

Povzetki (*Summaries in Slovenian Language*)

1. Dostop do najvišjih upravnih sodišč: med pravico posameznika biti slišan in pravico sodišča do obravnave izbranih primerov

Wojciech Piątek

Obravnava spora na sodišču v razumnem roku je eden ključnih pogojev za obstoj učinkovitega sodnega sistema, ki jih nalagajo evropsko pravo in nacionalni pravni redi. Omenjeni pogoj pa je v nasprotju s pričakovanji posameznikov, da sodbe nižjih sodišč izpodbijajo na sodiščih najvišje stopnje. Namen članka je proučiti vprašanje vrednot, ki bi jih zakonodajalci morali upoštevati pri urejanju dostopa v upravnih zadevah do najvišjih sodišč. Analiza temelji na primeru avstrijskega in poljskega pravnega sistema. Obe državi poznata dvostopenjsko upravno sodstvo, vendar se pogoji dostopa do vrhovnih upravnih sodišč razlikujejo. Na Poljskem je dostop glede na ustavno načelo dvostopenjskega sodnega postopka neomejen, v Avstriji pa je zadevna pravica omejena na primere širšega interesa, torej ne zgolj v interesu posamezne stranke v postopku. Analiza normativnih posledic obeh rešitev vodi k ugotovitvi, da postopkovne omejitve v zvezi z dostopom do najvišjih sodišč krepijo njihovo vlogo pri ohranjanju enotnosti sodne prakse in zagotavljanju visokega standarda njene razlage. Sistem brez omejitev ne zagotavlja odločanja o konkretnem sporu v razumnem roku in ga zato ni moč šteti za učinkovitega.

Ključne besede: upravna sodišča, dostop do sodišča, sodno-upravni postopek, učinkovitost pritožbe in sodnega varstva, Avstrija, Poljska

2. Sodni nadzor nad upravnimi postopki na nacionalni ravni v skladu z Listino o temeljnih pravicah in splošnimi načeli prava EU

Mihaela Vrabie

Namen članka je ugotoviti, kdaj so nacionalni organi v okviru upravnih postopkov, ki se izvajajo v državah članicah EU, dolžni spoštovati temeljne pravice EU. Prav tako članek stremi k opredelitvi pravnih sredstev, ki so v okviru sodnega nadzora na voljo na nacionalni ravni v primerih, ko nacionalni organi kršijo temeljne pravice EU, zagotovljene z Listino o temeljnih pravicah ali kot splošna načela prava EU. S tem namenom se v pričujoči študiji pojasnjuje vpliv pravno zavezujoče Listine EU na javno upravo v državah članicah ter področje uporabe Listine EU na nacionalni ravni. Obravnava se tudi razliko med temeljnimi pravicami EU, ki jih zagotavlja Listina EU, kot osnovnim pravom EU in temeljnimi pravicami EU kot splošnimi načeli prava EU. V zvezi s pravnimi sredstvi, ki so na voljo nacionalnim sodiščem, študija opisuje učinke prava EU (primarnost

prava EU, neposredni učinek, neposredna uporaba) na temeljne pravice EU in ukrepe, ki jih lahko sprejmejo nacionalna sodišča, kadar delovanje nacionalnih upravnih organov ni skladno s temeljnimi pravicami EU. V članku so na koncu predstavljene najpomembnejše ugotovitve glede sodnega varstva temeljnih pravic EU na nacionalni ravni, zlasti z vidika pravice do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča, kot jo določa 47. člen Listine EU.

Ključne besede: Listina EU o temeljnih pravicah, splošna evropska načela, primarnost prava EU, pravica do dobre uprave, pravica do učinkovitega pravnega sredstva, sodni nadzor

3. Načelo *ne bis in idem* v davčnem pravu: evropski in italijanski okvir

Stefania Lotito Fedele

Na nacionalnem in nadnacionalnem pravnem področju je potreba po obravnavanju načela *ne bis in idem* utemeljena z naraščajočim zanimanjem, ki ga zbuja najnovejša stališča evropskih sodišč. To načelo prepoveduje ponovno sojenje o isti stvari vsem, ki so bili v predhodnem sodnem postopku že oproščeni ali obsojeni. Obenem je postalo tudi temeljna pravica, zapisana v Evropski konvenciji o človekovih pravicah in Listini EU o temeljnih pravicah. Zanimanje za to vprašanje izhaja tudi iz potrebe po razumevanju, ali se lahko glede na opredelitev kazenskih dejanj in davčnih prekrškov pristop italijanskega pravnega sistema – ali kateregakoli drugega podobnega nacionalnega reda – šteje za skladnega z evropsko davčno zakonodajo in sodno prakso. Razprava o evropskem pravnem prostoru tako zahteva ponoven razmislek o konceptu kaznovalne pristojnosti, ki naj temelji na »solidarnosti«. Država se lahko šteje za odporno na represivne zahteve od zunaj, vendar mora dejavno sodelovati pri varovanju lastnih garancij. Tradicionalno samoreferenčno pojmovanje kazenske represije, učinkovito povzeto v izrazu »kaznovalna suverenost«, nadomešča zamisel o pristojnosti, ki izhaja neposredno iz načela vzajemnega priznavanja. Po tem scenariju je v ospredju zaščita posameznika pred morebitnim podvajanjem kazni za isto stvar v različnih državah. Zato je treba istočasno ukrepati na dveh ravneh: iskati rešitve za morebitne spore o pristojnosti (prepoved konkurenčnega pregona za isto stvar) ter v vsaki državi članici tujcu, ki mu je bilo že sojeno, zagotoviti prekluzivni učinek (*ne bis in idem*), da velja zaupanje v že odločeno, čeprav v drugi državi.

Ključne besede: evropska davčna zakonodaja in sodna praksa, Italija, načelo *ne bis in idem*, davčna uprava

4. Razumevanje razlik med enakovrednimi modeli javnega upravljanja

Mirko Pečarič

Javne uprave se sprememb v družbi lotevajo na različne načine in z različnimi reformami. Te temeljijo na različnih modelih upravljanja, ki se uveljavljajo

v domačem okolju ne glede na lokalne specifike. Potreba po orodju, s katerim bi idealne tipe modelov upravljanja prilagodili nacionalnim ciljem, je v času naraščajoče kompleksnosti vse bolj izražena. Ker se podatki kot taki odražajo v številnih predpostavkah, se v članku za njihovo zbiranje predlaga Ashbyjevo raznolikost, s pomočjo katere se lahko bolj približamo uspešnemu upravljanju ciljev. Po drugi strani se za opredelitev potreb uporabljajo Douglasov mrežni in skupinski model, organizacijska strategija, struktura in postopek Milesa in sodelavcev ter Hofstedejeve dimenzije kulture. Čeprav se javni organi zavedajo vpliva, ki ga ima oz. imajo kultura oz. vrednote na modele javne uprave, države pri svojih odločitvah to le posredno upoštevajo. V članku se poudarja, da je treba nekatere vrednote neposredno vključiti v modele upravljanja skladno z njihovimi kulturnimi ozadji. Slednja so vedno prisotna pri predpostavkah odločitev (ki slednjim dajejo okvir in težo), ki jih uspešen upravljavec ne bi smel zanemariti.

Ključne besede: modeli javnega upravljanja, dimenzije kulture, javna uprava, reforme, stranski učinki, univergenca

5. Reforma javne uprave v Bolgariji: usmerjena od zgoraj navzdol in vodena od zunaj

Emilia Zankina

Članek proučuje reformo javne uprave v Bolgariji in glavne dejavnike, ki so oblikovali časovnico in dinamiko reform. Reforma javne uprave je analizirana s petih ključnih vidikov: preglednost in odgovornost, uslužbenški sistem in upravljanje s človeškimi viri, zagotavljanje in digitalizacija javnih storitev, organizacija in upravljanje vladnega sektorja ter usklajevanje in izvajanje političnega odločanja. Na dinamiko reform in politične odločitve v primeru Bolgarije vplivajo predvsem štirje dejavniki: specifične politične odločitve vladnih elit; zunanji vpliv EU in nacionalne dediščine ter pomen institucij in mehanizmov reform. Za ponazoritev teh dejavnikov se v članku analizira tri politične pobude, tj. e-upravo, zmanjševanje upravnih bremen in reformo uslužbenskega sistema. Članek zajema longitudinalno analizo in kvalitativni pristop k študiji primerov z uporabo letnih poročil o stanju v javni upravi v obdobju 2001–2018, pregled dokumentov evropskega semestra 2011–2017, pregled pobud za reformo javne uprave v obdobju 2005–2018 in intervjuje z javnimi uslužbenci. Prizadevanja za reformo so bila usmerjena od zgoraj navzdol, vodena od zunaj, potekala pa so v več krajših časovnih intervalih. Rezultati potrjujejo predhodne ugotovitve, da je Bolgarija med tistimi državami EU, ki dosegajo najslabše rezultate na področju reforme javne uprave, saj se še niso otresle komunistične dediščine, soočajo pa se tudi z visoko stopnjo korupcije in politizacije. Bolgarski primer poudarja več pomembnih spoznanj: pomen politične volje in politične dinamike za rezultat reformnih prizadevanj; pomen zunanjega pritiska in financiranja; težave pri odpravljanju dolgoletne dediščine v upravnih tradicijah; in omejitve pristopa od zgoraj navzdol, ki zavirajo trajnost reformnih prizadevanj.

Ključne besede: reforma javne uprave, Bolgarija, e-uprava, zmanjševanje upravnih bremen, uslužbenški sistem

6. Pomen praks javnega upravljanja za poslovno raziskovalno-razvojno dejavnost v EU

Dejan Ravšelj, Sabina Hodžić

Javni sektor in javno upravljanje imata ključno vlogo v sodobni družbi, ki sledi družbenim potrebam. Zato ni presenetljivo, da se v zadnjem desetletju dobro upravljanje pogosto uporablja za razlago gospodarske uspešnosti in dobrega počutja družbe. Poslovni sektor pogosto deluje kot kanal, preko katerega javno upravljanje vpliva na gospodarsko uspešnost, vendar v obstoječi literaturi o tem ni veliko zapisanega. Tako je tudi vloga javnega upravljanja pri spodbujanju raziskav in razvoja v poslovnem sektorju v EU še precej neraziskana. Namen članka je torej razložiti medsebojno delovanje javnega in poslovnega sektorja v mednacionalnem okolju s proučevanjem razmerja med različnimi praksami javnega upravljanja in poslovno raziskovalno-razvojno dejavnostjo. Ta namen bo dosežen z uporabo multiple regresijske analize na naboru presečnih podatkov držav članic EU. Empirični rezultati kažejo naslednje. Prvič, razkrivajo, da javna uprava v EU v glavnem temelji na neo-weberjanski državi in ne na sodobnih praksah javnega upravljanja, kot je novi javni management. Drugič, razkrivajo, da imajo prakse javnega upravljanja pomembne posledice za poslovno raziskovalno-razvojno dejavnost. Tako dokazujejo, da nepristranskost, odgovornost in učinkovitost krepijo poslovno raziskovalno-razvojno dejavnost v EU, medtem ko jo zaprtost slabi. Ugotovitve prispevka so še posebej koristne za sodobne vlade in politične odločevalce, da v prihodnosti vzpostavijo ustrezno javno upravljanje in politične prakse.

Ključne besede: poslovni sektor, EU, neo-weberjanska država, novi javni management, javno upravljanje, raziskovalno-razvojna dejavnost

7. Učinkovitost medicinskih laboratorijev po uvedbi standardov kakovosti: analiza trendov v izbranih državah EU in študija primera iz Slovenije

Nejc Lamovšek, Maja Klun

Merjenje učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju ima v literaturi dolgo tradicijo. Za proučevanje učinkovitosti posameznih enot javnega sektorja je pogosto uporabljena metoda analiza ovojnice podatkov (DEA). Slednja se uporablja tudi v zdravstveni dejavnosti, vendar so raziskave njenih posameznih delov redke, zlasti kar zadeva ocenjevanje laboratorijske dejavnosti. V tem članku se metoda DEA uporablja za merjenje učinkovitosti biomedicinskih laboratorijev in sprememb ob uvedbi standardov kakovosti. To je prvi primer proučevanja sprememb tehnične učinkovitosti v zvezi z akreditacijo ISO standardov. V članku je predstavljena analiza učinkovitosti slovenskih medicinskih laboratorijev glede na pridobljeni standard kakovosti ter podana primerjava slovenskih medicinskih laboratorijev in dveh laboratorijev iz sosednjih držav, Avstrije in Italije. Rezultati kažejo, da uporaba metode DEA in indeksa Malquist ne kaže na izboljšanje tehnične učinkovitosti akreditiranih laboratorijev.

jev, vendar pa kazalniki kakovosti kažejo višjo kakovost opravljenega dela. Primerjava slovenskih in tujih laboratorijev kaže na visoko tehnično učinkovitost akreditiranih laboratorijev, saj so najvišje uvrščeni; vendar znanje laboratorijev kaže, da obstajajo tudi drugi razlogi za takšno uvrstitev. Rezultate raziskav je mogoče uporabiti na primerljivih območjih in državah.

Ključne besede: medicinski laboratoriji, standardi kakovosti, ISO, učinkovitost javnega sektorja, Slovenija, metoda DEA

8. »Tih varuhi« v boju proti korupciji: primer Severne Makedonije

Emilija Tudjarovska Gjorgjievska

Nepriustranskost javne uprave je pomemben branik pred koruptivnim ravnanjem in nujen pogoj za proces demokratizacije. Kljub temu se Severna Makedonija še vedno sooča s politizacijo javne uprave. Po eni strani varuh človekovih pravic na normativni ravni ščiti državljane v razmerju do organov državne uprave, ukrepa v primeru pristranskosti ali drugih odstopanj od norm in letno poroča parlamentu. Po drugi strani bi moral biti parlament v poziciji, da mu funkcionarji in institucije odgovarjajo za svoja dejanja, in ravnati po priporočilih varuha človekovih pravic. Vendar pa je razumevanje vloge, ki jo imata lahko omenjeni instituciji v učinkovitem boju proti korupciji v okviru procesov demokratizacije, omejeno. Namen članka je proučiti institucionalne vrzeli, ki ponujajo priložnosti za korupcijo in družbene pasti. Na podlagi teoretičnih, empiričnih in primerjalnih opažanj v okviru analize posameznih primerov se želi v članku proučiti skladnost teorije z dejansko prakso in zagotoviti drugačen pogled na institucionalne priložnosti za družbene pasti v kontekstu nekonsolidiranih demokracij. Ugotovitve kažejo, da obstaja vzročna povezava med institucionalnim »tihim varuhom« državljanov in razširjenostjo korupcije. V članku se spodbuja tudi nadaljnjo razpravo o dejavnikih, ki spodbujajo prizadevanja varuha človekovih pravic in parlamenta za aktivno vključevanje v odpravo korupcije v družbah.

Ključne besede: boj proti korupciji, demokratizacija, nepristranskost, Severna Makedonija, varuh človekovih pravic, parlament

9. Politika konzularne zaščite EU z vidika upravnega prava

Erzsébet Csatlós

Evropski upravni prostor se je razvil v večstopenjsko upravno strukturo, ki jo zaznamuje horizontalno in vertikalno sodelovanje vseh njegovih ravni. Zaradi vse večjega števila kompozitnih postopkov so izključno izvršilno odgovornost uprav držav članic nadomestile sodelovalne mreže organov neposredne in posredne ravni. Tako se je tudi politika konzularne zaščite iz medvladnega režima razvila v posebno evropsko upravno področje. Institucionalizacija izvajanja in vrednotenja evropskih politik na več ravneh je koherenten sistem, ki

se razlikuje od zavezanosti držav članic k doseganju rezultatov, nekoč stalnice pri izvajanju pravnega reda EU. V članku se zato proučuje, kaj predstavlja evropska uprava na tem in drugih političnih področjih ter kateri so njeni strukturni in procesnopравни vidiki. Politika konzularne zaščite EU kot taka je edinstvena politika na stičišču mednarodnega prava, notranjega prava in različnih ravni prava EU. Evropeizacija določene politike pogosto pomeni nekakšno usklajitev materialnega prava; vendar v primeru konzularne zaščite ni ciljno usmerjena. V okviru varstva temeljnih pravic je politika konzularne zaščite evropeizirana z vidika strukture in postopka in na koncu oblikuje evropsko upravo za to področje. Članek tako izpostavlja postopek vzpostavitve evropske uprave in opozarja na možne težave pravne uporabe, ponuja pa tudi teoretične podlage za njihovo odpravo.

Ključne besede: pravo EU, evropska uprava, državljanstvo EU, konzularna pomoč, upravno sodelovanje, mehko pravo

10. Arbitraža v upravnih zadevah: razširitev obsega *ratione materiae* na Portugalskem

Marta Portocarrero

Članek obravnava vprašanje arbitrabilnosti upravnih razmerij, tako na splošno kot značilno za Portugalsko. Čeprav je uporaba arbitraže v sporih, v katerih javni subjekti posegajo v zasebna razmerja, običajno dovoljena, evropski zakonodajni organi upravne spore običajno obravnavajo kot vrsto sporov, kjer je arbitraža izključena. Kadar gre za upravna razmerja, vsekakor ni težko postaviti trdnih argumentov proti alternativnemu reševanju sporov. Vendar pa se noben od običajno uveljavljenih ugovorov ne zdi nepremostljiv. Zato je cilj članka kritično analizirati glavne argumente proti pristojnosti arbitrov za odločanje v javnopравниh sporih. Trenutno portugalsko pravo dovoljuje upravno arbitražo na najrazličnejših področjih, od sporov v zvezi z upravnimi pogodbami do sporov glede zakonitosti aktov upravnih organov. Ocena te ureditve jasno kaže, da morajo širitev objektivnega obsega upravne arbitraže spremljati pravila, ki odražajo posebne zahteve upravnega prava in ščitijo javni interes. V tem smislu analiza ponuja kritičen pregled portugalskih pravnih rešitev, ki jih je mogoče uporabiti tudi v primerljivih pravnih režimih drugih evropskih držav.

Ključne besede: alternativo reševanje sporov, upravna arbitraža, arbitražni postopek, objektivna arbitrabilnost, Portugalska