

Primerjalna javna uprava

prof. Bojan Bugarič

Magistrski študijski program

1. letnik

2005/2006

Izpit: pisni izpit, s tremi vrašanji, piše se eno uro. Ali seminarska naloga, brez pisnega izpita, tema naželjo posameznika, najmanj 20 strani!

Problematika odnosa med politiko in upravo

83. člen ZJU – razrešitev na najvišjih mestih zaradi strokovnosti. Prvi pogoj za zaposlitev kandidatov je strokovnost.

Poznamo 3 prevladujoče dominantne modele:

- **ameriški model ali sistem plena (»Spoil« po njihovo):** predsednik ima pravico zamenjati celoten kompleten vrh administracije. Dostikrat se zamenja tudi ambasador. Nazadnje je Bush zamenjal 4.500 uradnikov.
 - **britanski model ali sistem zaslug (temelji na »Merit«):** zelo redki uradniki se zamenjujejo ob zamenjavi oblasti. Kdor je dober, naj dela še naprej, zakaj bi menjali strokovne ljudi, ob zamenjavi oblasti. To je tradicija, pri kateri je značilna njihova lojalnost. Temelji na *stalnosti javne uprave, zakon pa ne prepoveduje zamenjave.*
 - **skandinavske model:** za skandinavske države velja isto, zakon tudi ne prepoveduje zamenjave uradnikov. Uradniki se zamenjajo le redkokdaj. Zakon o vladi, 6. člen, vlada vodi in usmerja upravo.
Minister pride in pripelje največ enega človeka s seboj, vse ostalo ostaja (Švedska, Danska, Finska). Obe skupini spadata skupaj, v stabilno stran. Skandinavski modeli so podzavest britanskemu modelu.
 - **evropske celinske države:** tu je značilnost več menjav direktorjev. Ta model je zanjčen za Nemčijo, Francijo, Italijo, Avstrijo in Belgijo,...
- Avstrijci so razvili model proporc. Eden izmed njih so proporcionalne volitve. Ta model je pomenil večno seštevanje. Italijani so manj za zgled, kateri model pa se je sedaj zelo popravil, zdaj je manj menjav direktorjev. Francija ima državne politične uradnike, ki so lahko kadarkoli odstranjeni. Za ta model je značilna menjava državne uprave in ne javne uprave, to prepustijo direktorjem. Razen Avstrija, to je mešani model, se pravi mešanica britanskega in amerikega modela.

Obstajajo še drugi modeli delovanja uprave, ampak mi se bomo osredotočili le na te tri modele delovanja uprave, se pravi: ameriški, britanski in skandinavski model.

Za države v prehodu, kot so Slovenija, Poljska, Češka, Slovaška, Madžarska, ... celja visoka stopnja politizacije uprave, začaran krog stalnih menjav. Vsaka vlada, ki pride, zamenja popolno sedanjo oblast. Odsotnost tradicije. Menjave so bolj odkrito politične, ne dajejo vtisa javnosti, da dajajo na položaje svoje uradnike. Poudarek na kvaliteti ni prvi pogoj, Vsak

poskrbi za svoje ljudi. Bistvo vsega je, da pripada njim. Združuje jo predvsem novo čalnstvo v EU.

ZJU: Zakon o javnih uslužbencih

Zakon o javnih uslužbencih je bil v prvotni obliki sprejet v letu 2003. Ideja je bila v poskusu, čimbolj natančno opredeliti politiko in javno upravo. Cilj: Slovenijo pripeljati v evropski model. Direktorate ministrstev vodi generalni direktor (več) in generalni sekretar (samo eden). Generalni direktor je v vsakem ministrstvu, generalni sekretar pa je samo eden.

Ministrstvo

DS

VS	GD GS	GD	GD	D
	D	D	D	OVS

58 načelnikov

--	--	--	--	--

GS – generalni sekretar, vodi evidence, organiziranost,...

DS – državni sekretar

GS – generalni sekretar

OVS – organ v sestavi

VS – vladne službe

OVS je organ v sestavi, ki ga vodi direktor. Za te uradnike je predviden po posebnem postopku. Ta sistem je dvofazen. Prva faza je uradniški svet, ki ga sestavlja 12 kandidatov: 4 kandidati, ki jih predlaga vlada, 3 kandidati, ki jih predlaga predsednik države, 3 kandidati, sami uradniki med seboj, ter 2 kandidata, ki ga predlaga sindikat. To je struktura uradniškega sveta. Ta naj bi preverjal strokovno usposobljenost uradnikov, kandidatov, ki se prijavljajo na prosto delovno mesto razpisa.

Posebna natečajna komisija: minister lahko predlaga oz. izbere bodisi svoje kandidate ali ene izmed uradniškega sveta.

Vloga uradniškega sveta je omejena na to, da upošteva pogoje za izpolnjevanje pogojev prijavljenih kandidatov, spusti skozi t.i. filter, ter vse, ki izpolnjujejo pogoje pošlje naprej na ministrstvo. Minister nato izbere nekoga, ki je po njegovem mnenju najboljši, ampak samo od kandidatov, ki izpolnjujejo pogoje. Če minister ni zadovoljen s kandidati oz. se ne strinja z izbranimi, lahko vse kandidate zavrne in postopek se ponovi. Minister lahko predlaga novo natečajno komisijo, t.i. posebna natečajna komisija.

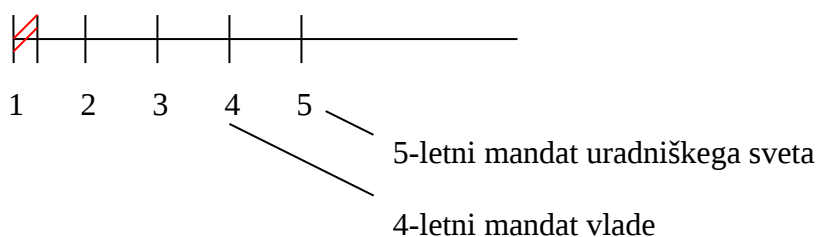
Uradniški svet naj bi temeljil na strokovnosti. Postavlja se vprašanje! Kateri drugi uradniki ali strokovnjaki v uradniški svet?

Mandatna doba uradniškega sveta je 5 let.

83. člen ZJU navaja, kako so lahko ti uradniki zamenjani. Pogoji za razrešitev: kaznivo dejanje, huda kršitev, disciplinski postopki, ..., to so krivdni razlogi.

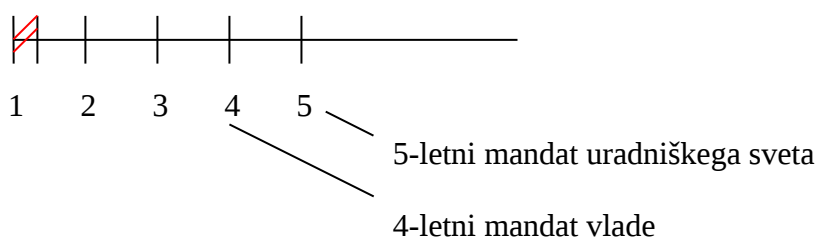
Nekrivdna zamenjava. V fazi 3 mesecev do 1 leta, lahko po volitvah vlada vse te uradnike brez razloga zamenja. Ni potrebna obrazložitev zamenjave uradnika. Pri krivdnih razlogih pa se osredotočimo na uradniško ravnanje opravljanja svojega dela. Ta razlike je med krivdnimi in nekrivdnimi ravnanji opravljanja dela.

3 mesece za zamenjavo uradnikov brez razloga nove vlade



Tej noveli sledi nova:

3 mesece za zamenjavo uradnikov brez razloga nove vlade



94. člen ZJU navaja: uradnik ima pravico v dveh primerih do zavrnitve naloge ministra, to je v primeru ti. kaznivega dejanja.

Odprta javna uprava

- **Načelo odprtosti (transparentnosti):** leta 1997 je dobilo svojo pravico v evropskem parlamentu. Nanaša se na pravico dobivanja informacij javnega značaja. Leto 2003, ZDDIJZ – Zakon do dostopa informacij javnega značaja. To je prvi steber pravice, prvi vidik, s katerim se bomo ukvarjali. Pravica do odprtosti javnega značaja (PDOJZ) je nekaj novega, nanaša se v skandinavskih državah, leta 1766, toliko časa ga ima že Švedska. Imajo izoblikovano tudi sodno varstvo. To je zaradi vpliva verskih obredov. Imamo tudi druge države, ki sledijo z zamudo, to je ZDA, leto 1966 (FOIA – Freedom of information act). Če nimamo informacij, težko obvladujemo svoj položaj.

- Prvi vidik je krepitev kontrole oblasti. V ZDA leta 1972, 1973 pride do sprememb. Predsednik je imel v beli hiši prisluškovanja telefonskih pogovorov. Anonimni ljudje so vlomili v sedež demokratske stranke. Postavlja se vprašanje, ali je bil predsednik povezan s tem? Posnetki so jasno povedali, da je jasno usmerjal ljudi, jim dajal navodila. Predsedniku pripada imuniteta, prišlo je na ustavno sodišče, posledica tega je odstop predsednika ZDA (Nixon). Ta dogodek je spremenil odnos do zakona, sledile so spremembe. Švedski se je v 90-ih letih pridruži Danska in Noreveška, ostale države pa so še vedno v zaostanku. Zelo pomembno za ljudstvo je, da so obveščeni o zdravju predsednika, da je ljudstvo obveščeno o dejanski zdravstveni sposobnosti predsednika.

- EU, v letu 1992, sprejemanje Masticke pogodbe. Tu vstopijo države, ki prinašajo tradicijo odprtosti (skandinavske države), ter zahtevajo, da je ta kultura del EU, tudi v pogodbi, ustavi. Zato je v zakonu negativna definicija, ki opredeljuje, da je vse informacija javnega značaja, razen tistega, kateri razlogi so naštetih kaj ni informacija javnega značaja. V EU pride do tega preboja. Razlika med temi državami je tradicija, kultura. Skandinavske države so v ospredju zaradi svoje dolgoletne tradicije, kar pa to za nas ni ugodno, saj smo med novejšimi državami.

- Švedska ima najstarejšo in najodprtejšo tradicijo. Primer: od 20 dokumentov, so dobili samo 2. Uporabili so svoj zakon in so zahtevali od ministra, pojasnila oz. govor, ki ga je imel na zasedanju. Ali je Švedska s tem kršila zakon? Luksenburško sodišče še ni odgovorilo na ta problem.
- Velika Britanija spada v anglosaksonsko pravo: Britanci so sprejeli zakon v letu 2000, z odločitvijo, da začne veljati v letu 2005. Bili so mišljenja, da ni potrebno uzakoniti te pravice, zato pride do zamude.
- Slovenija je med zadnjimi, ki je ta zakon sprejela v zadnjih letih, v ustavi pa je že od leta 1991. Te pravice pa ni bilo možno iztožiti iz Ustave. Pri nas pušča pravica v Ustavi vrsto vprašanj. Od zdaj naprej imamo zakon, ki natančno opredeljuje te pravice, ki pravi: vse je javno, razen izjem v 6. členu Zakona (npr.: tajni podatki, osebni podatki, dokumenti, ki so še v postopku in dokumenti, ki bi povzročili napačno mišljenje občanov, interni dokument, ki bi lahko povzročili motnje delovanja organa – javna naročila, arhivska gradiva, varstvo naravnih dobrin).

Razlikujemo dve vrsti izjem:

- ❖ absolutne: to so osebni podatki, tajni podatki, poslovne skrivnosti,...
- ❖ relativne: to so vse informacije, ki se nanašajo na postopke (davčne, sodne), da ne škodujejo izvedbi postopka – potrebno je dokazovanje, npr.: interni dokumenti, nedokončani dokumenti,...

Poznamo tudi test javnih interesov, za ugotavljanje izjem, ali je javni interes do dostopa?

Pooblaščenec je državni organ, ki ga na predlog predsednika imenuje državni zbor. Pooblaščenec pove, kaj je informacija javnega značaja in kaj ni.

Kaj je kršitev zakonodaje? Zelo pomembno je natančno definirati kršitve zakonodaje, to je preveč nedorečen pojem. Pooblaščenec ima mandatno dobo 5 let, ki pa je lahko nato ponovno izvoljen. Pooblaščenec skrbi za dostop do informacij javnega značaja, ter skrbi za podatke, ki niso javnega značaja.

Tudi za absolutne izjeme velja test javnega interesa, na podlagi tega sodišče presoja o informacijah javnega značaja. Sodišče lahko prepriča, da so informacije pomembne za javnost. Pod kakšnimi pogoji lahko razkrijemo ima državnega uradnika, če to zahteva javni interes? Ali je prav, da javnost izve, kdo je odgovoren? Kdo je zgrešil napako? Če gre za zelo

hudo napako, sodišče prej razglasi v dobro javnosti. Tisti, ki ni zadovoljen s pooblaščenko oz. pooblaščenecem na I. stopnji, ima pravico sodnega varstva. Več ko bo država odprla dostop do informacij, manj bo vprašanj s strani javnosti. Več informacij nudi sama, manj vprašanj bo s strani občanov, javnosti.

Za odgovor ima pooblaščenec od 10 – 20 dnevni rok, za informacija javnega značaja. Glavni namen Zakona je nadzor nad delom oblasti. Za zaprosilo dostopa ni potrebno navajati nobenega razloga za pridobitev informacije javnega značaja.

Informacije javnega značaja so lahko tudi uporabljene pri določenih razpravah.

RIA (Analiza učinkov predpisov), to bomo obravnavali kasneje.

- ZDA »Notice and comment«, 1946 – APA, kar pomeni: najprej obveščati, nato pa komentirati.

Na drugi strani imajo Britansko in skandinavsko prakso, ki imajo tradicijo, ampak ne zakonsko. Predpise prej prilagodijo z državljani. Razen z okoljskimi dajatvami je pri nas urejeno, medtem ko za druga področja ni več urejeno. Kontinentalne države so na podobni stopnji kot mi, v Sloveniji (Nemčija, Francija,...).

Zakaj je dobro za upravo sodelovanje javnosti? Npr.: odločanje oblasti, kam bo odlagala odpadke, zato je zelo pomembno sodelovanje s civilno družbo. Ali so kakšni premiki? Ne, države vztrajajo pri teh različnih modelih, nekateri zelo zagovarjajo ameriški model. Kakšne oblike pa bi bile primerne za nove članice? Težko odgovorimo, brez vsakršne kulture, tradicije. Kdo bi spoštoval takšna navodila? Težko bi jih kakšen minister.

Madžari so edini, ki imajo uzakonjeno sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov, kar je posledica američanov.

Ali se da te stvari prenašati iz različnih modelov? Zelo kompleksno vprašanje ali bo ta institucija delovala tudi v drugem okolju, ki je bila uspešna na svojem okolju?! Zakaj ne? Več država dobi, če se posvetuje, kot izgubi!

Sodelovanje javnosti pri odločanju zakonov oz. predpisov

Tukaj je pomembno načelo zakonitosti.

- ZDA: poskušanje ustvarjenja bolj popolnih zakonov, to je bila njihova ideja. Če bi se uresničila, potem ne bi bilo potrebe sodelovanja javnosti, ti zakoni bi bili potem popolni. Kaj vse je lahko informacija javnega značaja?

Definicija v zakonu natančno opredeljuje pogoje in izjeme, samo tiste, ki so naštet, tudi veljajo in nobene druge. Tukaj je značilno taksativno naštevanje.

- Načelo zakonitosti: je najpomembnejše načelo v javni upravi. Zakonodajalec nima popolnih pravic pri sprejemanju novih zakonov (npr.: mladoletni do 16 let).
- Ekspertna teorija: izvršilna oblast lahko popolnoma opravlja svojo funkcijo, lahko pa jo tudi izrablja. Zato je posledica tega zlorabljanja, sodelovanje javnosti. Državljeni sodelujejo na zakonski ravni, preko svojih predstavnikov, referendumov, ljudske iniciative.
- 1946 (APA); sprejmejo poseben model sodelovanja javnosti pri sprejemanju postopkov. Javnost lahko pri vsakem sprejemanju predpisov (APA »Notice and comment«):
 - ❖ obvesti javnost, da se pripravlja predpis, s pojasnili in rokom od 30 – 60 dni. Zakon točno določa objavo predpisa.
 - ❖ pripombe lahko izraža kdorkoli. Pripombe morajo dobiti tudi ustrezen odgovor države. Sodstvo lahko ustavi sprejemanje tega predpisa. Tak postopek je v ZDA.
Problemi: v ZDA nikoli ne spreminjajo zakon, s tega vidika tudi težje sprejmejo zakon, saj se zavedajo posledic. Problem se kaže tudi pri zamudi rokov, saj roka za pripombe ne smeš zamuditi, po roku ni več možno dajati pripomb.
- Evropa: je v nasprotju v primerjavi z ZDA. 87. člen Ustave določa da o pravicah in obveznostih odloča državni zbor. Npr.: zakon o osebnem imenu je bil že sprejet, nato se se pojavile odločitve, da je ta zakon potrebno omejiti..

Iz načela zakonitosti mora biti razvidno:

- ❖ namen ureditve,
 - ❖ javni red (državljanstvo – slovenski jezik),
 - ❖ sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov.
- Velika Britanija in skandinavske države preden spremenijo zakon, vedno vprašajo za mnenje zakona in tukaj tudi ne rabijo varstvo zakona.

➤ Kontinentalne države, npr.: Nemčija, Italija,...

- ❖ dobro prakso ministrstva (minister lahko za mnenje vpraša državljanke, če jih hoče),
- ❖ obvezno sodelovanje javnosti pri prostorski ureditvi.

Za zlorabo imamo pravno varstvo (sodstvo) in tradicijo. Kako ugotoviti sodelovanje javnosti v našem okolju:

- ❖ ker sodno varstvo ne deluje, ne moremo imeti sistem APA »Notice and Comment«
- ❖ v Sloveniji socialna zakonodaja deluje po principu sodelovanja javnosti, in sicer, država, sindikati, podjetja.

Analiza učinkov predpisov (RIA)

Poslovník vlade RS je uvedel RIA v Sloveniji. Ideja RIA je, da predstavljajo celovit učinek predpisov, in sicer:

- ❖ ekonomski (Cost benefit analysis),
- ❖ okolje (varstveni) vidik,
- ❖ socialne vidike,
- ❖ proračunski vidik.

Ker pri pripravi predpisov ni vnaprej predvidenih učinkov predpisa, države uvajajo RIA. S to analizo so začele prve Velika Britanija, ZDA, Anglija,...

RIA se je začela uveljavljati leta 1980. Problemi pri RIA so:

- ❖ ali imamo usposobljene ljudi, ki lahko opravljajo to analizo?
- ❖ kaj se potem zgodi, ko je takšna analiza opravljena, kdo preverja opravljeno analizo? »Gate keeper« je nekdo, ki je pristojen za presojanje, ali gre tak dokument naprej ali ne?!
- ❖ zelo koristno je, da v analizo učinkov predpisov spusti sodelovanje javnosti.
- ❖ če vrh vlade ne daje resnosti temu postopku, se to lahko spremeni v dolgoročen ritual (Francija).

Britanci imajo 50 ekspertov, ki pregledujejo te predpise in jih ocenjujejo, ali so dobri ali ne »Gate keeper«. Druga varianta je, da to regleduje finančno ministrstvo, tretja varianta pa je več ministrstev skupaj.

Italija: ustanovili so širši program, cca. 40 – 50 »NUCLEO«, namesto »Gate keeper-jev«.

Ali mora uprava to urejati za vsak predpis? Ne! Uprava se odloči, pri katerem predpisu bo uporabila RIA.

Agencije

Kaj je agencija? To so samostojne pravne osebe, ločene od državne uprave. Npr.: agencija vrednostnih papirjev,... So pa tudi agencije pod državno upravo, ki so v organu v sestavi.

Poznamo dve vrsti agencij:

- ❖ izbršilne agencije (znotraj ministrstva),
- ❖ neodvisne ali regulatorne agencije (zunaj ministrstva).

Ločijo se po stopnji avtonomije in vrsti nalog.

- Domovina agencij Švedska: krepitev švedske oblasti, razlog za agencije, avtonomija. Na Švedski večina ljudi dela na agenciji, le malo število ljudi je zaposlenih na ministrstvih, razmerje 180.000 : 20.000.
- Pri nas je slika ravno obratna, agencije zaposlujejo majhno število ljudi v primerjavi z ministrstvom.
- V ZDA: ekspertno neodvisno regulatorno telo. FBI je zvezna policija, ki je nastal kot agencija.
- V 80-ih letih se Švedski in ZDA pridruži nov val agencitificij »next steps«, ki ga sprejme Anglija.
- Zakaj imamo organ v sestavi? Gre za strokovnost nalog. Odnos teh agencij med ministrstvi ureja pogodba (Anglija). Gospodarske javne službe se začnejo odpirati, vstopijo v konkurenčnost. Zato država ustanovi neodvisne javne agencije, zaradi kredibilnosti regulacije, države jih umakne ven iz nje.

Poznamo 3 različne motive:

- ❖ Švedski motiv (10% zaposlenih na ministrstvih, 90% zaposlenih v agencijah)
- ❖ Britanski motiv (30% zaposlenih na ministrstvih, 70% zaposlenih v agencijah)

- ❖ ZDA: po napadu, po 11. septembru, ustanovi posebno agencijo, t.i. Agencija za državno varnost, vzrok za nastanek le-te je nepovezanost med agencijami.