

Факултет Правни

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

(Број захтева)

Веће научних области правно-економских наука
(Назив већа научне области коме се захтев упућује)

(Датум)**ЗАХТЕВ****за давање сагласности на реферат о урађеној докторској дисертацији**

Молимо да, сходно члану 46. ст.5. тач. 4. Статута Универзитета у Београду ("Гласник Универзитета", број 131/06), дате сагласност на реферат о урађеној докторској дисертацији кандидата

Катарине (Никола) Голубовић

(име, име једног од родитеља и презиме)

КАНДИДАТ **Катарина (Никола) Голубовић**

(име, име једног од родитеља и презиме)

пријавио је докторску дисертацију под називом: „Европски стандарди правичности у управном законодавству и пракси“

из научне области: УправноправнаУниверзитет је дана 15. 4. 2014. својим актом под бр. 02-03-61206-1701/2-14 дао сагласност на предлог теме докторске дисертације која је гласила: „Европски стандарди правичности у управном**законодавству и пракси“**

Комисија за оцену и одбрану докторске дисертације кандидата

Катарине (Никола) Голубовић

(име, име једног од родитеља и презиме)

образована је на седници одржаној 23. марта 2015. одлуком факултета под бр. 04-650/2, у саставу:

Име и презиме члана комисије

звање

научна област

1. Проф. др Стеван Лилић редовни професор у пензији Управноправна2. Проф. др Предраг Димитријевић редовни професор Управноправна3. Проф. др Добросав Миловановић ванредни професор Управноправна

Наставно-научно веће факултета прихватило је извештај Комисије за оцену и одбрану докторске дисертације на

седници одржаној дана 29. јуна 2015. године

ДЕКАН ФАКУЛТЕТА

Проф. др Сима Аврамовић

- Прилог: 1. Извештај комисије са предлогом.
 2. Акт Наставно-научног већа факултета о усвајању извештаја.
 3. Примедбе дате у току стављања извештаја на увид јавности, уколико је таквих примедби било.

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ
НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ

Предмет: *Реферат о завршеној докторској дисертацији*

На седници одржаној 23. марта 2015. године, Наставно-научно веће Правног факултета Универзитета у Београду одредило нас је за чланове Комисије за преглед и оцену докторске дисертације кандидата **Катарине Н. Голубовић**, МА, LLМ, под називом „**ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ ПРАВИЧНОСТИ У УПРАВНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ И ПРАКСИ**“. У том својству подносимо Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду следећи

РЕФЕРАТ О ЗАВРШЕНОЈ ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

1. Основни подаци о кандидату и дисертацији

1.1. Основни подаци о кандидату

Катарина Голубовић (рођ. Јозић) је рођена 15. новембра 1982. године у Александровцу, где је завршила основну школу и гимназију. Правни факултет Универзитета у Београду је уписала 2001. године, дипломирала је 2006. године са просечном оценом 8.47.

2008. године је завршила последипломске мастер студије на Правном факултету у Београду, са просечном оценом 10, одбравивши са највишом оценом рад „Европски управни простор и управна реформа у Србији“. Крајем 2008. године уписала је докторске студије на Правном факултету у Београду. Испите на докторским студијама положила је са просечном оценом 9.86. Семинарски рад под називом „Аранжмани управљања у Европској унији“ под менторством проф. др Стевана Лилића одбранила је с одликом.

Катарина Голубовић је ауторка више оригиналних научних чланака и поглавља у научним монографијама, самостално и у сарадњи са другим ауторима. Анализа њених научних прилога показује да је реч о веома талентованој ауторки, способној да проникне у сложене теоријске концепте; да одмерено и у складу с најбољим академским традицијама сагледа обрађивану проблематику, уз истовремено давање решења у складу са савременим тенденцијама, заснованом на истраживању праксе у различитим правним областима. О томе најбоље сведочи чињеница да је кандидаткиња истраживач на факултетским истраживачким пројектима Министарства просвете,

науке и технолошког развоја и истраживачким пројектима Правосудне академије. Оваквом приступу сигурно доприноси њено чланство у Адвокатској комори Београда од 2007. године, те да се, након полагања правосудног испита, 2009. године, бави адвокатуром. Специјализовала се за заступање пред Уставним судом РС. Важније одлуке у којима је успешно заступала ставове о потреби промене правних прописа су објављене у Службеном гласнику РС. Искуство је стекла као део правног тима Комитета правника за људска права, чија је активна чланица од 2005. године, а који заступа пред међународним телима за заштиту људских права (Комитета УН за људска права) и Европског суда за људска права. Ангажована на пројектима подржаним од стране Уједињених нација, Савета Европе, Европске уније, Свестке банке, ОЕБС-а чији је циљ усклађивање правног оквира Србије са међународним и европским стандардима и јачање примене стандарда у пракси. Учествовала је у приређивању и уређивању бројних приручника и стручних текстова на подлози емпиријског истраживања, правне анализе међународних и европских стандарда и правних прописа Србије. Чланица је уређивачког одбора часописа „Lex Forum“. Била је предавач на бројним семинарима, чији су учесници представници правосуђа, јавни службеници и представници удружења грађана. Активно сарађује са Београдском отвореном школом, као предавач за области јавне управе, људских права и процеса придруживања Европској унији. Чланица је Националног тима за превенцију тортуре од почетка 2013. године, где надгледа и поштовање стандарда Савета Европе у погледу притвора у заводима за извршење кривичних санкција, о чему се издају редовни извештаји. Сарађује и са другим независним телима (у 2015. години-Повереник за заштиту равноправности), пре свега у својству предавача. У својству истраживача и предавача укључена је на програме Правосудне академије од 2014. године, на којима ради и данас.

Говори енглески, а служи се и француским језиком. Кандидаткиња је током школовања награђена стипендијама *HESP scholarship, Inter-University Centre Dubrovnik*, за 2009. годину и *International Service for Human Rights - Geneva and OSI*, у 2008. години. Катарина

Голубовић је, у својству предавача и учесника, учествовала на већем броју научних и стручних скупова, летњих школа и семинара, међу којима су најзначајније: летња школа „European Union and Legal Reform“ у организацији Center for Constitutional Studies and Democratic Development (CCSDD) и Правног факултета Универзитета у Београду одржана у Игалу 2013. године; међународна радионица „CRPD optional protocol litigation workshop“ у организацији Mental Disability Advocacy Center одржан у Будимпешти 2010. године; међународни семинар „Boundaries of EU Law After the Lisbon Treaty“, у организацији *Jean Monnet Chair of European Public Law - Свеучилиште у Загребу* одржан у Дубровнику 2009. године; међународни курс „Geneva Training Course - Treaty Monitoring Bodies“ у организацији International Service for Human Rights паралелно са 41. сесијом Комитета против тортуре и Комитета за економска, социјална и културна права одржан у Женеви 2008. године; међународна радионица „Примери добре праксе у области борбе

против трговине људима“, Истанбул, 23-27. септембар, 2008, у организације ARIADNE мреже одржане у Истанбулу 2008. године.

Објављени стручни и научни радови:

- К. Голубовић, „У потрази за ефективним правним леком за „суђење”у разумном року – *ex post et ex ante*“, у *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије*, Зборник радова, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014, стр. 264-279;
- К. Голубовић, „Перспективе примене европских стандарда права на бесплатну правну помоћ у Републици Србији“, у *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије*, Зборник радова, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, стр. 292-308;
- К. Голубовић, „Перспективе имплементације европских управних начела у Србији“, у *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије*, Зборник радова, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012, стр. 336-350;
- С. Лилић (у сарадњи са К. Голубовић), *Европско управно право*, монографија, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, 141 страна;
- К. Голубовић, М. Антонијевић, и др., *Три А за грађане: Приступ информацијама, саветима и активној помоћи – национални извештај за Србију//Triple A for citizens: Access to information, Advice and Active help – Country report Serbia*, Комитет правника за људска права, Београд, 2013;
- М. Антонијевић, Н. Грујић, М. Миленковић, К. Голубовић, Н. Николић, *Заштитник грађана-препоруче у пракси*, Комитет правника за људска права, Београдски центар за људска права, Београд, 2013;
- Д. Вуковић, М. Антонијевић, К. Голубовић, М. Миленковић, К. Вујић, *Приступ правди и бесплатна правна помоћ у Србији – изазови и реформе*, Комитет правника за људска права, Центар за развојну иницијативу, Београд 2013;
- К. Голубовић, *Аранжмани управљања у Европској унији*, семинарски рад, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, 17 страна;
- К. Голубовић (члан уређивачког одбора), *Петиције и предлози – Право и пракса*, Комитет правника за људска права, 2010, 118 страна;
- К. Голубовић, Д. Миленковић, *Облици непосредне демократије у Србији*, у *Петиције и предлози – Право и пракса*, Комитет правника за људска права, 2010;

- К. Голубовић, *Поступање по петицијама и предлозима – Право и пракса*, у Петиције и предлози – Право и пракса, Комитет правника за људска права, 2010;
- К. Голубовић, *Европски управни простор и управна реформа у Србији*, мастер рад, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008, 46 страна;
- К. Јозић (Голубовић), *Невладин сектор - пружаоци правне помоћи : примери добре праксе и примена стратешког заступања као инструмента заштите људских права // Bithagarutno sektori - dżene save dena juridikako ađutipe*, Комитет правника за људска права, Београд 2008, 70 страна;
- К. Јозић (Голубовић), *Стратешко заступање – Од пружања правне помоћи до поштовања међународних стандарда у области људских права* у К. Јозић (Голубовић) (приређивач) Приручник за примену међународних инструмената, Комитет правника за људска права, Београд 2007, стр. 7-15. Чланак;
- К. Јозић (Голубовић), (приређивач) *Приручник за примену међународних инструмената*, Комитет правника за људска права, Београд 2007, 120 страна;
- К. Јозић (Голубовић), *Застарелост и тзв. осетљиви судски случајеви*, Lex Forum 2-3/2007 – Застарелост - Инструмент против правде?, Правници за демократију, Београд 2007, стр. 18-30. Чланак;
- К. Јозић (Голубовић), *Случај В.А.М. против Србије данас*, у Lex Forum 1/2007, Поступак извршења пресуда Европског суда за људска права, Правници за демократију, Београд 2007, стр. 113-117. Чланак.

1.2. Основни подаци о дисертацији

Докторска дисертација „Европски стандарди правичности у управном законодавству и пракси“ кандидаткиње Катарине Н. Голубовић израђена је у складу са захтевима Универзитета у Београду у погледу обликовања докторске дисертације. Дисертације садржи преко 677.482 карактера на 369 страница, од тога текст дисертације обухвата 604.532 (словних знакова) карактера, 105.499 речи, на 329 стране (фонт *Times New Roman* 12, проред 1,5).

Докторска дисертација је подељена на Увод, четири главе (Управна ствар и члан 6, став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода; Стандарди права на правично суђење у управном поступку и управном спору; Утицај европских стандарда правичности на управно-процесно право: компаративна анализа; и Стандарди правичности у управном законодавству и пракси у Србији – правци реформе управе у Србији) и Закључак, са укупно 791 референци (фуснота). Списак реферетне литературе садржи 538 библиографских јединица домаће и иностране стручне литературе, правних и интернет извора.

2. Предмет и циљеви дисертације

Предмет истраживања дисертације „Европски стандарди правичности у управном законодавству и пракси“ кандидаткиње Катарине Н. Голубовић представља примена права на правично суђење у управном законодавству и пракси. Кандидаткиња предмет истраживања налази у трансформацији примене права на правично суђење у пракси Европског суда за људска права и изградњи стандарда примењивих при управном поступању и контроли управног поступања која су основ реформи управе у земљама Савета Европе.

Као циљеве истраживања кандидаткиња је поставила: а) идентификовање општих и посебних управних ситуација у чијем се решавању примењују стандарди правичног суђења, б) идентификовање стандарда правичног суђења који се примењују у управнопроцесном праву, в) утврђивање како претпоставка јединствености управног поступка и управног спора условљава стандарде поступања судске власти, то јест како претходно поступање јавне управе обликује захтеве на које управни суд мора да одговори да би право на правично суђење било поштовано, г) утврђивање утицаја праксе регионалних и националних судова у чијој је надлежности заштита људских права на промене у управном поступку, управном спору и организацији управног судства земаља Савета Европе. Ове циљеве дисертација је испунила дајући допринос развоју научне мисли у области остварења људских процесних права при управном поступању и контроли управног поступања, кроз потврђивање теза и извођење истраживачких закључака.

3. Основне хипотезе од којих се полазило у истраживању

У свом истраживању, кандидаткиња полази од једне основне и неколико допунских хипотеза које је успешно потврдила. Основна хипотеза истраживања је да се *европски стандарди права на правично суђење примењују при управном поступању, као и да би ови стандарди, по правилу, требало да буду интегрални део управног законодавства и праксе*. Та хипотеза водила је идентификовању општих и посебних управних ситуација у чијем се решавању примењују стандарди правичног суђења. Кандидаткиња је хипотезу доказала кроз истраживање судске праксе Европског суда за људска права која је настала пружањем заштите права поводом управног поступања. Она је дефинисала *општа правила о примени европских стандарда правичности* при управном поступању и контроли управног поступања користећи као критеријум природу управне ствари. Такође, кандидаткиња је утврдила утицај праксе регионалних и националних судова у чијој је надлежности заштита људских права на промене у управном поступку, управном спору и организацији управног судства земаља Савета Европе.

У дисертацији се доказане и остале допунске хипотезе. Хипотеза да примена европских стандарда права на правично суђење зависи од природе управне ствари о којој се одлучује, доказивана је детаљно кроз обраду судске праксе поводом управног поступања у управним стварима који се традиционално непосредно везују за остварење јавног интереса (порези, изборна

права, ограничења људских права и слобода). Хипотезе да је захтев за инкорпорацијом стандарда права на правично суђење у управно законодавство и праксу највиши у случају када је предмет управног поступања материјално људско право доказан је истраживањем судске праксе које има ослонац у полазној изабраној и донекле осавремењеној теоријској конструкцији домаћих и иностраних перјаница управноправне науке.

Хипотезу да се не могу изоловано од управног поступка издвојити стандарди права на правично суђење у управном спору кандидаткиња доказује током целог истраживања, пре свега кроз објашњење такозваних аутономних концепата суда, спора, управног спора. Кандидаткиња истражује када се тело јавне управе може сматрати судом, и објашњава да се у том случају појачавају захтеви поштовања европских стандарда правичности пред тим телима, нарочито уколико је судска контрола управе ограничена у погледу обима контроле, што није редак случај у упоредном управном законодавству и пракси. Последња допунска хипотеза коју је кандидаткиња доказала укрштањем начела европског управног простора и европских стандарда правичности је да *непосредна примена европских стандарда права на правично суђење обезбеђује легитимитет и ефективност поступања управе.*

4. Кратак опис садржаја дисертације

Докторска дисертација је подељена на Увод, четири главе („Управна ствар и члан 6, став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода“, „Стандарди права на правично суђење у управном поступку и управном спору“, „Утицај европских стандарда правичности на управно-процесно право: компаративна анализа“ и „Стандарди правичности у управном законодавству и пракси у Србији – правци реформе управе у Србији“ (стр. 279-338) и Закључак, са укупно 791 референци (фуснота).

У уводу дисертације (стр. 17-29) дати су предмет, циљеви и основне хипотезе рада, термилошка одређења и разграничења, методологија истраживања, као и план излагања. Појам правичности посматран је као филозофски и правни појам, као елемент материјалног и процесног права, и напослетку у европском контексту. Како истиче: „Европски стандарди правичности представљају сложен динамички систем процесних стандарда који се стално развијају у пракси Европског суда за људска права с обзиром на то да имају карактер коректива у појединачним ситуацијама које објективно право не може да предвиди. Европски стандарди правичности развијају се изван националног оквира, а примењују једнако у свим повезаним националним системима и, у случају појаве вредносног суда о неправичности систематског карактера, доводе до преиспитивања националног система, те покушаја усклађивања са задатим вредностима.“ (стр. 26).

У првом поглављу „Управна ствар и члан 6, став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода“ (стр. 17 - 107) обрађено је ширење примене права на правично суђење на управни поступак и управни спор. Најпре се објашњава надлежност Европског суда за

људска права (са нарочитим акцентом на надлежност *ratione materiae*), јер како истиче кандидаткиња „да би се разумео концепт ширења заштите европских стандарда правичности на област управног права, неопходно је претходно разумети врсте надлежности Европског суда за људска права у заштити људских права и начине утврђивања обима надлежности“ (стр. 20).

Потом се, описом настанка и развоја, дефинисањем аутономних концепта при суђењу Европског суда за људска права, те утврђивањем садржине појмова „грађанско право и обавеза“, „кривична оптужба“, „спор“, „суд“, указује на постепено ширење примене члана 6 на поступање у управним стварима. „Разумевање аутономних концепата појмова „грађанско право и обавеза“ и „кривична оптужба“ кључно је за давање одговора на питање у којим врстама поступака и у којим се стварима (грађанским, кривичним, управним) примењују европски стандарди правичности. Такође, битно је разумети и *аутономни концепт појма „суд“* јер наслов „право на правично суђење“ (*right to fair trial*) упућује на то да се стандарди примењују на поступак који се одвија пред „судом“. (стр. 46). Додатно, ширење примене члана 6 на поступање у управним стварима објашњава природом права на правично суђење и концептом општег процесног права. „Схватање да је право на правично суђење (фундаментални) део општег процесног права насупрот схватања да је право на правично суђења део грађанског и кривичног процесног права, један је од основа за његову примену у свим поступцима у којима се остварује и штите права, укључујући и управни поступак и управни спор.“(стр. 45).

Кандидаткиња описује управну ствар полазећи од повезаности управне ствари са социјалним циљевима. Како истиче „управна ствар је ствар којом се истовремено остварује јавноправни и приватноправни интерес. У случају када су та два интереса блиска и повезана, односно када је јавни интерес у непосредној служби појединачног интереса, можемо говорити да преовлађује приватноправни карактер управне ствари. У случају када је јавни интерес у служби друштва као целине можемо говорити да преовлађује јавноправни карактер управне ствари.“ (стр. 50). Кроз случајеве се надаље описује како Европски суд за људска права квалификује управну ствар као грађанско право управо кроз оцену преовлађујећег интереса који се остварује при управном поступању. Анализирају се ситуације када се управни поступак, без обзира на предметну управну ствар, посматра као грађанскоправни поступак, као и ситуације у којима управно поступање има одлике кривичног поступка.

Посебно су обрађени аутономни концепт управног спора, на подлози и упоређивању појма управног спора у управноправној науци и упоредном законодавству и предмета управног спора у пракси Европског суда за људска права. У даљем тексту, ауторка је на подлози теоријске конструкције и поделе субјективних права и обавеза анализирала примену европских стандарда правичности на посебне управне ситуације.

Друга глава „Стандарди права на правично суђење у управном поступку и управном спору“ (стр. 108-203) појединачно обрађује сваки европски стандард правичности (право на приступ суду,

право на суд основан законом, право на независност и непристранost у суђењу, право на правну помоћ, право на процесну равноправност странака, право на јавну расправу, право на контрадикторан поступак, право на образложену одлуку, право на суђење у разумном року, право на јавну пресуду, право на ефективно извршење пресуде, забрана арбитрарног поступања и право на правну сигурност). Кандидаткиња анализира праксу Европског суда за људска права која је настала поводом истицања повреда права у оквиру права на правично суђење при вођењу спорова поводом управног поступања. Циљ ове анализе је да се одговори на питање шта чини садржину европских стандарда правичности у управном законодавству и пракси, то јест да ли се права селективно примењују, у којим случајевима и у којој мери.

Кандидаткиња прави систематизацију повреда права на приступ суду, па наводи да повреде могу наступити: „1) непостојањем „суда”, односно непостојањем потпуне или довољне надлежности „суда”; 2) на основу прописа којим се потпуно искључује судска контрола за поједине врсте спорова; 3) на основу прописа, којим се потпуно искључује судска контрола непризнавањем страначке легитимације лицима чије је право повређено или угрожено; 4) применом прописа од судова који непропорционалним формалистичким тумачењем процесних прописа ускраћују судску контролу; 5) непостојањем разлога о одлуци којом се утиче на грађанска права, обавезе или кривичне оптужбе; 6) неразумно високим трошковима поступка“ (стр. 111). Ограничења су даље објашњена са становишта специфичности обима контроле управног поступања у управном спору, који је често законодавним решењима ограничен само на правна питања. Кандидаткиња инсистира на оцењивању претежног интереса који је предмет управног поступања, приликом закључивања да ли је судска контрола управе довољна да би испунила стандарде у оквиру права на приступ суду. На основу анализе судске праксе дате су смернице о томе каква је природа спора која захтева постојање управног спора пуне јурисдикције, или, пак, независност на страни тела јавне управе при управном поступању.

Кроз право на независност и непристрасност, кандидаткиња даје јасне смернице о саставу судећих већа која врше контролу управног поступања (стр. 132), као и положају вештака, када је налаз и мишљење вештака одлучујући по решавање управне ствари. (стр. 133). Право на бесплатну правну помоћ обрађена је кроз призму услова за остваривање права и процеса у коме се остварује право. Тако, кандидаткиња констатује да обавеза државе да обезбеди бесплатну правну помоћ „у ситуацији у којој би било немогуће остварење начела „једнакости оружја”, односно равноправности странака у поступку, или у ситуацији када је странци неопходно правно заступање адвоката, било зато што тако налаже правни систем било због сложености случаја, а странка очигледно не може да га приушти.“

Обрађујући право на процесну равноправност странака, брижљиво се бира термин из мноштва идентификованих неуједначених термина и избор се објашњава значењем појма. Кроз ово право, елабориран је значај поверења странака у рад правосуђа и могућности странака да

изнесу своје ставове (стр. 146). Даље, приказана је улога управне транспарентности у ширем смислу у остваривање увида у документе. Кандидаткиња објашњава како „резултати реформи јавних управа које су условљене евроинтеграционим процесима, обезбедиле су инструменте за доказивање повреда права на процесну равноправност у управним стварима.“(стр. 151).

Поводом права на јавну расправу, нарочито права на усмену расправу као његове компоненте, кандидаткиња истиче да „природа људског права се исказује само у ситуацијама у којој се одредбама домаћег законодавства потпуно искључује могућност усмене расправе или када је неодржавање усмене расправе резултат директне и аутоматске примене неке одредбе закона.“(стр. 157). У раду се истичу *изузетне околности* које оправдавају неодржавање усмене расправе, уз ограду да је националним управним судовима признато право и обавеза да поштују *начело ефикасности и економичности поступка* када одлучују о потреби усмене расправе. (стр. 160).

Право на контрадикторан поступак у раду се објашњава кроз однос права са правом на процесну равноправност и однос са правом на усмену расправу, ограничења увида у доказе и право на саслушање странке у управном поступку. Право на образложену одлуку у управном поступку је обрађено као саставни део права на добру управу у Европској унији, док се судском образложењу приступа са становишта вишестепености поступка, али и специфичности националне праксе. Анализирају се елементи оцене повреде права на суђење у разумном року, те истиче „Управни судови ретко решавају управну ствар, иако правна природа управне ствари и прописи то дозвољавају. Такво понашање управних судова, које је условљено концептом поделе власти, оцењује се као допринос државе дугом трајању поступка, односно понашање које води повреди европског стандарда правичности.“(стр. 186). Дају се аргументу зашто право на јавну пресуду у земљама који припадају породици континенталног правног система постају гаранција правне сигурности. Кроз право на ефективно извршење пресуде објашњен је став о подели власти и односу управе и судске власти. У пракси Европског суда за људска права у управној материји се могу уочити да су државе и управни органи истицали различите разлоге за пропуштање ефективног извршења пресуда. Аргументовано се износе стандарди да тела јавне управе нису овлашћена да испитују целисходност одлуке донете у управном спору нити да процењују да ли извршење пресуде наноси штету другим лицима. Такође, као повреда овог права се наводи непоступање тела јавне управе у складу са налозима из образложења судске одлуке. Посебан осврт дат је на повреде у поступку административног извршења. Забрана арбитарног поступања и право на правну сигурност анализирана је кроз неопходност постојања система усклађености судске праксе, значај и домет правоснажности пресуде у случајевима када је странка тело јавне управе и кроз утицај аутентичних тумачења на правну сигурност.

У трећем поглављу „Утицај европских стандарда правичности на управно-процесно право: компаративна анализа“ (стр. 204-278) дата је компаративна анализа утицаја европских стандарда

правичности на управно законодавство и праксу у земљама чланицама Савета Европе (Аустрији, Немачкој, Италији, Хрватској и Црној Гори). Кроз утврђивање места Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у правном систему и анализе начина имплементације европских стандарда правичности у свакој држави појединачно, објашњене су промене организације управног судства, промене предмета управног спора, као и промене управног поступка ради усклађивања са европским стандардима правичности.

Кандидаткиња описује промене аустријског уставног поретка на коме је заснована организација управног судства које су наступиле у циљу усклађивања са правом на приступу суду у аустријском управном спору. Такође, кроз објашњење права на усмену расправу у позитивним прописима и пракси, објашњава начин на који је циљ усмене расправе постао, осим разјашњења чињеничног стања, заштита права странака. Идентификовани проблеми у вези приступа суду у управним стварима и права на усмену расправу поткрепљени су одабраним пресудама, и анализом садржаја пресуда се могу уочити смернице даљег развоја имплементације стандарда у области аустријског управног права. Тако је, на крају описа процеса усклађивања управнопроцесних елемената са европским стандардима правичности у Аустрији, презентована најновија организација управног судства која је креирана да задовољи стандард суђења у разумном року у управном спору.

Тако, кандидаткиња истиче примере да су одређене пилот пресуде Европског суда за људска права о повреди европских стандарда правичности утицале на увођење правног лека у управном спору у Немачкој доношењем посебног закона (стр. 240). Такође, наводи се и утицај на примену материјалног права у управном спору у ситуацијама повреде права на суђење у разумном року (стр. 241). Детаљно се на примеру Хрватске, полазећи од институционалног оквира за имплементацију европских стандарда правичности, анализира утицај реформи на право на приступ суду поводом управног поступања. Како истиче: „Осим тога што је проширен обим судске контроле управе, истовремено је проширен и *предмет судске контроле управе*.“ (стр. 256). Посебно се анализира правна помоћ у управним стварима, право на процесну равноправност странака, [право на суђење у разумном року](#), [право на правну сигурност у управном спору](#), [право на усмену и јавну расправу](#), [право на ефективно извршење пресуде](#). Избор ових тема условиле су системске повреде констатоване од стране Европског суда за људска права и реформски покушаји њиховог решавања. На примеру Црне Горе, анализирано је на који начин закон о управном поступку може одговорити захтевима европских стандарда правичности поводом управног поступања. Како истиче: „Кад је реч о *праву на приступ суду*, ојачан је обим заштите права грађана на два начина: 1. проширењем појма управне ствари и 2. изостављањем појма процесних одлука.“(стр. 270).

У четвртном поглављу „Стандарди правичности у управном законодавству и пракси у Србији – правци реформе управе у Србији“ (стр. 279-338) анализира се право на правично суђење

као уставно право садржано у члану 32, ставу 1 Устава Републике Србије, при чему се пореди језичко значење тог права са аутономним значењем члана 6, става 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Даље се прави осврт на статус европских стандарда права на правично суђење у српском праву, с обзиром на неуједначеност термина у Уставу Републике Србије када су у питању међународни извори права. У овом поглављу обрађен је систем заштите права на правично суђење у српском праву, односно заштита пред судовима и пред Уставним судом. С обзиром на значај Уставног суда у заштити права поводом управног поступања, дат је преглед надлежности тог суда и указано је на његов повратни утицај на праксу у управном спору. Надаље се, према стандардима права на правично суђење, анализира усклађеност српских прописа и праксе са њима. Систематично је анализирано право на приступ суду поводом управног поступања. Такође, идентификоване су специфичности права на образложену одлуку које су настале применом и тумачењем од стране Уставног суда и описане последице на пољу заштите поводом управног поступања. Полазећи од идентификованих сукобљених стандарда, у последњем делу овог поглавља посвећеном правцима реформе управе у Србији, кандидаткиња након анализе закључује: „Будући да је кохерентан, систем јавне управе, стога, мора да предвиди јасне критеријуме за оснивање регулаторних тела, што би представљало основу за јасно издвајање тих тела као организационих облика јавне управе на основу аутономије као статусног елемента организације. На основу мерила аутономије, таква тела добиће статус „суда” чиме би се помирили захтеви заштите европских стандарда правичности и ефикасности и делотворности управе. Устав Србије мора садржати јасну одредницу о независности нових организационих облика јавне управе, чиме би пратио најновије реформске процесе у државама Савета Европе.“(стр. 337).

У закључку дисертације (стр. 339-344), кандидаткиња даје закључке целокупног рада, у погледу примене европских стандарда правичности на спорове поводом управног поступања „Истраживањем судске праксе Европског суда за људска права која је настала пружањем заштите права поводом управног поступања, могу се дефинисати општа правила о примени европских стандарда правичности. Та правила се дефинишу с обзиром на природу управне ствари“, која су дефинисана с обзиром на врсту управних ствари. Даје се оцена о прилагођености примене европских стандарда правичности управној материји: „Примењивост европских стандарда правичности на управни спор није праћена захтевом да се у управном спору примењују сви европски стандарди правичности у једнакој мери. Европски суд за људска права је европске стандарде правичности подређивао начелима европског управног простора, иако га текст Конвенције није на то овластио. Прилагодљивост европских стандарда правичности природи ствари по којој се поступа представља предуслов остварења начела европског управног простора да управа мора бити предвидљива, законита, транспарентна, ефикасна и ефективна. Пуна заштита права на правично суђење се у управном спору највише истиче када интерес појединца несумњиво претеже над јавним интересом.“ За ове констатације, кандидаткиња даје јасне аргументе и

истовремено предлаже „Решење сукоба традиционалних организационих облика и процесних правила поступања управе и њене контроле са европским стандардима правичности тражи се у новим организационим облицима судске контроле, у вишестепности управног спора, у посебним управним судовима, међу којима се посебно издвајају специјализовани управни судови, или у посебним управним трибуналима.“ (стр. 342)

5. Остварени резултати и научни допринос

И у погледу истраживања и излагања резултата истраживања допринос докторске дисертације „Европски стандарди правичности у управном законодавству и пракси“ кандидаткиње Катарине Н. Голубовић је вишеструк. У складу са поштованим стандардима Правног факултета и Универзитета у Београду, али и уз приметне вештине стечене кроз образовање и усавршавање и практичан рад, кандидаткиња од самог почетка изношења своје аргументације демонстрира да својим истраживањем даје допринос који надилази уобичајене стандарде академског степена који представља контекст овог истраживања. У зрелој анализи комплексне тематике права на правично суђење и његове специфичне примене у области управног права, отежане немогућношћу јасног дефинисања управне ствари и неодређености предмета управног спора са којим се сусрећу сви аутори који се баве овом облашћу, кандидаткиња успева да у форми и обиму монографске обраде уведе читаоца у истраживану тематику, изложи теоријско-методолошки приступ који примењује, и анализира праксу Европског суда за људска права, праксу судова који врше контролу управног поступања, на којима заснива и износи резултате оригиналног истраживања и извести о научним резултатима до којих је у истраживању дошла.

Право на правично суђење у управном законодавству и пракси није у домаћој литератури обрађен на један свеобухватан начин. Након уласка у Савет Европе, низ чланака домаћих аутора као и аутора из региона је написано, међутим сама форма чланка не омогућава да се овој значајној теми приступи са свих аспеката. Већина чланака усмерено је на елаборацију права на правично суђење у разумном року, што је резултат првих и најчешћих оцена Европског суда за људска права о неусаглашености праксе и управног законодавства са захтевима члана 6 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. У том смислу, начин приласка овој теми, односно поставка система за праћење поштовања стандарда правичности који су у сталној трансформацији, у области управног права, представља највећи допринос овог рада.

Кроз детаљно истраживање и аналитички приказ европских стандарда правичности, обезбеђују се смернице активности Управног суда с обзиром на претходно поступање управе као и активности јавне управе. Упоредноправна анализа објашњава како се кроз правни оквир у области управно-процесног одговара на транснационалне прихваћене вредности, и даје смернице активностима извршне и законодавне власти да их правовремено уграде у правни систем,

избегавајући *ad hoc* приступ решавања након јасних захтева усаглашавања по појединачним пресудама.

Упоређујући европске стандарде правичности поводом управног поступања у пракси Европског суда за људска права те њихов утицај на управно законодавство и праксу у државама чланицама Савета Европе са важећим српским управним законодавством и праксом, кандидаткиња је извела општи закључак да Србија још увек није потпуно ускладила систем судске контроле управе са захтевима европских стандарда правичности. Штавише, систем судске контроле управе је разуђен и представља извор правне несигурности у заштити права, из следећих разлога.

Како истиче „*предмет управног спора* је у односу на аутономни појам управног спора у пракси Европског суда за људска права *уско постављен*. Он не обухвата управне уговоре, управне радње и управне прописе, поводом којих постоји заштита права или у редовном судском поступку, или у уставносудском поступку, али не поводом свих врста управног поступања. Поводом управног поступања, право на приступ суду гарантује странкама судску заштиту уз поштовање одређених стандарда: таква заштита грађана, који могу бити искључиво у положају иницијатора те немају *locus standi* у поступку за оцену уставности управних прописа, изостављена је у српском правном систему. Друго, *предмет управног спора везује се за теоријски концепт управне ствари*, чиме се одређење предмета препушта тумачењу судија и судској пракси, без постојања адекватног и поузданог система усклађивања судске праксе. Таква ситуација је резултат чињенице да је Србија једна од ретких земаља Савета Европе која има суштинско једностепено управно судство, односно квазидвостепено управно судство, имајући у виду законске основе за изјављивање захтева за преиспитивање судске одлуке у управном спору. Притом, други степен у управном спору није успостављен ради усклађивања судске праксе, онемогућавање арбитражности и јачања правне сигурности у управном спору, што је правило у организацији правосуђа. Иако је, управо из тих разлога, поводом заштите европских стандарда правичности Уставни суд Србије фактички постао водећи другостепени касациони „суд” у управним стварима, недостаци у потпуној имплементацији уставносудског система заштите у домаћем управном спору онемогућавају да тај суд буде адекватан „вршилац дужности” Врховног касационог суда.“ (стр. 343).

ЗАКЉУЧАК

Комисија констатује да докторску дисертацију Катарине Н. Голубовић „Европски стандарди правичности у управном законодавству и пракси“ карактерише висок квалитет у садржинском и структурном смислу. При изради дисертације коришћена је релевантна домаћа и инострана стручна литература, а нарочито европска судска пракса, у чему се огледа специфичност ове дисертације израђене у оквиру управно-правне научне области. Докторска дисертација демонстрира широко образовање кандидаткиње, посвећеност примени правне теорије у процесима

реформе јавне управе и изградње институционалних основа заштите људских права, прецизност и јасност елаборације комплексних идеја и концепата, међу којима су неке још у настајању, као и способност да се правни процеси препознају у току њиховог одвијања а не само накнадно анализирају. Обрађујући друштвено и научно значајну тему, кандидаткиња остварује запажени резултат и даје оригинални научни допринос разумевању европских стандарда правичности и њиховог значајног утицаја на национално управно законодавство и праксу земаља Савета Европе и посебно Србије.

Дисертацију одликују поузданост излагања, уверљивост аргументације и сигурност закључивања у сложеним правним областима интеракције теоријске анализе и позитивног законодавства које регулише одговарајућа права у оквиру принципа права на правично омогућава њихову примену. Систематика је прегледна и логична, што читаоцима омогућава преглед целокупне проблематике примене европских стандарда правичности у управној материји, једноставним и приступачним стилем. Када је о коришћеној литератури и изворима реч, може се констатовати да је кандидаткиња складно, одмерено и прецизно успела да идентификује, селекује и комбинује најзначајније библиографске јединице и судску праксу.

Имајући наведено у виду, Комисија оцењује да докторска дисертација **Катарине Н. Голубовић** под називом **“ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ ПРАВИЧНОСТИ У УПРАВНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ И ПРАКСИ”** испуњава све законске и статутарне услове да буде јавно брањена и предлаже Наставно-научном већу да образује Комисију пред којом ће бити брањена.

Др Стеван Лилић, редовни професор (у пензији)
Правни факултет Универзитет у Београду

Др Предраг Димитријевић, редовни професор
Правни факултет Универзитет у Нишу

Др Добросав Миловановић, ванредни професор
Правни факултет Универзитет у Београду

На основу члана 24. и члана 135. став 7. Статута Правног факултета Универзитета у Београду, а у смислу одредаба члана 124. и 125. Статута Правног факултета Универзитета у Београду из 2002. године, Наставно-научно веће Правног факултета Универзитета у Београду, на XXVI седници од 29. јуна 2015. године, донело је

О Д Л У К У

Члан 1.

Прихвата се извештај Комисије за преглед и оцену докторске дисертације кандидата **КАТАРИНЕ ГОЛУБОВИЋ**, под насловом: "**Европски стандарди правичности у управном законодавству и пракси**" и одређује Комисија за одбрану, у саставу:

проф. др Стеван Лилић, редовни професор у пензији,
проф. др Предраг Димитријевић, редовни професор Правног факултета
Универзитета у Нишу,
проф. др Добросав Миловановић, ванредни професор.

Универзитет у Београду је 15. априла 2014. године, актом под бр. 02-03-61206-1701/2-14, дао сагласност на предлог теме докторске дисертације.

Кандидаткиња је објавила рад: „Перспективе имплементације европских управних начела у Србији” у *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије*, Зборник радова, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012.

Објављени рад квалификује кандидаткињу за одбрану докторске дисертације.

Члан 2.

О извршењу ове одлуке стараће се Декан Правног факултета Универзитета у Београду.

04-број: _____

Београд

ПРЕДСЕДНИК НАСТАВНО-НАУЧНОГ ВЕЋА
Декан

Професор др Сима Аврамовић