

# Smernice evropeizacije upravnega procesnega prava

Polonca Kovač\*

## 1. Uvod

Eden ključnih vzvodov za spremembe v družbi in s tem načinov in nosilcev javnega upravljanja je globalizacija poslovanja ter tudi upravnih oblasti in javnih storitev. V sklopu splošne globalizacije govorimo posebej o evropeizaciji upravnih sistemov. Evropeizacijo kot proces povezovanja in standardizacije preko državnih meja je zato treba upoštevati pri katerikoli analizi in reformah, ki se navezujejo na delovanje javne uprave na ravni nacionalnih ureditev. Evropeizacija je zlasti pogosto uporabljen pojav s širitvijo Evropske unije (EU) na srednje- in vzhodnoevropske države v zadnjih desetletjih, med njimi tudi Slovenijo.<sup>1</sup>

V tej razpravi zato analiziram najnovejše trende evropeizacije v posamičnih upravnih zadevah, kajti pomen slednjih raste skozi kompleksnost družbenega življenja in prav prek evropeizacije pravnih razmerij in javnega upravljanja. Namen prispevka je krovno analizirati pogloblitve smernice razvoja s poudarkom na načelih upravnega procesnega prava, pri čemer zaradi širine merodajnih elementov poudarjam le bistvene. Hkrati njihove podstat ne predstavljam s prevzemanjem obstoječih analiz, ampak spoznanja nadgrajujem na temelju primerjalnih študij ter sprejetih stališč v teoriji ter evropski in nacionalni sodni praksi, tako da prispevek zbirno prouči obstoječe trende. Prav tako povezano obravnavam pravno obvezna pravila na posamezni ravni upravljanja (EU ali

---

\* Univerzitetna diplomirana pravnica, doktorica pravnih znanosti, izredna profesorica na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani

<sup>1</sup> O evropeizaciji skozi širitev EU glej na primer J. Nemec in drugi, nav. delo; F. P. Cardona in A. Freibert, nav. delo; M. Vintar in drugi, nav. delo; ter W. Rusch, nav. delo.

države) in tista, ki formalno veljajo na primer le za EU, vendar posredno učinkujejo tudi na posamične države. Pav tako se neredko proučuje zgolj posamezne tipe postopkov, na primer upravne v razmerju do sodnih, čeprav tisti sodni, ki pomenijo nadzor nad zakonitostjo upravnega odločanja (tj. v nacionalnem upravnem ali ustavnem sporu in analogno na evropski ravni), s prvimi nujno tvorijo celoto.<sup>2</sup> Nadalje se običajno razlikuje »trde« od »mehkih« vplivov evropeizacije, tako da se kot relevantne šteje le neposredno pravno učinkujoče akte, zanemarja pa se vire (običajno teoretične, lahko pa tudi na primer standarde za sprejem v EU), ki zbirno analizirajo konvergenčne smernice na temelju več predpisov in posamičnih odločitev. Vse te razsežnosti kaže upoštevati tudi pri razvoju nacionalnega upravnega prava, kakor v upravni in sodni praksi v posamičnih upravnih zadevah, če naj bo naše ravnanje skladno z evropskimi standardi. Tako v Sloveniji kot tudi v drugih primerljivih državah (na primer v Avstriji ali na Hrvaškem) se namreč pozornost prepogosto namenja le posamičnim vprašanjem oziroma drevesom, spregleda pa se celoto smernic oziroma gozd.

Zato se predmetna razprava nanaša na pojem upravnih zadev kot posamezno upravno odločanje, ne le na upravne postopke, ter na celoto različnih virov in s tem smernic razvoja upravnega procesnega prava pri njegovi kodifikaciji in izvrševanju.<sup>3</sup>

Razprava tako obravnava različne elemente evropeizacije upravnega procesnega prava, temelječ na predpostavki, da je za dobro upravo in učinkovito upravno odločanje v današnjem globaliziranem svetu, čeprav na nacionalni ravni, treba upoštevati več kot le formalne vidike in vire evropeizacije v upravnih zadevah. Namen raziskave je preučiti, kateri so ti elementi oziroma smernice in kako vplivajo na posamične države (članice EU). Raziskava je izpeljana prek analize pojma evropeizacije v upravnih zadevah, relevantne sodne prakse ter novejših teoretičnih prispevkov in primerjalnih študij.

## 2. Predmet evropeizacije upravnega procesnega prava

Evropeizacija, najbolj splošno in tako razumljena tudi v smislu tega prispevka, je proces izgradnje, širjenja in institucionalizacije (ne)formalnih pravil, postopkov, paradigem, načinov dela ter deljenih prepričanj in norm pri oblikovan-

---

<sup>2</sup> To kažejo tudi odločitve Evropskega sodišča za človekove pravice, ki štejejo na primer rok trajanja odločanja v zadevi vse od začetka upravnega postopka (glej zadevo *Schmidtova proti Češki*, št. 48568/99, 22. julij 2003) ali vsaj vložitve upravne pritožbe do sodne odločitve in celo upravne izvršitve.

<sup>3</sup> Glej R. Godec, nav. delo, str. 19–64, o ločitvi na institucionalno in instrumentalno javno upravljanje.

ju in izvajanju javnih politik v EU ter njihovim prenosom na nacionalno raven.<sup>4</sup> Pri tej oziroma povezanih opredelitvah, ki so naravnane vseobsežno, je treba posebej poudariti nekatere elemente evropeizacije.

Prvič, gre za postopno približevanje, stekanje in harmonizacijo struktur in procesov, tako v političnem, upravnem, organizacijskem kot tudi pravnem, ekonomskem in kulturnem smislu.<sup>5</sup> Pri tem gre za dinamičen proces in statične oziroma institucionalne rezultate. Evropeizacija tako lahko pomeni stalno odvijajoče se neformalizirane spremembe v smeri razvijajočih se evropskih načel in tudi uradno ter formalno preverjanje pogojev (na primer za polnopravno članstvo v EU) ali celo sprejem pravnih aktov. Zato so temelji za evropeizacijo pri oblikovanju in izvajanju javnih politik tako formalna pravila kot tudi neformalne skupne vrednote in načela. Drugič, evropeizacija se nanaša na delovanje EU kot nadnacionalne oblastne entitete, vendar ta pojem še pogosteje razumemo prek vertikalnih vplivov z evropske na nacionalno raven (od zgoraj navzdol) ali obratno od spodaj navzgor, na primer oblikovanje skupnih evropskih standardov prek dobrih nacionalnih praks.

Če skušamo opredeliti evropeizacijo upravnega procesnega prava, moramo najprej opredeliti tudi pojem upravnih zadev. To vprašanje namreč ni enoznačno razumljeno, ampak se pojem upravnih postopkov in s tem domet ter vsebina upravnega procesnega prava med posameznimi pravnimi tradicijami držav razlikujejo. Dilema nastopi že pri opredelitvi splošne ali individualne ter avtoritativne ali pogodbenne narave aktov, ki se v teh razmerjih izdajajo. Upravna razmerja v (naj)širšem smislu lahko pomenijo izvajanje (vseh) funkcij, pristojnosti in nalog organov javne uprave, pri katerih se izražata oblastna in hkrati servisna narava upravnega delovanja. Pri tem je bistvena tradicija, v okviru katere deluje posamezna država. Za večino vzhodnoevropskih držav, kot je Republika Slovenija, bo tako na primer relevantna germansko-avstrijska dediščina, ki razume upravno zadevo le kot odločanje z avtoritativnim posamičnim upravnim aktom na temelju konkretnih dejstev, kjer se morebitni konflikt zasebnih interesov strank z javnim presoja v upravnem postopku in pozneje pred (upravnim) sodiščem. Nadalje je v različnih državah odprto vprašanje glede različnega pojmovanja, kaj spada v upravno, ne pa recimo civilno ali kaznovalno sfero (kot so uslužbenska razmerja, javno naročanje, t. i. upravni prekrški ipd.).

<sup>4</sup> Gre za opredelitev, ki jo večina avtorjev najpogosteje povzema po C. M. Radaelli in K. Featherstone, nav. delo, str. 30. Temu izrecno sledijo na primer J. Nemec in drugi, nav. delo.

<sup>5</sup> Tako poudarja tudi C. Demmke, nav. delo, str. 8. O evoluciji namesto revoluciji, na primer glede učinkovitega pravnega varstva tudi E. Kerševan, nav. delo, str. 6. O dobrih zgledih v posameznih državah članicah kot viru za pripravo zakona o upravnem postopku v EU, hkrati pa o pričakovanem vplivu tega predpisa na nacionalne pravne rede H. C. H. Hofmann in drugi, nav. delo, str. 2, 5, 7 in nasl.

Evropeizacija se torej odraža predvsem v horizontalnem upravljanju,<sup>6</sup> ki ga v ožji ali širši opredelitvi predstavlja tudi upravno procesno pravo. Čeprav velja v upravnem procesnem pravu kot načelo nacionalna avtonomija članic, je zaradi zagotavljanja načel učinkovitosti in enakosti pravnega reda EU pozornost pri razvoju na teoretični in praktični ravni namenjena konvergentnosti varstva pravic državljanov, gospodarskih, nevladnih in drugih subjektov v razmerju do javne uprave. To je očitno skozi strateške dokumente in zlasti ključne področne pravne vire EU in Sveta Evrope (SE) ter sodno prakso tako Sodišča EU (SEU) kot tudi Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP). Med pravnimi viri v zvezi s to problematiko je treba zato poudariti zlasti Evropsko konvencijo o človekovih pravicah (EKČP) iz leta 1950, kolikor nacionalne upravne zadeve sodišče klasificira kot kazenske ali civilne. Dodati je treba Listino EU o temeljnih pravicah (LEU) iz leta 2010 ter Resolucijo Evropskega parlamenta o evropskem ZUP iz leta 2013 in osnutek uredbe o odprti, učinkoviti in neodvisni evropski upravi iz junija 2016. Ti viri sicer formalno veljajo le za institucije EU, za države članice EU pa takrat, ko izvajajo pravo EU (glej 51. člen LEU), toda posredno je domet opazen tudi sicer. Nacionalna avtonomija upravnega procesnega prava (na primer katera pravna sredstva so dopustna kot poseg v pravnomočne odločbe) se v teh okvirih ohranja (le), dokler se dosega načeli enakosti in učinkovitosti (angl. *equivalence and effectiveness*; glej primera Kühne & Heitz ali Pelati). Dodati pa je treba še splošna temeljna načela upravnih razmerij, ki jih mora tudi sicer subsidiarno pravo oziroma akt upoštevati, da je v skladu z višjim (pravilo *de minimis*).<sup>7</sup>

Evropeizacijo upravnega procesnega prava zato razumemo predvsem kot vpliv skupnih vrednot in trendov ter nazadnje formaliziranih načel, norm in sodne prakse v evropskem prostoru oziroma z evropske ravni na pravno ureditev in njeno izvajanje v upravni in sodni praksi posameznih držav. Ta vpliv je neposreden, ko gre na primer za podrejanje držav članic pravu EU ali izvrševanje sodb ESČP, sicer pa je bolj posreden. Za države Vzhodne in Južne Evrope, med katere se umešča tudi Republika Slovenija, do evropeizacije praviloma prihaja na zunanjo pobudo.<sup>8</sup> Predmet evropeizacije pa vendar niso le pravila

<sup>6</sup> F. P. Cardona in A. Freibert, nav. delo, str. 52; T. Bovaird v J. Nemeč, nav. delo, str. 15.

<sup>7</sup> Listina EU, UL EU, C 83/389, 30. marec 2010. Resoluciji se v izvirniku glasita Resolution with Recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the EU (2012/2024(INL)), sprejeta 13. januarja 2013, in Resolution for an open, efficient and independent European Union administration (2016/2610(RSP)), sprejeta 9. junija 2016. Na ravni EU bo ZUP predvidoma pripravljen za sprejem v letu 2017. Več o načelih EU po D. U. Galetta in drugi, nav. del, posebej za EU glej C. Harlow in R. Rawlings, nav. delo, str. 13–16; H. P. Nehl, nav. delo. O pravilu *de minimis* glej H. C. H. Hofmann in drugi, nav. delo; C. Harlow in R. Rawlings, nav. delo, str. 81; J. Auby, nav. delo, str. 7 in nasl. Zadevi SEU, *Kühne & Heitz NV proti Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, C-453/00, 13. januar 2004; in *Pelati proti Sloveniji*, C-603/10, 18. oktober 2010.

<sup>8</sup> M. Vintar in drugi, nav. delo, str. 153; A. Agh, nav. delo, str. 6; I. Koprič in drugi, nav. delo, str. 13, 158 in nasl. O ločitvah glede na geografsko-zgodovinska merila in procese (neredko vsiljenega) prenosa zahod-

ravnanja ali struktura upravnega odločanja, ampak tudi stopnja praktičnega doseganja kulture dobre uprave kot preseka demokratičnosti in učinkovitosti javne uprave.

### 3. Dejavniki in viri evropeizacije v upravnih zadevah

Na evropeizacijo vplivajo različni dejavniki. Pod pojmom evropeizacije zato različni viri tako koncept sam kot tudi njegovo vsebino, nosilce in podlage, opredeljujejo dokaj različno. Ne glede na to omejitev nekateri dejavniki evropeizacije delujejo zaviralno, drugi spodbudno. Med temi kaže identificirati najmanj tri, pri čemer pri vseh lahko najdemo podporni ali bremenilni vpliv.

Prvič, gre za vpliv nacionalnih in regijskih tradicij oziroma pravnih dediščin. Posamezna tradicija pomeni, da bodo lahko učinkovito uveljavljene spremembe le, kolikor bo šlo za razvojne korake, ki so v skladu s to tradicijo, sicer pa bodo morebitne novelacije predpisov mrtva črka na papirju. Tako je za Srednjo in Vzhodno Evropo značilna tradicija »v zakonodajalca usmerjene pravne države« (angl. *legislator-centered Rechtsstaat*). Za Slovenijo je ob tem značilna poleg legalnosti še postsocialistična dediščina.<sup>9</sup> To oboje pomeni, da so v tej regiji, v katero spada Slovenija, ključna tista načela upravnega prava in javne uprave, ki ščitijo klasične pravice strank v upravnih razmerjih proti zlorabi oblasti pred načeli, kot so bila v javno upravo vnesena prek novega javnega managementa.

Drugi dejavnik so družbene spremembe ob globalizaciji poslovanja, kot so rast obsega in kompleksnosti upravnih nalog, njihova delegacija zunaj državne uprave, privatizacija, deregulacija itd.<sup>10</sup> Te spremembe potrebo po konvergentnosti ali evropeizaciji horizontalno stimulirajo. Po drugi strani se prek stremljenja k višji konkurenčnosti posameznih držav in ekonomij iščejo tržne niše, tako da lahko prav globalizacija enotne pristope v posamezni državi, ki si prizadeva najti prednost glede na preostale s specialnim pravnim redom (ali deregulacijo), zavirajo. V tem okviru pa se kot praviloma podporne za evropeizacijo

nih praks v Vzhodno Evropo glej tudi V. V. Godina, nav. delo, ko recimo navaja pojav Zahoda in Ostalih (gre za *The West in The Rest*; prav tam, str. 181). Več o konvergenčnosti dobre uprave tudi v Venice Commission, nav. delo.

<sup>9</sup> V evropskem prostoru lahko identificiramo štiri pravne tradicije in posledično načine ter vsebine kodifikacije upravnega postopka in varstva pravic strank (Statskontoret, nav. delo, str. 33, 74–76). Tradicija pravne države (*Rechtsstaat*) se razlikuje od osredotočenosti na upravo (na primer v Franciji), posameznika (v anglosaškem prostoru) ali varuha človekovih pravic (na primer v Skandinaviji). Podrobno o širših postsocialističnih procesih in (ne)izpeljavi sprememb po zahodnih vzorih po letu 1991 pri nas v V. V. Godina, nav. delo, str. 76, 88, 102, 251 in povezane.

<sup>10</sup> Glej J. Barnes v S. Rose-Ackerman in P. L. Lindseth, nav. delo, str. 336; in T. Bovaird v J. Nemec, nav. delo, str. 14.

kažejo nacionalne reforme javne uprave oziroma srednjeročne take strategije, saj jih pretežno podpira EU. Gre za pristopne strategije ali za države članice EU strategije v povezavi s črpanjem kohezijskih sredstev, kot je leta 2015 sprejeta Strategija razvoja javne uprave do leta 2020 Vlade RS. Te strategije sicer učinkujejo le, kolikor niso zgolj deklarativne, ampak so nadalje razdelane z akcijskimi načrti, ki vključujejo spremembo sistemskih in področnih predpisov, organizacijske izboljšave, razvoj e-uprave itd. To omejitev poudarjam, saj prav omenjena Strategija izrecno navaja potrebo po modernizaciji upravnega procesnega prava tudi pri nas v luči trendov EU. Po drugi strani pa ob nadaljnjih elementih, kot so aktivnosti ali kazalniki, ni videti resnosti namere, če se kot »cilja« sprememb navajata le nov nacionalni Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP)<sup>11</sup> in izboljšana upravna statistika.

Končno je treba poudariti še dejavnik pravnih virov EU in SE, ki priporočajo ali pa celo zahtevajo standardizacijo in razvoj skupnih načel, od Lizbonske pogodbe do LEU in EKČP, Kodeksa Evropskega varuha človekovih pravic in načel SIGMA do judikature ESČP in SEU. Pri tem je treba sicer razlikovati med:

1. obveznim vplivom evropskih aktov, kot v primeru recimo sploh sektor-skih oziroma specialnih uredb in direktiv EU (na primer na področju carine), in
2. »mehkim« vplivom, ko gre za neobvezno, »mehko« stekanje prek skupnih načel in minimalnih standardov, kot to velja recimo prek vodil SIGMA in načel Evropskega upravnega prostora.

Iz virov, na katerih temelji evropeizacija, pa lahko prav s pravnega vidika poudarimo dve skupini. Prva skupina so viri, ki izhajajo iz delovanja SE, in drugi viri, ki jih je izdala ali sooblikovala EU. Večina teh dokumentov ima presečne točke, vendar lahko iz podrobnejšega poznavanja ozadja in analize prednostnih točk razberemo, da SE primarno stremi k varstvu človekovih pravic, EU pa izhaja iz ekonomskih ciljev skupnega trga, v katere vključuje tudi človekove pravice. Slednje pomeni, da se skuša uravnotežiti varstvo pravic strank v upravnih zadevah in učinkovito izvajanje javnih politik, kar je sicer identifikator doktrine dobre uprave. Razlika med prvo in drugo skupino se sicer kaže tudi v prevladujoči smeri vplivanja, saj lahko zatrdimo, da SE razvija svoja načela in prakse od spodaj navzgor oziroma prek generalizacije individualnih sodb. To je logično, saj SE gradi na primarno ustrezni pravni ureditvi in njenem spoštovanju že na nacionalni ravni. Po drugi strani EU deluje prek izvršilnih zahtev Evropske komisije in sodb SEU primarno od zgoraj navzdol, čeprav na osnovi identifikacije za EU (bolj) ustreznih nacionalnih praks. Vendar tudi pri delovan-

---

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 80/99 in nasl. Glede Strategije glej spletno stran Ministrstva za javno upravo, o ZUP str. 88 in nasl., na <[http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/kakovost\\_v\\_javni\\_upravi/strategija\\_razvoja\\_javne\\_uprave/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/strategija_razvoja_javne_uprave/)>.

ju EU in učinkovanju njenih aktov, čeprav imajo ti formalno omejen domet na institucije EU, se kaže očiten vpliv oziroma prelivanje na raven posameznih držav. Konvergenčni procesi torej delujejo čez rob formalnih pravil, kar teorija imenuje učinek prelivanja (angl. *spill-over effect*). K evropeizaciji tako ključno pripomorejo ne le pravni viri, ampak tudi študije in znanstvene analize.<sup>12</sup> Recimo v državah Vzhodno in Južne Evrope je pri prenovi koncepta (regulacije) upravnega postopka oziroma vloge javne uprave v družbi akademska sfera celo vplivnejša kot neposredne zahteve Evropske komisije do držav kandidat, saj strokovnjaki razlagajo širši namen in kontekst zahtevanih sprememb zakonodaje, s čimer šele omogočijo njihovo učinkovito uresničevanje, tako v normodajnem postopku kot tudi v praksi.

Okvir evropeizacije v upravnih zadevah pa so kljub zgoraj navedenim virom in dejavnikom, spodbujevalnim in zaviralnim, zlasti temeljna načela. Gre za nabor zgodovinsko oblikovanih načel upravnega prava, skupek temeljnih načel prava in delovanja EU in zbir načel sodobne javne uprave. Zato ni presenetljivo, da ne obstaja en sam nabor ali model evropskih upravnih načel, temveč različni viri glede na variacijo zasledovanih namenov definirajo zdaj en, nato drug seznam pglavitnih načel ali njihovih podnačel ter celo posamičnih pravic in zavez. Vendar vsa ta načela tako na splošno kot tudi v upravnih razmerjih pomenijo vrednostno podstat, vodila in razlagalni okvir za posamične norme in institute. Evropeizacija upravnega procesnega prava zato ne pomeni enotnega modela ali celo unificiranega upravnega postopka, ampak tako pravno ureditev in njeno izvajanje v domači upravni in sodni praksi, da se prek njih (so) oblikujejo, razširjajo in uresničujejo evropska upravna načela.<sup>13</sup>

S ciljem zbirne opredelitve vodilnih načel evropeizacije javne uprave (in ne »le« upravnih postopkov oziroma upravnega prava) je relevantna načela še najširše opredelila SIGMA kot skupna pobuda EU oziroma Evropske komisije in Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). SIGMA je že leta 1998 oblikovala načela Evropskega upravnega prostora kot t. i. neformalni pravni red EU, ki danes ne velja le za države kandidatke, ampak tudi za razvoj javnih uprav v članicah v smislu skupnega oblikovanja in izvajanja javnih politik. Gre za štiri načela oziroma skupine načel:<sup>14</sup> pravna država oziroma zanesljivost in predvidljivost ter pravna varnost, odprtost in transparentnost, odgo-

<sup>12</sup> O učinku prelivanja glej H. C. H. Hofmann in drugi, nav. delo, str. 34. O vplivih v naši regiji glej A. Agh, nav. delo, W. Rusch, nav. delo, I. Koprič in drugi, nav. delo.

<sup>13</sup> Nekateri (na primer C. Demmke, nav. delo, str. 10) zato razlikujejo med (a) evropeizacijo v ožjem smislu kot vse večji vpliv prava EU na nacionalno raven in (b) evropeizacijo in lato sensu oziroma Evropski upravni prostor kot konvergenčni razvoj nacionalnih sistemov prek sledenja skupnim načelom upravnega prava in dobre uprave.

<sup>14</sup> OECD (1998), nav. delo, str. 112–116. Prim. OECD (2014), nav. delo, str. 58–66. O odprtosti več, posebej za Vzhodno Evropo zaradi post-tranzicijskih procesov v B. Bugarič, nav. delo, str. 495. Avtor poudarja posledično pomanjkanje »prave« participacije v javnem upravljanju.

vornost ter uspešnost in učinkovitost. Ta načela namenoma niso opredeljena zelo podrobno, saj šteje njihovo krovno spoštovanje, ne pa doseganje nekega minimalnega standarda (angl. *obligation of results*). Novejša različica načel javne uprave (iz leta 2014) pa zadevne vidike opredeli predvsem v okviru krovne odgovornosti, ob bok strateškemu okviru reform, razvoju javnih politik in koordinaciji, javni službi in upravljanju človeških virov, izvajanju javnih storitev in upravljanju javnih financ.<sup>15</sup> Podobno izhaja iz konceptov dobrega upravljanja v sklopu trajnostnega razvoja in dobre uprave kot zbira načel in pravil za etično upravno ravnanje, ki povezuje demokratično in učinkovito javno upravo.<sup>16</sup>

Še ožje, za področje upravnih zadev lahko kot presečno vzamemo študijo o splošnih načelih v upravnem pravu EU, ki vsebuje neposreden sklic na sodno prakso na ravni EU, tako krovno kot tudi za posamezna načela.<sup>17</sup> Ključna za konvergenten razvoj upravnega procesnega prava na evropski ravni so tako naslednja načela oziroma njihove skupine:

1. zakonitost, jasnost, pravna država, pravna jasnost in varnost, upravičena pričakovanja (kot izraz pravne države, pa tudi uspešnosti in učinkovitosti javne uprave); v tem smislu tudi enaka obravnava in nediskriminacija, nepristranskost in poštenost;
2. varstvo javnega interesa in sorazmernost;
3. participativna demokracija, pošteno zaslišanje (angl. *fair hearing*; tu se srečuje več načel po OECD, kot so pravna država, odgovornost, transparentnost, vključevanje in odzivnost);
4. dostop do spisa in informacij, transparentnost; pod drugi strani pa še kakovost podatkov in njihovo varstvo;
5. obrazložitev odločitve;

---

<sup>15</sup> Prek krovne zahteve o ustreznih mehanizmi za zagotovitev odgovornosti in transparentnosti, glej OECD (2014), nav. delo, str. 60, s petimi nadaljnjimi načeli (podrobneje razdelanimi po kazalnikih). V izvirniku (slovenskega uradnega prevoda ni): »*Proper mechanisms are in place to ensure accountability of state administration bodies, including liability and transparency. 1. The overall organisation of central government is rational, follows adequate policies and regulations and provides for appropriate internal, political, judicial accountability. 2. The right to access public information is enacted in legislation and consistently applied in practice. 3. Functioning mechanisms are in place to protect both the rights of the individual to good administration and the public interest. 4. Fair treatment in administrative disputes is guaranteed by internal administrative appeals and judicial reviews. 5. The public authorities assume liability in cases of wrongdoing and guarantee redress and/or adequate compensation.*«

<sup>16</sup> O dobrem upravljanju glej P. Kovač in G. Gajduschek, nav. delo, o dobri upravi oziroma njeni umeščenosti v dobro upravljanje pa Statskontoret, nav. delo; J. Mendes, nav. delo; Venice Commission, nav. delo, str. 18; H. C. H. Hofmann in B. C. Mihaescu, nav. delo; W. Rusch, nav. delo; P. Kovač in G. Gajduschek, nav. delo, str. 10.

<sup>17</sup> Glej D. U. Galetta in drugi, nav. delo. V študiji so avtorji oblikovali sicer seznam vzporednih 20 načel, čeprav seveda sami opozarjajo, da med njimi ni hierarhije in da so nekatera načela širša ter vključujejo druga ali se neposredno prekrivajo z drugimi načeli (prav tam, str. 6, 17, 20).

6. razumno dolgo odločanje;
7. učinkovito (pravno) sredstvo in
8. dobra uprava oziroma krovna dolžna skrbnost (angl. *duty of care*).

Večina teh načel neposredno temelji na klasični zakonitosti, vendar se nujno nadgrajujejo v kvalitativnem smislu. Glede na to je treba največji pomen pripisati v tem okviru poleg zakonitosti načeloma oziroma pravicama do dobre uprave. Izpostavljenost tega načela oziroma celote več pravic izhaja tudi iz 6. člena EKČP o poštenem postopku in 41. člena LEU<sup>18</sup> o dobri upravi, ki tvorita nabor pravic obrambe posamezne stranke pred oblastjo v upravnih razmerjih. Bistvo dobre uprave je, da v sklopu dobrega upravljanja na pravni ravni stremi k sicer učinkovitemu izvajanju javnih politik in javnega interesa, toda ne na račun klasičnih človekovih pravic, kot je na primer pravica biti slišan. O tem pričajo po praksi SEU predvsem zadeve *Tillack proti Komisiji*, *H. N. in Danqua proti Irski* ter *Grauel Rüffer proti Pokorni*.<sup>19</sup> Toda dobra uprava po stališču SEU ni niti načelo, ampak prej obveznost upravnih oblasti v razmerju do strank, kot izhaja iz njegove prakse, ali skupek posameznih načel in pravic, ki jih stranke uveljavljajo, ne pa enotne pravice do dobre uprave.<sup>20</sup>

Učinkovito pravno sredstvo pa kaže razumeti širše, tj. kot upravno ali sodno pot varstva oziroma izpodbijanje spornega upravnega akta. Nekateri nacionalni pravni redi namreč omogočajo neposreden sodni nadzor nad odločitvami na prvi stopnji uprave, drugi pogojujejo dostop do sodišča z izčrpanostjo upravne pritožbe (na primer v Nemčiji in večini držav Vzhodne Evrope), spet tretji pa omogočajo alternacijo (na primer v Belgiji, delno od leta 2014 v Avstri-

<sup>18</sup> Ta določa: »1. Vsakdo ima pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku. 2. Ta pravica vključuje predvsem: (a) pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene; (b) pravico vsake osebe do vpogleda v svoj spis ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti; (c) obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži. 3. Vsakdo ima pravico, da mu Unija v skladu s splošnimi načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, nadomesti kakršno koli škodo, ki so jo povzročile njene institucije ali njeni uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti. 4. Vsakdo se lahko na institucije Unije obrne v enem od jezikov Pogodb in mora prejeti odgovor v istem jeziku«. O nastanku te »pravice« oziroma posameznih pravic, ki jo konstituirajo, zlasti skozi sodno prakso na evropski ravni, glej H. P. Nehl, nav. delo; J. Mendes, nav. delo; ter H. C. H. Hofmann in B. C. Mihaescu, nav. delo.

<sup>19</sup> Odločbe v zadevah T-193/04, 4. oktober 2006; C-604/12, 8. maj 2014; in C-429/16, 20. oktober 2016; in C322/13, 27. marec 2014. Po slednji sodbi stališča tožene države Italije glede dodatnih stroškov, ki bi državi nastali z upoštevanjem pravice do uporabe lastnega (manjšinskega) jezika nemške tožnice, niso utemeljena, saj »povsem ekonomski razlogi ne morejo biti nujni razlogi v splošnem interesu, ki bi lahko upravičili omejevanje temeljne svoboščine«.

<sup>20</sup> Glej H. P. Nehl, nav. delo, str. 28–55; J. Mendes, nav. delo; H. C. H. Hofmann in B. C. Mihaescu, nav. delo; ter D. U. Galleta in drugi, nav. delo. Več o razmerju med EU in nacionalnim pravom glede dobre uprave P. Kovač, nav. delo, 2016.

ji).<sup>21</sup> Toda po sodni praksi SEU<sup>22</sup> je pomembno poudariti »učinkovitost« pravnega sredstva, torej tako pravno (sodno, pa tudi upravno) varstvo, ki ne nudi le bolj ali manj *pro forma* obrambe, ampak stranko v posameznem pravnem položaju ustrezno zavaruje. Pogosto na primer ni tako, če je (pri)tožba nedevo-lutivna ali nesuspendivna in/ali njeno reševanje traja nerazumno dolgo. Pri tem zlasti 13. člen EKČP izrecno poudarja učinkovitost pravnega varstva že na ravni nacionalne oblasti. To so tudi izpostavljeni elementi v sodni praksi ESČP, tako glede pravic dobre uprave<sup>23</sup> kot tudi glede pravnih sredstev oziroma njihove učinkovitosti.<sup>24</sup>

## 4. Razprava o evropeizaciji upravnega procesnega prava

Po vsebinski plati različni viri poudarjajo oziroma dejavniki vplivajo zdaj na en, nato drug trend evropeizacije upravnega procesnega prava. Toda če te vire kar najbolj strnemo, da bi dobili krovni pregled, identificiramo tri (skupine) smernic(e). Najprej pa si pogledjmo, glede katerih virov evropeizacije in kako (ne)sredno naj bi države upoštevale evropsko raven. Pri tem sta relevantni raz-sežnosti tako odnos med EU in članicami kot tudi (ne)splošnost predpisa.

Razmerje med specialnimi in splošnimi predpisi, kakor tudi različni akti in s tem razmerje med EU in državo članico, kot je Slovenija, lahko prikažemo analogno (Tabela 1). Pri tem je pomembno, da *lex specialis*, neposredno upo-rabljivi predpisi EU in nacionalno pravo gradijo na primarnosti, *lex generalis*,

<sup>21</sup> Več o tem D. C. Dragos in B. Neamtu, nav. delo. Prim. o predlogih za Slovenijo tudi E. Kerševan, nav. delo, str. 6.

<sup>22</sup> Kot navajajo na primer D. U. Galetta in drugi, nav. delo, str. 18 (v izvirniku): »*The right is enshrined in Art. 47 of the Charter, in Art. 6 & 13 ECHR and recognised as a general principle of EU law is a key component to a legal system under the rule of law. According to this principle, neither the EU nor MS can render virtually impossible or excessively difficult the exercise of rights conferred by EU law, are obliged to guarantee real & effective judicial protection (C14/83) and are barred from applying any rule or applying any procedure which might prevent, even temporarily, EU rules from having full force & effect (C-213/89).*«

<sup>23</sup> Na primer pravice do obrambe strank ali pravice do dobre uprave, kot so vpogled v spis, pravica biti slišan, imeti zagovornika in čas za pripravo obrambe, prejeti obrazloženo odločitev, ki učinkuje šele po vročitvi in z oznako pravnih sredstev, odločati v razumnem roku, imeti dostop do sodišča pred pravnomočno odločitvijo, glej zadevi *Yukos proti Rusiji*, 14902/04, 20. september 2011 in *Jussila proti Finski*, 73053/01, 23. november 2006, za inšpekcijo *Blum proti Avstriji*, 31655/02, 3. februar 2005, pri dovoljenjih *Wurzer proti Avstriji*, 5335/07, 6. marec 2012, pri posegih v lastnino *J. S. in A. S. proti Poljski*, 40732/98, 24. maj 2005, pri odvzemu licence *Tre Traktörer Aktiebolag proti Švedski*, 10873/84, 7. julij 1989.

<sup>24</sup> Pozornost se namenja razumno hitri odločitvi ter neodvisnosti sodnega ali drugega tribunala ter možnosti izjavljanja tudi v tej fazi. Na primer zadeve *Neumeister proti Avstriji*, 1936/63, 27. junij 1968, *Zumtobel proti Avstriji*, 12235/86, 21. september 1993, *Jansen proti Nemčiji*, 23959/94, 20. december 2001, *Božić proti Hrvaški*, 22457/02, 29. junij 2006, *Driza proti Albaniji*, 15. marec 2011, *Seidl in drugi proti Avstriji*, 45322/08, 19. december 2013 itd.

kot so ZUP, nacionalno pravo oziroma izvedbeni predpisi pa se uporabljajo le subsidiarno. Toda nekateri elementi načela subsidiarne rabe so tako pomembni, kot to velja za skupna evropska načela, da se bo sicer formalno primarni vir vsaj pred sodiščem na evropski ravni moral vsebinsko podrediti sicer formalno subsidiarnemu viru.

*Tabela 1: Razmerje med specialnimi in generalnim oziroma evropskim in nacionalnim.*

|                                                | <b>Primarnost</b>                                      | <b>Subsidiarnost</b>             |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|----------------------------------|
| <b>Raven javnega upravljanja in vira prava</b> | – neposredno uporabljivi viri EU<br>– nacionalno pravo | splošni pravni viri EU           |
| <b>Specialnost proti splošnosti</b>            | specialni predpisi                                     | splošni predpisi (na primer ZUP) |

Vir: lasten.

Na tej podlagi sledijo smernice razvoja upravnega procesnega prava v zadnjih letih. Pri prvem trendu, ki ga priznavajo vsaj na stopnji minimalnega konsenza pravzaprav vse evropske (u)pravne tradicije, gre za funkcionalno razumevanje upravnih razmerij, ne vezano na ozki status klasičnih upravnih oblasti. Zato je opazno zavedanje o nujni soodvisnosti pravnega varstva v upravnih postopkih in pred sodiščem, sama kodifikacija upravnega postopka (in upravnega spora) postaja bolj holistična in splošena.<sup>25</sup> Razlog večje splošnosti je nujna, da se vključuje v spoštovanje istih minimalnih načel danes dokaj razdrobljene nosilce pooblastil, tako vertikalno nad-, pod- ali nacionalnih oblasti kot tudi horizontalno po nosilcih oblasti, na katere so delegirane javne naloge, ne glede na njihov status (na primer regulatorne agencije ali koncesionarji). V tem okviru kaže upravne postopke kodificirati čedalje manj podrobno, ampak bolj ciljno prek glavnih načel in pravic strank, ne pa operativnih podrobnih pravil (na primer načelo objektivnosti in njegova kršitev veljata za bistveno napako, ne opredeljuje pa se vseh možnih razmerij med uradno osebo in stranko, ki vodijo v pristranskost, saj jih niti ni moč taksativno opredeliti). Izkazalo se je namreč, da prepodrobno kodificiranje vodi v birokratsko neločevanje med bistvenimi in le izvedbenimi pravili, v legalizem in formalizem, nepreglednost in tako nižjo pravno varnost. Da upravni postopki oziroma upravno procesno pravo ob tem presegajo (le) instrumentalno vlogo procesiranja ciljev materialnopravne zakonodaje, je danes večinoma poenoteno spoznanje. Upravni

<sup>25</sup> Glej D. C. Dragos in D. Marrani v D. C. Dragos in B. Neamtu, nav. delo, str. 541 in nasl.; C. Harlow in R. Rawlings, nav. delo, str. 9–37; H. C. H. Hofmann in drugi, nav. delo, str. 12; W. Rusch, nav. delo, str. 200, 211, prim. zbirno in profile držav v J. B. Auby, nav. delo.

postopek je imel in ima čedalje bolj v okviru dobre uprave vlogo *per se*, pa naj gre za uveljavitev ustavnih jamstev ali proaktivni razvoj odprtih družbenih partnerstev oziroma modernizacijo javne uprave nasploh. Navsezadnje se obseg procesnega prava neredko povečuje zaradi pomanjkljive determiniranosti vsebinskih norm. Vendar s pomenom postopka ne smemo zaiti v drugo skrajnost, ko postane postopek sam sebi namen ali ko celo pripelje do kontraproduktivnih učinkov glede na namen materialnopravne pravice.<sup>26</sup> Zato je treba nenehno tehtati, do kod in tudi za kateri doseg (aktov) je kodifikacija upravnega postopka smiselna in pripomore k ciljem dobre uprave. Tak namen je izražen tudi za prenovo slovenskega ZUP po vladni strategiji do leta 2020, čeprav dosedanja prizadevanja niso bila uspešna (na primer poenostavitve po noveli ZUP-I iz leta 2015).

Nadaljnji dve smernici evropeizacije upravnega procesnega prava pa posamezne države trenutno opredeljujejo še precej različno, saj se še razvijata. V tem delu pride do izraza različna upravna tradicija posamezne regije kot morebiten zaviralen dejavnik evropeizacije.<sup>27</sup> Gre za vprašanje cilja (*ratio*) in dometa upravnih postopkov. Cilji se namreč spreminjajo prek prevlade primarne zaščite pravic strank ali primarnega varstva javnega interesa za učinkovito implementacijo javnih politik na postopek kot orodje dialoga med udeleženci.<sup>28</sup> Zato se redefinirajo tudi domet upravnih postopkov in tipi aktov, ki so predmet varstva v upravnih zadevah, od nekoč le posamičnih oblastnih upravnih aktov na upravne predpise, upravne pogodbe in upravne realne akte.<sup>29</sup>

Vidimo, da se kot ključno vprašanje odpira razumevanje ciljev upravnih postopkov, ki se čez čas spreminjajo, kot se spreminja vloga države oziroma oblasti in s tem javne uprave v družbi. V vseh okoljih upravni postopek pomeni soočenje zasebnih interesov strank v razmerju do oblasti, ki ščiti pravni položaj drugih oseb ali zlasti javni interes skozi pogoje področne zakonodaje za pridobitev uveljavljanih pravic. Toda zaradi zgodovinskih razlogov zlorabe oblasti se je na primer v germanski pravni tradiciji, ki še vedno prevladujoče vpliva na večino vzhodno- in južnoevropskih držav, pogosto skozi upravni postopek primarno sledilo varstvu (ustavnih) pravic posameznikov. Po drugi strani je zlasti

---

<sup>26</sup> Glej S. Rose-Ackerman in P. L. Lindseth, nav. delo, str. 342; Statskontoret, nav. delo, str. 78.

<sup>27</sup> Glej opozorila ali analize po C. Demmke, nav. delo, str. 13; Statskontoret, nav. delo, str. 72.

<sup>28</sup> Več o t. i. public policy cycle in usklajevanju v okviru tretje generacije upravnih postopkov glej J. Barnes v S. Rose-Ackerman in P. L. Lindseth, nav. delo, str. 336–339. O konkretnjših oblikah dialoga, na primer mediaciji, glej K. J. de Graaf, A. T. Marseille in H. D. Tolsma v D. C. Dragos in B. Neamtu, nav. delo, str. 591 in nasl.

<sup>29</sup> Glej ReNEUAL Model Rules s šestimi knjigami, ki vključuje vse te oblike, vendar hkrati podaja tudi specifikke – na primer v tretji knjigi pri posamičnem odločanju za inšpekcijske preglede, zlasti pa le načelno opredelitev s šestimi načeli pri prvi knjigi o upravnih predpisih in več edukativnih norm pri četrti knjigi o upravnih pogodbah. Več o razlagah in nacionalnih praksah glej J. B. Auby, nav. delo, prim. I. Koprič in drugi, nav. delo, str. 66 in nasl.; za ZUP EU pa H. C. H. Hofmann in drugi, nav. delo, str. 9, 31 in nasl.

pojav EU vodil v bolj poudarjen pomen implementacije javnih politik. To ima še posebej velik vpliv v Vzhodni Evropi in tudi Republiki Sloveniji, ki je zaradi socialistične vloge države kot nadrejene posamezniku že pred tem desetletja razvijala zlasti nadrejenost javne koristi.<sup>30</sup> Toda ker ni enoznačne rešitve, ki bi ustrezala vsem razmerjem in položajem, je treba oba temeljna cilja upravnega postopka sproti uravnotežiti (t. i. *trade-off*).<sup>31</sup> Gre za načelo usmerjenosti v reševanje problemov in kolizij oziroma, kot navaja Kodeks Evropskega varuha človekovih pravic, načelo uslužnosti (angl. *service-mindedness*). To ne pomeni servilnosti javne uprave in podrejanja javne koristi posameznikom, ampak tako pravno ureditev in zlasti odnos uradnikov v praksi, ki deluje proaktivno in tvorno. Nujna posledica teh smernic je domet (regulacije ali vsaj temeljnih načel) upravnih postopkov, ki naj se razteza na celotno delovanje javne uprave, pri čemer se stopnja formalizacije znižuje oziroma opredeli sorazmerno s konfliktnostjo interesov. Zato se omogoča tudi dogovorno upravno odločanje (pogodbe) ter mehanizme sporazumevanja in pravno varstvo pri realnih aktih in javnih službah. Zbirno kaže analizo smernic evropeizacije Tabela 2.

*Tabela 2: Analiza vodilnih smernic evropeizacije upravnega procesnega prava.*

| <b>Trendi evropeizacije</b>                                                                            | <b>Konvergentnost (K) ali divergentnost (D) trenda v posameznih državah in tradicijah</b> | <b>Prevladujoč pristop:</b>            | <b>Stopnja vpliva evropeizacije na nacionalno raven (<i>de iure</i> in <i>de facto</i>): nizka, srednja, visoka</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| kodifikacija upravnih postopkov in pravnega varstva v upravnih zadevah na bolj holističen način        | D, vendar čedalje bolj K                                                                  | od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol | srednja oziroma neenotna, saj je izrazitejša pri državah, ki so podvržene zahtevam SE in EU                         |
| redefinicija primarnih ciljev in <i>ratia</i> upravnih postopkov v smeri več dialoga oblasti s stranko | zaradi vpliva tradicij D, a čedalje bolj K                                                | od zgoraj navzdol                      | visoka, tako prek definiranja skupnih evropskih vrednot in načel kot tudi sodne prakse                              |
| razširjen domet (načel) upravnih postopkov prek oblastnih posamičnih upravnih aktov                    | D, čeprav čedalje bolj K                                                                  | od zgoraj navzdol                      | nizka, bolj posredno prek smiselne uporabe ZUP v neupravnih zadevah                                                 |

Vir: lasten.

<sup>30</sup> Glej M. Vintar in drugi, nav. delo; I. Koprič in drugi, nav. delo. Prim. širše V. V. Godina, nav. delo.

<sup>31</sup> Glej H. P. Nehl, nav. delo, str. 70; S. Rose-Ackerman in P. L. Lindseth, nav. delo, str. 340; C. Harlow in R. Rawlings, nav. delo, str. 297–321.

Proces evropeizacije je glede na družbene procese torej neizogiben. Toda pri tem kaže biti na nacionalni ravni proaktiven, da tudi na primer Slovenija ne bo le sledilec, ampak naj sooblikuje svoj in s tem evropski pravni red. To velja tako glede regulacije na politični in strokovni ravni kot tudi implementacije predvsem evropskih upravnih načel z dobro upravo na čelu v upravni in navsezadnje sodni praksi. V sklopu spreminjanja *ratia* upravnega postopka s sklicem na evropska upravna načela se zdijo najpomembnejša priporočila na politično-strokovni ali institucionalni ravni javnega upravljanja, politično oziroma *de lege ferenda*, naslednja:

- temeljiti na razumevanju vloge upravnega postopka za moderno družbo in dobro upravo v strategiji in celoti aktivnosti o upravnih reformah, v tem delu pa tudi povezati in skupaj oblikovati ZUP in zakone o sodnem nadzoru, tako da bo jasno razmerje do stranke v celoti, hkrati pa razviden različen *ratio* enega ali drugega postopka;
- v ZUP vnesti povezan nabor načel in pravic, ki šele kot tak deluje s ciljem dobre uprave, zlasti glede odprtosti in participacije ter mirnega reševanja sporov, ob tem pa tudi odpraviti nepotrebne formalizme, ki so le manj pomembna operativna pravila, vendar hkrati zamegljujejo pomen preostalih določb;
- opredeliti temeljna (evropska) načela za vse tipe upravnih dejavnosti in aktov vsaj smiselno;
- regulirati čimprejšnjo izvršljivost pravic, čeprav z zmanjšanjem (količine) upravnopravnega varstva, tj. manj pravnih sredstev po ZUP in njihova regulacija oziroma opredelitev učinkov glede na nezakonitost in posledice za stranko.<sup>32</sup>

Zbirno je treba predvsem bolj dosledno, ne le deklarativno spoštovati skupne vrednote in načela EU, sodobne javne uprave in upravnega prava ter posledično razvoj Evropskega upravnega prostora – tudi na nacionalni ravni, tako v Sloveniji kot tudi v drugih članicah EU. Upravni postopek naj torej z vidika posameznih držav ne pomeni primarno orodja oblasti za prevlado interesov vladajočih sil, ampak naj se oblast samoomejuje, tako da vnaša v upravni postopek sodelovanje strank in skrbi za optimalno uresničitev njihovih pravic in interesov. Ta vodila in priporočila lahko opredelimo kot razvojne potenciale, ne (le) pritiske, kot nam jih prinaša evropeizacija.

---

<sup>32</sup> Glej H. C. H. Hofmann in drugi, nav. delo, str. 140 in nasl., ter 23. in 24. člen osnutka Uredbe EP in Sveta, 2016. Prim. I. Koprič in drugi, nav. delo. Ciljno analogno glej E. Kerševan, nav. delo, str. 6 in 7, ki pa se zavzema za primer bolj kot za izključitev pritožbe za preoblikovanje pritožbenih organov kot neodvisnih upravnih senatov.

## 5. Zaključek

Evropeizacija javne uprave in upravnega procesnega prava je proces, ki so mu podvržene vse države v evropskem prostoru, tudi Slovenija kot članica EU in pogodbenica EKČP. Za regulacijo upravnega procesnega prava na nacionalni ravni to pomeni, da se lahko sodobna vodilna načela javne uprave izvajajo posredno in prisilno prek ukrepov Evropske komisije ali sodb ESČP ali pa tako, da države delujejo proaktivno in so za svoje državljane in gospodarstvo nadstandard in zgled na evropski ravni. S tem potrjujem uvodno hipotezo, kateri so viri evropeizacije (tudi) za nacionalno raven določanja in izvrševanja upravnega procesnega prava.

Seveda pa moramo biti pri prenosu praks bodisi z evropske ravni bodisi iz drugih držav previdni, saj lahko posamezen institut zaživi le sistemsko glede na lokalno tradicijo, kulturo, politične prednostne naloge in nazadnje organizacijske in managerske zmožnosti. Treba je torej razumeti, kaj se želi doseči in kako to storiti čim bolj učinkovito ter časovno premišljeno in postopno. Za doseganje tega cilja pa mora obstajati skupek več dejavnikov: politične volje za tak pristop med politiki in oblikovalci javnih politik, sposobnosti javne uprave in sprememb v izvajanju sodnega nadzora nad delom javne uprave.

## LITERATURA

- Attila Agh:** Europeanization of Public Administration in Eastern and Central Europe: The Challenge of Democracy and Good Governance, v: Hrvatska i komparativna javna uprava, 13 (2013) 3, str. 739–762.
- Jean-Bernard Auby** (ur.): Codification of Administrative Procedure. Bruylant, Bruselj 2014.
- Bojan Bugarič:** Openness and Transparency in Public Administration: Challenges for Public Law, v: Wisconsin International Law Journal, 3 (2012), str. 483–521.
- Francisco P. Cardona, Annke Freibert:** The European Administrative Space and Sigma Assessments of EU Candidate Countries, v: Hrvatska javna uprava, 7 (2007) 1, str. 51–59.
- Christoph Demmke:** Undefined Boundaries and Grey Areas: The Evolving Interaction Between the EU and National Public Services, v: Eipascope, 2 (2002), str. 8–15, <[http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/scop2002\\_2\\_2\(2\).pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/scop2002_2_2(2).pdf)> (10. 4. 2017).
- Dacian C. Dragos, Bogdana Neamtu** (ur.): Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law. Springer, Heidelberg, New York, Dordrecht in London 2014.

**Diana-Urania Galetta in drugi:** The General Principles of EU Administrative Procedural Law. Evropski parlament, Bruselj 2015, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL\\_IDA\(2015\)519224\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA(2015)519224_EN.pdf)> (10. 4. 2017).

**Rajko Godec** (ur.): Upravni zbornik. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana 1993.

**Vesna V. Godina:** Zablode postsocializma. Beletrina, Ljubljana 2014.

**Carol Harlow, Richard Rawlings:** Process and Procedure in EU Administration. Hart, Oxford, Portland in Oregon 2014.

**Herwig C. H. Hofmann in drugi** (ur.): The ReNEUAL Model Rules. ReNEUAL 2014, <[www.reneual.eu](http://www.reneual.eu)> (10. 4. 2017).

**Herwig C. H. Hofmann, Bucura C. Mihaescu:** The Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case, v: European Constitutional Law Review, 9 (2013), str. 73–101.

**Erik Kerševan:** Večja učinkovitost pritožbenih upravnih postopkov, v: Pravna praksa, 35 (2016) 22, str. 6–7.

**Ivan Koprić in drugi:** Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans. ReSPA, Regional School of Public Administration, Danilovgrad 2016, <<http://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-2016-7>> (10. 4. 2017).

**Polonca Kovač, Gyorgy Gajdushek** (ur.): Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe. NISPAcee Press, Bratislava 2015.

**Polonca Kovač:** The requirements and limits of the codification of administrative procedures in Slovenia according to European trends, v: Review of Central and East European Law, 41 (2016) 3/4, str. 427–461, doi: 10.1163/15730352-04103007.

**Joanna Mendes:** Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour, v: European University Institute Working Papers, Law 2009/09, <[http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12101/LAW\\_2009\\_09.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12101/LAW_2009_09.pdf?sequence=3)> (10. 4. 2017).

**Hanns Peter Nehl:** Principles of Administrative Procedure in EC Law. Hart, Oxford 1999.

**Juraj Nemec** (ur.): Europeanisation in Public Administration Reforms. NISPAcee Press, Bratislava 2016, <<http://www.nispa.org/files/EU-book-Georgia-EN.pdf>> (10. 4. 2017).

Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. Sigma Papers, 23. OECD, Pariz 1998.

**Claudio M. Radaelli, Kevin Featherstone** (ur.): The Politics of Europeanization. Oxford University Press, New York 2003.

**Susan Rose-Ackerman, Peter L. Lindseth** (ur.): Comparative Administrative Law. Elgar, Cheltenham, Northampton 2011.

**Wolfgang Rusch**: Citizens first: Modernisation of the system of administrative procedures in South-Eastern Europe, v: Hrvatska i komparativna javna uprava, 14 (2014) 1, str. 189–228.

Statskontoret: Principles of Good Administration in the MS of the European Union, <<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2000-2005-english/200504.pdf>> (10. 4. 2017).

Stocktaking on the Notion of Good Governance and Good Administration. Venice Commission, Study 470/2008, CDL-AD(2001)009, Svet Evrope, Strasbourg 2011.

The Principles of Public Administration, OECD, 2014 <<http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>> (10. 4. 2017).

**Mirko Vintar in drugi** (ur.): The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe. NISPAcee Press, Bratislava 2013.