

Polona Kovač

## JAVNA POOBLASTILA CENTROV ZA SOCIALNO DELO V UPRAVNEM POSTOPKU

### RAZVOJ CENTROV ZA SOCIALNO DELO

#### NASTANEK IN SMERNICE RAZVOJA CENTROV ZA SOCIALNO DELO PRI NAS

Ena od temeljnih težav 62 delujočih centrov za socialno delo po Sloveniji je že od nekdaj njihova nedorečena statusna in funkcionalna vloga v družbi in organizaciji upravnega sistema. Institucionalizacija socialnega dela pri nas je sicer potekala vzporedno z njegovo profesionalizacijo (več v Milošević-Arnold 2003). Prvi center je bil ustanovljen v Mariboru l. 1961 na temelju Priporočila (in ne zakona kot *ius cogens*) o formiranju centrov za socialno delo kot samostojnih strokovnih služb za socialno varstvo (*Ur. l. FNRJ*, 11/61), pri čemer se je postopek sprva delil na strokovni del na centrih in upravni del na upravnih okrajih. Centri so dobili javna pooblastila oz. so v skladu z ustavo SFRJ iz l. 1974 opravljali »dejavnosti posebnega družbenega pomena« na podlagi republiških zakonov, ki so bili spodbuda za ustanovitev novih centrov oz. širjenje obsega strokovnih služb v občinah. S sprejemom Zakona o socialnem varstvu (*Ur. l. RS*, 54/92, 36/04-UPB1, ZSV) in z reformo uprave na teritorialni ravni l. 1995 so se centri v vseh tedanjih občinah utrdili kot institucije, ki hkrati izvajajo javna pooblastila in strokovno svetovanje oz. pomoč uporabnikom pri reševanju njihovih osebnih problemov. Pomembna sprememba je, da je stvarno pristojno ministrstvo za CSD od l. 1995 ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (s poudarkom na preventivi) in ne več ministrstvo za zdravje (kurativa).

CSD so del funkcionalnega upravnega sistema, zato niso izključeni iz aktualne reforme javne uprave, katere steber je med drugim redefinicija funkcij in organizacijske strukture tipskih organizacij. Analize in gradiva, ki se pripravljajo za

spremembe v nadaljnjem srednjeročnem obdobju, javnosti (še) niso dostopna, razen splošnih smernic, kot jih izražajo pristojni ministri v medijih ali na strokovnih posvetih. Poglavitne predvidene aktivnosti so:

- po vzoru upravnih enot *centralizacija* sedanjih 62 centrov na regijska središča (12–14) s ciljem racionalizacije režijskih nalog, upošteva, da je ponekod v centrih zaposlenih le nekaj ljudi, a pozablja, da glede na naloge merilo ne more biti ekonomičnost, temveč (dejanska in socialna) dostopnost,
- preučuje se možnosti *statusnega preoblikovanja centrov* iz javnih zavodov, pri čemer različice rešitev nihajo od nevladnega sektorja (organizacije civilne družbe) do organov v sestavi MDDSZ ali njegovih organizacijskih enot,
- *prenos dela nalog*, ki se nanašaj na odločanje v zvezi z družinskimi prejemki kot (domnevno) administrativno delo, na državne organe (upravne enote).

Država bi tako odvzela centrom del javnih pooblastil, a zagovorniki reforme poudarjajo, da bi se centri tako bolj osredotočili na izvajanje socialnovarstvenih storitev. Izkušnje polpretekle zgodovine sicer kažejo, da lahko ima taka delitev na stroko in oblast po pravilih socialnega dela prejkone negativne posledice.

#### SVETOVANJE IN OBLASTNO ODLOČANJE NA CSD

CSD so bili vzpostavljeni kot oblika institucionalnega socialnega dela, ki je t. i. »pomagajoča profesija« oz. stroka za psihosocialno pomoč ljudem. Vendar so se že od začetka pri delu uporabljala pravila splošnega upravnega postopka, ki so danes kodificirana v Zakonu o splošnem

upravnem postopku (*Ur. l. RS*, 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 24/06-UPB2, ZUP). S tem po definiciji nastaja konflikt med oblastno funkcijo CSD in osnovnimi nalogami svetovanja in pomoči. O konfliktu govori več avtorjev (Valenčič 1994, Milošević Arnold 1987), ki poudarjajo, da je bistvo ideje socialnega varstva koncept pomoči in partnerski odnos do uporabnika. Drugi (npr. Flaker 2003: 35) menijo, da si socialno delo in upravni postopek ne nasprotujeta, saj je način ukrepanja lasten socialnemu delu, postopek pa zagotavlja le posamezne korake ali faze s ciljem varovanja pravic ljudi. Kljub temu Flaker (*op. cit.*: 39–43) poudari razlike med skrbniško in zagovorniško vlogo socialnega delavca, pri čemer je druga lastna socialnemu delu in mora prevladovati, medtem ko skrbništvo izhaja iz pozicije uradne osebe v upravnem postopku in je v nasprotju s temeljno zahtevo socialnega dela kot prakse, ki deluje skupaj z uporabniki in ne namesto njih ali proti njim. Sinteza naj bi bila mogoča, a izkušnje socialnih delavcev v praksi bistveno bolj pritrjujejo prvi interpretaciji o konfliktnosti. Ravno zato je bila sprejeta novela Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (*Ur. l. RS*, 16/04, v povezavi z odločbo ustavnega sodišča U-I-273/98, ZZZDR). Novela je s 1. majem 2004 prenesla oblastni del postopka, tj., odločanje o navadno spornem vprašanju stikov med otroki in razvezanim staršem, pri katerem otrok ne živi, s centrom na sodišča (106. člen). Zato toliko bolj čudi nasprotni trend novele ZUP (ZUP-C, z začetkom uporabe 1. 1. 2005) le nekaj mesecev pozneje, ki je s spremembo 289. in 318. člena podelila CSD pristojnost (pravico in dolžnost) izvrševanja odločb in izdaje represivnih sklepov.

Pri omenjenih skupinah nalog se ne uporablja niti ista terminologija, saj v upravnem postopku obravnavani subjekt poimenujemo stranka, medtem ko se zaradi partnerskega delovanja pri socialnem delu uporablja izraz uporabnik (Dragoš 1997: 272). Personalno pristojni uslužbenec, ki vodi oz. odloča v postopku, je uradna oseba (oz. po zakonu o javnih uslužbencih v državni in občinskih upravah celo »uradnik«), kar nekaterim že takoj zbudi odpor ob misli na brezdušni birokratski odnos. Tako razmišljanje ocenjujem za pretirano in pavšalno, saj so ti termini namenjeni zlasti kvalifikaciji pogojev personalno pristojnih oseb za delovanje v imenu javne koristi. Jedro problema pri konfliktu med pomočjo in oblastnim delovanjem ni v terminologiji, temveč v

razumevanju odnosa do strank oz. uporabnikov CSD. Ta je posebej težaven, ko se mora včasih med samo obravnavo spremeniti iz svetovalnega v avtoritarnega, na primer, ko se pomoč staršem glede urejanja družinskih razmerij kar nenadoma v interesu otrok prevesi v postopek prisilne oddaje v zavod, rejništvo ali posvojitev brez soglasja staršev. To neredko ugotavljamo za nazaj, kar sproži presojo pravilnosti opravljanja dotodanjih procesnih dejanj, recimo njihovega protokoliranja in udeležbe prizadetih.

## JAVNA POOBLASTILA CSD V UPRAVNEM POSTOPKU

### SPLOŠNO O JAVNEM POOBLASTILU

Javno pooblastilo je instrument upravne dekoncentracije, ki temelji bodisi na potrebni avtonomiji ali na večji učinkovitosti delovanja uprave in na potrebi po demokratizaciji. Z javnim pooblastilom država na temelju 121. člena ustave in področnega zakona prenaša nekatere funkcije državne uprave na nedržavne subjekte. S tem stremi k različnim ciljem, navadno k večji učinkovitosti, uresničitvi potrebe po samoregulaciji (zbornice), nujnosti odmika izvrševanja nalog od dnevne politike in profesionalizaciji izvajanja nalog. Zadnje razloge Zakon o državni upravi (*Ur. l. RS*, 24/05-UPB3, ZDU-1) opredeli v 15. členu tako, da poudari možnost prenosa nalog, če glede na njihovo naravo oz. vrsto stalni neposredni politični nadzor ni potreben ali ni primeren, kar je po načelu zakonitosti in samostojnosti (120. člen ustave in 6. in 12. člen ZUP) posebej značilno za odločanje v upravnem postopku. Pri ustavnem in upravno-pravnem institutu javnega pooblastila se v zadnjem času v zvezi s pooblastili CSD kažejo določene dileme. Prvo vprašanje je, kaj je predmet javnega pooblastila, ali le oblastne naloge ali tudi neoblastne. Menim, da gre pritrčiti razširjeni razlagi, saj ustava ne pozna omejitve. Ključni problem je ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti izvajanja nalog in vsega upravnega sistema; s tem je povezano vprašanje nadzora (oblike, moč, nosilci, posledice). Poudarjeno je pravo Evropskih skupnosti, npr. odgovornost države in nosilcev javnih pooblastil za protipravno ravnanje.

## JAVNA POOBLASTILA CENTROV IN TEMELJNA NAČELA V UPRAVNEM POSTOPKU

Centri opravljajo vrsto nalog, med katerimi so v delu svetovanja in pomoči v ospredju socialno-varstvene storitve (socialna preventiva, različne oblike pomoči in koordinacija centrov v lokalni in regionalni mreži). Med javnimi pooblastili lahko naloge oz. postopke razdelimo na več skupin (Katalog 2005):

- *varstvo otrok in družine* (statusna razmerja v zvezi z zakonsko in izvenzakonsko skupnostjo in razmerja med starši in otroki od osebnega imena, očetovstva, materinstva in urejanja stikov do posebnega varstva otrok in mladostnikov s poudarkom na rejništvu, skrbništvu, posvojitvah, vzgojnih ukrepih in odvzemu otrok),
- *varstvo odraslih* (storilci kaznivih dejanj, invalidi, skrbništvu, uporabniki s težavami v duševnem zdravju),
- *materialne pomoči* (denarne socialne pomoči, starševsko varstvo in družinski prejemki, dopusti, starševski in otroški dodatek, dodatek za nego otroka in veliko družino, nadomestilo za dopust, pomoč za novorojenca).

Pri tem niso vse aktivnosti vodene po ZUP, ampak le tiste, s katerimi se odloča o pravicah in obveznostih in pravnih koristih v posameznih zadevah na področju upravnega prava, v t. i. *upravnih zadevah*. Sama sicer menim, da so javna pooblastila tudi naloge izven upravnega postopka (nasprotno kakor Katalog 2005: 8). Upravna zadeva, kot jo definira ZUP v 2. členu, je odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oz. druge stranke na področju upravnega prava. Pri opredelitvi so bistveni trije elementi:

- o stvari *se odloča* (ne samo podaja informacije ali svetuje oz. opravlja materialna dejanja, kot je izdaja potrdil),
- predmet odločanja je konkretna *pravica, obveznost ali pravna korist stranke s področja upravnega prava*,
- v zadevi obstaja dejanski ali potencialni *konflikt med javno in individualno koristjo*.

Skorajda vsa javna pooblastila se torej izvajajo prek upravnega postopka zaradi temeljnega načela varstva javnega interesa in (podrejeno) varstva pravic strank. V upravnem postopku je varstvo pravic strank sicer močno poudarjeno, vendar se v soočenju z javno koristjo praviloma podredi

tej. Pri tem je pojem javnega interesa neredko problematičen, saj ga ZUP opredeli le na splošno (144. člen); to praznino bi moral materialni zakon zapolniti glede na specifičnost področja in ne prepuštili presoje o njegovi vsebini od primera do primera kar posameznim odločujočim uradnim osebam (Jerovšek 2003).

V upravnem postopku veljajo še druga temeljna in ostala procesna načela (podrobneje Androjna 1992, Jerovšek, Trpin 2004). Naj poudarim načelo *dispozitivnosti in oficialnosti* in z njima povezane *razpravno in preiskovalno* načelo (na čigavo iniciativo je postopek uveden in kdo ga vodi oz. odloča o posameznih procesnih dejanjih – ali stranka sama ali CSD po uradni dolžnosti), *materialno resnico* (odločanje z gotovostjo), *zaslišanje stranke* (s pravico aktivne participacije udeležencev) in *ekonomičnost* (čim hitreje in cenejše vodenje postopka). Ne glede na določbo o subsidiarni rabi ZUP so temeljna načela ZUP s področnimi predpisi krčena le izjemoma (Jerovšek 1999: 26). Poleg tega je treba upoštevati mednarodna načela varstva pravic strank, kot jih je med prvimi oblikoval Svet Evrope v l. 1977 izdani Resoluciji št. 77 (31) o zaščiti posameznikov pred akti upravnih oblasti. Ta vsebuje procesne kavtele strank v postopku: 1. pravica do zaslišanja, 2. dostop do podatkov, ki so podlaga za odločitev, 3. (pravna) pomoč stranki, tako pomoč uradne osebe neuki stranki kot možnost zastopnika (odvetnika), 4. obveznost obrazložitve odločitve, 5. sodni nadzor nad upravo. Podobno določa Evropska konvencija o človekovih pravicah (*Ur. l. RS - MP, 7/94*). Upravni postopek se je kljub predpostavki avtoritativnega (*ex imperio*) upravnega organa razvil kot instrument omejevanja absolutne oblasti. Zato ZUP z novelo od 1. 1. 2005 (ZUP-C) in enako ZDU-1 položaj organov državne uprave in nosilcev javnih pooblastil (skorajda) izenačujeta, zlasti v odnosu do strank.

## DRUGI NOSILCI JAVNIH POOBLASTIL NA DELOVNEM PODROČJU CSD

V okviru javnih pooblastil se CSD povezujejo z drugimi socialnovarstvenimi institucijami. V upravnem postopku pred CSD imajo drugi zavodi vloge *izvedencev* (npr. zavod za gluhe in gluhoneme) ali *prič* (npr. šola) ali *soodločajočih organov pri zbirni odločbi* (npr. zavod za šolstvo glede institucionalizacije otrok s posebnimi potrebami). Poleg tega

so prav na področju dela centrov javna pooblastila podeljena še dvema institucijama, Socialni zbornici Slovenije in Skupnosti CSD Slovenije. Zbornica je bila ustanovljena l. 1992 z ZSV, ki določa njen status, naloge in način financiranja (okoli 70 % proračunsko). Novela ZSV (*Ur. l. RS*, 2/04, popr. 7/04) je zbornici podelila dodatna javna pooblastila, katerih glavina se nanaša na izobraževanje in področne izpite (77. člen ZSV). Zbornica naj bi igrala povezovalno, mediacijsko vlogo med državo in stroko in med strokovno javnostjo in uporabniki. ZSV je zato v osnovnem besedilu določil obvezno članstvo, kar je ustavno sodišče razveljavilo, češ da varstvo uporabnikov storitev izvajalcev socialnega varstva ne zahteva omejenega posega (zadeva U-I-137/93-24). Zanimivo je, da ZSV z zadnjo novelo poveri javna pooblastila v smislu združevanja interesov zavodov (in ne delavcev) vzporednim skupnostim socialnovarstvenih zavodov, med njimi v členu 68 c Skupnosti CSD. Skupnost po zakonu vodi zbirke podatkov, skrbi za informacijske sisteme in izobraževanja, določi katalog javnih pooblastil CSD, standarde kakovosti in normative storitev. Po mojem mnenju je določitev pooblastila skupnosti o določitvi kataloga pooblastil centrov neposrečena, saj lahko pooblastila določa po ustavi le zakon; seveda zakonodajalec misli le kategorizacijo nalog centrov po zakonskih skupinah (gl. Katalog 2005). V zvezi s standardizacijo se zastavlja drugo vprašanje, namreč o razmerjih ne le med državo in centri, temveč med samimi nosilci javnih pooblastil in njihovo nadzorno hierarhijo. Posredno je namreč skupnost nadrejena CSD, čeprav bi moralo biti to le resorno ministrstvo. Prav tako ni opredeljeno razmerje med skupnostjo in centri kot člani v drugih pogledih, niti razmerje z zbornico.

## **PODREJENA UPORABA ZUP PRI IZVRŠEVANJU JAVNIH POOBLASTIL CSD**

### **RAZMERJE MED POSEBNIM IN SPLOŠNIM UPRAVNIM POSTOPKOM**

ZUP se v upravnih postopkih pred CSD uporablja *podrejeno*, ko posebni zakon glede na posebnosti upravnega področja v skladu s 3. členom ZUP uredi določen institut drugače. Pri tem Kresal Šoltes (2000: III) ugotavlja problematičnost procesne ureditve posebnih upravnih postopkov z vidika zmanjšane varstva uporabnikov, sama

pa želim opozoriti na nekaj neustreznih institutov ZUP za CSD, ki bi jih morali zato posebni zakoni urediti drugače. Seveda je to na mestu le v posameznih vprašanjih, saj 22. člen ustave o enakem varstvu pravic v postopkih zahteva, da so temeljna načela in celota pravil upravnega postopka urejena za vse upravne organe in zadeve enotno, sicer bi bile (iste) stranke v različnih postopkih obravnavane neenako (npr. pri pravicah iz starševskega varstva drugače kot pri davčnih zadevah) in bi imele nedopustno različne procesne pravice ali obveznosti ali procesna jamstva (Jerovšek 1999: 23–26).

## **NEKAJ PRIMEROV V POSTOPKIH PRED CSD NEUSTREZNIH PRAVIL ZUP IN PRAKS**

### **UGOTOVITVE UPRAVNE INŠPEKCIJE IN VLOGA MINISTRSTVA**

Nadzor je zadnji korak upravnega procesa, ki zagotavlja zaključeno povratno zanko upravnega sistema ter je podlaga odgovornosti in informacija za nadaljnje odločanje. V upravnem postopku izvajajo instančni nadzor MDDSZ in socialna in upravna inšpekcija. Izjemno pomemben je sodni nadzor pred socialnim sodiščem, v upravnem sporu in pred ustavnim sodiščem. Ugotovitve nadzora zato navajam kot podlago za razmislek o spremembi predpisov in njihovi dosledni izpeljavi. Glede samega izvajanja postopkov na CSD upravna inšpekcija ugotavlja velike napake, za katere Štriker (2002 po zapisnikih iz nadzorov) meni, da so posledica reševanja primerov s formalno odločbo, a v predhodnem neformalnem postopku. Največje pomanjkljivosti so:

- uradne osebe se ne zavedajo dovolj pomena načela materialne resnice v smislu potrebe po odločanju na podlagi gotovih in ne le verjetnih dejstev (tako je bil npr. pred letom staršem odvzet otrok in oddan v dom v Logatec, pri čemer je socialna delavka po treh tednih ugotovila, da je bila poteza prenačljena, saj je šlo bolj ko ne za odločitev na osnovi navedb sosedu, ki je bila v hudem premoženjskem sporu z materjo otroka),
- komuniciranje poteka kar telefonsko, zapisniki so pomanjkljivi, pogosto uradni zapisniki nadomeščajo zapisnike (češ da je bil prosilec za denarno socialno pomoč pozvan k dopolnitvi vloge, pri čemer sam trdi, da

poziva ni prejel, vloga pa je bila na tej osnovi zavržena),

- načelo zaslišanja stranke je pogosto kršeno, zlasti v postopkih, kjer sodelujejo stranke z nasprotnimi interesi oz. pri vodenju skrajšanih namesto posebnih ugotovitvenih postopkov.

Temu gre pridati v praksi včasih akuten problem koordinacije in nadzorstvene funkcije pristojnega ministrstva (MDDSZ), poudarjeno v pritožbenih postopkih, ki so po ugotovitvah varuha človekovih pravic res dolgotrajni (Letno poročilo 2004). V konkretnih zadevah mora ministrstvo poleg tega delovati nadzorstveno, saj ima po 274. členu ZUP v rokah izredno pravno sredstvo *odprave in razveljavitve odločbe po nadzorstveni pravici*. Nasploh ombudsman poudarja neurejeno stanje na področjih otrok s posebnimi potrebami, socialnih pomoči, stikov in drugo, kar sodi po 11. členu ZDU-1 v pristojnost resornega ministrstva kot skrbnika stanja družbe na svojem področju. V sklopu navedene skrbi ministrstvo izdaja splošne usmeritve in navodila glede izvajanja predpisov, pri čemer neredko posega v posamezne postopke oz. *praeter legem* interpretira določen pravni pojem, denimo javni interes. Posebne pozornosti je vreden informacijski sistem CSD, ki prinaša vrsto pozitivnih učinkov s poenostavitvami, standardizacijo aktov in stalno preglednostjo stanja na čelu (Kregar 2005: 63). Trenutno je prek sistema izplačano na leto kar 130 milijard tolarjev, pri čemer je zaradi povezav med bazami letno prihranjenih 1,6 milijarde tolarjev neupravičenih izplačil. Kljub temu bi želela opozoriti, da je sistem v delu, ki obsega vzorce aktov, pretirano tog, saj s ciljem poenotenja onemogoča individualno reševanje zadev, ko bi bilo tako edino pravno pravilno. To pomeni nedopustno podreditev pravnega odločanja tehničnemu načinu vodenja postopkov. Banalno se ta problem pokaže že pri vročanju, kjer sistem terja vnos strankinega stalnega bivališča, čeprav ZUP zato, da bi omogočil vročitev tja, kjer je največ verjetnosti, da bo pošta dosegla naslovnika, uporablja izraz stanovanje in sploh ne bivališče.

#### PERSONALNA PRISTOJNOST V UPRAVNEM POSTOPKU

Za posamezno uradno osebo, ki vodi upravni postopek oz. odloča, smiselno veljajo pravila ZUP za nosilce javnih pooblastil (32. člen). Odloča

predstojnik, ki lahko podeli nadaljnja pooblastila za vodenje oz. odločanje drugim podrejenim, če imajo ustrezno izobrazbo in opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka (31. člen). Poleg tega mora biti pooblaščen oseba zaposlena pri stvarno in krajevno pristojnem organu, kar ZUP šteje za samoumevno, vendar so nekateri predstojniki to spregledali in najeli za vodenje postopkov odvetnike. To je absolutna kršitev pravil postopka, zato je tovrstna praksa kratke sape. ZUP za uradne osebe ne omenja drugih pogojev niti se ne dotika meril, po katerih predstojnik podeljuje pooblastilo, vendar bi bilo treba presojati po etičnih standardih, usposobljenosti zaposlenih in njihovi sposobnosti za komunikacijo s strankami in razumevanja pomena pravne države. ZUP predvideva, da zaradi učinkovitosti postopek vodi oz. v njem odloča le ena uradna oseba, največ dve, če sta fazi vodenja postopka in odločanja ločeni. Socialno delo, narobe, čedalje bolj poudarja pomen timskega dela. Posamezne problemske položaje obravnavajo strokovni (krizni) timi, v katerih sodelujejo strokovnjaki različnih profilov in izkušenj (Flaker 2003: 68–69). Tako se v praksi postopki dejansko vodijo znotraj strokovnih timov, kar na sami odločbi ni razvidno, saj je po 215. členu ZUP potreben le podpis osebe, ki je postopek vodila, in osebe s pooblastilom za odločanje (direktor centra ali njegov pooblaščenec). V razmerju do stranke to ni pravilno, saj ta ni seznanjena, kdo je odločal o njeni zadevi (čeprav je po standardih stroke socialnega dela taka možnost sicer še bolj sporna kot le po ZUP). Zato bi predlagala dopolnitev tistih področnih zakonov, kjer so odločujoči subjekti strokovni timi, tako da bi bilo predpisano ali mogoče kolektivno odločanje v timu bodisi več socialnih delavcev ali v kombinaciji socialnih delavcev in pravnika, s čimer bi legalizirali sedanjo dobro prakso.

Naprej, ne vidim razloga, da bi za zaposlene na CSD veljal tako kot zdaj peti odstavek 38. člena ZUP o izločitvi uradnih oseb zaradi zagotovitve nepristranskosti. Po tej določbi odloča o izločitvi predstojnik organa, ki odloča o pritožbi zoper odločbo take organizacije, torej (administrativno) minister za socialne zadeve in ne direktor, ki pozna svoje ljudi.

#### OBČEVANJE MED STRANKAMI IN ORGANI

Poglavje o občevanju je izjemno obsežno, zato naj poudarim zgolj nekaj primerov spornih

določb ZUP v postopkih pred CSD. Prvi problem je že jezik, saj je po 62. členu ZUP poslovalni jezik le slovenščina (in jezika narodnih manjšin). Med stranke na CSD pa se neredko uvrščajo ljudje, ki slovenščine ne znajo (povsem), zato bi lahko, strogo gledano, socialni delavci njihove vloge po pravilih o nepopolni vlogi takoj zavrgli, kar bi v kali zatrlo pomoč. Glede na strukturo pretežnega dela strank centrov in narave zadev je vprašljivo favoriziranje elektronskega poslovanja – ravno narobe, poudariti je treba pravico strank, da vlagajo vloge ustno na zapisnik, čeprav to kdaj pomeni, da socialni delavec stranki igra hkrati vlogo tajnika in (podcenjenega) odvetnika. Zato je pomembno vprašanje čim več uradnih ur, kar sedaj določa Uredba o upravnem poslovanju (*Ur. l. RS*, 20/05, 106/05, 30/06), katere celotni domet na nosilce javnih pooblastil je sporen (Kovač 2005 a: 18). CSD bi morali, upoštevaje uporabnike, sami opredeliti in uskladiti svoje časovne okvire. Pomembni in pozitivni so smernica *standardiziranja obrazcev* vlog in pravili 66. in 139. člena ZUP o izmenjavi podatkov iz uradnih evidenc kot breme organov in ne strank, kar bi morali področni zakoni poudariti, kot to stori npr. obrazec za pridobitev otroškega dodatka glede podatkov, ki so davčna tajnost.

V zvezi s komuniciranjem nasploh naj poudarim, da po ZUP telefonični stiki nimajo nikakršne dokazne vrednosti, četudi npr. zgolj kot opravičilo na vabilo glede razgovora zaradi obiska pri zdravniku. O priznanju nekaterih telefonskih informacij s področnimi pravili, kot je npr. posredovanje podatkov o številki računa za nakazila, bi vendarle kazalo razmisliti. Vabila so kljub zahtevani obličnosti po ZUP lahko prijazna in prilagojena razumevanju konkretne stranke, ne pa podana v uradniški latovščini in policijskem slogu. V luči načela pomoči neuki stranki je pomembna seznanitev stranke s fikcijo vročitve in začetkom poteka pravnih posledic po 15 dneh, četudi vročevalec stranke na naslovu ne dobi (87. člen ZUP, pri čemer mora vročevalec na sporočilu o prispelem pismu, ki ga pusti v naslovnikovem nabiralniku, stranko na fikcijo opozoriti). V okviru pravil o vročanju bi kazalo preučiti, ali je osebno vročanje vedno nujno, ko tako določa ZUP (ko od vročitve začno teči roki), in od primera do primera presoјati, kateri naslov vzeti kot tisti, kjer je najbolj verjetno, da bo pisanje doseglo naslovnika. Informacijski sistem CSD ob povezavi s centralnim registrom

prebivalstva avtomatično prejucira le prijavljeni naslov, kar neredko ne ustreza dejanskosti (na primer, študentka je stalno prijavljena pri starših v Lendavi, začasno v študentskem domu v Ljubljani, dejansko pa je največ časa pri fantu na Vrhniki – tedaj je smiselno vročati na zadnji naslov, sploh če nam je informacija na voljo in jo je celo podala sama stranka). Življenjsko gledano je nadalje vprašljivo, ali je smiselno, da se socialni delavec vedno ravna po določbah ZUP o redu (členi 109–112) in stranko sankcionira, ko pride do izjav in dejanj v afektu (že besedne in znakovne žalitve, npr. s sredincem, vsevprek med zakoncema, ki »mimogrede« letijo tudi na center oz. socialnega delavca, kaj šele fizično obračunavanje). Pri tem pa vendarle ne gre zanemariti učinkov specialne in generalne prevencije, če drugega ne, zaradi grožnje po denarni kazni in prisilni izterjavi.

Kot zelo sporna se kažejo pravila ZUP o neomejeni pravici do pregleda dokumentov oz. vpogleda v spis (82. člen). Za ilustracijo drastičen primer: oče, ki naj bi zlorabljal 7-letno hčer, ima pravico do vpogleda v izjave učiteljice, ki se ji je deklica zaupala. ZUP namreč izhaja iz mednarodno uveljavljenega jamstva pravice do obrambe, ki ni mogoča brez seznanitve stranke z vsemi podatki v spisu. Zato bi morala biti izključitev navedene določbe ZUP ena prvih sprememb ZZZDR in ZSV v delu, ki zadeva tovrstne položaje.

Končno naj sprožim problem odločanja v rokih enega ali dveh mesecev po 222. členu ZUP, saj so – pogosto ravno zaradi formalnosti pri občevanju – ti roki dostikrat prekratki in bi jih morali področni zakoni na temelju analize povprečnega reševanja zadev podaljšati. Kako b množici zadev v roku štirih do petih tednov preveriti, ali je treba otroka odvzeti in kateremu rejniku bi ga bilo najbolje dodeliti? Načelo pravne države terja spremembo predpisov, če ti ne ustrezajo (več) družbeni stvarnosti.

#### IZVRŠBA

Med bistvenimi spremembami ZUP-C z začetkom uporabe 1. 1. 2005 je dosledna izpeljava pravila, da upravno izvršbo obveznostne odločbe, če je zavezanec ne izvrši prostovoljno, opravi organ, ki je odločil o zadevi na prvi stopnji (289. člen ZUP, Jerovšek 2004: 778). ZUP-C je črtal

dotedanje nadaljnje odstavke istega člena, po katerih so upravno izvršbo dovoljevali in opravljali nosilci javnih pooblastil le, če so dobili posebno dovoljenje ministra, pristojnega za upravo, sicer pa krajevno pristojne upravne enote (oddelki za občno upravo). Pri tem je treba opozoriti, da gre vzporedno za izdajo in nedenarno izvršbo sklepov o prisilnih ukrepih. ZUP-C poleg spremembe 289. člena daje nosilcem javnih pooblastil dodatne pristojnosti, saj črta 318. člen, ki je omejeval izdajo represivnih sklepov o kaznih in ukrepih na nosilce, ki imajo dovoljenje za izvršbo. Gre za sankcije za neopravičen neodziv na vabilo (73. člen), motnje reda (111. člen) in nesodelovanje v dokaznem postopku (priče, izvedenci, imetniki listin, lastniki pri ogledu, člani 176, 187, 197, 202; zlasti gre v praksi za primere prič, ki se sicer odzovejo vabilu, a nočejo pričati, »ker se ne spomnijo več«, čeprav gre očitno za izgovor oz. strah pred maščevanjem katere izmed strank).

V začetku l. 2005 se je tako pojavila izvršba kot novo javno pooblastilo centrov, pri čemer so se glede na določbe predpisov in težave v praksi pojavili zlasti trije problemi. Prvi je pomanjkanje usposobljenih oseb (izvršiteljev) in nejasnost, ali naj izvršilni postopek vodi ista ali druga oseba, kot je vodila matični postopek, v katerem je bil izvršilni naslov izdan. Stroka priporoča ločitev, zato se ta problem sčasoma rešuje s specializacijo zaposlenih. Poleg tega je bilo dolgo nejasno, kako je s pristojnostjo v prehodnem obdobju glede pred 1. 1. 2005 uvedenih izvršilnih postopkov pred upravnimi enotami, ki do tedaj še niso bili zaključeni. Kljub izrecnemu 22. členu ZUP o ustalitvi pristojnosti ob spremembi predpisa glede stvarne pristojnosti sta se MDDSZ in nato še Ministrstvo za javno upravo postavili na nezakonito stališče, da že uvedene izvršilne postopke dokončajo centri, češ da je tako bolje zaradi varstva otrokovega interesa. Ta problem sicer postaja obsoleten, je pa poučen glede čezmernega političnega poseganja ministrstva v delo CSD. Še najbolj problematična je neustreznost načinov in sredstev izvršbe po ZUP v zadevah iz delokroga CSD. To so: 1. po naravi stvari nemogoča posredna izvršba po 297. členu prek drugih oseb (otroka lahko odvzamemo le staršem), 2. velikokrat neučinkovita prisilitev z denarno kaznijo po 298. členu (ko so zavezanci ali plačilno nesposobni, npr. prejemniki denarno socialne pomoči, ali pa tako premožni, da raje plačujejo denarne kazni kot izvršijo odločbo) in 3. neposredna fizična prisilitev po 299. členu (kjer

zopet pogosto nastopi neučinkovitost, npr. odvzem 17-letnika, ki želi ostati pri starših, ali prisilitev k stikom na vsakih 14 dni). Ta problem bi bilo nujno urediti v področnih zakonih z dopolnilnimi oblikami izvršbe ali še bolje prenosom pristojnosti izvršilnih postopkov na (družinska) sodišča.

## KAKO Z JAVNIMI POOBLASTILI CSD V UPRAVNEM POSTOPKU V PRIHODNJE

Nosilec javnega pooblastila odloča kot organ javne oblasti, torej prisilno in v načelu neodvisno od volje strank. Vprašanje je, ali je določitev upravnega postopka vedno utemeljena, zlasti v smislu alternative pravnega postopka. Strokovnjaki (npr. Rijavec 1997 o zadevah otroškega prava, splošno Ude 2000) poudarjajo spornost upravnega postopka z vidikov hitrosti, poenostavitve obličnosti in poudarjenega varstva javnega interesa. Morali bi izvesti selekcijo postopkov, ki jih vodijo CSD, in zlasti z vidika participacije stranke nekatere redefinirati kot sodne.

Rešitev problema veljavnosti neustreznih pravil ZUP v postopkih pred CSD je mogoča v dveh smereh, ki se lahko kombinirata:

- kratkoročna dopolnitev področnih zakonov s procesnimi določbami in
- dolgoročno oblikovanje posplošenega ZUP za nosilce javnih pooblastil (na področju socialnega varstva) oz. diferenciacija procesnega prava na postopke v upravnih in drugih javnopravnih zadevah, ki bi omogočila prevlado pravil stroke v razmerju do formalnih zahtev upravnega postopka.

Nasprotniki diferenciacije opozarjajo, da bi posplošen postopek morda ne zagotovil minimalnih pravic in osnovnega varstva strankam, ki so življenjsko odvisne od odločitve, neizkušene, neizobražene ali kako drugače podrejene. Brez načel in pravil upravnega postopka oz. postopka pri odločanju v javnopravnih zadevah zato ne moremo, saj gre pri vsaki javni storitvi, ki jo zahteva stranka na podlagi svojega upravičenja iz javnega prava, za odločitev o ugoditvi ali zavrnitvi take zahteve. Če procesno pravo tega ne upošteva, to ne pomeni, da do pravno relevantne vsebinske odločitve ni prišlo, temveč je prizadet položaj posameznika, ki pri tem nima ustreznega procesnega varstva (Kerševan 2004).

Kot hibrid bi torej lahko obveljala rešitev, da bi temeljni zakon za CSD (ZSV) vseboval posebno

poglavje o načelih in pravilih postopka pred CSD, ki bi bilo nekakšen splošen postopkovnik za centre. Tako načelno pot urejanja postopkov so ubrali recimo v Franciji. Pri tem so minimalne zahteve za demokratičnost postopka:

- upoštevanje ustavnih načel in načel ZUP ter njihova omejitev zgolj po testu sorazmernosti,
- določitev pogojev in delovanja uradnih oseb (izpit, pooblastila idr.),
- vsaj formalno obravnavanje vsake vloge (ureditev ravnanja z nepopolnimi vlogami),
- (v določenih primerih omejena) pravica do pregleda dokumentov v lastni zadevi,
- učinkovito varstvo pravic strank v ugotovljenem in dokaznem postopku s poudarkom na participaciji strank,
- obvezna vročitev kot pogoj za nastanek pravnih posledic (roki, moment izvršljivosti),
- obrazložitev odločitve in pouk o pravnem sredstvu kot obvezni sestavini odločbe,
- možnost več pravnih sredstev in nujnost sodnega nadzora.

Zaradi nesmiselnosti podvajanja kopice ustreznih pravil bi hkrati ohranili podrejeno ali še boljše *smiselno* rabo ZUP (4. člen), saj je zakon preizkušen in podprt s pravno prakso.

Naj sklenem, da gre pri uporabi upravnega postopka za spoštovanje procesne zakonitosti, ki skupaj s pravilnim vsebinskim odločanjem zagotavlja zakonito in optimalno reševanje posameznikovih socialnih težav. Zato se mi poraja močan dvom o razširjeni kategorizaciji (upravnega) procesnega in drugih vej prava le kot pomožnih in ne temeljnih znanj, ki jih mora socialni delavec obvladovati pri izvajanju javnih pooblastil centrov za socialno delo.

## VIRI

- Androjna, V. (1992), *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
- Dragoš, S. (1997), Socialno delo in terminologija. *Socialno delo*, 36, 4: 259-273.
- Flaker, V. (2003), Oris metod socialnega dela. V: *Uvod v katalog nalog centrov z socialno delo*. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo Univerze v Ljubljani in Skupnost centrov za socialno delo Slovenije.
- Jerovšek, T. (2003), Varstvo javne koristi. V: *Zbornik: IX. dnevi javnega prava*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani (247-256).
- Jerovšek, T., Trpin, G. (ur.) (2004), *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in Nebra.
- Katalog javnih pooblastil, nalog po zakonu in storitev, ki jih izvajajo centri za socialno delo (CSD)* (2005). Ljubljana: Skupnost centrov za socialno delo Slovenije.
- Kerševan, E. (2004), Vloga procesnega prava pri odločanju v nedržavnem sektorju. *Podjetje in delo*, 30, 6-7: 1403-1410.
- Kovač, P. (2005 a), Uporaba ZUP-C v izvršilnih postopkih na centrih za socialno delo. *Pravna praksa*, 24, 8: 16-17.
- (2005 b), Nova uredba o upravnem poslovanju. *Pravna praksa*, 24, 12: 18-20.
- Kregar, M. (2005), S povezovanjem baz podatkov do učinkovitejšega upravljanja informacijskega sistema. V: *Zbornik povzetkov: Sodobna javna uprava*. Ljubljana: Ministrstvo RS za javno upravo (62-65).
- Kresal Šoltes, K. (2000), Postopki za uveljavljanje in varstvo pravic iz socialne varnosti. *Pravna praksa*, 19, 8: 19-23 (pril. str. I-V).
- Letno poročilo varuha človekovih pravic 2003* (2004). Ljubljana: Varuh človekovih pravic.
- Milošević Arnold, V. (1987), Razmerje med upravnim postopkom in svetovalnim postopkom v praksi naših centrov za socialno delo. *Socialno delo* 26, 4: 273-287.
- (2003), Uvod v socialno delo. Ljubljana: Študentska založba.
- Rijavec, V. (1997), Procesnopravna problematika v zadevah otroškega prava. V: *Novejše tendence razvoja otroškega prava v evropskih državah - prilagajanje otroškega prava v Republiki Sloveniji*. Maribor: Inštitut za civilno, primerjalno in mednarodno zasebno pravo Pravne fakultete Univerze v Mariboru (125-139).
- Štriker, M. (2002), *Javno pooblastilo v Republiki Sloveniji*. Brdo: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije (izpitna seminarska naloga, neobjavljeno).
- Ude, L. (2000), Posebni upravni in sodni postopki v novejši slovenski zakonodaji. *Podjetje in delo* 26, 6-7: 1375-1382.
- Valenčič, J. (1994), Javna pooblastila centrov za socialno delo, *Firis* 2, št. 7/8: 12-32.
- Zakon o splošnem upravnem postopku z uvodnimi pojasnili prof. dr. T. Jerovška* (1999, 2001). Ljubljana: Uradni list RS.