

др Драгаш Денковић, ред. проф.
Правног факултета у Београду

UDK-35.072(71+714;

ПРАВНА СРЕДСТВА ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА ГРАБАНА У ПРАВУ КАНАДЕ И КВЕБЕКА

У праву Канаде постоје више правних средстава за заштиту права странака од незаконитих управних аката, одлука и радњи управних органа и то: управних, парламентарних и судских у зависности од тога који је орган надлежан да решава о овим правним средствима.¹⁾

I

Унутрашња административна контрола

И у управном праву Канаде хијерархијска жалба је оно правно средство које се упућује управи и о коме решава виши орган управе али је карактеристично то што се ова жалба некад може подносити на основу општих правних правила, а некад на основу изричитих законских одредаба.

1. *Хијерархијска жалба.* — Истиче се да ова жалба проистиче из саме природе управе тако да није потребно да законом то буде прописано. Ова је жалба последица овлашћења вишег органа да врши унутрашњу управну контролу рада нижих органа. Посебно се истиче да се ова жалба може подносити „како централним органима тако и нецентралним: на жалбу појединца, Министарски савет може изменити акте министара, ови последњи и њихови помоћници, акте својих службеника;

¹⁾ René Dussault: *Traité de droit administratif Canadien et Québécois*, T. II, Les Presses de l'université Laval, Québec, 1974. стр. 987.

председници или директори нецентралних органа акте својих службеника, општински и школски савети, акте разних градских и школских служби.

Виши орган може побијати акт преиначити или поништити не само због незаконитости него и због нецелесходности.²⁾

2. *Правна средства предвиђена законом.* — Поред хијерахијске жалбе постоје у праву Канаде и тзв. статутарна правна средства која су изричито прописана законом. По правилу постоје три главне врсте ових правних средстава: право надзора (*le pourvoi en tutelle*); апелациона жалба (*le pourvoi en appel*) и ревизија (*le pourvoi en révision*).

а. *Право надзора* (*le pourvoi en tutelle*) се у ствари разликује од хијерахијске жалбе јер ту „није однос вишег и нижег органа, него однос контролора (орган који врши контролу) и оних над којима се врши контрола (органи јавноправних лица над којима се врши контрола).³⁾ Ова контрола има разне видове. Може бити: потребно одобрење, овлашћење за издавање инструкција, опозивање акта, суспендовање, преиначење, супституција и потврда. Орган који врши ову контролу може вршити ову контролу по службеној дужности или на захтев појединаца. Посебно се истиче да ова контрола одговара захтевима савременог управног права Канаде. У ери све већег општег планирања, појам аутономије локалних колектива као и аутономије институционализованих великих служби државе показује тежњу ка слабењу те аутономије. Стога се указује да из тог разлога Парламент све више и више поверава Централној управи одговорност за вршење јавних служби које су неопходне модерној држави, Пошто су влада и њени министри одговорни за вођење економске и социјалне политике сматра се да је логично да имају све већи увид у оно што се ради на свим степенима управе. С обзиром да ову контролу могу изазвати и појединци сматра се да је овај тип контроле и за грађане једно додатно правно средство које је и врло ефикасно.⁴⁾

б. *Апелациона жалба* (*le pourvoi en appel*). — У савезном праву Канаде као и у праву Квебека законом се за посебне случајеве странкама даје право на ову жалбу против одређених управних аката. Овде ваља уочити да се ова апелациона жалба може подносити било пред управним судовима (*tribunaux administratifs*) односно квази судским органима јер су то органи у оквиру управе,⁵⁾ или се подносе пред вишим управним органом — министру или влади.⁶⁾ Као пример управних судова наводе се у Квебеку Управни суд за спорове из области саобраћаја (*Tribunal des transports*); Управни суд надлежан за спорове по апелационим жалбама против дисциплинских одлука сталешких корпорација (*Tribunal des professions*). Од савезних управних судова наводи се као пример Комисија за решавање по жалбама против одлука Ревизионе комисије која је

²⁾ Оп. cit., стр. 988.

³⁾ Оп. cit., стр. 989.

⁴⁾ Оп. cit., стр. 990.

⁵⁾ Оп. cit., стр. 1001—1002.

⁶⁾ Оп. cit., стр. 990—991.

решавала по претходној жалби против одлуке министра народног здравља по захтевима за регулисање пензије (la Commission d'appel des pensions).⁷⁾ У свим овим случајевима надлежни орган по овим апелационим жалбама може побити управни акт или одлуку преиначити или поништити.⁸⁾

в) *Ревизија* (le pourvoi en révision). — Ово правно средство такође мора изричито бити прописано законом. Овим правним средством, које је такође један вид унутрашње управне контроле, захтева се од управног органа који је донео одређен управни акт да сам измени своју одлуку.⁹⁾

И поред тога што се у правној литератури Канаде указује да сви ови видови унутрашње управне контроле могу бити корисни за странке, посебно се подвлачи да је ова контрола недовољна и да је већ давно запажено да је потребно да постоји контрола управе изван оквира управе која омогућује странкама право на коришћење правних средстава за заштиту својих права изван оквира управе пред независним органима. Указује се да је управа у многим државама западних демократија подвргнута двострукој контроли и то контроли законодавног органа и контроли од стране судова. Подвлачи се да ови традиционални облици контроле управе одражавају и данас најдрагоценије оружје које је стављено на расположење грађанима ради заштите њихових права.¹⁰⁾

Контрола рада управе од стране Парламента

У праксу Канаде и Квебека министри одговарају пред Парламентом за све грешке управе које проистичу из рада њихових служби и органа. Тако Парламент врши одређену општу контролу рада управе. Посебно се подвлачи да је ова контрола Парламента све потребнија јер управа добија све више дискрециона овлашћења.

Контролу управе од стране Парламента може проузроковати и грађанин и то било преко посланика или преко Ombudsmана односно Заштитника грађана који је већ уведен у праву Квебека и у неким другим федералним јединицама Канаде. Посланик на захтев свог бирача може поднети интерпелацију у Парламенту и постићи да се исправе грешке или штете које је проузроковала управа. С друге стране грађанин се може обратити за заштиту својих права и Заштитнику грађана односно Омбудсману ако сматра да му је службеник управе у вршењу службе повредио његово право. Заштитник грађана у сваком случају води анкету и уколико констатује оправданост жалбе грађана подноси своје предлоге Парламенту за предузимање потребних мера.

⁷⁾ Op. cit., стр. 990—991 — примедба под 23.

⁸⁾ Op. cit., стр. 991.

⁹⁾ Op. cit., стр. 991.

¹⁰⁾ Op. cit., стр. 993.

II

Подвлачи се да ови видови контроле Парламента омогућују Парламенту контролу целисходности рада управе кад год управа има дискрециона овлашћења.¹¹⁾

У правној литератури Канаде се указује да је општа појава да ови облици контроле Парламента над радом управе све мање постају ефикасни и посебно се подвлачи „требало би признати да без обзира на побољшања која се могу постићи, и новим облицима која се могу дати — на пример, жалба Заштитнику грађана, — парламентарна средства никад неће бити довољна да обезбеде потпуну одговарајућу заштиту права и слобода грађана од све веће делатности управе. Ова слабост проистиче из чињенице да Парламент контролише целисходност управних аката и одлука управе, а не и законитост”.¹²⁾ Стога се истиче да се најбоља заштита ових права и слобода може постићи судском контролом законитости управних аката и одлука управе и у овлашћењу суда да принуди управу да странкама накнади штету коју им је проузроковао неправилна делатност управе.¹³⁾

III

Судска контрола рада управе

1. *Надлежност судова за решавање спорова.* — С обзиром да ни у Канади ни у Квебеку нема управног судства издвојеног од судова опште надлежности, то ови судови и врше контролу рада управе, односно судови опште надлежности цене да ли су акти управе сагласни са општом нормом и уколико нису суд ће поништити побијани управни акт или одлуку управе. Према томе, судови опште надлежности врше контролу законитости аката управе или решавају о накнади штете коју проузрокују службеници управе својим неправилним радом.¹⁴⁾

С обзиром да странке имају више правних средстава у судском поступку за заштиту својих права, зависно од ових средстава одређује се и надлежност судова. Кад је реч о правном средству које је предвиђено законом (нпр. апелациона тужба — *le pourvoi en appel*) и тужба за извршење (*le pourvoi en homologation*) законом је изричито прописано који је суд надлежан. Међутим, уколико је реч о правном средству у судском поступку на основу правила општег права, на пример, тужба за накнаду штете (*action en dommages-intérêts*) или захтев за ревизију (*demande en révision*) ту је ситуација нешто сложенија.

Код тужбе за накнаду штете ваља имати у виду да ли се води спор против управе Квебека или савезне управе. С обзиром да у судској прак-

¹¹⁾ *Op. cit.*, стр. 995, 1566—1570.

¹²⁾ *Op. cit.*, стр. 998.

¹³⁾ *Op. cit.*, стр. 998—999.

¹⁴⁾ *Op. cit.*, стр. 1000—1004.

си за накнаду штете управа одговара по општим правилима као и сваки појединац, без обзира да ли је реч о деликтној или уговорној одговорности, стога је за ове спорове у Квебеку надлежан суд који је одређен правилима општег права тако да у Квебеку суд провинције решава по тужбама у споровима до 3.000 долара, а Врховни суд за спорове изнад ове вредности.

У споровима за накнаду штете, ако је штету проузроковала савезна управа, надлежност није иста. Тако, ако се спор води у вези уговорне одговорности надлежан је да решава спор само првостепено Одељење Савезног суда. Ако се спор води у вези деликтне одговорности, надлежни су да решавају, по избору оштећеног, или Другостепеног одељења Савезног суда или суд провинције. Тако на пример, у Квебеку оштећени може у том случају поднети тужбу или Савезном суду или суду провинције или врховном суду провинције. Одређивање ове надлежности, по избору оштећеног, може бити кад вредност спора износи преко 1.000 долара, а проузрокована је смртним случајем, повредама или оштећењем добра под условом да је штета проузрокована непажњом службеног лица Круне или органа коме је Круна поверила вршење одређене делатности.¹⁵⁾

Код захтева за ревизију (*le pourvoi en révision*) ситуација није иста. Према Закону о Савезном суду од 1970. Савезни суд је Врховни суд који решава спорове у вези примене савезног права, тако да је Савезни суд надлежан да врши контролу над органима и нижим судовима установљеним савезним законом. Стога се истиче, да суд опште надлежности у материји савезног права, у начелу, није више врховни суд сваке провинције, него Савезни суд. Из изложеног следи да је Закон о Савезном суду установио да је Савезни суд, по правилу, једини суд који је надлежан да решава по захтевима за ревизију и то његово Првостепено одељење. По захтевима за преиспитивање и поништај одлуке управног органа за чије доношење није било судског или квази судског поступка надлежно је да решава Апелационо одељење Савезног суда. Посебно се подвлачи да Апелационо одељење Савезног суда има само касаторну улогу односно решава у ревизији у првом степену.¹⁶⁾

Из изложеног следи да према Закону о Савезном суду, овај Суд уствари врши контролу рада органа и судава које је у својој надлежности установио Парламент Канаде. Раније устаљена и традиционална пракса, да су врховни судови сваке државе — чланице Канадске Федерације вршили ову контролу, сада је Законом о Савезном суду измењена тако да спорове о примени савезног права решавају наведена два одељења Савезног суда.¹⁷⁾

Посебно се указује да ова измена у погледу надлежности који суд врши контролу над применом савезног права, ствара нове тешкоће. С једне стране, Закон о Савезном суду прописао је ко ће бити надлежан за

¹⁵⁾ Оп. cit., стр. 1004—1005 и примедба бр. 79 на стр. 1005.

¹⁶⁾ Оп. cit., стр. 1010 — примедба бр. 94.

¹⁷⁾ Оп. cit., стр. 1014.

решавање ових спорова, али није прописао никаква правила поступка за решавање ових спорова. Поставља се питање, да ли је за странку из Квебека, која се обраћа Савезном суду, меродаван Законик о грађанском поступку Квебека, а за странке из других држава чланица меродавна правила поступка прописана у њиховој провинцији или common law — или су утврђена јединствена правила поступка која се примењују у свим провинцијама односно државама чланицама. Међутим, по Правилнику Савезног суда (Règles de la Cour fédérale) у погледу поступка пред Савезним судом морала би се поштовати правила поступка која су прописана Правилником Савезног суда. Само уколико нема одређеног правила могу се применити правила поступка која се примењују у одређеним провинцијама али се првенствено примењује поступак прописан Правилним Савезног суда. Посебно се истиче да у одсуству Законика о јединственом поступку за целу Канаду, у вези захтева за ревизијом, Правила поступка пред истим судом односно Савезним, могу се разликовати у зависности из које је државе чланице подносилац захтева. Стога се и указује да је Закон о Савезном суду створио доста сложену ситуацију како у вези надлежности судова за решавање по захтеву за ревизију, тако и у погледу примене поступка по поднетој ревизији.¹⁸⁾

2. *Правна средства у судском поступку.* — У управном праву Канаде и Квебека постоје четири главна правна средства у судском поступку за заштиту права странака и то: тужба за накнаду штете (le pourvoi en dommages-intérêts (reparation); захтев за ревизију спора (le pourvoi en révision); апелациона тужба (le pourvoi en appel (супституција и преиначење) и тужба за преиспитивање и извршење судске одлуке (le pourvoi en homologation).

Тужба за накнаду штете и захтев за ревизију подносе се на основу Правла општег права, а апелациона тужба и захтев за преиспитивање и извршење судске одлуке могу се подносити само кад је то изричито прописано законом.¹⁹⁾

А. Правна средства која се могу подносити на основу правила, општег права

За подношење ових правних средстава није потребно да су изричито предвиђена законом него странке могу користити ова правна средства на основу општих начела права Канаде и Квебека.

1. *Захтев за ревизију (le pourvoi en révision).* — Посебно се истиче да нема никакве законске одредбе која одређује природу и улогу овог правног средства. Указује се да је оно одраз општег овлашћења суда да на основу правила општег права односно на основу начела common law врши контролу нижих судова односно квазисудских органа и управних

¹⁸⁾ Op. cit., стр. 1015—1016.

¹⁹⁾ Op. cit., стр. 1018.

органа. Међутим, у Квебеку још је и по Законик у о грађанском поступку Врховни суд овлашћен да врши судску контролу над свим органима. Што се тиче савезних органа или савезних управних трибунала односно квазисудских органа, као што је већ изложено, ову судску контролу над свим овим органима врши Савезни суд односно Првостепено одељење Савезног суда или Апелационо одељење Савезног суда. Међутим, посебно се истиче да у управном праву Канаде и Квебека судска пракса одређује предмет и прави значај захтева за ревизију. Указује се такође да је из анализе ове судске праксе јасно да у многобројним случајевима кад суд одлучује о захтеву за ревизију, одлучује само ако је управни орган незаконито вршио своју делатност. Према томе, суд по захтеву за ревизију не цени целисходност побијане одлуке управе (корисност, разумност, економску и друштвену неопходност, итд.) него цени само законитост одлуке. Међутим, у Апелационој тужби суд одлучује и о правном основу и о чињеницама. Према томе по праву Канаде и Квебека као и у британском праву, захтев за ревизију овлашћује суд да *укине* или *поништи* побијани акт. Стога се истиче, да по овом захтеву, супротно апелационој тужби, суд не може преиначити првостепену одлуку јер суд на основу ревизије нема овлашћење да супституише своје правно схватање правном схватању у побијаном акту управног органа или управног трибунала односно квази судског органа. Овде ваља запазити да и право Канаде и Квебека као и британско право према традиционалној доктрини и судској пракси има читав низ правних средстава за ревизију против незаконитих аката. Нека од ових правних средстава су општег карактера, односно редовна, а друга ванредна.²⁰⁾

2. *Редовна правна средства за ревизију.* — За разлику од ванредних правних средстава која проистичу из британског Common law, редовна правна средства за ревизију проистичу искључиво из права Канаде и Квебека. Реч је о тужби за поништај која постоји искључиво у Квебеку и о захтеву за преиспитивање и поништај, који постоји искључиво у савезном праву и који може бити захтев за деклараторну одлуку или захтев за издавање наредбе.

а) *Тужба за поништај акта* (l'action directe en nullité) и *Захтев за преиспитивање и поништај акта* (la demande d'examen et d'annulation). —

Тужба за поништај акта која се подноси Врховном суду је правно средство искључиво у Квебеку која проистиче из члана 33 Законика о грађанском поступку на основу кога Врховни суд Квебека врши контролу управних трибунала односно квазисудских органа и органа управе који су установљени од стране Парламента Квебека. Ово је правно средство, уствари, правно средство којим се врши ревизија и овлашћује Врховни суд да може поништити побијани акт уколико оцени да је незаконит.

Слично овом правном средству у Квебеку, према члану 28 Закона о Савезном суду странка може поднети Савезном суду захтев за преиспити-

²⁰⁾ Op. cit., стр. 1018—1022.

вање и поништај одлуке „органа, комисије или другог савезног трибунала”: а) ако одлука нема управни карактер; б) чак и ако је одлука управног карактера ако је законом утврђено да се доноси применом судског поступка.²¹⁾

б) *Захтев за деклараторну одлуку суда* (Le jugement déclaratoire sur requête)

Посебно се истиче да је деклараторна одлука у суштини судска одлука која има превентивни карактер. Овим се правним средством странка обраћа суду пре него што је повређено њено право, тако да се указује да ово правно средство тежи да спречи неправду или незаконитост а не да исправи или санкционише побијани акт. Према Закону о Савезном суду у искључивој је надлежности Првостепеног одељења Савезног суда да доноси деклараторне одлуке против свих савезних органа, комисија и савезних управних трибунала односно квазисудских органа. Међутим, уколико се захтева деклараторна одлука суда против управе одређене државе — чланице, странка подноси захтев Врховном суду провинције и према поступку који је у тој провинцији прописан. Ова ће правила поступка у Квебеку бити, на пример, Законик о грађанском поступку Квебека, друга законодавна правила или common law. За доношење деклараторне одлуке услов је да странка пружи доказе о повреди посебног и личног интереса.²²⁾

в) *Наредба* (L'injonction). Наредба је и у Квебеку, као и у осталим провинцијама у којима се примењује Common law, у ствари правно средство приватног права. Међутим, већ низ година ово се правно средство све више користи и у јавном, а посебно у управном праву.

У савременом праву Квебека Законик о грађанском поступку разликује *негативну* наредбу којом се забрањује да се донесе одређен акт или наредба. С друге стране може бити *позитивна наредба* односно мандатна кад се наређује одређеном лицу да изврши какву радњу и против своје воље. Ова дефиниција наредбе по Закону о грађанском поступку у праву Канаде одговара и англосаксонском појму наредбе која је у примени у провинцијама Канаде у којима се примењује Common law.

Ваља уочити да с обзиром на време трајања дејства наредбе и с обзиром на поступак кад се може доносити наредба, ове наредбе могу бити: *трајне* (l'injonction permanente), *привремене* (l'injonction interlocutoire) и *привремена због хитности* (l'injonction provisoire).

в-1. *Трајна наредба* (l'injonction permanente) може се захтевати уз главну тужбу, кад странка нема право на друго правно средство којим би се штитила, на пример, кад повреда коју трпи странка не даје јој право да подноси захтев за накнаду штете. Указује се да је трајна наредба посебно корисна у области управног права.²³⁾

²¹⁾ Оп. cit., стр. 1022—1025.

²²⁾ Оп. cit., стр. 1034—1035.

²³⁾ Оп. cit., стр. 1034—1035.

в-2. *Привремена наредба* (*l'injonction interlocutoire*) се захтева посебним захтевом са доказама који чине вероватним околности због којих је захтевана наредба потребна. Подноси се при покретању спора или у току спора. Овом наредбом се уствари тежи, колико је то могуће, да се одржи *status quo* док се не одлучи о основу тужбе, како права странке која би успела не би у међувремену била повређена. Према Законику о грађанском поступку ова се наредба може издати кад онај који захтева њено издавање, по свему изгледа, да је у праву и кад се оцени да је ова наредба потребна ради спречавања да се странци не проузрокује знатна или неотклоњива штета, или да се не створи такво правно или чињенично стање да би коначно судска одлука постала неефикасна. По правилу ова наредба је на снази све док се не донесе одлука суда о главној ствари.²⁴⁾

в-3. *Наредба у случају хитности* (*l' injonction provisoire*) је такође привремена наредба али се може издати само из разлога хитности и пре него што би о томе странка, на коју се наредба односи, била обавештена али важност ове наредбе ниуком случају не сме прећи рок од 10 дана.

У међувремену док та привремена наредба дејствује друга страна може захтевати издавање привремене наредбе (*injonction interlocutoire*) док надлежни орган коначно не реши о основу спора.²⁵⁾

в-4. Посебно се истиче да све ове наредбе имају циљ да на различите начине одрже *status quo*. Привремена наредба (*l'injonction interlocutoire*) тежи да сачува *status quo* међу странкама у спору да би се избегло да се пре судске одлуке још више поремети чињенично стање. Међутим, трајна наредба (*l'injonction permanente*) тежи да поврати *status quo* који је једностраним актом једне странке неправично поремећен. Овде се такође указује да има разлике између трајне привремене наредбе која се назива још и мандатном наредбом са ванредним правним средством *mandamus*. *Mandamus* обезбеђује извршење обавезе јавне природе, док трајна наредба може обезбедити извршење акта приватне природе. У пракси се у управном праву Канаде *mandamus*, по правилу, користи да би се присилила управа да изврши какву своју обавезу, а наредба се користи да забрани управи да донесе акт који суд сматра незаконитим.²⁶⁾

3. *Ванредна правна средства ревизије.* — Поред ових наведених правних средстава која се сматрају редовним, у праву Канаде и Квебека постоје још и четири ванредна правна средства за ревизију и то: *евокација* (*le bref d'évocation-certiorari* и *prohibition*); *mandamus*; *quo warranto* и *habeas corpus*. Сва ова ванредна правна средства, нису као напред наведена редовна правна средства у великој мери аутентична канадска, него су углавном преузета из британског *common law*.²⁷⁾

Посебно се истиче да су ова ванредна правна средства историјски имала заједнички карактер односно у почетку то су била права Круне.

²⁴⁾ Оп. cit., 1035—1036, 1037 и примедба бр. 176 на стр. 1035—1036.

²⁵⁾ Оп. cit., стр. 1036.

²⁶⁾ Оп. cit., стр. 1036—1037.

²⁷⁾ Оп. cit., стр. 1037—1038.

а.Евокација (le bref d'évocation-certiorari и prohibition). Ова некада два правна средства, према члану 846 Законика о грађанском поступку Квебека од 1966. године спојена су и под називом евокација обухватају и правно средство certiorari и prohibition.

Certiorari је првобитно било право Круне да тражи обавештење од надлежног органа. Указује се да је „теоријски основ овог правног средства био следећи: грађанин се жали суверену на неправду која му је проузрокована од стране нижег суда. Суверен изјављује затим да жели да буде обавештен о том случају (реч certiorari, на латинском језику означава „обавештавам“, „разјашњавам“, „излажем“) и наређује да се предмет упути суду у коме и он заседава.²⁸⁾ У ствари у савременом праву Канаде certiorari је правно средство којим се може поништити или укинути одлука првостепеног суда.²⁹⁾

Prohibition има превентивни карактер за разлику од certiorari који нема то превентивно дејство. Prohibition је негативна наредба која се издаје првостепеном суду да би се спречило да он донесе погрешну одлуку. То је такође право Круне.³⁰⁾

У канадским провинцијама у којима се примењује common law као и на нивоу органа федерације издавају се и сада ова два правна средства. Међутим, у Квебеку по Законик о грађанском поступку као „ново“ правно средство је евокација. У праву Квебека евокација има у виду односно обухвата оба ова правна средства с тим што се разликују по томе што се једно (prohibition) користи пре судске одлуке, а друго (certiorari) после судске одлуке.³¹⁾

б. *Mandamus*. Mandamus је у ствари позитивна наредба која је првобитно била само право Круне. Међутим, од 1615. mandamus могу захтевати и појединци. Док је по ранијем Законик о грађанском поступку mandamus обезбеђивао извршење обавезе јавно-правне природе, по новом Законик о грађанском поступку ово правно средство обезбеђује извршење неке „обавезе или неког акта који није чисто приватно-правне природе“. Тако Законик о грађанском поступку утврђује неколико главних разлога који могу дати повода да се примени mandamus: „наредити једној корпорацији или организацији да изврши неку обавезу или акт прописан законом; наредити одређеној корпорацији или организацији да одржи изборе предвиђене статутом; да призна изабране чланове или да врати у функције чланове који су без законског основа били разрешени; наредити јавном службенику или службеном лицу неке корпорације или организације, а такође наредити и нижем суду да изврши обавезу или други акт прописан законом; наредити јавном службенику да према овлашћењима која има донесе акт који би на основу закона морао донети.³²⁾

²⁸⁾ Оп. cit., стр. 1041 и примедба бр. 204.

²⁹⁾ Оп. cit., стр. 1041—1042.

³⁰⁾ Оп. cit., стр. 1042.

³¹⁾ Оп. cit., стр. 1043.

³²⁾ Оп. cit., стр. 1043—1045 и на стр. 1044 примедба 214.

в) *Quo warranto* је такође у канадском праву ванредно правно средство које се може користити кад неко лице врши без права било јавну дужност или користи неко пореско ослобођење у провинцији, или ослобођење од плаћања какве дажбине јавној или приватној корпорацији или другој каквој организацији. Овим се правним средством жели да се одређено лице које незаконито врши какву дужност смени са те дужности и замени другим лицем које одговара тој функцији. Посебно се истиче да ово правно средство није много у примени у управном праву Канаде и Квебека али је корисно примењен у области делатности општинских и школских органа. На пример, оспоравање општинских избора и тд.³³⁾

г) *Habeas corpus*. Иако Законик о грађанском поступку не убраја *habeas corpus* у ванредна правна средства оно је и сада у праву Канаде једно од најстаријих правних средстава за заштиту слободе грађана које може користити „свако лице које је ухапшено или на други начин незаконито лишено слободе”. Ово се ванредно правно средство више користи у кривичном праву али се и у управном праву Канаде може користити посебно у области имиграције и екстрадиције.³⁴⁾

д) *Критичка оцена ванредних правних средстава у правној литератури Канаде*. Посебно се указује да је систем наведених правних средстава доста сложен па је стога посебна радна група која је проучавала рад управних трибунала Квебека истакла да у тој области „влада несигурност и конфузија” јер није сасвим јасно да ли се може користити наредба, евокација или *mandamus* против Круне или њеног агента и шта је Круна, а шта агент Круне.³⁵⁾ С друге стране, пошто се евокација може користити против „судских и квази судских одлука” изречених од стране судова установљених законом, поставља се у правној литератури Канаде питање „шта треба подразумевати под тим различитим називима”.³⁶⁾ Такође се указује да има проблема и са коришћењем правног средства *mandamus*. Ако се *mandamus* може издати само за „извршење обавезе која није чисто приватно-правне природе” поставља се проблем како то одредити. Има проблема и са захтевом за *habeas corpus* посебно кад лице није ухапшено него „на други начин лишено слободе”.

Најзад, посебно се још указује да некад закон прописује да се могу у одређеним ситуацијама користити посебна правна средства, на пример жалба (*l'appel*) па се стога у пракси права Канаде поставља проблем под којим околностима је могуће користити ванредна правна средства и посебна правна средства предвиђена законом и да ли се могу истовремено користити ова правна средства.³⁷⁾

Имајући у виду цео овај сложени систем радна група за проучавање рада управних трибунала у Квебеку је истакла да је проблем покрета-

³³⁾ Оп. cit., стр. 1045 и примедба 223.

³⁴⁾ Оп. cit., стр. 1046—1047.

³⁵⁾ Оп. cit., стр. 1048.

³⁶⁾ Оп. cit., стр. 1048.

³⁷⁾ Оп. cit., стр. 1047—1052.

ња поступка контроле већ довољно сложен да је „потребно утврдити јединствен и једноставан поступак, који би био ослобођен свих непотребних компликација које су у вези са коришћењем ових правних средстава“.⁸⁸⁾

4. *Тужба за накнаду штете* (le pourvoi en dommages interets). У праву Канаде и Квебека постоји још једно правно средство које се може користити на основу општих правних правила и то тужба за накнаду штете. Овом тужбом може оштећени захтевати накнаду за штету проузроковану неправилном радњом управе односно службеног лица. У Квебеку управа одговара по општим правилима за одговорност као и сваки појединац сем уколико за посебне службе законом нису прописана посебна правила о одговорности за штету.

Међутим, с разлогом се истиче да је дејство тужбе за накнаду штете различито од правних средстава ревизије или апелационе тужбе јер се тужбом за накнаду штете захтева накнада неправилно проузроковане штете а правним средствима ревизије се захтева поништај незаконитог акта. Ова се правна средства, по правилу, могу истовремено користити односно може се поднети и тужба за накнаду штете и користити редовна правна средства ревизије (непосредна тужба за поништај, наредба), али не могу и ванредна правна средства и то посебно не могу се користити евокација и mandamus ако се подноси тужба за накнаду штете. Истиче се да ова честа немогућност истовременог коришћења ових правних средстава односно спора о законитости и спора за накнаду штете представља велику празнину савременог канадског управног права.⁸⁹⁾

Б. Правна средства предвиђена законом

Поред наведених правних средстава у праву Канаде и Квебека постоје и правна средства за заштиту права грађана предвиђена законом јер се сматрало да правна средства за заштиту права грађана која проистичу из правила општег права нису довољна за ову заштиту. Ова су правна средства изричито прописана законом и то углавном: апелациона тужба (le pourvoi en appel) и тужба за извршење (le pourvoi en homologation).

1. *Апелациона тужба* (le pourvoi en appel). Истиче се да се у англо-америчком праву као и праву Канаде и Квебека већ одавно жалба сматра као изузетно правно средство које common law не предвиђа. Стога ово правно средство мора бити изричито предвиђено законом, супротно од правних средстава ревизије која постоје једноставно на основу правила општег права.

Указује се да апелациона тужба омогућује контролу основа побијане одлуке док правна средства ревизије, по правилу, обезбеђују само контролу законитости одлуке. По апелационој тужби надлежни суд може првостепено судску одлуку преиначити или потврдити. Посебно се истиче

⁸⁸⁾ Op. cit., стр. 1051—1052.

⁸⁹⁾ Op. cit., стр. 1053—1054.

да ово статутарно односно законско правно средство за преиначењем одлуке првостепеног суда одваја апелациону тужбу од правних средстава ревизије на основу којих надлежни суд, који решава по тим ревизијама, може само поништити побијану незакониту одлуку. Међутим, то све што је напред речено, није довољно да се тачно утврди домаћај и дејство апелационе тужбе. С обзиром да се ова апелациона тужба увек мора предвидети законом, постоје и разлике у појединим законима, па је стога неопходно увек имати у виду све текстове којима закони утврђују у посебним случајевима право на апелациону тужбу. Стога се указује да постоје две главне категорије апелационе тужбе и то: апелациона тужба по којој се решава о основу спора и апелациона тужба по којој се решава о надлежности.⁴⁰⁾

а. *Апелациона тужба о правном основу* (*l'appel sur le fond ou au „mérite“*). С обзиром да управно право Канаде није дало општу дефиницију овог правног средства, овде се примењују правила судске праксе у решавању приватноправних спорова. Према доктрини и судској пракси надлежни суд који решава по апелационој тужби овлашћен је да одлуку првостепеног органа потврди, преиначи или да је поништи и врати предмет надлежном управном трибуналу односно квази судском органу на поновно решавање. Надлежни суд који решава о апелационој тужби, у начелу, може узети у разматрање и чињенично стање али ће то чинити само онда ако сматра да се из чињеница очигледно извео погрешан закључак. Стога се истиче да апелациона тужба „дозвољава, али не гарантује контролу утврђеног чињеничног стања“.⁴¹⁾ Посебно се указује да је суд у апелационој тужби, по правилу, веома опрезан при контроли целисходности побијаног акта јер се начелно сматра да је орган управе више квалификован да цени целисходност одлуке. Међутим, ваља подвући да, уколико није законом изричито друкчије прописано, надлежни суд који решава па апелационој тужби, решава по правилу на основу чињеница утврђених од првостепеног трибунала.

Подвлачи се такође да апелациона тужба, уколико њом грађанин жели да оспорава целисходност побијеног акта управе, није тако ефикасно средство заштите права, као што се то веровало. Апелациона тужба има слично дејство као и правна средства ревизије само је разлика у томе што по апелационој тужби надлежни суд може не само поништити побијани акт него може решити и сам спорни однос међу странкама и није дужан да предмет врати првостепеном трибуналу или управи да донесе нову одлуку. С друге стране овом апелационом тужбом се оспорава само правни основ спора и надлежност.⁴²⁾

б. *Апелациона тужба о повреди права и надлежности* (*L'appel sur le droit et la compétence*). Овом тужбом, која такође мора бити изричито прописана законом, грађанин може бранити своје право и нападати пог-

⁴⁰⁾ Оп. cit., стр. 1054—1056.

⁴¹⁾ Оп. cit., стр. 1057—1058.

⁴²⁾ Оп. cit., стр. 1056—1061.

реду надлежности при доношењу одлука од стране органа управе као и управних трибунала и квазисудских органа. И овде се истиче да није увек лако разликовати која су питања правна а која се тичу само чињеничног стања. Међутим, подвлачи се да и у једном и у другом случају, по овом правном средству надлежни суд врши контролу законитости а не и целисходности.⁴³⁾

в. *Разлике између апелационе тужбе и правних средстава ревизије.* Радна група за проучавање рада управних трибунала у Квебеку је истакла следеће битне разлике између апелационе тужбе и правних средстава за ревизију:

1.а. Апелациона тужба је правно средство које мора бити прописано законом.

б. Правна средства ревизије имају свој извор и то је: common law. Није потребно да то законом буде прописано.

2.а. Закон изричито прописује који је суд надлежан да решава по апелационој тужби.

б. Решавање по правним средствима ревизије је у надлежности судова опште надлежности и то: Врховног суда (сем за quo warranto) и Савезног суда.

3.а. Није сложено кад се може подносити апелациона тужба јер су правила поступка више или мање прописана законом.

б. Правна средства ревизије су многобројна и није лако тачно утврдити ни услове за покретање спора, ни предмет сваког правног средства понаособ (евокација, mandamus, quo warranto, непосредна тужба за поништај и тд.). С друге стране, апелациона тужба може се поднети против Круне, што није увек случај код правних средстава ревизије.

4.а. Апелациона тужба по правилу овлашћује суд да потврди, поништи или преиначи побијану одлуку. У одређеним околностима овлашћује надлежни орган да донесе одређену одлуку.

б. По правним средствима за ревизију суд има иста овлашћења као и код апелационе тужбе али не може да донесе одлуку уместо органа чија се одлука побија.

5. Апелациона тужба, по правилу, овлашћује суд да контролише и законитост и целисходност побијане одлуке сем уколико је законом суд овлашћен да решава само о повреди правног основа и повреди надлежности, итд.⁴⁴⁾

д. *Тужба за извршење (le pourvoi en homologation).* И ово правно средство мора бити изричито прописано законом. Његова је улога двојака: да обезбеди извршење одлуке управе и да у извесној мери обезбеди покретање поступка за контролу Врховног суда о законитости одлука управе. Према једној пресуди Апелационог суда Квебека „Врховни суд

⁴³⁾ Op. cit., стр. 1061—1062.

⁴⁴⁾ Op. cit., стр. 1062—1064.

може одбити потврду оспоравање одлуке по тужби за извршење ако се докаже да је побијана одлука незаконита” и чак „може и поништити” ту одлуку. Посебно се истиче да тужба за извршење одлуке углавном има циљ да се дође и до принудног извршења. Међутим, ова тужба пружа могућност Врховном суду да врши и контролу законитости одлуке чије се извршење захтева поднетом тужбом.⁴⁵⁾

В. Ограничења правне заштите

Неопходно је поменути да се у правној литератури Канаде указује да у законима Уједињеног Краљевства и Канаде има одредаба парцијалног ограничења и одредаба тоталног ограничења правне заштите пред судом опште надлежности. Тако да законодавац, у тежњи да ограничи судску контролу рада управе, у многим законима у којима се управи дају широка овлашћења изричитим одредбама јасно ограничава ову судску контролу. По многим законима Уједињеног Краљевства прописано је да се одређени управни акти и одлуке управе могу нападати, углавном, у року од шест недеља, тако да се после тог рока не може користити ни једно правно средство. Посебно се истиче да су такве одредбе у праву Канаде скорашње и да их нема много. Међутим, и у праву Квебека као и у Уједињеном Краљевству има и парцијалних и тоталних ограничења судске контроле рада управе. По Законик у о грађанском поступку Квебека „ниједно ванредно правно средство нити друга привремена мера не може се применити према Круни” (члан 94b). С друге стране члан 100 истог Законика прописује: „нема места никаквом ванредном правном средству ни привременој мери против министра владе ове провинције, ни против службеног лица који делује по његовим инструкцијама да би га присилило да делује или да не делује у оквиру своје надлежности или овлашћења која су му дата неким законом провинције”.

Посебно се истиче да се овом одредбом на јасан начин желело да делатност централне управе Квебека не буде под контролом судова опште надлежности. Судија Врховног суда Bisson с разлогом подвлачи да је према члану 100 Законика о грађанском поступку „очигледно да никаква наредба не може бити издата против министра владе Квебека” и уз то је додао да „у савезним законима, нема одговарајуће одредбе члану 100 Законика о грађанском поступку Квебека”.⁴⁶⁾ Међутим, истиче се такође да сада није више таква ситуација ни по савезном законодавству посебно због тумачења датом за члан 2. новог Закона о Савезном суду.⁴⁷⁾

С друге стране и у праву Канаде као и у британском праву низ закона искључује контролу примене дискреционих овлашћења од стране судова опште надлежности.⁴⁸⁾

⁴⁵⁾ Op. cit., стр. 1064—1067.

⁴⁶⁾ Op. cit., стр. 1159—1162.

⁴⁷⁾ Op. cit., стр. 1162 — примедба 329.

⁴⁸⁾ Op. cit., стр. 1155—1159.

У праву Квебека постоје још и посебна ограничења контроле управе од стране судова опште надлежности:

1. Некад је искључено право на коришћење правног средства јер закон некад прописује да је орган управе или одговарајући суд искључиво надлежан да решава или се прописује да против одлуке ових органа нема правног лека.

2. Некад је искључено право на ревизију пред судом опште надлежности односно не могу се користити ни редовна правна средства ни ванредна правна средства ревизије.

3. Некад је искључено право надзора и преиначења побијане одлуке на које је, по правилу, Врховни суд овлашћен по члану 33 Закона о грађанском поступку Канаде.

Парцијална ограничења такође постоје у праву Канаде тако да се законом може искључити свако право на подношење правног лека судовима опште надлежности.

У другу групу органичења ове контроле рада управе од стране судова опште надлежности могу се уврстити случајеви кад се законом искључи право странке на коришћење редовних и ванредних правних средстава или право на жалбу пред апелационим судом.

У трећу групу ових ограничења судске контроле над радом управе улазе случајеви кад закон искључује право на ванредна правна средства пред судом опште надлежности.⁴⁹⁾ Посебно се указује да се према Законику о професијама (*Code des professions*) одлуке судова одређене професије не могу побијати жалбом. Поред тога тим Законом је још прописано да се ни једно ванредно правно средство пред судом опште надлежности предвиђено Законом о грађанском поступку не може користити против чланова одговарајућег сталешког трибунала који су у вршењу њихове службене дужности решавали по жалбама против одлуке дисциплинске комисије. Уколико је била донета каква одлука или наредба од стране наведених чланова трибунала Апелациони суд, по тужби, може ове одлуке и наредбе поништити. Истиче се да се на овај начин делатност сталешких трибунала потпуно ослобађа контроле суда опште надлежности. Посебно ограничење контроле управе од стране судова опште надлежности има у виду Закон о аграрном тржишту (*Loi des marchés agricoles*). По овом Закону одлуке одговарајуће Репије могу бити преиспитане и ревидиране само од стране гувернера у Савету односно извршног савета провинције (*le lieutenant-gouverneur en Conseil*). Поред тога ни *quo warranto*, ни *mandamus*, ни *certiorari* или *prohibition* не може се применити на Репију нити против њених чланова за њихову делатност при вршењу службене дужности.

Уколико је и било примене наведених правних средстава и донете одлуке по тим правним средствима суд ће их по тужби поништити.⁵⁰⁾

⁴⁹⁾ Оп. cit., стр. 1159—1166.

⁵⁰⁾ Оп. cit., стр. 1166—1168.

Г. Критика система контроле управе и предлози за реформу који су изражени у правној литератури Канаде

Из напред изложеног јасно следи да већ сажети инвентар правних средстава за заштиту права грађана у управном праву Канаде указује да систем ове заштите права није ни мало једноставан, него напротив веома сложен и са знатним тешкоћама за странке. С разлогом се истиче да систем заштите права и слобода грађана не би смео да паралише ни ти да доведе у опасност добро функционисање управног апарата. Стога се подвлачи да је значајно обезбедити грађанима правна средства против управе која су једновременно и ефикасна и одговарају посебним условима у којима управа врши своју делатност.⁵¹⁾

Као што је већ наведено у праву Канаде постоји и унутрашња управна контрола односно хијерархијска контрола и судска и квази судска и парламентарна контрола рада управе као и контрола коју, под одређеним условима може вршити Заштитник права грађана односно ombudsman. Међутим, у правној литератури Канаде се истиче да и поред тога постоји и неефикасност правних средстава и да садашње стање ствари не дозвољава потпуно остварење циљева због којих су правна средства утврђена.⁵²⁾

Овакав став заснован је углавном на следећим разлозима:

1. Пажљиво проучавање канадских закона, савезних и Квебека, указује да је законодавац учинио многе неусклађености дајући грађанима право на коришћење правних средстава против одлука које су донели управни органи и организације. Тако се, на пример, истиче да је у Квебеку следећа ситуација: „Неке се одлуке могу нападати правним средствима; неке су правноснажне односно не могу се нападати. Нека правна средства су чисто хијерархијска управна средства. Друга се подносе судовима опште надлежности. Нека се правна средства могу користити пред судом само после претходног коришћења правног средства у управном поступку, а друга и без тога. Неке су одлуке управе извршне као и судске одлуке; друге одлуке морају бити потврђене од одређеног органа.

2. Ревизија аката и одлука управе путем коришћења правних средстава ревизије скопчана је са веома великим трошковима за странке, носи собом многе неизвесности на плану права и ствара велику правну несигурност.

3. Под све већим притиском управе законодавац настоји да ограничи што више судску контролу законитости рада управе. Стога се у том циљу, законима установљавају многобројни органи и организације или управни трибунали којима се поверавају широка овлашћења судске или квази судске природе. Подвлачи се такође да многи адвокати, па чак и

⁵¹⁾ Op. cit., стр. 1543.

⁵²⁾ Op. cit., стр. 1543.

судије, немају поверење у ове организације и управне трибунале и теже да овим органима наметну правила судског поступка, што у многим случајевима штети ефикасности рада тих органа контроле. Све то доприноси да та ситуација може бити доста неизвесна за странке.⁵³⁾ Стога се истиче: „Воља законодавца да учини комисију господарем свог поступка, како то произилази из одредбе члана 115 Законика о раду сигурно не укључује да ова (комисија), у погледу поступка мора интегрално саобразити свој поступак према прописаном поступку или устаљеној пракси у погледу поступка коју примењују судови опште надлежности”.⁵⁴⁾

4. Указује се да начело *rule of law* односно начело законитости по коме је управа подвргнута закону и с друге стране такође подвргнута и контроли суда, јер је суд овлашћен да примењује и тумачи закон,⁵⁵⁾ све више у праву Канаде показује тенденцију да суд има дискреционо право да ли ће да цени да ли је било повреде овог начела. Наиме, наводи се, да су све бројнији примери да грађани не могу бити сигурни да ли ће суд вршити контролу да ли је управа незаконито вршила своју делатност. Указује се, да „доста често, критериј да ли ће суд интервенирати зависи од тумачења које суд даје неким изразима, тако да суд није обавезан да врши ову контролу законитости него о томе одлучује по слободној оцени да ли ће вршити ову контролу. Ово дискреционо овлашћење суда у многоме повећава велику неизвесност грађана у погледу очекиваних резултата и ствара велику несигурност.”⁵⁶⁾

5. Помиње се такође примедба да у свим државама у којима је у примени *rule of law*, овлашћења суда опште надлежности у погледу оцене законитости рада управе су доста ограничена. Тако у Канади и Квебеку судови цене само законитост а не и целисходност одлука управе.

Сви ови и други разлози доводе до опште сагласности израженој у правној литератури Канаде и у извештају Краљевске анкетне комисије о грађанским правима да је потребно вршити реформу система правних средстава за заштиту права грађана.⁵⁷⁾

У вези са тим евентуалним реформама указује се да би прво било потребно извршити реформу у систему ванредних правних средстава и установити у тој материји јединствени и једноставан поступак тако да не би било више великог броја ванредних правних средстава него само једно под називом „*захтев за ревизију*”⁵⁸⁾

Као друга реформа коју би евентуално вредело учинити помиње се да би било целисходно да странке, по правилу, имају право да пред судом опште надлежности могу нападати у жалбеном поступку одлуке управних органа и управних трибунала тако да се престане са неуједначе-

⁵³⁾ Op. cit., стр. 1544—1547.

⁵⁴⁾ Op. cit., стр. 1546 и примедба бр. 14 стр. 1546.

⁵⁵⁾ Op. cit., стр. 1100.

⁵⁶⁾ Op. cit., стр. 1547.

⁵⁷⁾ Op. cit., стр. 1547—1548.

⁵⁸⁾ Op. cit., стр. 1550—1553.

ним системом у коме се неке одлуке могу нападати пред судом а неке не могу; или да се против неких може користити правно средство пред судом само ако је претходно поднета жалба у управном поступку, а да за неке друге одлуке то није услов, итд.⁵⁹⁾

Трећа реформа која се предлаже има у виду систематизацију поступка пред разним органима и управним судовима Канаде и Квебека па се стога истиче: „закони мало посвећују пажње поступку; они су допуњени уредбама и нарочито праксом која се веома разликује што зависи од органа који је примењује; често је тешко добити чак приближну представу о томе и кад се консултују статути и службене новине; само пракса може обавестити странке о томе, али пракса једне категорије управних органа не може дати обавештења која важе за поступак код друге комисије (односно органа). Важна питања као што су вођење анкете и испитни поступак, право странке да учествује у саслушању сведока и оспорава њихов исказ, решава се на различите начине зависно од комисије (односно органа) или регије у којој се налази”.

У закључку овог гледишта се истиче: „према томе указује се као веома важно да закон о управном поступку буде израђен и изгласан од Парламента Канаде и Квебека. Имајући у виду разноврсност управних органа, овај закон, свакако не би смео садржати сувише прецизне и детаљне одредбе. Овај би закон морао прописати мали број одредаба које би сваки орган морао поштовати ради заштите права и слободе странака, остављајући сваком органу да припреми специфичне прописе којима ће утврдити своја правила поступка”.⁶⁰⁾

Међутим, поред ових захтева за реформом у погледу поступка указује се и на потребу реформе у погледу надлежности судова који врше контролу рада управе. Стога се предлаже установљавање управног судства издвојеног од судова опште надлежности. Према овом гледишту ови управни судови у чијем би саставу били адвокати, судије и професори који имају велико искуство у примени правила управног права као и високи службеници који познају проблеме управе, могли би много лакше него судови опште надлежности обезбедити правилну примену правила управног права. Подвлачи се такође да би установљавање управног судства омогућило развој управног права Канаде и Квебека. Посебно се указује да то управно судство не би било везано традицијом у погледу поступка па би стога могло утврдити једноставна правила поступка која уз то не би излагала странку великим трошковима. Стога се предлаже да би ови управни судови Савезни и у Квебеку могли имати тројаку надлежност:

1. Општу надлежност, некад првостепену, а некад другостепену у управном спору о законитости против сваког акта или одлуке управе;

⁵⁹⁾ Op. cit., стр. 1553—1554.

⁶⁰⁾ Op. cit., стр. 1554—1555.

2. Надлежност да решава по жалбама против многобројних одлука органа и организација или управних трибунала (реч је о квазисудским органима) кад то пропише Парламент, и

3. Надлежност да решава о споровима за накнаду штете у материји управних уговора и одговорности јавних служби.⁸¹⁾

По истом овом гледишту установљаване управног судства у Канади и Квебеку допринело би да се систем управног права сагледа у целини како би се могао што више рационализовати и учинити што повезанијим и уједно омогућити да динамички развој управног права буде што више у складу са потребама живота.⁸²⁾

Предлажу се такође и реформе у погледу улоге Парламента као органа који врши контролу рада управе. Истиче се да Парламент све више има функцију контроле. Међутим, традиционална средства постављањем питања министру у скупштини нису више довољна. Ради постизања ефикасности ове контроле парламентарне комисије које врше контролу рада управе морале би имати довољан број стручњака који би омогућили комисији да врши што сигурнију контролу. Посебно се предлаже да би било целисходно да Парламент Квебека установи сталну комисију чија би улога била да буде „пас чувар“ над вршењем уредбодавних овлашћења која управа све више добија.

С друге стране, предлаже се још да се у праву Канаде установи Заштитник грађана односно омбудсман као што је то већ урађено у праву Квебека. Посебно се истиче да омбудсман као нова институција увелико омогућује да се ускладе потребе и нови неопходни захтеви брзе и ефикасне управе са идеалом правде засноване на слободи и достојанству личности. Поред тога се истиче „заштита права и слободе грађана у односу према делатности управе, почива коначно, на постојању савесне јавне службе, будне штампе и просвећеног јавног мњења“. Посебно се још истиче „уколико се жели да избегне да читав један део грађана буде лишен коришћења правних средстава у судском поступку која стоје на расположењу грађанима, неопходно је да се установи режим правне помоћи за неуке странке.“⁸³⁾

Д. Правна средства за заштиту права службеника

Ваља имати у виду да су у праву Канаде и Квебека предвиђена и посебна правна средства којима службеници могу штитити своја права и интересе. Ова правна средства постоје пре свега у оквиру управе у облику жалбе уколико сматрају да су ова права повређена неправилним од-

⁸¹⁾ Op. cit., стр. 1557—1558.

⁸²⁾ Op. cit., стр. 1560.

⁸³⁾ Op. cit., стр. 1568—1570.

лукама министра (на пример код постављења приликом конкурса; код унапређења, итд.). Постоје такође и правна средства која се могу користити пред квази судским органима односно кад су повређена права утврђена Законом о раду (Code du travail) и Законом о јавној служби (Loi de la fonction publique). И најзад, постоје редовна и ванредна правна средства предвиђена општим правом која могу под одређеним условима користити и службеници уколико сматрају да је управа незаконито поступила и повредила њихово право. Ова се правна средства, као што је већ напред наведено, могу користити пред судом опште надлежности или користити посебна заштита права од стране органа контроле парламентарног карактера (на пример омбудсман).⁶⁴⁾

Уместо закључака

Из претходног излагања може се приметити да је систем правних средстава за заштиту права грађана у праву Канаде и Квебека доста сложен и да је тешко дати потпуно јасну слику и детаљно изложити цео систем, јер и поред овде изложеног имало би још доста шта да се каже о осталим појединостима овог сложеног система. Међутим, може се одмах уочити да сложеност система указује и на његове мане и његове недостатке које и сама правна литература Канаде и Квебека истиче и стога поставља захтев за реформом овог система.

Посебно се наглашава да је контрола рада управе кад врши дискрециона овлашћења доста ограничена и то посебно судска контрола.

Најзад, наглашава се такође да коришћење правних средстава због сложености излаже странке доста великим трошковима. Може се приметити да се у правној литератури Канаде и Квебека све више јављају тенденције које воде и установљавању управних судова.

⁶⁴⁾ Op. cit., Том I, стр. 392—422 и стр. 422—448.

LEGAL REMEDIES FOR THE SEFEGUARD OF THE RIGHTS OF CITIZENS IN THE LAWS OF CANADA AND QUEBEC

The author states that there are many legal remedies in the laws of Canada and Quebec for the safeguard of the parties rights from illegal administrative acts, decisions, and other actions issued or taken by administrative bodies (organs). The author then goes on to describe the system of these remedies specifying the conditions under which they may be used in administrative procedure in Parliament or in the courts. There follows a critical appraisal of the system of supervision over the administration, citing suggestions published in Canadian legal literature for the improvement of this protection (safeguard). It is stated that system is very complex and that demands for its reform can also be found in their legal literature. These demands, for instance, establish the necessity of a uniform administrative procedure. On the other hand, it is pointed to the fact that in Canadian law certain decisions of the administration can be disputed in court while others can not; certain remedies are hierarchic administrative remedies; some can be submitted to the court immediately after utilisation of the legal remedy in the administrative procedure, while others are taken directly to the courts. It is especially emphasised that it would be necessary to reform the system of extraordinary (special) legal remedies and establish in that domain a uniform and simple system, reducing their number to one only — the appeal for review.

Finally, the author mentions the appearance of tendencies in favour of the establishment of administrative judiciary in the laws of Canada and Quebec.