erfüllung öffentlicher Aufgaben handeln. Die Rechtsträgerschaft der Ausnahmetrias beruht auf der Überlegung, dass diese öffentlichrechtlichen Institutionen und ihre Teilstrukturen “von den ihnen durch die Rechtsordnung übertragenen Aufgaben her unmittelbar einem durch bestimmte Grundrechte geschützten Lebensbereich zugeordnet sind (Universitäten und Forschungsinstitute: Wissenschaftsfreiheit; Rundfunk: Rundfunkfreiheit) oder kraft ihrer Eigenart ihm von vorneherein zugehören (Kirchen: Religionsfreiheit). Bei diesen Ausnahmen handelt es sich durchweg um juristische Personen des öffentlichen Rechts, die (...) Bürgern (auch) zur Verwirklichung ihrer individuellen Grundrechte dienen, und die als eigenständige, vom Staat unabhängige oder jedenfalls distanzierte Einrichtungen bestehen (...). Ihre Tätigkeit betrifft insoweit nicht den Vollzug gesetzlich zugewiesener hoheitlicher Aufgaben, sondern die Ausübung grundrechtlicher Freiheiten.” . (BVerfGE 68, 193, (207))“

²⁵ W. Höfling, 76. Usp. odluku njemačkog Saveznog ustavnog suda br. BVerfGE 85, 360 (370): „... von den ihnen durch die Rechtsordnung übertragenen Aufgaben her unmittelbar einen durch bestimmte Grundrechte geschützten Lebensbereich zugeordnet sind – Universitäten und Forschungsinstitute; Wissenschaftsfreiheit; Rundfunk; Rundfunkfreiheit – oder kraft ihrer Eigenart ihm von vorneherein zugehören – Kirchen: Religionsfreiheit. Bei diesen Ausnahmen handelt es sich durchweg um juristische Personen des öffentlichen Rechts, die ... Bürgern (auch) zur Verwirklichung ihrer individuellen Grundrechte dienen, und die als eigenständige, vom Staat unabhängige oder jedenfalls distanzierte Einrichtungen bestehen Ihre Tätigkeit betrifft insoweit nicht den Vollzug gesetzlich zugewiesener hoheitlicher Aufgaben, sondern die Ausübung grundrechtlicher Freiheiten.“

²⁶ V. odluku švicarskog Saveznog suda, br. BGE 125 I 173 E. 1. Vidi također odluku br. BGE 109 Ia 173, 174: „Die Staatliche Beschwerde ist ein Rechtsmittel zum Schutz der Träger verfassungsmässiger Rechte gegen Übergriffe der Staatsgewalt; allein diesen Trägern steht sie zur Verfügung. Der Staat als Inhaber hoheitlicher Gewalt ist nicht Subjekt verfassungsmässiger Rechte. Diese bestehen vielmehr gegenüber ihm. Daraus folgt, dass eine öffentlichrechtliche Korporation zur staatsrechtlichen Beschwerde nicht legitimiert ist, um als solche einen gegen sie gerichteten Entscheid anzufechten. Diese Regel ist nicht nur auf die Kantone und Gemeinden, sondern auch auf ihre Behörden anwendbar, die als Träger der öffentlichen Gewalt handeln. Ebenso gilt sie für öffentlichrechtliche Körperschaften, die allgemeine Interessen verfolgen oder vom Staat übertragene Aufgaben erfüllen.“

²⁷ V. odluku švicarskog Saveznog suda, br. BGE 121 I 218, 219.

²⁸ V. odluku švicarskog Saveznog suda, br. BGE 107 Ia 175, 177. Tamo između ostalog: „Die Gemeinden sind zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte allgemein dann legitimiert, wenn sie sich auf dem Boden des Privatrechtes bewegen oder sonstwie ... als dem Bürger gleichgeordnete Rechtssubjekte auftreten und durch den angefochtenen staatlichen Akt wie eine Privatperson betroffen werden Diese Voraussetzungen sind hier gegeben. Die Gemeinde Arosa macht geltend, sie sei durch Pflichtverletzung eines kantonalen Organs, der Perimeterkommission, in ihrem Finanzvermögen geschädigt worden; hierfür nimmt sie den Kanton gestützt auf das Verantwortlichkeitsgesetz in Anspruch. Damit befindet sich in der nämlichen Lage wie ein Privater, der wegen behaupteten schädigenden Verhaltens seiner kantonalen Behörde oder kantonaler Beamter gegen den Staat prozessiert. ... Die Gemeinde Arosa ist daher zur Beschwerde wegen Willkür ... legitimiert.“

²⁹ V. odluku Državnog suda Kneževine Lihtenštajn, br. StGH 2000/10, odluka od 5. decembra 2000., 19.

2. Ustavnosudska judikatura nekih evropskih država u pogledu lica javnoga prava kao titulara ljudskih prava

2.1. Savezna Republika Njemačka

Njemačka je jedna od rijetkih država u kojoj je problematika da li pravna lica mogu biti titulari ljudskih prava, uređena ustavom (*Grundgesetz – GG*).³⁰ Treći stav člana 19. GG, govori uopšteno o pravnim licima, u odnosu na tekst Ustava trebala bi tom odlukom biti obuhvaćena sva pravna lica, bez obzira na njihov pravni oblik, tj. bez obzira na to da li su to lica iz javnog ili privatnog prava.³¹

Međutim, njemački Savezni ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*) odbacuje jednakost postupanja prema pravnim licima javnog i privatnog prava, obzirom na stanovište da je svrha ljudskih prava da zaštite ljudsko dostojanstvo i slobodu pojedinca. S obzirom da je primarna svrha ljudskih prava zaštita pojedinca od države, a ne zaštita države, prema sudu ... »javlja se načelno kolebanje savjesti protiv toga da bi se proširilo titularstvo ljudskih prava na pravna lica javnog prava u oblasti osiguranja javnih zadataka. Ljudska prava se odnose na odnose između pojedinca do javnih vlasti, stoga je s tim nespojivo, da bi samu državu učinili imaocem ili korisnikom ljudskih prava ... To ne vrijedi samo tada, kada država nastupa sama neposredno – tj. kao državna vlast udruženja ili zemlje, nego u principu, čak i kada se za izvršenje svojih zadataka koristi nezavisnim pravnim formacijama.«³² Tome je njemački Savezni ustavni sud dodao da se »ispunjavanje javnih dužnosti preko pravnih lica javnog prava... po svim pravilima ne provodi kao pružanje matičnih sloboda, nego na temelju nadležnosti, određenih pozitivnim zakonodavstvom, a koje su sadržajno određene i zacrtane. Regulisanje tih

³⁰ Slična odredba je također u članu 12. portugalskog Ustava iz 1976. godine, kojim je izričito propisano da pravna lica imaju ona prava i dužnosti, koje su kompatibilna sa njihovom prirodom – “As pessoas colectivas gozam dos direitos e estão sujeitas aos deveres compatíveis com a sua natureza.” . Španski Ustav se posredno i točkovno opredjeljuje prema titularstvu pravnih lica, kada u članu 162 1b ovlašćuje pravna lica da mogu podnijeti ustavnu žalbu zbog povrede ustavnih prava – “b) Para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal” – i spomenje u nekim ustavnim odredbama (npr. kao nosioce prava na osnivanje privatnih škola iz člana 27. – “6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.”). U skladu sa članom 2. italijanskog Ustava iz 1947., Republika priznaje i jamči prava, kako čovjeku kao pojedincu, tako i grupama u društva, u kojima pojedinac razvija svoju ličnost – “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.” .

³¹ M. Baldegger, 100.

³² Odluka njemačkog Saveznog ustavnog suda, br. BVerfGE 21, 362 (369): “Danach bestehen grundsätzlich Bedenken dagegen, die Grundrechtsfähigkeit auf juristische Personen des öffentlichen Rechts im Bereich der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu erstrecken. Wenn die Grundrechte das Verhältnis des Einzelnen zur öffentlichen Gewalt betreffen, so ist es damit unvereinbar, den Staat selbst zum Teilhaber oder Nutznießer der Grundrechte zu machen; er kann nicht gleichzeitig Adressat und Berechtigter der Grundrechte sein. ... Dies gilt nicht nur, wenn der Staat unmittelbar in Erscheinung tritt – als Staatsgewalt des Bundes oder eines Landes -, sondern grundsätzlich auch, wenn er sich zur Erfüllung seiner Aufgaben eines selbständigen Rechtsgebildes bedient.”

odnosa i odlučivanje o konfliktima, koji iz njih proizlaze, nije predmet ljudskih prava, jer ne postoji direktna veza sa ljudskim bićem.«³³

Samo uvođenje na formu pravnog lica ne bi bilo pravedno u odnosu na raznolikost oblika pravnih lica, zato je njemački Ustavni sud razvio suptilne instrumente i kod određivanja titularstva ljudskih prava se primarno postavlja na *funkciju* (izvršavanje autoritativnih dužnosti *versus* provođenju slobode čovjeka), čijom realizacijom je pravnolice povrijeđeno sa autoritativnim aktom, te distancom institucije do države i stavova prema sferi ljudske slobode.³⁴

Njemački Savezni ustavni sud je s obzirom na važnost funkcije, precizirao da »*titularstvo ljudskih prava ... posebno ovisi od funkcije u kojoj je pravno lice javnog prava pogodjeno sporenim aktom javne vlasti. Ako takva funkcija postoji u pružanju zakonsko podjeljenih i određenih javnih dužnosti, pravno lice se, u ovom kontekstu, ne može pozivati na svoja ljudska prava.*«³⁵

Njemački Savezni ustavni suda ima daleko najkoherenčnije stajalište u vezi sa pravnim licima javnog prava kao titularima ljudskih prava.³⁶ Ovakvo stajalište se povezuje sa tezom o proboju pravnog lica (njem. *Durchgriffsthese*) i oslanja se na koncept ljudskih prava, koji se zasniva na ljudskom dostojanstvu.³⁷ Polazište za osiguravanje zaštite ljudskih prava lica javnog prava je stoga zaštita ljudske ličnosti i dostojanstva ili općenito formulirana zaštita čovjeka i privatno ostvarivanje ljudskih prava. Stoga sud prilično nerado odlučuju o pitanju proširenja zaštite ljudskih prava na državne aktere. Samo koliko puta su država, odnosno druga lica javnog prava, kao što su državni univerziteti, javne radiotelevizije,³⁸ crkve³⁹ – također služile

³³ Odluka njemačkog Saveznog ustavnog suda, br. BVerfGE 21, 362 (369). „... die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch juristische Personen des öffentlichen Rechts ... sich in aller Regel nicht in Wahrnehmung unabgeleiteter, ursprünglicher Freiheiten vollzieht, sondern aufgrund von Kompetenzen, die vom positiven Recht zugeordnet und inhaltlich bemessen und begrenzt sind. Die Regelung dieser Beziehungen und die Entscheidung daraus rezultierender Konflikte sind nicht Gegenstand der Grundrechte, weil der unmittelbare Bezug zum Menschen fehlt.“

³⁴ M. Baldegger, 100, 101.

³⁵ Odluka njemačkog Saveznog ustavnog suda, br. BVerfG-K, u: Neue Juristische Wochenschrift 1997., 1634, „... die Grundrechtsberechtigung ... namentlich von der Funktion abhängt, in der die juristische Person des öffentlichen Rechts von dem beanstandeten Akt der öffentlichen Gewalt betroffen wird. Besteht diese Funktion in der Wahrnehmung gesetzlich zugewiesener und geregelter öffentlicher Aufgaben, so kann eine juristische Person sich insoweit nicht auf Grundrechte berufen.“ citirano prema M. Baldegger, 101.

³⁶ M. Baldegger, 176–181.

³⁷ M. Baldegger, 85.

³⁸ Usp. odluku njemačkog Saveznog ustavnog suda, br. BVerfGE 95, 220 (234): „daß die Rundfreiheit in ihrem Kern Programmfreiheit ist.... Sie gewährleistet, daß die Programmgestaltung Sache des Rundfunks bleibt und sich an publizistischen Kriterien ausrichten kann. Rundfunkprogramme sollen frei von staatlicher Lenkung, aber ebenso von privater Indienstnahme veranstaltet werden. Den damit bezeichnete Gefahren sind grundsätzlich alle Veranstalter von Rundfunk ausgesetzt. Deswegen müssen sie auch ohne Unterschied in den Grundrechtsschutz einbezogen werden.“

³⁹ Usp. Odluku njemačkog Saveznog ustavnog suda, br. BVerfGE 42, 312 (321): „Die Kirchen sind ungeachtet ihrer Anerkennung als Körperschaften des öffentlichen Rechts dem Staat in keiner Weise inkorporiert Ihre wesentliche Aufgaben, Befugnisse, Zuständigkeiten sind originäre und nicht vom Staat abgeleitete ... Sie können also unbeschadet ihrer besonderer Qualität wie der Jedermann dem Staat “gegenüber” stehen, eigene Rechte gegen den Staat geltend machen.“

privatnom ostvarivanju ljudskih prava (njem. *private Menschenrechtverwirklichung*), jer jim je sa njihovim dužnostima (nadležnostima) određeno neposredno ostvarivanje nekih aspekta života, koji su zaštićeni ljudskim pravima, može se jim priznati titularstvo ljudskih prava.⁴⁰

1.2. Kneževina Lihtenštajn

Krajem devedesetih godina prošlog stoljeća je Ustavni sud (*Staatsgerichtshof*) u **Lihtenštajnu**, detaljno izradio svoje stajalište u vezi pravnih lica javnog prava kao titulara ljudskih prava.⁴¹ Prilikom toga je pogoršao u principu svoje restriktivno shvaćanje (ostavljujući po strani poseban slučaj opština). U svojoj odluci od 21. februara 1997. godine u vezi prava na ustavnu žalbu Lihtenštajnske advokatske komore, uz uvažavanje švicarske judikature je izjavio: «Savezni sud je priznao pravo na žalbu pravnih lica javnog prava i u konstelaciji u kojoj se ti kreću u oblasti privatnog prava ili kako drugačije djeluju kao (običnim) državljanim modifikovani/ravnopravni pravni subjekti kao takvi su pogodeni u svojim pravima».⁴²

U konkretnoj konstalaciji, a koja je bila predmet procjene, Advokatska komora je u obavljanju svojih funkcija nastupila kao javnopravna obavezna/prinudna korporacija, zbog čega je ugroženost ljudskih prava inače isključena.⁴³ Čak je u svojoj odluci o opravdanosti zanatske i privredne komore da podnese ustavnu žalbu, Ustavni sud poricao titularstvo ljudskih prava, pozivajući se na ispunjavanje zakonom propisanih javnih dužnosti, što isključuje priznavanje titularstva ljudskih prava.⁴⁴ U ovoj novoj judikaturi pokazuje se istovremena materijalna rasprava problema.⁴⁵ Ustavni sud u obliku pravnog lica (javno/privatno) vidi samo indiciju, zato u određenoj mjeri pogleda i iza fasade oblika, tj. na materijalni status i aktualnu funkciju dotičnog pravnog lica.⁴⁶ Sud je tako u početku, u svojoj odluci vezanoj na industrijske i trgovačke komore, objasnio da one nisu korporacije javnog prava, nego su privatnopravne prirode.⁴⁷ Zatim, Ustavni sud još navodi da dobrovoljno članstvo u toj komori predstavlja uslov za mirovanje prinudnog članstva u zanatskoj i privrednoj komori.⁴⁸ Time je članstvo u lihtenštajnskoj industrijskoj i trgovačkoj komori »posredno garantovano sa prinudnim članstvom u zanatskoj i privrednoj komori«.⁴⁹ Ova komplementarna funkcija se ogleda u ispunjavanju dužnosti; ova komora ima »slične dužnosti kao zanatska i privredna komora«,⁵⁰ kojima Ustavni sud nije priznao titularstvo ludska prava.⁵¹

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ W. Höfling, 77.

⁴² Vidi predmet Državnog suda Kneževine Lihtenštajn, br. StGH 1996/24 od 21. februara 1997., str. 7 sa pozivanjem na predmete švicarskog Saveznog suda, br. BGE 107 I a 179 i br. BGE 104 I a 387.

⁴³ Vidi predmet Državnog suda Kneževine Lihtenštajn, br. StGH 1996/24 od 21. 2. 1997., str. 7; slična odluka, koja se je odnosila na lihtenštajnsku staraćko i ostavinsko osiguranje: br. StGH 1999/4, koje se poziva na odluku br. StGH 2000/10 od 5. decembra 2000., 16.

⁴⁴ Odluka Državnog suda Kneževine Lihtenštajn, br. StGH 2000/10 od 5. decembra 2000., str. 15 i br. StGH 2005/44. Navodi po W. Höfling, 77.

⁴⁵ W. Höfling, 78.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Predmet Državnog suda Kneževine Lihtenštajn, br. StGH 2000/12 od 5. decembra 2000., 18.

⁴⁸ W. Höfling, 78.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Predmet Državnog suda Kneževine Lihtenštajn, br. StGH 2000/12 od 5. decembra 2000., 20, s pozivanjem na odluku br. StGH 1985/11.

⁵¹ W. Höfling, 78.

2.3. Švicarska Konfederacija

Ustavnosudska praksa u Švicarskoj slijedi principu da se nosioci državne uprave ne mogu pozivati na ljudska prava.⁵²

Sudsku praksu u vezi titularstva pravnih subjekata javnog prava je razvio švicarski Savezni sud u kontekstu ispitivanja dopustivosti podnošenja ustavne žalbe zbog kršenja ljudskih prava.⁵³ Rijetko je neposredno posegao u raspravu o pitanju da li lica javnog prava mogu biti nosioci ljudskih prava.⁵⁴ To je imalo negativan utjecaj na kvalitetu sudske prakse.⁵⁵ Savezni sud je formulirao sljedeće pravilo:⁵⁶ »*Ustavna žalba je pravni lik namijenjen zaštiti nosioca ustavnih prava protiv intervencije državne vlasti; samo ti nosioci s njom raspolažu. Država kao imateljica suverene vlasti nije subjekt ustavnih prava. Ona postaje u odnosu do države. Iz toga proizilazi da javne vlasti nisu legitimirane po ustavnoj žalbi, da bi kao takve s njom osporavale neke odluke protiv njih. Ovo pravilo se ne odnosi samo na kantone i opštine, nego i na njihove organe, koji djeluju kao nosioci javne vlasti. Također to vrijedi i za javnopravne korporacije, institucije koje prate opšte interese ili ispunjavaju dužnosti, koje su na njih prenesene od strane države.*«⁵⁷

3. Opštine kao poseban primjer lica javnoga prava

Od pamтивјека imaju opštine u ustavnosudskoj judikaturi ustavnih sudova specifičan položaj.⁵⁸ Poput švicarskog ustavnog prostora na koji se npr. lihtenštajnski Ustavni sud izričito oslanja,⁵⁹ kao i u Austriji, i opštine npr. u Lihtenštajnu mogu se pozivati na ustavnopravno zajamčenu autonomiju.⁶⁰ Postojanje opština u Lihtenštajnu je po mišljenu

⁵² W. Höfling, 76; M. Baldegger, 118 i dalje.

⁵³ M. Baldegger, 120.

⁵⁴ M. Baldegger, 120.

⁵⁵ M. Baldegger, 120.

⁵⁶ Slučaj švicarskog Saveznog suda, br. BGE 109 Ia 173, 174: „*Die Staatliche Beschwerde ist ein Rechtsmittel zum Schutz der Träger verfassungsmässiger Rechte gegen Übergriffe der Staatsgewalt; allein diesen Trägern steht sie zur Verfügung. Der Staat als Inhaber hoheitlicher Gewalt ist nicht Subjekt verfassungsmässiger Rechte. Diese bestehen vielmehr gegenüber ihm. Daraus folgt, dass eine öffentlichrechtliche Korporation zur staatsrechtlichen Beschwerde nicht legitimiert ist, um als solche einen gegen sie gerichteten Entscheid anzufechten. Diese Regel ist nicht nur auf die Kantone und Gemeinden, sondern auch auf ihre Behörden anwendbar, die als Träger der öffentlichen Gewalt handeln. Ebenso gilt sie für öffentlichrechtliche Körperschaften, die allgemeine Interessen verfolgen oder vom Staat übertragene Aufgaben erfüllen.*“ Vidi također predmete švicarskog Saveznog suda, br.: BGE 48 I 106, 108; BGE 66 I 72, 74; BGE 72 I 17, 23; BGE 103 Ia 63, 63; BGE 112 Ia 356, 363.

⁵⁷ Djelimično, Savezni sud još dalje navodi da ljudska prava ne služe tome da bi neki (državni) organ koji djeluje na osnovu zakonsko određenih nadležnost, štitile pojedince od kršenja nekih drugih organa. Iz ovog položaja Saveznog suda može se zaključiti implicitno odvajanje sfera državnog ponašanja (koje bazira na zakonsko određenim kompetencama) te privatnoj sferi ponašanja (koja temelji na realizaciji originalnog sloboda). Vidi: M. Baldegger, 120.

⁵⁸ W. Höfling, 78.

⁵⁹ Predmet Državnog suda Kneževine Lihtenštajn, br. StGH 1984/14, Erw. 1, LES 1978., 36 (38).

⁶⁰ W. Höfling, 78.

Ustavnog suda »od suštinskog značaja za Ustav« (njem. *Verfassungswesentlich*).⁶¹ To zapovjeda tumačenje pojma »Ustavom zajamčenih prava« (njem. *verfassungsmässig gewährleistete Rechte*), koji odgovara potrebama zaštite opština.⁶² Dakle, »čini se pravilno da opštinama za zaštitu njihove autonomije priznamo legitimaciju za podnošenje ustanove žalbe kada su ona ugrožena u Ustavom zaštićenim pravima do (lokalne) samouprave.«⁶³

Švicarski Savezni sud (*Bundesgericht*) i američki Vrhovni sud (*Supreme Court*) priznaju da su prije svega opštine, kao akteri centralne uprave, u određenim konstellacijama u stanju da budu nosioci ljudskih prava.⁶⁴ Švicarski Savezni sud smatra opštine (odnosno kantonalne nosioce uprave) kao titulare ljudskih prava, ako ne postupaju autorativno, nego su sa nekim državnim mjerama ugrožene na isti način kao i pojedinac.⁶⁵ Prema praksi Saveznog suda je ovaj uslov ispunjen onda, kada su opštine u tom svojstvu ugrožene kao vlasnice ili obveznice za određenu isplatu.⁶⁶

Američki Vrhovni sud također proizlazi (iako u praksi manje dosljedno) iz toga da su opštine (povremeno i pojedine države) u određenim situacijama titulari ljudskih prava.⁶⁷ Dakle, posebno u Švicarskoj i SAD-u, postoji tendencija da se zaštiti federalna struktura države »kao ljudsko pravo«.⁶⁸

Američki Vrhovni sud u vezi sa zaštitom ljudskih prava pravnih lica prati prilično liberalnu ideju, koja se ne bi implementirala ukoliko bi američki Vrhovni sud potvrdio titularstvo ljudska prava opštinama i pojedinim država, kao nedvosmislenim državnim

⁶¹ W. Höfling, 79.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Predmet Državnog suda Kneževine Lihtenštajn, br. StGH 1984/14, Erw. 1, LES 1987., 36 (38).

⁶⁴ M. Baldegger, 178.

⁶⁵ *Ibidem*.: Također M. Baldegger, 123: »Die erste Fallgruppe von öffentlichrechtlichen juristischen Personen umfasst zum einen die Gemeinden. Zum anderen unterstehen ihr namentlich Institutionen der horizontal dezentralisierten Verwaltung sowie öffentlichrechtliche Verbände, die sich zwischen staatlicher Aufgabenwahrnehmung und freier Interessenwahrnehmung bewegen. Soweit es sich bei den beiden letztgenannten Gruppen um staatliche Akteure handelt, weisen sie jedenfalls eine gewisse Distanz zur Zentralverwaltung auf. Beispiele für öffentlichrechtliche dezentralisierte Verwaltungsträger, bei denen sich die Frage nach der Menschenrechtsfähigkeit stellen kann, sind namentlich öffentlichrechtliche Anstalten des Bundes wie etwa die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) und bis zu ihrer Umwandlung in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft im Jahr 2013 die Schweizerische Post. Zudem sind die im Eigentum des Bundes befindlichen Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) als spezialgesetzliche öffentlichrechtliche Aktiengesellschaft organisiert. Auf kantonaler Ebene gehören teils die Kantonalbanken (z. B. Zürcher Kantonalbank) oder die gesetzlich vorgesehenen Studentenkörperschaften an den Universitäten in diese Fallgruppe. ... In Einklang mit der vorangehenden besprochenen Praxis des Bundesgerichts gilt für die öffentlichrechtlichen juristischen Personen der ersten Fallgruppe, dass sie regelmäßig nicht menschenrechtsfähig sind, weil sie meist (und soweit sie) öffentliche Aufgaben wahrnehmen und hoheitlich handeln. Ebenso erachtet sie das Bundesgericht jedoch ausnahmsweise als menschenrechtsfähig, wenn sie von einem staatlichen Eingriff wie Private betroffen sind. Im Ergebnis anerkennt damit das Bundesgericht – im Unterschied zum Bundesverfassungsgericht –, dass selbst Gemeinden sowie horizontal dezentralisierte staatliche Akteure im Bezug auf bestimmte Handlungsbeiträge, namentlich in ihrer Eigenschaft als Gebührenpflichtige und Eigentümerinnen, wie Private von Maßnahmen des übergeordneten Staatswesens betroffen sein können und diesbezüglich menschenrechtsfähig sind.«

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*.

akterima.⁶⁹ Međutim, u ovom prevladavaju federalistička razmatranja, jer liberalna ideja, koja pred očima ima odvajanje privatne i javne sfere, akterima negira titularstvo ljudskih prava, koja se mogu pripisati državi (posebno centralnoj upravi).⁷⁰

Nasuprot tome, njemački Savezni ustavni sud naglašava da npr. opštine, čak i onda kada ne obavljaju dužnosti upravljanja vlasti, ne postupaju u smislu ostvarivanja ličnih sloboda, nego osiguravaju državnu nadležnost.⁷¹ Sud stoga, u principu negira da bi sa državnim mjerama (drugih državnih aktera)⁷² (vertikalno decentralizirana) država mogla biti ugrožena na isti način kao pojedinac (privatnopravni subjekt).⁷³

⁶⁹ M. Baldegger, 179.

⁷⁰ *Ibidem*. Usp.J. Bendor, *Municipal Constitutional Rights: A New Approach*, u: *Yale Law & Policy Review*, Issue 2/ Article 5/2012, 390–391: “The Constitution protects people, private corporations, states, and even branches of the federal government. But does it protect municipalities? For a long time, the answer was a resounding no. Municipalities were held to be creatures of the state, having no rights beyond those given to them by the state that created them.’ Constitutionally, this doctrine, exemplified by *Hunter v. City of Pittsburgh*, meant that when states gave powers to cities, this was a unilateral action, not a contract; if the state wanted to take back the powers, the Contracts Clause did not limit its ability to do so. Similarly, cities had no property rights against their creating states, so the Due Process Clause gave them no protection against state action. In its most expansive form, this doctrine meant that no part of the Constitution granted any rights to municipalities or municipal residents qua residents. Thus, Justice Cardozo, in *Williams v. Mayor*, could write for the Court that “[a] municipal corporation, created by a state for the better ordering of government, has no privileges or immunities under the Federal Constitution which it may invoke in opposition to the will of its creator.” Then, in *Gomillion v. Lightfoot* (1960), the Court was faced with Alabama’s blatantly racial gerrymandering of the city of Tuskegee “from a square to an uncouth twenty- eight- sided figure” The defendant officials invoked *Hunter* for the proposition that the state’s power to shape the boundaries of municipalities was not limited by the Constitution. The Court rejected this argument, noting that *Hunter’s* “seemingly unconfined dicta” swept too far.’ The state’s power over its municipalities could not be used to violate an individual’s Fifteenth Amendment right to vote. In the years since *Gomillion*, the Court has allowed municipalities to participate, alongside individuals, in constitutional litigation against the state. While the Court has not explicitly addressed the presence of the municipalities in these cases, the implication of cases like *Romer v. Evans’ and Washington v. Seattle School District No. 1* is that municipalities can suffer injury, and therefore have standing, when the state violates the constitutional rights of their residents. Most recently, however, the Court has hinted at a return to *Hunter’s* *ancien regime*. ” *Ysursa v. Pocatello Education Ass’n* held that a state could prohibit local governments from allowing employees to choose to contribute to a union’s political action committee through automatic payroll deductions.” *Ysursa* held that, while this policy violated the First Amendment as applied to private employers, it did not touch the First Amendment when applied to public employers, including local governments, because it was akin to the state declining to speak. Since local governments are “mere[] . . . departments” of the state, the silence imposed on them was no different than the silence imposed on the Idaho Department of Motor Vehicles. This, of course, is a fiction. Cities are, among other things, sites of association. They are polities.” The DMV is not. *Ysursa* exhibits the worst tendencies of *Hunter* and its progeny. It resorts to sweeping dicta rather than analysis. It forgets *Hunter’s* purpose. And it forgets that there has been a constitutional rights revolution since *Hunter* came down. But *Ysursa* is not alone. Aside from *Gomillion*, there has been almost no meaningful analysis of the *Hunter* doctrine in decades. Most cases replace purposive or textual analysis with vague claims of sovereignty or rote references to *Hunter’s* “seemingly unconfined dicta.”

⁷¹ *Ibidem*. Usp. također odluku njemačkog Saveznog ustavnog suda, br. BVerfGE 61, 82 (105): “Die Gemeinde befindet sich auch bei Wahrnehmung nicht-hoheitlicher Tätigkeit in keiner “grundrechtstypischen Gefährdungslage” . . . ; sie wird auch in diesem Raum ihres Wirkens durch einen staatlichen Hoheitsakt nicht in gleicher Weise wie eine Privatperson “gefährdet” und ist mithin auch insoweit nicht “grundrechtsschutzbedürftig” . . . Verfehlt ist es schon, undifferenziert davon auszugehen, juristische Personen des öffentlichen Rechts seien bei ihrer Betätigung außerhalb dieses Bereichs in jedem Fall hoheitlichen Eingriffen ebenso unterworfen wie private Personen. Öffentliche Körperschaften genießen bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung oder als Vermögensträger verschiedene “Vorrechte” (sog. “Fiskusprivilegien”), die Privaten nicht zustehen . . . Weitere Besonderheiten ergeben sich etwa hinsichtlich der Polizeipflichtigkeit oder der Steuerpflichtigkeit öffentlichrechtlicher Körperschaften Ins Gewicht fallen hier zudem außerrechtliche “Vorzüge”, die mit der Stellung der juristischen Person des öffentlichen Rechts verbunden sind. Auch die mannigfachen Einflussmöglichkeiten über staatsinterne Wege schließen jedenfalls eine Vergleichbarkeit mit der “Abhängigkeit” des Bürgers, die materielle Grundrechtsverbürgungen besonders dringend macht, aus”

⁷² M. Baldegger, 178.

⁷³ M. Baldegger, 179.

4. Poduzeća sa mješovitim kapitalom kao nosioci ljudskih prava

Posebno kompleksan problem se javlja po pitanju titularstva ljudskih prava u slučaju tvz. preduzeća sa mješovitim kapitalom (njem. *gemischtwirtschaftliche Unternehmen*), koje karakterizira kombinaciju privatnog i javnog udjela vlasničkog kapitala, zbog toga se teško umještaju među pravna lica privatnog prava ili među pravna lice javnog prava i u odgovarajuću dogmatsku koncepciju.⁷⁴ Veoma je sporno dopuštanje da bi ta lica mogla biti titulari ljudskih prava.⁷⁵

Proizilazeći iz principa da su ljudska prava prvenstveno namijenjena zaštiti sfere slobode svakog ljudskog bića kao fizičkog lica i da proširenje titularstva u vezi ljudskih prava na pravna lica odlučno ovisi o tome da li je to pravno lice ugroženo na isti način kao i fizičko lice, odnosno da li je to izraz slobodnog formiranja fizičkog lica, titularstvo ljudskih prava se u preduzećima sa mješovitim kapitalom u svakom slučaju susreće sa velikim kolebanjem savjesti, ako država u takavom preduzeću vrši dominantan uticaj.⁷⁶

⁷⁴ Usporedi M. Baldegger, 112: "Das Bundesverfassungsgericht hat der Hamburgischen Electricitäts-Werke AG (HEW), welche unter anderem die energieversorgung der Stadt Hamburg sicherstellte und zu 72 Prozent der Stadt gehörte, den Menschenrechtsschutz versagt. Als Begründung führte es sinngemäß an, dass die Durchführung der Wasser- und Energieversorgung einerseits eine öffentliche Aufgabe darstelle und in Hinblick auf die Versorgungspflicht und Versorgungsbedingungen kaum mehr Raum bestehe für privatrechtliche Selbständigkeit und anderseits die Wahrnehmung dieser Aufgabe bei einer staatlichen Beteiligung von 72 Prozent dem Staat zuzurechnen sei, da dieser über weitgehende Einflussnahmemöglichkeiten verfüge. ... In späteren Urteilen hat das Bundesverfassungsgericht bei der Beurteilung der Menschenrechtsfähigkeit bzw. -bindung das Kriterium der Möglichkeit der beherrschenden Einflussnahme des Staates auf ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen vermehrt in den Vordergrund gerückt. Dabei ist auch eine gewisse Tendenz hin zu einem etwas formaleren, stärker an den zivilrechtlichen Beteiligungsverhältnissen orientierten Ansatz auszumachen, ohne dass das Bundesverfassungsgericht deswegen den Bezug weiterer Kriterien im Einzelfall ausgeschlossen hat. Im Leiturteil von 2011 zur Menschenrechtsbindung der Betreiberin des Flughafens Frankfurt, einer gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft mit einer Mehrheitsbeteiligung durch verschiedene Träger der öffentlichen Hand, lautet die entscheidende Passage: "Ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen unterliegt dann der unmittelbaren Grundrechtsbindung, wenn es von den öffentlichen Anteilseignern beherrscht wird. Dies ist in der Regel der Fall, wenn mehr als die Hälfte der Anteile im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Insoweit kann grundsätzlich an entsprechende zivilrechtliche Wertungen angeknüpft werden Ob in besonderen Fällen dieses Kriterium zu ergänzen ist, bedarf hier keiner Entscheidung."

⁷⁵ W. Höfling, 80. Usporedi također: Detlef Merten, *Mischunternehmen als Grundrechtsträger*, u: Erwin Bernat/ Elisabeth Böhler/ Arthur Wilinger (ur.), *Festschrift für Heinz Krejci*, Zweiter Band, 2003.; Heinz Peter Rill, *Rechtsstaat und staatliche Privatwirtschaftsverwaltung*, u: Karl Korinek (ur.), *Festschrift Wenger*, 1983.; Johannes Kater, *Grundrechtsbindung und Grundrechtsfähigkeit gemischtwirtschaftlicher Aktiengesellschaften, Folgenanalyse unter besonderer Beachtung der Position der Privataktionäre*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2016.; Stefan Storr, *Das Grundrecht der unternehmerischen Freiheit und öffentliche Unternehmen in der Europäischen Union*, u: Rudolf Feik/ Roland Winker (ur.), *Festschrift für Walter Berka, Jan Sramek* Verlag, 2013.; Hans-Georg Koppsteiner, *Zur Grundrechtsfähigkeit gemischtwirtschaftlicher Unternehmungen*, u: Neue Juristische Wochenschrift, 1999., 3105; Karl Korinek/ Michael Holoubek, *Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung, Verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Rahmendbedingungen nicht hoheitlicher Verwaltung*, 1993.; Stefan Barden, *Grundrechtsfähigkeit gemischt wirtschaftlicher Unternehmen*, 2002., Herbert Bethge, *Zur Grundrechtsträgerschaft gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen*, u: Hermann Butzer/ Markus Kaltenborn/ Wolfgang Meyer (ur.), *Organisation im sozialen Rechtsstaat, Festschrift für Friedrich E. Schnapp*, Duncker&Humblot, Berlin, 2008.; Stefan Storr, *Der Staat als Unternehmer, Öffentliche Unternehmen in der Freiheits- und Gleichheitsdogmatik des nationalen Rechts und des Gemeinschaftsrechts*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2001.

⁷⁶ Vidi: odluka njemačkog Saveznog ustavnog suda BVerfGE, u: Neue Juristische Wochenschrift, 2009., 1282.

5. Pravna lica i procesna ljudska prava

Nezavisno od toga da li se radi o pravnom licu privatnog prava ili pravnom licu javnog prava, u principu se u svakom slučaju može u postupku po ustavnoj žalbi ostvariti povreda ustavnih proceduralnih garancija, koje imaju svoj zajednički evropski izraz kroz član 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁷⁷

Za opštine je npr. lihtenštajnski Ustavni sud to izričito priznao.⁷⁸ Krug titularara ljudskih prava u tom pravcu treba proširiti, jer je interna proceduralna jednakost oružja centralni element pravne države.⁷⁹

Principi pravne države, koji se odnose na bilo koji sudski postupak, moraju vrijediti za sve proceduralne učesnike, koji u skladu sa zakonskim odredbama mogu biti stranke u ovom postupku, koji su dakle ispostavljeni jurisdikciji države, odnosno koji su sudskim postupkom neposredno pogodjeni.⁸⁰

S obzirom na gore navedeno i lica javnog prava (teritorijalne korporacije kao što su npr.: udruženje, kanton, gradske opštine, opštine, koje obično obavljaju javne dužnosti i djeluju autorativno, tj. kao vlast) i strana pravna lica⁸¹ mogu se pozivati na ustavno-pravnu obavezu na pošteno suđenje (engl. *fairness*), jednakog tretmana, prava da budu saslušani, odnosno pravo na izjavu i prava na zakonitog sudiju.⁸²

Opsežno objašnjenje personalnog područja važenja proceduralnih garancija, u principu se argumentira sa njihovim očiglednim značenjem za pravnu državu. Drugo argumentiranje titularstva ljudskih prava za pravna lica – koji se u pravilu zasniva na kontekstu zaštite dostojanstva i ličnosti čovjeka (njem. *Durchgriffsthese*) – stupa ovdje u pozadinu.⁸³

6. Pogled na judikaturu Vrhovnog suda u Sjedinjenim Američkim Državama

U SAD-u bi teško našli sveobuhvatnu i sistematsku analizu vezanu na pitanje da li državni organi, odnosno druga lica javnog prava mogu biti titularari ljudskih prava.⁸⁴ Neka koherentna teorija u SAD-u ne postoji, isto tako je u kvalitativnom i kvantitativnom smislu skromna i sudska praksa.⁸⁵ Izuzetak predstavlja područje tzv. *state action doctrine*, kojim se teorija i sudska praksa prilično bavila.⁸⁶

⁷⁷ W. Höfling, 81.

⁷⁸ Predmet Državnog suda Kneževine Lihtenštajn, br. StGH 1985/14, Erw. 10, LES 1987., str. 36(40); br. StGH 1998/55, neobjavljena odluka, od 23. 11. 1998., 9.

⁷⁹ W. Höfling, 81, koji naglašava i negativan stav u slučaju predmeta br. StGH 2005/44, Erw. 3.2.

⁸⁰ W. Höfling, 81, upućuje na odluke njemačkog Saveznog ustavnog suda br.: BVerfGE 3, 359 (363); BVerfGE 12, 6 (8); BVerfGE 21, 362 (373).

⁸¹ V. odluke njemačkog Saveznog ustavnog suda, br. BVerfGE 18, 441 (447); br. BVerfGE 64, 1 (11).

⁸² W. Höfling, 81.

⁸³ M. Baldegger, 114, 115.

⁸⁴ M. Baldegger, 161.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*.

Ova doktrina si doduše postavlja pitanje pod kakvim uvjetima možemo privatna aktera smatrati kao državne aktere (i time jih obavežemo da poštuju ljudska prava – od njih napravimo adresate ljudskih prava).⁸⁷ Ova doktrina je ograničena na utvrđivanje obaveze državnih organa i organa odnosno privatnih institucija, koje su blizu zemlje da poštuju ljudska prava (njem. *Menschenrechtsverpflichtung*), a ne bavi se pitanjem da li ove institucije pod određenim uvjetima, mogu biti i titulari ljudskih prava (njem. *menschenrechtsberechtigt*).⁸⁸

Obaveza poštovanja ljudskih prava i pravo na ljudska prava, u pravilu su odraz u ogledalu, to znači da svako ko je vezan na ljudska prava, u pravilu istovremeno ne može biti nosilac ljudskih prava, a ipak se ovo *per definitionem* ne isključuje, što se između ostalog odražava na praksi američkog Vrhovnog sud u pogledu političkih stranka, koje su u principu (istovremeno) titulari ljudskih prava, u vezi sa određene aktivnosti pa također titulari ljudskih prava.⁸⁹

Pod uvjetom da se doktrinom *state action* određenog aktera definira kao državnog, to samo uslovno omogućava da izvodimo zaključke o njegovoj sposobnosti da bude nosilac ljudskih prava.⁹⁰ Doktrina se je samo na dva područja u ograničenom obimu bavila sa titularstvom ljudskim pravima državnih institucija i institucijama bliskih državi kao takvih – s jedne strane u vezi slobode govora (engl. *free speech*, prvi amandman Ustava SAD⁹¹), a s druge strane u vezi sa opštinama i drugim državnim akterima na lokalnom nivou.⁹²

U principu, u američkom ustavnom pravu postoji nesporno ishodište da bilo kakvo djelovanje države podliježe obavezi da poštuje ljudska prava, stoga država ne može biti titular ljudskih prava.⁹³ Američki Vrhovni sud je pravo pojedinih država na ljudska prava (po principu jednakosti iz 14. amandmana na američki Ustav⁹⁴) odbacio sa jasnim objašnjenjem da ta garancija štiti »*people not States*«.⁹⁵

⁸⁷ Koje aktere pored centralne administracije možemo smatrati kao državne ili aktere koji se mogu pripisati državi, ocjenjuje američki Vrhovni sud u odnosu na materijalnu sveobuhvatnu procjenu. Odlučujući faktor je da li je došlo do dovoljno bliske veze privatnog aktera prema državi, da možemo njegov učinak definirati kao državno ponašanje (pripisivanja državi).

Pri tome američki Vrhovni sud, između ostalog uzima u obzir, da li akter obavlja državi tradicionalno pripadajuće ponašanje, da li akter prima državnu pomoć ili potporu, kakve mehanizme kontrole država ima u odnosu do toga aktera i kakvom obimom akter djeluje uz pomoć državnih organizacija ili državnih službenika. Pri tome nije važna formalna oznaka kao državne institucije ili oblika društva (npr. *corporation*).

⁸⁸ M. Baldegger, 161.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ M. Baldegger, 162.

⁹¹ Taj glasi: ‘Kongres neće donijeti nikakav zakon koji bi se odnosio na uspostavljanje vjere ili zabranu njena slobodnog ispovijedanja, ili na ograničavanje slobode govora ili štampe, ili prava građana na mirno okupljanje i na upućivanje peticija Vladi radi ispravljanja nepravdi.’

⁹² M. Baldegger, 162.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Taj glasi: ‘Svalica rođena ili prirođena u Sjedinjenim Državama i podložna njihovoj vlasti državljeni su Sjedinjenih Država i države u kojoj prebivaju. Nijedna država neće donijeti ili provoditi neki zakon koji bi ograničio povlastice ili zaštitu državljanima Sjedinjenih Država, niti će koja država oduzeti kojomlicu život, slobodu, ili imetak bez pravednog zakonitog postupka.’

⁹⁵ Slučaj američkog Vrhovnog suda *Pennsylvania v. New Jersey*, 426 U.S. 660 (1976.), 664, cit. prema M. Baldegger, 162.

Sud je isto tako odbacio titularstvo države u vezi *due process clause* petog amandmana na američki Ustav⁹⁶ sa riječima: »The word »person« in the context of the Due Process Clause ... cannot, by any reasonable mode of interpretation, be expanded to encompass the States of the Union, and to our knowledge this has never been done by any court.«⁹⁷

Nasuprot tome, Vrhovni sud nije sasvim jasno obrazložio da SAD (savezna vlast) ne bi mogla biti nosioc *due process clauses*.⁹⁸ S obzirom na slobodu mišljenja i slobodu štampe, jedan od članova suda je negirao opravdanost države na ljudska prava sa sljedećim riječima: »The First Amendment protects the press from governmental interference; it confers no analogous protection on the Government.«⁹⁹

Prema stavu američkog Vrhovnog suda, podjedinice pojedinih država (npr. opštine, distrikti, itd.) se ne mogu na bilo koji način pozivati na ljudska prava u odnosu na njihove (vlastite) države. Osim toga, kod opština relativno često nalazimo odstupanja od principa da država i akteri, koje možemo pripisati državi, nisu titulari ljudskih prava.¹⁰⁰

Izuzetak od principa isključenja državnih i drugih javnih subjekata kao titularstva ljudskih prava predstavlja sudska praksa Vrhovnog suda koji se odnosi na *taking clause* petog amandmana na Ustav. Sud je odlučio da je to jamstvo upotrebljivo i za pojedinačne države i opštine. Tako oni imaju zahtjev za naknadu štete, ako bi savezne vlasti otuđile njihovu imovinu (engl. *taking rights*).¹⁰¹

⁹⁶ Taj glasi: ‘Nijedno se lice neće držati odgovornom za teško ili inače sramotno kazneno djelo, osim po optužbi ili odluci Velike porote, izuzevši slučajevi koji se dogode u kopnenim ili pomorskim snagama ili u policiji kad je pozvano u službu u vrijeme rata ili javne opasnosti; niti će istočice za isto djelo biti dvaput podvrgnuto pogibelji za život i slobodu, niti će biti u nijednom kaznenom slučaju prisiljeno svjedočiti protiv sebe, niti će mu biti oduzet život, sloboda ili imetak bez pravednog zakonitog postupka; niti će privatni imetak biti oduzet za javnu upotrebu bez pravedne naknade.’

⁹⁷ Slučaj američkog Vrhovnog suda *South Carolina v. Katzenbach*, 383 U.S. 301 (1966.), 323, cit. prema M. Baldeger, 162.

⁹⁸ V. Rhonda Wasserman, *Procedural Due Process, A Reference Guide to the United States Constitution*, Westport etc., 2004, 53, cit. prema M. Baldeger, 163, tome dodaje: “Since the Due Process Clause were designed to protect individuals from arbitrary government action, however, it would be anomalous to conclude that the United States is a “person” protected by due process.” Usp. također: Michael A. Lawrence, *Do “Creatures of the State” Have Constitutional Rights?: Standing for Municipalities to Assert Procedural Due Process Claims Against the State*, u: 47 Villanova Law Review, 93, 2002.

⁹⁹ Sudija Stewart, slučaj američkog Vrhovnog suda: *Inc. v. Democratic National Comm.*, 412 U.S. 94 (1973.), 139, cit. prema M. Baldeger, 163.

¹⁰⁰ M. Baldeger, 163. Usp. Josh Bendor, *Municipal Constitutional Rights: A New Approach*, u: Yale Law & Policy Review, Issue 2/ Article 5/2012, 419: “I have shown that *Hunter* is a doctrine of substantive constitutional law that limits certain constitutional provisions in order to safeguard the state’s flexibility in its municipal policy. This purpose does not argue for a blanket prohibition on constitutional protection for municipalities. As *Gomillion* shows, the Constitution can protect cities from states. When should it? I argue that there are three kinds of cases where state action regarding municipalities should be subject to challenge: (1) when state action regarding municipalities violates individual rights, as in *Gomillion*; (2) when state action regarding municipalities oversteps the state’s authority in relation to federal power, either in terms of the Supremacy Clause or the dormant Commerce Clause; and (3) when recognizing a truly municipal constitutional right would not overly limit state policy flexibility.”

¹⁰¹ Slučaj američkog Vrhovnog suda *United States v. 50 Acres of Land*, 469 U. S. 24 (1984), 31, cit. prema M. Baldeger, 163.

Za razliku od teksta američkog Ustava, koji se odnosi samo na privatno vlasništvo, Vrhovni sud je presudio u korist činjenice da državne institucije mogu biti titulari ljudskih prava. Argument suda je bio da je za one koji profitirajo na račun državnih institucija i poreznih obveznika, gubitak vlasništva nekog državnog organa jednako važno, slično kao i u slučaju ako je ugrožena privatna imovina. Zbog toga bi se trebalo državnu imovinu subsumirati pod pojam »*private property*«.¹⁰²

Američki vrhovni sud se povremeno udaljava od načela da država i druga javna lica ne ostvaruju pravo na ljudska prava, pri čemu u tim odlukama ne možemo vidjeti neku crvenu nit.¹⁰³ Pored tvz. *taking rights*, sudska praksa s vremena na vrijeme pokazuje specifičnost i kod opština u vezi ljudskih prava – inače, u manje konsolidovanoj, odnosno kontradiktornoj praksi; odustala je od isključivanja zaštite ljudskih prava državnim akterima.¹⁰⁴

Ovo otkriva određeni trend s kojim bi se savezna struktura države zaštitila kroz ljudska prava.¹⁰⁵

¹⁰² M. Baldegger, 163. V. slučaj američkog Vrhovnog suda *United States v. 50 Acres of Land*, 469 U. S. 24 (1984.), 31: “*The language of the Fifth Amendment only refers to compensation for “private property” and one might argue that the Framers intended to provide greater protection for the interests of private parties than for public condemnees. ... When the United states condemns a local public facility, the loss to the public entity, to the persons served by it, and to the local taxpayers may be no less acute than the loss in a taking of private property. Therefore, it is most reasonable to construe the reference to “private property” in Taking Clause of the Fifth Amendment as encompassing the property of state and local government when it is condemned by the United States*”.

¹⁰³ M. Baldegger, 175.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ *Ibidem*. Usp. Josh Bendor, *Municipal Constitutional Rights: A New Approach*, u: *Yale Law & Policy Review*, Issue 2/ Article 5/2012, 421–424: “The Supremacy Clause also constrains state power over municipalities. If state law violates the specific dictates of federal law, the fact that it does so through its power over municipalities does not make it valid. Thus, if federal law grants powers” or funds” to cities, state law cannot countermand that grant of power or funds. In other words, the Supremacy Clause empowers Congress to grant municipalities rights and powers against the states that created those municipalities (assuming, of course, that Congress is acting within its enumerated powers). The saga of the City of Tacoma’s efforts to build two dams illustrates this point. Tacoma applied to the Federal Power Commission (FPC) to build a pair of dams. One of the dams would have flooded a salmon hatchery owned by the State of Washington, so the state intervened in the FPC proceedings, arguing that Washington law required the city to obtain permission from the state, in part because of the nature of the dam and in part because cities lack power to condemn state-owned land under Washington law. The FPC granted the city the license to build the dams. The Ninth Circuit upheld the decision and the Supreme Court affirmed. As Roderick Hills explains, the real dispute in the case “rested on whether the Federal Power Commission could bestow the power to condemn state-owned land on the City of Tacoma even though state statutes were silent on the question of whether the City possessed this power.” The city’s victory affirmed that Congress had validly authorized the FPC to bestow that power. Thus, federal law can give cities judicially enforceable powers against, and contrary to the will of, their creating states. *Lawrence County v. Lead-Deadwood School District No. 40-1* is another interesting illustration of this point. It concerned the Payment in Lieu of Taxes Act, which compensates local governments that have federal lands in their jurisdiction for the inability to tax those lands even though the localities need to provide services related to them. The Act states that each unit of local government receiving funds “may use the payment for any governmental purpose.” The litigation arose after South Dakota passed a law requiring counties to distribute the funds in the same proportions that they distributed general tax revenues—for example, if a county normally distributed sixty percent of its general tax revenues to its school districts, it would have to distribute sixty percent of its Payment in Lieu of Taxes funds to school districts. The Supreme Court held that the state statute was invalid under the Supremacy Clause because it “obstruct[ed] th[e] congressional purpose” to give localities free reign in using the funds. In effect, this meant that the federal statute preempted any state attempt to regulate the use of funds. The county had a right to use the funds as it saw fit, and it could enforce this right against a state statute in federal court. These cases show that federal statutes should be able to limit state power over municipalities. This principle is generally consistent with *Hunter’s* purpose of state policy flexibility. It does not set into stone the powers or boundaries that states grant their municipalities; it just layers on top of those grants an additional set of federal funds or powers. This does not create a one-way ratchet problem. Moreover, any flexibility

Konačno, u praksi američkog Vrhovnog suda možemo naći okljevajuće i okvirne ideje o pravu na ljudska prava državnih obrazovnih institucija (univerziteti, biblioteke¹⁰⁶)¹⁰⁷ i medijskih preduzeća u vezi sa prvim amandmanom (engl. *speech*).¹⁰⁸ Državne obrazovne institucije i njima bliska medijska preduzeća oduvijek imaju veću autonomiju u pogledu učešća, odnosno oblikovanja programa, novo je to da se je sud u više navrata bavio pitanjem da li zahtjevi za autonomijom znače subjektivne zahtjeve ovih institucija na ljudska prava.¹⁰⁹

7. Stanovište Ustavnog suda Republike Slovenije

Pitanje da li država ili druga lica javnog prava mogu biti nosioci ljudskih prava, kako u komparativnom pravu, tako i u Sloveniji, nalazimo u vezi sa praksom Ustavnog suda u vezi legitimacije za podnošenje ustanove žalbe.¹¹⁰

Pri tome, međutim, opažamo da slovenački Ustavni sud još uvijek nije u potpunosti formirao praksu u vezi aktivne legitimacije države, odnosno državnih organa i drugih javnih lica.

that is lost is transferred to another sovereign, which can reverse its decisions with a mere legislative majority. Roderick Hills has criticized *Lawrence County* as insufficiently precise. In his view, the opinion erroneously suggests that the counties can use Payment-in-Lieu-of-Taxes funds to engage in activities that state law does not authorize them to conduct. In order to avoid this conclusion and preserve the state's traditional regulatory authority, Hills distinguishes between general state regulatory laws, which can limit what activities counties can pursue, and state laws that specifically redirect Payment-in-Lieu-of-Taxes funds, which per *Lawrence County* are invalid." I agree with Hills, but would apply his argument more broadly. States should be able to pass general regulatory laws, even when federal funds flow to localities, but they should not be able to directly countermand the specific dictates of federal law. In the Payment-in-Lieu-of-Taxes context, that would bar laws redirecting revenue; if federal law gave a municipality federal eminent domain power, it would bar state efforts to take away that specific power. But neither federal law would prevent the state from abolishing the municipality, changing its education or environmental policy, or passing other laws that indirectly affect the federal power or grant of funds. States create localities, and the federal government must take them as it finds them. But once it finds them and seeks to act with them-by funding them, granting them powers, or taking powers away-states cannot pass any laws specifically countermanding the directive of federal law. A state could redraw all its school districts, but it could not direct them to use federal funds for educating disabled children in a manner that contradicts federal law. The analogy to property rights is instructive. While the state can legislatively abolish a property right, it cannot specifically countermand the dictates of due process, nor seek to craft its own due process regime that overrides the federal regime. While this Section is focused on the Supremacy Clause, that is not the only constitutional doctrine limiting state power for structural reasons. The dormant Commerce Clause should be treated similarly to the Supremacy Clause. That is, a state should be no more able to violate the dormant Commerce Clause through its actions regarding municipalities than through any other actions. This is the view of the California Supreme Court."

¹⁰⁶ V. slučaj američkog Vrhovnog suda *United States v. American Library Ass'n, Inc.* 539 U. S. 194 (2003.).

¹⁰⁷ Usp. slučaj američkog Vrhovnog suda *Regents of the University of California v. Bakke*, 438 U. S. 265 (1978): "Academic freedom, though not a specifically enumerated constitutional right, has long been viewed as a special concern of the First Amendment. The freedom of a university to make its own judgements as to education includes the selection of its student body. ... Thus, in arguing that its universities must be accorded the right to select those students who will contribute the most to the "robust exchange of ideas" petitioner invokes a countervailing constitutional interest, that of the First Amendment".

¹⁰⁸ M. Baldegger, 175.

¹⁰⁹ M. Baldegger, 176.

¹¹⁰ Pregled preuzet prema Sebastian Nerad, u: Lovro Šturm (ur.), *Komentar Ustava Republike Slovenije, Dopuna – A*, Fakulteta za državne i europske studije, Ljubljana, 2011., 1452.

U slučaju br. OdlUS XIII, 90¹¹¹ je Ustavni sud Republike Slovenije još insistirao na stavu da su pravna lica javnog prava, konkretno javni zavodi i opštine, nosioci ustavnih proceduralnih jamstava i zbog toga imaju pravo da podnesu ustavnu žalbu.

Ustavni sud je u odnosu do države zauzeo stav da je potrebno prvo utvrditi koju funkciju država obavlja – autoritativnu (vlast) ili funkciju, gde se ne radi o vlasti; u sudskim postupcima koji ne potiču od autoritativnih akata (lat. *iure imperii*), nego iz akata, koji ne znače vlast (lat. *iure gestionis*), država se izjednačava sa bilo kojim drugim licem privatnog prava i stoga su joj osigurana i procesna jamstva ustavnopravne prirode po članu 22. Ustava.¹¹²

U slučaju br. OdlUS XV, 110¹¹³ je Ustavni sud zauzeo stav da sud ne može podnijeti ustavnu žalbu, jer kao državni organ koji nema pravni subjektivitet, ne može biti nosilac ljudskih prava. U ovom slučaju, naglasak je na činjenici da organ nije bio samostalno pravno lice, Ustavni sud se pri tome, međutim, nije zapitao da li države i njeni državni organi uopšte mogu biti nosioci ljudskih prava.

U slučaju pravnih lica javnog prava je dakle suštinsko pitanje (osim preduslova da je ispunjen vlastiti pravni subjektivitet), da li lice djeluje autoritativno (kao vlast) ili »privatno« (dakle ne kao vlast). U slučaju br. OdlUS XVII, 98¹¹⁴ je Ustavni sud odbio aktivnu legitimaciju Zavoda za penzijsko i invalidsko osiguranje uz obrazloženja: »*Podnositelj žalbe, koji je javna ustanova je pravno lice. Kao nosioc i izvođač obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja je u datom slučaju u poziciji autoritativnog organa (organa u smislu vlasti). U ovoj situaciji, s obzirom na prirodu ljudskih prava, ne može biti nosilac tih prava. Sama činjenica da je bio stranka u postupku pred sudom, ne mijenja njegov položaj autoritativnog organa u odnosu na predmet socijalnog sukoba, u kojem je bila donešena pobijana presuda. U tom kontekstu, podnositelj žalbe u konkretnom slučaju nema aktivne legitimacije za podnošenje ustavne žalbe.*

¹¹¹ Predmet Ustavnog suda RS, br. Up-387/03 (Službeni list RS, št. 131/04).

¹¹² Zakonodavno tijelo i licima javnog prava daje pravo da zaštiti svoj pravni položaj u postupcima pred sudovima, stoga pripada ovo pravo i javnim ustanovama (Odluka br. Up-199/98 od 25. 3. 1999.). U pozadini obrazloženja ove odluke je bilo ishodište da je sudski postupak mehanizam, koji ne bi radio pravilno ako se pravila ne bi provodila na isti način za obje stranke u postupku. Isključenje lica javnog prava bi poremetilo potrebnu ravnotežu i dovelo do povrede jednog od osnovnih ustavnih načela, to je načelo pravne države. Ustavni sud je potvrđio to svoje načelo, kada je u predmetu br. Up-373/97 (OdlUS X 108 i Službeni list br. 19/2001) meritorno ocjenio navode opštine da joj je u pravnom postupku bilo kršeno pravo na pravni lijek iz člana 25. Ustava i isto tako zaštitu prava iz člana 22. Ustava, Ustavni sud se nije opredijelio do pitanja da li se opštine kao pravna lica javnog prava mogu pozivati na zaštitu prava na privatnoj imovini po članu 33. Ustava. Djelimičan odgovor na pitanje u kakvom obimu mogu biti lica javnog prava nosioci ustavnog prava na privatno vlasništvo, može se naći u objašnjenjima Ustavnog suda u postupku apstraktne ocjene (OdlUS IV, 19, br. U-I-179/94, Službeni list RS, br. 28/95; OdlUS VI, 11, br. U-I-304/95, Službeni list RS, br. 11/97; OdlUS VI, 52, br. U-I-82/96, Službene novine RS, br. 35/97; OdlUS VI, 57, br. U-I-112/95, Službene novine RS, br. 34/97). Vidi: Franc Testen, u: Lovro Šturm (ur.), *Komentar Ustava Republike Slovenije*, Fakultet za postdiplomske državne i europske studije, Ljubljana, 2002., 1101.

¹¹³ Predmet Ustavnog suda RS, br. Up-98/06 (Službene novine RS, br. 139/06).

¹¹⁴ Predmet Ustavnog suda RS, br. Up-157/08 (Službene novine RS, br. 108/08).

ZAKLJUČAK

Pitanje, da li lica javnog prava mogu biti nosioci ljudskih prava, pojedinačni Ustavni sudovi u judikaturi obrađuju u zavisnosti od konkretnog slučaja. Prilikom takve ocjene sudovi ne odlučuju o mogućem titularstvu države i pravnih lica javnog prava obzirom na pravni oblik pravnog lica (javnopravne/privatnopravne) ili obzirom na to da li se radi o državnom ili privatnom preduzeću (dakle odbijaju sasvim formalan način rasprave), nego puno više prate ideju, koja se odnosi na konkretan primjer, pri čemu se npr. njemački Savezni ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*) i američki Vrhovni sud (*Supreme Court*) oslanjaju na više kriterija.¹¹⁵ U kriterijima ocjene se među najvišim sudovima pokazuju kako razlike, tako i preplitanja.¹¹⁶

Njemački Savezni Ustavni sud odlučuje u suštini, u zavisnosti od funkcije koju obavljaju pravna lica (izvršavanje javnih dužnosti *versus* izvršavanje slobode kao ljudskih prava), udaljenosti institucija do države, te odnosa do sfere ljudske slobode.¹¹⁷

Švicarski savezni sud se u principu postavlja na dužnosti i funkciju aktera i tako negira da bi lica javnog prava mogla biti titulari ljudskih prava, kada djeluju pri ispunjavanju javnih dužnosti autoritativno, ali postoji izuzetak u slučajevima kada pravno lice javnog prava, također državni akteri centralne uprave, u određenim situacijama (npr., u svojstvu vlasnika ili obveznika za neko plaćanje) jednakom budu pogoden s nekim državnim postupanjem kao i privatnopravna lica.¹¹⁸

U judikaturi američkog Vrhovnog suda, pri procjeni da li su određeni akteri dužni da poštuju ljudska prava (i sposobnosti da budu nosioci ljudskih prava) ključnu ulogu ima pitanje da li možemo njihovo djelovanje pripisati državi, odnosno kakva je distanca između aktera i države. Ponašanje privatnog pravnog lica se smatra za *state action*, tj. kao ponašanje koje možemo pripisati državi (i time je podvrgnemo poštovanju ljudskih prava), ako između države i pravnog lica postoji određeni blizak odnos (tzv. *nexus requirement*), tako da se može ponašanje pravnog lica uz uvažavanje svih okolnosti smisaono pripisati državi.¹¹⁹ Prilikom ove procjene, sud se prvenstveno ili isključivo ne oslanja na dužnosti, koje to pravno lice provodi; indicije za postojanje posebne veze (engl. *nexus*) su osim toga, npr. pomoć državnih postupaka i državnih službenika prilikom ispunjavanja dužnosti aktera, zakonska obaveza osiguravanja određene aktivnosti, državne finansijske pomoći, kao i organizacijsko i personalno preplitanje između privatnopravnih lica i države, kao i da li se radi o izvrševanju dužnosti, koje su tradicionalno rezervirane za državu.¹²⁰

¹¹⁵ M. Baldegger, 177.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ *Ibidem*.

STATE AND OTHER LEGAL PERSONS OF PUBLIC LAW AS HOLDERS OF HUMAN RIGHTS

SUMMARY

In the article the author presents a possible expansion of the protection of human rights to the state and other legal persons of public law (e.g. municipalities), despite the fact that these are, in principle, addressees, and not holders, of human rights. As a rule, human rights are bestowed upon individuals, i.e. natural persons, as defensive rights aimed at protecting these individuals from the state (and emanations of its authority). Based on the case-law of some states, especially Slovenia, the author presents the foundations of several constitutional courts as regards the extension of the entitlement of human rights to the state and to other legal persons of public law (e.g. communities and also mixed capital companies). It is obvious that, when assessing whether or not these persons can be holders of human rights, the case-law is focused on the issue of the function (authoritative/non-authoritative) of these persons, rather than their form, and on the issue of whether or not they may be affected in the same way as individuals, i.e. natural persons.

Keywords: legal persons of private law, holders of human rights, comparative case-law, municipalities, mixed capital company, procedural rights.