

**Др Бојан Божовић,**  
Судија Основног суда у Новом Саду

UDK: 349.3:341.176(4)

## **ЗАШТИТА СОЦИЈАЛНО-ЕКОНОМСКИХ ПРАВА ПРЕД АДМИНИСТРАТИВНИМ ТРИБУНАЛОМ САВЕТА ЕВРОПЕ**

**Апстракт:** У раду се разматра организација Административног трибунала Савета Европе, као специјализованог радног и социјалног суда за службенике ове интернационалне организације, те процедура заштите социјално-економских права пред њим, као и мотиви институционализације административног трибунала, при чему се указује на предности и мане његовог устројства и функционисања. Посебан нагласак је стављен на судску праксу трибунала, која је створила својеврсно прецедентно право, те на методе тумачења права приликом решавања радних и социјалних спорова, пре свега циљни метод, као и на коришћење правних стандарда судске праксе Европског суда за људска права од стране административног трибунала, а све наведено са циљем стварања узорног модела за домаће радно и социјално судство, у смислу подизања квалитета заштите социјално-економских права путем унапређења судске праксе.

**Кључне речи:** социјално-економска права, радни и социјални спор, Административни трибунал Савета Европе.

---

\* e-mail: bojan.bozovic@ns.os.sud.rs

Рад примљен: 14.06.2017.

Рад прихваћен: 26.06.2017.

## **1. Увод**

Савремене друштвене односе у значајној мери дефинише процес глобализације, која условљава раст броја међународних организација и тенденцију ширења њихове надлежности, што за последицу има стално повећање броја запослених у тим организацијама, те се оправдано поставља питање заштите социјалних и економских права јавних службеника у међународним организацијама, при чему треба имати у виду да се ваљана заштита права не може остварити без адекватних судских процедура, а најделотворнија судска заштита социјално-економских права се остварује кроз специјализовано судство за решавање радних и социјалних спорова.

У европским оквирима једна од најзначајних међународних организација свакако јесте Савет Европе, а правосудна институција која штити социјално-економска права запослених који су у радном односу са том интернационалном европском организацијом јесте Административни трибунал Савета Европе, који решава радне и социјалне спорове наведених јавних службеника и њиховог послодавца. При чему, радни спорови, као посебна врста друштвених сукоба произашлих из вршења подређеног рада и остваривања права у вези са таквим радом, и социјални спорови, као посебна врста друштвених сукоба произашлих из стања социјалне потребе и остваривања права на социјалну престајацију, због своје наглашене социјалне димензије представљају суштински извор настанка, постојања и функционисања Административног трибунала, у смислу нужне реакције Савета Европе, као организације која је један од стубова европског социјалног модела, због чега и на личном примеру треба да покаже приврженост идеји социјалне демократије, социјалне правде и заштите од дискриминације. Поред тога, један од мотива увођења Административног трибунала свакако јесте и обезбеђивање имунитета Савету Европе од судског процесуирања у националним правосудним системима, у смислу забране утврђивања радноправне одговорности Савета Европе према његовим јавним службеницима пред националним судовима, односно Савет Европе је институционализацијом Административног трибунала, као својеврсног радног и социјалног суда, одговорио на примедбе које су му упућиване да његови јавни службеницима не уживају право на приступ суду, као битне компоненте права на правично суђење, заштићеног одредбама Европске конвенције.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> А.М. Thevenot-Verner, „L'érosion de l'obligation, pour les Etats membres, de garantir le droit d'accès au juge au sein des organisations internationales ?“, *Chronique Droit*

## 2. Организација и поступак пред трибуналом

Административни трибунал је независна правосудна институција Савета Европе, основана 1965. године, са седиштем у Стразбуру, надлежна за решавање радних и социјалних спорова између запослених у институцијама Савета Европе и њихових послодаваца, као и за решавање радних и социјалних спорова између запослених у институцијама које су у вези са Саветом Европе и њихових послодаваца, под условом да такве институције уговоре надлежност Административног трибунала са Саветом Европе, као што је то учинила Развојна банка Савета Европе.<sup>2</sup> Речју, Административни трибунал је радни и социјални суд за јавне службенике Савета Европе.

У раду овог трибунала учествује шесторо судија и то: председник већа и заменик председника већа, које бира Европски суд за људска права, међу лицима који врше или су вршили судијску функцију у државама чланицама Савета Европе или у неком другом међународном судском телу, са изузетком активних судија Европског суда; као и двоје чланова већа и двоје заменика чланова већа, које бира Комитет министара Савета Европе, међу правницима или другим лицима од угледа, са великим искуством у области управе. Административни трибунал суди у већу од троје професионалних судија, којима мандат траје три године, а судије морају бити држављани различитих држава чланица.<sup>3</sup>

Административни трибунал има своју стручну службу, секретаријат, који се састоји од секретара и заменика секретара, које бира Генерални секретар Савета Европе након консултација са председавајућим трибунала, а који пружају сваку врсту стручно-техничке помоћи судијама трибунала и представљају канал комуникације са трибуналом, при чему су за свој рад одговорни искључиво трибуналу.<sup>4</sup>

Судском поступку пред Административним трибуналом претходи обавезна фаза претходног управног поступак зарад покушаја мирног решења спора (*administrative-complaint stage*). Уколико покушај мирног

---

*International Public*, 2015; A.M. Thevenot-Verner, *The right of staff members to a Tribunal as a limit to the jurisdictional immunity of international organisations in Europe*, [http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/Article\\_AMTW\\_2014.pdf](http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/Article_AMTW_2014.pdf), 24.06.2017.

<sup>2</sup> [http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/Article\\_Tribunal\\_en.pdf](http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/Article_Tribunal_en.pdf), 05.06.2017; [http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/accord\\_TACE\\_BDCE.pdf](http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/accord_TACE_BDCE.pdf), 25.06.2017.

<sup>3</sup> *Statute of the Administrative tribunal of the Council of Europe - Statute*, чл. 1 – 3, [http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/WCD/status\\_en.asp](http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/WCD/status_en.asp), 20.06.2016.

<sup>4</sup> *Rules of procedure of the Administrative tribunal of the Council of Europe - Rules of procedure*, чл. 3 – 6, [http://www.coe.int/t/administrativetribunal/WCD/rules\\_en.asp](http://www.coe.int/t/administrativetribunal/WCD/rules_en.asp), 26.06.2017.

решења спора не успе, судски поступак пред трибуналом се покреће тужбом, која се мора подићи у преклузивном року од 60 дана, при чему подносилац тужбе мора доказати правни интерес за вођење спора, како би се трибунал упустио у мериторно одлучивање, а у супротном ће тужба бити одбачена, при чему није предвиђено обавезно адвокатско заступање и таксе се не наплаћују. Тужба нема суспензивно дејство, али Генерални секретар Савета Европе може одложити дејство оспореног акта.<sup>5</sup>

Судски поступак се састоји од две фазе: писане и усмене. У току писане фазе странке размењују поднеске у којима износе своја правна схватања и указују на битне чињенице, а у прилогу тих поднесака достављају релевантну писану документацију и предлажу извођење других доказа, при чему трибунал странкама, посебно Генералном секретару Савета Европе, као представнику послодавца, одређује кратке рокове за предузимање ових процесних радњи. Усмена фаза подразумева, по правилу, обавезно одржавање усмене и јавне расправе, на којој се изводе докази саслушањем странака и сведока, те спровођење вештачења, као и читање писаних исправа, при чему трибунал има овлашћења да тражи од странака да доставе додатну документацију која је битна за пресуђење. У току судског поступка треће заинтересовано лице, које докаже свој правни интерес да учествује у спору, може ступити у поступак у својству умешача, а веће трибунала може одлучити да споји више сродних поступака у један. Након спроведеног доказног поступка трибунал закључује расправу, те приступа фази већања у којој се пресуда доноси већином гласова чланова већа, а након тога трибунал објављује и доноси одлуку, при чему се препис пресуде са образложењем доставља странкама. Против пресуда трибунала није предвиђено право на жалбу.<sup>6</sup>

### **3. Судска пракса трибунала**

Меродавно право које примењује Административни трибунал јесте позитивно право Савета Европе, које се тумачи у духу општеприхваћених правних принципа, сагласних принципа националних правних система и међународне праксе у области службеничког права, као и судске праксе у погледу муђународних јавних службеника.<sup>7</sup>

Судска пракса трибунала се углавном бавила класичним питањима радног и социјалног права, као што су оцена законитости престанка

---

<sup>5</sup> *Statute*, чл. 5, *Rules of procedure*, чл. 11 - 13

<sup>6</sup> *Statute*, чл. 9 – 12, *Rules of procedure*, чл. 14 - 37

<sup>7</sup> [http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/Article\\_Tribunal\\_en.pdf](http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/Article_Tribunal_en.pdf), 05.06.2017.

радног односа и премештаја запослених, утврђивање радноправног статуса запослених на одређено време, исплата примања из радног односа, стицање права на новчана давања из система социјалне сигурности, дискриминација на раду и у вези са радом и сл. У вези са наведеним, битно је истаћи да иако пресуде Административног трибунала не подлежу контроли од стране Европског суда за људска права Савета Европе, одлуке трибунала свакако треба да буду у складу са судском праксом Европског суда, обзиром да достигнути ниво заштите права од стране Европског суда, посебно права на правично суђење, по природи ствари треба да уживају и јавни службеници Савета Европе.<sup>8</sup> Да би се добио одговор на питање да ли је судска пракса трибунала дорасла таквом задатку потребно је анализирати пресуде трибунала.

Наиме, у предмету *Касанди против Гуввернера Развојне банке Савета Европе*<sup>9</sup> тужила је била службеник Развојне банке Савета Европе у радном односу на одређено време од три године, као пробном периоду, а заснивање радног односа на неодређено време зависило је од оцена њених посредно и непосредно надређених. У конкретном случају, тужила је тврдила су лоше оцене које је добила за свој рад у банци последица дискриминације, а коју је условила њена критика на рад свог надређеног, тј. критике коју је упутила на однос надређеног према њој и њеном раду, при чему су лоше оцене резултат писаног мишљења које је њен надређени дао за њен рад, а које мишљење је значајно промењено у негативном смислу након предметних критика. Са друге стране, тужена банка је оспоравала такве наводе тужилачке стране и изнела је правно схватање да трибунал не може залазити у поље дискреционе оцене послодавца. Међутим, Административни трибунал се изјаснио да у конкретном случају постоји психичко узнемиравање и дискриминација на раду, обзиром на утврђење да је надређено лице приликом оцењивања подређеног радника прекорачило своја дискрециона овлашћења, односно да оцењивање није извршено на објективан начин, у складу са прописаним критеријумима, већ су оцене дате волунтаристички и самовољно, а све као последица факта да је подређени службеник, лице које је оцењивано, изнело примедбе на начин рада свог надређеног, односно лица које је оцењивало.

---

8 G. Malinverni, „The Relationship between the Council of Europe Administrative Tribunal and the European Court of Human Rights“, *The future of international administrative law: Harmonization? Fragmentation? Dialogue?* , The 20<sup>th</sup> Anniversary of the International Monetary Fund Administrative Tribunal, 2014.

9 *Appeal No. 563/2015 - Gyorgyi KACSANDI (III) v. Governor of the Development Bank of the Council of Europe, Decision of the Administrative Tribunal of 26 April 2016.*

У предмету *Р. В. против Гувернера Развојне банке Савета Европе*<sup>10</sup> тужилац је био службеник Развојне банке Савета Европе, против којег је вођен дисциплински поступак, у оквиру којег поступка је утврђено да је тужилац одговоран за један од више дисциплинских престапа који су му стављани на терет и то за преступ у вези са непоштовање радног времена, због чега му је Гувернер Развојне банке изрекао санкцију престанка радног односа. У току овог радног спора пред трибуналом тужилачка страна је између осталог истицала да је интерна комисија банке, која је спровела дисциплински поступак, предложила блажу радноправну санкцију, а да се гувернер оглушио о такву препоруку, изричући најстрожију санкцију, те је на тај начин суштински обесмислио рад комисије и њену улогу у утврђивању одговорности. Са друге стране, тужена је своје аргументе пре свега базирала на чињеници да је гувернер, отказујући уговор о раду тужиоцу, искористио своја дискрециона овлашћења и да мишљење комисије није обавезујуће за њега. На крају, Административни трибунал је поништио оспорено решење о отказу, те заузео став да се престанак радног односа, као најстрожија дисциплинска мера, може применити само код најтежих повреда радних обавеза, односно да није разумно и легитимно применити такву радноправну санкцију за дисциплинске преступе малог значаја.

У предмету *Андреи против Генералног секретара Савета Европе*<sup>11</sup> тужила је била службеница Савета Европе, а разлог за тужбу је био ускраћивање права на породичну пензију њеним ћеркама због тога што је тужила у моменту смрти бившег супруга, оца њених ћерки, била разведена од истог. У конкретном случају, тужила је тврдила да су њене ћерке дискриминисане због рестриктивног језичког тумачења релевантних норми које регулишу пензијско осигурање службеника Савета Европе, а којим одредбама је предвиђено право на породичну пензију деци службеника чији преминули супружник није био запослен у Савету Европе, при чему је навела да је такво тумачење противно и одредбама Европске конвенције, док је са друге стране тужени истицао да приликом доношења појединачног акта нема овлашћења да проширује опште одредбе система пензијског осигурања. Административни трибунал је у овој ситуацији прво проширио меродавно право на општеприхваћене правне принципе у међународним организацијама, те се изјаснио да право на породичну пензију не сме бити ускраћено детету

---

<sup>10</sup> *Appeal No. 521/2011 - R. V. (II) v. Governor of the Council of Europe Development Bank, Decision of the Administrative Tribunal of 26 September 2012.*

<sup>11</sup> *Appeal No. 155/1989 - ANDREI v. Secretary General, Decision of the Appeals Board of 21 September 1989.*

из ванбрачне заједнице у односу на дете чији су родитељи били у браку у моменту смрти једног од њих, ако су испуњени сви остали услови за остваривање тог права, јер такво разликовање нема разумно оправдање и легитиман циљ. Дакле, трибунал је дао предност екстензивном циљном методу тумачења права, по угледу на судску праксу Европског суда, зарад делотворне заштите социјално-економских права.

У предмету *Ористанцио против Гувернера Развојне банке Савета Европе*<sup>12</sup> тужила, службеник Развојне банке Савета Европе, оспорила је законитост и правилност свог распоређивања на ново радно место, а након организационих промена у банци и доношења нове схеме радних места, тврдећи да је она премештајем на ново радно место суштински дисциплински санкционисана, јер су послови тог радног места нижег степена сложености и одговорности у односу на послове које је обављала пре премештаја. Насупрот тим наводима, тужена је свој став пре свега базирала на чињеници да је ново радно место на које је тужила распоређена након реорганизације банке истог ранга са ранијим радним местом тужиле. Међутим, Административни трибунал је током судског поступка утврдио да иако је ново радно место тужиле формално истог ранга са њеним ранијим радним местом, исто суштински обухвата послове значајно нижег степена сложености и одговорности у односу на домен послова радног места тужиле пре реорганизације, одакле произлази да се у конкретном случају ради о прикривеној деградацији службенице, а које распоређивање представља незаконито понашање послодавца, те је на тај начин трибунал још једном поставио границе дискреционих овлашћења, тј. организационе власти послодавца у радном односу.

У предмету *Хоп против Генералног секретара Савета Европе*<sup>13</sup> тужилац је био кандидат за службеника Савета Европе, који је подигао тужбу сматрајући да су његова права по основу рада повређена приликом спровођења конкурса за избор јавног службеника ове међународне организације. Наиме, тужилац је истакао да му је ускраћена могућност да покаже своја знања и вештине тиме што није позван на непосредни интервју, већ је елиминисан одмах након извршеног писаног тестирања путем интернета. Са друге стране, тужена је истакла да тужилац није показао довољна знања и вештине на писаном тесту, те да због тога није ушао у ужи круг кандидата за интервјуисање, признајући да

<sup>12</sup> *Appeal No. 565/2015 – Maria-Lucia ORISTANIO (II) v. Governor of the Council of Europe Development Bank, Decision of the Administrative Tribunal of 29 January 2016.*

<sup>13</sup> *Appeal No. 522/2012 – Tilman HOPPE v. Secretary General, Decision of the Administrative Tribunal of 12 April 2013.*

предметни интернет тест није део обавезне процедуре пријема нових јавних службеника, али наглашавајући квалитет теста и практичне стране таквог начина провере знања. Административни трибунал је у овом случају заузео став да, без обзира на употребну вредност писаног тестирања путем интернета, Савет Европе не сме да крши императивне прописе који прописују обавезне кораке приликом избора његових будућих јавних службеника, у конкретној ситуацији непосредног усменог интервјуа, јер се на тај начин ствара неприхватљива опасност од елиминације високо стручних кадрова.

#### **4. Закључак**

Развојни пут социјално-економских права је био такав да им је, као правима друге генерације, прво оспораван карактер основних права,<sup>14</sup> а потом је вођена жива расправа да ли ова социјално-економска права треба да се окарактеришу као аспирације или као права која могу да се имплементирају кроз судске одлуке,<sup>15</sup> односно да ли су ова права утужива. У контексту те расправе и налажења правог одговора значајна је чињеница да је Савет Европе, попут Европске уније<sup>16</sup> и других најзначајнијих међународних организација, институционализовао специјализовано судство за решавање радних и социјалних спорова својих службеника, оснивањем Административног трибунала.

Административни трибунал, као радни и социјални суд Савета Европе, у процедуралном смислу је устројен на општеприхваћеним приципа радног и социјалног судства у европским оквирима и то пре свега на начелу хитности решавања радних и социјалних спорова, те материјалне доступности специјализованог судства за заштиту социјално-економских права и давања предности методу мирења, односно приоритета компромисног решења спора, као и на начелима усмености, контрадикторности и јавности, зарад утврђивања материјалне истине, са изузетком начела двостепености, обзиром да није предвиђена жалба против одлука трибунала. Међутим, то се не може рећи и за организационо устројство трибунала, јер у раду судског већа није спроведено начело трипартизма, обзиром да су сви чланови већа професионалне судије, односно да у истима нема представника

---

14 В. Димитријевић *et al.*, *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд 2007, 306-309.

15 J. King, *Judging social rights*, Cambridge University press, Cambridge – New York 2012, 3-8.

16 А. Чавошки, А. Кнежевић-Бојовић, Д. Поповић, *Европски суд правде*, Институт за упоредно право, Београд 2006, 128-132.



јавних службеника о чијим социјално-економским правима се одлучује, те се може закључити да у том смислу трибуналу мањка социјалне демократије, што није без значаја, имајући у виду да је Савет Европе један од стубова европског социјалног модела, те је оправдано очекивање да у свом унутрашњем устројству спроведе основна начела и вредности које као захтеве поставља пред државе чланице, у циљу афирмисању основних социјалних права.

Кроз анализу пресуда Административног трибунала уочава се да је овај радни и социјални суд Савета Европе, попут Европског суда, створио своје прецедентно право, те да је његова судска пракса део меродавног права које трибунал примењује, односно да је део правног режима за решавање радних и социјалних спорова јавних службеника, што је значајно са аспекта заштите права на правично суђење, у смислу једнаког поступања у истим или истоверним стварима, али и са аспекта хитности решавања спорова, јер уједначеност судских одлука по одређеним спорним правним питањима у многоме утиче на проценат мирног решавања спорова, па самим тим и на брзину решавања спорова. У вези са тим, може се закључити да Административни трибунал обилато употребљава циљни метод тумачења права, дајући предност духу норме у односу на њен језички израз, односно да се користи правним стандардима које је изродила богата судска пракса Европског суда, у циљу делотворне заштите социјално-економских права, што треба да буде својеврсна смерница нашем правосуђу приликом решавања радних и социјалних спорова, јер судска пракса мора да покаже посебан сензибилитет за ову врсту спорова и да се труди да изнађе дубљи смисао норми јавног социјалног поректа. Такође, трибунал својим поступањем у судским поступцима даје узоран пример давања већег значаја начелу материјалне истине приликом утврђивања чињеница битних за решавање радних и социјалних спорова.

### **Литература и извори**

Димитријевић В. *et al.*, *Међународно право људских права*, Београдски центар за људска права, Београд 2007, 306-309.

King J., *Judging social rights*, Cambridge University press, Cambridge – New York 2012, 3-8.

Malinverni G., „The Relationship between the Council of Europe Administrative Tribunal and the European Court of Human Rights“, *The future of international administrative law: Harmonization? Fragmentation? Dia-*

*logue? , The 20<sup>th</sup> Anniversary of the International Monetary Fund Administrative Tribunal, 2014.*

Thevenot-Verner A.M., „L'érosion de l'obligation, pour les Etats membres, de garantir le droit d'accès au juge au sein des organisations internationales ?“, *Chronique Droit International Public*, 2015.

Thevenot-Verner A.M., *The right of staff members to a Tribunal as a limit to the jurisdictional immunity of international organisations in Europe*, [http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/Article\\_AMTW\\_2014.pdf](http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/Article_AMTW_2014.pdf), 24.06.2017.

Чавошки А., Кнежевић-Бојовић А., Поповић Д., *Европски суд правде*, Институт за упоредно право, Београд 2006, 128-132.

[http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/Article\\_Tribunal\\_en.pdf](http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/Article_Tribunal_en.pdf), 05.06.2017.

[http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/accord\\_TACE\\_BDCE.pdf](http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/accord_TACE_BDCE.pdf), 25.06.2017.

*Statute of the Administrative tribunal of the Council of Europe*, [http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/WCD/status\\_en.asp](http://www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/WCD/status_en.asp), 20.06.2016.

*Rules of procedure of the Administrative tribunal of the Council of Europe*, [http://www.coe.int/t/administrativetribunal/WCD/rules\\_en.asp](http://www.coe.int/t/administrativetribunal/WCD/rules_en.asp), 26.06.2017.

*Appeal No. 563/2015 - Gyorgyi KACSANDI (III) v. Governor of the Development Bank of the Council of Europe, Decision of the Administrative Tribunal of 26 April 2016.*

*Appeal No. 521/2011 - R. V. (II) v. Governor of the Council of Europe Development Bank, Decision of the Administrative Tribunal of 26 September 2012.*

*Appeal No. 155/1989 - ANDREI v. Secretary General, Decision of the Appeals Board of 21 September 1989.*

*Appeal No. 565/2015 – Maria-Lucia ORISTANIO (II) v. Governor of the Council of Europe Development Bank, Decision of the Administrative Tribunal of 29 January 2016.*

*Appeal No. 522/2012 – Tilman HOPPE v. Secretary General, Decision of the Administrative Tribunal of 12 April 2013*

**Bojan Bozovic,**  
*Judge of The Municipal Court of Novi Sad*

***PROTECTION OF SOCIAL AND ECONOMIC  
RIGHTS BEFORE THE ADMINISTRATIVE  
TRIBUNAL OF THE COUNCIL OF EUROPE***

***Summary***

*The work elaborates organization of the Administrative Tribunal of the Council of Europe as a specialized labor and social court for clerks and administrative staff of this international organization, procedure of social and economic rights protection before it, as well as motives for its establishment and institutionalization, where advantages and disadvantages of its enactment and operations are specifically pointed out. Special attention has been given to the practice of the Tribunal which has created a distinctive case law. Methods of law interpretation in solving social and economic cases was addressed, in particular the interpretation of law by its aim, as well as using legal standards from the European Court of Human Rights case law by the Tribunal. All the above mentioned deliberations were made in pursue of creating a role model for national labor and social judiciary, with the single purpose of improving the quality of the protection of social and economic rights by improving domestic case law.*

***Keywords:*** *social and economic rights, labor and social dispute, The Administrative tribunal of the Council of Europe.*