

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

**ETIKA DELA JAVNIH USLUŽBENCEV
IN KULTURA UPRAVNEGA DELA**

SEMINARSKA NALOGA

LJUBLJANA, 2006

KAZALO VSEBINE

1 UVOD.....	4
2 SPLOŠNO	5
2.1 POMEMBNOST UPRAVNEGA DELA.....	5
2.2 ETIKA IN UPRAVNO DELO	5
2.2.1 POMEN ETIKE V JAVNI UPRAVI	5
2.2.2 ETIČNE VREDNOTE V JAVNI UPRAVI	6
2.3 SAMOSTOJNOST UPRAVNIH USLUŽBENCEV PRI DELU IN NJIHOVA ODGOVORNOST	7
3 TEMELJNI POJMI	9
3.1 MORALA IN ETIKA	9
3.1.1 MORALA	9
3.1.2 ETIKA	9
3.2 UPRAVA IN JAVNA UPRAVA	10
3.3 JAVNI USLUŽBENEC	11
3.4 UPOŠTEVANJE MORALNIH IN ETIČNIH NORM PRI DELU UPRAVNIH ORGANOV.....	12
3.5 SOCIALNO OPREDELJENE IN PRAVNO PREDPISANE SANKCIJE ZARADI NEUPOŠTEVANJA MORALNIH IN ETIČNIH TER PRAVNIH NORM.....	12
4 UPOŠTEVANJE MORALNIH IN ETIČNIH NORM UPRAVNIH USLUŽBENCEV DO DELA, KI GA OPRAVLJAJO IZ SVOJE PRISTOJNOSTI	14
4.1 UPOŠTEVANJE MORALNIH IN ETIČNIH NORM PRI PRIPRAVI GRADIV ZA ODLOČANJE IN ZA DRUGE NAMENE.....	14
4.1.1 PRIPRAVA GRADIV	14
4.2 POGOJI, KI SO POTREBNI ZA PRIPRAVO KVALITETNIH GRADIV.....	15
4.2.1 SODELOVANJE UPRAVNIH STROKOVNJAKOV V PROCESU ODLOČANJA. 15	
4.3 UPOŠTEVANJE MORALNIH IN ETIČNIH NORM PRI UPORABI PRAVNIH PODLAG ZA ODLOČANJE V UPRAVNIH STVAREH	15
4.3.1 TEMELJNA NAČELA UPRAVNEGA POSTOPKA.....	15
4.3.1.1 Načelo zakonitosti	15
4.3.1.2 Načelo »materialna resnica«	16
4.3.1.3 Načelo »prosta presoja dokazov«	16
4.3.1.4 Načelo »samostojnosti pri odločanju«.....	17
4.3.1.5 Načelo »zaslišanja stranke«.....	17
4.3.1.6 Načelo »pritožba zoper odločbo«	17
4.3.2 CELOVITOST PRITOŽBENIH NADZORNIH POSTOPKOV	18
4.3.3 PRITOŽBENE POTI	19
4.4 UPOŠTEVANJE MORALNIH IN ETIČNIH NORM PRI OPRAVLJANJU INŠPEKCIJSKEGA NADZORA NAD IZVRŠEVANJEM ZAKONOV	19
5 ODNOSI UPRAVNIH USLUŽBENCEV	20
5.1 ODNOS UPRAVNIH USLUŽBENCEV DO STRANK OZIROMA DO DRŽAVLJANOV	20
5.2 ODNOS UPRAVNIH USLUŽBENCEV DO DRUŽBE KOT CELOTE	20
5.2.1 VPLIV SPREMEMB V OKOLJU NA VREDNOTE V JAVNI UPRAVI	21
5.3 OMEJEVANJE IN PREPREČEVANJE NEETIČNEGA OBNAŠANJA V JAVNI UPRAVI.....	21

5.4 ODNOSI MED UPRAVNIMI USLUŽBENCI	21
5.5 ODNOSI MED UPRAVNIMI USLUŽBENCI IN PREDSTOJNIKI UPRAVNIH ORGANOV OZIROMA DO UPRAVNE ORGANIZACIJE	22
5.6 ODNOS JAVNIH USLUŽBENCEV DO DELA	23
6 ZAKLJUČEK	24
7 LITERATURA	25

KAZALO SLIK

Slika 1: Organi, ki opravljajo upravno delo.....	8
Slika 2: Pristojnosti upravnih organov.....	8
Slika 3: Temeljna načela upravnega postopka.....	18

1 UVOD

Javna uprava je pomemben družbeni sistem, ki ima močan vpliv na življenje skupnosti. Etika v javni upravi je danes vse bolj aktualen segment javne uprave. O njej se danes večinoma govori le v povezavi z odkritimi nepravilnostmi, kot so na primer korupcija, diskriminacija ali kršitev zakonodaje, ki jih zagrešijo javni uslužbenci. Gre torej za neetično obnašanje javnih uslužbencev. Manj se govori o etiki v upravi kot o vrednotah zakonitosti, strokovnosti, delavnosti, gospodarnosti, odgovornosti idr., ki so vključene v delo javnih uslužbencev.

Upravno delo je zahtevno delo in pomembno je, da stranke in drugi udeleženci v postopkih to dejstvo upoštevajo. Ne morejo pa se sprijazniti z neprimernimi in neetičnim odnosom upravnih uslužbencev in pogosto birokratskimi in tehnokratskimi postopki pri odločanju. V javni upravi obstaja dokazovanje moči uslužbencev nad strankami in nezadostno upoštevanje ustavnega varstva človekovih pravic in človekovega dostojanstva.

Upravni organi, na podlagi zakona odločajo o pravicah, obveznostih in drugih pravnih koristih strank v postopkih, imajo znatno moč nad urejanjem številnih pomembnih zadev družbene skupnosti, javni uslužbenci tudi odločajo kdo v javnem sektorju služi denar in kdo ne, zato so ti organi dolžni opravljati svoje delo etično odgovorno.

Etika javne uprave predstavlja uporabo abstraktnih in osnovnih norm ter vrednot, kot so: dobrotljivost, neškodljivost, spoštovanje ljudi, svoboda, pravičnost, lojalnost, zaupanje, odkritostrčnost in poštenost. Upoštevati etiko pomeni delati pošteno, torej zavzeto, odgovorno, nepodkupljivo in kakovostno, z ustrežno strokovno usposobljenostjo.

Neetično ravnanje je v javni upravi najpogosteje prisotno kot korupcija, poleg tega, pa so javni uslužbenci podvrženi še drugim oblikam neetičnega ravnanja, ki je povezano z zlorabo uradnega položaja s prednostno obravnavo sorodnikov in prijateljev, zanemarjanjem zakonite dolžnosti in s protipravnimi dejanji s prisvajanjem državnih sredstev v zasebne namene, zamolčanje uradnih sporočil državljanom, zanemarjanjem zakonitosti, upravnih in drugih nalog in vedenjem, ki ni v skladu z etičnimi normami.

V seminarski nalogi bom predstavila pomembnost upravnega dela za družbo, etiko v upravi in samostojnost upravnih uslužbencev pri delu ter njihovo odgovornost. V nadaljevanju sledi opredelitev temeljnih pojmov. Zanimalo me je tudi upoštevanje moralnih in etičnih norm upravnih uslužbencev do dela, ki ga opravljajo iz svoje pristojnosti, kar bom predstavila v četrtem poglavju. V zadnjem poglavju pa bodo predstavljeni različni odnosi, v katerih sodelujejo upravni uslužbenci.

2 SPLOŠNO

2.1 POMEMBOST UPRAVNEGA DELA

Javni uslužbenci kot posredniki med oblastvenimi organi in strankami, pri svojem delu uresničujejo zakone in druge predpise, skrbijo za stabilnost pravnega reda in prek odločanja s konkretnimi upravnimi akti usklajujejo širše družbene interese z ožjimi družbenimi interesi ter interese med ljudmi (Bostič, 1994, str. 29).

Upravno delo, ki ga opravljajo javni uslužbenci, predstavlja osrednje strokovno jedro, namenjeno urejanju normativnih in upravnih stvari, ter povezovanju najrazličnejših strokovnih opravil, s katerimi se uresničujejo predvideni družbeni cilji. S tem, ko javni uslužbenci po eni strani pripravljajo strokovne predloge za sprejemanje odločitev pristojnih organov, na drugi strani pa te odločitve v realnem družbenem življenju uresničujejo, se neposredno vključujejo v družbena dogajanja in vnašajo vanje svoja strokovna gledanja, svoje subjektivne ocene glede urejanja normativnih vsebin. S tem vplivajo na vsebino, na način urejanja družbenih odnosov ter na uresničevanje ustave in zakonov, poleg tega pa tudi na varovanje pravnega sistema (Boštich, 2000, str. 10).

Upravno delo ljudstvo pogosto poimenuje kot parazit na telesu družbe. To je nekakšno splošno prepričanje ljudstva. V preteklosti se je upravno delo pogosto razumelo kot neko nujno potrebno zlo, kateremu se ni pripisovalo pravega pomena, kar je pripeljalo do demoralizacije upravnih uslužbencev. Zato so opravljali in tudi v sedanosti še opravljajo svoje delo nestrokovno, podkupljivo in s preveliko birokratsko togostjo. S tem pa si sami zmanjšujejo ugled v družbi.

2.2 ETIKA IN UPRAVNO DELO

2.2.1 POMEN ETIKE V JAVNI UPRAVI

Splošni družbeni napredek je prinesel vedno večje število upravnih zadev, postopkov, opravil in še marsikaj drugega, kar zahteva od javnega uslužbenca ne samo dolžnostno ravnanje, temveč tudi etični pristop do njegovega dela. Kot trdi Jerovšek (v Haček, 2001, str. 109) »v sedanjem času stopa v ospredje predvsem človeška moralna podoba javnega uslužbenca«.

Če naredimo primerjavo med javnim in zasebnim sektorjem, ugotovimo, da je problem etike ostrejši v javni upravi, saj je dejavnost v javnem sektorju usmerjena k širšemu spektru ciljev, podvržena pa je tudi večjim omejitvam kakor zasebni sektor.

Etika javne uprave proučuje moralo, moralna načela in moralno odločanje, pa tudi norme in postopke za odločanje v javni upravi. Ukvarja se s tem, kako naj bi se obnašali javni uslužbenci ter kako bi lahko prispevali k dobri javni upravi in dobri družbi.

Upoštevati etiko pomeni delati pošteno, torej zavzeto, odgovorno, nepodkupljivo in kakovostno z ustrežno strokovno usposobljenostjo (Hribar, 1991, str. 36). Etika javne uprave je aktivnost in ne stanje, je praktična in ne teoretična. Javnim uslužbencem naj bi pomagala razviti dobro vedenje in navade. V etiki se odraža, da so v vsako dejanje javnega uslužbenca vključene tudi vrednote.

O etiki v javni upravi se govori predvsem takrat, ko so kršene osnovne moralne vrednote ali norme ali pa so kako drugače na preizkušnji. Odsotnost etike je mnogo bolj občutna kot pa njena prisotnost.

V javni upravi obstaja več nivojev etike od katerih ima vsak svoj niz odgovornosti. Prvi nivo predstavlja osebna morala posameznega javnega uslužbenca. Gre za osnovni občutek javnega uslužbenca o dobrem in zlem. Osebnostna morala naj bi se oblikovala skozi življenje posameznika in je odvisna od vpliva staršev, kulturnih in socialnih izkušenj ter ostalih preteklih izkušenj. Drugi nivo je poklicna etika. Gre za niz profesionalnih norm in pravil, ki obvezujejo vse javne uslužbence. Ta vodila so ponavadi navedena v kodeksih. Tretji nivo predstavlja organizacijsko etiko. Vsaka organizacija ima svojo kulturo, ki vključuje formalna in neformalna pravila etičnega obnašanja. Zakoni, uredbe in druga pravila posameznih uradov ter različni predpisi so formalne organizacijske norme, ki določajo etično obnašanje javnih uslužbencev. Zadnji nivo pa je socialna etika, katere zahteve zavezujejo člane dane družbe, da delujejo na način, ki ščiti posameznike in omogoča napredek celotne družbe.

Socialna etika je formalna do obsega v kolikor jo lahko najdemo v zakonih dane družbe, in neformalna kot del posameznikove družbene zavesti (Shafritz in Russell, 1997, str. 608 in 609).

2.2.2 ETIČNE VREDNOTE V JAVNI UPRAVI

Vrednota je nekaj, kar je dobro in človeka moralno obvezuje. Kar je slabo, negativno, ni vrednota. Odločitev za dobro in pravično ter zavračanje slabega in krivičnega človeka absolutno zavezuje. Kategorični moralni imperativ ali zavest, da obstaja nekaj brezpogojnega, v prvi vrsti zadeva človeka kot osebno bitje. Zaradi tega je človek po definiciji bitje, ki je moralno in etično opredeljeno. V vseh civilizacijah je zato vedno veljalo, da je navjishja vrednota najvišje dobro, ki ga človek sluti, čuti in instiktivno išče. Iskanje dobrega je torej najbolj samoumevna zaveza vsakega posameznika in vsake družbe (Švajger, 2004, str. 115).

Morala in etika vsebujeta tiste vrednote, ki oblikujejo moralno integriteto človeka in s tem vplivajo na odnos človeka do človeka ter na odnos ljudi do družbenega okolja.

Sistem vrednot, ki prevladuje v družbi, prevladuje tudi v javni upravi. Če je v družbi zaposlovanje sorodnikov, prejemanje daril in podkupnin, reševanje zadev po zvezah, nekaj samo po sebi umevnega, ne more biti drugače v javni upravi (Brejc, 2000, str. 66). Javna uprava je odsev moralnega stanja družbe. Za javno upravo naj zato ne bi veljala posebna etična načela. Zakoni predstavljajo le minimalne standarde etičnega obnašanja javnih uslužbencev.

Brejč (2000, str. 66) ugotavlja, da so v javni upravi razvitih demokratičnih držav glavne etične vrednote:

- poštenost,
- nepristranskost,
- zakonitost,
- spoštovanje ljudi,
- delavnost in prizadevnost,
- ekonomičnost in učinkovitost,
- dostopnost do stranke,
- odgovornost.

Navedene vrednote so splošne vrednote, ki naj bi odsevale v ravnanju javnih uslužbencev.

Ravno javni uslužbenci so zaradi svojega posebnega položaja v družbi kazalec stanja duha celotne družbe. Javni uslužbenci lahko prispevajo s svojim etičnim ravnanjem k oblikovanju kakovostno drugačne vloge oblasti v odnosu do državljanov in spodbudijo tudi njihovo kakovostno in konstruktivno udeležbo pri razvoju in dvigu etičnih vrednot (Švajger, 2004, str. 106).

Piše še, »da moderna, demokratična, pravna in socialna država temelji tudi na načelih etičnih vrednot, kot so pravičnost, poštenost in krepostnost, ter ne zgolj na vrednotah kapitala, politične in ekonomske moči posameznika in družbe« (Švajger, 2004, str. 103).

2.3 SAMOSTOJNOST UPRAVNIH USLUŽBENCEV PRI DELU IN NJIHOVA ODGOVORNOST

Upravnemu delu je treba priznati poseben družbeni pomen, od upravnih uslužbencev pa zahtevati posebno odgovornost pri delu, posebno prizadevnost in strokovno opravljanje njihovega dela ter bolj kulturnen in bolj etičen odnos do ljudi in družbenega okolja (Boštich, 2000, str. 10).

Upravni uslužbenci morajo opravljati svoje delo samostojno, odgovorno in strokovno v skladu z zakonom (Bostič in Košir, 1997, str. 20).

Samostojnost pri delu in neposredno odgovornost za delo ovira dejstvo, da upravno delo še vedno prepogosto enačimo s pojmom administracija in ga razumemo le kot servis za zadovoljevanje interesov ljudi in predstavniških ter političnih struktur (Bostič in Košir, 1997, str. 20).

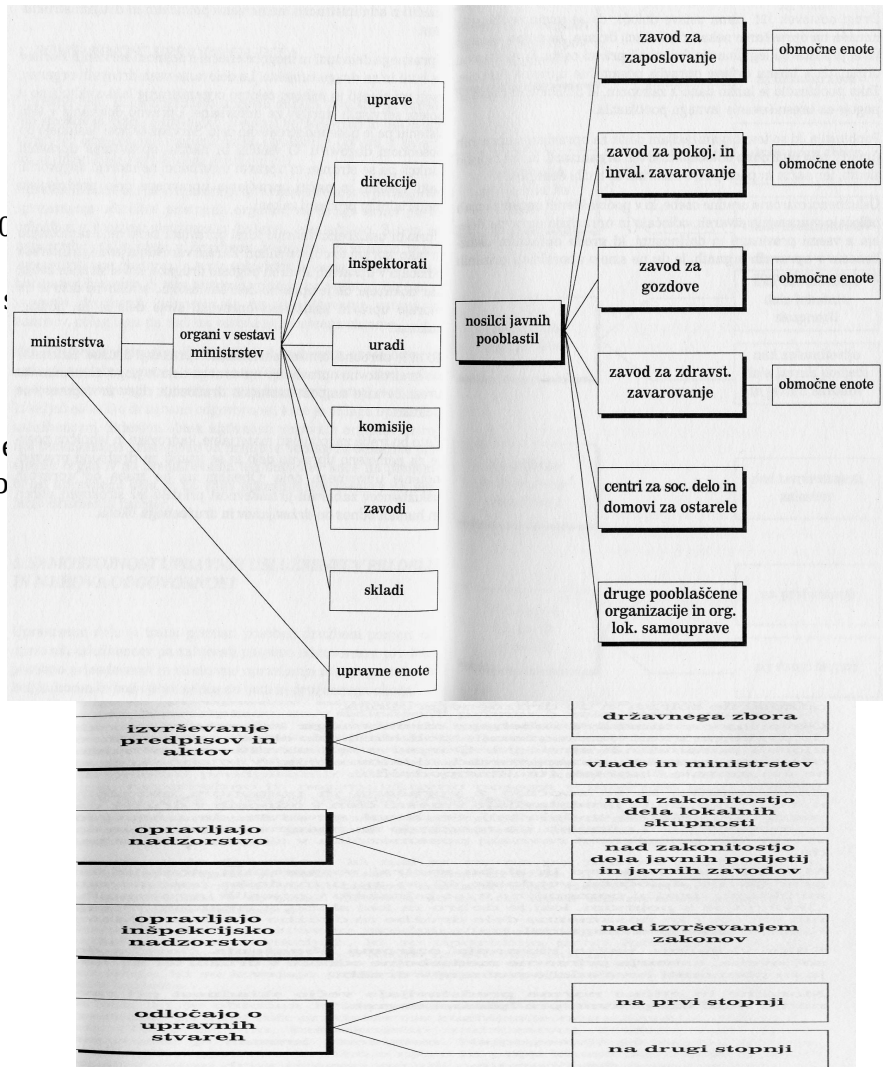
Dejstvo je, da razmejitev med politiko in upravo ni povsem jasna. Upravni uslužbenec neizogibno postane vpleten v politične, politik pa v upravne zadeve (Bostič in Košir, 1997, str. 20).

Slika 1: Organi, ki opravljajo upravno delo

Vir: Boštich, 2000, str. 15.

O upravnih pooblastilih.

Pooblastila, določajo cilje dosežajo (Boštich, 2000, str. 15).



ščeni z javnimi

zato podrobno erimi se ti cilji

Vir: Boštich, 2000, str. 15.

3 TEMELJNI POJMI

3.1 MORALA IN ETIKA

Pojma morala in etika predstavljata moralne vrednote in moralno integriteto človeka kot posameznika in kot subjekta v družbi v odnosu do soljudi in do družbenega okolja (Boštich, 2000, str. 16). Velikokrat tudi rečemo, da je dejanje, ki je moralno pravilno, etično dejanje.

Moralne in etične norme predstavljajo večjo skladnost pri ravnanju ljudi kot pravno predpisane norme (Boštich, 2000, str. 16).

Včasih na prvih pogled ni določene meje med etiko in moralo. Pojma morala in etika se prav zato velikokrat enači ali se ju uporablja napačno, oziroma se zamenjuje njun pomen. Kljub izvirno enakemu pomenu se je ustalila razlika, ki jo velja upoštevati. Morala je predmet etike. »Pri tem je etika lahko v dvojnem odnosu do morale. Lahko jo le preučuje, lahko pa jo tudi utemeljuje« (Hribar, 1991, str. 6).

3.1.1 MORALA

Morala izvira iz latinske besede *mos* oziroma *mores*, kar pomeni značaj, življenje.

Morala izraža določene vrednote neke skupine in se odraža v zakonih, pravilih, kodeksih, politikah, ravnanjih ipd. Moralno dejanje je tisto dejanje, ki je skladno z moralo skupine (Denhardt, 1991, str. 101).

Moralne norme so neke vrste »vmesni člen v odnosih v družbi« (Boštich, 2000, str. 16), ki regulira odnose v družbi, reagira na posamezne pojave ter vrednoti primernost ravnanj posameznika v skupini, ki ji pripada. Oblikujejo se z namenom, da jih posameznik sprejme kot svojo osebno obveznost in hkrati kot podlago za svoje delo in odnose v katere vstopa.

3.1.2 ETIKA

Beseda izhaja iz grškega pojma *ethos*, ki pomeni običaj, značaj.

Etika je veda filozofije, ki se ukvarja s teoretskim pojasnjevanjem in kritičnim ocenjevanjem morale, se pa danes z etiko srečujejo tudi druge panoge, med njimi tudi področje javne uprave. Raziskuje izvor človekove moralnosti, kriterije moralnega vrednotenja in smisel moralnega značaja, obnašanja, delovanja in samozavedanja. Etika je torej vedno neke vrste nauk o sprejemljivem načinu skupnega življenja ljudi (Jelovac, 1998, str. 14).

Etika vključuje način ravnanja oziroma obnašanja človeka do sočloveka, ustvarja primerne medsebojne odnose v družbi ter ustvarja in plemeniti konvencije ravnanja v družbi (Boštich, 2000, str. 16).

3.2 UPRAVA IN JAVNA UPRAVA

Uprava je središčni pojem znanosti o upravi. Gre za dva temeljna pomena besede »uprava«: uprava kot skupek upravnih organizacij in uprava kot določena dejavnost. Najpogosteje se uporablja pojem uprave kot določene dejavnosti (funkcionalna ali objektivna definicija) in kot organizacije (organizacijska ali subjektivna definicija). Ta delitev ni precizna. Definicije lahko dalje delimo na vsebinske (materialne) in formalne (npr. uprava je tisto, kar določena vrsta predpisov s tem označuje), pozitivne in negativne (npr. uprava je državna dejavnost, ki ni ne zakonodaja ne sodstvo) (Vlaj, 2004, str. 11).

Upravo delimo na javno in poslovno upravo.

Javna uprava je uprava v javnih zadevah. Družbene (javne) zadeve so zadeve, za katere določena skupnost v določenem obdobju misli, da jih je treba opravljati in jih ne opravljajo posamezniki vsak zase. Javne zadeve se tičejo družbe kot celote oz. posameznih samoupravnih družbenih skupnosti (Bučar v Vlaj, 2004, str. 13).

Upravljanje pa je proces odločanja v organizaciji o tem, kateri so cilji organizacije in o tem, kako te cilje doseči. Po Fayolu upravno funkcijo sestavljajo: predvidevanje (planiranje), organiziranje, ukazovanje in kontroliranje. V teh elementih je bistvo uprave njena vsebina in njena narava. Centralni element Fayolove opredelitve uprave je ukazovanje, skupni smisel vseh elementov pa je vodenje organizacije. V procesu upravljanja ločimo fazo političnega upravljanja (npr. zakonodaja) in fazo strokovnega upravljanja (uprava). Organizacijsko enoto, v kateri se opravlja strokovna dejavnost upravljanja, pogosto označujemo kot upravo (Šmidovnik v Vlaj, 2004, str. 14).

Državna uprava je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi. Pri izvajanju te funkcije državna uprava s svojimi abstraktnimi in konkretnimi odločitvami na praven način ureja odnose v družbi (Šmidovnik v Haček, 2001, str. 29). Ta funkcija zajema »izvrševanje zakonov in drugih predpisov, odločanje o upravnih zadevah in izvrševanje upravnega nadzorstva« (Vidmar, 2002, str. 5).

Lokalna samouprava je način upravljanja v družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem (Šmidovnik v Haček, 2001, str. 29). Odločanje v lokalni samoupravi mora biti avtonomno, oziroma popolnoma neodvisno od države. Institucionalno je lokalna samouprava organizirana v različnih upravnih sistemih. V Sloveniji je organizirana v okviru občin, drugje po svetu pa tudi v obliki okrajev, okrožij, departmajev, pokrajin.

Javne službe so dejavnosti za zagotavljanje javnih dobrin in javnih storitev, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, ki pa jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti preko tržne menjave (Šmidovnik v Haček, 2001, str. 29).

Nosilci javnih pooblastil so subjekti, ki organizacijsko niso vključeni v državno upravo, vendar so pooblaščen za opravljanje nalog državne uprave. S tem se zagotavlja večja učinkovitost in racionalnost izvajanja upravnih nalog, saj so ti subjekti tehnično in kadrovsko opremljeni za izvajanje upravnih nalog. Navadno jih država ustanovi s svojim aktom, financirajo pa se iz državnega proračuna. Gre za javne zavode, javna podjetja, agencije, zbornice z obveznim članstvom ipd.

3.3 JAVNI USLUŽBENEC

Javni uslužbenci so pomemben element, ki določa javno upravo. Javni uslužbenci so osebe, ki opravljajo službo v javni upravi. Ta izraz se uporablja za oznako oseb, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalne skupnosti. Izvzete so osebe, ki v teh organih opravljajo politične funkcije, t.i. funkcionarji (Virant, 1998, str. 187).

1. člen Zakona o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, št. 35/2005) določa, da je, »javni uslužbenec posameznik, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju.« Javni uslužbenci so torej zaposleni v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih zavodih, javnih agencijah, javnih skladih in javnih gospodarskih zavodih ali kot druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali pa proračuna lokalne skupnosti.

Gospodarske družbe in javna podjetja, v katerih ima prevladujoči vpliv oziroma večinski delež država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja.

Javni uslužbenec opravlja naloge, ki so pomembne ne le za organizacijo v kateri dela, temveč za celotno družbo. Je del aparata, ki izvršuje javni interes, ki je izražen v različnih političnih odločitvah ter pripravlja strokovne podlage političnemu odločanju. Sredstva za njihove plače so zagotovljena v proračunu (Virant, 1998, str. 187).

3.4 UPOŠTEVANJE MORALNIH IN ETIČNIH NORM PRI DELU UPRAVNIH ORGANOV

Tudi v delo upravnih organov sodi sklop pravil, ki določajo ravnanje do ljudi in ravnanje med ljudmi. Moralne in etične norme, ki bi jih morali pri svojem delu upoštevati upravni uslužbenci, bi morale vsebovati tiste vrednote, ki bi zagotovile etični odnos med strankami v postopkih in upravnimi uslužbenci (Boštich, 2000, str. 18).

Delo in odločanje upravnih uslužbencev v upravnih stvareh temelji na materialnih in procesnih predpisih, zato se upravni uslužbenci ne morejo istovetiti z nosilci oblasti. Upravni uslužbenec naj bi bil le strokovnjak, ki naj bi razumel namen, smisel in cilj zakonskega predpisa, in se mora odločiti le na njegovi podlagi (Boštich, 2000, str. 18).

Uporaba teh predpisov pa je lahko brezobzirna in taka, da se pri tem uporablja moč nad ljudmi oziroma moč nad stranko in dajanje lekcij nemočnim (Boštich, 2000, str. 18).

Takšen negativen odnos nastaja zato, ker upravni uslužbenci menijo, da s tem, ko opravljajo delo v imenu države, lahko uporabljajo avtoriteto oblasti, kar kažejo z načinom obnašanja do ljudi in do družbenega okolja (Boštich, 2000, str. 18).

Tudi stranke vključene v upravne postopke, napačno razmišljajo o delu upravnih uslužbencev. Mislijo namreč, da imajo upravni uslužbenci pravico uporabljati oblastveni odnos do njih, zato se jim podredujejo, se obnašajo do njih ponižno, kar pa upravni uslužbenci izkoriščajo (Boštich, 2000, str. 19).

V odnosu do strank v postopkih bi se moralo dosledno upoštevati človekove pravice. Odpravljen bi moral biti sleherni ponižujoč odnos do ljudi, sleherni strah in nelagodno počutje stranke do uradnih oseb. Obstajati bi moral poseben odnos uradnih oseb do nemočnih in neukih strank. Upravni uslužbenci bi morali biti pri delu in v odnosih do ljudi prizadevni, požrtvovalni, odrekati bi se morali lagodju in dopustiti kritiko nad svojim delom, če je ta upravičena in dobronamerna (Boštich, 2000, str. 19, 20).

3.5 SOCIALNO OPREDELJENE IN PRAVNO PREDPISANE SANKCIJE ZARADI NEUPOŠTEVANJA MORALNIH IN ETIČNIH TER PRAVNIH NORM

Pravno predpisane sankcije, ki se uporabljajo proti kršitelju pravnih predpisov, so v določenih primerih zelo hude, vendar bolj v materialnem kot v moralnem pogledu. Pri kršitvah pravnih predpisov družbeno okolje do kršitelja ni posebej kritično, razen v primerih, ko je kršitelj pravnega predpisa prekršil obenem tudi moralno normo (Boštich, 2000, str. 17).

Ko posameznik ne upošteva moralnih in etičnih norm, se proti njemu uporabijo pogosto zelo boleče socialno izoblikovane družbene sankcije (Boštich, 2000, str. 17).

Človek ni le državljan, ki naj se ravna po pravno predpisanih normah, ampak je tudi član civilne družbe, ki sama spontano in neposredno opravlja socialni nadzor nad delom in nad odnosi posameznika v družbi. Človek se mora hote ali nehote podrežati socialnemu nadzoru (Boštlic, 2000, str. 17).

Nadzor nad posameznikom je anonimen. Najpogosteje se ne ve, kdo je povzročil negativno kritiko o njem in proti komu naj se uvede kazenski ali kakšen drug pregon zaradi neupravičenih ocen o njem (Boštlic, 2000, str. 17).

Socialni nadzor družbe nad posameznikom je časovno najstarejši. Dokler bodo živeli ljude, bo obstajal poleg pravnega tudi socialni nadzor. Ta predstavlja pomemben element samoobrambe družbe. Socialni nadzor spremlja in ugotavlja nastajanje negativnih dogajanj v družbi – vse od manjših do najtežjih nemoralnih dejanj. Socialni nadzor uporablja proti kršiteljem moralnih norm sankcije, ki so glede na čas in kraj neomejene, pogosto posameznika celo izloči iz svoje sredine in mu onemogoči bivanje v določenem družbenem okolju (Boštlic, 2000, str. 18).

Moralne in etične norme v družbi so torej tiste vrednote, ki se oblikujejo na podlagi družbene zavesti vzporedno z javnim mnenjem. Oblikujejo se z namenom, da jih posameznik sprejme kot svojo osebno obveznost in kot podlago za svoje delo in odnose, ki so usklajeni z interesi družbenega okolja (Boštlic, 2000, str. 18).

4 UPOŠTEVANJE MORALNIH IN ETIČNIH NORM UPRAVNIH USLUŽBENCEV DO DELA, KI GA OPRAVLJAJO IZ SVOJE PRISTOJNOSTI

V odnosu do dela bi morali upravni uslužbenci dosledno upoštevati:

1. moralne in etične norme pri pripravi gradiv za odločanje in za druge namene,
2. moralne in etične norme pri upoštevanju pravnih podlag, na podlagi katerih se odloča o upravnih stvareh,
3. moralne in etične norme pri opravljanju nadzorstva nad usreničevanjem pravnih predpisov.

4.1 UPOŠTEVANJE MORALNIH IN ETIČNIH NORM PRI PRIPRAVI GRADIV ZA ODLOČANJE IN ZA DRUGE NAMENE

Upravni organi oziroma upravni uslužbenci pripravljajo strokovna gradiva za odločanje predstavniških in izvršilnih organov, pa tudi za odločanje nekaterih drugih organov, ki nimajo svojih strokovnih služb za pripravo gradiv (Boštich, 2000, str. 22).

Upravni organi imajo v ta namen vse potrebne informacije: informacije o resničnih družbenih odnosih na terenu, ki jih, kot tudi tako imenovane povratne informacije, skozi analitične, statistične in raziskovalne in druge postopke, predelane in obdelane, vnašajo v gradiva, pripravljena za sprejemanje odločitev in drugih ukrepov predstavniških in izvršilnih organov (Boštich, 2000, str. 22).

4.1.1 PRIPRAVA GRADIV

Gradiva za odločanje pripravlja uprava na podlagi 13. člena Zakona o upravi. Upravni organi pripravljajo gradivo najpogosteje daljše časovno obdobje (Boštich, 2000, str. 22).

Gradivo namenjeno odločitvi in sprejetju drugih ukrepov, mora biti pripravljeno strokovno, po potrebi tudi v variantah (Boštich, 2000, str. 22).

4.2 POGOJI, KI SO POTREBNI ZA PRIPRAVO KVALITETNIH GRADIV

Upravni uslužbenci bodo pripravljali gradivo kvalitetno le, če jim bo omogočeno objektivno spremljati družbena dogajanja, če bodo zato dovolj strokovno usposobljeni, če bo v njihovo delo vključen vpliv znanosti, če se ne bodo podrejali različnim političnim in drugim vplivom oziroma če bodo pri pripravi gradiv, ki jih pripravljajo za vlado in parlament, samostojni (Boštic, 2000, str. 23).

4.2.1 SODELOVANJE UPRAVNIH STROKOVNJAKOV V PROCESU ODLOČANJA

V postopkih sprejemanja, predvsem pa v postopkih, namenjenih spremembi zakona, bi morali aktivno sodelovati tisti upravni uslužbenci, ki uresničujejo oziroma nadzorujejo uresničevanje zakonov. Upravni uslužbenci, ki opravljajo svoje delo v neposrednih družbenih okoljih, so namreč najbolj neposredno seznanjeni z realnimi družbenimi odnosi in tudi o razlogih, zaradi katerih določenega zakona ni mogoče uresničevati (Boštic, 2000, str. 24).

4.3 UPOŠTEVANJE MORALNIH IN ETIČNIH NORM PRI UPORABI PRAVNIH PODLAG ZA ODLOČANJE V UPRAVNIH STVAREH

Sprejete zakone in odločitve pristojnih organov se mora v družbenih okoljih uresničevati, najpogosteje tako, da upravni uslužbenci s konkretnimi upravnimi akti; odločbami dovoljenji, sklepi in drugimi akti odločajo o pravicah, obveznostih in drugih pravnih koristih strank. Če stranke, ki so jim ti akti namenjeni, le-teh ne upoštevajo oziroma se ne ravna po njih, jih izvršujejo s prisilnimi ukrepi, seveda pa le tedaj, če stranke z zakonito predpisanimi ugovori in drugimi pravnimi sredstvi teh aktov ne ovržejo (Boštic, 2000, str. 25).

Upravni uslužbenci morajo pri odločanju upoštevati materialne in procesne predpise, t.j. vsebino materialnih in procesnih zakonov, dosledno pa tudi deontološka načela (načela dolžnostnega ravnanja) (Strojin Inšpekcijsko nadzorstvo) ter te dopolnjevati z načeli etike in morale (Boštic, 2000, str. 25).

4.3.1 TEMELJNA NAČELA UPRAVNEGA POSTOPKA

4.3.1.1 Načelo zakonitosti

Zakonitost ne pomeni le skladnosti podzakonskih aktov z osnovnim zakonom, temveč tudi skladnost odločbe z zakonom in drugimi predpisi. Nezakonitost bi v tem pomenu lahko ocenili tudi kot neetično in nemoralno dejanje (Boštic, 2000, str. 29).

Načelo zakonitosti (6. člen ZUP) zahteva od upravnih organov, da odločajo v upravnih stvareh le na podlagi zakona in na podlagi drugih predpisov državnih organov. Organi, ki odločajo v upravnih stvareh, pa so dolžni upoštevati pravila, ki jih določa zakon (Boštich, 2000, str. 29).

Neupoštevanje teh načel pomeni kršitev zakonitosti. Načelo zakonitosti in načelo materialne resnice sta najpomembnejši temeljni načeli Zakona o splošnem upravnem postopku, ki izključujeta vsako samovoljo uradne osebe. Tema dvema načeloma je podrejeno tudi določilo o upravnem preudarku, ki določa zakonite okvire tudi za tako odločanje. To pooblastilo, dano uradni osebi, določa, da mora odločiti le v mejah pooblastila in v skladu z namenom pooblastila, ki ji je dano. Uradna oseba pri odločitvi po prostem preudarku izbere eno izmed več možnih odločitev, torej tisto, ki jo šteje vpričo podanih okoliščin in v skladu z javno koristjo za najsmotrnejšo in najprimernejšo (Boštich, 2000, str. 29).

4.3.1.2 Načelo »materialna resnica«

Zelo pomembno je načelo »materialna resnica« (8. člen ZUP), ki predpisuje postopke za iskanje materialne resnice, kar gre močno v prid etiki dela, predvsem glede uporabe posameznega dokaza in presoje vseh dokazov skupaj, kajti odnos do materialne resnice je pravzaprav odnos do pravičnosti. Uradna oseba, ki vodi upravni postopek, mora ugotoviti resnično stanje stvari in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so potrebna za zakonito in pravilno odločitev, in ki morajo ustrezati objektivnemu dejanskemu stanju (Boštich, 2000, str. 31).

Načelo materialne resnice smiselno dopolnjuje načelo proste presoje dokazov (Boštich, 2000, str. 31).

4.3.1.3 Načelo »prosta presoja dokazov«

To načelo zahteva, da uradna oseba po svojem prepričanju in na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj presodi, katera dejstva je šteti za dokazana in katera ne. Temu sta namenjena tudi »skrajšan postopek pri odločanju« (144. člen ZUP) in poseben ugotovitveni postopek (145. člen ZUP) (Boštich, 2000, str. 31 in 32).

To načelo je namenjeno tudi varovanju zdravja in življenja ljudi. Uradna oseba namreč lahko sprejme upravni ukrep že na podlagi verjetno izkazanih dejstev, pritožba proti tako sprejetemu ukrepu pa praviloma ne zadrži izvršitve ukrepa (Boštich, 2000, str. 32).

4.3.1.4 Načelo »samostojnosti pri odločanju«

Tudi načelo samostojnosti pri odločanju je zelo pomembno. Predpisuje namreč odgovornost uradne osebe pri odločanju in pogoje, na podlagi katerih lahko samostojno odloči v upravni stvari (Boštich, 2000, str. 33).

Organ oziroma predstojnik upravnega organa, ki pooseblja upravni organ, odloča v upravni stvari samostojno v mejah pravic, ki mu jih daje zakon in drugi predpisi. Pri vodenju upravnega postopka in odločanju v konkretni upravni stvari je predstojnik samostojen. Samostojna pri odločanju v upravnih stvareh je tudi uradna oseba, ki jo predstojnik organa pooblasti za odločanje (2. alineja 28. člena ZUP) (Boštich, 2000, str. 33).

Predstojnik upravnega organa namreč lahko pod pogoji, predpisanimi v zakonu, pooblasti uradno osebo, zaposleno v organu, za vodenje postopka do izdaje odločbe ali za vodenje postopka do izdaje odločbe in za odločanje (28. člen ZUP). Uradna oseba v mejah tega pooblastila samostojno odloča o tem, katera dejstva je šteti za dokazana in katera ne. Pooblaščenim uradni osebi ni mogoče dajati navodil in napotkov za odločitve. Predstojnik lahko daje v zvezi s tem le splošna strokovna navodila (Boštich, 2000, str. 33).

Uradno osebo za vodenje postopka do odločitve in za odločitev se lahko pooblasti pod pogoji, ki jih predpisuje 31. člen Zakona o splošnem upravne postopku (Boštich, 2000, str. 33 in 34).

4.3.1.5 Načelo »zaslišanja stranke«

Načelo zaslišanja strank (9. člen ZUP) je namenjeno predvsem strankam. To načelo nalaga uradni osebi, da stranko pred izdajo odločbe seznaniti z rezultati ugotovitvenega postopka ter o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za izdajo odločbe, ter ji omogočiti, da se brani, da zavaruje in uveljavi svoje pravice in z zakonom zavarovane koristi (Boštich, 2000, str. 35).

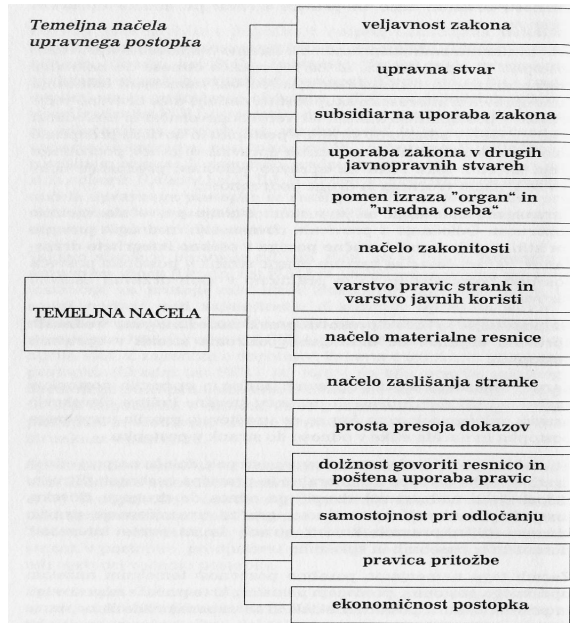
Načelo zaslišanja strank je namenjeno vsem strankam v postopku (aktivnim, pasivnim in stranskim udeležencem). Stranke, ki izkažejo ali vsaj verjetno izkažejo pravni interes, mora uradna oseba vključiti v postopek in jim omogočiti, da neposredno varujejo svoje interese (Boštich, 2000, str. 35).

4.3.1.6 Načelo »pritožba zoper odločbo«

Za zagotovitev temeljnega načela »varstva pravic in občanov in varstva javnih koristi« in temeljnega načela »zakonitosti v postopku« je strankam na voljo pravno sredstvo »pritožba zoper odločbo«, izdano na prvi stopnji (13. člen ZUP) (Boštich, 2000, str. 36).

Če stranka dvomi v zakonitost odločbe organa prve stopnje in če je proti tej odločbi dovoljena pritožba, lahko vloži proti odločbi pritožbo na organ druge stopnje. Stranke zaradi tega ni dovoljeno spraviti v slabši položaj. V primeru, ko stranka izrazi dvom v zakonitost odločbe, naj ji uradna oseba celo predlaga pritožbeni postopek, ki je namenjen ugotovitvi zakonitosti odločbe oziroma materialne resnice (Boštic, 2000, str. 36).

Slika 3: Temeljna načela upravnega postopka



Vir: Boštic, 2000, str. 28.

4.3.2 CELOVITOST PRITOŽBENIH NADZORNIH POSTOPKOV

Preprečevanje neustreznega in nezakonitega odnosa med organom in posameznikom uspeva strankam v postopkih tako, da vlagajo pritožbe proti odločitvi pristojnega organa na pristojni pritožbeni organ. Le učinkovit pritožbeni sistem onemogoča samovoljno in nezakonito ravnanje uradnih oseb. Odločitev pritožbenega organa o pritožbi bi morala biti pravno in strokovno podrobno obrazložena. O pritožbi bi moral pristojni organ odločiti v predpisanem roku. To naj bi utrjevalo prepričanje stranke, da se je vredno pritožiti, in da zaradi tega stranka ne bo trpela posledic. Vložena pritožba namreč ne bi smela vplivati na poznejši odnos uradne osebe do stranke, kar pa se v resnici pogosto dogaja (Boštic, 2000, str. 38).

Državni organi bi morali o vseh pritožbenih pravicah in poteh strankam nuditi celovito pravno in tehnično pomoč (Boštic, 2000, str. 38).

4.3.3 PRITOŽBENE POTI

Pritožbene poti so:

- pritožba proti odločbi organa I. stopnje,
- tožba, naslovljena upravnemu sodišču,
- pritožba proti izdani sodbi upravnega sodišča in
- ustavna pritožba.

4.4 UPOŠTEVANJE MORALNIH IN ETIČNIH NORM PRI OPRAVLJANJU INŠPEKCIJSKEGA NADZORA NAD IZVRŠEVANJEM ZAKONOV

Najpombnejši del družbenega nadzorstva je inšpekcijsko nadzorstvo. Inšpekcijski organi so na poseben način organizirani in posebej strokovno usposobljeni organi javne uprave. Nastopajo v zahtevnejših primerih nadzora nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov, z namenom, da odkrijejo in preprečijo morebitne škodljive pojave, ki prizadevajo splošni družbeni interes. V mejah pristojnosti nadzorujejo izvajanje predpisov s področja zdravstvenega varstva ljudi, živali in rastlin, varstva okolja, vode in prostora, varstva pri delu in delovnih razmerij, varstva objektov in prometa, kakovosti proizvodov in zakonitosti delovanja tržno ekonomskih odnosov (Boštic, 2000, str. 48).

Z nadzorom pristojni organi ugotavljajo, v kolikšni meri se uresničujejo naloge in cilji javne politike oziroma v kolikšni meri se upoštevajo predpisi in družbena pravila v organih javne uprave (Boštic, 2000, str. 48).

5 ODNOSI UPRAVNIH USLUŽBENCEV

5.1 ODNOS UPRAVNIH USLUŽBENCEV DO STRANK OZIROMA DO DRŽAVLJANOV

Eden od temeljev etične uprave so zagotovo etična pravila obnašanja javnih uslužbencev. Etične vrednote in načela se odražajo v različnih odnosih javnega uslužbenca do okolja, predvsem pa se kažejo v njegovem odnosu do državljanov, do družbe kot celote, do dela v organizaciji v kateri je zaposlen, torej do same javne uprave.

Odnosi med upravnimi uslužbenci in državljanji so specifični zaradi dveh dejstev. Prvo je to, da uporabniki storitev, ki jih nudijo upravni organi in javni uslužbenci v njih, nimajo prav nobene izbire med institucijami in uslužbenci v tem sistemu. Drugič, stranke so marsikdaj prepričane, da lahko upravni uslužbenec odloča ne le na podlagi zakona, temveč tudi po svoji volji (Bostič, 1994, str. 31).

V tem odnosu se javni uslužbenec ne sme postavljati v nadrejeni položaj nad državljana, kar pomeni, da pravično in enakopravno obravnava vsakega državljana. Pomembno je tudi, da javni uslužbenec obvešča državljanke o ciljih in metodah dela upravnih organov. Torej, da jih obvešča o pravicah, ki jih imajo ter o pravilih samega postopka v katerem so udeleženi (Košir, 1997, str. 283).

Upravni uslužbenci kot javni uslužbenci morajo torej pri svojem delovanju upoštevati tako osebne interese državljanov kot tudi splošne družbene interese (Boštich, 2000, str. 19). Ves čas morajo biti pripravljeni, da s področja svojega dela pomagajo vsakomur, hkrati pa ne smejo nikomur dajati prednosti ali delovati v nasprotju z zakoni ter drugimi predpisi svoje stroke in službe (Bostič, Košir in Rajh, 1997, str. 72). Pri svojem delu morajo javni uslužbenci dosledno upoštevati človekove pravice.

5.2 ODNOS UPRAVNIH USLUŽBENCEV DO DRUŽBE KOT CELOTE

Ta odnos temelji na pripadnosti javnih uslužbencev skupnosti v kateri delujejo in živijo. Gre za zvestobo splošnim etičnim vrednotam, navkljub lastnim prepričanjem javnih uslužbencev.

5.2.1 VPLIV SPREMEMB V OKOLJU NA VREDNOTE V JAVNI UPRAVI

Javni uslužbenci delujejo v spreminjajočem se okolju, so predmet vse večjih zahtev državljanov, hkrati pa imajo za svoje delo zaradi zahtev po zmanjševanju javne porabe omejena sredstva, tako finančna, materialna, kot kadrovska. Prevzemajo vedno več nalog in dolžnosti, ki so rezultat devolucije pristojnosti, povečanja tržne usmerjenosti v javnem sektorju, prekrivanja javnega in zasebnega sektorja in krepitve odgovornosti, ki izhaja iz novih predpisov in sporazumov, vedno večjo pozornost se namenja ocenjevanju učinkovitosti in uspešnosti dela v javni upravi (Kos, 1998, str. 263).

5.3 OMEJEVANJE IN PREPREČEVANJE NEETIČNEGA OBNAŠANJA V JAVNI UPRAVI

V upravni organizaciji bo opravljanje nalog potekalo učinkovito in kakovostno le, če si bo za to prizadeval celotni kolektiv, torej če bodo imeli vsi člani kolektiva enotne in skupne interese (Bostič in Rajh, 1997, str. 89).

V upravni organizaciji je najpomembnejša stimulacija pri delu upravnega uslužbenca ta, da »se upravnemu uslužbencu za dobro delo nameni posebno priznanje, npr.: da v službi napreduje na pomembnejšo funkcijo, da se ga za posebne rezultate pri delu posebej nagradi, predvsem tedaj, ko so ti rezultati plod posameznega prizadevanja uslužbenca pri delu, oziroma ko so plod njegovega posebnega znanja. Stvar članov kolektiva pa je, da ne nasprotujejo takšnim oblikam priznanj in nagrajevanj« (Bostič in Rajh, 1997, str. 89, 90).

Uslužbenci morajo neprestano skrbeti za ugled upravne organizacije, kar naj bi bil temeljni predpogoj za motiviranost pri delu (Bostič in Rajh, 1997, str. 90).

Upravni uslužbenci morajo pri odnosih do strank upoštevati enakost in pravičnost do državljanov. Tudi to namreč prispeva k primernemu odnosu uslužbencev do strank in tudi k odnosom med člani kolektiva. Upravni uslužbenci pri delu ne smejo nuditi znancem in prijateljem posebnih privilegijev in posebnih prednosti ter v zameno za to sprejemati raznih nagrad in daril (Bostič in Rajh, 1997, str. 90).

Negativni odnosi med člani kolektiva nastajajo tudi v primeru, ko dajejo predstojniki neupravičeno prednost posameznemu članu kolektiva (Bostič in Rajh, 1997, str. 90).

5.4 ODNOSI MED UPRAVNIMI USLUŽBENCI

Predstojniki oziroma vodilni uslužbenci ne smejo podcenjevati in omaležovati tistih upravnih uslužbencev, ki opravljajo manj zahtevna ali preprostejša dela, kajti veljati mora načelo, da je sleherno dobro opravljeno delo častno opravljeno delo (Bostič in Rajh, 1997, str. 91).

Predstojniki in drugi odgovorni upravni uslužbenci ne smejo za svoje napake v pisnih izdelkih kriviti uslužbencev na manj zahtevnih delovnih mestih (Bostič in Rajh, 1997, str. 91).

Predstojnik upravne organizacije naj bi upošteval dobronamerne predloge in pripombe uslužbenca, ki se nanašajo na delo in na odnose, npr. predloge, namenjene boljši organizaciji dela, večji učinkovitosti, varčevanju materialnih sredstev oziroma sredstev za delo (Bostič in Rajh, 1997, str. 91).

Predstojnik mora zavarovati uslužbence pred neupravičenimi očitki, predvsem očitki, ko ti očitki letijo na sodelavca zaradi njegove prizadevnosti pri delu ali zaradi njegovih etičnih odnosov do strank in do družbenega okolja (Bostič in Rajh, 1997, str. 92).

Nehumano in neetično je tudi razpravljanje o napakah uslužbenca brez njegove navzočnosti. Uslužbenec mora biti navzoč pri tem in mora mu biti omogočeno, da se neposredno brani (Bostič in Rajh, 1997, str. 92).

Upravni uslužbenci ne smejo podlegati dvojni morali. Upoštevati morajo posebne moralne standarde, namenjene delu upravnih uslužbencev. Od njih je treba zahtevati zgledno življenje, njihovo pozornost do okolja, v katerem prebivajo, in do ljudi. Slednjim morajo pomagati tudi zunaj uradnih ur in zunaj uradnih prostorov, tako da bi lažje uveljavili svoje pravice (Bostič in Rajh, 1997, str. 92).

5.5 ODNOSI MED UPRAVNIMI USLUŽBENCI IN PREDSTOJNIKI UPRAVNIH ORGANOV OZIROMA DO UPRAVNE ORGANIZACIJE

Vsak javni uslužbenec mora spoštovati cilje, naloge in delovne metode upravne organizacije v kateri dela. Poleg tega je nujen tudi prijateljski odnos do sodelavcev v organizaciji.

Javni uslužbenci morajo biti dovzetni za notranjo in zunanjo kritiko ter morajo biti sposobni presoditi pravilnost svoje odločitve kot tudi odločitve upravne organizacije kot celote (Bostič, Košir in Rajh, 1997, str. 73). Kot pravi Košir se »ugled neke upravne organizacije kaže tudi s priznavanjem in popravo napak ter kritičnim odnosom do svojega dela« (Košir, 1998, str. 285).

5.6 ODNOS JAVNIH USLUŽBENCEV DO DELA

Kot piše Haček (2001, str. 111) gre v tem odnosu, »za interes uslužbenca do njegovega profesionalnega področja dela, do veselja do dela.« Idealno bi bilo, če bi vsi javni uslužbenci kazali intenziven interes za področje svoje strokovnosti ter bi imeli veselje do dela ter bi posvečali več pozornosti razvijanju svojih sposobnosti v izbranem poklicu. »Glavna ovira za obstoj takšnega »idealnega« odnosa je v razcepljeni in rutinski naravi mnogih opravil v upravnih organizacijah, ki uradniku ne dopuščajo imeti pregleda nad celoto določene naloge in ga ne stimulirajo dovolj pri razvoju njegovih sposobnosti« (Košir, 1997, str. 285).

V odnosu do dela bi po mnenju Bošiča (2000, str. 20) morali upravni uslužbenci dosledno upoštevati sledeče:

- »moralne in etične norme pri pripravi gradiv za odločanje in za druge namene,
- moralne in etične norme pri upoštevanju pravnih podlag, na podlagi katerih se odloča o upravnih stvareh,
- moralne in etične norme pri opravljanju nadzorstva nad uresničevanjem pravnih predpisov.«

6 ZAKLJUČEK

Etika v javni upravi se ukvarja s tem, kako bi javni uslužbenci morali ravnati, kako bi lahko pripomogli k ustvarjanju dobre javne uprave, dobre družbe in kakšne osebe bi si morali prizadevati javni uslužbenci, da bi postali. Etika v javni upravi pomaga javnim uslužbencem razviti dobro vedenje in navade. Etika javne uprave torej proučuje moralo, moralna načela in moralno odločanje ter norme in postopke za odločanje v javni upravi. Vključena mora biti v delo javnih uslužbencev na različnih področjih, v delo z državljanji, pri nadzoru javnih financ, pri uresničevanju javne politike, v odnosu do dela, ipd.

Države se na neetično ravnanje odzivajo. Vedno več se posvečajo etiki in standardom obnašanja javnih uslužbencev. Tako se razvijajo različni pristopi k onemogočanju takega ravnanja. Na različne načine poskušajo izboljšati zmožnosti za odkrivanje in kaznovanje korupcije, mehanizme odgovornosti in nadzora ali pa se posvečajo izobraževanju in redefiniranju vrednot javne uprave.

Zaradi korupcije, različnih afer in upadanjem etičnega ravnanja pri izvajanju upravnih nalog je javnost vse bolj zaskrbljena tudi v Sloveniji. Če naj bodo uveljavljena načela svobode, enakosti, pravičnosti in nepristranosti, potem mora biti delovanje javnih uslužbencev zasnovano na etičnih temeljih – služiti skupnosti z visokimi standardi moralnega ravnanja in opravljanjem svojega poklica in poslanstva.

Če hočemo obdržati dovtetnost upravnih uslužbencev in upravnih organizacij do družbenega okolja, morajo biti podvrženi strogemu in natančnemu nadzoru. Pri tem moramo poudariti predvsem tradicionalno vlogo sodne, zakonodajne in izvršilne veje oblasti, pri preganjanju nezakonitega delovanja javnih uslužbencev.

Etiko v javni upravi je potrebno podpirati zato, ker se je potrebno odzvati na vedno večje zahteve javnosti, zagotoviti spoštovanje javnega interesa, zaščititi pravice uporabnikov storitev javne uprave, zaščititi javne uslužbence same, ter tudi zato, ker se s tem poveča legitimnost javne uprave.

7 LITERATURA

KNJIGE, ZBORNICI IN ČLANKI

Bostič, Alojz (1994): "Etika dela upravnih uslužbencev". V: Posvet o lokalni samoupravi in lokalnih javnih službah, Vlada republike Slovenije, Ljubljana, str. 29-35.

Boštic, Alojz (2000): Upravna kultura in etika upravnega dela javnih uslužbencev. Modena, Grosuplje.

Bostič, Alojz, Košir, Matej, Rajh, Vekoslav (1997): Etika upravnega dela. 1. natis, Paco, Ljubljana.

Brejc, Miha (2000): Ljudje in organizacija v javni upravi. Visoka upravna šola, Ljubljana.

Brezovšek, Marjan (2004): "Različni pristopi k proučevanju upravne culture in vrednot v javni upravi". V: Brezovšek Marjan (ur.), Haček, Miro (ur.): Upravna kultura, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str.: 21-36

Denhardt, Robert B. (1991): Public Administration an Action Orentation. Brooks/Cole, Pacific Grove, California.

Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Hribar, Tine (1991): Uvod v etiko. Nova revija, Ljubljana.

Jelovac, Dejan (1998): Poslovna etika. Univerza v Ljubljani, Študentska organizacija Univerze, Ljubljana.

Kos, Borivoj (1998): "Etika in reforma javne uprave v državah OECD". V: Javna uprava, letnik 34, št. 2, str. 263-278.

Košir, Matej (1997): "Demokratizacija in etika javne uprave v Sloveniji". V: Brezovšek Marjan (ur.): Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji. Slovansko politološko društvo, Ljubljana, str. 281-291.

Švajger, Franjo (2004): "Etika v javnem življenju in v družbeni upravi". V: Dignitas, št. 23/24, str. 98-116, Ljubljana.

Virant, Gregor (1998): Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana.

Vlaj, Stane (2004): Uvod v javno upravo, Fakulteta za upravo, Ljubljana.

PRAVNI VIRI

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, Ur. l. št. 8/2001.

Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS. št. 33/1991.

Zakon o javnih uslužbencih, Ur. l. RS, št. 35/2005.

Zakon o prepovedi korupcije, Ur. l. RS št. 2/2004.

Zakon o splošnem upravnem postopku, Ur. l. RS. št. 80/1999 in 70/2000.