

JAVNA UPRAVA I ADMINISTRATIVNA PRAVDA: UPRAVNI TRIBUNALI U ANGLOSAKSONSKOM PRAVU

Sažetak:

Razvoj ljudskog društva, zahtevao je traženje novih mehanizama u ostvarivanju „administrativne pravde“ pred organima javne uprave. Unutrašnja kontrole javne uprave u postuku po žalbi pred višim organom, i spoljna kontrole javne uprave koju vrše sudovi, više nisu dovoljni. Vremenom su nastali i drugi oblici kontrole uprave, poput na primer, one od strane ombudsmana. U zemljama common-law sistema međutim, još od srednjeg veka počinje da se javlja jedan specifičan oblik unutrašnje kontrole javne uprave, oličan u instituciji upravnih tribunala. Uvođenje upravnih tribunala može biti od velikog značaja u zemljama u tranziciji, između ostalog i u Srbiji, što zahteva i odgovarajuću analizu ove institucije.

Ključne reči: pravna država, javna uprava, upravni tribunali, administrativna pravda, organizacija javne uprave, kontrola javne uprave.

JAVNA UPRAVA KAO DINAMIČKI SISTEM

Pojam „*uprava*“, na kome se temelji upravno pravo i nauka javnoj upravi je veoma složen. Iako je u svakodnevnoj upotrebi i reklo bi se *poznat*, uprava je složena pojava i određivanje njenog pojma je komplikovana metodološka operacija.⁴⁴³ Najpre, uprava je oduvek bila *dinamična pojava*, koja ima *politikološka, pravna, psihološka, sociološka*, i druga obeležja. Zato i danas u različitim pravnim sistemima postoji „terminološka“ dilema o nazivu naučnog pravca koji je proučava.⁴⁴⁴ S druge strane, svaka epoha u *razvoju države* povlačila je sa sobom i *drugu upravu*. Pogrešno je da se orjentišemo ka nekom vanvremenskom, imaginarnom pojmu uprave koji bi važio za sve *razvojne epohe* i *sve tipove država*.⁴⁴⁵ U vreme nastanka *pravne države* početkom i sredinom 19. veka, smatralo se

442 Docent, Univerzitet u Beogradu-Fakultet političkih nauka.
E-mail: dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs

443 Uporedi: Nikola Stjepanović, *Upravno pravo, opšti deo*, Beograd, 1978, str. 18.

444 Uporedi: Jacques Chevallier, Daniele Loschak, *Science Administrative*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1978, p. 1.

445 Uporedi: Ivo Krbek, *Pravo javne uprave FNRJI*, Zagreb, Biro tehničko-izdavački zavod, Zagreb, 1960. str. 10.

da *bez oružanih snaga* (vojske i policije) koje predstavljaju *osnovne oblike organa državne uprave*, ne može postojati ni *država*, pošto *nasilje* primenjuju ti organi.⁴⁴⁶

Danas bi mogli da kažemo da *pojam uprava* ima *dva osnovna značenja*. Jedno se tiče određenog subjekta, organizacionog oblika, vršioca. Drugo, naročitog rada, odnosno delatnosti. Dakle, „*uprava*“ u odgovoru na pitanje „*ko*“ (*vrši*), i „*uprava*“ u odgovoru na pitanje „*šta*“ (*se vrši*). U prvom slučaju govorimo o *organizacionom*, subjektivnom ili strukturalnom, a u drugom, o *funkcionalnom*, objektivnom pojmu uprave. *Teorijski pojam uprave u funkcionalnom i organizacionom smislu* u savremenom dobu, u velikoj meri zavisi od teorijskog shvatanja *pojma pravne države*.⁴⁴⁷ Vremenom su se promene u *teorijskim shvatanjima koncepta pravne države*, pre svega reflektovale i odražavale na *upravu* i *teorijska shvatanja funkcionalnog i organizacionog pojma uprave*.

Ukoliko se pođe od savremenog shvatanja pojma pravne države, uprava ostvaruje svoju socijalnu funkciju kao *regulator društvenih procesa*. U složenim i dinamičnim uslovima savremenog života, upravo je *javna uprava* ta organizaciona infrastruktura koja raspolaže velikim stručnim znanjem, ljudskim potencijalom i materijalnim resursima za efikasnu *socijalnu regulaciju*. Istovremeno, *sa porastom uloge uprave kao instrumenta socijalne regulacije, opada njena uloga kao vršioca političke vlasti i prinude*, što se direktno reflektuje i na njene ukupne aktivnosti, odnosno na *upravnu delatnost* uopšte.⁴⁴⁸ Da bi javna uprava kao kompleksan sistem ljudske saradnje i regulator društvenih procesa mogla da odgovori zahtevima vremena, bio je potreban njen suštinski preobražaj. Taj preobražaj podrazumeva *tri značajne promene* u upravi: *organizacione, proceduralne (procesne) i etičke*.

Jedan veoma značajan *procesni i organizacioni mehanizam* kontrole javne uprave koji korespondira sa savremenim teorijskim pojmom javne uprave i koji se vremenom razvio u anglosaksonskom pravu jesu *upravni tribunali*.

Ova, pre svega britanska iskustva, mogu imati značajan uticaj u procesu *reforme javne uprave* i kod nas, pre svega u smislu *unapređivanja mehanizama kontrole javne uprave, organizacije javne uprave* ali *procesnog zakonodavstva u vezi sa delatnostima javne uprave*, utvrđenim Zakonom o opštem upravnom postupku i Zakonom o upravnim sporovima.

POJAM TRIBUNALA U ISTORIJSKOM PROCESU GRAĐENJA DRŽAVE

Još u antičko doba, jedna od najznačajnijih moralnih filozofija izražava nužnost borbe „*prava protiv sile*“, odnosno „*pravde protiv uzurpacije vlasti*“. Tako cu već *Platon* i *Aristotel* istakli političku ulogu *efora* u Sparti, naročito posle ustavnih reformi kralja Teopompusa, oko 650. godine pre naše ere. Izabrani od naroda i sa mandatom od jedne

446 Uporedi: Slavoljub Popović, *Neka pitanja u vezi sa razvojem savremene uprave*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 1/1981, str. 23.

447 Uporedi: Zoran Tomić, *Upravno pravo, Upravna kontrola uprave*, Beograd, 1989, str. 16.

448 Uporedi: Dejan Milenković, *Upravna delatnost i pravo javnih službi* (magistarski rad), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1998. str. 14.

godine, efori su postali značajna politička institucija, jer su vršili kontrolu nad svim nosiocima javne vlasti i imali su pravo da ih kažnjavaju ili izvedu pred sud naroda. Međutim, i sami efori, uživajući veliku popularnost i vlast zbog svog otvorenog i energičnog stava u odbrani prava naroda i u borbi protiv zloupotreba izvršnih organa i drugih funkcionera uključujući i kralja, vremenom su postepeno preuzimali na sebe niz funkcija koje im nisu pripadale, tako da su na kraju, i sami postali nosioci „gole“ vlasti.⁴⁴⁹

Najpoznatiji oblik ove „političko-kvazisudske“ funkcije, predstavljao je kasnije *rimski tribunal* ili *tribuni naroda* (tribunus plebis). Prema tome, reči „tribunal“ proističe iz rimskog pravnog sistema i rimske političke misli. Narodni tribun smatra se ugaonim kamenom rimske države i političko-pravnog koncepta građanskih sloboda, na kome se temeljio uspeh i ugled rimske Republike. Reč je o jednoj od institucija koja u svojoj političkoj funkciji nije prevaziđena u ljudskoj istoriji do današnjih dana. Suštinska karakteristika narodnog tribuna nalazi se težnja ne samo naroda, neprivilegisanih grupa, već i čoveka da se ograniči dominacija uspostavljanjem izvesne sigurnosti i sloboda i da se spreči privatizacija i uzurpacija vlasti.

Do reafirmacije ideje o tribunalima, dolazi već u 13. veku, kada u srednjovekovnoj Španiji nastaju tzv. *Justicije*. Justicija je predstavljala *specifičan oblik suda*, koji je istovremeno bio i aktivni politički organ zaštite zakonitosti i ljudskih prava. Justicije su mogle da se umešaju u svaki postupak i da zaštite svakog optuženog od povreda, uključujući i povrede od strane „običnog“ suda. Ideja o tribunalima, „aktuelizovana“ je kasnije u delima *Makjavelija*, *Rusoa* i *Bafeta*. Tako na primer, Ruso definiše *tribunat* koji je prenet u doba revolucije u Francuskoj krajem 18. veka iz Španije i Italije kao „*posrednika između naroda i vlasti*“. Zalažući se za ovakvu instituciju, koja istovremeno *proširuje sudstvo i ograničava političku vlast, naročito izvršnu*, Ruso izražava značajnu misao kako ova institucija funkcioniše i u čemu je njen autoritet.⁴⁵⁰

Sa pravom se može tvrditi, da u savremeno doba institucija koja najviše suštinski „podseća“ na instituciju rimskog tribuna(la) jeste institucija *ombudsmana*, odnosno *zaštitnika građana*. Švedska je prava zemlja koja je uvela instituciju parlamentarnog ombudsmana (*Justitieombudsman*) još davne 1809. godine. Nastanak institucije ombudsmana u Švedskoj, neraskidivo je povezan sa jednom drugom institucijom švedskog pravnog sistema – kancelarom pravde.

Naime, još od 1713. godine, u Švedskoj je postojala služba tzv. Kraljevog najvišeg ombudsmana, kasnije poznata kao služba *Kancelara pravde* (*Justitiekansler*) čiji je zadatak bio da se za vreme izgnanstva tadašnjeg kralja Švedske Karla XII stara o sprovođenju zakona i statuta, kao kao i da nadgleda rad javnih službenika. Od tada, pa sve do danas, Kancelar pravde je tradicionalna institucija švedskog pravnog sistema. Sredinom 18. veka, pod uticajem načela podel vlasti u Švedskoj je jačala borba protiv kraljevog apsolutizma, te je u periodu između 1766-1772. godine, švedski Parlament

449 Uporedi: Jovan Đorđević, *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd, 1988. str. 676-677.

450 Uporedi: Jovan Đorđević, *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd, 1988. str. 679.

(Riksdag), preuzeo gotovo svu moć od švedskog kralja, između ostalog i pravo postavljanja Kancelara pravde. Kralj Gustav III je međutim, 1772. godine uspeo da povрати svoju apsolutnu moć, pa samim tim i pravo na postavljanje Kancelara pravde. U pobuni koja je u Švedskoj izbila 1809. godine, zbačen je sa vlasti jedan od najvećih švedskih kraljeva-apsolutista *Gustav IV Adolf*, nakon čega je, posle više godina, održana sednica Parlamenta (Riksdaga) na kojoj je odlučeno da se usvoji novi ustav. Ustav Švedske iz 1809. godine zasnovan je na principima podele vlasti između Kralja i Parlamenta. Kao izraz principa podele vlasti, Ustav je sadržao odredbe po kojima je *kralj postavljao Kancelara pravde a Riksdag parlamentarnog ombudsmana* odnosno *Justitieombudsmana*, čiji je zadatak bio da kao predstavnik parlamenta nadzire sprovođenje zakonitosti u odnosu na sve službenike i sudije.⁴⁵¹

Posebnu zaslugu za širenje institucije ombudsmana kao institucije zaštitnika prava građana u drugoj polovini 20. veka imao je *Valter Gelhorn* (*Walter Gellhorn*) profesor upravnog prava na čuvenom Kolumbija univerzitetu koji je sredinom šesdesetih godina objavio uporednu studiju o oblicima masovnih i redovnih povreda prava građana u postupcima pred upravnim organima i u potrazi za, kako je naveo, jeftinim i jednostavnim (*cheap and easy*) sredstvima za zaštitu prava građana ukazao na velike potencijale koje ombudsman kao institucija parlamentarnog poverenika ima.

U tom smislu Gelhorn je istakao: ...“savremena uprava je kompleksna i moćna. Nadzor nad upravnim aktivnostima mora odgovarati složenosti upravnih procesa. Unutrašnja (instanciona upravna) kontrola, tj. *preispitivanje upravne odluke od više upravne instance* ima za cilj da obezbedi jednoobraznost i koordinaciju nižih upravnih nivoa koji, po prirodi stvari, ne mogu imati u vidu celinu procesa i problema. Uvođenje nepristrasnog arbitra rada uprave u vidu sudske kontrole upravnih odluka, bilo od specijalizovanih upravnih sudova u Francuskoj, bilo od strane sudova opšte nadležnosti u SAD, ima za cilj poštovanje utvrđenih standarda i normi upravnog postupanja i odlučivanja. Međutim, kao i većina ostalih ljudskih tvorevina, one ne zadovoljavaju. Iz ovih razloga, poslednjih je decenija intenzivirana potraga za jeftinim i jednostavnim (*cheap and easy*) sredstvima i mehanizmima utvrđivanja i otklanjanja raznovrsnih nedostataka u radu uprave.⁴⁵² Zahvaljujući Gelhornu i njegovom istraživanju, institucija ombudsmana koja je sredinom 60-tih godina 20. veka postojala samo u Švedskoj i još par zemalja, do danas se proširila na preko 150 zemalja koje je poznaju u različitim oblicima, formama i „nivoima“ vlasti.

U svakom slučaju, antička ideja *tribuna naroda* manifestovala se u savremenoj pravnoj državi ne samo kroz kroz instituciju *ombudsmana* odnosno *zaštitnika građana*, već, naročito u poslednje vreme, i kroz brojne druge *nezavisne organe, agencije i regulatorna tela*.

451 Uporedi: Bengt Wieslander, *The Parliamentary Ombudsman in Sweden* (Parlamentarni ombudsman u Švedskoj), The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994, p. 11-15.

452 Walter Gellhorn, *Ombudsman And Others - Citizen's Protectors In Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1967, str. 3-4.

Sam *pojam tribunal* ostao je i danas aktuelan, jer je u angolosaksonskom sistemu on zadržan kroz nastanak posebnog, specifičnog „unutrašnjeg kvazisudskog oblika“ kontrole organa uprave oličenih u *upravnim (administrativnim) tribunalima*. Slična tela, koja po svojoj „delatnosti“ imaju značenje upravnih tribunala, danas postoje i u okviru pojedinih međunarodnih organizacija.

POJAM „ADMINISTRATIVNA PRAVDA“

Jedan od efikasnih organizacionih i proceduralnih mehanizama zaštite ljudskih prava odnosno „prirodnog prava“ u anglosaksonskom pravu pronađena je kroz stvaranje pojma i mehanizma „*administrativne pravde*“. Sam pojam „*administrativna pravda*“ je već na prvi pogled *kontroverzan* i *kontradiktoran* jer postoje znatne razlike između načina na koji odluke donose državni činovnici i ministri sa jedne strane, i sudovi sa druge, tako da bi dva podsistema, administrativni i sudski, prema tradicionalnom konceptu podele vlasti trebali da budu *sasvim razdvojeni*.

Međutim, kada je reč o sudskoj kontroli autoritativnih i neautoritativnih aktivnosti uprave, već od 30-tih godina 20. veka u Velikoj Britaniji nastaju snažne tendencije da se principi koji proizilaze iz rada sudova, a pre svega doktrina „prirodnog prava“ odnosno „prirodne pravde“ *primenjuje* i na *administrativne odluke*. Britanski teoretičari ustavnog prava, proučavajući u to vreme britanske ustavne dokumente ali i britansku praksu, došli su do zaključka da ustavni dokumenti u Velikoj Britaniji obezbeđuju da „*sudska vlast*“ može biti *dodeljena* i *administrativnim telima* ako ona služi za *promovisanje dobrobiti društva* te da „*administrativna pravda*“ može biti isto toliko dobra kao i druge vrste pravde, kao na primer *sudska*.⁴⁵³

Tako je Velika Britanija pragmatično rešila ovaj problem uvođenjem *administrativnih tribunala* pred kojima se raspravlja o *zakonitosti upravnog akta i upravnog delovanja* što je, zapravo *sudska delatnost*. S druge strane, sa nastankom upravnih (administrativnih) tribunala, nastaje i jedan *poseban institut*, koji se zove *javni ispitni postupak* odnosno *javna istraga*. Njime se *akcije javne uprave podvrgavaju kontroli javnosti* koja zatim može da utiče i na *donošenje političkih odluka ministara*, što se kasnije, direktno odražava i na *upravno-pravne odnose*.⁴⁵⁴ Prema tome, upravni tribunali ne samo da *odlučuju* o zakonitosti upravnog akta kao i sudovi već *raspravljaju* i o *legitimnosti*, odnosno *društvenoj opravdanosti* upravnog delovanja.

Već na prvi pogled, između ostalog, i zbog činjenice da i sudovi i tribunali raspravljaju o zakonitosti akata uprave, pojam upravnog tribunala i upravnog suda se često meša. U sistemu podele vlasti, administrativni odnosno upravni tribunali su *mešoviti organizacioni*

453 Uporedi: E.C.S Wade, A.W Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Tenth edition by AW Bradley, Longman Group UK Limited, England, 1987, Chapter 37, Administrative justice, p. 701-703.

454 Uporedi: Dragoljub Kavran, *Tribunali i javni ispitni postupak u Anglosaksonskom pravu*, Aktuelna pitanja jugoslovenskog zakonodavstva (Zbornik radova sa Savetovanja pravnika u Budvi, 10-12. jun 1996) Udruženje pravnika Jugoslavije-Savezno ministarstvo pravde, str. 321-323.

oblik koji u svom biću, jeste „kvaziupravni“ organ (jer se upravni tribunali smatraju oblikom organa javne uprave, a ne pravosuđa), a po jednom delu delatnosti (odlučuju o zakonitosti upravnog akta) – „kvazisudski“. Takođe, treba napomenuti, da postojanje tribunala u Velikoj Britaniji ne isključuje i postojanje *Parlamentarnog poverenika* (ombudsmana). Međutim, za razliku od ombudsmana koji predstavlja *spoljnji oblik kontrole uprave* koje deluje tzv. neobavezujućim preporukama, upravni tribunali, kao oblik organa javne uprave, predstavljaju „unutrašnji“ oblik kontrole, a njihova odluka ima obavezujuće pravno dejstvo po organe čija je odluka bila predmet preispitivanja.

Ono što karakteriše *klasični* evrokontinentalni „upravni sistem“ je princip *instancionog nadzora*, odnosno *kontrole uprave po žalbi*. Ovaj oblik „unutrašnje“ kontrole uprave podrazumeva kontrolu upravnog akata koje donosi niži organi uprave od strane višeg u *postupku po žalbi*. Upravni akt odnosno rešenje, koje u postupku instancionog nadzora donosi „viši“ organ uprave, dobija karakter „*konačnog*“ i protiv njega se zatim, ne može izjaviti žalba još nekom višem organu uprave, već se *tužbom* pokreće upravni spor pred nadležnim (upravnim) sudom koji kontroliše „zakonitost“ konkretnog upravnog akta. U sudskom postupku (koji se u Srbiji zove upravni spor), sudovi presudom „odlučuju“ o zakonitosti upravnog akta (odnosno da li je „konačni upravni akt“ donet u skladu sa zakonom) ne ulazeći u suštinu same „upravne stvari“. Iako po pravilu (kao što je to slučaj u Srbiji), postoji mogućnost i vođenja spora tzv. „pune jurisdikcije“ u kojem sud sam ponovo utvrđuje činjenično stanje i izvodi dokaze, nakon čega presudom sam rešava upravnu stvar, to se po pravilu ne dešava. Sud, kada utvrdi da je povređen sam postupak donošenja upravnog akta presudom „poništava“ upravni akt i „vraća“ organu uprave čije je rešenje poništeno, da ponovo reši istu „upravnu stvar“, ovaj put, u skladu sa zakonom.

Anglosaksonski sistem u kome postoje upravni tribunali, „obogaćuje“ instancioni oblik kontrole, jer odluka „višeg“ organa uprave, *nije konačna*, već ona, pre preispitivanja od strane nadležnog suda može biti preispitana od strane upravnog tribunala. S druge strane, i odluka samog upravnog tribunala može biti zatim, osporena u postupku koji se vodi pred sudom.

Sistem „administrativnih tribunala“ podrazumeva znači, da pre nego što se lice koje je nezadovoljno „konačnom odlukom“ donetom u postupku instancionog nadzora od strane višeg organa javne uprave tužbom obrati sudu, ono prethodno može posebnom žalbom obratiti „upravnom tribunalu“ koji u tzv. stručnom „javnom ispitnom postuku“ preispituje „osnovanost“ (zakonitost i legitimnost) odluke koju je doneo organ javne uprave.

NASTANAK, KLASIFIKACIJA I RAZLOZI ZA USTANOVLJAVANJE UPRAVNIH TRIBUNALA U VELIKOJ BRITANIJU

Istorijski koreni nastanka tribunala vezuju se za imenovanje Izaslanika za carine i akcize u srednjovekovnoj Engleskoj davne 1660. godine. Međutim, smatra se da je prvo telo koje je imalo karakter tribunala u Velikoj Britaniji bio *Odbor za železnice* iz 1846. godine i *Komisija za železnice i kanale* iz 1873. godine.

U današnjoj Velikoj Britaniji i Ujedinjenom Kraljevstvu postoji veliki broj tribunala u različitim oblastima i različitim nadležnostima. Smatra se, da danas ima preko 650 tela koje vrše funkcije upravnih tribunala u najrazličitijim oblastima: ot kupu i kompenzaciji zemljišta, zdravstvu, socijalnoj zaštiti, radnim odnosima, rudarstvu, poreskom sistemu, obrazovanju, stambenim odnosima, disciplinskim odnosima, pristupu informacijama i zaštiti podataka o ličnosti i drugim, usled čega je njihova klasifikacija veoma teška. Dodatni problem leži i u činjenici da se ovakva tela *neretko tako i ne nazivaju*, mada je jasno da ona, utvrđujući „administrativnu pravdu“, to zapravo jesu.⁴⁵⁵

Možda jedina jasna podela tribunala jeste ona koja *polazi od pravnog osnova njihovog nastanka*. Ako se pođe od ovog kriterijuma, postoje *tri vrste* upravnih tribunala: *tribunali osnovani zakonom i obrazovani aktom Parlamenta, administrativni tribunali osnovani odlukom ministra ili predsednika Vrhovnog suda i specijalizovani tribunali vezani za rad udruženja i organizacija građana koje su nastale na osnovu zakona koji spadaju u domen javnog prava (domestic tribunals)*.⁴⁵⁶

Faktički razlozi koji su išli u prilog stvaranju tribunala u anglosaksonskom sistemu bili su *želja za procedurom* kojom se *izbegava formalnost običnih sudova* i *potreba* prilikom donošenja i sprovođenja *novih politika* za *brzim, jeftinim i decentralizovanim odlučivanjem o velikom broju pojedinačnih slučajeva*.

Takođe, *potreba za ekspertskim i specijalizovanim znanjem* od strane tribunala *koje sud* sa vrlo širokom jurisdikcijom možda *ne poseduje* kao i činjenica da bez *suštinske transformacije* svog karaktera *sudovi* ne bi bili u stanju da izađu na kraj sa mnoštvom slučajeva sa kojima se tribunali lako nose, bitno su doprineli njihovom nastanku.

Ovim *faktičkim razlozima* takođe treba pridodati i činjenicu da *pravna profesija nema monopol nad pravom predstavljanja onih koji se pred tribunalima pojavljuju*, što ih čini pristupačnijim javnosti nego sudovi, s obzirom da se slučajevi pojedinca mogu efikasno predstaviti i od strane *sindikálnih lidera, doktora, socijalnog radnika ili prijatelja*. I na kraju, *pravna profesija nema monopol ni kada je reč o sastavu tribunala*. Članovi tribunala *nisu samo pravnici već stručnjaci odgovarajućih profesija*: lekari, inženjeri, socijalni radnici i sl. Sami tribunali *nisu sastavljeni od državnih predstavnika*. Ipak, u određenim tribunalima je neophodno odgovarajuće pravničko znanje, te se često za predsestavajućeg takvog tribunala postavlja lice koje je diplomirani pravnik. Savet upravnog

455 Uporedi: E.C.S Wade, A.W Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Tenth edition by AW Bradley, Longman Group UK Limited, England, 1987, Chapter 37, Administrative justice, p. 705-712; Dragoljub Kavran, *Tribunali i javni ispitni postupak u Anglosaksonskom pravu*, , Aktuelna pitanja jugoslovenskog zakonodavstva (Zbornik radova sa Savetovanja pravnika u Budvi, 10-12. jun 1996) Udruženje pravnika Jugoslavije-Savezno ministarstvo pravde, str. 325.

456 Uporedi: E.C.S Wade, A.W Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Tenth edition by AW Bradley, Longman Group UK Limited, England, 1987, Chapter 37, Administrative justice, p. 705-706; Dragoljub Kavran, *Tribunali i javni ispitni postupak u Anglosaksonskom pravu*, , Aktuelna pitanja jugoslovenskog zakonodavstva (Zbornik radova sa Savetovanja pravnika u Budvi, 10-12. jun 1996) Udruženje pravnika Jugoslavije-Savezno ministarstvo pravde, str. 324.

tribunala koji donosi odluku se najčešće sastoji od *predsednika i dva člana*, a *maksimalni broj članova Saveta* u kojem upravni tribunal odlučuje je najčešće *sedam*, mada postoje i slučajevi kada je njihov broj i veći.⁴⁵⁷

NADLEŽNOSTI UPRAVNIH TRIBUNALA

Još jednom treba ponoviti da ideja prirodnog prava (natural justice) u Anglosaksonskom pravu do te mere razvijena da se pretpostavlja da svaki čovek u postupku pred organom uprave ili pred sudom ima prava da se između ostalog *poziva i na svoja prava, odnosno slobode*. Iz ove premise proizilaze i *tri osnovne nadležnosti koje upravni tribunali mogu imati*. Konkretno, kada je reč o organima javne uprave, građanima se mora ostaviti mogućnost da ospore njihove radnje odnosno akte koje su preduzeli ili doneli, odnosno reše sporove između dva subjekata privatnog prava koji je nastao na osnovu javnog prava.

Neke od ovih aktivnosti, delimično mogu biti obezbeđene i kroz klasičan mehanizam žalbe u upravnom postupku, i kasnije, kroz pokretanje i vođenje upravnog spora, odnosno odgovarajućeg sudskog postupka, ali ovom procesnom mehanizmu, Velika Britanija je pridružila i *druge procesne i organizacione instrumente kojima se u većoj meri i suptilnije štite prava građana i obezbeđuje javnost, efikasnost i odgovornost u radu javne uprave i drugih organa i tela koje štite javni interes*. Upravo su to suštinske karakteristike upravnih tribunala i njihovih nadležnosti.

Prva nadležnost tribunala je da *odlučuju o zakonitosti upravnog akta* donetog od strane organa javne uprave, što je klasična *sudska delatnost*. Druga je, povezana sa pojmom „prirodnog prava“ i ona *daje mogućnost građanima da se javno obrate i da budu saslušani od strane odgovarajućeg tela – tribunala*, i u slučajevima *utvrđivanja, formulisanja i sprovođenja javnih politika* od strane organa javne uprave u određenim oblastima društvenog života, koje kao takve *nisu uvek u interesu svih građana* kao pojedinca, i koje mogu da ugroze njegova ljudska prava. Javne politike podrazumevaju „*vaganje*“ opšteg interesa koje politike u određenim oblastima predviđaju sa pojedinačnim interesima građana kojima ljudska prava mogu biti ugrožena donošenjem i sprovođenjem takve politike kroz takozvani mehanizam „*javne istrage*“ pred upravnim tribunalom. I treća nadležnost pojedinih tribunala je da raspravlja ne samo sporove između organa uprave i pojedinca već i između *dva subjekta privatnog prava povodom spora nastalog u javnom pravu*.

Sve ove tri funkcije, dovode do situacije u kojoj je bilo kakav *oblik nemoralnog ponašanja ne samo pod kontrolom javnosti već i socijalno sankcionisano posebnim pritiscima*, pogotovu prema *nosiocima javnih funkcija*. U takvim uslovima je u Velikoj Britaniji i

457 Uporedi: E.C.S Wade, A.W Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Tenth edition by AW Bradley, Longman Group UK Limited, England, 1987, Chapter 37, Administrative justice, p. 704-705; Dragoljub Kavran, *Tribunali i javni ispiini postupak u Anglosaksonskom pravu*, Pravni život, br. str. 325.

došlo do uvođenja ovog demokratskog „*mehanizama zaštite ljudskih prava*“ pri vođenju različitih postupka pred organima javne uprave i lokalne samouprave – *postupku pred upravnim tribunalima*.⁴⁵⁸

ORGANIZACIJA UPRAVNIH TRIBUNALA I NJIHOVA NEZAVISNOST OD ADMINISTRATIVNIH VLASTI

Suštinska karakteristika tribunala je njihova potpuna nezavisnost od organa javne uprave iako je *sekretar tribunala* najčešće *javni službenik* ministarstva ili zaposleni u javnoj službi. Organ javne uprave ni na koji način ne može uticati na rad tribunala, kao što to ne može ni na rad suda. *Sastav tribunala je takav da lica koja ga čine nisu zavisna od uprave i nisu javni službenici*. Imenovanje predsednika i članova tribunala koji su osnovani zakonom vrši *Predsednik Vrhovnog suda (Lord Chancellor)*. U određenim slučajevima, pre svega onda kada se tribunali osnivaju odlukom ministra, imenovanje može vršiti i *minister* ili *državni sekretar*, ali su članovi *uvek lica van državne uprave*.

Nezavisnost se postiže i osigurava na različite načine, na primer tako što ministar predlaže listu lica koja mogu biti članovi određenog tribunala, ali predsednik Vrhovnog suda bira Savet tribunala. *Pravnike* gotovo *uvek bira predsednik Vrhovnog suda*, ali on često bira i ostale članove Saveta tribunala. Tako na primer, predsednika i članove *Tribunala za zemljišta* bira *Lord Chancellor* odnosno *predsednik Vrhovnog suda*, na period od *sedam godina*, koji je prethodno bio na sudskoj funkciji ili je bio advokat sa pravom zastupanja pred Višim sudom.

Drugi članovi ovog tribunala mogu biti *pravници, advokati* ali i *geodeti* sa profesionalnim iskustvom u proceni zemljišta. Slično se može reći i za sastav *Apelacionog tribunala za zapošljavanje*, jer predsednika ovog Tribunala bira Predsednik vrhovnog suda odnosno *Lord Chancellor*, koji mora biti pravnik, dok druge članove ovog tribunala ne moraju imati pravno znanje ali moraju imati specijalizovana znanja i iskustva o odnosima između radnika i poslodavaca.⁴⁵⁹

Presuda tribunala takođe je *podložna žalbi*. Ali i sistem *žalbi* na presude tribunala je veoma složen. U tom smislu, mogu se razlikovati *tužba redovnom sudu*, *žalbe Ministru* i *žalbe Višem tribunalu*. Čak i onda kada pravo na žalbu nije utvrđeno, ne znači da presude tribunala ne podležu nikakvoj reviziji. U ovom slučaju, *Vrhovni sud može poništiti presudu tribunala kada je ona očigledno nezakonita*.⁴⁶⁰

458 Uporedi: Dragoljub Kavran, *Tribunali i javni ispitni postupak u Anglosaksonskom pravu*, Aktuelna pitanja jugoslovenskog zakonodavstva (Zbornik radova sa Savetovanja pravnika u Budvi, 10-12. jun 1996) Udruženje pravnika Jugoslavije-Savezno ministarstvo pravde, str. 326-327.

459 Uporedi: E.C.S Wade, A.W Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Tenth edition by AW Bradley, Longman Group UK Limited, England, 1987, Chapter 37, Administrative justice, p. Dragoljub Kavran, *Tribunali i javni ispitni postupak u Anglosaksonskom pravu*, str. 326.

460 Dragoljub Kavran, *Tribunali i javni ispitni postupak u Anglosaksonskom pravu*, Aktuelna pitanja jugoslovenskog zakonodavstva (Zbornik radova sa Savetovanja pravnika u Budvi, 10-12. jun 1996) Udruženje pravnika Jugoslavije-Savezno ministarstvo pravde, str. 327.

NADLEŽNOSTI I RAD TRIBUNALA NA PRIMERU TRIBUNALA ZA PRISTUP INFORMACIJAMA U VELIKOJ BRITANJI

U oblasti slobode pristupa informacijama i zaštite podataka o ličnosti, u Velikoj Britaniji uvedena su dva nezavisna tela: *Poverenik* i *Tribunal za informacije*.⁴⁶¹ U ovom trenutku, nadležnosti ovog Tribunala proističu iz *Zakona o zaštiti ličnih podataka* (1998), *Zakona o slobodnom pristupu informacijama* (2000), *Uredbi o privatnosti i elektronskim komunikacijama* (2003) i *Uredbi o informacijama o životnoj sredini* (2004).

Predsednika i članove Saveta Tribunala za informacije *imenuje i razrešava predsednik Vrhovnog suda (Lord Chancellor)*, i trenutno ih je ukupno *trinaest*. Svi moraju da budu advokati i biraju se na period od 7 godina. Druge članove Tribunala iz reda stručnjaka iz određene oblasti bira Državni sekretar. Trenutno u ovom Tribunalu *povremeno radi 35 stručnjaka iz različitih oblasti*, koji mogu dati svoj doprinos prilikom rešavanja određenih slučajeva pred Tribunalom, počev od policajaca, nezavisnih konsultanata za zaštitu ličnih podataka, lica koja se bave pravima potrošača, zaposleni u upravi za izvršenje zatvorskih kazni, konsultantima iz oblasti javnih nabavki i dr.⁴⁶²

Podnosilac žalbe Povereniku za pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti odnosno organ javne vlasti protiv koga je Poverenik doneo odluku, *može izjaviti žalbu Tribunalu za pristup informacijama kada nije zadovoljno odlukom Poverenika*. Poverenik vrši „klasičan“ oblik instancionog nadzora u postupku po žalbi protiv odluke prvostepenog organa uprave u oblastima pristupa informacijama i zaštite podataka o ličnosti. Takođe, Poverenik može uputiti prvostepenom organu i tzv. *informativni zahtev kao i zahtev za izvršenje*, na koje se i prvostepeni organ takođe može žaliti Tribunalu.

U vezi sa postupanjem Tribunala po žalbi, Državni sekretar, uz konsultaciju sa Svetom tribunala, doneo je 2005. godine *Pravila postupka po žalbama u oblasti slobode informacija i zaštite ličnih podataka*, kojim je ovaj postupak detaljno regulisan.⁴⁶³

Ovim pravilima je utvrđeno da podnosilac žalbe Tribunalu može biti svako lice (tražilac informacije ali i organ javne vlasti) kome je u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti omogućeno da izjavi žalbu protiv odluke i zahteva Poverenika za pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti. Žalba mora da bude podneta u pismenoj formi i treba da sadrži *identifikaciju osporene odluke i datum kada je žalilac primio odluku Poverenika, ime i adresu žalioca, naziv i adresu organa javne vlasti kome je osporena odluka dostavljena i potpis žalioca*. U posebnim okolnostima, kada je to moguće, žalilac je dužan da u žalbi obrazlaži i zašto Tribunal

461 Uporedi: Dejan Milenković, *Slobodan pristup informacijama, javna uprava i lokalna samouprava*, (doktorska disertacija), Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, str. 344-347.

462 *Data Protection Act UK, 1998. Part I The Commissioner and the Tribunal, Art. 6, SCH V. The Data Protection Commissioner and the Data Protection Tribunal*. Više podataka o predsedniku, zamenicima i nezavisnim ekspertima mogu se pronaći na veb sajtu <http://www.informationtribunal.gov.uk/aboutus.htm>

463 The Sec. of State, *The Information Tribunal (Enforcement Appeals) Rules, 2005*. No 14 Ova pravila, na engleskom jeziku se mogu naći na veb sajtu: <http://www.informationtribunal.gov.uk/ruleslegislation.htm>

treba da prihvati nadležnost u konkretnom slučaju, naročito u slučaju žalilac propustio rok za žalbu utvrđen Pravilima.⁴⁶⁴

Žalilac može *izjaviti žalbu* u roku od 28 dana od dana *prijema odluke* koju osporava. Međutim, Tribunal može prihvatiti i žalbu koja je izjavljena i nakon ovog roka, ako su po njegovom mišljenju postojali opravdani razlozi za propuštanje roka za žalbu. Nadležni službenik tribunala dužan je da *potvrdi prijem žalbe* i uputi kopiju žalbe Povereniku i svakoj drugoj strani u postupku.⁴⁶⁵

Po prijemu žalbe, Poverenik za pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti je dužan da u roku od 21 dan *potvrdi prijem žalbe* i da *Tribunalu* pošalje *kopije beleški* sačinjenih u vezi sa osporenom odlukom. Takođe, Poverenik je dužan da pošalje Tribunalu i žalioцу *pismeni odgovor* u kome ih obaveštava da ne namerava da ospori žalbu ili da ostaje pri svojoj odluci.⁴⁶⁶ U odgovoru, Poverenik može da zahteva od Tribunala da *odbaci žalbu* ukoliko za to postoje razlozi utvrđeni Pravilima, kao na primer, u slučaju kada smatra da je iz sadržine žalbe jasno da nema *razumnog razloga* za žalbu. Kada Tribunal na osnovu sadržaja žalbe i odgovora na žalbu smatra da žalba nije osnovana, *odbaciće žalbu*. Pre odbacivanja žalbe, Tribunal je dužan da *o svojoj nameri* obavesti žalioца pri čemu je dužan da u *obaveštenju* navede i *najznačajnije rezloge za odbacivanje*. Ako je žalilac na ovaj način obavešten, on u određenom vremenskom roku može uputiti pismenu predstavku ili tražiti od Tribunala da *sasluša njegovo usmeno izlaganje protiv predloga o odbacivanju*.⁴⁶⁷ Žalilac može u *bilo koje vreme pre donošenja odluke* po žalbi, povući žalbu tako što će uputiti Tribunalu obaveštenje o povlačenju. Ako žalba nije odbačena od strane Tribunala ili ako je podnosilac nije povukao, postupak se nastavlja, a Tribunalu stoje na raspolaganju *tri mogućnosti*.

Prva je da bez javnog saslužanja donese odluku u konkretnom slučaju. To će učiniti onda kada smatra da na osnovu žalbe i odgovora na žalbu ima dovoljno relevantnih činjenica i dokaza na osnovu kojih može da *donese svoju odluku*. U slučaju da je neka od strana u postupku pred Tribunalom prethodno podnela zahtev za javnim saslužanjem, Tribunal će zahtev odbiti pismenim saopštenjem koje će biti upućeno pre ili istovremeno sa donošenjem odluke Tribunala po žalbi.

Druga mogućnost je da pre donošenja odluke o održavanju javnog saslužanja *po sopstvenoj inicijativi* ili na osnovu *zahteva bilo koje strane*, stranama uputi neku vrstu *pismenog zahteva sa upitnikom* na koje strane treba da mu *odgovore*, kao na primer da li i koju stvar Tribunal treba da reši kao prethodno pitanje, hronologiju događaja koji je doveo do obraćanja Tribunalu, stvarima i izjavama sa kojima se strane slažu i dr. Uz odgovore, strane

464 Uporedi: The Secretary of State, *The Information Tribunal (Enforcement Appeals) Rules*, 2005, No. 14, Art. 3. *Application and interpretation*, Art. 4 *Method of appealing – notice of appeal*

465 Uporedi: The Secretary of State, *The Information Tribunal (Enforcement Appeals) Rules*, 2005, No. 14, Arts. 5-7.

466 Uporedi: The Secretary of State, *The Information Tribunal (Enforcement Appeals) Rules*, 2005, Art. 8. *Reply by Commissioner*.

467 Uporedi: The Secretary of State, *The Information Tribunal (Enforcement Appeals) Rules*, 2005, Art. 10. *Summary Disposal of Appeals*.

su dužne da mu dostave i *prateće priloge* koje je Tribunal naveo u zahtevu, kao na primer, pismenu prepisku koja je vođena između strana, dokumenta u kojima su sadržani dokazi koje strane nameravaju da koriste na javnom saslušanju i sl. Na ovaj način, strane *pomažu* Tribunalu da *utvrdi činjenice i dokaze koje mogu biti relevantne za donošenje njegove odluke i bez javnog saslušanja*. Kada su svi *nalozi* iz zahteva Tribunalu ispoštovani, Tribunal *ovaj postupak može tretirati kao javno saslušanje* i doneti svoju *odluku*. Kada se strane nisu povinovale naložima sadržanim zahtevu, Tribunal može i *odbiti žalbu u celini ili delimično*.⁴⁶⁸

Treća mogućnost Tribunalu je da donese odluku o *održavanju javnog saslušanja*. Kada je Tribunal odlučio da se javno saslušanje održi, on utvrđuje mesto i vreme saslušanja strana. Nadležni službenik poslaće obaveštenje svakoj strani o mestu i vremenu saslušanja. Saslušanje ne može biti zakazano *pre isteka roka od 14 dana* od dana kada je poziv upućen stranama, osim u slučajevima koji su utvrđeni Pravilima.⁴⁶⁹ Tribunal u *svojstvu svedoka*, na saslušanje može pozvati svako lice. Na svakom saslušanju pred Tribunalom, *strana može zastupati samu sebe* ili može da bude predstavljena od strane bilo kog lica koje je od nje dobilo ovlašćenje za to. Saslušanje je po pravilu *javno*, osim u slučaju kada može da bude narušena privatnost ličnih podataka, ili se radi o komercijalno osetljivim ili informacijama koje mogu biti predmet izuzeća od pristupa utvrđenim Zakonom o slobodnom pristupu informacijama i Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti. Pravilima procedure *detaljno su utvrđena i pravila koje se odnose na javno saslušanje strana*.⁴⁷⁰

Nakon saslušanja, Tribunal je dužan da, što je pre moguće, *odluči po žalbi*. Odluka Tribunalu mora biti u *pismenoj formi* i u njoj moraju da budu sadržane *sve činjenice i dokazi, obrazloženje odluke i datum njenog donošenja*. Odluka mora da bude *ipotpisana od strane predsedavajućeg Tribunalu*. Pravilima procedure utvrđen je i način određivanja i naplate troškova sprovođenja ovog postupka.⁴⁷¹

Svaka strana koja se žalila Tribunalu, a nije zadovoljna njegovom odlukom, može u skladu sa zakonom *žaliti odgovarajućem sudu*, tačnije Vrhovnom sudu Engleske, Vrhovnom sudu Severne Irske i odgovarajućem sudu u Škotskoj.⁴⁷²

Tako se kroz ovaj specifični postupak i mehanizam zaštite, zadovoljava princip „*administrativne pravde*“ u oblasti slobode pristupa informacijama i zaštite ličnih podataka.

468 Uporedi: The Secretary of State, *The Information Tribunal (Enforcement Appeals) Rules*, 2005, Art. 14. *Directions*

469 Uporedi: The Secretary of State, *The Information Tribunal (Enforcement Appeals) Rules*, 2005, Art. 16. *Determination of appeal without a hearing*, Art. 17. *Time and place of hearings*.

470 Uporedi: The Secretary of State, *The Information Tribunal (Enforcement Appeals) Rules*, 2005, Art. 18. *Summoning of witnesses*, Art. 19. *Representation at a hearing*, Art. 22. *Hearings in public or in private*; Art. 24. *Conduct of proceedings at hearings*.

471 Uporedi: The Secretary of State, *The Information Tribunal (Enforcement Appeals) Rules*, 2005, Art. 28. *Determination of appeal*, Art. 29. *Costs*.

472 Uporedi: *Freedom of Information Akt UK*, 2000, *Appeals from decision of Tribunal*.

ADMINISTRATIVNI TRIBUNALI U DRUGIM ZEMLJAMA I MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA

Sistem upravnih tribunala vremenom se proširio na veliki broj drugih država. Oni predstavljaju važan segment postizanja „administrativne pravde“ na primer, u *Kanadi*, *Australiji*, *Novom Zelandu*, *Indiji* i dr. Na međunarodnom planu, prvi tribunali su nastali još u *Društvu naroda*, neka tela *Ujedinjenih nacija* takođe imaju karakter administrativnih (upravnih tribunala), a u okviru Evropske unije, pojedine nadležnosti tribunala preuzeo je Evropski sud pravde.

Kao i Velika Britanija, odnosno Ujedinjeno Kraljevstvo, i *Australija* ima razvijen sistem različitih oblika i formi upravnih tribunala. Oni se posebno razvijaju i u okviru australijskih država kao što su to Viktorija, Novi južni Vels i Kvinslend. Konkrento, u državi Kvinslend, postoji veliki broj upravnih tribunala različitih vrsta u različitim oblastima. Kvinslend je 2008. godine, predložila uvođenje jedinstvenog *Kvinslenskog građanskog i upravnog tribunala*, koji je trebao da bude ustanovljen krajem 2009. godine, a kojim je trebao da bude smanjen broj različitih tela (preko 130), koji su do tada vršili ovu i slične funkcije. Tribunali u Kvinslendu imaju dugu istoriju u različitim oblastima, ali njihov nekontrolisan razvoj doveo je do toga, da u nekim oblastima tribunali nisu ni postojali, a u drugima je postojao veliki broj različitih tela koja su vršila ulogu tribunala. Pre skoro 20 godina u jednom izveštaju, predloženo je uvođenje novih tribunala i istovremeno je kritikovano odsustvo tela nadležnog za žalbe na odluke uprave u vezi sa izborom javnih službenika u ovoj australijskoj državi. Iz pomenutog izveštaja (Fitzgerald Report), u Kvinslendu je uvedena je *Izborna i administrativna Komisija* kao specifičan oblik tribunala. Ona je kasnije predložila i preporučila osnivanje posebnog *Tribunala za zaštitu službeničkog sistema zasluga*, koji je trebao da omogući podnošenje žalbi u preko 1000 do tada poznatih slučajeva koji nisu bili podložni reviziji. Takođe, veći broj tribunala koji su osnovani u oblasti zaštite prava potrošača, privrednih društava i zaštite komercijalnih interesa, ujedinjeni su 1999. godine u jedan jedinstven tribunal, pod nazivom *Komercijalni i potrošači tribunal (Comarcial and Consumer Tribunal)*, što se desilo i sa nekoliko drugih oblasti. U cilju dalje racionalizacije „mreže“ tribunala, predloženo je da do kraja 2009. godine, najveći deo njih bude „objedinjen“ u već pomenuti Kvinslendški građanski i upravni tribunal kroz različita „unutrašnja“ odeljenja koja bi u njima bila formirana.⁴⁷³

S druge strane, razlog za postojanje tribunala pri međunarodnim organizacijama, je ambijent koji je postepeno doveo do pojave *međunarodnog upravnog prava*. Taj ambijent povezan je sa službeničkim strukturama velikih međunarodnih organizacija. Jedna mogućnost, kada je reč o službenicima međunarodnih organizacija i sporovima između njih i same međunarodne organizacije bila je da pitanja u vezi sa njihovim

473 Uporedi: Linda Pearson (Faculty of Law at the University of New South Wales), *Tribunal Review and Reworm: Queensland's proposed Queensland Civil and Administrative Tribunal* (ovaj članak dostupan na veb stranici www.ajtc.gov.uk/adjust/articles/queensland.htm)

radom rešavaju sudovi države u kojoj međunarodna organizacija ima svoje sedište. Drugi stav je bio da nadležnosti za administrativne sporove međunarodnih službenika treba da pripada samim međunarodnim organizacijama, i to nekoj vrsti *arbitražnog administrativnog tribunala*.⁴⁷⁴

Prvu praksu ove vrste uvelo je *Društvo naroda*, koje je 1927. godine formiralo posebni Administrativni tribunal koji je vremenom postao osnovni model za slične institucije koje su kasnije bile obrazovane. Zanimljivo je da je ovaj Tribunal ne samo uspeo da preživi i samo Društvo naroda, već je postao i nadležni tribunal za Međunarodnu organizaciju rada, a kasnije i za druge međunarodne organizacije, npr. Svetsku zdravstvenu organizaciju, Međunarodnu meteorološku organizaciju, Međunarodnu telekomunikacionu organizaciju i dr.⁴⁷⁵

Nakon stvaranja *Ujedinjenih nacija*, u okviru nje je stvoren poseban Administrativni tribunal pred kojim dominiraju slučajevi koji se odnose na službenička pitanja zaposlenih u UN.⁴⁷⁶ Međutim, u sistemu Ujedinjenih nacija postoje i drugi organi i tela koja bi se, u širem smislu, mogla pre razumeti kao administrativni tribunali nego kao sudovi, počev od Pravne službe (*UN Office of Legal Affairs*) u čijoj je nadležnosti i arbitraža o pitanjima ispunjenja ugovornih obaveza UN u pogledu roba ili usluga, do Komiteta za ljudska prava nastalog na osnovu Pakta o građanskim i političkim pravima pred kojim se rešavaju sporovi u vezi sa povredama ljudskih prava građana od strane nacionalnih država potpisnica Pakta, ili Komiteta za suzbijanje rasne diskriminacije, ustanovljenog Međunarodnom konvencijom o suzbijanju svih vidova rasne diskriminacije.⁴⁷⁷

* * *

U Srbiji kao zemlji u tranziciji, administrativni (upravni) tribunali bi mogli postati jedan od novih mehanizama „unutrašnjeg nadzora“ javne uprave. Država koja je tek na putu da doživi preobražaj iz koncepta države kao aparata sa monopolom fizičke prinude u aparat socijalne regulacije društvenih procesa, treba i mora da preuzme i značajne korake i u reformi javne uprave. Iako je jedan deo ovog procesa već ostvaren, između ostalog i kroz donošenje novih sistemskih zakona koji se neposredno ili posredno odnose na javnu upravu kao i kroz implementaciju Strategije reforme državne uprave donete 2005. godine, u potrazi za „administrativnom pravdom“, ostvarivanjem pravde i pravičnosti, kao i ljudskih prava građana pred organima javne uprave, anglosaksonski mehanizam upravnih tribunala mogao bi (i trebao) da bude obziljno analiziran i razmotren. Eventualnim uvođenjem i implementiranjem upravnih tribunala u sprski pravni i politički sistem, značajno bi bili obogaćeni postojeći oblici kontrole javne uprave koji se, sa

474 Uporedi: H.B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Pubns, 1991, p. 240-250.

475 Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo, Upravno procesno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 115.

476 Uporedi: H.B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Pubns, 1991, p. 241-242.

477 Uporedi: H.B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Pubns, 1991, p. 241-242.

izuzetkom uvođenja institucije ombudsmana (Zaštitnika građana) i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, uglavnom i nisu menjali u odnosu na neka prethodna „totalitarna“ vremena, u kojima je građanin bio posmatran kao podanik a ne kao aktivni učesnik društvenih procesa.

LITERATURA

- Chevallier, Jacques, Loschak, Daniele, *Science Administrative*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1978.
- Gellhorn, Walter, *Ombudsman And Others - Citizen's Protectors In Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1967.
- Đorđević, Jovan, *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd, 1978.
- Jacobini, H.B, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, Oceana Publications Inc., New York, London, Rome, 1991.
- Kavran Dragoljub, *Tribunali i javni ispitini postupak u Anglosaksonskom pravu*, Aktuelna pitanja jugoslovenskog zakonodavstva, Zbornik radova sa savetovanja pravnika u Budvi, Udruženje pravnika Jugoslavije, Savezno ministarstvo pravde, Beograd, 1996.
- Krbek, Ivo: *Pravo javne uprave FNRJ I*, Zagreb, Biro tehničko-izdavački zavod, Zagreb, 1960.
- Lilić, Stevan, *Upravno pravo, Upravno procesno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2008
- Milenković, Dejan, *Upravna delatnost i pravo javnih službi* (magistarski rad), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1998.
- Milenković, Dejan, *Slobodan pristup informacijama, javna uprava i lokalna samouprava* (doktorska disertacija), Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2008.
- Pearson, Linda (Faculty of Law at the University of New South Wales), *Tribunal Review and Reform: Queensland's proposed Queensland Civil and Administrative Tribunal* (Dostupan na Internetu www.ajtc.gov.au/adjust/articles/queensland.htm)
- Popović, Slavoljub, *Neka pitanja u vezi sa razvojem savremene uprave*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 1/81.
- Stjepanović, Nikola, *Upravno pravo, opšti deo*, Privredni pregled, Beograd, 1978.
- Tomić, Zoran, *Upravno pravo, Upravna kontrola uprave*, Beograd, 1989.
- Wade E.C.S., Bradley A.W, *Constitutional and Administrative Law*, 10th ed. by A.W. Bradley, Longman Group UK Limited, England, 1987.
- Wieslander, Bengt *The Parliamentary Ombudsman in Sweeden*, The Bank of Sweden Tercentenary Foundation, 1994.

Dejan Milenković

**PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATIVE JUSTICE:
ADMINISTRATIVE TRIBUNALS IN ANGLO-SAXON LEGAL SYSTEM**

Abstract:

Development of human society demanded a search for new mechanisms in the realization of „administrative justice“ before the public administration bodies. Internal control of public administration in appeal procedure before a higher authority and external control of public administration carried out by the courts are no longer sufficient. In time other forms of administrative control were created, such as, for example, the Ombudsman. In countries of common-law system, however, since the Middle Ages began to appear a specific form of internal control of public administration, embodied in the institution of administrative tribunals. Introduction of administrative tribunals can be of great importance in transition countries, including Serbia, which require appropriate analysis of this institution.

Keywords: legal state, public administration, administrative tribunals, administrative justice, administrative organization, control of public administration, organization of public administration