

uprava

**mednarodna znanstvena revija
za teorijo in prakso**

*Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo*



letnik II, številka 2, december 2004

ISSN 1581-7555

Revija Uprava je znanstvena revija, ki združuje različne discipline povezane z javno upravo. Obravnava teoretična in praktična vprašanja ter rešitve s področja javne uprave, upoštevajoč upravne, pravne, ekonomske, organizacijske in informacijske vidike delovanja in razvoja javne uprave.

izdajatelj / publisher

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani

naslov uredništva / address

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani
Gosarjeva 5, SI-1000 Ljubljana
tel.: +386 (0)1 5805-540 faks: +386 (0)1 5805-541
e-pošta: uprava@fu.uni-lj.si

odgovorna urednica / editor

Stanka Setnikar-Cankar

uredniški odbor / editorial board

Srečko Devjak, Janez Grad, Nevenka Hrovatin, Štefan Ivanko, Tone Jerovšek, Maja Klun, Rudi Kocjančič, Zdravko Pečar, Mirko Vintar, Stane Vlaj, Rajko Pirnat, Metka Tekavčič

mednarodni uredniški odbor / international editorial board

Stephen Bailey, (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija), Biljana Crnjak Karanović (Ekonomski fakultet Split, Sveučilište u Splitu, Hrvaška), Mirjana Drakulić (Fakultet organizacionih nauka, Univerzitet u Beogradu, Srbija), Jürgen Harbich (Bayerische Verwaltungsschule, Universität München, Nemčija), Morton R. Davies (University of Liverpool, Velika Britanija), Milton A. Jenkins (Merrick School of Business, University of Baltimore, ZDA), Kveta Kubatova (University of Economics Prague, Češka Republika), Ivan Mencer (Ekonomski fakultet Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Hrvaška), Katarina Ott (Institut za javne financije, Zagreb, Hrvaška), Mirko Pejanović (Fakultet političkih nauka Sarajevo, Univerzitet u Sarajevu, BiH), Heinrich Reinermann (Deutsche Hochschule für Verwaltungs-wissenschaft, Speyer, Nemčija), Walter Scherrer (Economics Institute, University of Salzburg, Avstrija), John Taylor (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija)

recenzenti / referees

Marko Bohanec, Miha Brejč, Marjan Brezovšek, Bojan Bugarič, Andreja Cirman, Janez Čebulj, Mitja Čok, Zarjan Fabjančič, Franči Grad, Marko Hočevar, Mitja Horvat, Nevenka Hrovatin, Albin Igličar, Igor Kaučič, Andrej Kovačič, Maja Klun, Marko Kranjec, Marjan Krisper, Alenka Kuhelj, Tanja Markovič Hribernik, Anton Perenič, Vladislav Rajkovič, Ciril Ribičič, Rudi Rozman, Davor Savin, Janez Šmidovnik, Gregor Virant, Zvone Vodovnik

tehnično uredništvo / technical editors

Marjeta Pečarič, Katarina Puc

oblikovanje / design

Primož Fijavž, studiobotas™

fotografija / photography

Iztok Rakar

prelom / text design

Marjeta Pečarič

lektoriranje / lecture

Klementina Logar

tisk / print

Tiskarna Pleško, d. o. o.

ISSN

1581-7555

Revija izhaja dvakrat letno. Cena posamezne številke je 3.500,00 SIT. Letna naročnina za pravne osebe je 7.000,00 SIT, za posameznike 5.000,00 SIT, za študente 3.000,00 SIT, za tujino 40 EUR.

vsebina

- 5** Stanka Setnikar-Cankar
Uvodnik
- 7** Anamarija Leben
Mateja Kunstelj
Trendi razvoja e-uprave v Sloveniji
- 30** Benjamin Lesjak
Uvajanje e-poslovanja na sodišče kot storitev e-uprave
- 52** Bojan Bugarič
Evropsko upravno pravo: trendi in izzivi
- 72** Polona Kovač
Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku
- 107** Magdalena Hunčová
The study about Social Economy and Social Enterprise in the Czech Republic
- 122** Aleksander Aristovnik
Oblikovanje nove finančne perspektive EU in pogajalska izhodišča Slovenije

summaries

- 27** Anamarija Leben
Mateja Kunstelj
E-government Development trends in Slovenia
- 49** Benjamin Lesjak
**Adopting E-business at
Court as Service of E-government**
- 69** Bojan Bugarič
European Administrative Law: Trends and Challenges
- 104** Polona Kovač
**Communication Among Administration and its
Parties in Slovene Modern Administrative Procedure**
- 121** Magdalena Hunčová
**Socialna ekonomika in neprofitne
organizacije v Češki republiki**
- 138** Aleksander Aristovnik
**Creation of EU Financial Perspective
and the Slovenian Negotiating Positions**

Uvodnik

Spoštovani,

Aktualna dogajanja v slovenski javni upravi ponovno odpirajo vprašanje, koliko sme politika posegati v upravo.

Javna uprava je strokovni izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država. Obsega upravo v ministrstvih, v vseh njihovih upravnih enotah, v občinah in v drugih lokalnih skupnostih ter v vseh številnih javnih zavodih in javnih podjetjih, ki opravljajo javno službo na področju zdravstva, socialnega varstva, šolstva, komunale, energetike, prometa in zvez itd.

Zaradi izoblikovanja vseh potrebnih javnih služb, ki jih mora imeti Slovenija kot samostojna država in zaradi članstva v EU, je potrebno prilagoditi zakonodajno in državno politiko ter neposredno delovanje uprave. Javna uprava je jedro informacijskega mehanizma države, ki zaznava, sprejema in predeluje informacije in na njihovi podlagi pripravlja odločitve za potrebe vsega sistema. Na tej podlagi delujejo in odločajo vsi organi države - na zakonodajni, na izvršilni (vladni) in na upravnih ravni. Če javna uprava ne deluje ustrezno, njene pomanjkljivosti nujno odsevajo v vsem sistemu. Prenova delovanja državne uprave ima v sami strategiji reforme opredeljena dva pomembna cilja: večjo storilnost in boljšo kakovost storitev. To konkretno pomeni, da morajo vsebovati projekti vse vidike reforme: pravni, upravni, organizacijski, ekonomski oz. finančni in informacijski. Šele celovitost pristopa zagotavlja optimalne rezultate.

V gospodarstvu so projektni načini reševanja odprtih vprašanj že dolgoletna praksa. Sprememba poslovanja z iskanjem boljših rešitev, uvajanjem novosti, upoštevanjem razpoložljivih sredstev, primerjavo stroškov in rezultatov itd., so zahtevne naloge. Ne samo, da je zanje potrebno dobro poznavanje poslovnih, informacijskih in organizacijskih strokovnih znanj, ampak je odločilnega pomena prisotnost motiva za tako delovanje. Za uspeh projekta izboljšanja poslovanja je pomembna odločenost vodstva organizacije. Tovrstni projekti so relativno manj uspešni, če so vodeni kot »soloakcije« posameznih enot znotraj sistema. V tem primeru se sicer spremeni poslovanje določene organizacije, vendar so doseženi rezultati praviloma manjši od možnih, ker niso doseženi tudi pozitivni medorganizacijski vplivi.

Spreminjanje je zahtevno opravilo zaradi strokovnih dilem in odprtih vprašanj, istočasno pa povzroča tudi odpore in nesoglasja med zaposlenimi. Nadomeščanje utečenih postopkov z novostmi zbuja odpor, strah in stres med tistimi zaposlenimi, ki sodijo, da jim ne bodo kos. Avtokratsko spreminjanje obstoječega stanja je slaba

alternativa, ki prej ali slej pokaže svoje negativne posledice. Zato do sprememb ne prihaja v okoljih, kjer ni niti prisile niti spodbude za njihov nastanek.

Poleg tega se v javni upravi spreminjajo tradicionalni odnosi počasneje. Tako so pri nas "strokovnjaki" za vodenje in upravljanje bolnišnic še vedno v prvi vrsti zdravniki, ne pa organizatorji, ekonomisti, pravniki, menedžerji. V gledališčih zaupajo praviloma tudi organizacijska in finančna vprašanja igralcem in dramatikom ne pa npr. menedžerjem v kulturi. Od ravnateljev v osnovnih in srednjih šolah se pričakuje, da bodo uspešno vodili pedagoški proces, zraven tega pa delovali kot strokovnjaki za finance, računovodstvo in organizacijo poslovanja. In nič drugače ni v državni upravi, kjer bi morali upoštevati v prvi vrsti kriterije strokovnosti in zmožnosti za opravljanje zahtevanih delovnih nalog.

V kolikor sedanje razprave vključujejo vprašanje odgovornosti za sprejete naloge in zastavljene cilje, ne vidimo nevarnosti, da jih ne bi mogli rešiti v okviru presoje strokovnosti delovanja zaposlenih. V primeru neizpolnjevanja nalog, doseganja slabih rezultatov, oviranja uvajanja sprememb ipd., bodo tudi v javni upravi morale slediti sankcije, ki bodo spreminjale slabo prakso. Slabo pa bi bilo, da bi upoštevali samo politične kriterije, ne glede na strokovne.

Nedvomno mora biti prisoten vpliv politike na delovanje državne uprave pri oblikovanju ciljev in strategije z upoštevanjem političnih usmeritev aktualne vlade. Istočasno pa morajo obstajati jasne meje in načini za poseganje politike na področje uprave tako, da bo v vseh drugih primerih upoštevana strokovnost, ki jo v Sloveniji vendarle vsi postavljamo na prvo mesto.

Odgovorna urednica
Red. prof. dr. Stanka Setnikar-Cankar

Trendi razvoja e-uprave v Sloveniji

UDK: 35:659.2:004(497.4)

Anamarija Leben

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
anamarija.leben@fu.uni-lj.si

Mateja Kunstelj

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
mateja.kunstelj@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Razvoj e-uprave, katere glavna cilja sta povečati učinkovitost in uspešnost poslovanja ter zagotoviti kakovostne in uporabnikom prijazne storitve, je v večini razvitejših držav, pa tudi v Sloveniji, v polnem teku. Prispevek skuša predstaviti trende v razvoju e-uprave v Sloveniji s poudarkom na ponudbi storitev, upoštevajoč rezultate raziskav, ki jih na Inštitutu za informatizacijo uprave na Fakulteti za upravo opravljamo že od leta 1999.

Ključne besede: e-poslovanje, e-uprava, informatizacija uprave, e-storitve.

1. Uvod

E-upravo v njenem najširšem smislu lahko opredelimo kot "upravo, katere celotno delovanje temelji na uporabi elektronskih dokumentov, e-poslovanja in interneta v njenem notranjem in zunanjem poslovanju, uvajanju novih sistemskih in organizacijskih rešitev ter novih modelov upravljanja" (cit. Vintar, 2004, str. 5), v ožjem smislu pa jo razumemo kot elektronsko poslovanje v javni upravi na vseh ravneh (državni, regionalni in lokalni) ter v vseh vejah oblasti (zakonodajni, izvršilni in sodni) (Kunstelj, 2004, str. 16). Uvajanje in razvoj e-uprave (v ožjem smislu) lahko torej analiziramo z več vidikov: z vidika zagotavljanja tehnološke infrastrukture (tako v upravi sami kot pri uporabnikih), zagotavljanja ustreznih pravnih podlag ter ponudbe e-storitev in povpraševanja po njih, pri čemer so uporabniki storitev uprave občani, podjetja in nevladne oziroma nepridobitne organizacije. Na področju zagotavljanja tehnološke in pravne infrastrukture je bilo v Sloveniji narejenega veliko. Center vlade za informatiko je v zadnjih petih letih zagotovil ključne tehnološke podlage za razvoj elektronskega poslovanja javnega sektorja z vzpostavitvijo računalniškega omrežja javne uprave (HKOM), sprejeti pa so bili tudi ustrezni zakoni in podzakonski akti, ki neposredno ali posredno urejajo to področje, kot so: Zakon o elektronskem

Kunstelj, Leben
Trendi razvoja e-uprave v Sloveniji

poslovanju in elektronskem podpisu (Uradni list RS št. 57/2000, 30/2001, 25/2004, 73/2004), Zakon o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS št. št. 86/2004) ter Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS št. št. 24/2003). Prav tako se intenzivno razvija ponudba e-storitev, torej elektronsko poslovanje uprave z uporabniki, kar v tem prispevku podrobneje predstavljamo s pomočjo rezultatov raziskav, ki jih od leta 1999 opravljamo na Inštitutu za informatizacijo uprave na Fakulteti za upravo.

Preglednica 1: Raziskave Inštituta za informatizacijo uprave, opravljene na področju poslovanja s strankami v letih 1999–2003

Raziskava	1999	2000	2001	2002	2003
Analiza spletnih strani (UE, občine, ministrstva)	x	x			x
Odzivnost (UE, občine, ministrstva, državni zbor-DZ)		x	x	DZ	x
Analiza 20 osnovnih javnih storitev dostopnih prek interneta				x	x
Portal e-Uprava				x	x

Vse v prispevku predstavljene raziskave temeljijo na merjenju in vrednotenju razvoja e-uprave. Avtorji (Lenk in Traunmüller, 2002; eEurope2005, 2002; OECD, 2003) ugotavljajo, da so postale meritve v procesu razvoja in uvajanja e-uprave praktično nujne in celo njen sestavni del. Merjenje in vrednotenje razvoja e-uprave naj bi omogočalo:

- ugotavljanje napredka in trenutnega položaja v razvoju e-uprave;
- ugotavljanje stopnje uresničevanja ciljev, zastavljenih v različnih strategijah in akcijskih načrtih;
- ugotavljanje dejavnikov, ki vplivajo na razvoj in uvajanje e-uprave;
- ugotavljanje prednosti in slabosti obstoječega stanja;
- oblikovanje novih smernic, politik in ciljev;
- iskanje najboljših praks;
- in nenazadnje: primerjave med posameznimi organizacijami javne uprave, posameznimi državami in drugimi subjekti.

Vse naštetu je bilo tudi vodilo pri zasnovi in izvedbi naših raziskav. V letu 1999 smo tako izvedli analizo spletnih strani upravnih enot, občin in ministrstev, ki predstavlja prvi poizkus merjenja razvitosti e-uprave (Vintar in ostali, 1999). Poleg odstotka navzočnosti organizacij na spletu smo v tej raziskavi analizirali tudi nekatere vsebine spletnih strani (osnovni podatki o organizaciji, opisi nalog in pristojnosti, predstavitev razvojnih projektov, podatki o javnih razpisih in naročilih, opisi postopkov, obrazci za vloge ipd.), zanimalo pa nas je tudi, ali so spletne strani objavljene tudi v

katerem od tujih jezikov. Analizo smo ponovili v letu 2000, ko smo dodali še nekaj kazalnikov (Vintar in ostali, 2000a). V letu 2003 smo izvedli analizo spletišč z obsežnim naborom dodatnih kazalnikov za njihovo vsebino, analizirali pa smo tudi načine iskanja informacij in storitev na spletiščih in druge značilnosti spletišč (Vintar in ostali, 2003a; Kunstelj in Dečman, 2004).

V letu 2000 smo prvič izvedli meritev odzivnosti upravnih organizacij tako, da smo na elektronske naslove upravnih enot, ministrstev, občin in poslancev državnega zbora poslali sporočilo namišljenega občana in merili čas, v katerem smo prejeli odgovor, ter analizirali vsebine odgovorov. To meritev smo ponovili še v letih 2001 in 2003, v letu 2002 pa smo analizirali le odzivnost poslancev državnega zbora (Vintar in ostali, 2000a, 2003a, 2003b).

V letu 2002 smo obstoječim raziskavam dodali še analizo 20 osnovnih javnih storitev, dostopnih prek interneta (Vintar in ostali, 2003b; Kunstelj, 2004), ki smo jo opravili po metodologiji Evropske komisije (Cap Gemini Ernst & Young, 2004), v okviru primerjalne analize razvitosti portalov življenjskih situacij pa smo izvedli tudi analizo slovenskega državnega portala e-Uprava¹ (Vintar in ostali, 2002b, 2003c). Obe raziskavi smo ponovili tudi v letu 2003.

Tako kot do sedaj bomo tudi v prihodnje (ravnokar tečejo raziskave za leto 2004) sproti, v skladu z novostmi in trendi na področju razvoja e-uprave, posodabljali metodologijo merjenja in opravljali letne meritve.

2. Analiza spletišč upravnih enot, občin in ministrstev

2.1 Metodologija analize spletišč upravnih organov

Kot smo omenili že v uvodu, smo v letu 1999 začeli z majhnim naborom kazalnikov, s katerimi smo skušali oceniti vsebine spletnih strani upravnih organov. Nabor kazalnikov za analizo informacijskih vsebin spletišč se je skozi leta spreminjal (preglednica 2), kar je seveda treba upoštevati pri analizi razvoja vsebin spletišč. Poleg samih informacijskih vsebin spletišč smo v letu 2003 podrobneje analizirali tudi naslednje značilnosti spletišč: podatke o razvijalcih spletišča, ažurnosti informacij, stopnjo tehnološke razvitosti storitev, načine iskanja informacij in storitev, nekatere vsebine, ki se nanašajo na e-demokracijo (forumi, možnost posredovanja pripomb ipd.), posebne načine dostopa do spletišč in tehnologije za ljudi s posebnimi potrebami.

¹ <http://e-uprava.gov.si/e-uprava>

Kunstelj, Leben
Trendi razvoja e-uprave v Sloveniji

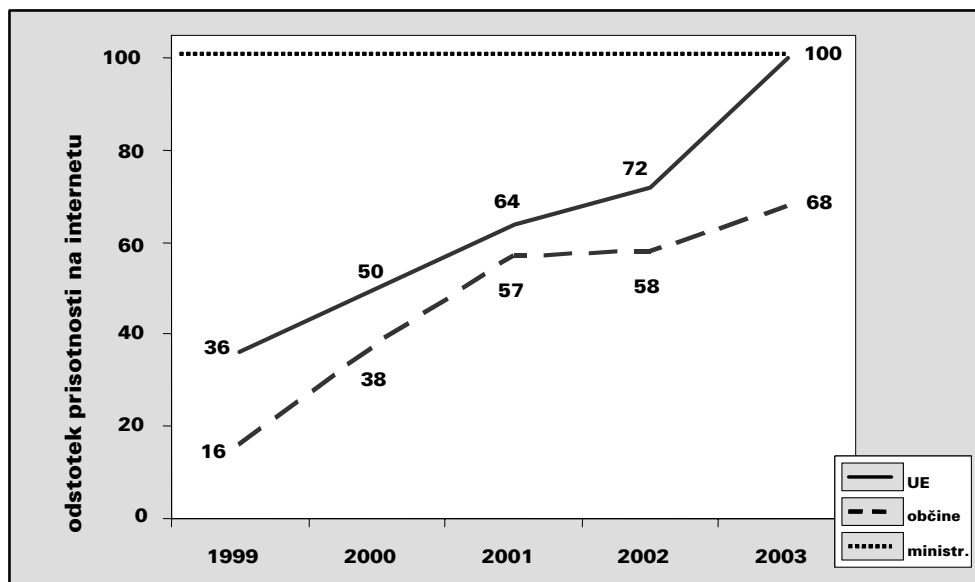
Preglednica 2: Nabor osnovnih kazalnikov za analizo vsebin spletišč

kazalnik	UE			občine			ministrstva		
	1999	2000	2003	1999	2000	2003	1999	2000	2003
osnovni podatki (poštni naslov, centralna tel. številka, elektronski naslov in uradne ure)	x	x	x	x	x	x	x	x	x
vsaj en e-naslov	x	x	x	x	x	x	x	x	x
org. struktura	x	x	x	x	x	x	x	x	x
tekoče novice			x		x	x			x
arhiv dokumentov			x			x			x
naloge/pristojnosti	x	x	x	x	x	x	x	x	x
pravne podlage			x			x			x
cilji/vizija/strategije			x			x			x
projekti			x		x	x	x	x	x
poročila o delu		x	x			x			x
baze podatkov			x			x			x
seznam postopkov			x			x			x
opisi postopkov	x	x	x	x	x	x	x	x	x
obrazci za vloge	x	x	x	x	x	x	x	x	x
tuji jeziki	x	x	x	x	x	x	x	x	x
tehnologija za diskusije			x			x			x
javni razpisi					x	x	x	x	x
veljavni predpisi					x	x			x
osnutki predpisov						x	x	x	x
občinsko glasilo	/	/	/		x	x	/	/	/
člani občinskega sveta	/	/	/		x	x	/	/	/
seje občinskega sveta	/	/	/		x	x	/	/	/
proračun	/	/	/		x	x			
tehnološka razvitost e-storitev	x	x	x	x	x	x	x	x	x
povezave			x			x			x
tehnologije za ljudi s posebnimi potrebami			x			x			x
navigacija po spletišču			x			x			x
ažurnost						x			x

2.2 Rezultati

Pregled navzočnosti posameznih upravnih organizacij na spletu (slika 1) kaže, da imajo vsa ministrstva (MIN) objavljene svoje spletne strani že od leta 1999. Več kot polovica upravnih enot (UE) ima objavljene spletne strani že od leta 2000, v letu 2003 pa je portal upravnih enot nadomestil spletne predstavitve posameznih upravnih enot², tako da so na spletu predstavljene vse UE. Odstotek občin, ki so predstavljene na spletu, se povečuje; največja rast je vidna do leta 2001, v nadaljnjih letih pa se upočasnjuje. Razlog je verjetno v tem, da morajo občine same skrbeti za postavitve svojih spletnih strani, medtem ko za enotno predstavitev UE od leta 2003 skrbi Direktorat za javno upravo na Ministrstvu za notranje zadeve, od konca leta 2004 pa Ministrstvo za upravo.

Slika 1: Navzočnost upravnih organizacij na spletu

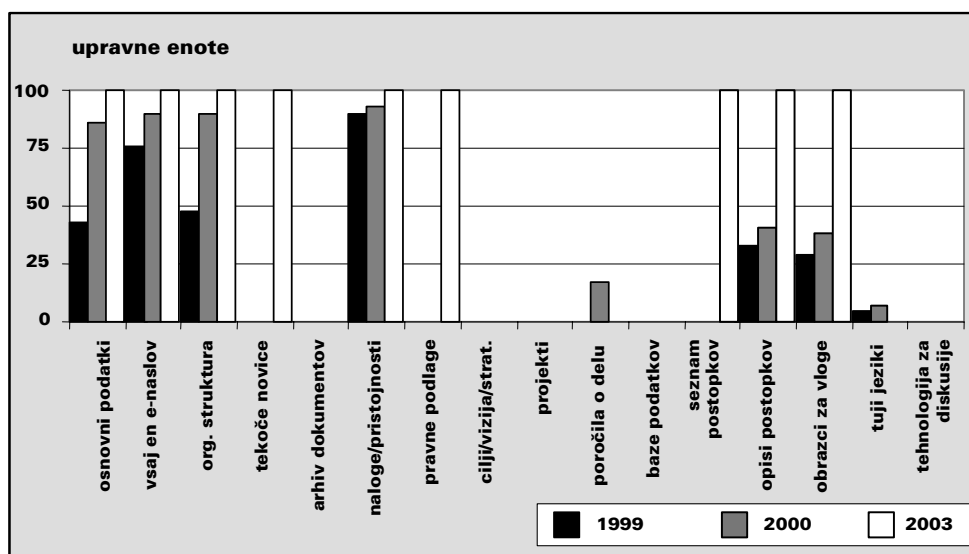


Analiza vsebin *spletišč UE* (slika 2) kaže porast pogostosti vseh predstavljenih vsebin razen poročil o delu in predstavitve v tujih jezikih, česar v letu 2003 nismo zasledili, saj portal UE teh vsebin ne vključuje. Prav zaradi portala UE pa je kar nekaj analiziranih vsebin v letu 2003 predstavljenih pri vseh UE. Prednost portala pred spletnimi stranmi posameznih UE je v tem, da so sedaj informacije in storitve zbrane na enem mestu in na enoten način, s čimer je tudi njihovo vzdrževanje lažje in učinkovitejše. Pri tem se informacije in storitve nanašajo predvsem na upravne postopke, katerih izvajanje je ključna naloga UE. Posebej velja pohvaliti enoten

² <http://upravneenote.gov.si/upravneenote>

vodnik po upravnih storitvah, ki je lepo strukturiran in vsebinsko zapolnjen, tudi vsi obrazci za vloge so na voljo. Manjka pa seveda več transakcijskih storitev, ki bodo ponujenim informacijam dale pravo vrednost. Koristne so tudi javne objave, ki jih predstavljajo elektronske oglasne deske UE, in možnost posredovanja pripomb, predlogov in pohval, ki pa žal niso objavljene. Manjkajo tudi statistična poročila o delu in kakovosti dela UE.

Slika 2: Pogostost predstavljenih vsebin na spletiščih UE (v odstotkih)

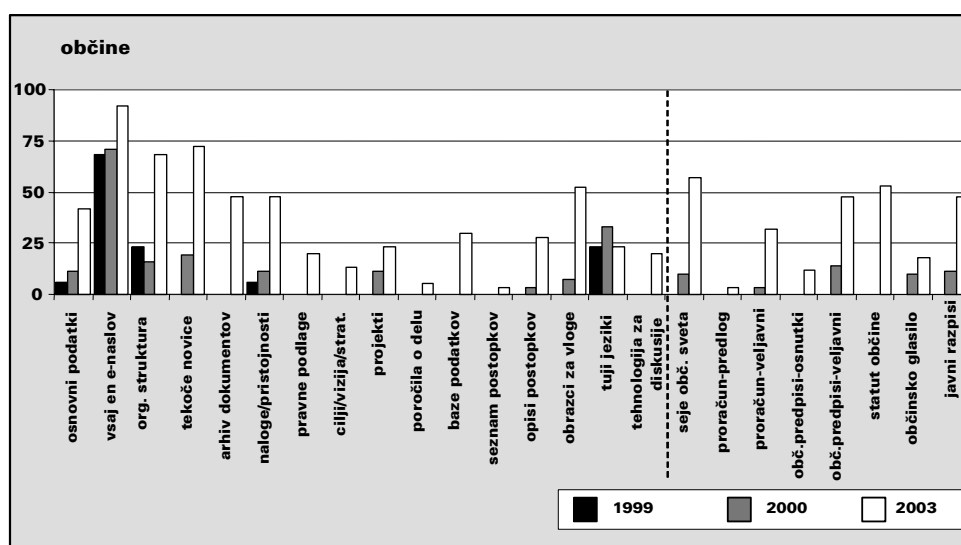


Tudi pri *občinah* (slika 3) opažamo rast pri vseh analiziranih vsebinah razen pri predstavitvi v tujih jezikih, ki je v letu 2003 manjša kot v letu 2000, verjetno zato, ker se spletne strani, ki se nanašajo na turizem in so v pristojnosti lokalnih turističnih organizacij, vse bolj predstavljajo kot samostojna spletišča. Na grafikonu so desno od pokončne črte prikazane vsebine, ki smo jih analizirali samo na spletnih straneh občin in smo jih večinoma začeli meriti v letu 2000, nekaj pa v letu 2003. Žal povprečna občina na svojih spletnih straneh predstavlja le tretjino analiziranih vsebin, kar kaže na dokaj skromno predstavitev občin na spletu, vendar je treba upoštevati, da so spletišča večjih občin veliko bolj obsežna in tehnološko razvita kot spletišča manjših občin.

Osnovne podatke o občini, ki bi morali biti na vsakem spletišču objavljeni na prvem mestu, objavlja samo 42 % občin, skoraj vse (92 %) pa ponujajo vsaj en elektronski naslov. Tudi ažurnost spletišč še ni na zadovoljivi ravni. 42 % spletišč je sicer dnevno ažuriranih, vendar pa kar 22 % občin ni ažuriranih niti enkrat na leto. Čeprav imajo občine veliko stikov z državljani in podjetji, nas preseneča dejstvo, da so upravni postopki, ki se strankam kažejo v obliki storitev, izjemno slabo

predstavljeni. Nobena občina namreč ne predstavlja seznama storitev, samo 3 % pa urejen seznam postopkov. Sicer pa 28 % občin predstavlja vsaj nekaj informacij o vsaj enem upravnem postopku, nobena pa ne opisuje več kot 10 postopkov, kar je glede na število upravnih postopkov v pristojnosti občin zelo skromna številka. Precej več občin (52 %) pa objavlja vsaj en obrazec za vlogo, vendar jih v veliki večini (99 %) ni mogoče oddati v elektronski obliki. Zanimivo pa ena občina omogoča spremljanje postopkov prek interneta ali SMS sporočil.

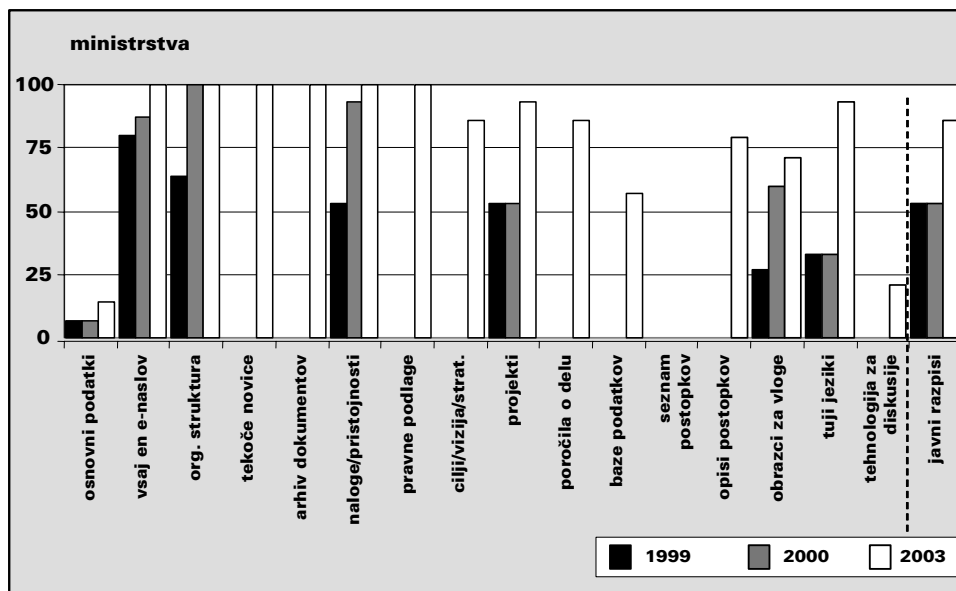
Slika 3: Pogostost predstavljenih vsebin na spletiščih občin (v odstotkih)



Analiza vsebin spletišč ministrstev (slika 4) kaže porast pogostosti predstavljenih vsebin. Tudi ažurnost teh vsebin je dobra. Presenetljivo je, da zelo malo ministrstev objavlja osnovne podatke (predvsem na račun uradnih ur), vsa pa ponujajo vsaj en elektronski naslov za možnost komuniciranja. Nobeno ministrstvo nima objavljenega abecednega seznama storitev ali postopkov, 79 % pa jih objavlja opis vsaj enega postopka, kar kaže na to, da vsebine spletišč še vedno niso oblikovane na podlagi potreb uporabnikov, temveč na podlagi notranjih potreb ministrstev. Skoraj tri četrtine (71 %) ministrstev objavlja tudi obrazce za vloge, pri čemer le dve omogočata tudi njihovo elektronsko oddajo.

Gledano na splošno, rezultati raziskav kažejo, da se spletne strani posameznih upravnih organizacij hitro razvijajo tako glede same tehnološke zasnove kot glede obsega in raznolikosti informacij. V splošnem kažejo spletne strani občin precej slabšo sliko kot portal UE in spletne strani ministrstev. Treba pa je poudariti, da so slabše razvite predvsem manjše občine, te pa zaradi številčnosti močno vplivajo na končne ocene.

Slika 4: Pogostost predstavljenih vsebin na spletiščih ministrstev (v odstotkih)



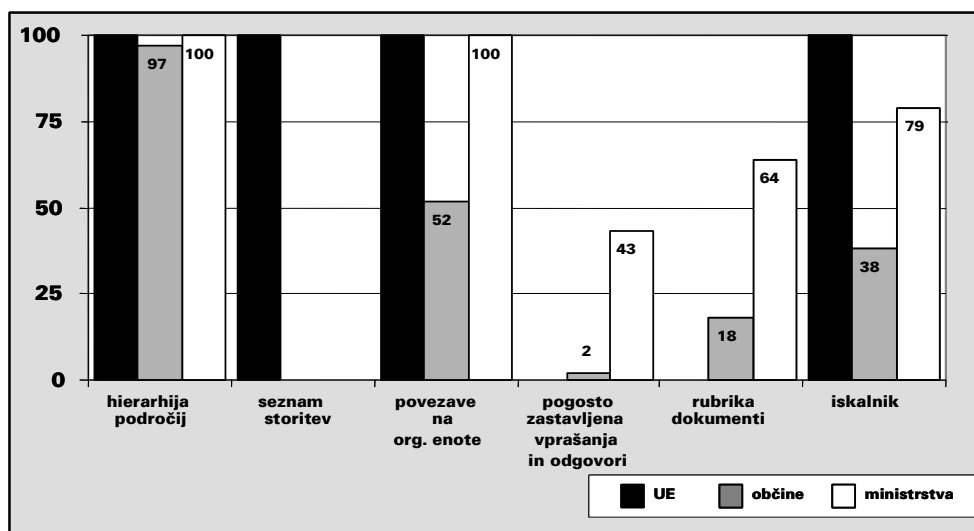
V skladu z vedno večjim obsegom informacij na spletnih straneh pa so vedno boljše, čeprav še vedno nezadovoljive, tudi navigacijske možnosti oz. načini iskanja informacij in storitev po spletiščih (slika 5).

Rezultati raziskave kažejo, da sta struktura in dostop do vsebin na vseh spletiščih, razen na portalu UE, še vedno zasnovana na podlagi notranjih potreb in notranje organiziranosti posameznih organov, ne pa na osnovi potreb uporabnikov informacij in storitev.

Stanje je slabo tudi na področju tehnološke razvitosti storitev. Ne samo, da razen UE niti ministrstva niti občine na svojih spletnih straneh ne objavljajo informacij o vseh svojih storitvah, ampak so tudi storitve, ki so dostopne prek spleta, s tehnološkega vidika večinoma le na informacijski stopnji razvoja, saj so na voljo predvsem informacije in nekaj obrazcev za shranjevanje ali tiskanje, interakcijskih storitev, kjer bi bilo mogoče vlogo oddati po elektronski poti, pa je še vedno le peščica. Tako pri UE kot pri ministrstvih in občinah pa ne zasledimo nobenega primera transakcijskih storitev, kjer celotna komunikacija z uporabnikom storitve (oddaja vloge in prejem rešitve) poteka po elektronski poti.

Upravni organi tudi premalo spodbujajo možnost sodelovanja državljanov pri oblikovanju politike in zakonodaje, saj so projekti, osnutki predpisov in e-forumi na voljo le v posameznih primerih (sliki 3 in 4).

Slika 5: Načini iskanja informacij in storitev na spletiščih različnih upravnih organizacij v letu 2003



3. Odzivnost

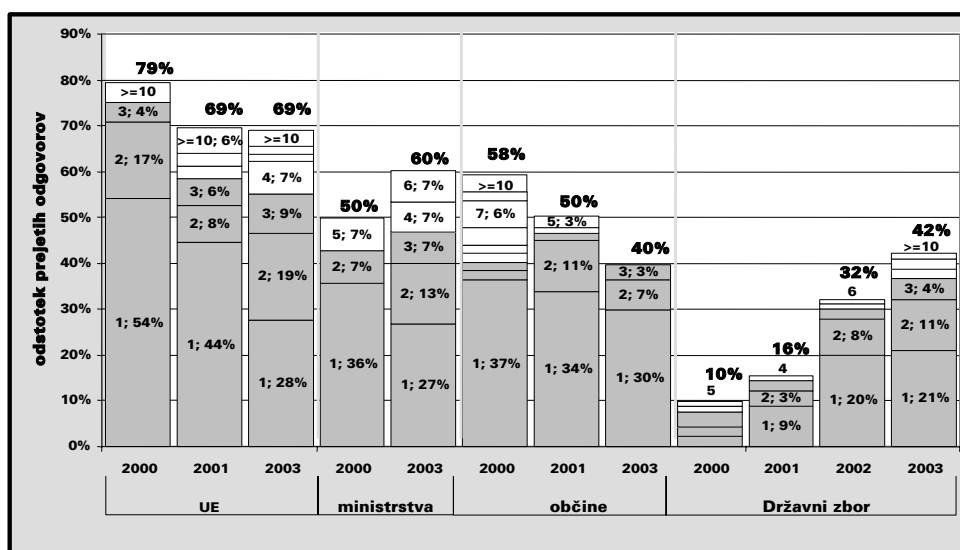
S preskusom odzivnosti ugotavljamo hitrost in vsebino odziva na realno vprašanje izmišljenega občana, poslanega po e-pošti³. Rezultati kažejo (slika 6), da se odzivnost UE in občin (OBč) z leti sicer manjša, vendar menimo, da je to posledica vzorca analiziranih organizacij, saj smo šele v letu 2003 v analizo zajeli vse UE in občine. V prejšnjih letih smo vprašanje po e-pošti poslali samo tistim, ki so imeli na svojih spletnih straneh objavljene e-naslove. Predvidevamo, da so se tudi bolj zavedali pomembnosti komuniciranja po elektronski poti in da je bil zato odstotek tistih, ki so tudi odgovorili na zastavljeno vprašanje, v preteklih letih višji kot v letu 2003. Če upoštevamo skupno število UE in skupno število občin v posameznem letu, pa odzivnost narašča, in sicer od 33 % v letu 2000 do 69 % v letu 2003 pri UE in od 16 % do 32 % pri občinah. Že od vsega začetka pa so bili v preskus vključeni vsa ministristva (MIN) in poslanci državnega zbora (DZ). Tudi v tem primeru rezultati kažejo vsakoletno izboljšanje odzivnosti.

3 Primeri vprašanj za posamezne tipe organov so naslednji:

- ministristva: "Zanima me, kako bi lahko prišel do osnutkov zakonov, ki jih pripravljate na vašem ministristvu?"
- upravne enote in občine: "Na parceli, ki leži na območju vaše upravne enote/občine, želim graditi hišo, pa ne vem, če je zazidljiva. Zanima me, kakšen je postopek za pridobitev te informacije in če to lahko uredim preko e-pošte?"
- državni zbor: "Zanima me ali lahko kot državljan prisostvujem sejam državnega zbora kot gledalec v parlamentu in kakšni so pogoji?"

Rezultati tudi kažejo, da se je večina organov odzvala v prvih 3 dneh (slika 6), kar je dobro, slabo pa je, da stoo odstotne odzivnosti, ki je v navadi pri klasičnem načinu poslovanja, še ni na vidiku. To slabost bo treba čim prej odpraviti, saj so organi po Zakonu o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004) dolžni odgovoriti na vloge občana, tudi če so posredovane po elektronski poti.

Slika 6: Odzivnost na vprašanje občana, poslanega po e-pošti (številke znotraj stolpcev kažejo odzivnost po posameznih dneh, številke na vrhu stolpcev pa končno odzivnost organa v posameznem letu)



4. Analiza 20 osnovnih javnih storitev

Na podlagi metodologije Evropske komisije, ki v okviru programa eEurope v državah članicah spremlja razvoj ponudbe elektronskih storitev uprave na internetu, smo podobno analizo opravili tudi v Sloveniji. Metodologija temelji na merjenju razvitosti 20 storitev, ki naj bi predstavljale vzorčne primere storitev na področju e-uprave. Storitve se ocenjujejo s pomočjo 4-stopenjskega modela (preglednica 3), kjer nam stopnja razvitosti elektronske storitve pove, kako daleč v razvoju k popolni elektronski obravnavi na spletu je posamezna storitev. Pri tem je bila za nekatere storitve (zaradi njihovih lastnosti) določena najvišja možna stopnja razvitosti 3 (osebni dokumenti, prijava policiji, izpiski iz matičnih knjig, sprememba bivališča in posredovanje statističnih podatkov). S povprečjem ocen teh storitev pa se oceni odstotek osnovnih javnih storitev na spletu v posamezni državi.

Preglednica 3: 4-stopenjski model ocenjevanja razvitosti e-storitev uprave

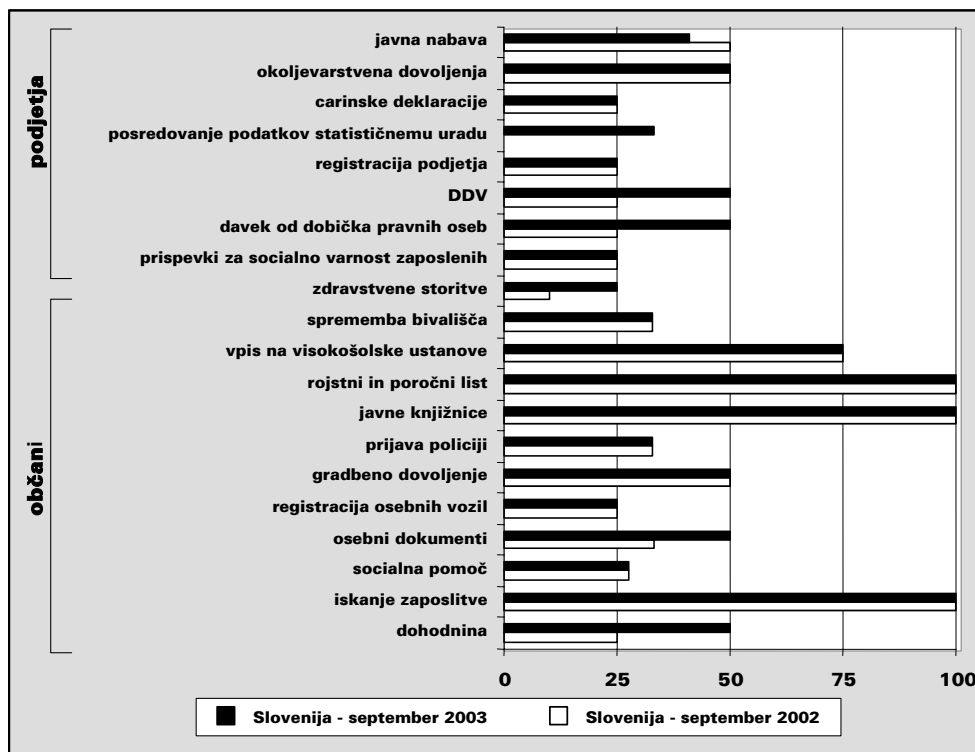
stopnja	% (max=4)	% (max=3)	opredelitev
0	0–24 %	0–32 %	<i>ni</i> javno dostopnega spletišča z značilnostmi stopenj 1–4.
1	25–49 %	33–66 %	<i>informacija</i> – zajema možnost pridobitve različnih informacij o posamezni storitvi na javno dostopnem spletišču: npr. informacije, potrebne za sprožitev postopka, ki zagotavlja določeno storitev.
2	50–74 %	67–99 %	<i>interakcija</i> – predvideva možnost shranjevanja in tiskanja obrazcev, potrebnih za sprožitev storitvi pripadajočega postopka – obrazce shranimo, nato pa jih bodisi izpolnimo s pomočjo računalnika in natisnemo ali natisnemo in potem ročno izpolnimo, kar je odvisno od vrste obrazca. V tej stopnji je upoštevana tudi možnost elektronskega naročanja na papirni obrazec.
3	75–99 %	100 %	<i>dvosmerna interakcija</i> – javno dostopno spletišče omogoča uporabo interaktivnih spletnih obrazcev za sprožitev storitvi pripadajočega postopka in vključuje tudi enega izmed načinov overjanja (fizična ali pravna avtentikacija).
4	100 %	/	<i>transakcija</i> – javno dostopno spletišče omogoča popolno elektronsko obravnavo storitve, vključno z odločanjem, dostavo končnega rezultata in plačilom, če je to potrebno. S tem za uporabnika odpadejo vsi postopki papirnega poslovanja.

Vir: Cap Gemini Ernst & Young, 2004

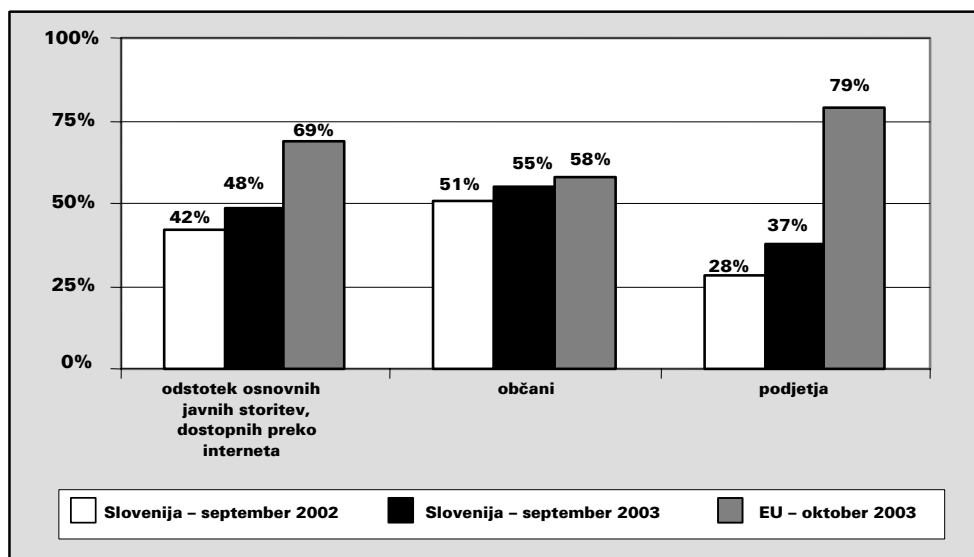
Rezultati raziskave za leto 2003 kažejo na izboljšanje rezultatov iz leta 2002, vendar ne bistveno (sliki 7 in 8). Med najbolj razvite storitve sodijo pridobitev rojstnega in poročnega lista, storitve javnih knjižnic in iskanje zaposlitve.

V povprečju so slovenske storitve na prvi (informacijski) stopnji razvoja, to je več kot 20 % za povprečjem držav članic EU, kjer so storitve v povprečju razvite na stopnji interakcije. Pri tem so v Sloveniji, ravno obratno kot v EU, storitve za občane bolj razvite od storitev za podjetja, kar je precej nenavadno glede na dejstvo, da imajo podjetja precej več in pogostejše opravke z upravo kot občani. Razkorak pri storitvah za podjetja je tako kar 42 %, medtem ko pri storitvah za občane Slovenija le rahlo zaostaja za EU.

Slika 7: Razvitost 20 osnovnih javnih storitev v Sloveniji



Slika 8: Povprečna razvitost osnovnih javnih storitev za podjetja in občane



5. Državni portal e-Uprava

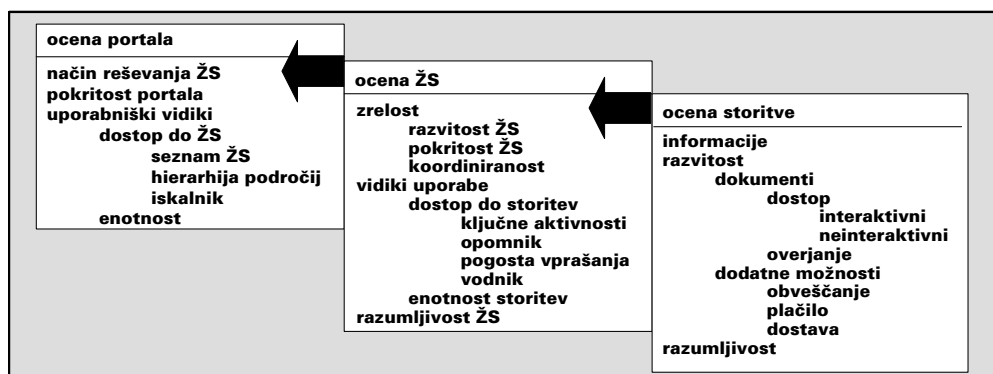
5.1 Metodologija vrednotenja portalov življenjskih situacij

Vrednotenje poteka na treh ravneh, ki ustrezajo trem osnovnim sestavinam portala. Vsak portal življenjskih situacij (v nadaljevanju PŽS) namreč podpira eno ali več življenjskih situacij. Na oceno PŽS kot celote zato vplivajo ocene posameznih življenjskih situacij, ki jih ovrednotimo na drugi ravni modela. Tudi ta raven je dodatno razgrajena, saj vsaka življenjska situacija zajema eno ali več storitev; te ocenjujemo na tretji ravni. V celoti ima torej model tri ravni, ki omogočajo vrednotenje in analizo:

1. elektronskih storitev, ki so zajete v posamezni življenjski situaciji;
2. življenjskih situacij ter
3. portalov življenjskih situacij v celoti.

Do skupne ocene PŽS pridemo z združevanjem ocen, dobljenih na nižjih ravneh modela. Takšen način združevanja je preprost in pregleden, predvsem pa omogoča primerjalno analizo portalov posebej za elektronske storitve, življenjske situacije in PŽS kot celoto. Vrednotenje na posamezni ravni izvedemo z večparametrskimi modeli, ki so sestavljeni iz kriterijev, urejenih v hierarhijo (najpogosteje drevo), in pravil združevanja (podrobneje glej Leben in Bohanec, 2004). Slika prikazuje shemo tristopenjskega modela kriterijev, ki smo jih upoštevali pri oceni portalov. Vsak model je sestavljen iz drevesa kriterijev, od katerih so nekateri osnovni (jih neposredno vrednotimo z ustreznimi ocenami), ostali pa so izpeljani oz. agregirani (njihovo oceno določimo iz ocen za kriterije na nižji ravni ob upoštevanju pravil združevanja, ki so določena za vsak izpeljani kriterij posebej). Kriteriji v teh drevesih predstavljajo značilnosti entitete (storitve, življenjske situacije ali portala), ki jo želimo oceniti, ocena za kriterij na najvišji ravni posameznega modela pa predstavlja končno oceno za entiteto.

Slika 9: Shematski prikaz značilnosti za ocenjevanje portalov življ. situacij



Omeniti moramo, da smo predvsem pri analizi življenjskih situacij (v nadaljevanju ŽS) in portala kot celote upoštevali le tiste kriterije, ki so značilni za oblikovanje in ponudbo storitev, zasnovanih okrog življenjskih situacij. Pri oceni storitev smo deloma izhajali iz opredelitve stopnje razvitosti storitve (Cap Gemini Ernst & Young, 2004), pri čemer smo ocenjevali posamezne kriterije, ki določajo stopnjo razvitosti, posebej pa smo ocenjevali še razumljivost storitve. Pri ŽS smo poleg ocene za razvitost ŽS (ki jo izračunamo na podlagi ocen storitev v okviru posamezne ŽS) upoštevali še pokritost ŽS s storitvami, stopnjo koordiniranosti storitev v okviru ŽS ter različne uporabniške vidike ŽS. Skupno oceno za portal dobimo iz ocen za način reševanja ŽS (izračunana je iz ocen analiziranih ŽS), pokritost portala (s tematskimi področji in ŽS) ter uporabniške vidike portala v celoti.

5.2 Rezultati

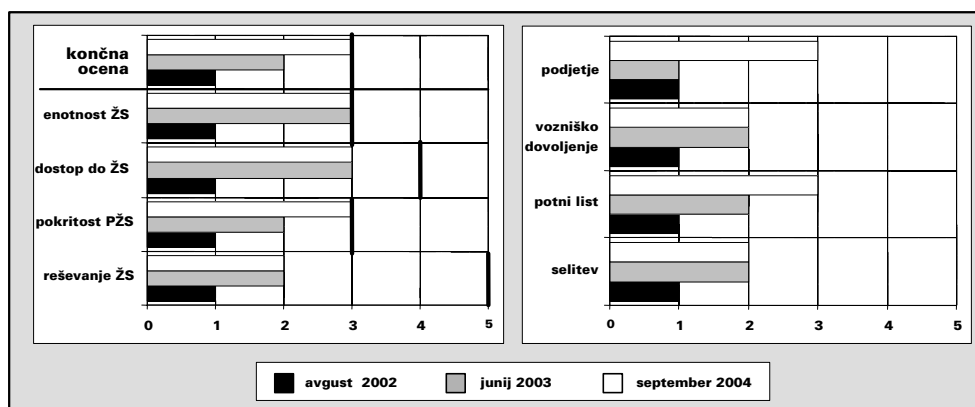
Analizo slovenskega državnega portala smo opravili v okviru širše raziskave portalov življenjskih situacij v avgustu 2002 in juniju 2003 (Leben in drugi, 2004), ter v septembru 2004. Ker smo v okviru omenjene raziskave primerjali več portalov (večinoma iz evropskih držav), smo kot osnovo za analizo in vrednotenje izbrali štiri življenjske situacije: selitev, izdaja potnega lista, izdaja vozniškega dovoljenja in odpiranje podjetja. V tem prispevku predstavljamo le rezultate meritev za slovenski državni portal e-uprava⁴.

Levi grafikon na sliki 10 prikazuje primerjavo ocen značilnosti za vrednotenje portala ŽS kot celote na slovenskem državnem portalu e-uprava. Debelejše pokončne črte označujejo najvišjo možno oceno za posamezno značilnost. Enotnost ŽS (ki ocenjuje, kako enotno so ŽS na portalu predstavljene) je pri drugi meritvi dosegla najboljšo možno oceno, značilnost dostop do ŽS na portalu (ki ocenjuje različne možnosti dostopa do ŽS oz. navigacije po portalu) pa je dosegla drugo najvišjo možno oceno; obe oceni sta se glede na prvo meritev izboljšali za dve stopnji.

Pokritost in reševanje ŽS sta v letu 2003 dosegla za stopnjo boljši oceni. Pokritost portala je dosegla srednjo vrednost, saj portal v letu 2003 še ni ponujal zadostnega števila življenjskih situacij, portal pa tudi ne pokriva vseh tematskih področij, ki smo jih opredelili kot obvezna. V letu 2004 je to edina značilnost, ki je dosegla višjo oceno kot v letu 2003, saj sta tako pokritost portala z ŽS kot s tematskimi področji dosegli najvišjo možno oceno. Višja ocena za pokritost je tudi vzrok za višjo skupno oceno portala v celoti.

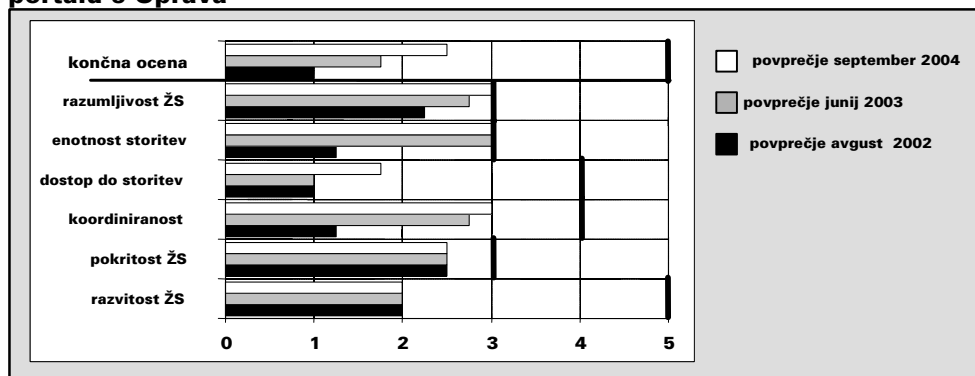
⁴ <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/>

Slika 10: Primerjava ocen za portal e-uprava: značilnosti, ki ocenjujejo portal v celoti (levo), in končne ocene za analizirane ŽS (desno)



Višja ocena za reševanje ŽS v letu 2003 je posledica višjih končnih ocen analiziranih situacij na portalu, saj so kar tri situacije od štirih dosegle za eno stopnjo višjo oceno (slika 10 – desno). To so situacije, ki neposredno posegajo na področje delovanja UE (selitev, izdaja potnega lista in izdaja vozniškega dovoljenja), zato so tudi te ocene posledica vpeljave portala UE. Ocena za odpiranje podjetja se je izboljšala kar za dve stopnji, kar gre pripisati vpeljavi spletišča Pospeševalnega centra za malo gospodarstvo⁵. Dobra strukturiranost spletišča in obilo informacij sta pripomogla k višjim ocenam za uporabniške vidike ŽS, izboljšali pa sta se tudi stopnja koordiniranosti in razumljivosti ŽS. Ocena za izdajo potnega lista se je izboljšala za eno stopnjo prav tako zaradi višje ocene za uporabniške vidike, k čemur je pripomogla dobro oblikovana in izčrpna rubrika 'pogosto zastavljena vprašanja'.

Slika 11: Primerjava povprečnih ocen za značilnosti, ki ocenjujejo ŽS na portalu e-Uprava



⁵ <http://www.pcmg.si>

Grafikon na sliki 11 prikazuje primerjavo povprečnih ocen značilnosti za vrednotenje ŽS na portalu e-uprava. Tudi tu debelejšje pokončne črte označujejo najvišjo možno oceno. Posamezne značilnosti, predstavljene na grafikonu, imajo naslednji razpon ocen:

- razumljivost ŽS, enotnost storitev in pokritost ŽS: 1 – neprimerno, 2 – manj primerno, 3 – primerno;
- dostop do storitev: 1 – neustrezno, 2 – delno ustrezno, 3 – ustrezno, 4 – zelo ustrezno;
- stopnja koordiniranosti: 1 – razpršenost (za neko ŽS moramo storitve poiskati na različnih spletiščih ali na različnih spletnih straneh znotraj spletišča), 2 – ena vstopna točka (do storitev sicer pridemo preko iste vstopne točke, ki pa nudi le povezave do spletnih strani ustreznih institucij, ki storitve izvajajo), 3 – korak za korakom (storitve so sicer zbrane na enem samem mestu, vendar moramo prožiti vsako posebej), 4 – en korak (storitve so zbrane na enem mestu, uporabnik sproži le prvo, vse ostale pa se prožijo samodejno ali jih proži institucija sama);
- razvitost ŽS in končna ocena za ŽS: 1 – nesprejemljivo, 2 – sprejemljivo, 3 – dobro, 4 – prav dobro, 5 – odlično.

Enotnost storitev je dobila najvišjo možno povprečje ocen že pri drugi meritvi, saj je bila ta značilnost pri vseh situacijah v letu 2003 ocenjena z najvišjo možno oceno v nasprotju s prvo meritvijo, kjer so vse situacije, razen izdaje vozniškega dovoljenja, dobile najnižjo možno oceno. V zadnjih dveh meritvah sta se izboljšali povprečni oceni za razumljivost predstavitve ŽS in stopnjo koordiniranosti storitev v ŽS. Stopnja koordiniranosti je v letu 2003 pri odpiranju podjetja ostala na ravni 'ene vstopne točke', pri ostalih treh situacijah pa je napredovala iz 'razpršenosti' do 'korak za korakom'; v letu 2004 pa je za vse štiri analizirane ŽS ocenjena kot 'korak za korakom'. Način dostopa do storitev je bil za vse situacije pri prvih dveh meritvah ocenjen z najnižjo možno oceno, stanje pa se je izboljšalo v letu 2004 pri situacijah izdajanje potnega lista in odpiranje podjetja.

Ocene za razvitost ŽS (določene iz ocen storitev znotraj posamezne situacije) so za vse situacije v vseh treh letih dosegle oceno 'sprejemljivo' predvsem zaradi nizke razvitosti posameznih storitev. Vse značilnosti, ki vplivajo na razvitost storitve (glej sliko 9), so bile pri vseh storitvah ocenjene z najnižjo možno oceno. Izjema je le možnost shranjevanja obrazcev (neinteraktivni dostop do dokumentov), ki jo je pri zadnjih dveh meritvah ponujala polovica ocenjenih storitev. V nasprotju z nizkimi ocenami za razvitost storitev pa je večina analiziranih storitev za ponujene informacije in razumljivost storitev dosegla najvišjo možno oceno.

6. Končne ugotovitve

Razveseljivo je, da se vse več upravnih organizacij predstavlja na spletu, marsikaj pa bo treba storiti glede vsebine spletnih predstavitev. Največ je bilo v letu 2003 storjenega pri predstavitvi UE in ministrstev, medtem ko predstavitev občin zaostaja tako pri odstotku predstavljenih občin na spletu kot tudi glede predstavljenih vsebin, vendar je treba upoštevati, da imajo večje občine precej bolj razvite spletne predstavitve od manjših. Ker je v okviru strategije e-občin (SEPLS, 2003) za leto 2004 načrtovana uvedba prve različice enotnega portala občin, upamo, da se bo stanje hitro izboljšalo. Zavedamo se, da je to za občine kot samostojne lokalne skupnosti teže izvedljivo kot npr. za upravne enote, vendar bi poenotene vsebine spletnih predstavitev uporabnikom olajšale iskanje informacij in dostop do upravnih storitev.

Spletišča so vedno bolj razvita, tudi vsebine so vsako leto bogatejše, navigacija po spletiščih pa še ni dovolj razvita, saj sta struktura in dostop do vsebin zasnovana na podlagi notranje organiziranosti in ne na osnovi potreb uporabnikov. Tudi ažurnost spletišč še ni na zadovoljivi ravni, predvsem pri občinah, ki nasploh kažejo slabšo razvitost. Upravni organi tudi premalo spodbujajo možnost sodelovanja državljanov v e-demokracijskih procesih.

Razen pri UE so nezadostno predstavljene tudi upravne storitve. Poleg tega je možnost elektronske oddaje vloge še vedno redka, v nobenem primeru pa ne zasledimo popolne elektronske podprtosti storitev in pripadajočih upravnih postopkov.

Upoštevajoč skupno število UE, se odzivnost na vprašanje občana, zastavljeno po e-pošti, pri UE sicer izboljšuje, vendar pa 69 % prejetih odgovorov v letu 2003 po našem mnenju ne zadostuje, saj menimo, da bi morala biti odzivnost 100 %, tako kot je navada v klasičnem papirnem poslovanju. Upravni organi so namreč po Zakonu o splošnem upravnem postopku dolžni odgovoriti na vlogo občana, tudi če je zastavljena po elektronski poti. Naloga UE in pristojnih ministrstev je, da stanje popravijo. Poleg tega lahko UE pričakujejo drastično povečanje takih in podobnih elektronskih sporočil, ko se bosta splošna raven družbe v Sloveniji in njena računalniška pismenost še povečali. Zato je treba na to misliti že danes in ustrezno ukrepati. Tudi pri občinah se odzivnost izboljšuje, vendar je bilo stanje v letu 2003 zelo zaskrbljujoče, saj je na vprašanje občana, zastavljeno po e-pošti, odgovorilo le 40 % občin, ki so prejele vprašanje. Glede na to, da so bili spletni naslovi objavljeni na spletnih straneh občin oziroma na občinskem portalu [Obcine.net](http://www.obcine.net)⁶, smo pričakovali boljše rezultate. Torej občine čaka še zelo veliko dela pri izboljšanju odnosa zaposlenih do komuniciranja z občani po elektronski poti. Upamo, da bo

⁶ <http://www.obcine.net>

Kunstelj, Leben
Trendi razvoja e-uprave v Sloveniji

80 % občin (Vintar in ostali 2003a), ki načrtujejo interna navodila in standarde, določilo tudi, da je treba na vsako e-sporočilo odgovoriti.

Pri državnem zboru (kjer že od leta 1999 pošiljamo vprašanja vsem poslan-
cem) se odzivnost iz leta v leto izboljšuje. Če pa upoštevamo, da je 84 % poslan-
cev v letu 2003 vprašanje prebralo, nanj pa je odgovorilo le 42 % poslancev (torej
polovica tistih, ki so vprašanje prebrali), lahko rečemo, da je stopnja zavedanja
odgovornosti objave elektronskega naslova in ustrezne kulture zaenkrat še na niz-
kem nivoju. Upamo pa lahko, da se bo trend povečevanja odzivnosti poslancev
nadaljeval in da bo e-pošta postala in ostala pomemben način stika med volivci in
voljenimi.

Pohvaliti velja razvijalce slovenskega državnega portal e-Uprava, saj se končne
ocene za portal stalno izboljšujejo. Velik napredek je bil dosežen v letu 2003, ko so
vse značilnosti ocenjevanja portala dosegle višjo oceno kot v letu 2002. Izrazito
izboljšanje ocen za enotnost predstavitve ŽS in mehanizmov dostopa do ŽS v letu
2003 je posledica vpeljave portala UE, ki je po našem mnenju dobro zasnovan.
Vendar pa bo v prihodnosti treba te mehanizme še izboljšati z boljše zasnovanim
iskalnikom in seznamom predstavljenih ŽS s kratkim opisom. Ta značilnost je v letu
2004 edina, ki poleg reševanja ŽS ni dosegla najvišje možne ocene. Na oceno za
reševanje ŽS vplivajo ocene analiziranih ŽS. Primerjava teh ocen kaže v letu 2003
velik napredek pri zasnovi ŽS, v letu 2004 pa tudi rahel napredek pri oblikovanju
načinov dostopa do storitev. Vendar pa razvijalce portala na tem področju čaka še
veliko dela, prav tako tudi pri zagotavljanju čim višje stopnje tehnološke razvitosti
e-storitev v okviru ŽS, saj so analizirane storitve večinoma še vedno le informacijske.
Večino storitev bi lahko oblikovali kot transakcijske, kar pomeni, da bi portal
omogočal neposreden dostop do spletnih obrazcev, oddajo elektronskih dokumen-
tov vključno z overjanjem pa tudi dodatne možnosti elektronskega poslovanja, kot
so obveščanje, plačilo in dostava dokumentov (rezultatov izvedenih storitev) po
elektronski poti.

*Anamarija Leben je diplomirala s področja podatkovnega modeliranja; trenutno na Fakulteti
za organizacijske vede Univerze v Mariboru zaključuje magistrski študij s področja uporabe
sistemov znanja v upravi. Od leta 1995 je zaposlena kot asistentka za področje informatike
na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani, kjer se na raziskovalnem področju ukvarja z
različnimi vidiki razvoja e-uprave.*

*Mateja Kunstelj je leta 1997 diplomirala, leta 2002 pa magistrirala s področja prenove
procesov v upravi na Fakulteti za računalništvo in informatiko Univerze v Ljubljani. Zaposlena je
kot asistentka za predmetno področje informatike na Fakulteti za upravo v Ljubljani, kjer se poleg
pedagoškega dela ukvarja še z raziskovanjem različnih vidikov razvoja in uvajanja e-uprave.*

Literatura in viri

- Cap Gemini Ernst & Young (2004): "Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? (Web-based survey on electronic public services: Report of the Fourth Measurement, October 2003)", European Commission DG Information Society, Brussels.
- eEurope2005 (2002): eEurope 2005: An information society for all. European Commission. http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_en.pdf
- Kunstelj, M. (2004): "Kratek pregled razvoja e-uprave". E-uprava: izbrane razvojne perspektive (Vintar, M. in Grad, J., ur.), Fakulteta za upravo, Ljubljana, str. 15–36.
- Kunstelj, M., Dečman, M. (2004): Development of E-government in Slovenian Local Self-government. Proceedings of the 4th European Conference on e-Government 'Towards Innovative Transformation in the Public Sector', ECEG 2004 (Remenyi, D., ur.). Department of the Taoiseach of the Republic of Ireland, Dublin. tr. 419–430.
- Leben, A., Kunstelj, M., Bohanec, M. (2004): Evaluation of Life-Event Portals: Trends in Developing e-Services Based on Life-Events. Proceedings of the 4th European Conference on e-Government 'Towards Innovative Transformation in the Public Sector', ECEG 2004 (Remenyi, D., ur.). Department of the Taoiseach of the Republic of Ireland, Dublin, str. 469–480.
- Leben, A., Bohanec, M. (2004): "Vrednotenje portalov življenjskih situacij". E-uprava: izbrane razvojne perspektive (Vintar, M. in Grad, J., ur.), Fakulteta za upravo, Ljubljana, str. 123–140.
- Lenk, K. in Traunmüller, R. (2002): "Electronic Government: Where Are We Heading?". Proceedings of the First International Conference, EGOV 2002 (Traunmüller, R. in Lenk, K., ur.), Springer-Verlag Berlin Heidelberg, str. 1–9.
- Vintar, M., Dečman, M., Kunstelj, M. (1999): Telematics in the service of democracy: The Slovenian parliament and other Slovenian public institutions on the internet. Parliamentary Affairs. Let. 52, št. 3, str. 451–463.
- Vintar, M., Kunstelj, M., Dečman, M. (2000a): Analiza stanja pri uporabi interneta v javnem sektorju. VII. Dnevi slovenske uprave 2000, zbornik referatov. Visoka upravna šola, Ljubljana. Str. 305-324.
- Vintar, M., Bohanec, M., Dečman, M., Kunstelj, M., Leben, A., Berčič, B. (2002b): Razvoj inteligentnega portala na osnovi življenjskih situacij. 1. letno poročilo - poročilo raziskovalne faze. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Vintar, M., Kunstelj, M., Dečman, M., Berčič, B. (2002): Kako daleč smo z e-upravo? IX. Dnevi slovenske uprave 2002, zbornik referatov. Visoka upravna šola, Ljubljana. Str. 421-441.

Kunstelj, Leben

Trendi razvoja e-uprave v Sloveniji

- Vintar, M., Dečman, M., Kunstelj, M., Leben, A., Berčič, B. (2003a): Razvoj sistema merjenja rabe IT v javnem sektorju v Sloveniji: končno poročilo internega projekta. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Vintar, M., Kunstelj, M., Dečman, M. in Berčič, B. (2003b): "Development of e-government in Slovenia" Information Polity, let. 8, št. 3/4, str. 133–149.
- Vintar, M., Leben, A., Bohanec, M., Dečman, M., Berčič, B. (2003c): Razvoj kataloga življenjskih situacij kot modula inteligentnega portala življenjskih situacij. Zaključno poročilo. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Vintar, M. (2004): "E-uprava – pogled pod lupino". E-uprava: izbrane razvojne perspektive (Vintar, M. in Grad, J., ur.), Fakulteta za upravo, Ljubljana, str. 3–12.
- SEPLS (2003): Strategija uvajanja elektronskega poslovanja v lokalne skupnosti (e-občina). Ministrstvo za informacijsko družbo. <http://www.gov.si/mid>.
- OECD (2003): The e-Government Imperative. OECD, Paris.

SUMMARY

E-government Development trends in Slovenia

E-government development aimed at increasing the effectiveness and efficiency of operations and providing the citizens and companies with quality and user-friendly services is in the majority of the developed countries fully underway. Introduction of electronic operations in the area of administration operations (e-government) can be analysed from several aspects which include assuring the technological infrastructure, providing suitable legal bases as well as the offer and demand of e-services. Much has been done in the area of assuring the technological and legal infrastructure during the last five years in Slovenia. Intensive development can be noticed also in the e-services provision, i.e. in the administration's electronic operations with the citizens and companies, which the article presents in more detail using the results from researches conducted by the Institute of Informatisation of Administration at the Faculty of Administration. When analysing the e-government development trends in Slovenia, the results from the following researches were taken into account:

- analysis of the presence of administrative districts (AD), municipalities and ministries on the web and of the contents of their web presentations in 1999, 2000 and 2003;
- measuring of the response of the AD, ministries, municipalities and National Assembly deputies to the question of an imaginary resident sent by e-mail between 2000-2003;
- analysis of 20 basic public services (according to the European Commission methodology) in 2002 and 2003;
- analysis of the Slovene state portal e-Government within the framework of a comparative analysis and evaluation of life-event portals in 2002, 2003 and 2004.

The analyses of the results obtained from the researches and the comparison by years show an improvement in the situation and increasing e-government sophistication in Slovenia. Nowadays, it is obligatory to find out that administrative organisations present their operations on the web; however, much will still have to be done about the web presentation contents. In 2003, major work was done in the presentation of the AD (introduction of the AD portal) and the ministries, while the presentation of the municipalities lags behind both in the percentage of the municipalities

presented on the web and in the presented contents. The advantage of the AD portal over the websites of individual administrative districts is in information and services being now gathered in one place in a uniform way, which makes their updating easier and more efficient. The information and services mentioned refer especially to the administrative procedures, the implementation of which is the key task of the AD. The uniform guide on administrative services is well accomplished in terms of its structure and contents, with all application forms being available, too. However, one would miss several transaction services, which will give the information provided a real value.

Surprisingly, very few ministries publish the basic data (mainly due to the official hours), but all of them offer at least one contact e-mail address. None of the ministries has published an alphabetical list of services or procedures, however, almost 80% have provided a description of at least one procedure, which shows that the web contents are not yet adapted to the user needs, but to the internal needs of the ministries. Almost three-fourths of the ministries publish application forms, with only two of them allowing also their electronic submission.

The analysis of municipalities' websites reveals a much worse situation. Unfortunately, an average municipality presents only a third of the analysed contents on its website, which points to a relatively poor presentation of municipalities on the web. However, it has to be taken into account that the websites of larger municipalities are much more comprehensive and technologically developed than those of smaller municipalities. Although municipalities have numerous contacts with citizens and companies, we are surprised by the fact that the procedures, resulted in services for the customers, are very poorly presented. It is, however, interesting and worth mentioning that one municipality allows monitoring of the procedures via the Internet or SMS messages.

The responsiveness of administrative organisations is getting better every year, but is, in our opinion, still not satisfactory. The question sent by a citizen by e-mail was answered by 69% of the AD, 40% of the municipalities, 60% of the ministries and 42% of the National Assembly deputies. The majority responded to the question within the first three days, which was surprisingly quick. Nevertheless, the percentage of the answers received shows that we are still far from 100% responsiveness, which is usual in the operations carried out in a classic way. This weakness will have to be removed as soon

as possible since the General Administrative Procedure Act provides that the bodies are obliged to answer resident's applications, even if sent electronically.

Based on the methodology introduced by the European Commission, which monitors the development of public electronic services offer on the Internet within the framework of the eEurope programme, a similar analysis was carried out also in Slovenia. The methodology is based on measuring the sophistication level of 20 public services, which are supposed to present model examples of services in the e-government area. The services are assessed by means of a 4-level model, where the electronic service sophistication level indicates how far is the development of an individual service with regard to full electronic handling. The results of the research in 2003 show an improvement in comparison to 2002, but not a substantial one. Among the most developed services, there are services for obtaining birth and marriage certificates, public library services and job finding services. On average, Slovene services are at the first (information) level of development, while the services in the other EU Member States are at the level of interaction. And exactly contrary to the EU, services for citizens are more developed than services for companies in Slovenia, which is quite unusual regarding the fact that companies have more and more frequent dealings with the administration than the residents. A discrepancy in the services for companies is thus as much as 42%, while the services for citizens in Slovenia only slightly lag behind the EU.

As far as the design and the offer of services related to life events are concerned, the Slovenian state portal 'e-Uprava' has made good progress in the period of two years. In the future, it will be necessary to improve especially various ways of access to life events on the portal and the mechanisms of access to services within life events as well as to provide as high as possible level of technological sophistication of offered e-services.

The article also tries to identify some of the reasons for (in our opinion) unsatisfactory state of the e-government in Slovenia and provide some guidelines for further development in this area. In relation to this, it has to be pointed out that the article in fact analyses the development by the end of 2003, although some measurements have already been performed this year, while the other will be performed by the end of the year, since we wish to continue monitoring the e-government development in Slovenia.

Uvajanje e-poslovanja na sodišče kot storitev e-uprave

UDK: 430:659.2:004

Benjamin Lesjak

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta

benjamin.lesjak@uni-mb.si

IZVLEČEK

V prispevku avtor pojasni pojav e-poslovanja na sodišču in možnosti informatizacije sodnega postopka. Ob tem opozori na slovensko zakonodajo v zvezi z e-poslovanjem v civilnem postopku na sodišču in na spremenjeno zakonodajo v upravnem postopku, ki uvaja bistvene novosti za e-poslovanje. Kratko opiše dejavnosti v okviru Akcijskega načrta e-uprave do leta 2004, kjer je bilo pravosodje zajeto kot eno izmed področij, in omeni e-storitve na področju informacijskih sistemov za spremljanje sodnih postopkov ter druge pravne storitve. Predstavi nekatere oblike uporabe informacijske tehnologije na sodišču ter raziskavo o možnostih uvedbe e-poslovanja na sodišča, ki jo je izvedel med slovenskimi pravniki konec leta 2003. Predstavljena je prototipna rešitev, ki omogoča strankam v sodnem procesu, da elektronsko vlagajo dokumente na sodišče. Z nekaterimi sodelujočimi slovenskimi pravniki opravi preizkus prototipne rešitve, tako da izvedejo simulacijo sodnega postopka na podlagi namišljenega primera v elektronski obliki.

Ključne besede: e-poslovanje, e-uprava, sodišča, pravosodje, sodni postopek.

1. Uvod

Ko opredeljujemo e-poslovanje, mislimo predvsem na uporabo svetovnega spleta in drugih storitev v komercialne oziroma gospodarske namene, zato nava-
jamo nekaj avtorjev s tega področja. Toplišek (1998, str. 4) opredeljuje e-poslovanje kot: dejavnost, ki obsega: elektronsko izmenjavo podatkov kot način dela; širok obseg poslovanja: blago in storitve, plačevanje, pred- in poprodajne dejavnosti, delovanje javnih služb; potrošnike, podjetja in državo (javne službe) kot tri glavne skupine udeležencev. Gričar (1997, str. 245) navaja, da e-poslovanje poenostavljeno pomeni poslovati elektronsko, pri čemer to poslovanje v najširšem smislu vključuje uporabo vseh oblik informacijske tehnologije v poslovnih odnosih med trgovinskimi, proizvodnimi in storitvenimi organizacijami, ponudniki podatkov, potrošniki in državno upravo. Clarke (2004) omenja e-poslovanje kot »e-business« in »e-commerce«. »E-business« razume kot postopek poslovanja s pomočjo telekomunikacijskih in podobnih orodij na njihovi osnovi in ga ločuje od »e-commerce« kot postopka trgovanja z

blagom in storitvami s pomočjo telekomunikacijskih in podobnih orodij na njihovi osnovi.

Kakor na vseh področjih je tudi v pravosodju opaziti potrebe po uvajanju e-poslovanja kot načina poslovanja znotraj same organizacije kakor tudi med strankami, ki s pravosodjem dnevno sodelujejo oziroma »poslujejo«¹. Pri raziskovanju e-poslovanja v pravosodju smo se osredotočili predvsem na poslovanje, sodelovanje, komunikacijo in interakcijo med strankami ter sodiščem pri izvedbi civilnega pravnega postopka od vložitve tožbe do izrečene sodbe na prvostopenjskem sodišču. Če poskušamo na kratko opredeliti tovrstno poslovanje, lahko trdimo, da gre za poslovanje posameznikov oz. podjetij z državo kot obliko zagotavljanja posebnih storitev, posredovanja podatkov, kjer ne govorimo o trgovanju (e-commerce).

Tradicionalno je znano, da so pravosodna veja oblasti kakor tudi njeni akterji, sodniki, nekateri odvetniki in drugi sodelujoči pri razvoju in uvajanju sodobne informacijske tehnologije v zaostanku, zato je zahteva po razvoju in uvajanju e-poslovanja v pravosodje prišla z druge veje oblasti, to je izvršilne ali natančneje, v okviru razvoja e-uprave (e-government).

V primeru elektronskega poslovanja med strankami na sodišču (odnos: sodišče – stranka) je težje govoriti o G2C (government-to-citizen) ali G2B (government-to-business) poslovanju državnega/upravnega organa s stranko in obratno, kot bi lahko izhajalo iz dobresednega prevoda črke G, kajti pravosodna oblast je ob izvršilni in zakonodajni ena izmed vej oblasti, zato je treba pri elektronskem poslovanju na sodišču udeležence, ki jih označujemo s črko G (government) opredeliti širše kot samo »government« oziroma izvršilno oblast, vlado ali upravo. Bolj smiselna opredelitev bi bila javni sektor. Tako se tudi v Akcijskem načrtu e-uprave do leta 2004 (CVI 2004, str. 18-19, 26-27) pravosodje obravnava kot storitev pod G2C, G2B oziroma G2G.² Besedno zvezo »e-government« in njen prevod e-uprava moramo razumeti kot program e-poslovanja v javnem sektorju.

2. Zakonska podlaga e-poslovanju v pravosodju

Delno obliko vzpostavitve e-poslovanja na sodišču predstavlja storitev e-vložitev ali elektronske vloge, ki se v angleško govorečih državah pojavlja kot izraz »e-filing« (Toplišek 1998, str. 5). V vodiču o elektronski vložitvi na sodišču (McMillan 1998) navajajo, da je elektronska vložitev dokumenta na sodišče proces prenosa in izmenjave

¹ S tem razlogom je avtor na to temo opravil raziskavo in v letu 2004 uspešno zagovarjal magistrsko delo z naslovom: »Uvajanje e-poslovanja med strankami na sodišču s prototipno rešitvijo«.

² O obsegu e-uprave so pojasnjevali na nekdanjem Ministrstvu za informacijsko družbo (MID), kamor so pod e-upravo prištevali tudi sodstvo.

vlog in drugih informacij s sodiščem prek elektronskega medija in ne prek papirja. Elektronska vložitev omogoča, da se večina dela opravi s pomočjo osebnega računalnika, to je pošiljanje in prejemanje dokumentov, plačevanje obveznosti iz tega naslova, obveščanje drugih strank, prejemanje obvestil sodišča in komuniciranje s sodiščem.

Slovenska procesna zakonodaja, ki določa postopke na sodiščih, v nekaterih predpisih in členih sicer omenja možnost elektronskega poslovanja. Teoretično je možno vlogo na sodišče vložiti tudi v elektronski obliki, kot to določa 105. člen Zakona o pravnem postopku (ZPP). Namreč za vlogo, prejeto z uporabo komunikacijske tehnologije, in za vlogo, prejeto v skladu s pogoji, ki jih zakon določa za uporabo informacijske tehnologije, se šteje, da jo je podpisala oseba, ki je na vlogi navedena kot podpisnik (Galič, Ude 2003, str. 28) (Ude 2002, str. 191)³. Pri tem Zakon o pravnem postopku ZPP upošteva Zakona o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (ZEPEP), ki v 4. členu določa, da se podatkom v elektronski obliki ne sme odreči veljavnosti ali dokazne vrednosti samo zato, ker so v elektronski obliki⁴.

Vloge, vključno s prilogami, ki jih treba vročiti nasprotni stranki, mora stranka poslati v toliko izvodih, kolikor jih je potrebnih za sodišče in za nasprotno stranko ter v taki obliki, da jih sodišče lahko vroči (določilo 106. člena ZPP). Ob navedenem se pojavi smiselno vprašanje elektronskega pošiljanja vlog. Namreč za elektronsko obliko velja, da ne ločuje med originali in med kopijami sporočila (vloge) in da je pri elektronski obliki vsaka kopija hkrati original. Torej je smiselno sklepati, da naj se vloge v elektronski obliki pošiljajo le enkrat.

Sodni spisi, to so vabila, sodne odločbe in vloge nasprotne stranke, se strankam vročajo v pisni obliki po pošti ali po določenem delavcu sodišča. Problem se pojavi pri vročanju vloge v elektronski obliki nasprotni stranki. Ali je dovoljeno vročanje pisanj v elektronski obliki? Z upoštevanjem ZEPEP bi to lahko bilo teoretično možno, vendar tovrsten način v praksi ni mogoč, vsaj ne v sodnih postopkih.

Drugače je v upravnih postopkih, kjer je z novelo Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)⁵ mogoče poslovati elektronsko v večjem obsegu kot v sodnih postopkih. ZUP v spremenjenem 63. členu določa, da lahko posamezniki ali pravne osebe oziroma organizacije vlogo poleg fizične (papirne) oblike vložijo tudi v elektronski obliki, ki je podpisana z varnim elektronskim podpisom s kvalificiranim potrdilom. Vloge se lahko vlagajo elektronsko ves čas tudi zunaj delovnega časa organa. Pomembno spremembo uvaja sprememba zakona na področju vročanja. Spremen-

³ Predvsem mislimo na 105. člen Zakona o pravnem postopku (ZPP), ki ureja elektronsko poslovanje s strankami.

⁴ Nediskriminacija e-oblike je eno izmed načel Zakona o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (ZEPEP).

⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o splošnem upravnem postopku – ZUP-C (Ur.l. RS, št. 73/2004).

Pomembno spremembo uvaja sprememba zakona na področju vročanja. Spremenjeni 83. člen ZUP določa, da se dokumenti lahko vročajo tudi elektronsko, če stranka to želi izrecno ali če je stranka zahtevo za uvedbo postopka poslala v elektronski obliki. Opomniti je smiselno še na določila spremenjenega 82. člena, ki določajo, da imajo zainteresirane stranke pravico do pregleda dokumentov v svoji zadevi kakor tudi pravico do obveščanja in spremljanja postopka v informacijskem sistemu za obveščanje.⁶

Menimo, da bi morali o podobnih spremembah zakonodaje razmišljati tudi v okviru ZPP, ki bi omogočile elektronsko vložitev, vročanje in spremljanje postopka, ki teče pred sodiščem. Z načelom nediskriminacije elektronske oblike sta pod določenimi pogoji v ZPP izenačeni elektronska in pisna oblika, vsaj kar se tiče prejetja dokumenta na sodišče, vendar kljub temu, da zakon minimalno omenja elektronsko obliko ali natančneje komunikacijsko tehnologijo, v zakonodaji o elektronsko podprtem poslovanju sodnega procesa ne moremo govoriti. Na sodiščih obstajajo nekateri interni produkti, ki omogočajo elektronsko podprto poslovanje znotraj sodišč (Brezovar 1997, str. 176), vendar so v razvoju oziroma so nezanesljivi ali nepopolni.⁷

3. Akcijski načrt in druge pravne e-storitve v Sloveniji

V Akcijskem načrtu e-uprave do leta 2004, ki naj bi bil nadomeščen z novim načrtom, so bili predvideni cilji, e-storitve in naloge vzpostavitve e-uprave do konca leta 2004. Akcijski načrt je predvideval 15 področij, pri katerih so za vsako načrtovane posamezne e-storitve, ki so predvidene za prebivalce (G2C), poslovne subjekte (G2B) in znotraj uprave (G2G). Eno izmed področij je tudi pravosodje (CVI 2004, str. 7–9).

Za pravosodje so bila navedena podpodročja: Potrdilo o nekaznovanju, Pravni informacijski sistemi, Registri in Informacijski sistemi za spremljanje sodnih postopkov. Na nekaterih podpodročjih so e-storitve že popolnoma vzpostavljene: npr. oddaja zahtevka izpisa o nekaznovanju, dostop do sodne prakse Vrhovnega sodišča, sodnega registra in elektronske zemljiške knjige⁸.

⁶ Kot določa spremenjeni 5. odstavek 63. člena, bodo pogoji in način vložitve, vročanje ter organizacija za to predvidenega informacijskega sistema natančneje urejeni z vladno uredbo.

⁷ Po razgovorih z zaposlenimi na sodiščih se pogosto pojavljajo odpovedi informacijske tehnologije predvsem zaradi starosti programske in strojne opreme.

⁸ E-storitvi pridobitve potrdila o nekaznovanju in dostop do sodnega registra sta dostopni na: <http://e-uprava.gov.si/>, sodna praksa Vrhovnega sodišča in dostop do elektronske zemljiške knjige na: <http://www.sodisce.si/>.

Na področju Informacijskih sistemov za spremljanje sodnih postopkov, ki predvideva e-storitev Spremljanje pravnih postopkov, ni zaslediti dejavnosti. Možnosti spremljanja pravnega postopka je e-storitev, ki jo uvede sodišče, tako da zainteresiranim strankam omogoči dostop do sistema in vpogled v določen pravdni proces. V ta namen mora sodišče imeti informacijsko podprt proces, ki omogoča spremljanje dogodkov v procesu, sodnih spisov in druge pripadajoče dokumentacije od prihoda v sistem do arhiviranja ali druge oblike odhoda dokumentacije iz sistema ali zaključka aktivnosti.

Druge pravne storitve ali storitve v okviru pravosodja, ki so na voljo v Sloveniji slovenskim državljanom, so omejene predvsem na poizvedovanje za pravnimi informacijami in dostop do raznih obrazcev, ki jih je mogoče izpolniti ročno. Npr. na spletnih straneh Vrhovnega sodišča Republike Slovenije so dostopni obrazci, ki si jih stranke lahko natisnejo in izpolnijo same. To so predvsem obrazci v zvezi z vpisom ali spremembo podatkov v sodni register (novi subjekti, spremembe, firma) in obrazci v zvezi z vpisi v zemljiško knjigo ali izbrisi iz nje. Prav tako je v okviru državnega portala e-uprava⁹ naveden sklop življenjskih dogodkov, ki se nanašajo na družbo, državo in pravo, vendar kaj več od osnovnih informacij in zakonodaje, ki ureja posamezno področje, ni zaslediti. Opaziti pa je, da je področje upravnega postopka in upravnega spora veliko bolj prijazno in celovito urejeno, saj nas napoti na portale upravnih enot, ki ponujajo celovit nabor vprašanj in odgovorov v zvezi s posameznim življenjskim dogodkom. V večini drugih primerov, npr. kazenskem ali civilnem postopku, pa zgolj omenjata zakonodajo s področja.

V Sloveniji so kot pravna e-storitev dobro razviti sistemi, ki omogočajo javnosti prost dostop do informacij javnega značaja, med katere spadajo tudi prečiščena besedila predpisov, predlogi, pravna praksa in druge pravne informacije¹⁰. Spletne strani Registra pravnih predpisov Slovenije, Državnega zbora, Uradnega lista, Ustavnega in Vrhovnega sodišča¹¹ ter druge spletne strani predvsem državnih organov in organov javne uprave na lastnih spletnih straneh objavljajo številne pravne informacije, ki spadajo pod njihovo pristojnost. Pri tem je treba poudariti, da imamo v Sloveniji zelo močnega komercialnega ponudnika s tega področja.

Za razliko od storitev v okviru prava ali pravnega postopka, ki bi omogočale vpogled v primer ali spremljanje primera na sodišču, oziroma dejavno poseganje v sam postopek za pooblaščen osebe (npr. odvetnika stranke), so e-storitve e-uprave razvite do te mere, da omogočajo izvedbo celotne storitve po elektronski poti.

⁹ Naslov državnega portala e-uprava: <http://e-uprava.gov.si>

¹⁰ Podrobneje o obveznosti zavezancev in obsegu objavljanja informacij je zapisano v Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), ki je bil sprejet v letu 2003.

¹¹ Naslovi naštetih spletnih strani: <http://zakonodaja.gov.si/>, <http://www.dz-rs.si/>, <http://www.uradni-list.si>, <http://www.us-rs.si/>.

Storitve so smiselno razporejene na tiste, ki omogočajo vpogled, in tiste, ki dejansko predstavljajo storitev bodisi za državljane, gospodarstvo in druge portale javne uprave.¹²

4. Možne oblike uvajanja informacijske tehnologije na sodišča

Za vzpostavitev e-poslovanja se med pravniki v splošnem pojavljajo specifične potrebe in oblike uporabe informacijske tehnologije. Susskind (1996, str. 149) naveda, da pravniki uporabljajo informacijsko tehnologijo v več sklopih: za elektronsko komuniciranje, za ustvarjanje in upravljanje besedil, kot podporo pri sodnem procesu, kot sisteme za podporo lastnega znanja, za iskanje informacij in za upravljanje s sodnimi primeri (Case Management Systems). Omenjena tehnologija se uporablja tako, da se obstoječi načini dela avtomatizirajo ali da se s tehnologijo pride do inovacij na področju dela in se ustvari nov način dela in opravljanja nalog.

Podpora informacijske tehnologije v sodnem procesu po Susskindu (1996, str. 166 in str. 2000, 246) obsega tri glavna področja: upravljanje in nadzor nad dokumentacijo na strani odvetnika pri zastopanju stranke; nadzor nad dokumentacijo in potekom postopka na sodišču; uporaba tehnologije na sodišču: osebni računalnik za sodnika, podpora pri urejanju zapisnika, prikaz dokumentacije za potrebe dokazovanja, grafični in video prikazi.

Susskind (2000, str. 136–149) našteva številne možne oblike uporabe informacijske tehnologije v pravu, od katerih poudarjamo tiste, ki vzpostavljajo možnost e-poslovanja na sodišču in pomenijo podporo pri sodnem procesu. V nadaljevanju bomo poskušali na kratko prikazati nekatere ideje, na kakšen način lahko pravniki in druge stranke, ki so dejavne na sodišču, uporabljajo informacijsko tehnologijo in elektronsko poslujejo.

4.1 Pravniki na sodišču

Za pravnike, ki delujejo na sodišču, med katere uvrščamo predvsem sodnike, odvetnike, tožilce in druge strokovne sodelavce sodišča, je smiselno vzpostaviti posebne spletne informacijske portale za pravne zadeve, ki se vodijo na sodišču od začetka do zaključka postopka na sodišču oz. arhiviranja. Tovrsten sistem omogoča elektronsko vlaganje, spremljanje, obveščanje zainteresiranih strank o posamezni

¹² Vse storitve, ki jih je možno opraviti elektronsko, so dosegljive na spletni stran e-uprave: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/portalStran.euprava?pageid=499>

zadevi, ki teče na sodišču. Uporabnikom je ob strogih varnostnih zahtevah omogočen dostop od koderkoli in kadarkoli.

Znotraj organizacije je z intranetom možna vzpostavitev sistema notranjih informacij. Ta sistem obsega številne pravniške izkušnje, znanja, ki jih pravniki pridobijo z leti službovanja, in jih imenujemo sistemi za upravljanje znanja. S pomočjo tovrstnega sistema pride do izmenjevanja znanja.

Z globalnostjo informacijske tehnologije se poraja nov mednarodni vidik sodelovanja med pravniki, ki lahko nemoteno komunicirajo prek sistemov za skupinsko delo. Nadgradnja komuniciranja in sodelovanja med pravniki predstavljajo navidezni pravni timi, ki s pomočjo sistemov za skupinsko delo na daljavo delujejo kot ena organizacijska enota, čeprav so fizično ločeni. Tovrstna tehnologija lahko združi pravnike v navideznem prostoru in velike pravne firme lahko pričakujejo resno konkurenco majhnih firm, ki bodo lahko povezovale in združevale talente, znanja in izkušnje.

Avtomatizirani sistemi za kreiranje dokumentov omogočajo odpravo rutinskih in enoličnih dokumentov s pomočjo predlog, ki so pripravljene vnaprej ali kreirane sproti prek vprašanj in odgovorov. Na podlagi vnesenih podatkov sistem ustvari želen dokument v pravilni enotni obliki. Sistem ni namenjen samo pravnikom, temveč je smiselni tudi za druge pri pisanju dopisov s pravniško vsebino (npr. oporoke, preproste pogodbe, pritožbe, zahtevki, prošnje in druga pisanja).

Pravni diagnostični sistem je osnovan na ekspertnem sistemu, s katerim lahko sodnik pri sojenju na podlagi vnesenega opisa stanja prejme nekaj možnih smeri, kako naj v določeni zadevi razsodi. Podatki se običajno vnašajo interaktivno v obliki odgovorov na vnaprej pripravljena vprašanja, nato sistem analizira podrobnosti, na podlagi že vnesenih podatkov poda zaključke ali morebitne napotke za pomoč pri odločitvi. Sistem je zelo podoben diagnostičnim sistemom v medicini. Dejstvo, da je pravni sistem zelo kompleksen, onemogoča vzpostavitev sistema, ki bi lahko v celoti nadomestil sodnika, zato je tovrsten sistem je možno vzpostaviti le za preprostejše odločitvene situacije.

Sodne odločbe, ki jih sodniki pišejo v elektronski obliki (morebiti celo narekujejo s pomočjo sistema za prepoznavo govora), se lahko objavljajo tudi na internetu. Sistem bi omogočal takojšen dostop do pravne prakse drugim pravnikom, po možnosti bi se dokumenti opremili s sodnikovim komentarjem in ključnimi besedami. Po našem mnenju bi bilo zaradi varovanja podatkov smiselno ustvariti sistem, ki bi samodejno preiskal dokument in iz njega izbrisal osebne podatke.

Z intenzivnejšim pojavom informacijske tehnologije je pričakovati povsem nove vloge pravnikov. Pravniki se bodo pojavili v vlogi »inženirja« oziroma svetovalca, ki bodo zaradi specifične uporabe prava v povezavi z informacijsko tehnologijo prevajali in razlagali pravne informacije nepravnikom. Obenem bodo pravniki zagotavljali nepravnikom verodostojnost sistemov in storitev, ki jih bodo slednji uporabljali.

4.2 Informacijska tehnologija v okviru sodišča samega

S pomočjo poenotenega sistema upravljanja sodnih primerov lahko vsi individualni sistemi delujejo kot en sam sistem drug poleg drugega. Sodniki, pravni svetovalci, odvetniki, administrativno osebje in stranke lahko spremljajo potek postopka na sodišču prek enotnega sistema in prek enega vstopnega mesta. Dokumentacija, ki se nanaša na posamezen primer, je tako pripeta elektronskemu spisu, dostopna upravičenim uporabnikom in popolnoma skladna v primeru prehoda z enega sodišča na drugo.

Ustvarjanje zapisnikov s pomočjo snemanja, tipkanja ali podobne tehnike, ki jih poznamo danes, bo v prihodnosti nadomeščeno s sistemi za prepoznavo govora, ki so opremljeni s širokim slovarjem in predvsem neodvisni od govornika. Na ta način bodo vsa dogajanja v sodni dvorani zapisana elektronsko, prav tako morebitna zaslišanja in druge obravnave. V mislih imamo izboljšane elektronske zapisnike, ki so po možnosti obogateni tudi z glasovnim in slikovnim gradivom. Najpomembnejša pridobitev je gotovo sistem za prepoznavo govora, ki bi na podlagi nareka takoj ustvaril končni zapisnik v papirni ali elektronski obliki.

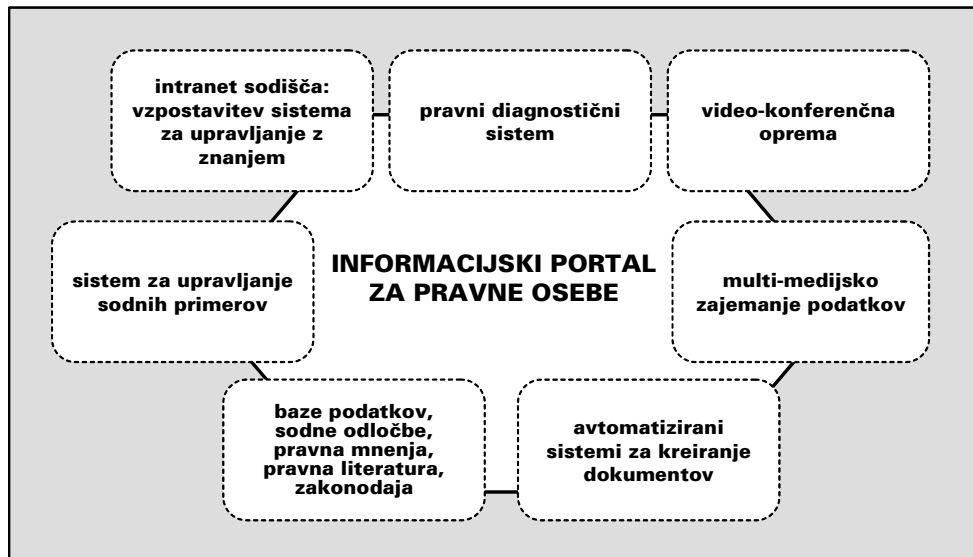
Zaslišanja in druga procesna dejanja na daljavo so lahko omogočena z videokonferenčno opremo kot oblika podajanja argumentov tožeče stranke na obrambo tožene stranke ali kot oblika zagovora pred sodiščem v elektronski obliki (po načelu kot odgovor pri elektronski pošti) ali v obliki pogajanj na spletu v primeru poravnave ali celo skrivnih elektronskih pogajanj med strankama.

Vse naštetu bo uveljavljeno predvsem zaradi tega, da bodo stranke lahko opravljale procesna dejanja kljub temu, da ne bodo fizično navzoče. V kazenskih postopkih se lahko s pomočjo videokonferenčne opreme lahko zavaruje pričanje anonimnih prič¹³.

Na spodnji sliki prikazujemo statično sliko ideje uvajanja informacijske tehnologije na sodišču, na kateri so v okviru informacijskega portala za pravne zadeve združeni različni podsistemi, ki uvajajo nove načine dela: od avtomatiziranega kreiranja dokumentov, zajemanja znanja znotraj intraneta, uvajanja pravnega diagnostičnega sistema, videokonferenčnega povezovanja oddaljenih lokacij in baz podatkov do najbolj pomembnega sistema za upravljanje sodnih primerov. Relacije med sistemi namenoma niso točno določene, prav tako niso zajeti akterji, ki so vključeni, kajti v enoten sistem so možna vključevanja od zunaj (npr. videokonference ali upravljanje s sodnimi primeri), prav tako mora sistem omogočati povezovanje z drugimi sistemi in uvajanje novih idej ter podsistemov v obstoječem.

¹³ V Sloveniji je bila v juliju 2004 opravljena prva tovrstna videokonferenca na kazenskem sodišču v Murski soboti http://24ur.com/naslovnica/slovenija/20040714_2043226.php in http://www.rtvsllo.si/modload.php?&c_mod=news&op=sections&func=read&c_menu=1&c_id=41626

Slika 1: Ideja uvajanja informacijske tehnologije na sodišče



5. Raziskava med slovenskimi pravniki

V mesecu decembru 2003 smo opravili raziskavo med slovenskimi pravniki, ki že uporabljajo informacijsko tehnologijo (Lesjak 2004, str. 45). Poskušali smo ugotoviti, v kolikšni meri jo uporabljajo in kakšno mnenje imajo o možnostih uvajanja e-poslovanja na sodišča, tako da bi sodišča uvedla možnost elektronskega vlaganja dokumentov za potrebe procesa pred sodiščem. Obenem smo sodelujočim v anketi ponudili preizkus prototipne rešitve, ki omogoča izvedbo postopka med strankama pred sodiščem s pomočjo sodobne tehnologije, tako da si stranki elektronsko izmenjujeta dokumentacijo s sodiščem. Prototipno rešitev smo s pomočjo njenega preizkusa ovrednotili v realnem okolju z namišljenim primerom.

5.1 Vzorec

Anketo smo izvedli s pomočjo vprašalnika po e-pošti, ki smo ga v dveh sklopih poslali na približno 800 elektronskih naslovov slovenskih sodnikov, odvetnikov in tistih pravnikov (univerzitetnih profesorjev oz. docentov ali asistentov), ki so zaposleni na pravnih fakultetah. Podatke o naslovih, na katere smo naslovili anketni vprašalnik, smo pridobili s pomočjo Poslovnega informatorja Republike Slovenije 2003. Nekatere

podatke smo preverili tudi pri pristojnih uradnih ustanovah, to so Ministrstvo za pravosodje, Odvetniška zbornica Republike Slovenije in pri pravnih fakultetah¹⁴, nekatere smo poiskali na svetovnem spletu s pomočjo iskalnikov. V Sloveniji je bilo v času raziskave okoli 900 sodnikov¹⁵, ki delujejo na vrhovnem, višjih, okrožnih in okrajnih sodiščih ter na delovnih in socialnih sodiščih ter upravnem sodišču. Po podatkih Odvetniške zbornice je bilo v Sloveniji 25. 9. 2003 registriranih 947 odvetnikov. Od navedene številke nam je uspelo poiskati 239 naslovov. Na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru je zaposlenih okoli 40 ter na Pravni fakulteti v Ljubljani okoli 50 pravnikov kot univerzitetnih profesorjev oz. docentov ali asistentov¹⁶.

Na anketo se je odzvalo 163 slovenskih pravnikov, od katerih je bilo največ anketirancev sodnikov oziroma sodnic (36 %), tesno so jim sledili odvetniki oziroma odvetnice (35,4 %), najmanj je bilo univ. dipl. pravnikov oziroma pravnice – zaposlenih na pravni fakulteti (13,7 %) ter nekoliko več opredeljenih pod drugi poklici (14,9 %).

5.2 Opremljenost in uporaba informacijske tehnologije

Glede uporabe računalnika v službi in porabe časa na internetu v službi je velika večina (98,8 %) slovenskih pravnikov odgovorila, da v službi uporablja računalnik, ki je priključen na internet, kar je glede na to, da smo anketo izvedli prek e-pošte, pričakovano. Glede časa, ki ga anketiranci porabijo za delo z internetom v službi, je več kot polovica anketirancev (57,7 %) odgovorila, da porabi do 1 uro, odstotek se je prepolovil pri tistih, ki porabijo več kot 1 in do 2 uri. Odstotki anketirancev, ki porabijo še več časa za delo z internetom v službi, so še nižji.

Zaznali smo, da skoraj 90 % anketiranih uporablja svetovni splet. Med uporabniki svetovnega spleta smo ugotovili, da 93,3 % slovenskih pravnikov uporablja svetovni splet za iskanje sodne prakse, 91 % za iskanje zakonodaje in 83,6 % za iskanje pravne literature. Visoki odstotki pri navedenih področjih so smiselni, saj pravnik potrebuje pravne informacije za vsakodnevno delo. Zelo vzpodbuden je podatek, da e-bančništvo uporablja kar 46,3 % anketiranih, med katerimi je dobra polovica samo odvetnikov, prav tako je vzpodbuden podatek, da okoli 16,4 % anketiranih uporablja svetovni splet za e-nakupe.

14 Naslov spletne strani Ministrstva za pravosodje: <http://www.sigov.si/mp/> (15.10. 2003), Odvetniške zbornice: <http://www.odv-zb.si/> (15.10. 2003) in spletnih strani obeh pravnih fakultet: <http://www.pf.uni-mb.si> (15.10. 2003) in <http://www.pf.uni-lj.si> (15.10. 2003).

15 Podatek pridobljen na portalu slovenskih sodišč. <http://www.sodisce.si> (1.11. 2003)

16 Podatek pridobljen na podlagi pogovorov z administrativnim osebjem pravnih fakultet.

Preglednica 1: Uporaba računalnika in poraba časa za delo z internetom v službi

		pogostost	delež v %
Ali v službi uporabljate osebni računalnik, ki je priključen na internet?	Ne, ne uporabljam računalnika.	1	0,6
	Da, uporabljam računalnik, vendar ni priključen na internet.	1	0,6
	Da, uporabljam računalnik, ki je priključen na internet.	161	98,8
Koliko časa v službi porabite za delo z internetom?	Nič.	7	4,3
	Do 1 ure.	94	57,7
	Več kot 1 in do 2 uri.	44	27,0
	Več kot 2 in do 5 ur.	13	8,0
	Več kot 5 ur.	5	3,1

Preglednica 2: Za kaj uporabljajo anketiranci svetovni splet?

		število odgovorov	delež v %
Da, uporabljam svetovni splet za:	- iskanje zakonodaje	122	91,0
	- iskanje sodne prakse	125	93,3
	- iskanje pravne literature	112	83,6
	- iskanje drugih informacij v zvezi s poklicem	86	64,2
	- obiskovanje forumov	17	12,7
	- prebiranje dnevnih novic	59	44,0
	- komuniciranje (npr. IRC, Yahoo Messenger, ICQ)	30	22,4
	- e-bančništvo	62	46,3
	- poslovanje z e-upravo	11	8,2
	- e-nakupe	22	16,4
	- zabavo	49	36,6

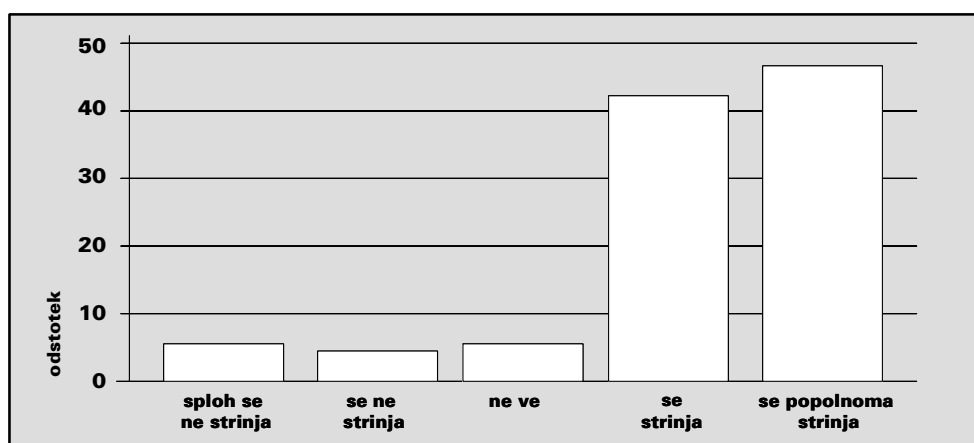
5.3 E-vložitev

Med anketiranci smo ugotovili, da dobra polovica ne pozna možnosti e-vložitve dokumentov na sodišče. Glede na poklic je e-vložitev bolj poznana med sodniki (61 %) kot med odvetniki, kjer pozna možnost elektronske vložitve le 40 %, ali med pravniki na pravnih fakultetah (33 %). Visok odstotek pri sodnikih morebiti izhaja iz dejstva, da se na sodišču e-vložitev dokumentov mora uvesti in so zato o tem na sodiščih bolj seznanjeni.

Možnost uvedbe e-poslovanja na sodišče ugotavljamo z dveh vidikov: kaj si anketirani mislijo, da bo na področju elektronskega poslovanja resnično uvedeno oziroma doseženo, ter kakšna pričakovanja oziroma želje imajo glede uvedbe novih storitev, kar bi predvidoma kasneje sami uporabljali. Upošteva, če je pričakovati, da bi lahko v roku dveh let zainteresirani že lahko vložili dokument na sodišče v elektronski obliki, nekoliko manj od polovice anketiranih meni, da bo to mogoče, na drugi strani jih več kot polovica tega ne ve oziroma meni, da to ne bo mogoče. Lahko trdimo, da anketirani ne verjamejo izrazito močno, da bo resnično v dveh letih že možno na slovensko sodišče vložiti dokument elektronsko.

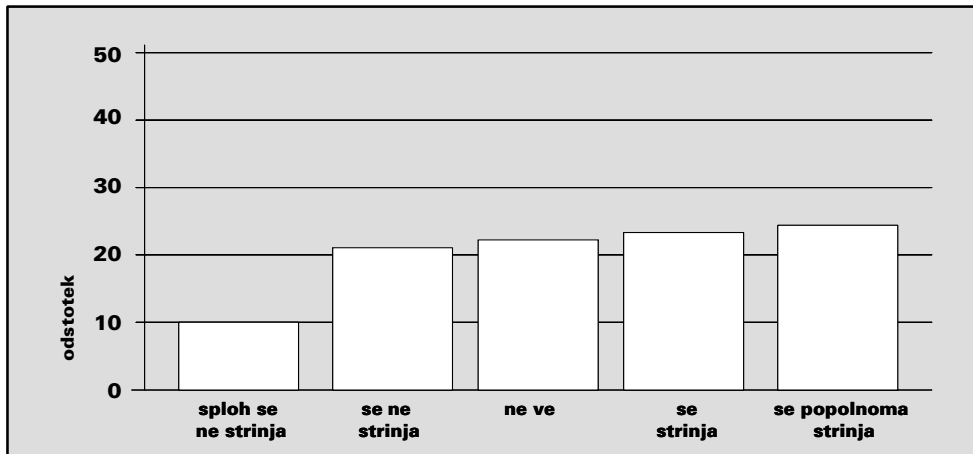
Ko smo merili pričakovanje, v kolikšni meri bi sodišča morala zainteresiranim omogočiti elektronsko vložitev, smo opazili zelo visoko strinjanje oziroma visoko stopnjo pričakovanja. Skupno se skoraj 90 % anketiranih bolj ali manj strinja, naj sodišča uvedejo možnost elektronske vložitve. Možno je, da bi potem to storitev prav tako množično tudi uporabljali. Očitno je pripravljenost elektronsko poslovati s sodiščem pri anketiranih na zelo visoki ravni. Ob tem bodo pravniki gotovo morali osvojiti nove veščine in znanja, vendar iz visoke podpore lahko sklepamo, da so navdušeni nad možno uporabo novih storitev.

Slika 2: Sodišča v Sloveniji naj strankam, ki to želijo, omogočijo možnost elektronske vložitve vlog

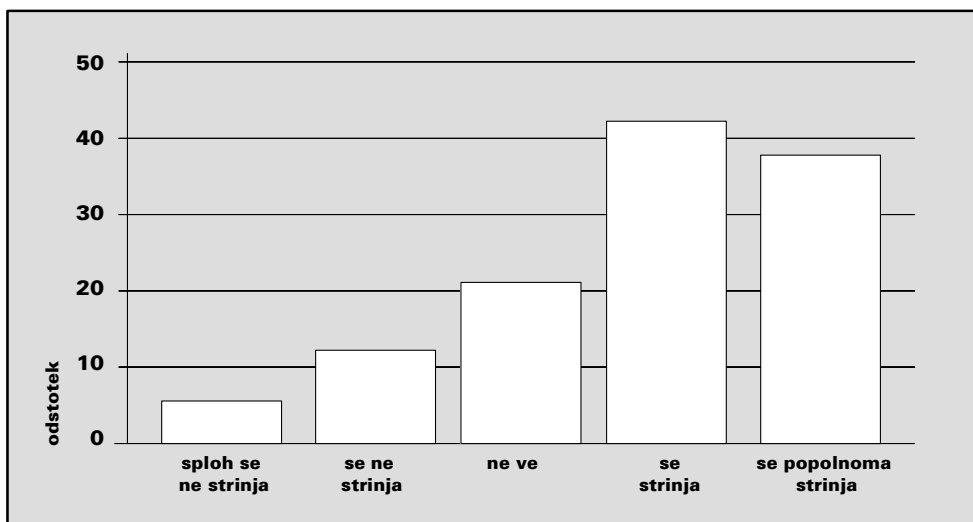


Ob iskanju vzrokov za tako visoko pričakovanje anketiranih, naj sodišča uvedejo možnost elektronske vložitev, bi to lahko bila pospešitev postopka na sodišču ali zmanjšanje stroškov poslovanja. Slaba polovica anketirancev se bolj ali manj strinja, da bo elektronska vložitev pospešila postopek. Nekoliko več, slabi dve tretjini anketirancev, se bolj ali manj strinjata, da bo elektronska vložitev vlog na sodišče zmanjšala stroške poslovanja. Slednje nakazuje močnejšo podporo pocenitvi poslovanja. Torej anketirani pravniki bolj verjamejo v znižanje stroškov kot v samo pospešitev postopka.

Slika 3: Elektronska vložitev vlog na sodišče bo pospešila postopek na sodišču



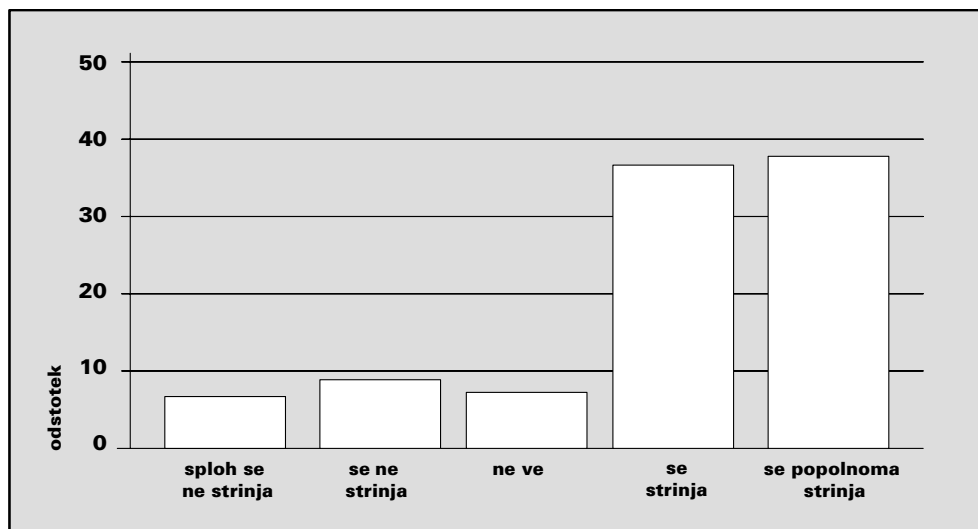
Slika 4: Elektronska vložitev vlog na sodišče bo zmanjšala stroške poslovanja



Uvajanje e-poslovanja na sodišče kot storitev e-uprave

Ob uvajanju elektronske vložitve se pojavlja vprašanje, kako je s prejemanjem sodnih pisanj po e-pošti, torej z možnostjo elektronske vročitve. Več kot tri četrtine anketirancev bolj ali manj meni, naj sodišča zainteresiranim strankam, ki to želijo, omogočijo prejemanje sporočil sodišča elektronsko. Glede vročanja sodnih pisanj po e-pošti meni skupaj več kot polovica anketiranih, da bo to prispevalo k pospešitvi, kar je več kot v primeru elektronske vložitve. Ponovno pa so bolj prepričani, da bi pošiljanje sodnih pisanj po e-pošti prispevalo k zmanjšanju stroškov, vendar nekoliko manj kot v primeru elektronske vložitve.

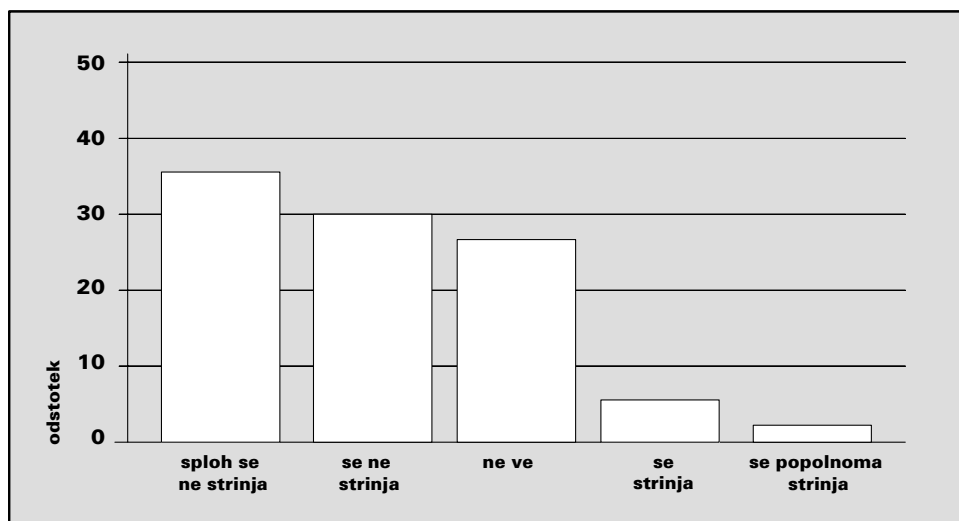
Slika 5: Sodna pisanja naj sodišče strankam, ki to izrecno želijo, pošilja po e-pošti (možnosti e-vročitve)



Povsem obrnjena situacija je glede možnosti, da bi v prihodnjih dveh letih speljali sodni postopek brez papirja in izključno v elektronski obliki. Skupno se kar dve tretjini anketirancev bolj ali manj ne strinjata s tem, pri čemer se jih več popolnoma ne strinja. Po njihovem mnenju torej ni pričakovati izvedbe sodnega postopka povsem brez papirja. Lahko trdimo, da je elektronsko vodenje in podpora celotnega postopka z elektronsko obliko še dokaj daleč. Zelo malo anketirancev se namreč strinja s tem, le okoli 5 %. Iz navedenega lahko sklepamo, da pravniki v veliki meri bolj zaupajo papirni obliki in si postopka v elektronski obliki niti ne morejo dobro predstavljati. Ampak glede na visoko podporo za uvedbo elektronske vložitve in prejemanja sodnih pisanj v elektronski obliki bi lahko pričakovali večjo podporo vodenju postopka v izključno elektronski obliki. Očitno je vezanost na papir tako močna, da se papirni obliki ne bomo mogli izogniti, in bo v sodstvu navzoča ves čas. Ob trditvi, da bo uvedba elektronskega poslovanja na sodišču vplivala na

učinkovitost sodnikov, se anketirani nagibajo bolj k temu, da elektronsko poslovanje ne bo vplivalo na učinkovitost sodnikov, oziroma jih večina odgovarja, da ne ve. Sodeč po mnenjih anketiranih pravnikov prav tako ni pričakovati zmanjšanja sodnih zaostankov zaradi uvedbe elektronskega poslovanja.

Slika 6: V prihodnjih dveh letih bo mogoče speljati sodni postopek brez papirja, tako da bo celoten postopek tekkel v elektronski obliki



5.4 Prototipna rešitev

Udeležencem iz ankete, ki so izkazali pripravljenost za nadaljnje sodelovanje, smo po opravljeni anketi poslali vabilo za preizkus prototipne rešitve, ki omogoča elektronsko vložitev dokumentov na sodišče, vodenje evidence primerov in vodenje evidence strank. V preizkusu so sodelovale trojice po dva odvetnika in en sodnik.

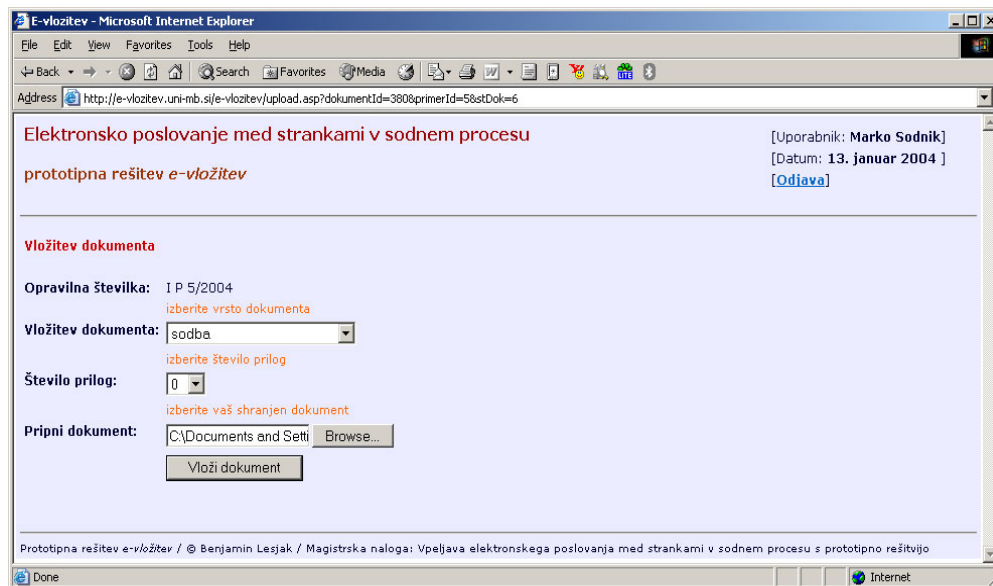
Odvetnikom je s prototipno rešitvijo omogočeno, da lahko od koderkoli vložijo za svojo stranko na sodišče zelen dokument v elektronski obliki. Obenem lahko na enem mestu vodijo evidenco lastnih primerov, v katerih sodelujejo kot odvetnik bodisi tožeče ali tožene stranke. Ob vsakem primeru imajo vpogled na vse dejavnosti in procesna dejanja, ki so se odvijala v zvezi z zadevo, ter vso dokumentacijo v elektronski obliki. Sodniki imajo s prototipno rešitvijo popoln pregled nad primeri, v katerih sodijo. Obenem lahko odredajo razpošiljanje vloženi dokumentov in vabil sodišča. Možnosti vpogleda v lastne zadeve imajo tudi stranke, ki jim je omogočen le vpogled, na kateri točki se postopek nahaja, in pregled vložene dokumentacije, vendar v preizkusu niso sodelovale. Glavni namen preizkusa ni bil v pravnem reševanju problema, temveč izpeljava celotnega postopka pred sodiščem

v elektronski obliki. Na vabilo se je odzvalo 21 udeležencev, ki so ob koncu preizkusa izpolnili vprašalnik, s pomočjo katerega smo ovrednotili prototipno rešitev¹⁷.

Udeleženci so v večini izkazali zadovoljstvo z vzorcem (4,14), uporabnostjo prototipne rešitve (4,1) in preglednostjo nad podrobnostmi posamezne zadeve (4,19). Ravno preglednost nad podrobnostmi posamezne zadeve, ki teče na sodišču, je najbolj pomemben del prototipne rešitve, ker predstavlja elektronski vpisnik, kjer se zbirajo vsi dokumenti, ki jih stranke vlagajo, in omogoča vpogled v dokumentacijo posamezne zadeve. Udeleženci so se bolj ali manj strinjali, da bi z določenimi popravki bila možna uporaba prototipne rešitve v realnem postopku pred sodiščem (3,95). Opozarjali so, da bi za končno rešitev morali izboljšati varnost prototipne rešitve in rešiti pravna vprašanja iz neurejene zakonodaje. Predpostavljamo, da bi bili udeleženci pripravljene popravljeno rešitev uporabljati.

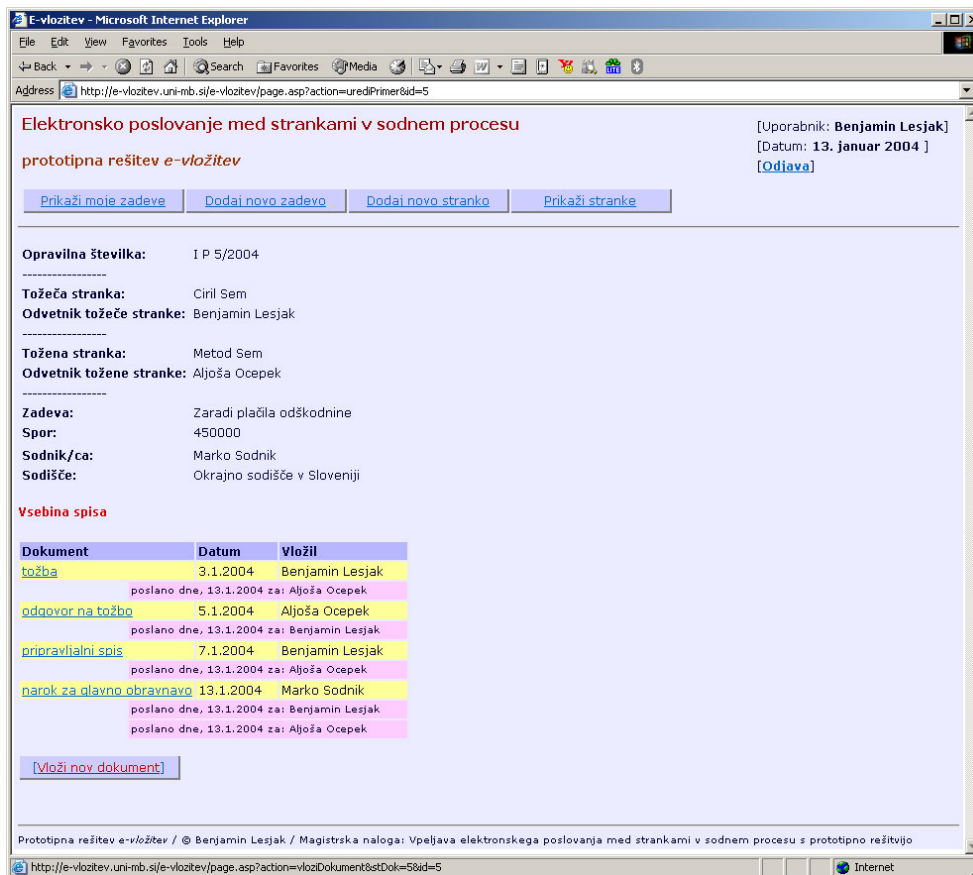
Udeleženci so se strinjali, da je prejemanje obvestil o zadevi, ki je tekla na sodišču, smiselno (3,9); namreč ob vsaki spremembi v zvezi z vodenjo zadevo so bili obveščeni po e-pošti in so lahko ustrezno reagirali. Iz navedenega lahko sklepamo, da bi za stranke, ki poslušajo na sodišču, bila smiselna uvedba storitve sporočanja oziroma obveščanja prek e-pošte o zadevi, ki teče na sodišču in v kateri je stranka udeležena.

Slika 7: Vzorec prototipne rešitve (Vložitev dokumenta)



¹⁷ V nadaljevanju v oklepajih navajamo srednje vrednosti odgovorov anketirancev, v kolikšni meri so se strinjali s trditvijo o prototipni rešitvi.

Slika 8: Vzorec prototipne rešitve (Prikaz podrobnosti primera – elektronski spis o zadevi na sodišču)



6. Zaključki

Morebiti do uvedbe e-poslovanja na sodišča v Sloveniji ali vsaj uvedbe možnosti elektronske vložitve niti ni tako daleč, če bi upoštevali predloge Akcijskega načrta, ki je predvideval e-storitev spremljanja pravnega postopka na sodišču. Glede na odzive anketiranih slovenskih pravnikov lahko povzamemo, da so pripravljeni na elektronsko poslovanje s sodiščem, prav tako lahko vidimo, da so njihova pričakovanja visoka. Smeri razmišljanja ob uvajanju elektronskega poslovanja in elektronskih pravnih storitev tečejo v nekaj smereh: zagotavljanje varnosti poslovanja, togost sodišč pri uvajanju novosti in zakonodaja.

Kljub optimistično naravnanim rezultatom moramo pri uvajanju e-poslovanja in e-storitev na sodišču upoštevati tudi druge komponente, predvsem varnost, ki je

doslej nismo omenili. Treba je zagotoviti visoko stopnjo varnosti, kamor spada uporaba digitalnih potrdil, elektronskih podpisov, ki zagotavljajo identifikacijo uporabnika, avtentičnost, verodostojnost, nezatajljivost in celovitost podatkov, ki jih uporabnik elektronsko podpiše. Slednjih vidikov pri razvoju prototipne rešitve nismo upoštevali, vendar nanje opozarjamo.

Ker so sodišča zelo toge ustanove, v katerih se novosti uvajajo zelo počasi ali sploh ne, bo zelo težko uvesti elektronsko poslovanje splošno na vsa slovenska sodišča. Po našem mnenju bi morali možnost elektronske vložitve omogočiti sprva na nekaterih zainteresiranih manjših sodiščih in dobro prakso počasi uvajati na druga sodišča. Pri tem bi nujno morali upoštevati možnosti za tiste, ki želijo poslovati s sodiščem še vedno v fizični obliki in prejemati vloge v elektronski ali papirni obliki. Sodišča v Sloveniji (Vrhovno sodišče) imajo dobro vzpostavljene sisteme za posredovanje informacij, predvsem dostop do pravne prakse, registrov in nasploh dostop do zakonodaje, ampak na tej ravni se ponudba ne sme končati, temveč morajo sodišča ponujeno informacijo nadgraditi v obliki resničnih storitev, kot so uporabniku prijazni elektronski pravni vodiči (po sistemu najbolj pogostih vprašanj ali življenjskih primerov), možnost elektronskega vlaganja zahtevkov, prejemanje obvestil po e-pošti ali celo vzpostavitve ekspertnih sistemov kot pomoč pri delu.

Navsezadnje pa je treba upoštevati razvoj v okviru procesne zakonodaje, ki mora v obstoječe poslovanje vključiti možnost e-poslovanja. Pojavlja se vprašanje: Ali bomo kot državljani oz. kot udeleženci v sodnem postopku lahko prejeli sporočila sodišča po e-pošti? Z razvojem e-uprave in informatizacijo sodstva v Sloveniji lahko v prihodnosti na teh področjih gotovo pričakujemo spremembe. Vspodbudne spremembe vnašajo v naš pravni sistem spremembe ZUP, ki omogoča elektronske vloge in elektronsko vročitev upravnih pisanj. Morebiti ideja, da sta naslov elektronske pošte in naslov stalnega oziroma začasnega prebivališča izenačena, ni tako daleč in bomo lahko uradno prejeli sodna pisanja tudi na elektronski poštni predal.

Benjamin Lesjak je diplomiral na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru, kjer je zaposlen in izvoljen v naziv asistenta za predmetno področje Pravna informatika. Magistriral je na Fakulteti za organizacijske vede Univerze v Mariboru. Področja raziskovanja obsegajo teme pravne informatike, uporabe sodobnih tehnologij, uvajanja e-poslovanja in upravljanja z znanjem v pravo oziroma pravosodju.

Literatura in viri

- Brezovar, R. (1997): Računalniška arhitektura informacijskih sistemov sodišč, Informatika v državnih organih – INDO 1997, Vlada RS, str 172-178
- Clarke, R: (2000): Roger Clarke's Electronic Commerce Pages, dostopno: <http://www.anu.edu.au/people/Roger.Clarke/EC/> (10.5.2004).
- CVI (2004): Akcijski načrt e-uprave do leta 2004, Verzija 1.4« Ljubljana: Center vlade RS za informatiko, dostopno: http://www.cvi.si/cvi/slo/vodstvo/akcijski_nacrt_e-uprave_1.4.doc (1.2.2005).
- Galič, A., Ude, L. (2003): Zakon o pravnem postopku, Založba Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Gričar, J. (1997): Odprta vprašanja in smernice uvajanja elektronskega poslovanja v malih in srednje velikih podjetjih, Organizacija, letnik 31, številka 5, str. 245 - 253.
- Lesjak, B. (2004): Uvajanje e-poslovanja med strankami na sodišču s prototipno rešitvijo, magistrsko delo, Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede.
- McMillan, J., Douglas, W. and Webster, L. (1998): A Guidebook for Electronic Court Filing, dostopno: <http://www.ncsc.dni.us/NCSC/TIS/TIS99/electr99/Guidebook/HTML/EfileWest.htm> (1.7.2004).
- Susskind, R. (1996): The Changing Law – Facing the Challenges of Information Technology, Oxford University Press, New York.
- Susskind, R. (2000): Transforming the Law: Essays on Technology, Justice and the Legal Marketplace, Oxford University Press, New York.
- Toplišek, J. (1998): Elektronsko poslovanje, Atlantis, Ljubljana.
- Ude, L. (2002): Civilno procesno pravo, Uradni list, Ljubljana.
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja – ZDIJZ (Ur.l. RS, št. 24/2003).
- Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu – ZEPEP (Ur.l. RS, št. 98/2004).
- Zakon o pravnem postopku – ZPP (Ur.l. RS, št. 36/2004).
- Zakon o splošnem upravnem postopku – ZUP (Ur.l. RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004).

SUMMARY

Adopting E-business at Court as Service of E-government

Introduction

E-business at court may be conditionally considered as e-business of G2C (government to citizen) or G2B (government to business), but we have to define letter G in a wider sense, for instance: state or state agency, because courts are under judicial power. Nevertheless, in the Republic of Slovenia the most activities concerning e-business at court are taken at e-government projects. Electronic filing, which can be considered as a start of development of e-business at court, is defined as the process of transmitting documents and other court information to the court through an electronic medium, rather than on paper. Electronic filing enables people get more of their work done with their PCs, send and receive documents, pay filing fees, notify other parties, receive court notices, and retrieve court information.

E-business between parties at court may be defined as a communication/collaboration process with the court, where information and services are exchanged, delivered and paid with use of information technology from start to end of a trial at court.

The purpose is to find out if Slovenian civil procedure legislation allows filing or receiving court documents electronically. Other purposes of the article are to present the Action Plan eGovernment Up to 2004; to post some ideas, how judges, lawyers, and jurists in general can use information technology and to present findings of a survey among jurists on the use of information technology and e-business at court.

Legislation basis of e-business at judiciary

Slovenian Civil Procedure Act partly allows filing a document to court electronically, but it is even harder to officially receive a document from court; nevertheless this has never been done in praxis. Recent changes in General Administrative Procedure Act allowed filing or handing the document electronically, therefore we suggested similar changes in Civil Procedure Act, too.

Action plan and other legal electronic services in Slovenia

Development of e-government in Slovenia is defined in "Action Plan eGovernment Up to 2004". One of the segments in Action Plan that concerns

justice contains following projects: Certificate of no criminal record, Legal Information Systems, Registers and Information Systems for Monitoring Judicial Procedures. Some of the projects such as Legal Information System and Legal Practice of the Supreme Court of the Republic of Slovenia, Public Accessibility to Land Registers and Legal Registers are finished or just at the end of the developmental stage. Some of them like Monitoring Civil Procedures or Monitoring Execution Procedures, however, have not started at all.

Possibilities of adopting Information Technology at court

Susskind suggests more opportunities for connecting lawyers and information technology. Lawyers mostly use information technology for purposes of automating the old techniques of existing practice or finding innovations and new ways of carrying out tasks. Lawyers use information technology for: electronic communication, creating and managing documents, support at legal proceedings, self-knowledge support systems, searching for information and for case management systems.

Such systems or services are: specialized legal portals, organizational intranet, trial support information systems, networks, automated document systems, legal diagnostic systems, speech recognition systems, video-conferencing, etc.

Survey

In December 2003 we performed an e-mail survey among Slovenian lawyers. Questionnaires were sent to 800 e-mail addresses. Most participants were judges (36%), followed by lawyers (35.4%), jurists (13.7%), and other professions (14.9%).

Almost all survey participants (98.8%) owned a PC connected to the Internet at work. More than half of participants (57.7%) spent less than 1 hour on the Internet, and 27% spent more than one but less than two hours on the Internet. Almost 90% of participants did use World Wide Web. Among possible reasons for using the web, participants picked the following answers: search for court decisions (93.3%), search for codes of law (91%), and search for legal literature (83.6%), surprisingly, e-banking was used by 16.4% of participants.

Through opinions we measured whether it was possible to introduce e-business at court in Slovenia; especially what were the participants' opinions on what should be introduced or achieved, and what were their expectations on introducing new services.

Slightly less than one half of participants believed that it is possible to file documents at court electronically in two years, whilst others did not believe or know it would happen.

Expectations on electronic filing at court are high among the participants. 47% of them strongly agree and 41% agree with the opinion that courts should enable electronic filing for interested parties.

Would electronic filing enable quicker and cheaper trial at courts? 47% of participants in overall agreed or strongly agreed that electronic filing would quicken the trial. Moreover, 60% of participants agreed or strongly agreed that electronic filing would lower the costs of the trial. Similar results were shown with the opinion that courts should send their writings of trials to interested parties electronically.

Some of the participants tested a prototype solution, which enables electronic communication and collaboration among parties and court. The benefit of the prototype solution is that for instance lawyers can file a document to the court at anyplace anytime and also receive a document in the same manner. The participants were asked to complete a part of a trial at court electronically in triples of one judge and two lawyers.

After the test they filled out a questionnaire about fulfillment of their expectations on prototype solution. In overall they were satisfied with the prototype.

Conclusions

If we gather the results of the survey, we can conclude that Slovenian lawyers are quite willing for adopting e-business at their every-day work. They are well equipped and they actively use the benefits of information technology and e-business. Regardless of the results of perception of e-business, lawyers would like to use new services because their expectations are high and they see advantages in e-business, especially with e-filing of documents to the court and receiving legal writings from court electronically.

Evropsko upravno pravo: trendi in izzivi

UDK: UDK: 342(4)

Bojan Bugarič
Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta
bojan.bugaric@pf.uni-lj.si

IZVLEČEK

Evropski model upravnega prava doživlja veliko pomembnih sprememb. Vplivi, ki povzročajo te spremembe, so zelo raznoliki. Med najpomembnejše sodijo globalizacija, razvoj posebne upravne strukture v Evropski uniji in razcvet informacijske tehnologije. Zaradi vseh teh vplivov naj bi se evropski (kontinentalni) model upravnega prava v zadnjih dvajsetih letih zelo spremenil. V prispevku obravnavam spremembe v evropskih kontinentalnih državah, ki naj bi temeljito spremenile obliko, organizacijo in način delovanja javne uprave in upravnega prava. V prispevku obravnavam predvsem vpliv dveh dejavnikov na spremembe v upravnem pravu: vpliv prava in prakse Evropske unije ter vpliv globalizacije na kontinentalni model upravnega prava. Nekateri avtorji zagovarjajo tezo, da sta omenjena vpliva tako zelo spremenila podobo klasičnega evropskega modela upravnega prava, da lahko govorimo o nastajanju novega modela upravnega prava v kontinentalni Evropi. Še več, zaradi različnih vzrokov naj bi se evropski model močno približal ameriškemu modelu upravnega prava. Nekatere bistvene sestavine evropskega modela naj bi se tako spremenile v smeri ameriškega modela, da zaradi tega avtorji napovedujejo konvergenco oziroma približevanje v prihodnjem razvoju različnih modelov upravnega prava. Osrednja teza takšnih teorij je, da smo v Evropi priča nastajanju modela regulatorne države, ki se v svojih sestavinah in značilnostih zgleduje po ameriškem modelu upravnega prava. V zaključku prispevek strnem z oceno osrednje teze o amerikanizaciji evropskega upravnega prava in opozorim, da je takšna teza nedokazana in preveč splošna ter da med različnimi modeli, tako znotraj Evrope kot tudi med evropskim in ameriškim, ostajajo pomembne razlike. Upravno pravo tako ostaja še vedno močno v domeni nacionalnega prava, politike in kulture.

Ključne besede: evropski model upravnega prava, regulatorna država, evropeizacija, ameriški model, upravno pravo, konvergenca modelov, nacionalna upravna kultura.

1. Uvod: spremembe evropskega modela upravnega prava

Evropski model upravnega prava doživlja veliko pomembnih sprememb. Vplivi, ki povzročajo te spremembe, so zelo raznoliki. Med najpomembnejše sodijo globalizacija, razvoj posebne upravne strukture v Evropski uniji in razcvet informacijske

tehnologije. Zaradi vseh teh vplivov naj bi se evropski (kontinentalni) model upravnega prava v zadnjih dvajsetih letih zelo spremenil. V prispevku obravnavam spremembe v evropskih kontinentalnih državah, ki naj bi temeljito spremenile obliko, organizacijo in način delovanja javne uprave in upravnega prava, predvsem vpliv dveh dejavnikov na spremembe v upravnem pravu: vpliv prava in politik Evropske unije ter vpliv globalizacije na kontinentalni model upravnega prava.

Nekateri avtorji zagovarjajo tezo, da sta omenjena vpliva tako zelo spremenila podobo klasičnega evropskega modela upravnega prava, da lahko govorimo o nastajanju novega modela upravnega prava v kontinentalni Evropi. Še več, zaradi različnih vzrokov naj bi se evropski model močno približal ameriškemu modelu upravnega prava. Zato nekateri avtorji govorijo o »amerikanizaciji« evropskega upravnega prava. Nekateri bistvene sestavine evropskega modela naj bi se tako spremenile v smeri ameriškega modela, da zaradi tega avtorji napovedujejo konvergenco oziroma približevanje v prihodnjem razvoju različnih modelov upravnega prava. Osrednja teza takšnih teorij je, da smo v Evropi priča nastajanju modela regulatorne države, ki se v svojih sestavinah in značilnostih zgleduje po ameriškem modelu upravnega prava. Osnovne značilnosti takšnega modela naj bi bile: posredna, pravno uokvirjena uprava, ki ne temelji na diskrecijskem upravljanju družbe, ampak na posredni, legalistični upravi, ki družbo ureja predvsem prek pravnega okvira, znotraj katerega posamezniki bolj avtonomno sprejemajo odločitve; »razdržavljenje« državne uprave, kar pomeni prenos pooblastil in pristojnosti na različne nedržavne subjekte; naraščajoči pomen neodvisnih regulatornih teles, kot so agencije in komisije, ki naj bi bile bolj primerne za posredno upravljanje v regulatorni državi; večja vloga pravic posameznika v odnosu do državne uprave; močnejša, dejavnejša vloga sodstva pri nadzoru nad izvršilno-upravno vejo oblasti ter juridizacija pravil, ki urejajo odnose znotraj državne uprave. Vse te značilnosti so že dalj časa navzoče v ameriškemu modelu upravnega prava, zato avtorji zaključijo s tezo o amerikanizaciji evropskega upravnega prava.

Prispevek je razdeljen na dva dela: v prvem delu so prikazane spremembe v evropskem modelu upravnega prava, v drugem pa analiza obsega sprememb. V zaključku prispevek strnem z oceno osrednje teze o amerikanizaciji evropskega upravnega prava in opozorim, da je takšna teza nedokazana in preveč splošna ter da med različnimi modeli, tako znotraj Evrope kot tudi med evropskim in ameriškim, ostajajo pomembne razlike. Upravno pravo tako ostaja še vedno močno v domeni nacionalnega prava, politike in kulture.

2. Regulatorna država: nov model upravnega prava?

2.1 Primerjava evropskega in ameriškega modela regulacije

Globalizacija ima pomemben vpliv na strukturo in delovanje državne uprave. Ker postaja vloga trga vse pomembnejša, nekateri avtorji govorijo o prevladi trga nad državo in njenim regulatornim aparatom (Vogel 1996, str. 2). Prevladujoča podoba o globalizaciji slednjo prikazuje kot dinamičen proces odpiranja svetovnih trgov blaga, kapitala, dela, storitev, znanja, kulture, in posledično zmanjševanja pomena nacionalnih meja v globalni družbi. Ena od najpogostejše omenjanih tez je, da vse večja povezanost različnih delov sveta pomeni, da država ni več ključni oblikovalec nacionalne politike (Hirst, Thompson 1999, str. xii). Svetovni trgi so tisti, ki prevzemajo vlogo nacionalnih držav pri oblikovanju nacionalne politike. Vse pogostejše slišimo, da globalizacija pomeni konec intervencijske države, značilne za dolgo obdobje razvoja po drugi svetovni vojni (Garrett 1998, str.6). To vlogo naj bi danes država prepustila trgom, ki naj bi tako postali glavni motor družbenega razvoja. Umik države in čim hitrejša deregulacija, liberalizacija in privatizacija so glavni slogani zagovornikov takšne podobe nove globalne ekonomije. Edina preostala alternativa naj bi bil model prostega trga, utemeljen na zasebni pobudi ter čim manjši in podrejeni vlogi države. Ta vidik je najbolj razviden pri velikih spremembah v načinu upravljanja javnih služb, kjer država prenaša velik del svojih pristojnosti na tržne subjekte, ki jih regulira prek neodvisnih regulatornih ustanov.

Ena od posledic takšne teorije globalizacije naj bi bila vedno večja konvergenca med različnimi družbenimi ureditvami (Berger, Dore 1996, str. 5). Ker je pot le ena, naj drugim družbam ne bi preostalo nič drugega, kot da tudi same prevzamejo edini uspešni model. Glavna težava večine evropskih držav naj bi bila v preobsežni vlogi države in premajhni vlogi trgov. Evropske politične in pravne institucije naj bi bile preveč toge, počasne in neučinkovite. Recept za spremembe je znan: obsežna reforma evropske države blaginje, privatizacija javnih služb in podjetij, privatizacije socialne mreže, krčenje obsega socialnih izdatkov.

Drugi pomemben dejavnik, ki sočasno in vzporedno z globalizacijo vpliva na nacionalne sisteme državne uprave evropskih držav, je pravni red Evropske unije. Tu gre za dva različna vpliva. Na eni strani pravila Evropske unije neposredno in posredno vplivajo na organizacijo in delovanje nacionalnih državnih uprav. Pravila EU postavljajo vsebinske standarde delovanja državnih uprav držav članic. Po drugi strani pa je tudi sama struktura Evropske unije temeljito vplivala na nacionalne sisteme državne uprave. Evropska unija je nastala kot politična integracija, utemeljena predvsem na močnih ekonomskih temeljih, kjer so ekonomske pravice in svobode dolgo imele absolutno prednost pred političnimi. T. i. »negativna integracija«, utemeljena na štirih temeljnih svobodah gibanja, je pomembno vplivala na strukturo

regulacije v Evropski uniji (Streeck 1994). EU ni nikoli razvila svoje lastne izvršilne oblasti, ki bi bila po svoji vsebini in strukturi podobna izvršilni oblasti na nacionalni ravni. Sama izvršilna oblast je razdeljena med več institucij, predvsem med Komisijo in Svet, in tudi navzdol, vertikalno, kajti velikega dela odločitev EU ne izvršuje izvršilna oblast EU sama, pač pa vlade držav članic. Tako se tudi Evropska unija približuje modelu regulatorne države, utemeljene na posredni, legalistični regulaciji, kjer istočasno naraščata pomen in vloga neodvisnih regulatornih agencij, komisij, sodne veje oblasti ter vloga posameznika pred upravnimi organi.

Če je povojno obdobje minilo v znamenju rasti t. i. »intervencijske« države blaginje, s katero je država oziroma državna uprava pridobivala na obsegu in pomenu, potem naj bi bila za sedanje obdobje značilna obratna usmeritev: vloga neposredne državne regulacije naj bi se umaknila trgu, ki naj bi primarno (samo) urejal vse več področij, ki so še nedavno bila predmet državne regulacije. Glavne značilnosti intervencijske države so bile njena močna vloga pri makroekonomski regulaciji in prerazporejanju dohodka (Majone 1997, str. 141). Državna uprava je v tem modelu sama neposredno posegala z različnimi oblikami intervencije v gospodarstvo in tudi neposredno prerazporejala narodni dohodek. Država je nastopala kot planer (načrtovalec), neposredni producent določenih dobrin in storitev in tudi kot delodajalec. Državna podjetja so bila zelo pogosta organizacijska oblika v vseh evropskih državah. Pri makroekonomskemu upravljanju, kjer država ureja fiskalno, monetarno politiko, regulira trge dela in vodi industrijsko politiko, je za to obdobje značilna velika mera diskrecije države pri vodenju takšne politike. V nasprotju z intervencijsko državo pa naj bi bile osnovne značilnosti regulatorne države manjši poudarek na diskrecijskem makroekonomskem upravljanju, omejena politika prerazporejanja dohodka in porast regulatornega upravljanja, katerega glavni namen je odprava t. i. napak trga (»market failures«), ki vključujejo odpravo monopolov, negativnih eksternalij, nepopolnih informacij in nepopolne ponudbe javnih dobrin. Sestavni deli novega modela regulatorne države so privatizacija, liberalizacija in deregulacija. Kot poudarja Majone, privatizacija, liberalizacija in deregulacija ne pomenijo odprave regulacije oziroma povratka k modelu »laissez-faire« države, ampak spremembo načina regulacije. Kajti ob deregulaciji se obseg regulacije ni zmanjšal, ampak povečal. Spremenila pa se je narava regulacije. Zato nekateri avtorji govorijo o tem, da sta deregulacija in re-regulacija tesno povezani. Deregulacija zato ne pomeni odprave regulacije, ampak predvsem manj restriktivno in togo regulacijo. Nove oblike regulacije so zato bolj posredne, okvirne, več naj bi bilo regulacije s splošnimi pravnimi pravili in manj direktne regulacije, ki jo neposredno in diskrecijsko izvršuje državna uprava. Zaradi takšnih velikih sprememb Majone govori o preobrazbi intervencijske države v regulatorno (Majone 1997, str. 143). Takšna sprememba načina in obsega regulacije ima seveda pomembne posledice tudi za strukturo in način delovanja državne uprave. Majone pravilno opozarja, da globalizacija in pravo EU nista edina dejavnika, ki prispevata k takšnim strukturnim spremembam

državne uprave. Kamarck opozarja na štiri dejavnike, ki najbolj vplivajo na spremembe državne uprave v svetu: globalizacija in z njo povezana konkurenčnost v gospodarstvu, demokratizacija, informacijska revolucija in deficit pri rezultatih dela državnih uprav (Kamarck 2000, str. 232). Med temi dejavniki obstaja sicer tesna povezava, vendar jih je treba kljub temu ločevati in natančno preučevati vzročnost med posameznimi dejavniki in državno upravo.

Nova oblika regulatorne države naj bi temeljito spremenila način delovanja državnih uprav na evropski celini. Zato je pomembno pogledati, katere so bistvene sestavine nove strukture regulatorne države, kot tudi kakšne spremembe v načinu upravljanja prinaša novi model regulatorne države. Pri načinu upravljanja je najbolj vidna sprememba tista, ki se nanaša na večjo formalizacijo in večjo vlogo prava pri delovanju javne uprave. To seveda ne pomeni, da nacionalne državne uprave v Evropi niso pravno urejene ali da njihovo delovanje ni opredeljeno z zakoni. Tudi evropsko upravno pravo seveda izhaja iz temeljnega ustavnega in pravnega načela delovanja uprave, to je načela zakonitosti. Državna uprava pri svojem delu črpa svojo legitimnost iz zakonskih pooblastil, ki določajo njene pristojnosti in tudi sodni nadzor nad njenim delovanjem.

Kar se spreminja, je povečana vloga prava in formalnih pravil pri delovanju državnih uprav. Ali povedano drugače, če primerjamo slog upravljanja v ameriškem modelu upravnega prava s kontinentalnimi ureditvami, lahko ugotovimo, da je v prvem modelu vloga prava in formalnih pravnih pravil tako izrazita, da skoraj ni pomembnejšega vidika delovanja uprave, ki ne bi bil pravno reguliran. Na evropski celini pa je bil tradicionalno pomemben del upravnega delovanja izvzet iz zakonske (pravne) regulacije in prepuščen bodisi internim aktom uprave ali pa v diskrecijsko odločanje uprave. Tako je na primer celoten postopek priprave in izdelave predpisov bolj ali manj prepuščen različnim internim pravilom. Včasih je svoboda uprave še večja in njeno delovanje v tej fazi (priprave predpisov) sploh ni pravno urejeno. Celoten postopek priprave zakona praviloma ni obsegal pravil, ki bi v ta proces neposredno vključevala javnost. V ZDA pa je tako rekoč vsak korak pri pripravi regulacije urejen natančno s predpisi in zato tudi predmet zelo stroge in intenzivne presoje s strani sodišč. Kagan zato govori o »antagonističnem legalizmu« (»adversarial legalism«) kot tisti sestavini, ki prežema ameriški model regulatorne države in prava nasploh (Kagan 2003, str. 187). Ta vidik se kaže predvsem v stalni in pogosti uporabi prava in sodišč kot najmočnejšem nadzoru delovanja uprave. Bistvena razlika med ameriškim »antagonističnim legalizmom« in evropskim »kooperativnim modelom« regulatorne države je v tem, da se v Evropi sodni nadzor in močnejša vloga prava pojavi kasneje v procesu nastajanja regulatornih pravil. Za evropske modele je značilno, da niso od samega začetka upravnega procesa tako zelo pravno formalizirani, odprti za sodelovanje interesnih skupin, po svoji naravi manj konfliktni in bolj kooperativni ter manj pogosto predmet sodne presoje s strani sodišč. V Evropi

se sodna presoja praviloma začne šele v tistem trenutku, ko uprava s svojim delovanjem poseže v katero od posameznikovih ustavnih pravic ali svoboščin. Do tega trenutka pa je njeno delovanje bolj ali manj diskrecijsko, urejeno zelo skopo in okvirno ter tudi manj odprto za sodelovanje širše javnosti.

Evropsko upravno pravo poudarja predvsem materialno zakonitost (načelo zakonitosti), ki terja vsebinsko usklajenost aktov uprave z zakonodajo, ameriško upravno pravo pa poleg prve izrazito poudarja tudi procesno zakonitost, ki se kaže v natančni pravni urejenosti skoraj vsakega najmanjšega vidika delovanja uprave. Vogel v pomembni študiji celo za Veliko Britanijo, sicer zibelko common lawa, ugotavlja, da je njen model regulacije veliko bolj prožen, neformalen, kooperativen in manj odprt za sodno presojo, ki je tudi bolj redka, kot ameriški model. Zaradi tega pravniki nimajo tako velike vloge pri oblikovanju predpisov kot v ZDA (Vogel 1986). Kot pravilno ugotavlja Wilson, evropsko kontinentalno pravo ne dopušča državljanom, da bi sooblikovali politiko regulacije. Posameznik se lahko vključi v oblikovanje pravil šele takrat, ko uprava krši katero od njegovih pravic (Wilson 1989, str. 298). Tudi sodstvo je praviloma bolj »prijazno« do uprave in ne posega v vsebinsko presojo politike regulacije. Tradicionalni sodni nadzor uprave je na kontinentu omejen na nadzor nad zakonitostjo upravnih predpisov in posamičnih aktov. V ZDA pa sodstvo pogosto posega tudi v samo politiko regulacije (»policy formulation«), saj ima skoraj neomejena pooblastila za presojo delovanja upravnih organov. Ker je procesna zakonitost zelo pomembna, lahko sodstvo presoja zakonitosti samega postopka oblikovanja upravnih predpisov. S sprejetjem zakona o upravnem postopku (»Administrative Procedure Act«, v nadaljevanju APA) leta 1946 je bil v ZDA postavljen nov model upravnega prava. Pred tem, še posebej v obdobju programa New Deal, so bile tudi za ZDA značilne številne lastnosti, ki jih danes pripisujemo le evropskemu kontinentalnemu pravu. Sprejetje APA pa je ameriški upravni proces temeljito spremenilo in premaknilo v smer »antagonističnega legalizma«. Ameriška upravna doktrina in teorija je osrednjo pozornost preusmerila na procesno zakonitost delovanja uprave. Ta proces je odlično opisal Stewart (Stewart 1975) v še danes najbolj vplivnem članku o ameriškem upravnem pravu. Upravna teorija je spoznala, da je nemogoče oblikovati tako popolne zakone, ki bi že sami, po načelu zakonitosti, v celoti določali vsebino upravnega delovanja. Sledilo je sprijaznjenje z dejstvom, da je diskrecija nujna sestavina upravnega odločanja. Da pa diskrecijsko odločanje ne bi poseglo v temelje ustavne doktrine, predvsem načela delitve oblasti, je ameriška doktrina in zakonodaja diskrecijsko odločanje utesnila v stroge procesne modele formalnega odločanja. Zato izdajanje upravnih predpisov s strani ameriških agencij evropskega opazovalca spominja na pravi sodni postopek z vsemi procesnimi kvantelami in pravicami strank v takšnem postopku. Naj tu omenim, da je bila takšna sprememba seveda pogojena s prakso upravljanja ameriške družbe, ko je obseg regulacije neprestano naraščal in ko je vse bolj postajalo jasno, da zakonodajalec ne more popolnoma uokviriti dela regulatornih agencij. Politično in pravno gledano

to pomeni, da so agencije bolj samostojne pri oblikovanju regulatorne politike, saj jim zakoni pogosto dajejo zelo splošna in okvirna zakonska pooblastila. Zaradi natančnosti je treba dodati, da to ne drži v vseh primerih in na vseh področjih regulacije. Zelo pogost je prav nasproten primer, ko so zakoni zelo obsežni, natančni, kompleksni in velikokrat tudi nejasni in težko izvršljivi. Prav to pa zahteva precejšnjo mero ustvarjalnosti agencij pri prilagajanju zakonodajalčevih ciljev dejanskim družbenim razmeram. Kot ugotavlja ameriški vrhovni sodnik Scalia, je delegacija v ameriškem upravnem pravu praviloma zelo široka in upravnim agencijam pogosto daje pooblastila sprejemanja predpisov, ki so podobna zakonodajnim pooblastilom (Schwartz 1991, str. 42). Pregled vezanosti uprave na zakon v evropskih kontinentalnih državah razkriva, da je stopnja vezanosti močnejša, in posledično, da je obseg delegacije manjši (Šturm 1998).

Kagan nadalje ugotavlja, da je za ameriško regulatorno državo značilno, da je bolj legalistična tudi pri implementaciji predpisov v praksi, kar pomeni, da pogosteje uporablja pravno predpisane sankcije, ki so praviloma precej višje kot v evropskih državah. Naj kot primer omenim, da je za »insider trading« v borznem pravu predpisana kazen do enega milijona dolarjev za posameznike ter do dveh in pol milijonov dolarjev za pravne osebe, za kršitev zakonodaje o vrednostnih papirjih pa zaporna kazen od 5 do 10 let. V Kaliforniji je za kršitev predpisov o varstvu voda predpisana kazen v višini enega milijona dolarjev (sic!). V nasprotju s takšno podobo pa evropske države težijo k bolj neformalnemu in manj kaznovalnemu pristopu, kjer upravni inšpektorji zgolj »opozarjajo« na kršitve in »svetujejo« upravi, naj takšne kršitve odpravi (Kagan 2003, str. 187).

Tudi odnos med državno upravo in subjekti, ki so predmet regulacije, je v obeh modelih zelo različen. V ZDA je ta odnos legalističen in antagonističen ter predmet zelo pogostih sodnih sporov in presoje. Posameznik ima v ZDA bistveno lažji dostop do sodišč pri sprožanju sodne presoje. Aktivna legitimiranost je razširjena prek doktrine pravnega interesa (»standing«), ki ga ameriška sodišča razlagajo zelo široko. številni področni zakoni sploh širijo aktivno legitimacijo in zahtevajo zgolj dokaz, da je bila z aktom uprave povzročena določena dejanska škoda (»injury in fact«) (Bugarič 1995). V kontinentalnem upravnem pravu je bistveno težje postati »stranka v postopku«, saj mora posameznik dokazovati kršitev svojih pravic ali pravnih koristi. Opredelitev pravnega interesa so ameriška sodišča namenoma širila, saj so hotela zagotoviti čim večjo odprtost sodnega postopka za posameznike. Posameznik ima v ZDA pravno varovano pravico do konzultacije pri nastajanju upravnih predpisov. Gre za tako imenovani »notice and comment« postopek, ki ga ureja APA. Vsak državljan ima pravico posredovati svoje mnenje o predlaganem predpisu, agencije pa morajo v predpisanem roku na takšna mnenja državljanov tudi odgovoriti. Celoten postopek je natančno urejen in daje državljanom močna procesna zagotovila za sodelovanje pri pripravi predpisov. Nespoštovanje teh pravil

nadzira sodna veja oblasti in zelo intenzivno posega v delo agencij. Ker je nemalokrat nemogoče ločiti med procesnim vidikom, ki je predmet pravnega varstva, in vsebino regulacije, sodišča tako pogosto posegajo v samo oblikovanje politike uprave, kar naj bi bilo strogo izvzeto iz njihove pristojnosti, če bi upoštevali načelo delitve oblasti. V evropskih kontinentalnih državah je postopek sodelovanja urejen drugače, saj državljani praviloma nimajo pravno urejene možnosti, da bi sodelovali že pri pripravi predpisov. V nekaterih državah sicer obstaja praksa redne konzultacije s civilno družbo, ki pa ni pravno urejena. Praviloma pa pri pripravi predpisov sodelujejo le strokovnjaki ali predstavniki organiziranih interesov, ne pa širša javnost.

Zelo drugačen je tudi odnos med političnimi organi in upravo. V ZDA je zelo pogosta intervencija kongresnih odborov, političnih strank in politike nasploh v samo regulacijo. Tudi politizacija uprave je bila v ZDA tradicionalno bolj intenzivna kot v evropskih državah, saj je bil sistem plena (»spoils system«) dolgo pravilo pri kadrovanju državne uprave. V večini evropskih kontinentalnih držav je bila uprava profesionalna, nepolitična, kar je zmanjševalo potrebo po tako obsežnem procesnem in sodnem nadzoru nad njenim delom. V ZDA je zelo poudarjena vloga kongresnih odborov, ki z veliko mero ekspertize zelo natančno in pogosto spremljajo delo upravnih agencij in pogosto zahtevajo spremembe njihovih odločitev. V Evropi je manj »tekmovalnosti« med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti, kar je pogojeno tudi z drugačno strukturo same oblasti in drugačnega modela delitve oblasti. V evropskih državah je v večini primerov vlada tudi gospodar razmerij v parlamentu, kar pomeni, da je njeno vladanje manj obremenjeno z nadzorno vlogo parlamenta (Wilson 1989, str. 298).

2.2 Naraščajoča vloga posredne regulacije in agencij

Kot sem omenil že pri opisu preobrazbe intervencijske države v regulatorno, naj bi bila glavna značilnost regulatorne države manj direktno obdavčevanje in poraba proračunskega denarja kot pa sprejemanje pravil (rule-making). Najbolj primerne institucije za sprejemanje takšnih pravil pa so neodvisne regulatorne komisije in agencije, ki so obenem dovolj prožne, visoko specializirane in avtonomne od politike. Zato v regulatorni državi narašča vloga neodvisnih regulatornih agencij in komisij. Krepitev regulatorne vloge je tesno povezana s privatizacijo javnega sektorja. Nekdaj tradicionalen model javnega sektorja, v katerem so prevladovala državna (javna) podjetja na področju javnih služb, se je izkazal ponekod za precej neučinkovitega. Sledila je bolj ali manj radikalna privatizacija javnih služb, ki pa jo je spremljala ustanovitev novih regulatornih teles, praviloma ustanovljenih z zakonom. Tako ustanovljene neodvisne regulatorne agencije oziroma komisije pa niso več neposredno upravljale javnih služb. Način regulacije se je spremenil. Značilnost novega načina regulacije prek neodvisnih javnih agencij je okvirnost in posrednost

njihove regulacije. Agencije postavljajo pravila igre in tudi razsojajo v konkretnih primerih znotraj teh pravil igre, ki pa so praviloma splošna in okvirna. Regulacija je na ta način ločena od neposrednega upravljanja javnih služb in javnih podjetij. Zelo pomembna je pravna in politična neodvisnost novih regulatornih agencij, ki so ustanovljene kot pravne osebe javnega prava, neodvisne od državne uprave in tudi organizacijsko strukturirane zunaj klasičnega resornega načela. število neodvisnih regulatornih agencij v Evropi sicer narašča, ne pa povsod in enakomerno (Thatcher, Stone Sweet 2002). Razvoj agencij v Evropi je dokaj postopen in ponekod precej počasen, odvisen tako od nacionalnih upravnih sistemov kot tudi od politične kulture v državi. Nekaterne države so zelo pohitele z ustanavljanjem neodvisnih regulatornih agencij, druge so nekoliko bolj previdne. Tudi sam ustroj in pravni status agencij nista povsod enaka. Shapiro opozarja, da ima v ZDA pomembno vlogo pri nadzoru agencij zakonodajalec, ameriški Kongres, kar praviloma ni značilno za agencije v evropskih državah. Različni avtorji tudi opozarjajo na določene razlike med vrstami neodvisnih regulatornih agencij, ki kljub enakemu poimenovanju niso enako organizirane.

Tudi uspešnost in učinkovitost delovanja agencij nista povsod enaki. Ponekod so te bolj uspešne, drugod smo priča tudi obratnim trendom, kjer agencije ponovno vključujejo v klasične ministrske oddelke. Takšen je primer Danske. Agencije imajo ponekod specifično, krajevno tradicijo, ki ni primerljiva z ameriškim modelom. Takšen je primer Švedske, kjer so agencije sestavni del švedskega modela države uprave (Ziller 2001). Tudi švedski model agencij, najstarejši v Evropi, se sooča z določenimi problemi. Trenutno na Švedskem veliko pozornosti namenjajo problematiki usklajevanja dela med tako številnimi agencijami.

2.3 Razdržavljanje države

Druga pomembna značilnost oziroma sprememba v državni upravi je zmanjšanje obsega, sredstev in velikosti javnega sektorja v evropskih državah (Wright 1994, str. 110). Številne države so zmanjšale število zaposlenih v državni upravi, Finska npr. za 5 %, Švedska za 10 % (načrt), Velika Britanija za 7,3 % v šestih letih. Pomembno se zmanjšujejo tudi finančna sredstva, namenjena državni upravi, čeprav nekateri opozarjajo, da zmanjšanje deleža BDP, ki ga države namenijo za javni sektor, še vedno ni tako drastično, kot nekateri prikazujejo (Garrett 1998: 137). Obseg javnega sektorja se je zmanjšal predvsem s privatizacijo na področju industrije, kjer prednjačita Velika Britanija in Francija. Privatizacija kot celoten prenos dejavnosti na zasebni sektor je nekoliko manj izrazita na področju javnih služb in socialne države. Obseg javnega sektorja se zmanjšuje tudi prek deregulacije. Zelo pomemben del tega procesa je debirokratizacija, ki pomeni odpravo nepotrebnih pravil in predpisov. Med prvimi je takšen proces začela Nemčija, sledile so ji številne druge

države. Na Portugalskem, ki je na tem področju naredila pomembne premike, je v 90. letih vlada Cavala Silva celo ustanovila nacionalni dan za debirokratizacijo, da bi pokazala resen namen spopasti se s tem problemom.

Posebej zanimiv in pomemben trend pri reformi državne uprave je privatizacija upravljanja javnih služb. Privatizacija na področju javnega sektorja ima lahko različne oblike in pomene. Privatizacija lahko pomeni predvsem pravno, tj. lastninsko spremembo, kar vključuje prodajo celote ali deleža državnih podjetij zasebnikom. Privatizacija pa lahko pomeni tudi »zgolj« privatizacijo dejavnosti v obliki koncesij oziroma »contracting out«, kjer država pogodbeno prenaša izvajanje določenih javnih služb na zasebne izvajalce. Zelo povezana s privatizacijo je konkurenčnost, čeprav oba pojma nista nujno medsebojno povezana. Iz literature je znana ugotovitev, da privatizacija sama po sebi, zgolj kot sprememba lastništva, še ne pomeni nujno tudi povečanja konkurenčnosti. Privatizacija v nekonkurenčnem okolju lahko pomeni zgolj preoblikovanje javnega v zasebni monopol. Za vzpostavitev konkurenčnosti so pomembni še drugi dejavniki, ki ne izhajajo neposredno iz same lastniške oblike upravljanja. Pregled literature na tem področju pokaže, da ni dovolj dokazov za tezo o superiornosti zasebne nad javno lastnino. Študije kažejo, da lahko privatizacija v določenih primerih prispeva k večji učinkovitosti. Iz takšne ugotovitve pa ne moremo zaključiti, da je zasebna lastnina vedno superiorna nad javno. Izkušnja razvitih industrijskih držav je, da privatizacija javnih služb ni zadosten pogoj za njihovo uspešnejše delovanje. Ena od glavnih ugotovitev raziskav privatizacije javnih služb v Evropi, Angliji in ZDA je, da je za zagotovitev kvalitetnejšega delovanja teh služb bolj kot sama lastninska preobrazba pomembna konkurenčnost med izvajalci javnih služb.

Tudi obseg privatizacije je v različnih državah in sektorjih zelo različen. Prednjačita Velika Britanija in deloma Francija, kjer je prišlo do najbolj obsežne privatizacije državnih podjetij. Od področij regulacije so telekomunikacije gotovo tisto področje, kjer je privatizacija najbolj pogosta. Na drugi strani pa javna lastnina še vedno prevladuje na področju železniškega prometa v Franciji in Nemčiji, medtem ko je položaj v Veliki Britaniji drugačen, vendar tudi tam ni enosmeren (primer Rail-track). Tudi na področju telekomunikacij država ohranja precejšnje deleže v podjetjih, kot so France Telecom (54 %) in Deutsche Telekom (42 %). Ta zadnja primera predstavljata »nepravo« privatizacijo oziroma korporativizacijo javnih podjetij, ki tudi zmanjšuje neposredni vpliv države na javne službe, vendar še zdaleč ne pomeni popolnega umika države s tega področja. Tu gre za preoblikovanje javnih podjetij v navadne gospodarske družbe. Korporativizacija se je izkazala za uspešno strategijo v številnih primerih. Pomeni ločitev regulativne od menedžerske funkcije, ki pa ni nezdržljiva z bolj ali manj močno kapitalsko navzočnostjo države v takšni delniški družbi.

Pregled privatizacije kaže, da so njeni učinki manj jasni od same ideologije privatizacije, ki zasebno lastnino predstavlja kot edino možno učinkovito obliko upravljanja. Čeprav t. i. statična učinkovitost na kratki rok narašča, so dokazi o dinamični učinkovitosti veliko manj jasni (Parker 1999, str. 25). Do podobnih ugotovitev pride Hodge, ki v obsežnem primerjalnem pregledu literature o privatizaciji ugotovi, da še zdaleč ni dokazov o superiornosti zasebne nad javno lastnino (Hodge 1996).

2.4 Decentralizacija

Naslednji pomemben način zmanjševanja obsega javnega sektorja je tudi decentralizacija, ki pomeni prenos pristojnosti z državne ravni na regionalno ali občinsko raven. Trend decentralizacije je izrazito narasel v zadnjih 15 letih. Vključitev načela subsidiarnosti v pravo EU pa je temu procesu dala še poseben pomen. Kot opozarja Pollitt, sama funkcionalna in teritorialna decentralizacija ni brez lastnih problemov. Tako funkcionalna kot teritorialna decentralizacija izhajata iz predpostavke, da bo vertikalno nižja oziroma horizontalno bolj avtonomna enota bolje opravljala funkcije upravljanja kot prejšnji center oziroma ministrstvo. To pa ni vedno nujno res. Kot poudarja Pollitt, decentralizacija *lahko* vodi k večji učinkovitosti. Ali je učinkovitost dejansko dosežena, pa je odvisno od številnih drugih dejavnikov (Pollitt 2003).

Decentralizacija naj bi omogočila lokalne inovacije, približala upravo neposredno državljanom, politike naredila bolj odgovorne in vidne navadnim državljanom. Kompleksnost sodobne regulacije naj bi onemogočala kvalitetno centralno državno upravljanje. Kljub številnim dosežkom pa ni mogoče zaključiti, da je prenos pristojnosti z državne na lokalno raven nujno pot k uspehu in boljšemu upravljanju. Odnos med decentralizacijo in centralizacijo se zgodovinsko gledano ciklično spreminja, saj obdobjem večje priljubljenosti centralizacije sledijo obdobja zaupanja v lokalne oblasti in obratno (Pollitt 2003). Z vidika enakosti državljanov pred zakonom je centralizacija pogosto pomenila prispevek k izboljšanju njihovega položaja. Devolucija pristojnosti ameriškim zveznim državam je v 60. letih prejšnjega stoletja močno utrdila prakso rasne segregacije. Šele močna zvezna zakonodaja je omogočila nastanek razmer za vzpostavitev rasne enakosti v ZDA. Tudi v Franciji številni enačijo decentralizacijo s socialnim nazadovanjem, neenakostjo državljanov in celo povratkom v obdobje pred Republiko. Zagovorniki republikanske ureditve enačijo teritorialno enovitost z napredkom, enakimi možnostmi in skupnim državljanstvom. Kot opozarja eden od vodilnih analitikov upravljanja v ZDA, je centralizacija ponavadi odgovor za preveč decentralizirane sisteme in obratno. Celo več, oba trenda se pogosto pojavljata simultano, kar pomeni, da je določen delež decentralizacije dobro dopolniti s centralizacijo ali obratno. Zaradi takšne kompleksnosti je vsakršna absolutna ocena o prednostih decentralizacije poenostavitev. Ali decentralizacija lahko

izboljša kakovost upravljanja, je spet odvisno od vrste drugih dejavnikov, kot so menedžerske in politične sposobnosti upravljalcev, velikost organizacije (premajhna enota lahko onemogoči »ekonomijo obsega« in dobro upravljanje), tehnična kompleksnost prenesene naloge kot tudi vrste programov, ki jih prenašamo. Določene vrste nalog in programov je lažje upravljati na lokalni ravni (npr. manj standardizirane in bolj kompleksne naloge). Decentralizacija tudi vedno pomeni nujnost izbire med več različnimi političnimi cilji in vrednotami. Npr. čeprav decentralizacija približa storitve uporabnikom, po drugi strani vodi do večje neenakosti pri zagotavljanju storitev. Partnerstvo med državo in lokalno upravo lahko sicer izboljša učinkovitost servisa, lahko pa obenem zmanjša preglednost upravljanja in tudi jasno linijo odgovornosti za rezultate upravljanja. Le Gales v študijah o regijah opozarja, da regije niso ključni instrument ekonomskega razvoja. Opozarja na šibko institucionalizacijo regij v državah, kot so Irska, Portugalska in skandinavske države, in dokazuje, da države, ki imajo regionalno strukturo, niso nujno ekonomsko uspešnejše (John 2001, str. 122). Bolj kot formalna struktura je pomembna de facto razvojna regionalna politika, ki lahko uspeva v državah z unitarno ali decentralizirano strukturo.

Druge, nič manj pomembne spremembe, ki pa jih v prispevku ne obravnavam, vključujejo reforme proračunskih, evalucijskih in načrtovalnih postopkov državne uprave, reforme upravljanja državne uprave, reformo klasične »karijerne« uslužbenske zakonodaje, demokratizacijo državne uprave, uvedbo uporabniku prijazne uprave, reorganizacijo strukture državne uprave, spremembo kulture državne uprave (Wright 1994).

2.5 Močnejši sodni nadzor

Zaradi poudarka na novi obliki regulacije, ki je bolj okvirna, posredna in splošna, narašča tudi vloga sodstva, ki nadzoruje pravno pravilnost takšne regulacije. Ker je nova oblika regulacije manj diskrecijska in hierarhična, je za spoštovanje splošnih pravil, ki jih sprejemajo agencije in druge komisije, odgovorno sodstvo. Narašča vloga sodne presoje takšne vrste regulacije oziroma pravil, ki so produkt takšne regulacije. V Evropi je pri tem trendu še posebej pomembna vloga Evropskega sodišča pravice, ki je s svojo sodno prakso izoblikovalo številne standarde, ki veljajo na tem področju in se uporabljajo v vseh članicah EU. Majone poudarja, da je slog regulacije v novem modelu, ki ga opisuje, izrazito legalističen, oprt na pravila, in posreden. Glavni akterji v takšnem novem modelu naj bi bili predvsem pravniki, sodniki, neodvisni strokovnjaki, regulatorji. V regulatorni državi torej ne narašča zgolj pomen sodstva in agencij, pač pa prava in pravnikov nasploh. Obenem pa je treba povedati, da se oblike sodne presoje, načini pravne argumentacije in organizacija sodstva še vedno precej razlikujejo med različnimi državami. Britansko sodstvo je veliko manj agresivno pri nadzoru državne uprave kot ameriško. Po drugi strani pa

je francoski Državni svet, najvišje upravno sodišče, razvil zelo bogato prakso sodnih precedensov, s katerimi je postavil temeljna načela delovanja uprave. Eno od takšnih zanimivih področij je odškodninska odgovornost države za svoje nezakonite in škodljive akte. Francoski Državni svet je na tem področju izoblikoval zelo moderno javno odškodninsko pravo, ki je v celoti zajeto v odločbah sodišč.

2.6 Varstvo pravic posameznikov.

S tem trendom je povezan tudi trend naraščanja vloge posameznika nasproti državi. Posameznik ima na voljo vse več pravnih sredstev, s katerimi lahko varuje svoje pravice pred posegi državne uprave. Prav zaradi tega dejstva Harlow govori o spremembi instrumentalnega modela upravnega prava v kontrolni model upravnega prava (Harlow 1998, str. 264). Pri prvem modelu je osrednja pozornost upravnega prava namenjena predvsem učinkovitemu delovanju države. Takšen model je značilen za evropsko celino, ni pa se uveljavil v anglosaških državah, kjer je ves čas prevladoval kontrolni model upravnega prava, katerega glavni cilj je zaščita posameznika pred nezakonitimi in neupravičenimi posegi države. Ta razlika se mogoče najbolj nazorno kaže v ostri zavrnitvi posebnega upravnega prava in posebnih upravnih sodišč v anglosaških državah. Angleški ustavni teoretik Dicey je bil najbolj znan nasprotnik francoskega modela upravnega prava, ki je kasneje postal vzor za večino kontinentalnih evropskih držav. Dicey je zavračal uvedbo posebnih upravnih sodišč in posebne veje prava, upravnega prava, z argumentom, da bi takšna posebna sodišča ogrozila samo bistvo angleškega prava, to je »the rule of law« (Dicey 1915, str. 213). Zato je še danes upravno sojenje del redne sodne funkcije in večina anglosaških držav prav tako ne pozna posebnih upravnih sodišč. Vendar prav primer francoskega Državnega sveta kaže, da je takšna ocena pretirana, saj je bogata sodna praksa francoskega najvišjega upravnega sodišča pomembno sredstvo varstva pravic posameznika pred državo. Podobno velja tudi za nemški sodni nadzor nad upravo, ki je tradicionalno zelo močan.

Posameznik pridobiva tudi druge pomembne pravice, ki so povezane z delovanjem državne uprave. Gre za različne oblike pravic, ki jih uvrščamo v področje »odprte uprave«. Gre za pravico do dostopa do informacij javnega značaja, pravico do sodelovanja pri sprejemanju upravnih predpisov in odločitev ter pravico do soodločanja pri nekaterih javnih zadevah. Tipična značilnost evropskega upravnega prava, tj. instrumentalnega modela, je bila, da posameznik ni bil vključen v sprejemanje upravnih odločitev. To se danes zelo spreminja. Državna uprava je dolžna prek različnih postopkov posameznika vključiti v sprejemanje splošnih upravnih aktov. »Notice and comment« postopek, značilen za ameriško upravno pravo, pridobiva na pomenu tudi v Evropi. Takšno ali drugačno različico tega postopka je uvedlo že nekaj evropskih držav. Tako da danes posamezne države tudi v svojih pravnih redih

priznavajo posamezniku pravico do sodelovanja pri sprejemanju splošnih in včasih tudi konkretnih upravnih aktov. Tu so najbolj opazne spremembe pri pravu varstva okolja in pravu varstva potrošnikov, kjer se je ta praksa najprej pojavila. Ta vpliv pa se počasi širi tudi na druga pravna področja in pridobiva značaj priznanega načela upravnega prava. Celo novi osnutek Evropske ustave uvršča načela odprte uprave v posebno pravico, pravico do dobre administracije. Tudi notranji procesi znotraj uprave so vse pogostejše podvrženi regulaciji, kar pomeni precejšnjo spremembo v evropskem modelu in približevanje k ameriškem modelu. Tu gre za pravno urejene postopke analize učinkov predpisov (RIA), za postopke, ki urejajo nastajanje pravil oziroma regulacije znotraj uprave in drugih pravil.

3. Amerikanizacija evropskega modela upravnega prava?

Globalizacija naj bi torej pripeljala do korenite spremembe v vsebini in strukturi moderne regulacije, zaradi česar Majone in nekateri drugi avtorji govorijo o preobrazbi »intervencijske« države v »regulatorno«. Pri tem kaže opozoriti, da globalizacija res temeljito spreminja tako vsebino oblike regulacije kot tudi pravne in politične institucije sodobne državne uprave. Po drugi strani pa analitiki globalizacije opozarjajo, da globalizacija ni povsem enosmeren proces s povsem jasno začrtano smerjo razvoja. Analitiki regulacije opozarjajo, da večji vpliv trgov ne pomeni nujno tudi manj regulacije. Vogel v pomembni študiji opozarja, da globalizacija, deregulacija in privatizacija sicer pomenijo manj posredne regulacije, značilne za obdobje 60. in 70. let, obenem pa globalizacija vodi do re-regulacije na novi ravni: neposredno regulacijo nadomeščajo nove oblike regulacije, ponavadi bolj posredne, kar pa ne zmanjšuje pomena regulacije (Vogel 1996).

Analize nacionalnih sistemov državne uprave tudi kažejo, da kljub globalizacijskim trendom med posameznimi državami še vedno obstajajo pomembne razlike tako pri vsebini regulacije kot pri strukturi državne uprave. Globalizacija pomembno spreminja državno upravo, vendar ta proces poteka v različnih državah različno. Pomembne študije opozarjajo na različne nacionalne »sloge« regulacije, ki ostajajo kljub močnim globalizacijskim pritiskom (Vogel 1986). Celo v skupnem evropskem prostoru, ki je povezan s pravom EU, avtorji opozarjajo, da se sicer skupna evropska pravila izvršujejo v različnih državah na različne načine, kar pa ne ogroža nujno enovitosti prava EU.

Kontrolni model upravnega prava, ki pridobiva na pomenu tudi v Evropi, pa ni v vseh svojih sestavinah nekaj, kar bi bilo najbolj značilno za kontinentalno gledanje na upravno pravo. Nasprotno, v Evropi je dolgo prevladoval t. i. instrumentalni pogled na upravno pravo, kjer je bil poudarek na čim hitrejšem in učinkovitejšem delovanju izvršilne oblasti najbolj jasno razvit v francoskem upravnem pravu. Z

opisanimi spremembami pa se tudi Evropa vse bolj usmerja v kontrolni model upravnega prava, kjer je glavni poudarek na zaščiti pravic posameznika in sodnem (pravnem) nadzoru delovanja upravnega aparata. Takšen pogled na upravno pravo je značilen predvsem za anglosaški pravni prostor. Zaradi tega vse več avtorjev govori o močnem vplivu anglosaškega upravnega prava na kontinentalno upravno pravo. Te spremembe, spodbujene z globalizacijo in evropeizacijo, naj bi temeljito redefinirale evropsko upravno pravo in ga močno približale anglosaškemu. Sinonim za globalizacijo v pravnem prostoru naj bi bila amerikanizacija evropskega prava. Pomembne so tudi spremembe v konceptu Evropske unije, ki se počasi razvija tudi v bolj izrazito politično integracijo. Velik premik je bil dosežen z zadnjimi spremembami evropskih ustavnih besedil v Nici, kjer jim je bila prvič dodana tudi listina o temeljnih pravicah in svoboščinah. Zaradi tega EU počasi pridobiva tudi značaj močnejše politične tvorbe, kar še dodatno utrjuje položaj posameznika nasproti javni oblasti. S tega vidika so pomembne tudi spremembe nekaterih drugih določb Evropske pogodbe (npr. čl. 255), ki posameznikom dajejo pravico do dostopa do aktov Evropske unije, kot tudi spremembe v poglavju o zaščiti potrošnikov, ki posamezniku prav tako jamči pravico do informiranosti, izobraževanja in do samoorganizacije za zaščito lastnih interesov.

Ne glede na povedano pa je preuranjeno trditi, da Evropa povsem prevzema ameriški model in koncept upravnega prava. Vplivi so sicer očitni, kljub temu pa ostajajo pomembne razlike. Z opisanimi spremembami se dejansko krepi položaj institucij, ki niso najbolj značilne za evropsko državno upravo. Tu mislim predvsem na neodvisne agencije in komisije pa tudi na naraščajoči pomen sodstva pri nadzoru ne samo zakonitosti, ampak tudi primernosti sprejetih upravnih odločitev. Primerjava evropskega in ameriškega sodstva pri nadzoru uprave jasno pokaže, da je ameriško sodstvo tu še vedno bistveno močnejše in bolj agresivno kot evropsko. Pravice posameznika v Evropi sicer postajajo pomembnejše, so pa še vedno bistveno manj poudarjene kot v anglosaškem upravnem pravu. Evropska državna uprava tako doživlja pomembne in korenite spremembe, vendar jih prilagaja svojim, evropskim, značilnostim in posebnostim. Zato so ocene o konvergenci med anglosaškim in evropskim upravnim pravom preuranjene in tvegane.

4. Zaključek: trdoživost evropskega modela

Evropska pravila, globalizacija in drugi trendi v svetu zelo pomembno vplivajo na strukturo in način delovanja državne uprave. Vpliv mednarodnih pravil, politik, dogovorov, praks na državno upravo izrazito narašča. Vendar v nasprotju z zagovorniki teze o konvergenci različnih ureditev, do katere naj bi pripeljala globalizacija, dejstva kažejo drugačno podobo. Pomembna ugotovitev je predvsem, da vsi ti

trendi ne pomenijo odprave razlik med nacionalnimi državnimi upravami. Različne države sicer sledijo splošnim trendom, uporabljajo podobne metode reforme državne uprave, vendar rezultati kljub temu ostajajo različni. Nekateri splošni trendi so kot načela navzoči praktično v vseh državah, vendar jih vlade uresničujejo na različne načine. Ne glede na premike v smeri splošnih trendov med državami ostajajo pomembne razlike. Kot opozarja Vogel, še vedno lahko govorimo o različnih nacionalnih slogih oziroma modelih regulacije. Načela, usmeritve, ideologije, ki so sicer sprejete globalno, morajo biti implementirane v določenem lokalnem okolju. Zaradi tega so vedno določene z značilnostmi nacionalne politične kulture, delitvijo političnega prostora, specifičnostmi pravne tradicije itd. Na takšno pogojenost institucij z lokalnimi dejavniki opozarja tudi historični institucionalizem, ki poudarja pomen konteksta, zgodovine, politike in drugih dejavnikov na razvoj institucij. Te nikoli ne nastajajo v vakuumu. Zaradi tega je problematična Majonejeva teza o nastajanju novega modela regulatorne države. Majone sicer pravilno opiše številne skupne značilnosti evropskih držav, ki nastajajo kot posledica globalizacije in evropeizacije državnih uprav, vendar prehitro sklepa, da to že pomeni opustitev prejšnjega modela in nastanek novega. Bolj točna ocena bi bila, da se model intervencijske države prepleta z nekaterimi sestavinami novega načina regulacije, nikakor pa ne, da nov model v celoti prevzema vlogo starega. Državna uprava ostaja tesno povezana z nacionalnim kontekstom, v katerem deluje, zato je težko pričakovati, da bi lahko evropska integracija in globalizacija to značilnost v celoti odpravili ali spremenili.

Bojan Bugarič, rojen leta 1965, docent na Pravni fakulteti v Ljubljani. Po diplomu na Univerzi v Ljubljani nadaljeval študij na EUI, Firenze (1992), UCLA Law School (magisterij), University of Wisconsin (doktorat), Harvard University. Od leta 1998 do leta 2000 gostujoči profesor na UCLA Law School, 2001 gostujoči profesor na Univerzi v Trentu, Italija. Od leta 2000 do 2004 državni sekretar MNZ, RS. V letu 2005 gostujoči profesor na UCLA Law School.

Literatura

- Berger, S. Dore, R. (1996): National Diversity and Global Capitalism. Cornell University Press, Ithaca.
- Bugarič, B. (1995): Ustavno sodstvo in (ali) parlamentarna demokracija: o doktrinah pravnega interesa in političnih vprašanj, Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, LV, 43-66.
- Dicey, A. (1915): Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Liberty Fund, Indianapolis.
- Garrett, G. (1998): Partisan Politics in the Global Economy. Cambridge University Press, Cambridge.

Bojan Bugarič
Evropsko upravno pravo: trendi in izzivi

- Harlow, C. (1998): *European Administrative Law and the Global Challenge*, v Craig, Paul, deBurca, Grainne, ur., *The Evolution of EU Law*. Oxford University Press, Oxford.
- Hirst, P., Thompson, G. (1999): *Globalization in Question*. Polity Press, Cambridge.
- Hodge, G. (1996): *Increasing Government Efficiency by Contracting Out Functions: An International Review of Performance Evidence*, paper.
- John, P. (2001): *Local Governance in Western Europe*. Sage Publications.
- Parker, D. (1999): *Privatization in the European Union: A Critical Assessment of its Development, Rationale and Consequences*, *Economic and Industrial Democracy*, vol.20, str. 9-38.
- Pollitt, C. (2003): *Decentralisation. A central concept in contemporary public management*, EGPA, Oeiras, Portugal, 3-6/09/2003.
- Kamarck, E. (2000): *Globalization and Public Administration Reform*, v Nye, Joseph, Donahue, John, ur., *Governance in a Globalizing World*. Brookings Institution Press, Washington.
- Kagan, R. (2003): *Adversarial Legalism, The American Way of Law*. Harvard University Press, Cambridge.
- Majone, G. (1997): *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*. *Journal of Public Policy*, 17, 2, str. 139-167.
- Streeck, W. (1994): *Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?* *European Law Journal*, 1,1, str. 31-59.
- Stewart, R. (1975): *The Reformation of American Administrative Law*, *Harvard Law Review*, 88, 8.
- Schwartz, B. (1991): *Administrative Law*, 3rd Edition. Little Brown and Company, Boston.
- Šturm, L. (1998): *Vežanost uprave na zakon*, *Javna uprava*, 1, 34, str. 7-33.
- Thatcher, M., Stone Sweet, A. (2002): *The Politics of Delegation: Non-Majoritarian Institutions in Europe*. *West European Politics (special issue)*, 25, 1, str. 1-220.
- Vogel, D. (1986): *National Styles of Regulation*. Cornell University Press, Ithaca.
- Vogel, S. (1996): *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reforms in Advanced Industrial Countries*. Cornell University Press, Ithaca.
- Wilson, J. Q. (1989): *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. Basic Books.
- Wright, V. (1994): *Reshaping the State: The Implications for Public Administration*. *West European Politics*, 17, 3, str. 102-129.
- Ziller, J. (2001): *European Models of Government: Towards a Patchwork with Missing Pieces*. *Parliamentary Affairs*, 54, str. 102-119.

SUMMARY

European Administrative Law: Trends and Challenges

According to a widely shared view, globalization represents a new "invisible hand" that has been radically changing the relationships between international markets, national economies, and regulatory (legal) institutions and rules supervising both international and domestic markets. In an increasingly globalized and interdependent world, national economies are under strong pressure to adopt the best available economic and political institutions. Their potential failure to adjust to these new demands of global markets would perpetuate if not accelerate their loss of international competitiveness. For example, rigid and inefficient (scelortic) economic and political institutions are usually blamed for weak economic performance of many European economies. More particularly, the European welfare state, known for its generous and extensive legal protection of rights of unemployed workers and pensioners is blamed for its negative effect on the economic performance of many European economies. Again, deregulation, privatization, and reduction of benefits are perceived as a right solution for overburdened and scelortic European welfare states. On the other hand, the American model of regulatory state is then juxtaposed as an example of a more efficient and superior economic and political design. Moreover, after the collapse of the communist regimes, other third world nationalist experiments, and after the recent crisis of East Asian "tigers", "the regulatory state" is arguably the only game in town, i.e. the only available alternative in the world today. In short, superiority of more liberal market economies (LMEs), particularly those of the US economy, over coordinated (organized) market economies (CMEs) should therefore necessitate a profound change of inefficient European legal institutions. Because of that, Europe has a very limited range of options. It can either emulate more efficient US legal institutions or stick with its current inefficient legal arrangements. This view of globalization is called a strong convergence thesis.

Increasing openness of trade for goods, services and capital does not change only economic and political institutions. Legal regimes are an essential part of any well-functioning national economy. Not surprisingly, they too come under the pressure of global markets: in order to become competitive in an integrating world economy, national economies have to change not only their economic policy and political institutions but also their respective legal regimes.

What are the consequences of these changes for comparative law? An old view, portraying civil law and common law legal traditions as utterly different, if not incompatible, has given way to a new generation of scholarship, which sees more similarities and fewer differences, and which talks about convergence of these two legal traditions. These scholars argue that there is a deep and elective affinity between the quality of the US legal system and the superior economic performance of the American economy. Some European scholars have recently argued that Europe is moving from its traditional model of "interventionist" administrative state to the US model of regulatory state emphasizing depoliticized and procedural rule making by independent agencies and judicial tribunals. The regulatory state represents a model of regulation where state interventionism, public ownership of utilities and strategic industries give way to private initiative. Markets and not states are seen as a solution. Privatization and deregulation of those public firms and industries is offered as a model for reform. According to this view, globalization means nothing less than almost complete convergence of legal regimes toward a single set of the available legal institutions best, which means, by and large, the Americanization of European administrative law. In short, the superiority of liberal market economies (LMEs), particularly of the US economy, over coordinated (more regulated) market economies (CMEs) should accordingly also necessitate a profound change of inefficient European legal institutions. As a result of all these changes and pressures, Europe has a very limited range of options. It can either emulate more efficient US legal institutions or stick with its current inefficient legal arrangements. The conclusion is pretty obvious: in order to compete with "the regulatory state", Europe has to shed many of its traditional legal rules and replace them with more efficient rules that can be borrowed from the US legal system.

Is convergence the only available path? Are there really no other choices? Does globalization really "produce" or "cause" the convergence among various legal regimes? Is its impact on economic and legal institutions as straightforward as argued by the proponents of the strong convergence thesis? How do international and domestic economic and legal institutions interact in a global economy? And last but not least, what is the role of legal rules and institutions in this story? We use the example of administrative law. In contrast with other approaches, our approach avoids potential dangers of oversimplification which are likely if we focus only on one field or one part of law. Here we follow a recent theoretical work by Peter Hall and others, who argue that modern market economies are organized around certain basic principles and practices which represent distinct types of what they call "varieties of

capitalism" (LME, CME), they are bundled, and they cluster internally on several dimensions. Different types of regulatory regime states correspond to different types of market economies.

The conclusion is that although we witness a dramatic convergence of administrative models on a symbolic level, there is much more divergence in a real world. Administrative law is still strongly bound by national politics, legal institutions and other cultural factors.

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

UDK: UDK: 35.077.3

Polona Kovač

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

polona.kovac@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Občevanje med organi in strankami postaja v sodobnem upravnem postopku vse pomembnejše, ker operacionalizira temeljni načeli varstva pravic strank in zaslišanja stranke. Razvija se elektronsko poslovanje, ki poudarja večje možnosti za stranke in upravne organe zlasti v smislu večje dostopnosti in ekonomičnosti. Prispevek podrobno obravnava institute jezika, vlog, vabil, zapisnikov, pravice do pregleda dokumentov (spisa) in vročanja. Pri tem so izpostavljena temeljna pravila, upravna in sodna praksa ter še sveže novosti obsežnejše novele slovenskega Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/04) z začetkom uporabe 1. 1. 2005. Tematika je predstavljena zaokroženo tudi z vidika uporabe pravil o občevanju v drugih javnopravnih zadevah in možnostih uveljavljanja pravnih sredstev, če se določbe o občevanju med organi in strankami kršijo.

Ključne besede: upravni postopek, modernizacija, občevanje, komuniciranje, jezik, vloge, vabila, zapisnik, pregled dokumentov/spisa, vročanje, elektronsko poslovanje, ZUP, novela.

1. Uvod

Upravni postopek je splet institutov, ki urejajo način uveljavljanja materialnih pravic strank in hkratno varstvo javnega interesa. Posamezna vprašanja, ki določajo izvajanje procesnih dejanj, izhajajo iz temeljnih načel splošnega upravnega postopka, ki so minimalni procesni standardi za vsa upravna področja in povezujejo vrsto posebnih upravnih postopkov. Med temi načeli je najpomembnejše ustavno načelo zakonitosti. *Če postopek ni voden pravilno, je končni upravni akt izpodbojen zaradi formalne nezakonitosti.* Schuppert (2000, str. 788–793) navaja upravni postopek kot instrument pravne države in demokracije, posebej v povezavi z varstvom ustavnih pravic. Načelo zakonitosti dopolnjujejo še druga, za namen tega prispevka izpostavljene načeli varstva pravic strank in javne koristi ter zaslišanja (participacije) strank.

Upravni postopek je kljub politični nevtralnosti *predmet stalnega spreminjanja*, saj se mora upravno poslovanje prilagajati sodobnim družbenim trendom. Osnovni

skelet slovenske ureditve temelji na avstro-ogrskem izročilu in delitvi na splošni in posebne upravne postopke. Pri vodenju sodobnih upravnih postopkov je treba na tem temelju upoštevati v praksi Evropskega sodišča za človekove pravice¹ in Sodišča Evropskih skupnosti izoblikovana načela, kot so zakonitost, pravica do zaslišanja, predvidljivost in zanesljivost, nepristranskost, odločanje v razumnem roku, dostop do podatkov v lastnih zadevah, sorazmernost, učinkovitost, odprtost in jasnost, sodni nadzor nad upravo ipd. Kljub konceptualni nespornosti veljavne zakonodaje o splošnem upravnem postopku, temeljni predpis je Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04: v nadaljevanju: ZUP), se ta danes dopolnjuje. Pri tem *ne prihaja do sprememb v zasnovi postopka kot celote niti samih institutov* (Jerovšek, 2003, str. 108), temveč gre za pretežno redakcijske in tehnične spremembe ter dopolnitve. Modernizacija slovenskega splošnega upravnega postopka sledi razvojnemu bistvu upravnega postopka, ki izhaja iz omejitve absolutistične oblasti, zato je treba *v dvomu posamezne določbe gledati v korist posameznikov*. Tej ideji zakonodajalec sledi, ko prenaša breme pridobivanja podatkov s strank na upravne organe, uvaja upravno overovitev, stremi k večji učinkovitosti postopka z delno odpravo krajevne pristojnosti in prenosom izvršb odločb nosilcev javnih pooblastil na njih same, dodaja možnosti in hkrati odvzema poti uveljavljanja pravnih koristi stranskih udeležencev, uvaja sodobne načine komunikacije in se preusmerja od izključno arbitrarnega odločanja k servisu in svetovanju. Primeroma nanizane in druge usmeritve operacionalizira zadnja, tretja novela veljavnega ZUP, objavljena julija 2004 v Uradnem listu RS, št. 73/04 za začetkom uporabe 1. 1. 2005 (v nadaljevanju: ZUP-C).

Ko govorimo o upravnem postopku, se moramo zavedati, da ta ne velja le za upravne enote, morda še občinske organe in ministrstva, temveč morajo v skladu z njegovimi pravili ravnati vsi organi državne uprave in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ko odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih fizičnih in pravnih oseb z upravnega področja (1. člen ZUP). Pri slednjih velja poudariti, da se njihov nabor veča, kakor se država (in občina) odloča za delegacijo svojih pristojnosti. S tem se oži jedro klasične države uprave in širi funkcionalni upravni sistem. Nadalje je pomembno dejstvo, da slovenski ZUP (z veljavnostjo od leta 2000) v 4. členu uvaja smiselno uporabo pravil upravnega postopka za ne-upravne organe, ko ti v javnopravnih zadevah odločajo o pravicah in dolžnostih posameznikov oz. organizacij in ta področja niso urejena s posebnim postopkom. ZUP morajo poznati zaposleni v javnih agencijah, javnih zavodih, zbornicah,

¹ Leta 1977 je Svet Evrope izdal resolucijo o zaščiti posameznikov v zvezi z akti upravnih oblasti (*Resolution No. 77 (31) on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities*), ki jo je kasneje nadgradil, izhajajoč iz kritične mase konkretnih obravnavanih primerov pred ESČP. Za kontekst razumevanja in samo prakso je pomemben 6. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950), ki govori o poštenem postopku.

policiji, na univerzi in drugih nosilcih javnih pooblastil ter izvajalcih javnih služb, od leta 2005 tudi v prekrškovnih organih². Pri tem ostaja odprto, kaj pomeni »smiselna« – ali kot določajo nekateri področni zakoni, npr. zakon o trgu vrednostnih papirjev, »primerna« – uporaba ZUP, saj pušča določeno mero negotovosti o tem, katere določbe ZUP se uporabljajo, sploh če upoštevamo sodelovanje med posameznimi instituti. Breznik pravi (2001, str. 45), da pomeni smiselno »le in kolikor je mogoče in smotrno«.

Pri posodabljanju splošnega upravnega postopka ni zadosti skrbeti za normativne spremembe, temveč glede na nedoslednosti v praksi najprej za pravilno implementacijo. Slednje naj bi zagotovili prek stalnega usposabljanja in učinkovitega nadzora.

2. Definicija, načela in trendi občevanja med organi in strankami

2.1 Kaj pomeni občevanje med organi in strankami

Občevanje³ med organi in strankami pomeni v jeziku ZUP formalno komunikacijo z določenimi *pravnimi učinki*. *Pomen komuniciranja na relaciji uprava-stranke narašča* upošteva splošna načela sodobne uprave, predvsem usmerjenost k strankam, učinkovitost in odprtost. V mejah javnega interesa se uveljavlja partnerski odnos uprave do njenih odjemalcev pri odpravi nepotrebnih postopkov, lažjemu uveljavljanju pravic ter sodobnemu in stranki prilagojenemu komuniciranju. Pri komuniciranju torej upoštevamo tako njegovo formalno plat kot neformalne razsežnosti v smislu uporabniku prijazne uprave.

Občevanje med organi in strankami vključuje po ZUP več institutov. V ožjem smislu se kot oblike občevanja štejejo vloge, vabila, zapisniki in uveljavljanje pravice do pregleda, prepisa in preslikave dokumentov (spisa) ter obvestil o poteku postopka (63.-68. člen), v širšem govorimo poleg navedenega še o uporabi jezika v postopku (62. člen) in o vročanju (83.–98. člen).

2 Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 7/03, 86/04, ZP-1) z začetkom uporabe 1. 1. 2005 uvaja *smiselno uporabo ZUP* v hitrem prekrškovnem postopku, če zakon ne določa drugače glede pristojnosti, izločitve uradne osebe, zastopanja, rokov in narokov, jezika v postopku, vlog, vabil, zapisnikov, pravice do pregleda spisa, vročanja in odločbe (58. člen); pri nekaterih institutih (npr. vročanje plačilnega naloga) pa ZP-1 odreja celo na *subsidiarno rabo ZUP*.

3 Termin »občevanje« nekateri pojmujejo kot arhaičen in ga nadomeščajo z izrazom »komuniciranje«. Drugi postopkovni zakoni (o pravnem postopku, o izvršbi in zavarovanju itd.) tega termina kot naziva poglavja ali zbirnega izraza za več procesnih institutov sploh ne poznajo in govore le o vlogah, vročanju itd., enako zakon o upravnem sporu.

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

Posredno se na občevanje pravzaprav bolj ali manj nanašajo tudi vsi *drugi procesni instituti*, saj je upravni postopek splet neločljivo povezanih elementov, ki vplivajo drug na drugega. Tako je s komuniciranjem tesno povezano vprašanje pristojnosti, zlasti personalne, saj stranke občutijo neposredno občevanje z organi, ko govorijo oz. pišejo uradnim osebam. ZUP ima glede *uradnih oseb* dokaj stroge določbe. Loči uradne osebe, ki postopke vodijo, torej opravljajo posamezna procesna dejanja, in uradne osebe, ki odločajo, torej izdajajo odločbe in sklepe, ki postopke končajo. Pri tem imajo nekatere uradne osebe, zlasti predstojnik in inšpektor, zakonsko pooblastilo, druge ga dobijo od predstojnika. Posebej je treba poudariti, da pri tem igrajo vlogo ne samo zakonska merila, torej stopnja in vrsta izobrazbe ter opravljen strokovni izpit iz upravnega postopka, temveč tudi zaupanje, ki ga predstojnik čuti oz. nakloni podrejenemu. Pri presoji, komu podeliti pooblastilo za odločanje in katere vrste ter obsega bo, naj bi poleg formalnih pogojev odločala sposobnost posameznikovega komuniciranja, tako s strankami kot s sodelavci. Nadalje naj izpostavimo, da predstojniki nimajo avtomatičnega pooblastila tako za odločanje kot za vodenje postopka, saj lahko neposredno postopek izvajajo le, če izpolnjujejo pogoje (28.–32. člen, gl. zlasti četrti odstavek 30. člena in 32. člen).

Z občevanjem so povezana še druga vprašanja: *zastopanje strank, roki in naroki, stroški, razpolaganje z zahtevkom, dokazovanje itd.* Steska (1936, str. 41–2) določbe o rokih in redu v upravnem postopku umešča neposredno v poglavje o občevanju med upravnimi oblastmi in strankami, ob bok vlogam, vabilom, zapisnikom, vpogledovanju spisov in vročanju. Občevanje se na specifičen način izrazi ustno – na *ustni obravnavi*, ki je obvezna ob zaslišanju prič in izvedencev, ogledu in sodelovanju strank z nasprotnimi interesi (154. člen), a tudi sicer priporočljiva. V praksi je pri vodenju ustnih obravnav opaziti nedoslednosti zlasti pri ne/sposobnosti menedžiranja dogodka. Štriker (2003) navaja, da je upravna inšpekcija na podlagi razgovorov z uradnimi osebami ugotovila pomanjkanje izkušenj in usposobljenosti ter tiho bojazen vodenja večjih obravnav v lokalnem okolju. Ne smemo pozabiti, da bi morala uradna oseba, ki postopek oz. ustno obravnavo vodi, biti gospodar dogajanja, saj navsezadnje deluje v javnem interesu. Pri izvajanju ugotovitvenih postopkov se ob preferiranju skrajšanega postopka namesto posebnega krši ob načelu zaslišanja še pravila materialne resnice, saj je po ZUP dopustno odločiti z verjetnostjo samo v zakonsko določenih izjemah. Z vidika praktične uporabe ZUP naj izpostavimo le še nastanek pravnih posledic dejanskih upravnih aktov, vezan na *trenutke dokončnosti, izvršljivosti in pravnomočnosti*, ki zopet predpostavljajo nujno komunikacijo med organom in stranko, pravno formalno prek vročanja, dejansko s predhodnim sodelovanjem stranke v postopku in v izjemnih primerih prek instituta ustne odločbe.

Specifike posameznih upravnih področij ureja tudi *področna zakonodaja*, med splošnimi predpisi je treba za popolno obravnavo poznati zakonodajo s področij

taks, varstva osebnih in tajnih podatkov, dostopa do informacij javnega značaja, elektronskega poslovanja, elektronskega podpisa ipd. Določena vprašanja podrobneje urejajo *izvedbeni predpisi*. Med njimi se na institute občevanja med organi in strankami nanašajo Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Uradni list RS, št. 22/01, 81/03), Uredba o pridobivanju in posredovanju podatkov med organi javne uprave za potrebe upravnih postopkov (Uradni list RS, št. 38/02, 129/03), Navodilo o obliki ovojnice za obvezno osebno vročanje v splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 11/02). Uporabljajo se nekateri drugi predpisi, ki izvirajo iz podlag vzporednih ZUP: Uredba o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v organih državne uprave (Uradni list RS, št. 21/01, 54/02, 31/03, 18/04) in Uredba o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom (Uradni list RS, št. 91/01). Vse te uredbe ter rešitev dodatnih vprašanj (npr. glede odmere stroškov in elektronskega poslovanja) naj bi po ZUP-C nadomestila oz. konsistentno strnila v enoten predpis nova *uredba o upravnem poslovanju* kot analogen akt sodnemu redu.

2.2 Načela, ki se nanašajo neposredno na občevanje med organi in strankami

ZUP-C pri spreminjanju in dopolnjevanju veljavne ureditve daje velik poudarek *ekonomičnosti postopka in lažjemu uveljavljanju pravic strank*. S to dikcijo neposredno poudarja pomen načel upravnih postopkov, pri čemer so nekatera razvojno bolj izpostavljena, nekateri jih poimenujejo kar »trendovska«, tako usmerjenost uprave k uporabnikom, učinkovitost in uspešnost, odprtost. *Klasična načela upravnega prava in načela delovanja sodobne uprave* se torej povezujejo v nadgradnji, ki jo sestavlja naslednji nabor: delitev oblasti, zakonitost, enakost pred zakonom, sorazmernost, odprtost in transparentnost, pravna varnost, pravice državljanov zahtevati upravno storitev, pravica do dobrega upravljanja, uspešnost in učinkovitost, etičnost itd⁴.

Slovenska ustava večino izmed omenjenih načel jasno zapoveduje že sama, nekaj jih dodatno operacionalizira, tj. specifično poudarja ZUP. *ZUP našteva devet temeljnih načel*, to so zakonitost, varstvo pravic strank in javnega interesa, materialna resnica, zaslišanje stranke, prosta presoja dokazov, dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic, samostojnost pri odločanju, pravica pritožbe, ekonomičnost

⁴ V tem okviru velja omeniti še nekatera načela Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02): zakonitost, strokovnost, častno ravnanje, omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril, zaupnost, odgovornost za rezultate (7.–13. člen), za uradnike še politična nevtralnost in nepristranskost (28. člen) ter načelo odprtosti do javnosti (32. člen), vendar se nobeno načelo ne nanaša izključno na občevanje v upravnem postopku, zato tu niso podrobna obdelana.

postopka. Za samo občevanje veljajo vsa načela, vendar bi izvedbeno izpostavili varstvo pravic strank, zaslišanje stranke in ekonomičnost. Temeljnim se pridružujejo *posebna načela*, ki so aktualna v posameznih fazah postopka – za ugotovitveni in dokazni postopek ustnost in pisnost, razpravno in preiskovalno načelo, neposrednost in posrednost, koncentracija ter javnost in tajnost (Androjna, 1992, str. 137–140).

Pri *varstvu pravic strank* velja prednost javne koristi pred individualno, vendar zakon poudarja omejenost posegov v sfero zasebnega le, kolikor je to izrecno dopustno. Drugi in četrti odstavek 7. člena ZUP nadalje opredeljujeta *pomoč neuki stranki*, vendar po mnenju nekaterih omejujeta to pomoč na svetovanje v zvezi s postopkovnimi in ne materialnimi pravicami – v odvisnosti od strankinega zahtevka, torej vsebine njene vloge⁵. Med *postopkovne pravice* sodi (več Androjna, 1992, str. 43–4) vlaganje vlog ustno na zapisnik, napotitev stranke k pristojnemu organu, dopolnitev vloge, navajanje (novih) dejstev, predlaganje dokazov in dokazil ter njihovo izpodbijanje in uveljavljanje pravnih sredstev (pritožb, ugovorov, izrednih pravnih sredstev, vrnitve v prejšnje stanje), iz česar sledi, da sta načeli varstva pravic strank in zaslišanja stranke izjemno povezani. Stranko je treba pri komuniciranju v obliki vabil in drugače opozarjati na posledice njenega ravnanja in pasivnosti (npr. posledice motnje reda, ne/opravičen izostanek, ne/dopolnitev nepopolne vloge, ne/prijava stroškov), kar se najbolj očitno izrazi v pouku o pravnem sredstvu pri odločbi in sklepu. Drugi, kamor sodi večina sodne prakse v upravnem sporu, zagovarjajo širše tolmačenje pomoči neuki strani, torej informiranje tako o procesnih kot materialnih pravicah⁶. širša tolmačenja so v praksi, sploh na prvostopenjskih organih, sprejeta z manj razumevanja, ker pomenijo v skrajni posledici izvajanje odvetniške funkcije, kar prispeva k izpodbojnosti odločb. Zlasti je treba biti pazljiv pri zahtevkih, ki niso jasni ali popolni; v dvomu se mora od stranke zahtevati dopolnitev vloge v smislu izjasnitve, katero materialno pravico zasleduje⁷. V zvezi z ZUP-C se načelo pomoči neuki stranki še bolj poudarja, npr. glede večje dolžne skrbnosti uradnih oseb pri sprejemanju ustnih izjav na zapisnik z vidika popolnosti vloge ali glede upravnih overitev po 1. 1. 2005, ki bodo po eni strani pospešile postopek, če je v njem potrebna overovljena kopija listine ali podpis, hkrati pa bo treba stranke opozarjati na omejen domet veljavnosti teh overitev le za potrebe upravnih postopkov.

Pravica do *zaslišanja* (8. člen) sodi po razumevanju evropskih dokumentov (SIGMA, 2003) v interpretacijo načela zakonitosti, kar izraža njegov velik pomen. Pravila o zaslišanju stranke naj bi bilo obvezna *na vseh stopnjah* (Ribičič, 2004, str. 222–3),

⁵ Sodba VS RS U 1176/94-6 z dne 24. 10. 1996.

⁶ Sklep VS RS VIII Ips 101/96 z dne 11. 2. 1997 ali Sodba VS RS U 625/92-6 z dne 15. 4. 1993.

⁷ Sodba VS RS U 291/95-4 z dne 11. 6. 1997.

čprav sodna praksa poudarja predvsem pritožbeno instanco⁸. Načelo zaslišanja je sporno pri praktičnem izvajanju upravnih postopkov, ker ga nekateri upravni delavci razumejo kot *dolžnost stranke, da sodeluje*, tudi v postopkih na njeno zahtevo. Temu ni tako, se pa strankina neodzivnost ustrezno upošteva pri odločitvi – možen je konkludenten umik zahtevka v zvezi s predhodnim vprašanjem (tretji odstavek 151. člena) ali neupravičenim izostankom z ustne obravnave (tretji odstavek 161. člena). Sodna praksa ugotavlja, da je upravni organ izpolnil svojo dolžnost, ko je prizadete osebe vabil na ustno obravnavo, da zavarujejo svoje interese; če te možnosti niso izkoristili, gre za stvar njihove odločitve, in ne za napako v postopku⁹. Druga skrajna interpretacija strankam ne ugovarja možnosti sodelovanja, vendar ne upošteva, da *je upravni organ strankam dolžan vseskozi le to zagotavljati, torej vzpostaviti in vzdrževati formalne komunikacijske kanale*. Natančna je določba o obveznosti razpisa naroka za ustno obravnavo, kar pomeni aktivno delovanje uradnih oseb (102. člen). Nadalje pomeni načelo zaslišanja za stranke pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka, navajati dejstva, izpodbijati pravilnost navedb drugih, dopolnjevati in pojasnjevati svoja stališča, izjavljati se o vseh okoliščinah in dejstvih, navedenih v ugotovitvenem postopku in potrebnih za odločitev, sodelovati pri izvedbi dokazov, postavljati vprašanja drugim strankam, pričam in izvedencem, se seznaniti z uspehom dokazovanja še pred izdajo odločbe, zahtevati ustno obravnavo, če ta ni obvezna, še pred ustno obravnavo pregledati bistvene dokumente, predlagati in podati mnenje o predvidenem izvedencu, izjaviti se o izvedenih dokazih, pregledovati dokumente (spise), podati nova dejstva in dokaze itd. (Androjna, 1992, str. 27). Načelo zaslišanja je po ZUP omejeno v skrajšanem ugotovitvenem in pritožbenem postopku (tretji odstavek 144. člena, prvi odstavek 244. člena), v področni zakonodaji (izvajanje inšpekcijskega nadzora) in v izvršbi, kjer ni nikjer izrecne zaveze, da se zavezanca seznanja s predlogom za izvršbo¹⁰. Upoštevati moramo namreč dejstvo, da ima zaslišanje stranke v upravnem postopku drugačno vrednost kot v pravdnem (Androjna, 1992, str. 27–8), saj ne gre za dokazovanje¹¹, temveč za izraz omejitve nadrejenosti organa in javnega interesa. Uresničevanje načela zaslišanja stranke je v zakonu zavarovano tudi z dolžnostjo organa, da skrbi, da so v postopku *udeležene vse osebe*, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko vplivala odločba (44. člen, Breznik, 2001, str. 73). Gre za stranske udeležence, tj.

⁸ Odločba Ustavnega sodišča Up-455/01 v povezavi z Up-58/95 se sklicuje na prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, ki se zadovolji s tem, da je sodno varstvo zagotovljeno le na eni, pritožbeni instanci (npr. pred senatom za prekrške zoper odločitve carinarnic). Ribičič (2004: 222–3) ugotavlja, da je slovenska ustavna ureditev strožja in bi Ustavno sodišče RS moralo slediti našim standardom, ne pa se sklicevati na ESčP kot kreatorja le minimalne ravni varstva pravic.

⁹ Sodba VS RS U 692/94-12 z dne 7. 3. 1996.

¹⁰ Sodba VS RS U 170/92-8 z dne 7. 1. 1993.

¹¹ Temu po ZUP služi izjava stranke (188. člen), ki je z zaslišanjem ne smemo zamenjevati.

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

osebe, ki izkažejo pravni interes – na področni zakon oprto osebno pravico ali pravno korist. V zvezi z določanjem kroga stranskih udeležencev je v praksi opaziti precejšnjo pasivnost upravnih organov, saj bodisi ne ugotavljajo, kdo vse bi lahko bil vključen, bodisi sledijo navedbam vložnika brez preverjanja upravičenosti interesa dejanskih domnevnih stranskih udeležencev¹². Tako ravnanje ima pozitiven učinek na dolžino postopka, a le kratkoročno, če ne pride do pritožbe ali drugega pravnega sredstva s strani spregledanih oseb. Načelo zaslišanja stranke torej upravni organi spoštujejo, če vsem strankam in osebam z enakimi postopkovnimi pravicami *zagotovijo navzočnost pri izvajanju procesnih dejanj, osebno ali prek zastopnikov, vmes pa omogočijo pisno in ustno komunikacijo v najširšem pomenu besede, na ustni obravnavi in izven nje, pisno in ustno*.

Zanimivo je še načelo *dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic*, ki za razliko od drugih prvenstveno zavezuje stranke in je celo sankcionirano z možnostjo obnove postopka (peta točka 260. člena), omejitvijo možnosti vložitve pritožbe za stranskega udeleženca (deveta točka 260. člena v povezavi z 229. členom), selekcijskim navajanjem novih dejstev in dokazov (tretji odstavek 238. člena) in plačilom stroškov (tretji odstavek 113. člena). To načelo je bilo oblikovano pri slovenskem ZUP kot novo iz praktičnih potreb, saj so bile aktivne stranke (vložniki) nemalokrat šikanirane s strani stranskih udeležencev, ki so z vlaganjem pravnih sredstev omejevali trenutek izvršljivosti dovoljenja, ki ga je stranka želela. Problem predmetnih situacij je težko dokazno breme, kdaj se dejansko varuje svoj pravni interes, kdaj pa gre za nagajivost sosedu. V tej smeri trend nadaljuje ZUP-C, saj pravice stranskih udeležencev omejuje v korist aktivne stranke že z dokazovanjem pravnega interesa in aktivno udeležbo na povabilo kot pogojem uveljavljanja pravnih sredstev.

Ekonomičnost oz. učinkovitost postopka (14. člen) je že po ZUP podrejena pravilni in zakoniti odločbi, torej predpostavlja nadrejenost zakonitosti, materialne resnice ter varstva pravic strank in javne koristi. To bi morali upoštevati tudi področni zakoni, ko sicer skladno s subsidiarno rabo ZUP (3. člen) drugače urejajo posamezna postopkovna vprašanja in na račun pospešitve postopka nemalokrat poslabšajo strankin položaj, kar bi bilo po strogem testu sorazmernosti verjetno ustavno sporno (Pirnat, 2000, str. 1399–1400). V občevanju med organi in strankami se ekonomičnost izraža na več načinov, ki vsi stremijo k racionalizaciji, *čimprejšnjemu zaključku postopka in čim manj nastalim stroškom*. ZUP v tem smislu podaja upravnim organom možnosti:

- pravne pomoči (33.–34. člen);
- skrajšanega ugotovitvenega postopka (144. člen);

12 Primer: če področni zakon daje status stranskega udeleženca lastniku zemljišča, je treba preveriti zemljiško knjižno stanje lastništva te parcele, ne pa pritegniti nekoga, ki na tej parceli (slučajno) dejansko živi.

- pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc (139. člen) in od drugih organov in oseb (140. člen),
- skupnega predstavnika (52. člen);
- vročanja in poslovanja po pooblaščenju (53., 88.–89. člen);
- združitve postopka (130.–132. člen),
- alterniranja dokaznih sredstev¹³ (164.–206. člen);
- prisilne privedbe stranke in priče (73. člen) idr.

Na tej točki velja omeniti pravilo *odločanja v razumnem roku*, ki je po ZUP določen na en ali dva meseca (222. člen), vendar v praksi vse prevečkrat prekorajen. Odškodninska odgovornost države se bo v dejanskih primerih presojala ne po zakonskem roku, ki je določen mehanično, niti po dejanski obremenitvi odločevalcev, temveč v odvisnosti od zahtevnosti posameznega primera in ravnanja vseh udeležencev (organov odločanja, aktivnih in nasprotnih strank). Država je lahko obsojena, če v svojem pravnem sistemu nima učinkovitega pravnega sredstva za primere kršitev pravice do sojenja/odločanja v razumnem roku, več Ribičič (2004, str. 218–221). ZUP-C stremi k večji ekonomičnosti postopka z omejevanjem stranskih udeležencev proti strankam, odpravo krajevne pristojnosti pri skrajšanih ugotovitvenih postopkih, kjer obstajajo informatizirane baze podatkov, uvedbo pravne pomoči ministrstvom zunaj njihovega sedeža, zastopanju (stranka mora imeti pooblaščenca z bivališčem v Sloveniji, če sama ne živi tu oz. ne more osebno sodelovati v postopku), pri izvršbah odločb in sklepov nosilcev javnih pooblastil in z vzpostavitvijo pravnih temeljev za *elektronsko poslovanje v upravi in z upravo*.

Temeljna načela upravnih postopkov so torej minimalni procesni standardi v vseh delih postopkov, ki se nanašajo neposredno na komuniciranje med organi in strankami. Ne gre jih pojmovati samo kot omejitvene dejavnike, temveč kot *razlagalna pravila* v mejnih situacijah, ki naj se z vidika komunikacije praviloma razrešijo v korist strank. Uradne osebe bi morale glede na trende spreminjanja zakonodaje in njene interpretacije v evropskem okviru svoja ravnanja preusmeriti v bolj dejavno in enakopravno poslovanje s strankami.

¹³ Izvajati je treba le tista dokazila, ki so potrebna. V sodbi VS RS U 2354/97-9 z dne 10. 11. 1999 je sodišče ugotovilo, da organ ni ravnal v skladu z načelom ekonomičnosti, ker je ob ugotovitvi neizpolnitve enega izmed kumulativnih pogojev (za sprejem v državljanstvo) še naprej izvajal dokaze o drugih pogojih. Pri možnosti več dokazil izberemo bolj verodostojna, cenejša in hitrejša. Pri tem ni mogoče podati vnaprejšnje sodbe, da bo npr. listina ustreznejša od priče, zato se uradna oseba odloča v vsakem primeru posebej. V praksi je največkrat problem z izvedenci, zlasti ob nasprotnih mnenjih, kjer naj poudarimo dolžnost uradne osebe, da izvedene in zbrane dokaze pač pretehta po načelu proste presoje dokazov in sprejme odgovornost za odločitev.

2.3 E-poslovanje v upravnih postopkih

Dejstvo je, da elektronsko poslovanje prispeva k dostopnosti podatkov in storitev ter hitrosti in stroškom njihovega posredovanja in obdelave. Ob tem je treba zagotoviti varnost z omejitvijo dostopa nepooblaščenim in onemogočenjem potvorbe podatkov.

Elektronsko poslovanje v upravnih postopkih prihaja do izraza tako pri vlogah kot vmesnem komuniciranju med postopkom in končno pri vročanju. *Podlaga* za dosedanje oblike je bila že dana z Zakonom o elektronskem poslovanju in podpisu iz leta 2000 (Uradni list RS, št. 98/04-UPB) ter ZUP. Konkretno so bile z ZUP določene možnosti:

- pošiljanja vlog po elektronskem mediju (četrti odstavek 63. člena), če: ni drugače predpisano in (kumulativno) in 2. – pri organu obstajajo tehnične možnosti sprejema take vloge;
- dokazovanja z e-listinami in podatki iz e-baz (tretji odstavek 169. člena, drugi odstavek 173. člena, 178. člen);
- e-vročanja (tretji odstavek 83. člena) in
- e-odločbe (tretji odstavek 210. člena in tretji odstavek 216. člena).

V praksi do silne izrabe teh možnosti ni prišlo iz več razlogov, med njimi zaradi dolgotrajnega nepriznavanja zasebnih digitalnih potrdil o elektronskem podpisu v namene upravnega poslovanja in nepogostnosti postopkov, v katerih sodelujejo državljani kot stranke (s tem povezana smiselnost npr. nakupa optičnega čitalnika zaradi podaje le ene vloge na nekaj let). Kljub temu sta bila izpeljana vrsta konkretnih akcij in vključevanje posameznih organov v razvoj e-poslovanja nasploh¹⁴. Izvedena je bila analiza postopkov za namene izdelave referenčnega modela splošnega upravnega postopka. Vpeljana je bila možnost e-vlog za izdajo potrdil iz matičnih knjig, ki so postala sicer skoraj nepotrebna zaradi dopolnjenega 139. člena z novelo ZUP iz junija 2002, vendar so v času ponudbe pomenila preboj (Kričej, 2002, str. 73). Pličanič (2002, str. 26–7) meni, da je za uspešno oblikovanje e-uprave nujen sistematičen in organiziran pristop v obliki sprejema splošne strategije in vzporednega sistemskega *zakona o e-upravi*. Ta zakon naj bi obsegal sklope o vsebinski opredelitvi upravnih storitev, organizacijski strukturi, spodbudah in olajšavah, načinu financiranja opremljanja, varstvu uporabnikov in plačilnih mehanizmih. Menim, da tak pristop ne bi prinesel dodatne vrednosti z vidika pospešitve e-upravnih postopkov, temveč bi kvečjemu odprl dodatne dileme morebitne neusklajenosti med več sistemskimi zakoni.

¹⁴ V tem pogledu so prednjačile nekatere občine, ki (so) se vključujejo (vključevale) tudi v mednarodne projekte, med prvimi Nova Gorica, Velenje, Celje (npr. projekt AIDA, *Advanced Iterative Digital Administration*).

Uspešnost e-poslovanja se celovito meri glede na več dejavnikov, zlasti sta to:

- ciljna skupina uporabnikov (državljeni, gospodarska podjetja, zaposleni v upravi, uprava sama¹⁵) in
- stopnja e-poslovanja, od informiranja in enosmernih interakcij do dvosmernih interakcij in transakcij.

Za slovensko upravo velja enaka ocena kot za večino evropskih – na področju sodelovanja z državljani je dokaj uspešna, saj se razvija in ponuja čedalje več interaktivnih storitev, medtem ko storitve za gospodarstvo kljub večji potrebi teh subjektov ostajajo na nivoju enosmernih interakcij. Naj poudarimo še ugotovitev Evropske komisije (2003), ki pravi, da bi moralo biti merilo presoje uspešnosti nacionalnega e-poslovanja v upravi izbor res bistvenih storitev, ki se informatizirajo, in ne toliko le njihovo število. Med prve bi za področje upravnega postopka sodilo poslovanje z davčno in carinsko upravo, kamor sodi tako vlaganje e-vlog, pridobivanje in posredovanje podatkov kot preverjanje zatrjevanih dejstev na podlagi e-listin ter izdaja in vročanje odločb v e-obliki.

Pri elektronskem poslovanju se (lahko) pojavlja več nejasnosti. Prvo ureja že veljavni ZUP (tretji odstavek 67. člena), ko pokriva situacijo *vprašljive identitete pošiljatelja* elektronske (ali telefonične) vloge. Organ lahko zahteva od domnevne stranke pisno potrditev vloge, sicer se šteje, da vloga sploh ni bila vložena. O tem se ne izda noben akt, torej take odločitve ni možno izpodbijati. Največji problem, ki predstavlja zavoro za nadaljnji množični razvoj e-upravnih postopkov, je *varnost* poslovanja, ki naj bi bila zagotovljena s spoštovanjem zahtev po avtentifikaciji vpletenih, zaupnosti, integriteti in verodostojnosti podatkov ter pravni dokazljivosti prenosa (osebe, vsebina, čas). Nekateri imajo zadržke glede uvajanja e-poslovanja v upravne postopke zaradi *odpiranja uprave poslovnim ponudnikom*, češ da naj bi ti omajali varstvo javnega interesa zaradi lastnih pridobitnih namenov. Taka možnost se namreč odpira pri vlaganju e-vlog prek oseb, ki opravljajo posredovanje vlog kot svojo dejavnost. Menim, da argument sam po sebi ni brezpredmeten, vendar bi po preučitvi mehanizmov preprečevanja nedovoljenih vplivov in zlorabe uprava določene dejavnosti ali faze postopka morala postopoma prenašati v zasebni sektor, kakor je že sedaj možno za vročanje.

Največ sprememb je v smeri e-poslovanja pri vodenju upravnih postopkov na splošno pričakovati pri vlogah in vročanju. Tako ZUP-C nadaljuje dosedanja prizadevanja. Projekti v zadnjih letih so za stranke pomenili dejanski napredek, saj se je poenostavilo, standardiziralo in informatiziralo kar nekaj vlog, od marca 2003 je bil

¹⁵ Znana je uporaba kratic G2C – *government to citizens* (uprava in državljani), G2B – *government to business* (uprava in gospodarstvo), G2E – *government to employees* (uprava in njeni zaposleni), G2G – *government to government* (poslovanje med organizacijami znotraj uprave kot sistema). Nekateri namesto črke G uporabljajo A kot *administration*.

vzpostavljen portal upravnih enot, breme pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc se je z novelo ZUP 2002 preneslo s strank na organe javne uprave, od februarja 2003 je možno plačevati takse tudi s karticami. K e-poslovanju v upravnih postopkih naj bi največ pripomogel v letu 2005 vzpostavljen *informacijski sistem za sprejemanje, obveščanje in vročanje*, delujoč prek identifikacijskih števil k posameznih vlogam/postopkom ali EMŠO vložnika kot dela vloge. Nadalje je dan zakonski nastavek za *videokonferenčno obravnavo* (154. člen). Še več elektronskega poslovanja pa se uvaja pri posameznih ali skupinah posebnih upravnih postopkov (npr. davčni in carinski postopki).

3. Podrobneje o posameznih procesnih institutih – poglavitna pravila, praksa in novosti ZUP-C

3.1 Jezik v postopku

Po jugoslovanski zakonodaji je bila uporaba jezika temeljno načelo (Androjna, 1992, str. 44–5), ne le pravno pravilo, ker je oblast skušala poudariti pomen političnega sožitja več narodov in jezikov. ZUP pri določbah o jeziku (62. člen) v celoti povzema ustavna določila, enako zakon o državni upravi in zakon o javnih uslužbencih, pri čemer se ti členi uporabljajo tako za pisna kot ustna sporočila in akte, tako organov kot strank in njihovih zastopnikov. Vse določbe, ki veljajo za stranko, se uporabljajo za stranskega udeleženca in osebo, ki želi pregledati dokumente (spis).

Danes je nesporno, da je uradni jezik pri nas *slovenščina*. Na območjih občin, kjer živijo pripadniki avtohtonih narodnostnih manjšin, je uradni jezik dodatno *italijanščina ali madžarščina*. Te občine, skupaj osem, so od leta 1995 oz. 1998 v skladu s 64. členom Ustave RS, zakonom o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij ter občinskimi statuti navedenih občin naslednje:

- za italijansko manjšino: Mestna občina Koper, Izola, Piran in
- za madžarsko manjšino: Lendava, Dobrovnik, Hodoš, Moravske Toplice, Šalovci.

Število in konkretne občine se lahko spreminjajo, npr. pred osamosvojitvijo Slovenije je imela tak status za madžarsko narodno skupnost občina Murska Sobota, od sedanjih pa le Lendava (Androjna, 1992, str. 44). Italijanščino oz. madžarščino morajo upoštevati tudi organi, ki na območju navedenih občin niso teritorialno organizirani. Pri uporabi italijanščine in madžarščine je pravica pripadnikov manjšin, da med postopkom menjajo uporabo maternega in slovenskega jezika, in to celotno pravno pot, še v morebitnem postopku ustavne pritožbe, vendar gre za podajanje vloge, ne poslovanje v celoti. Praktično to pomeni, da bo stroške prevajanja

kril proračun, saj velika večina uradnih oseb na institucijah s sedežem v Ljubljani za razliko od prvostopenjskih organov ne zna teh jezikov. Zakon o državni upravi dodatno določa, da se izda drugostopenjska odločba v italijanščini ali madžarščini, če je bil v tem jeziku voden prvostopenjski postopek (tretji odstavek 4. člena). Pravica pripadnikov narodnih manjšin ni nad pravico pripadnikov večinskega naroda, saj v takem primeru postopek poteka *dvojezično* že, če druge stranke niso zahtevale postopka v jeziku narodne skupnosti, torej ob njihovi pasivnosti (tretji odstavek 62. člena ZUP).

Spoštovanje določb o slovenščini kot uradnem jeziku je strogo, saj se *vloga v tujem jeziku obravnava kot nepopolna*. Enako velja za dokazni postopek, ko gre za listine, ki vsebujejo le malo besedila, pretežno številke, rojstni list ali račun za nakup avtomobila; v teh in drugih primerih je prevod te listine pravno in stroškovno breme vložnika ali predlagatelja zadevnega dokaza.

Ko gre za uporabo znakovnega jezika in *sporazumevanje z invalidnimi* osebami, imajo te pravico spremljati postopek po tolmaču na stroške proračuna, o čemer jih mora uradna oseb poučiti (sedmi odstavek 62. člena). Isto pravico imajo *osebe, ki ne znajo uradnega jezika/ov*, ne glede na status državljanstva ali tujca, vendar je breme stroškov tolmača včasih na njihovi strani, kakor določi posebni zakon (npr. prosilci za azil).

Uporaba jezika je zanimiva v luči polnopravnega članstva Slovenije v EU. V zvezi s tem se postavlja vprašanje, *ali lahko nastopajo pred slovenskimi* upravnimi organi državljani EU oz. drugih držav članic EU *v svojih uradnih jezikih*, enako velja za zastopnike, predvsem tuje odvetnike. Odgovor je *nikalen* (drugače lahko vsak hip določi za konkretno področje kaka uredba Sveta EU), seveda pa se lahko *vsi jeziki kot enakopravni uporabljajo pred institucijami EU*. Posebnosti so možne po *področni zakonodaji*. Novi Zakon o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 54/04, 57/04; uporabljati se začne večinoma s 1. 1. 2005) uvaja za slovensko davčno upravo pristojnost prisilnih izterjav po izvršljivih naslovih organov drugih držav članic (131. člen). V teh primerih velja posebna ureditev, da morata biti zaprosilo in vsa dokumentacija prevedeni v slovenščino, razen če se pristojni organ odpove prevodu, kar je po zakonu (tretji odstavek 203. člena) možno izjemoma, če gre za enostavno zadevo in če organ oceni, da mu prevod ni potreben. Kot izraz načela varstva pravic strank je pomembna določba, da odpoved prevodu ne posega v strankine pravice o uporabi jezika v postopku.

3.2 Vloge

Vloge so kakršnakoli *sporočila (in dejanja) stranke organu*. Posebej pomembna vloga je *zahtev*, ko gre za postopke na zahtevo strank, saj je taka vloga dejavnik sprožitve postopka in se od trenutka njene popolnosti šteje rok za odločitev o zadevi.

Med druge vloge sodijo (Androjna, 1992, str. 90–3) *predlogi* (za vrnitev v prejšnje stanje, obnovo postopka), *prošnje* (za podaljšanje roka, oprostitev stroškov), *pritožbe in drugo*, po posebni zakonodaji ugovori (v davčnem postopku), prijave (v inšpekcijskih postopkih)... *Vloga se presoja po vsebini, ne nazivu* – ta kot napačen nima pravnih posledic (lat. *Falsa nominatio non nocet*). Vsebina kaže na cilj, ki ga zasleduje vložnik z vlogo.

Za vse vloge so določene minimalne potrebne *sestavine* za njihovo obravnavo, za nekatere (pritožba, predlog za vrnitev v prejšnje stanje) še dodatne, kar natančno izpeljujejo ZUP in vrsta področnih zakonov. Pri sestavinah vloge, najbolj opazno v zvezi s prilogami k zahtevku, velja poudariti v praksi žal precej neizvajane določbe 66. in 139. člena ZUP, ki ne glede na področne predpise bremenijo za *pridobivanje podatkov iz uradnih evidenc*, ki so potrebni za odločitev v zadevi, organe same in ne stranke, razen če te izrecno izjavijo drugače, če ne gre za davčno tajnost ali če se po ZUP-C nanašajo na rasno in drugo poreklo, politična, verska in druga prepričanja, pripadnost sindikatu, spolno vedenje, kazenske obsodbe ter zdravstvene podatke. ZUP-C dodaja sedanjim sestavinam še uradno dodeljeno identifikacijsko številko in oznako stranke, če je to potrebno zaradi samodejne enolične identifikacije stranke ali pridobivanje podatkov iz uradnih evidenc, kar se izvede samodejno znotraj upravnega informacijskega sistema.

ZUP nadalje določa, kako ravnati z vlogo, za katero organ ni pristojen (64.–65. člen), kar v praksi ne povzroča večjih težav. Drugače je s časom prejema. Od leta 2001 čas prejema vlog natančno ureja vladna uredba o uradnih urah. Razlikuje podajo ustnih vlog in sprejem pisnih, telefoničnih in elektronskih sporočil. V tem smislu uredba omejuje dikcijo ZUP, ki v 64. členu pravi, da se vloga lahko vložijo vsak delavnik med delovnim časom. To je dopustno, saj ZUP daje možnost omejitve za vloge, ki niso neodložljive ali vezane na rok. Problemi se pojavljajo za posamezne stranke in skupine strank, katerih običajni delavnik ne omogoča urejanja upravnih zadev zunaj njihovega rednega delovnega časa, zato je hvalevredno noveliranje uredbe v smeri raztega popoldanskih uradnih ur v večjih središčih. V ruralnem okolju je praksa pogosto ravno obratna in je krajevno običajno z upravo poslovati v zgodnih jutranjih urah, zato pretirano poenotenje ni vsem v korist. Še bolj bi se morala razširiti časovna in lokacijska dostopnost uprave prek e-vlog, kar skuša udejanjiti že ZUP-C, ki spreminja sedanji 64. člen tako, da se lahko vloga izroči vsak delavnik med poslovnim časom (skupaj praviloma 40 ur na teden), po elektronski poti pa ves čas.

Neredko se zgodi, da upravni organi spregledajo neobstoj procesnih predpostavk (129. člen) in vzamejo v reševanje zahtevo v zadevi, ki sploh ni upravna ali o kateri je bilo že pravnomočno odločeno. Te situacije deloma rešujejo izredna pravna sredstva. Odločba je nična, če ne gre za upravno zadevo (prva točka prvega odstavka 279. člena), ali se odpravi po nadzorstveni pravici, če gre za drugi primer (druga točka prvega odstavka 274. člena), a le če je bila upravna zadeva rešena drugače.

Iz navedenega je razvidno, da je treba biti pri pregledu procesnih predpostavk v praksi zelo pazljiv.

Če je vloga nepopolna, je treba zahtevati dopolnitev in se je ne sme takoj zavreči ali preprosto odvreči. To pravilo sodi po praksi Ustavnega sodišča med temelje pravne države. Pri zahtevi za dopolnitev, ki jo je treba poslati v treh dneh od prvotne vloge, po ZUP-C v petih (delovnih) dneh, ZUP terja (67. člen):

- navedbo manjkajočega;
- rok za dopolnitev in
- opozorilo na posledice strankinega neupoštevanja navodil, tj. zavrženje vloge.

V praksi se pojavlja več dilem, denimo, glede *roka za dopolnitev*. Ta je v diskreciji uradne osebe in ga določi glede na okoliščine konkretnega primera; lahko ga na strankino prošnjo, ki mora biti vložena pred potekom prvotnega roka, s sklepom podaljša. Vloga ni nepopolna, če ni plačana *taksa*, čeprav se take vloge osebno sploh ne sme sprejeti. Če pride po pošti, taksni zakon določa, enako sodna praksa, da se v postopkih na zahtevo stranke odločbe pač ne vroči do njenega plačila, v ostalih in tudi prvih primerih se izda taksni opomin in vodi morebitna izvršba. V povezavi s tematiko prispevka je vprašanje *neobstoja pooblastila* pooblaščenca, ki je vložil vlogo ali opravil določeno dejanje v imenu in za račun stranke. Naknadno predloženo pooblastilo lahko po sodni praksi¹⁶ učinkuje za nazaj; pri vlaganju zahtevkov pomanjkanje pooblastila ni razlog za zavrženje vloge zaradi nepopolnosti (drugače, če je bila stranka pozvana k dopolnitvi). ZUP-C pravi, da se pisni *poziv za dopolnitev vloge* pošlje z osebnim vročanjem, saj gre za pisanje, po katerega prejemu začne teči rok (87. člen).

Enako kot nepopolna vloga se obravnava *nerazumljiva vloga* – organ ne sme predpostavljati vsebine vloge, sicer gre za bistveno kršitev pravil postopka¹⁷; enako ni dopustno prejudiciranje uveljavljajoče se pravne podlage, če zakon daje več možnosti¹⁸. Če stranka dopolni vlogo, ZUP določa (drugi odstavek 67. člena), da se šteje, da je bila vložena takrat, ko je popolna, a to velja le za rok izdaje odločbe, ne za varstvo materialnih pravic, katerih uveljavljanje je ob kasnejši dopolnitvi zajamčeno že od dneva vložitve prvotne vloge. V povezavi z omenjenimi vprašanji je problem *izgubljene ali uničene vloge*, kjer je v jugoslovanski praksi obstajal celo

¹⁶ Sodba VS RS 967/92-5 z dne 16. 9. 1993.

¹⁷ Sodba VS RS U 1665/93 z dne 4. 10. 1995.

¹⁸ Sodba VS RS U 1343/93-4 z dne 1. 9. 1994: »Vloga za pridobitev državljanstva ni jasna in iz nje ni mogoče sklepati, na kateri pravni temelj jo opira tožnik... ali po izredni naturalizaciji ali po rodu... Tožena stranka tožnika ni pozvala, da naj vlogo dopolni oziroma popravi, pa tudi sama mu vloge ni pomagala popraviti. Zaradi tega iz vloge ni mogoče ugotoviti, v kateri smeri izvajati dokazni postopek in na katero pravno podlago opreti odločitev...«.

institut obnovitve vloge, če je bila ta po področni zakonodaji vezana na rok. Pri vlogah, ki na rok niso vezane, se naknadno vsebina obnovi z ustreznim zapisom. Teh situacij ne smemo enačiti s primeri, ko je iz ravnanja stranke slutiti, da je nameravala vložiti vlogo, a je ni¹⁹. Zanimiv je primer vloge, podane na temelju zakona o denacionalizaciji, ko je bil še v postopku priprave in je po uveljavitvi določil omejen rok za vlaganje zahtev, te pa vložnik ni naknadno (ponovno) vložil. Sodišče je presodilo²⁰, da se taka vloga šteje za vloženo na dan uveljavitve zakona, če je popolna, sicer je treba vložnika pozvati k dopolnitvi.

Vloge se podajo *pisno ali ustno na zapisnik* (drugi odstavek 63. člena). Pri slednjem načinu je nujno upoštevati pravila o vlogah in zapisnikih hkrati. Uradne osebe si pomagajo s standardiziranimi obrazci vlog, ki – razen če so predpisani – ne bi smeli biti za stranko zavezujoči. Nekateri strokovnjaki zagovarjajo stališče, da je pri sprejemu vloge na zapisnik uradna oseba skorajda strankin odvetnik, kar je v praksi izjemno problematično in lahko kasneje v postopku izpodbojno. Po drugi strani ustne vloge ni moč sprejeti v nekaj sekundah. Štriker (2003) pravi: »... *Govorimo o sprejemu stranke, s katero se uradna oseba pogovarja in si zanjo vzame potreben čas...*«. ZUP-C pri tem uvaja strožje obveznosti za organe in več možnosti za stranke. Stranka bo lahko po novem vložila vlogo tudi *na nepredpisanih obrazcih*. Slednje bo pomenilo za upravne organe razbremenitev pri pisanju zapisnikov o podaji ustne vloge, vendar ne bodo smeli zahtevati dopolnitve tako podane vloge – ta se bo štela za popolno in začel bo teči rok za odločitev o zadevi. Nadalje ZUP-C podaja možnost vlaganja nekaterih vlog, katerih seznam in način identifikacije strank lahko določi vlada z uredbo, *po telefonu ali elektronsko brez digitalnega potrdila o elektronskem podpisu*. Ta novost se sicer zdi glede na koncept ZUP in možnosti zlorab zlasti glede identitete in prekluzivnih rokov kar preveč liberalna, čeprav se organi v primeru dvoma o identiteti in vsebini ravna po splošnih določbah ZUP in zakon določa omejitve tovrstnih vlog z uredbo.

Več pravnih strokovnjakov (npr. Lukan Lapornik, 2004, str. 17–8) vidi niz morebitnih težav tudi pri delovanju *informacijskega sistema za sprejemanje, obveščanje in vročanje*, z letom 2005 v polnem zagonu, predvsem pri razpoznavanju elementov, ki naj bi pravilno določili stvarno in krajevno *pristojnost*. Delovanje sistema je res odvisno od natančnosti vnosa ustreznih parametrov, vendar obstaja realna skrb, da jih glede na laičnost vlog ne bo mogoče podrobno zajeti. Kaj bo s tako nedoločeni vlogami, ali se bodo izgubile in koliko časa bo izgubljenega že v začetku ter kaj to pomeni z vidika teka rokov, so še nerešena vprašanja (možno je, denimo,

¹⁹ Podobno sodba VS SRS U 136/82-5 z dne 24. 6. 1982: »Če je stranka ustno zahtevala priznanje določene pravice pri pristojnem upravnem organu in zaradi pouka, da do pravice ni upravičena, ni vztrajala pri zahtevi, naj bo njena vloga vzeta na zapisnik, potem se ne more šteti, da je zahtevo vložila.«.

²⁰ Sodba VS RS U 1691/95 z dne 17. 11. 1999.

denimo, da bo nerazporejene vloge posredovala dalje pristojnim organom posebna ad hoc komisija). Mimogrede: uradne osebe v praksi premalo uporabljajo določbe o *redu* v postopku, kar pride v poštev pri vlogah, ko so te *nedostojne in žaljive* (tretji odstavek 111. člena). Sankcije, ki se izrečejo s sklepom, zoper katerega je možna posebna nesuspendivna pritožba (drugi odstavek 112. člena), bi imele ne samo specialni, temveč tudi splošni preventivni učinek, ki naj bi sčasoma vodil v večje spoštovanje uprave v javnosti.

3.3 Vabila

Vabila ZUP ureja v členih 70–73. *Ne sme* se vabiti ljudi samo zato, da bi se jim vročilo pisanja ali sporočilo nekaj, kar se lahko stori bolj ekonomično na drugačen način (prvi odstavek 70. člena). Vabiti se sme *praviloma*, ne pa izključno, na naslov stalnega bivališča ali sedeža pravne osebe in ne ob praznikih in ponoči²¹, vendar kraj, čas in način vabljenja ne vplivajo na dolžnost vabljenega, da se odzove²². Rimljani so temu rekli: »*Si in ius vocat, ito!*« – če si pozvan na sodišče (upravni organ ali drug tribunal), pojdi; moraš iti! Prav tako na to dolžnost ne vpliva, koga se vabi. Vabilo ni konkretni upravni akt, nanj se *ni mogoče pritožiti*, čeprav je dovoljena zahteva po dopolnitvi nepopolnega vabila.

Glede sestavnih delov vabila se vse premalokrat izrablja priložnost stranko in druge vabljene *opozoriti*, da jim ni treba priti osebno, da lahko podajo pisno izjavo ali pošljejo pooblaščenca, da naj kakšno listino ali dodatno pričo prinesejo/pripeljejo s seboj ipd. Trud pri natančnem vabilu bi se obrestoval pri večji učinkovitosti za vse udeležence postopka. Ugotovitve iz prakse glede pozivov za dopolnitev nepopolne vloge lahko v veliki meri uporabimo pri vabilih, gl. način vročanja. Praktiki obratno opozarjajo, da je to eden večjih pragmatičnih napak ZUP, ko je treba pri eno- ali dvomesečnem roku za odločitev opraviti vsaj eno ustno obravnavo, pa se vabilo vroča obvezno osebno z upoštevanjem vsaj 7-dnevnega prejema vabila pred sklicem naroka (drugi odstavek 102. člena). Če stranka ali drug vabljeni vabila ne prevzame, to hitro vodi v molk organa, saj so ponavadi težave še pri vročanju, ki naj bi prav tako zapadlo znotraj enega/dveh mesecev. V postopkih vabljenja bo izostanek po ZUP-C možno opravičiti le ob *predložitvi dokazila* opravičenega izostanka, da bi postopek ne trajal po nepotrebnem več kot sicer.

21 Androjna (1992: 96) opozarja, da je termin »ponoči« dejansko vprašanje, odvisno od kraja in letnega časa, ki razen pri področnih specifikah pomeni čas od mraka do zore.

22 Sodba VS RS U 579/92-6 z dne 26. 5. 1993: »... V inšpekcijskem postopku je ... inšpektor upravičen povabiti vsakogar, čigar navzočnost je v postopku potrebna... Tožnik se moti, če meni, da se ni bil dolžan odzvati vabilu, naj se zgleda pri ... inšpektorju ... samo zaradi tega, ker mu je bilo vabilo poslano osebno na naslov stanovanja ...«.

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

V praksi je sporna nekritična uporaba in napovedi vseh možnih *sankcij* od plačila stroškov, denarne kazni do prisilne privedbe. Sporna je prisilna privedba strank v postopkih na njihovo zahtevo ali stranskih udeležencev. Tak represiven pristop ni potreben, saj ZUP stranko kaznuje z drugačnimi posledicami, kot je domneva umika zahtevka (tretji odstavek 161. člena). Posebej je kritična praksa nekaterih nosilcev javnih pooblastil, ki ne/namerno pozabijo v vabilo vstaviti *opozorilo na posledice neopravičenega izostanka* (prvi odstavek 71. člena), ki jih potem ni mogoče izreči in se postopek zavlačuje in draži na škodo drugih udeležencev in javnega interesa.

Prav tako ni zaznati prizadevanj uradnih oseb, da bi uresničevale prvi odstavek 72. člena, ki pravi, da mora organ pri vabljenju gledati na to, da povabi tistega, katerega navzočnost je potrebna, za *tak čas, ko bo najmanj oviran* pri opravljanju svojega rednega dela. Po drugi strani *ni primerna praksa, da se stranke vabi na pretirano prijazen način*, saj ima vabilo v upravnem postopku vendar značaj poziva.

3.4 Zapisnik

Pri zapisniku je treba določbe ZUP (74.–81. člen) tolmačiti v smislu spoštovanja *načela formalnosti*, saj gre v končni posledici za *javne listine*. Zanje velja domneva resničnosti vsebine in obrnjeno dokazno breme spodbijanja navedb, pri čemer pa zapisnik dokazuje samo izjavo in ne njene verodostojnosti, razen če je bil glede le-te izvajan poseben ugotovitveni in dokazni postopek. Zapisnik je treba pisati *o vseh pomembnejših stvareh*, izrecno pri podaji ustne vloge na zapisnik, ustni obravnavi, ogledu, zaslišanju, poravnavi, o posvetovanju in glasovanju kolegijskega organa itd. Steska (1936, str. 36) in Valenčič (1993, str. 48–50) razlikujeta zapisnike o:

- »službenem poslovanju«, tj. posameznih dejanjih v postopku in
- ustnih izjavah udeležencev v postopku.

Izpostavljata potrebo po obličnosti in natančnosti. ZUP-C določa, da se zapisnik ne piše o notranjem delu organa. V zapisnik pa je treba zapisati vse izvedene in uporabljene dokaze. Alternativni *uradni zaznamek* naj bi bil rezerviran za res manj pomembne zapise, kamor vsekakor ne sodi podaja ustne pritožbe (primer iz prakse). Po ZUP-C je uradni zaznamek še poenostavljen, če je zaveden v okviru upravnega informacijskega sistema, mora pa zapisovalec poleg podpisa in datuma navesti še kraj zapisa oz. dogodka.

Za zapisnike je značilno, da jih v določenih postopkih *področna zakonodaja določa posebej*, tako pri inšpekcijskem nadzoru ali v davčnih zadevah. Ne glede na to je treba pri vseh zapisnikih, kot ugotavlja upravna inšpekcija, več pozornosti nameniti *izčrpnosti in natančnosti, nenazadnje čitljivosti*, saj je zapisnik instrument kasnejšega dokazovanja dejstev in poteka postopka, lahko več let ali desetletij po

njegovem zapisu. V zvezi s čitljivostjo naj še opozorimo na določbe 77. člena, po katerih se v zapisniku ne sme nič izbrisati, temveč kvečjemu prečrtati, a tako, da ostane prvotno besedilo vidno.

Zapisnik se piše ali na kraju samem narekuje v *elektronski nosilec zvoka* (79. člen; gre za diktafon, magnetofon ali kamero), vendar ga je po novem treba v takem primeru v najkasneje osmih dneh prepisati z možnostjo ugovora udeležencev dejanja v nadaljnjih osmih dneh. Iz predlagane dikcije je razviden poudarek, da pri izdaji pisne oblike zapisnika ob predhodnem beleženju z elektronskimi nosilci zvoka ne gre za »zapisnik«, temveč le »prepis zapisnika«. Zapisnik je lahko »zapisan« prek ustrezne naprave in ne le klasično na papirju. Ni upravičeno stališče udeležencev v postopku, če je bil zapisnik *pravilno sklenjen* (prebran, dana možnost ugovora in dopolnitev ter podpisan), da naj bi jim za zagotovitev načela zaslišanja stranke organ poslal na dom še prepis zapisnika²³, razen če poseben zakon ne določa drugače. V takem primeru lahko upravičenci koristijo pravico do pregleda ter fotokopiranja spisa in njegovih delov na lastne stroške.

3.5 Pregled dokumentov (spisa)

Pregled dokumentov in njihov prepis ter kopiranje (82. člen) so izrazi načel varstva pravic strank in zaslišanja, torej v končni posledici same zakonitosti. Namen je stranko seznaniti s podlagami za odločitev, kar je omogočeno tudi (morebitnim) stranskim udeležencem in se ne sme omejevati z nalaganjem nesorazmernih *stroškov* kopiranja. V dokumente lahko vpogledajo pristojni državni in občinski organi ter zahtevajo potrebne podatke, enako odvetniki po 10. členu zakona o odvetništvu, če podatke potrebujejo za opravljanje odvetniškega poklica v posamični zadevi. ZUP-C omogoča vpogled prek novega upravnega informacijskega sistema. Iz te pravice je izvzet vpogled v zapisnik o posvetovanju in glasovanju, uradna poročila in osnutke odločb, medtem ko se veljavna izjema *zaupnih* dokumentov z ZUP-C, upošteva dolgoletno sodno prakso, odpravlja, če so bili te listine ali podatki uporabljeni kot temelj za odločitev.

ZUP-C ves 82. člen spreminja tako, da razširja njegov domet že z naslovom instituta, ki naj bi se *po novem glasil* »Pregled dokumentov, obvestila o poteku postopka in dostop do informacij javnega značaja«. Ko omenjamo dostop do informacij javnega značaja, naj izpostavimo morebitno nasprotje med ZUP in Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/03; v nadaljevanju: ZDIJZ), saj prvi zakon možnosti pridobivanja podatkov veže na izkazan *pravni interes*, medtem ko drugi kot pravilo uvaja odprtost na temelju *dejanskega interesa* (upošteva zakonsko izvzete izjeme, značilno varstvo osebnih podatkov ali izvedba

²³ Sodba VS RS U 218/96-10 z dne 9. 10. 1997.

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

upravnega postopka, 7. člen). Izhodišče ZDIJZ je namreč, da prosilcu svoje zahteve po informaciji javnega značaja ni treba obrazložiti (tretji odstavek 17. člena). Mes-toma zaznavno neskladje med ZDIJZ in ZUP je naravno, saj vsak zakon izhaja iz drugih ciljev, a zna v mejnih primerih povzročiti težave pri interpretaciji. To skuša ZUP-C rešiti z izrecno referenco na ZDIJZ. Odnos med ZUP in ZDIJZ je še intenziviran, ker *ZDIJZ določa subsidiarno rabo ZUP* pri ravnanju s pisnimi zahtevami (drugi odstavek 15. člena) in v pritožbenem postopku (četrti odstavek 27. člena).

Praktično se je izkazalo za problematično ravnanje nekaterih upravnih organov, ko dovoljujejo vpogled v dokumente osebam, ki jim kasneje ne priznajo *statusa stranskega udeleženca*, saj gre v obeh primerih za pogoj obstoja pravnega interesa za zadevo. Te odstopne bi bilo lažje obvladovati, če bi upravni organi dosledno *izdajali sklepe* o vpogledih ali zavrnitvah vpogleda, čeprav je pisni sklep obvezen le ob negativni odločitvi zaradi pravice do posebne pritožbe (sedmi odstavek 82. člena).

Del iste pravice je zahteva po prejemanju *obvestil* o teku postopka, kar lahko terjajo vsi z izkazanim pravnim interesom, po novem ožje – *le stranke in prizadeti državni organi*. ZUP-C dodaja jasno dolžnost organov, da stranke obvestijo v 15 dneh, če je izvrševanje predpisa zadržano s strani Ustavnega sodišča, kar hkrati pomeni prekinitev postopka in mirovanje rokov za izdajo odločbe (153. in 222. člen).

Vlada RS je že marca 2001 sprejela *uredbo o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami*, ki temelji na ZUP in zavezuje državno upravo, organe lokalnih skupnosti in nosilce javnih pooblastil. Ta uredba je v reformi slovenske uprave pomemben mejnik, saj pomeni kodifikacijo minimalnih standardov kakovosti, ki jo je uprava dolžna zagotavljati svojim uporabnikom. Uredba v določenem delu razširja pravico do pregleda dokumentov po ZUP. Prvo pravilo uredbe je (3. člen), da *mora uprava zagotavljati strankam splošne informacije* o upravnih storitvah na razumljiv način in v obliki osebne posredovanja, pisnih brošur ali prek spleta. Splošne informacije so informacije o načinu poslovanja organa javne uprave pri odločanju o upravnih zadevah in izdajanju potrdil, pojasnila v zvezi z uresničevanjem pravic, obveznosti in pravnih koristi fizičnih in pravnih oseb ter pojasnila v zvezi z drugimi upravnimi storitvami. Splošne informacije se ne nanašajo na potek oziroma stanje konkretnega upravnega ali drugega postopka. Glede informacij o upravnih postopkih na zahtevo stranke je uredba še natančnejša, saj določa strukturiranje informacij *po življenjskih položajih* (struktura je skladna z obstoječim portalom upravnih enot²⁴). Tu je pomembna določba, da je organ javne uprave dolžan zagotoviti splošno informacijo vsakomur ne glede na obstoječ oziroma izkazan pravni interes, s čimer je uredba z uveljavitvijo novele avgusta 2003 dalje rešila zgoraj podano nasprotje med splošno informacijo in konkretnim upravnim postopkom. Nadalje uredba v poglavju o pregledovanju, prepisovanju in preslikovanju dokumentov upravne zadeve vendarle sledi določbi ZUP o vezanosti upravičenja do vpogleda in

²⁴ Na državnem portalu E-uprava, naslov <http://upravneenote.gov.si>.

prepisa na izkazan pravni interes. Posebno pozornost moramo nameniti dejstvu obilice informacij v sodobnem svetu, kar z vidika selektivnosti in individualne obravnave posameznika daje težo načelu posredovanja informacij »na razumljiv način«. Uredba določa posebne instrumente za zagotavljanje odzivnosti, od knjige oziroma nabiralnika pripomb in pohval do letnih postopkov ugotavljanja zadovoljstva strank (15.–16. člen), kjer se cilji uredbe in ZDIJZ ujemajo. Normativno uredbi po zadnji noveli ni kaj očitati, treba pa si je samokritično naliti čistega vina in pregledati, koliko in kateri organi javne uprave navedene in druge določbe res izvajajo.

3.6 Vročanje²⁵

V veliki večini primerov vročitev sledi fazi sprejema meritorne odločitve. Prenos uradnih upravnih dokumentov od organa k stranki je *nujna sestavina v komunikaciji* med izvršilno vejo oblasti na eni strani ter posamezniki in pravnimi osebami na drugi; dosledno spoštovanje določb ZUP o vročanju je pogoj za uveljavitev načela zakonitosti, načela varstva pravic strank in varstva javnih koristi, načela zaslišanja stranke ter načela pravice do pritožbe (Kavčič, 2002, str. 8). Vročitev pomeni *nastanek pravnih posledic, predvsem tek (prekluzivnih) rokov* v upravnem postopku. Dokler upravni akt ni vročen stranki, ne povzroči nobenega pravnega učinka; odločilno je pravno in dejansko stanje ob vročitvi odločbe stranki, ne pa dan inšpekcijskega pregleda, zaslišanja stranke ali izdelave odločbe²⁶. ZUP-C jasno poudari, da je *odločba izdana z vročitvijo²⁷*. Vročanje je bilo predmet korenitih sprememb že ob novem slovenskem ZUP 1999²⁸, danes se v konceptu ne spreminja.

25 Star izraz za vročanje je »dostavljanje«, za vročitev »dostava«, za vročilnico »dostavnica« (Steska, 1936: 37-42).

26 Sodba VS SRS U 166/82-5 z dne 3. 6. 1982.

27 Prim. Androjna (1992: 103): »... Odločba, ki je bila »izdana« v upravnem postopku, pa ni bila ustno naznanjena oziroma razglašena, ne povzroči npr. nobenega pravnega učinka vse dotlej, dokler ni odposlana oziroma vročena stranki. Odločba, ki še ni bila vročena stranki, pravno še ne obstaja in spričo tega ne veže stranke in tudi ne organa, ki je formuliral vsebino odločbe. Zato jo lahko organ pred vročitvijo stranki, ko ima odločba še značaj internega akta, tudi spremeni ali umakne...«. Zadnja trditev je po mnenju sodišča, sodba VS RS U 366/93-4 z dne 1. 2. 1995, relativna, saj je sprememba možna »... le v primerih in na način, ki ga določa zakon...«.

Ali Sodba VS SRS U 281/81-5 z dne 17. 9. 1991: »šteje se, da je bila odločba izdana v določenem roku, če je bila v tem roku stranki tudi vročena oziroma če je bila vsaj na predpisani način poskušana vročitev.«

28 Novosti ZUP 1999 z uveljavitvijo aprila 2000 so bile za vse upravne postopke naslednje: uvedba obveznega osebnega vročanja z vročitvijo izključno naslovníku in domneva vročitve po 15 dneh od sporočila; pri posrednem vročanju odprava vročanja hišniku ali sosedu; razširitev pooblastil pooblaščenca za vročitve na vložitev pravnega sredstva, če tega stranka v prekluzivnem roku ne more storiti zaradi odsotnosti; določitev fiktivnih datumov za nekatere skupine naslovníkov, npr. vojaške osebe; možnost vročanja po pravni ali fizični osebi, ki opravlja vročanje kot svojo dejavnost (Jerovšek, 1999, Eržen, 2000).

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

Vroča se na več *načinov*, izmed obstoječih naj se zadržimo pri obveznem osebno vročanju, vročanju prek pooblaščenca in vročanju prek javnega naznanila. *Obvezno osebno* (po ZUP-C le »osebno«) vročanje je kvalificiran način, predviden zaradi varstva pravic strank, saj gre za pisanje, ki vsebuje nepodaljšljiv rok, katerega potek pomeni izgubo kake pravice. Bistvena razlika v primerjavi z drugimi načini je v ravnanju, če vročevalec naslovnika ne najde na naslovu; tedaj mu pusti sporočilo o prispelem pismu. Po poteku 15-dnevnega roka velja fikcija dejanske vročitve tudi, če naslovnik ne pride po pisanje na pošto na sedežu stalnega bivališča, kjer se le-to v tem času hrani. Za stranke bo nedvomno lažje, kot določa ZUP-C, da *vročevalec pisanje po preteku 15-dnevnega roka, po katerem se šteje za vročeno, pusti v poštnem nabiralniku naslovnika, ne pa da so stranke obvezane zadeve dvigovati na pošti stalnega bivališča*. Ob odsotnosti je moč predlagati vrnitev v prejšnje stanje.

V praksi je več težav – stranke (v večstanovanjskih blokih) navajajo, da niso prejele sporočila – tu pač ni pomoči razen nadstandardnega poslovanja vročevalca. Kako vročiti pisanje možu in ženi na istem naslovu, če sta oba stranki, a eden drugega ni pooblastil kot skupnega predstavnika – tu lahko organ že v postopku s sklepom odredi skupno predstavništvo ali pazi na vročanje vsakemu od zakonskih partnerjev posebej, z ločeno ovojnico. Kako vročiti pisanje osebi, ki nosi isto ime in živi na istem naslovu kot nekdo drug, mlajši ali starejši – tu se zanesemo na poznavanje ljudi v lokalnem okolju ali še bolje izpostavimo ml./st. na sami ovojnicu in odredimo posebno vestnost vročevalcu pri presoji pravega naslovnika. Kako vročiti osebam, ki živijo v hišah brez določenih hišnih števil ali nimajo s poštnim zakonom predpisanega hišnega predalčnika (nabiralnika) – pošta takim naslovnikom ne vroča. V upravni praksi je bilo kar nekaj težav glede neenotnosti še z ovojnicami in obvestili, zato je bilo v februarju 2002 izdano enotno navodilo, ki je večino težav odpravilo s sedaj poznano svetlo modro ovojnicu in priloženim perforiranim sporočilom o prispelem pismu.

Naj opozorimo še na rešitev ZUP, potrjeno v sodni praksi, glede *spremembe naslova* naslovnika, ki breme obveščanja o tem vala na stranko in njene zastopnike. Večkrat se pojavi *odklonitev sprejema*, to ZUP ureja v 95. členu. Ta ni dopustna razen: 1. – ob neutemeljenemu vročanju ponoči ali ob praznikih in 2. – na neobičajnih krajih, 3. – če naj bi se pisanje vročilo osebi, ki ima nasprotni interes od naslovnika, in 4. – če ima naslovnik zastopnika.

Kadar ima stranka *zastopnika*, se vroča *le* njemu. Na to opozarjamo v kontekstu pomoči neuki stranki, kajti znanih je nekaj primerov, ko so stranke želele uveljavljati pritožbo po poteku roka za njeno vložitev, ker je ta tekla od vročitve odvetniku, stranke pa so živele v zmotnem prepričanju, da bodo same prejele odločbo. To je problematično, ko se izkaže, da se odvetnik o možnostih vložitve pritožbe ni posvetoval s stranko. Vročanja pooblaščenca za vročitve v primeru obveznega osebnega

vročanja ne smemo istovetiti z vročanjem pooblaščenca za vročitve po tretjem odstavku 89. člena, ki se postavi stranki, da se postopek ne bi zavlačeval z zamudnim vročanjem (Jerovšek, 1999, str. 89). Slednji odstavek se z ZUP-C črta, ne pa institut, ker je tako ali tako možen v sklopu določb o začasnem zastopniku.

Javno (ediktalno) naznanilo pride v poštev pri vročanju večjemu številu oseb, ki niso znane ali določljive (značilno v postopku izdaje dovoljenja za gradnjo ceste). Pisanje, vabilo, sklep o uvedbi postopka, odločba, sklep se štejejo za vročeno s potekom roka od objave na uradni deski organa. Upravna praksa pri tem še pre malo uporablja zakonsko možnost vzporedne *objave v (lokalnih) sredstvih* javnega obveščanja, časopisih, radiu ipd., res pa je povezana s stroški.

Po ZUP-C se uvaja elektronska vročitev *prek upravnega informacijskega sistema*. Taka vročitev je možna kot odgovor na elektronsko vlogo, kjer se želja po e-odločbi domneva. E-odločba se lahko izda tudi glede klasično podane vloge, bodisi pisno (po pošti) bodisi ustno na zapisnik, če stranka za elektronsko vročitev prosi. Ta se bo opravila tako, da bo naslovnik po prejemu obvestila, da se v informacijskem sistemu nahaja dokument zanj, pošto prevzel z uporabo kvalificiranega potrdila za varen elektronski podpis. Vročitve po elektronski poti lahko opravljajo zasebne osebe, ki jim je vročanje dokumentov lastna dejavnost. Novosti so vnesene pri *vročanju prek meja RS* (upoštevamo mednarodne pogodbe, konvencije in vzajemnost) in *diplomatom* (prek Ministrstva za zunanje zadeve) ter *zapornikom* (vročitev, ko uprava zavoda dejansko izroči dokument naslovniku).

Vročitev se *dokaže* z vročilnico in ne s (poštno) povratnico. če vročilnice ni ali ni pravilno izpolnjena, se o vročitvi in času vročitve vodi poseben ugotovitveni postopek. Uporabi se vsa možna dokazna sredstva, običajno zaslišanje prič in izjave ali dejanja strank, skrajno npr. z dnem vložitve pritožbe. če se pri vročanju zgodi *pomota*, moramo ločiti bistveno od nebistvene (Androjna, 1980, v Polič, 1993, str. 12). Nebistvena pomota je manjkajoč podpis vročevalca na vročilnici ali podobno; ta se niti ne popravlja, saj je važno, da je oseba, ki ji je dokument namenjen, tega dejansko dobila. Samo dejstvo, da pošiljka ni bila vročena v predpisani ovojnici ali z vročilnico, pa naslovnik ne ugovarja seznanitvi z vsebino, ni bistvena napaka²⁹. Bistvena pomota je, če se pisanje ne vroči stranki; ta se mora popraviti, lahko s ponovno vročitvijo dokumenta.

Zakon dovoljuje, da *vročitve lahko izvajajo* tako upravni organi sami kot pošta ter fizične in pravne osebe, ki jim Agencija za pošto in elektronske komunikacije podeli dovoljenje za opravljanje te dejavnosti³⁰. Ni torej edina možnost pošta, ki po Kerševanu (2004, str. 12–3) v javnosti vzbuja vtis o slabih in neustreznih zakonih, ker ZUP izvaja nepravilno s tem, ko s pretirano »vestnostjo« zahteva od ljudi izkaz

²⁹ Sodba VS RS U 884/96 z dne 1. 4. 1999.

³⁰ Zakon o poštnih storitvah (Uradni list RS, št. 102/04-UPB).

notarsko overjenega pooblastila za dvig pisanja, o katerem so dobili sporočilo, pa neposredni naslovnik zaradi bolezni ali drugih obveznosti ne more priti na enoto pošte ponj. Ob tem še opazka, da ZUP zelo jasno izključi uporabo poštnega zakona pri vročanju upravnih dokumentov, odločb in sklepov. Naj povzamem, da je tako ravnanje pošte dokaj značilno za vrsto organizacij javne uprave in širše, ki pri poslovanju izhajajo iz nezaupanja do svojih odjemalcev in gradijo sistem na patoloških primerih. Ali je to častna poza, ki ustvarja pravno državo in zaupanje vanjo?

4. Uporaba pravnih sredstev pri kršitvah določb o občevanju med organi in strankami

Korekcija kršitev pravil o občevanju med organi in strankami je možna z več pravnimi sredstvi. Največkrat se soočimo s kršitvami načela zaslišanja stranke, zaradi katerih je vse več pritožb, obnov postopkov in različnih sodnih postopkov, veliko med njimi glede neupoštevanja stranskih udeležencev (Štriker, 2003). Če pravne možnosti stranke in drugih udeležencev z enakimi postopkovnimi pravicami nanizamo, so to: vrnitev v prejšnje stanje, pritožba, obnova postopka, ničnost, upravni spor, ustavna pritožba, tožba na Evropsko sodišče za človekove pravice.

Vrnitev v prejšnje stanje je kvazipravno sredstvo (103.–108. člen), ki ga lahko v okviru občevanja med strankami in organi prve uporabijo predvsem pri zamudah procesnih rokov – za vložitev vlog, v povezavi z vročanjem tudi za vložitev pritožb in drugih pravnih sredstev. Gre za postopkovno pravico, o kateri naj bi (neuke) stranke podučile uradne osebe, ker predlog lahko vloži le stranka sama – vrnitve v prejšnje stanje ni moč uvesti po uradni dolžnosti. Pomembno je upoštevanje subjektivnega roka (osem dni) znotraj objektivnega (tri mesece od zamude).

Veliko morebitnih nepravilnosti občevanja organov in strank zasledimo pri pritožbenih razlogih (237. člen):

- če je bil materialni predpis uporabljen napačno ali ni bil uporabljen, seveda če vsebuje postopkovne določbe, ki institute občevanja določajo drugače kot ZUP in so bile kršene ravno te;
- če je bilo dejansko stanje ugotovljeno nepopolno ali napačno, kar je mogoče zaradi nesodelovanja strank in drugih oseb ter nemožnosti podaje izjav in ustreznega dokazovanja;
- če so podane kršitve pravil postopka, posebej bistvene (drugi odstavek 237. člena) – te so samostojni pritožbeni razlog; v primeru pritožbe po drugi podlagi instančni organ presoja pravilnost uporabe avtomatično po uradni dolžnosti.

Med bistvene kršitve pravil postopka sodijo:

- kršitve načela zaslišanja stranke, torej da stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe (tretja točka), ali da osebi, ki bi morala biti udeležena v postopku, ta možnost ni bila dana (druga točka);
- kršene določbe o jeziku (peta točka);
- če pooblaščenec ni imel ustreznega pooblastila (nepopolna vloga, četrta točka) in
- če je pri odločanju ali vodenju postopka sodelovala oseba (na strani organa), ki bi po zakonu morala biti izločena (šesta točka).

Odločba je formalno nezakonita ob kršenju načela zaslišanja stranke *le*, če bi opustitev zaslišanja prizadetih strank in oseb z izkazanim pravnim interesom *lahko vplivala na odločitev v zadevi*³¹ (Breznik, 2001, str. 75). Enako sodna praksa³², ko se ne ugotovi tožbi v upravnem sporu zaradi nepravilne podlage za izdajo sklepa o zavrženju (neizpolnitev procesne predpostavke upravne zadeve), ker bi bil ta prav tako izdan ob drugi podlagi (nepristojnost upravnega organa) in torej napaka ni take narave, da bi kakorkoli vplivala na pravilnost odločitve o zadevi. ZUP-C ponovno vpeljuje bolj *laično pritožbo*, ko pritožnikom ni treba izrecno navajati v zakonu določenega razloga za pritožbo, seveda pa dejansko ostajajo na razpolago iste točke kot doslej.

Naj izpostavimo problem posebne *pritožbe zoper sklep o zavrženju nepopolne vloge*, ki je sedanji ZUP ne določa, čeprav je dopustna neposredno na podlagi 25. člena Ustave RS, ker gre za sklep, ki postopek konča. Da bi se dvomom izognili, ZUP-C izrecno dodaja pravico stranke do samostojne pritožbe zoper tak sklep.

Med *izrednimi pravnimi sredstvi* ZUP na več mestih omenja kršitev določb v zvezi z občevanjem med organi in strankami, a le glede izdaje odločb; pri ničnosti še sklepov, ki pomenijo vsebinske odločitve (drugi odstavek 279. člena). *Obnova postopka* (260. člen) je med drugim dopustna, če se izve za nova dejstva ali nove dokaze, ki bi lahko pripeljali do drugačne odločitve, kar je v posredni navezavi z občevanjem med organi in strankami oz. pravico do zaslišanja vsaj pri pogoju, da stranka teh dejstev in dokazov brez svoje krivde ni mogla navesti že prej (261. člen). Obnova postopka se lahko sproži zoper ugodilno odločbo, izdano na podlagi strankinih neresničnih navedb (peta točka 260. člena), in če osebi, ki bi morala biti udeležena v postopku, ni bila dana možnost udeležbe (deveta točka 260. člena). Drugi razlog hkrati pomeni kršitev ustavne pravice do enakega varstva, naj gre za

31 Sodba VS RS U 1342/94 z dne 16. 10. 1997.

32 Sodba VS RS U 360/93-6 z dne 25. 1. 1995.

neudeležbo ali nemožnost izjavljanja v postopku kot celoti ali le deloma³³. Posredno lahko obnovitvene razloge izpeljemo iz drugih točk. Obnova postopka se dovoli le, če bi navedeni razlogi pripeljali do drugačne odločitve (tretji odstavek 267. člena), kar ZUP-C ne določa kot pogoj v primeru devete točke 260. člena. Obnova postopka je možna v objektivnem roku petih let od vročitve določbe, po ZUP-C le v treh letih od dokončnosti, kar vodi v večjo pravno varnost. Hujša kršitev je izdaja odločbe v postopku, ki se lahko vodi le na zahtevo (vlogo) stranke, pa ta ni bila vložena, niti ni stranka v postopek kasneje izrecno ali molče privolila (četrti točka prvega odstavka 279. člena), zato ZUP v takem primeru predpisuje ugotovitev *ničnosti*. Breznik (2001, str. 637) poudarja, da se uporaba izrednih pravnih sredstev in upravnega spora ne izključujeta.

Za uporabo sodnih poti, vložitev tožbe v *upravnem sporu ali ustavne pritožbe*, je pomemben pogoj *izčrpanja pravne poti* (gl. zakon o upravnem sporu in zakon o Ustavnem sodišču glede procesnih predpostavk tožbe/pritožbe). Izčrpanje je treba tako redna kot izredna pravna sredstva, vendar ob izpolnjevanju pogojev; ta predpostavka je lahko spregledana le ob očitni kršitvi in nepopravljivih posledicah za pritožnika (Pirnat, 1994, str. 279). Načeloma velja enako kot pri nas pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, čeprav mora morebitno neizčrpanje vseh poti v nacionalnem pravnem sistemu tožena država uveljavljati najkasneje v odgovoru na tožbo. Izjeme so vezane na neobstoje učinkovitega pravnega varstva v nacionalnem pravnem sistemu, več Ribičič (2004, str. 218–221). Ustavna pritožba se vložijo, ko je odločitev upravnega organa domnevno prizadela ustavno zagotovljeno pravico ali svoboščino, in ne pride v poštev pri vseh v upravnem sporu izpodbijanih aktih. Tudi pri sodnih postopkih velja kot sito upravičenosti zahteve za presojo zakonitosti taka kršitev pravil, ki bi *lahko vplivala na odločitev* v zadevi. Pirnat (1994, str. 277) poudarja pomen pritoslovnosti v postopku ustavne pritožbe kot instrumenta skrbi za človekove pravice proti nadrejeni upravni oblasti.

5. Uporaba ZUP pri nosilcih javnih pooblastil in v javnopravnih zadevah – načelo zakonitosti in občevanje s strankami

Že uvodoma omenjeni 4. člen v povezavi s tretjim odstavkom 3. člena govori o uporabi pravil ZUP tako v upravnih zadevah, ki pomenijo izvajanje javnih služb, kot v drugih javnopravnih zadevah. ZUP-C črta tretji odstavek 3. člena, ker izvajanje javnih služb sodi pod opredelitve, ki so v skladu z 2. členom in navajanje posameznih

³³ Podrobneje Breznik (2001: 644-5), ko povzema 9. in 14. točko obrazložitve Odločbe US RS Up-17/95 z dne 4. 7. 1996.

področij ter statusne in funkcionalne opredelitve upravnih organov/zacij ni smiselno. Naj opozorimo še na opredelitev *pojma javne službe*, ki je bistven z vidika uporabe tretjega odstavka 3. člena. Ali gre za izvajanje javne službe, ne moremo oceniti čez palec, temveč se je nujno ravnati po področni zakonodaji. Primer: izvajanje verificiranega visokošolskega programa, določenega z nacionalnim programom, je javna služba po zakonu, ki ureja visoko šolstvo, ne glede na to, ali jo izvajajo fakultete in druge šole kot javni zavodi ali zasebne organizacije na podlagi koncesije.

Bistveno večjega pomena kot ne/izvajanje uporabe ZUP pri nosilcih javnih pooblastil, ki izvršujejo javno službo, je dejstvo, da sta navedeni določbi ZUP, zlasti 4. člen, v praksi izjemno pogosto spregledani in bolj ali manj zavestno izigrani. Naj omenimo samo področje šolstva in vzgoje, kjer postopki niso urejeni, če že, le s *pravilniki*³⁴, kar je očitna kršitev ustavne in ZUP načela zakonitosti ter subsidiarne rabe ZUP. *Postopkovne pravice in obveznosti stranke se lahko določijo le z zakonom*. Izvedbenim predpisom so pridržana le tehnična in organizacijska vprašanja, ne pa načini ravnanja organa in stranke oz. slednje le po izrecnem zakonskem pooblastilu (Jerovšek, 1999, str. 26-8). *Le področni zakon lahko nadredi ZUP*, a pod pogojem, da je za ravnanje to na določenem upravnem področju potrebno. Primer: Ustavno sodišče³⁵ je razveljavilo določbo zakona o davčnem postopku o stroških v postopkih po uradni dolžnosti, ker ne obstaja razumen razlog za razlikovanje; drugačna ureditev od tiste v ZUP posledično krši načelo enakosti pred zakonom. Nadalje obstoječi pravilniki *nekaterih vprašanj sploh ne urejajo*. Pomanjkljivo sta rešeni vprašanja izvajanja načela zaslišanja (pravice izjavljati se) in vročanja, ponekod celo pravnih sredstev.

Med rešitvami, ko postopkovna vprašanja urejajo zakoni, vendar bolj ali manj utemeljeno in posrečeno, lahko navedemo še primere *nekaterih javnih agencij*, za trg vrednostnih papirjev in zavarovalni nadzor. Pirnat (2000, str. 1398–1402) ugotavlja, da je poseg področnih zakonov v postopkovna vprašanja poslabšal položaj stranke v postopku, ker se določa senatni način odločanja, skoraj izključna pisnost izjav strank, omejuje možnost stranke, da daje izjave in predlaga dokaze na določen rok po pozivu na to izjavo, terja od stranke predložitev vseh listinskih dokazov, omejuje možnost izvedbe obravnave (naroka), prepoveduje vrnitev v prejšnje stanje in

34 Kot primer Baumanova (2000: 10) navaja Pravilnik o preverjanju in ocenjevanju znanja ter napredovanju učencev v 9-letni šoli (Uradni list RS, št. 61/99), ki ureja postopek v zvezi z ocenjevanjem in ugovorom zoper oceno za osnovnošolsko izobraževanje. Temu lahko pridamo Pravilnik o postopku usmerjanja otrok s posebnimi potrebami (Uradni list RS, št. 54/03). Pravilnik, ki sicer temelji na Zakonu o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami (Uradni list RS, št. 54/00, 36/04), vendar ga je moč (laično, brez moči Ustavnega sodišča) označiti za predpis *praeter legem*, ker postopek ureja drugače kot ZUP brez pooblastila v področnem zakonu.

35 Odločba št. U-I-252/00-12 z dne 8. 10. 2003, Uradni list RS, št. 105/03.

izredno omejuje uporabo izrednih pravnih sredstev³⁶. Zato pozdravlja kot boljšo rešitev Energetskega zakona, ki določa delovanje Agencije za energijo pravzaprav v celoti po ZUP. Ude (2000, str. 1377) podobno ugotavlja, da neodvisne agencije, zlasti ko jim področni zakoni določajo le enostopenjskost postopka, pravzaprav dejansko opravljajo že vlogo sodnih organov³⁷. Nadalje je očitno dejansko neupoštevanje ZUP v *policijskih zadevah*, čeprav bi policija morala ravnati po 4. členu ZUP in to ravno v zvezi z instituti občevanja med organi in strankami: ravnanje z (nepopolnimi) vlogami, v vabilu navedba razloga, zakaj je vabljeni pozvan, podpis zapisnika s strani stranke, vpogled v dokumente proti izkazanemu pravnemu interesu (in plačani taksi). Posebna dilema je v praksi pravna definicija pravice do pristopa k izpitu in posledična obveza *univerze* in drugih izobraževalnih ustanov, da ravnajo po ZUP. Enako se obravnava vpis ali registracija pri *zbornicah* in v imenikih, iz katerih izvirajo določene pravice in obveznosti³⁸.

Vprašanje, ki si ga lahko postavimo v okviru tega prispevka, je, *ali in do katere mere naj bi neupravni organi upoštevali ZUP pri določbah v zvezi z občevanjem med organi in strankami*. Izhajajoč iz načela varstva pravic, je *nujna ureditev vsaj sprejemanja vlog in ravnanja z nepopolnimi vlogami*, saj neustrezno varstvo povzroči prek zavrženja vloge (včasih celo brez sklepa ali s sklepom brez možnosti pritožbe) konec postopka. Tako je presodilo tudi sodišče – fakulteta bi morala v postopku vpisa kandidatov v študijski program postopati po ZUP, torej zahtevati dopolnitev nepopolne prijave, preden se je odločila, da je sploh ne bo meritorno obravnavala³⁹. Osnovnega pomena je prav tako *pravica do pregleda dokumentov (spisa)*, ki stranki poda možnost analize, na kakšnih okoliščinah se bo organ odločal o njeni zadevi, in na tem temelju presodi, ali bo *podala dodatna dejstva in predlagala dopolnilne dokaze*. Popolnoma napačna je praksa nekaterih organizacij, v zadnjem času so odmevni zdravstveni domovi, da strankam ne omogočajo direktnega vpogleda v dokumentacijo v lastnih zadevah ali pa to celo dovolijo prek kopiranja nekaterih dokumentov, vendar proti plačilu, ki izjemno presega materialne stroške. Nadalje je obvezna določitev *vročanja*, ker to – le na videz tehnično – poglavje določa čas

36 Zakon o trgu vrednostnih papirjev (Uradni list RS, št. 56/99), Zakon o zavarovalništvu (Uradni list RS, št. 13/00).

37 Ude nadaljuje zanimivo razmišljanje o upravičenosti določitve upravnega ali sodnega postopka za odločanje o posameznih pravnih razmerjih in o posledicah za procesno in siceršnje varstvo strank. Ugotavlja tendenco vdora javnopravnih elementov v zasebnopravna razmerja, tudi ko gre za sodne pristojnosti, doma in v povezavi z mednarodnimi konvencijami in sodno prakso.

38 Sodba VS RS U 8/95-8 z dne 22. 10. 1997 odreja uporabo določb ZUP pri odločanju o predlogu za vpis v imenik odvetniških kandidatov, ker zakon o odvetništvu o tem nima posebnih postopkovnih določb: »Če je o predlogu odločeno, ne da bi bil v skladu z ZUP izveden ugotovitveni postopek, je odločitev nezakonita.«.

39 V sodbi US RS U 1375/95-6.

pravnega učinkovanja, največkrat začetek roka za pritožbo ali že izvršljivost. Med načini vročanja je tu izjemno pomembno (obvezno) osebno vročanje, ko gre za pisanja z nepodaljšljivim rokom.

V odvisnosti od specifik posameznega področja bi lahko argumentirali potrebo po natančni določitvi drugih sestavin komuniciranja, ki sicer pomenijo izpeljavo načel varstva pravic strank in zaslišanja, vendar so morda preveč natančni brez potrebnega manevrskega prostora ali v nasprotju z namenom postopka. Enako kot Kerševan (2003) na splošno, Baumanova (2000, str. 11) za področje šolstva in vzgoje ugotavlja, da je v večini primerov uporaba ZUP v javnopravnih zadevah ali pri izvajanju javne službe *smiselno določiti poenostavljen in krajši postopek, učinkovit po merilih in prioritetah stroke* konkretnega področja ali ustanove. Posledično bi sicer težko govorili o popolni formalni zakonitosti akta kot rezultata takega postopka, zato Kerševan po vzoru nekaterih razvojnih rešitev v nemškem in avstrijskem pravu predlaga uvedbo instituta javnopravnega akta. Nasprotniki tovrstnih rešitev opozarjajo, da bi tak postopek morda ne zagotovil minimalnih pravic in osnovnega varstva strankam, ki so življenjsko odvisne od odločitve, neizkušene, neizobražene ali kako drugače podrejene⁴⁰, četudi bi načeloma sledil ustavnemu načelu spoštovanja človekovega dostojanstva. Pirnat (2000, str. 1398) se zavzema za čim širšo uporabo ZUP, ker gre za zelo preskušen in s pravno prakso podprt zakon, a hkrati vendarle ugotavlja (2003, str. 3) možnost konceptualnih sprememb v smeri posebnega zakona o splošnih določbah ZUP, ki bi veljal za vse organe.

6. Sklep

*Večina določb v ZUP o komuniciranju operacionalizira temeljna načela varstva pravic strank, zaslišanja stranke in ekonomičnosti, kar pri svojih odločitvah in interpretacijah upoštevatata sodišče v upravnem sporu in Ustavno sodišče. V upravni praksi je opaziti precejšnjo nedoslednost, morda še najbolj pri ravnanju z vlogami in zapisnikih. Pred dopolnjevanjem ZUP je torej *treba zagotoviti izpeljavo veljavnih rešitev*. Le-ta naj se nadgradi s sodno prakso, ki jo je treba po Pirnatu (1994, str. 283) okrepiti in zmanjšati daleč prevladujoč pomen postavljenega prava; na ta način bo pridobila na pomenu tista stran prava, ki jo predstavlja izkušnja o pravičnem ali vsaj sprejemljivem načinu urejanja razmerij med ljudmi.*

⁴⁰ Kerševan (2003, str. 492) izvaja podrejenost strank pred neupravnimi organi in njihovimi zaposlenimi, učitelji in zdravniki, če izpostavimo le dva najbolj pogosta primera, že iz dejstva, da so financirani iz javnih sredstev, kar jih ne zavezuje k tržni odvisnosti od zadovoljstva izvajalcev.

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

Novosti, ki jih prinaša ZUP-C z uporabo od leta 2005 dalje, večinoma sodijo ravno v spekter poglavja o občevanju med organi in strankami, saj se uvajajo strožja zaveza organov pri aktivnem zagotavljanju možnosti strank za vlaganje vlog in sodelovanje v postopku, omejene možnosti izogibanja dejanjem v postopku in naknadna posledična omejitev pravic ter elektronsko poslovanje. Pri teh spremembah jih je nekaj tehnične narave, govorimo o digitalizaciji in informatizaciji poslovanja, nekaj vsebinsko novih ali dopoljenih. Kljub novim zakonskim nastavkom ostaja odprto, do katere mere bo elektronsko poslovanje zaživelo v praksi – večina strokovnjakov po svetu ugotavlja, da je pobuda na strani strank, te pa elektronsko komuniciranje uporabljajo v odvisnosti od stopnje zaupanja v upravo. *ZUP-C je torej pozitiven premik glede na obstoječi pravni red, čeprav ne vnaša konceptualnih sprememb.* Ob normativnih razsežnostih občevanja organov in strank ne smemo pozabiti, da ima na izvajanje zakonskih določb velik vpliv tradicionalna in razvijajoča se nova *upravna kultura*, ki čedalje bolj upošteva stranke kot partnerje.

Mag. Polona Kovač je diplomirala na Pravni fakulteti, nato leta 1999 magistrirala na Fakulteti za družbene vede. Sprva se je zaposlila na Upravni enoti Kranj, leta 1996 pa na Ministrstvu za notranje zadeve, kjer se je ukvarjala z reformo slovenske javne uprave, strukturo državne uprave in razvojem kakovosti v upravi. Od leta 2002 je zaposlena na Fakulteti za upravo kot asistentka na področju upravnih postopkov. Je avtorica vrste člankov.

Literatura in viri

- Androjna, V. (1992): Upravni postopek in upravni spor, ČZ Uradni list RS, Ljubljana.
- Bauman Gašperin, J. (2000): Uporaba ZUP v postopkih pred organi vzgojno-izobraževalnih zavodov, Pravna praksa, št. 32, str. 9-11.
- Breznik, J., Štucin, Z., Marflak, J. (2001): Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, GV Založba, Ljubljana.
- Checklist Administrative Procedure Code - Framework/Introduction (2003), SIGMA Draft Paper, neobjavljeno.
- Eržen, B. (2000): Vročanje po novem ZUP, Pravna praksa, št. 4, str. 9.
- Grafenauer, B. (2001): Osnove upravnega postopka in upravnega spora, GV Založba, Ljubljana.
- Jerovšek, T. (1998): Pomen načel v upravnem postopku, IV. Dnevi javnega prava - Uprava in sodstvo v evropskih povezavah in reforma javne uprave v Sloveniji, zbornik posvetovanja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, str. 53-72.

Polona Kovač

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

- Jerovšek, T. (1999): Odločanje po upravnem postopku v vseh javnopravnih stvareh, strokovni posvet o aktualnih vprašanjih na področju varstva okolja in javnih služb, Svetovalni center, Ljubljana.
- Jerovšek, T. (2003): Varstvo javne koristi, IX. Dnevi javnega prava, CD zbornik posvetovanja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
- Jerovšek, T. (2003): Spremembe v procesnem delovanju javne uprave, X. Dnevi slovenske uprave, zbornik posvetovanja, Fakulteta za upravo, str. 107-124.
- Kavčič, B. (2002): Vročanje upravnih aktov, Pravna praksa, št. 26, str. 8-9.
- Kavčič, B. (2002): Občevanje organov in strank v upravnem postopku, Pravna praksa, št. 42, str. 14-16.
- Kerševan, E. (2003): Uporaba postopka pri odločanju o javnopravnih zadevah s strani nosilcev upravnih funkcij, Javna uprava, št. 4, str. 489-502.
- Kerševan, E. (2004): Vročanje v interesu pošte, Pravna praksa, št. 5, str. 12-13.
- Kričej, D. (2002): E-uprava na dlani, Pasadena, Ljubljana.
- Lukan Lapornik, M. (2004): Obsežna novela ZUP, Pravna praksa, št. 15-16, str. 17-18.
- Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 17/04, str. 3-67.
- Pirnat, R. (1994): Ustavna pritožba s področja upravnega prava – nekatera začetna vprašanja, Javna uprava, št. 3, str. 275-283.
- Pirnat, R. (2000): Nekatera vprašanja postopkov neodvisnih upravnih agencij, Podjetje in delo, št. 6-7, Gospodarski vestnik, str. 1393-1402.
- Pirnat, R. (2003): Razmisliti tudi že o konceptu upravnega postopka, Pravna praksa, št. 19, str. 3.
- Pličanič, S. (2002): Vizija e-uprave v Sloveniji (ali potrebujemo zakon o e-upravi?), zbornik posveta Pravnosistemski vidiki informacijske družbe, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, str. 19-27.
- Polič, V. (1993): Vročanje v upravnem postopku, Pravna praksa, št. 1, str. 10-12.
- Register predpisov Slovenije, <http://zakonodaja.gov.si>, Služba Vlade RS za zakonodajo, dobljeno decembra 2004.
- Ribičič, C. (2004): Nacionalno in evropsko pravo človekovih pravic, Slovensko pravo in gospodarstvo ob vstopu Slovenije v Evropsko unijo, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 213-226.
- Schuppert, G. F. (2000): Verwaltungswissenschaft (Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Steska, H. (1936): Oris našega upravnega prava, 1. zvezek, Upravni postopek, Univerzitetna tiskarna, Ljubljana.

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

- Štriker, M. (2003): Lokalna skupnost in splošni upravni postopek, Lex localis, št. 3, str. 135-143.
- Ude, L. (2000): Posebni upravni in sodni postopki v novejši slovenski zakonodaji, Dnevi slovenskih pravnikov, Podjetje in delo, št. 6-7, Gospodarski vestnik, str. 1375-1382.
- Valenčič, J. (1993): Zapisnik v upravnem postopku, Firis, št. 7/8, str. 47-52.
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) z uvodnimi pojasnili prof. dr. Toneta Jerovška in s stvarnim kazalom (1999), Uradni list RS.
- Zapisniki upravne inšpekcije (2002-2004), interno gradivo Ministrstva RS za notranje zadeve.

SUMMARY

**Communication Among Administration and its Parties
in Slovene Modern Administrative Procedure**

The administrative procedure is a set of rules, representing a form of protection of individuals against administration. Therefore special emphasis should be dedicated to the communication among administration and its parties, taking into account language used, requests and other initiatives, invitations, minutes, the right to see the documentation and to be informed, notification. The article addresses the main rules, problems and solutions from administrative and judicial practices and furthermore recently passed novelties, valid from January 2005 by the latest amendment to Slovene General Administrative Procedure Act (Official Journal of Republic of Slovenia, Nr. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04). The article also deals with the appeal and other legal instruments filed to check the legality of the procedure regarding the communication institutes.

The author dedicates special focus to principles of general administrative procedure such as legality, right to be heard, economy, etc. Until recently, the administrative procedure has been regarded as pure enclave of the national legal orders since it is formally a part of administrative law. The economic globalisation, social and legal integration also led, among others, to internationalisation of administrative law and procedures. In 1977, the Council of Europe issued Resolution on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities, introducing five basic rights of individuals: to be heard, to have access to the data in one's own matters, to receive legal advice and the explanation of the decision and to have a possibility to file a complaint against administrative act within judicial system.

Furthermore, administrative procedure is being digitalised. It is very important to meet the needs of modern communication in administrative procedures as well as within the so called e-government. The e-government is one of the basic pillars of modern public administration reforms in Slovenia from the late nineties on. It can largely contribute to democratic governance and rationalisation by enabling much higher accessibility of administration, even quasi-competition among administrations, and more efficient procedures in terms of time and costs. Therefore, special emphasis is given to electronic administrative procedures also within OECD and EU. Slovenia has been intensively working on e-administrative procedures within national strategy

Občevanje organov in strank v sodobnem upravnem postopku

and action plans on e-government. The most important legal grounds for e-administrative procedures are in Slovenia Electronic Commerce and Electronic Signature Act (Official Journal of Republic of Slovenia, Nr. 98/04, first passed in 2000) and General Administrative Procedure Act. The latter has enabled e-administrative procedure as a whole or in certain phases from spring 2000 on by allowing e-applications, e-evidences, e-insights in official registers, e-notification and even e-decisions. The possibilities have been rather modestly implemented for several reasons (relevance of e-procedures, equipment of administration and parties, acknowledgment of private certificates, questions on safety, etc.). If Slovenia is compared to EU average, we can establish the following:

- Regarding Government to Citizens, G2C, Slovene administration offers a large number of services, for example from beginning of 2003 a national catalogue of life events with app. 150 procedures and application forms on portal <http://upravneenote.gov.si>, from February 2004 the possibility of filing an e-tax declaration);
- Regarding Government to Business, G2B, Slovenia rather lags behind (lack of services in the field of customs and taxes);
- Regarding Government to Government, G2G, many projects have been run (for example the analysis of procedures to prepare a reference model, e-tools for exchange of data among different registers, etc.).

Despite some rather impressive achievements, European Commission argues that national administrations should focus on selection of relevant procedures rather than enlargement of the number of services.

The latest amendment to General Administrative Procedure Act offers a large set of new opportunities, such as:

- Introduction of unified administrative information system (IS) for accepting, informing and notifying;
- E-applications by common e-mail without e-signature;
- Video conferences, etc.

It is expected that new options, especially the new IS, would contribute to actual intensity of e-administrative procedures, aiming to lower common costs and time and enable a higher level of satisfaction.

Concerning the classical institutes of communication among administration and its parties we must take a look at the language, applications, invitations, minutes, insights in one's file and notification of different acts. In

Slovenia it is the Slovene language which is an official one, but in several municipalities Italian and Hungarian as well. Requests and any other initiatives are of a basic interest since they are in the focus of an administrative procedure. Parties are allowed to give any application (request, appeal, comment or whatever) in writing or orally (it has to be documented in the minutes. Administration has to gain data from an official register by itself from July 2002. Invitations are in administrative procedures a formal request to come without allowing excuses without evidence. Regarding minutes there is a strict level of formality since they are very important as evidence. It is also part of modern development of administrative law to have a complete insight into one's own file; in the Slovene law the right to see the documentation and to be informed, joining up two different laws – General Administrative Procedure Act and Freedom of Information Access Act (in Slovenia from 2003). Notification is a crucial prerequisite for a decision or any act to become valid. It is very complicated in practice.

Slovene General Administrative Procedure Act from 1999 takes into account modern principles and practice, lately most evidently regarding the rights of applicants and rationalisation and efficiency of procedures. However, despite quite a few novelties no crucial change has been introduced since the concept of this apolitical law stays as it was eighty years ago. Despite internationalisation and further development of administrative procedure, the most important message of classical administrative law prescribes execution of procedures with legality and proportionality in mind. We must not forget that administrative law always limits the scope of individual rights, not only by decision, but also in different phases of communication. A factor of proper communication remains also the so called administrative culture.

The study about Social Economy and Social Enterprise in the Czech Republic

UDK: 172:330.1(437.1)

Magdalena Hunčová

Faculty of Economics and Social Sciences

University JEP in Ústí nad Labem, Czech Republic

huncova@fse.ujep.cz

ABSTRACT

The Social Economy is a topic, which has been newly established in the Czech Republic during last two or three years, though social enterprises have been active here for a long time. This study aims to define the Social Economy and makes some typology of Social Enterprises and their activities according to the Czech experience and with regard to the general perception. Some figures and case studies form the Czech Republic are given to underpin this study and to indicate the trends of the development in here. The development of the civil society has gone in coherence to the development of the social economy. The structure of social enterprises has its specific feature in the Czech Republic, because of many self-governments enterprises providing welfare on its level on one hand, and only a few (social) co-operatives or other self-help mutual symmetries on the other hand. Participation on social care is developing and social economy seems to improve within the last two years.

Key words: social economy, social enterprise, social cohesion, employment, co-operative, civil society, social care

1. Introduction

Social Economy¹ seems to be a very relevant topic in the European Union countries today because of the employment, social cohesion, and regional development requirement, after the Lisbon summit. It is the legitimate development component of the European economy and social policy.

The study presented below is based on the topic of *"The Civil society as a phenomenon of a social and regional development"* research being conducted at the Faculty of Economics and Social Sciences - University in Ústí nad Labem (1999–2004). It answers some questions about social economy and social enterprise.

¹ Opinion of the European Regional Committee about *Partnership*. Brussels, March 26th 2002, CdR 384/2001fin N/o.

It was approached by the author in her doctorate "*The analyses of co-operatives position in the transitive economy*" (2003) and newly presented in the *Civil Society Dimension of Economy* (2004 - monographic).

2. Theoretic background of the social economy and social enterprise

The definition of the Social Economy has been formed for about the last fifteen years in Europe though this category has not been standardised till now. The European politicians might disagree about it, though they use the social economy obviously and widely in their policies.

We can try to define the social economy with some common characteristics, such as:

1. *The (civil) economy with social effects* – in a wide view; (the *participative economy* namely - Thomas Bata's phenomenon in 1920's in south Moravia - for example), or
2. *The private economy with some positive social externalities supporting employment, social cohesion and regional development* - understanding the EU politics of development; (the *democratic economy* – it means an employee ownership, mutual self-help symmetry or co-operation, and self-employment), or
3. *Formal private non-profit activities* – in its core; (notably foundations, associations and symmetries, which participate in social welfare and a provision of social services), or
4. *Economy provides welfare* - marginally and according to the view of a transitive economy; (social enterprises - governmental service agencies and enterprises included).

It means the *social economy* could be defined as the *economy with some social impact* - as an economy which supports employment, social cohesion and regional development. The core of the social economy lies in the private non-profit and formal sector, and it coincides with the functional *civil society* on one hand and a *partnership* of public and private sectors on the other hand. It is then a parameter of such an economy that arises from civil private activities.

They have its own welfare impacts, as the social economy is supported by governmental politics, legislation, and public finances (sometimes) in Europe, especially after the Lisbon summit. The governments appreciate this activity as an independent alternative that saves public finances, or as if it would enhance the effect of public politics.

Magdalena Hunčová
**The study about Social Economy and
Social Enterprise in the Czech Republic**

The term *social enterprise* stands for socio-economic entities that pursue social objectives by means of productive activities carried out in a stable and continuous way. Social enterprises rely on a broad range of resources (voluntary work, donors, public contributors" (by EMES research definition). We can understand it through citizens' initiatives, and governmental participation, producing and delivering welfare on the non-governmental level. The most significant role of a social enterprise is to prevent the poverty of people endangered by social exclusion, and force the social cohesion. It is the *authentic co-operative*² as a binary non-profit body and mutual self-help symmetry of interests, which is understood to be the basic model of a social enterprise. It is (a little) *business controlled according to democratic principles by co-operative members*, and its non-risk and variable *capital is employed by work*, and it naturally produces *socially positive externalities*. Such co-ops are the vehicle in a *civil direct democracy*.

The non-governmental non-profit bodies (formal *associations of interest* - as associations, foundations and symmetries) are usually perceived as a core of the *civil society*, as well as the core of the *social economy*. In principle, they are *autonomous* to the government and their existence and membership is *voluntary*, including some philanthropy and solidarity. It means the social enterprise is not the profit body. The purpose of its existence is some social benefit (as well as an economic and cultural one, sometimes), its *capital is employed and managed by work*, and the price of its activities is not given by the market.

According to that view we can perceive the civil economy as bound with its social impacts or private economic activities supporting social capital (being "economy for people", not "people for economy"), and being an association of interest as shown in Table 1.

The comparative advantage of the social economic bodies (social enterprise) is the above mentioned autonomy, voluntariness, solidarity, some philanthropy, and also a desire to generate some other benefits than the profit, citizens activities awakening, trust strengthening, and weakening of information asymmetries.

The authentic co-operative, being the binary subject³, is considered to be the very "social enterprise".

2 The authentic co-operative means the co-operative body being active within international co-operative standards of identity (The seven principles issued by International Co-operative Alliance – 1995). It means an *association* of members, which build democratically controlled *enterprise* by them because of the reach of their economic, social and cultural benefits. The profit of this enterprise is not delivered to capital owners but returns to the co-operative activity.

3 www.coop.org

Magdalena Hunčová
**The study about Social Economy and
 Social Enterprise in the Czech Republic**

It could be very useful to see the position of social economy and social enterprise through the sectoral dimension of social-economy reality, as demonstrated in Figure 1.

Table 1: Associations of the Interest (contrary to Associations of the Capital)

Type of body relationship	The Czech legal form	Type of
Association of members	"Association of Citizens" (1)	Association*
	"Association of Citizens" (2)	Mutual promoting symmetry
	"Association of Interest" - legal bodies	Mutual promoting symmetry
	"Professional Chambers"	Mutual promoting symmetry
Association of property	"Association of Common Benefits"	Association*
	"Foundation"	Foundation
	"Granting Foundation"	Foundation
	"Governmental Service Agency"***	Governmental social enterprise
Association of territory	Municipality and Region**	Mutual promoting symmetry
Association of members and property	"Association of Citizens" (3)	Mutual self-help symmetry
	"Association of Municipalities" (micro-region)	Mutual self-help symmetry
	"Co-operative"***	Mutual self-help symmetry

Notice: The symmetry means a mutual relationship (for reciprocal benefits) contrary to the asymmetry of the association "to public finance" and the foundation (for common benefits).

*) Body associated to public finance (Pestoff, 1995)⁴

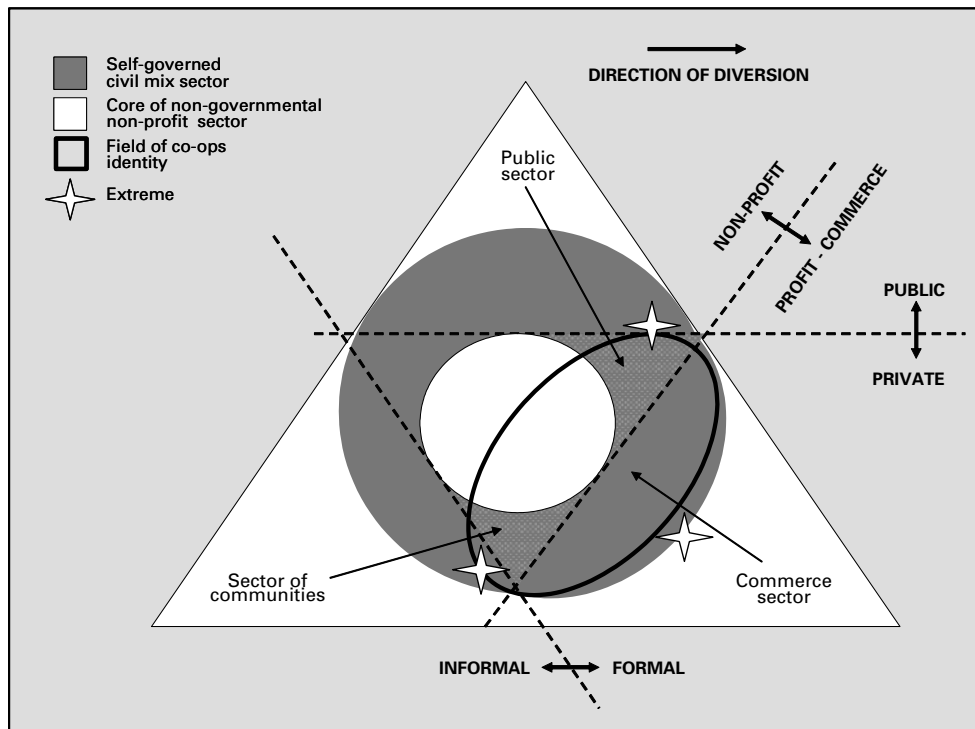
**) The public sector body

***) The Czech co-op is the commerce sector body within the Czech Commerce Code

Source: Hunčová, M.: *Analyses of co-operative position in transitive economy*, DDW - ESF MU Brno, 2003

⁴ Pestoff, V.A.: *Reforming social services in central and eastern Europe – an eleven nation overview*, Krakow Academy of Economics, Krakow, 1995

Figure 1: Field of co-ops identity within the civil mix-sector and the trend of its diversion



Source: Hunčová, M.: *Analyses of co-operative position in transitive economy*, DDW - ESF MU Brno, 2003 (to be created "Pestoff's Welfare Mix Triangle")

Notice:

There are three interfaces in this triangle. The first line divides: Non-profit/Commercial sector; the second: Public/Private one; and the third: Formal/Informal sector. There are three sectors in the corners: Commercial, Public and Community plus a Third (Non-governmental Non-profit) sector in the middle. The Third Sector of European provenience includes not only pure NGO's, but also many other bodies (associations and symmetries of interest) that are heterogeneous in their activities and relationship. Their common attribute is self-governance; they are not governed by a state directly. It is *Self-governed Civil Mix Sector*, depicted like a circle inside a welfare triangle (Laville, and Polany – Everts – Wintersberg – Halásek – Pestoff).

Within the "V.A.Pestoff welfare triangle", the authentic co-operatives are active along the board of non-profit/commercial sectors (because of its binary character). Co-operatives fluctuate into their operational field and tend overcome to the *extremes*:

1. When a co-operative body *diverts to commerce sector* too far, it tends to change its legal form to become a company and *lose its mutuality and self-help dimension*. Co-op members can lose their mutuality through co-op management where their position grows stronger, as a matter of fact. To safeguard the co-operative identity and social role of co-operatives, it is necessary to protect its mutuality and non-risk capital by law. Co-operatives could add the human dimension to the global market.
2. When a co-operative body *diverts into public sector* too far, it tends to lose its *autonomy and voluntary character*. When a co-operative is used as a tool by social and development policy, (ie., being fed by public finances), and their democracy is reduced, it is a peril because of *increasing corruption potential* in any welfare (social) or paternal state. Co-ops can lose their autonomy, their voluntary principles and their functions. It is why co-ops are allowed to be fed by public finances only for establishing them, or through the fiscal exemptions and law impediments.
3. When a co-operative body *diverts into community sector* too far, it meets there with a crisis of this sector. But a co-op is here within its authentic area (at home) because of co-operative mutuality and self-help *grass roots*. We might notice that the operational field of the *social co-op* overlaps to the sector of communities very naturally and within its identity.

It is useful to recognize the co-operative body in two forms:

- "Workers' co-operative" could be an authentic co-op with its capital managed by work. Members of this co-op are both, *employee and employer* (and sometimes consumers, too). These co-ops usually bring work to their members or produce some products or services to *ensure employment* for its members. The interest of the members is an economic, social or cultural assistance for themselves, their families and their communities, but *employment* is the primary interest and benefit of their mutuality. Consumption of any co-operative product or service by members and their families and communities is an additional and side-benefit in this case.
- "Customers' co-operative" could be an authentic co-op with its capital managed by work. Members of this type of co-operative could be both, *a customer and producer*. Members can simultaneously stay in employment positions. Interest and benefit of the members is usually some *economic, social or cultural assistance for themselves, their families and their communities*. The benefit could consist of a bargain on foodstuff and other daily

products (consumer co-op and producer co-op); bargain on service (service co-ops, *social co-ops*⁵) or interest reduction (credits unions and savings co-ops), competitive advantage (traders, stocks and sales co-ops) or quality and easy-to-get housing (housing co-ops), etc.

We can identify a social co-op as a customer's one, and the workers' co-operative and social co-operative as a social enterprise.

We can agree with V.A.Pestoff (1995) that: "The cultural appeal of co-operatives and mutual bodies to European researcher is found in the fact that they practice the direct grass-roots economic democracy". We can also agree with authors of the International Joint Project on Co-operative Democracy when they say: "If we aim at citizens seeking co-operation, however, we must recognise the limits to the role of the public sector and the private sector and explain the role of the social sector. ... It cannot be formed and function solely through representative democracy. ... The present can be seen as a period of transition ... to a different or new society... based on the initiative of individual citizens in their communities"⁶.

3. Social Economy and Social Enterprise in the Czech Republic

The Social Economy has recently taken its place also in the Czech theory, research and education. It is remarkable that the Czech economist Macek⁷ spoke about the Social Economy as early as 1947 meaning the co-operative movement and its role and functions in the society and economy.

The mutual self-help and mutual favour help co-operatives, active within the Co-operative Law of 1873, forced the economy, social status and cultural development mostly of not wealthy people and their communities. Until 1948 (1938 respectively), there were also some other "bodies in law" being active as some social enterprise. It was a foundation, which distributed social care through a profit of its commercial enterprises (Hlavka's foundation supported poor and talented university students, for example), and others. It is true; the old Czech tradition of rich flourishing social, democratic, and participative economy was interrupted only after 1938. Until 1990, most social function was provided by government and delivered through the state agencies and enterprises within the central planned

⁵ Social co-operative means supporting health services, daily assistance services, or services for excluded or handicapped members or their communities.

⁶ Making membership meaningful: Participatory Democracy in Co-operatives, Centre for the Study of Co-operatives, University of Saskatchewan, 1995, p.8-15

⁷ MACEK, J.: Social economy (Lectures on political economy), UEC, Prague, 1947

Magdalena Hunčová
**The study about Social Economy and
 Social Enterprise in the Czech Republic**

economy. The most of welfare has been de-etated to lower governmental level after 1990. We can see many social objectives, pursued by means of production activities, being delivered by public enterprises within the area of a soft infrastructure. These Czech governmental enterprise-agencies were partially supported by public financing. Some of the welfare functions have been privatised to the commercial sphere and we can see some commercial enterprises having also a social role. It primarily applies to the operating protected workshops or commercial enterprises having stake in communal economy⁸. The new NGO's and other private social enterprises have grown since 1990 in these quasi-market niches mostly.

On the other hand, the existence of co-operatives, with their self-help and mutuality, were depressed in the Middle and Eastern European countries after 1948 and again after 1990. Some other forms of NGO's are taking over the co-operative's social role at present and they play a serious role in the Czech social economy now. The result is that social care is mostly given to Czech citizens without their own activity and self-help, not counting the tax or direct money payment. It seems that there is only a narrow area of "work-fare"⁹ and mutual self-help in the Czech Republic. The Czech social enterprises are formalized less than it is usual in the European Fifteen, because of their own historical and political context. The next case studies can demonstrate some development.

Table 2: Some figures of the co-operatives in the Czech Republic (2003)¹⁰

	Housing co-operatives	Consumers' co-operatives	Producers' co-operatives	Agricultural co-operatives	Credit co-operatives
Number of co-operatives	1.854	62	314	686	42
Number of members	716 651	379 623	12 700 and 41 other body by law	*	11 174
Number of employees	4 397	16 777	25 700	44 000	*

Source: Briefing about Czech co-operative movement in 2003, CCA, Prague 2004.

⁸ Communal economy means the enterprise providing some communal services and held by governments directly or by the shares.

⁹ Social care through working activity

¹⁰ Briefing about Czech co-operative movement in 2003, The Czech Co-operative Association, Prague 2004

3.1 Case study 1: The protected workshop operated by legal bodies in Ústí nad Labem region

The social enterprises could be a partner of governments at regional and local level supporting public services and *social care*, and indeed they are. The main problem could be high dependence on public finances, though philanthropy, voluntariness and in addition, their economic activities bring a great financial reward (maybe about 50%). Law does not develop self-help and mutuality; they are not counted as a public interest in the Czech Republic at present.

The pro-employment policy is a matter of the Czech government - the Employment Bureau takes care of unemployed people, especially the handicapped. There are many programs to support employment, for example recondition lessons, public benefit works, protected workshops, etc., besides unemployment aid. Unemployment has grown since 1989 in the Czech Republic in a context of transition process and has reached about 20 % in some regions by now. People out of work started to receive benefits and social welfare, and they became dependent on a state care and lost their activity. The shadow market grows along with it.

The state government has approved some programs to enhance employment. The policy of "protected workshops" is a specific public policy inside other pro-employment policies. It is based on work integration in the way of supporting private subjects organizing and carrying out protected workshops for handicapped. Protected workshops could be recognized as "work-integrated social enterprises". Some production (industrial) co-operatives operate to establish protected workshops where handicapped can find their employment.

There were approximately 50 ongoing enterprises in the Ústí nad Labem region in January 2004 that employed handicapped people. The information about an opportunity to get employed as a handicapped is provided by the Work Bureau, some private recruitment offices and can be found on the Internet.

On this field, a students' research was conducted in the district of Ústí nad Labem and Litomerice. It could be interesting; the protected workshops are mostly operated by business legal bodies in Ústí nad Labem (including co-operatives - a co-operative of blind members in the city of Ústí nad Labem named KARKO, and co-operative of handicapped members in the city of Litomerice named INVA), contrary to mostly traders in Litomerice, (and Diakonie of church).

Employment Bureau usually contacts private business bodies, which build up and operate the protected workshops and create new working positions within them. The *protected workshop* is a legal workshop, where the rate of handicapped employees is 60% at least.

Magdalena Hunčová
**The study about Social Economy and
Social Enterprise in the Czech Republic**

Employment Bureau supports such legal bodies in a certain amount per year by:

- Contribution of 100 000 Kč for setting up one working place for handicapped people;
- Subsidization of 40 000 Kč per 1 handicapped employee for maintenance of a workshop;
- 9 000 or 32 000 Kč (according to the handicap) deductions in taxation per person.

Every enterprise is allowed by law on handicap employment protection to employ handicapped people or buy products of their protected workshops.

Table 3: The structure of protected workshops in the Ústí nad Labem district (2001)

Form of bodies	Protected workshops	Employees with handicap	Private promoters in company with local government
Ltd.	6	183	2
Association	1	2	1
Co-operative	2	138	2

Source: Šimánová, V.: Unemployment of handicap persons and their position on Labour market in district Ústí nad Labem, FSE, UJEP Ústí nad Labem, 2002, p.45

As said above, some of Czech producing cooperatives are recognizable as quasi-social ones and social enterprises, as well. In the 1950s, cooperatives of handicapped workers were established and financed by the Czechoslovakian totalitarian state. Some of these cooperatives survived the cooperative transformation and still employ handicapped persons (members included). They operate in a difficult environment of market competition without, in principle, any support in the form of public funding, but only have the endowment of pro-employment policies as protected workshops.

3.2 Case study 2: Communitarian planning and granting in Ústí nad Labem territory (2004)

The de-etatisation of welfare is an ongoing process. New establishing of municipalities and regions, that is, independent self-governments in 2000 and regions in 2001, made the first step. Many social care services together with public enterprises that provide them were separated from the state administration and assigned to act on the local and regional level.

Magdalena Hunčová
**The study about Social Economy and
 Social Enterprise in the Czech Republic**

Table 4: Some dates about social enterprises in Ústí nad Labem territory:

Care /Servant	ME	SE	AC	ACB	RI	Coop	Ltd	Trade
House for pensioners (accommodation and social care)	5							
Social care asylum for pensioners, handicapped or distressed mothers with children (accommodation and social or medical care)	2							
Social homecare for seniors and handicapped	1						1	2
Social counselling and stationary			2					
Stationary services for mentally handicapped	3		2					
Social care asylum for mentally handicapped (accommodation and social or medical care)	6		1					
Care for drug addicts (information, counselling, therapy, lodging, workshop, community, etc.)	1		7					
Care for handicapped (counselling, assistance, employment consulting, em- ployment, integration therapy, mobility)			1	4		1	1	
Children, young and mother care (nursery, leisure time activities, counselling, education)	5		4	1	2			
Children home and asylum (accommodation and education)	6	1			2			
Social care in crises and for non- adaptable, homeless and refugees (food, accommodation, wear, homecare, counselling, leisure time activities, employment consulting)			5					
Minority care (cultural and leisure time activities of Romany ethnic)			5					
Total	29	1	27	5	4	1	2	2

Source: The catalogue of social and health care providers in territory of the Ústí nad Labem, 2004

Notice: AC = Association of citizens; ACB = Association of common benefits; ME = municipal enterprise or institution; SE = state enterprise or institution; RI = religious institution; Coop = co-operative with self help and mutuality elements; Ltd., and Trade = business entities

Magdalena Hunčová
**The study about Social Economy and
Social Enterprise in the Czech Republic**

The self-governments have developed new political programs of related participation; ways and models of social care provision, distribution and financing. For example, the Ústí nad Labem municipality designed a three-year communitarian plan for the Ústí nad Labem territory¹¹ (2001 -2003) in co-operation with citizens initiative *Communitarian work centre*, and with citizens via questionnaire and mail discussions. This plan aims to create social services that react to clients taste better.

Politicians set the goals of a communitarian plan: *"Special social care and treatment shall be facilitated by citizens willing; a new field of social care would be created according to the citizens needs; every social care shall be provided in the best quality available; institutional social care shall be modified into communitarian one, if possible; providing an equal condition for any social care providers is to seek the best use of resource accessibility regardless the provider's donor"*¹².

Within the Second communitarian plan the municipality and private social care bodies have put together *territorial catalogue of social and health care providers* and organized the *"Market of territorial social and health care services"* in 2004. Many providers in it present their activities and objectives to give some information and find some donors. Providers vary in size, foundation, financial sources and orientation.

Municipal and state enterprises or institutions are traditional, large and give a high guarantee of expertise. It is expected; they would be economical, well organized and spend the public finances in a good manner. Their activities are usually financed by public finances, donations, and by some reciprocity cover. Voluntary work is here seldom.

Non-governmental non-profit organisation activities are covered by donations, public finances, some reciprocity, and by voluntary work in various forms. Their financing would be mostly unstable and their services could be malfunctioning, but the initiative and enthusiasm are usually high. They can suit the taste of clients much better, and could sometimes integrate the clients into their activities. Only a few NGO's work on mutual principle - the clients are only rarely their members or employees. An Association of common benefits stays in the middle between municipal enterprise and association of citizens because of its management quality and economic conditions. The religious institutions work with a large voluntary involvement, selflessness and donations, but the platform of their sympathizers is not large in the northern regions of Bohemia. The above-mentioned Ltd. and trade entities represent business, but not a profit, because of a public finance subsidy (accountable to the social care and employment services). It is a case of the Czech co-operatives, but they are also active within the Commerce Code now.

¹¹ It is the area of about 1 mil. people

4. Conclusion

In this view, the position of the Czech social economy today could be demonstrated by the position of the Czech co-operatives, which have lost a great deal of their mutuality, binary character, self-help, voluntariness and autonomy. They have become only an entity of production after 1948 (in the centrally planned economy and under the dictatorship of only one party), and again – they have become only "member-owned enterprises" (through their legal status) after 1991. No specific co-operative law exists now; in that way co-ops are not able to play their role in the field of *work and social integration* and *work and social capital* building. The Czech co-ops can neither build citizens' solidarity capital nor support their independency and responsibility.

Regardless, the Czech co-ops could be referred to as a social enterprise, ie, if the handicapped are members or employees. Czech economists have newly recognised *capital employed by work* and *non-risk capital*; unfortunately Czech lawyers have not recognised *association of work*. Politicians have not come to understand *mutuality*, *self-help* and *solidarity* in sharing ideas yet. It seems the area of citizen initiative remains rather narrow and the culture of dependence remains too high here.

Magdalena Hunčová is a Senior Lecturer in Accounting at Faculty of Economics and Social Sciences at University J.E.P. in Ústí nad Labem, Czech Republic. She finished her doctoral thesis on co-operatives position in transitive economy and published Economic Dimension of the Civil Society monograph, besides other articles about social and public economy. Her research field concerns with the mentioned topics.

References

- Briefing about Czech co-operative movement in 2003, The Czech Co-operative Association, Prague 2004.
- Hunčová, M. (2003): The Czech co-operative reality and its social aspects (From Co-operative to Social Enterprise, Trento 19-20th December 2003).
- Hunčová, M. (2003): Analyses of co-operative position in transitive economy, DDW - ESF MU Brno.
- Hunčová, M. (2004): The position of a social economy in the Czech Republic at present (Summer University - Grenoble - July 12th - 13th 2004).

12 *The catalogue of social and health care providers in territory of the Ústí nad Labem, 2004*

Magdalena Hunčová
**The study about Social Economy and
Social Enterprise in the Czech Republic**

- The catalogue of social and health care providers in territory of the Ústí nad Labem, 2004.
- Králová, A. (2004): Financing tools to control NGO's, DW - FSE UJEP Ústí nad Labem.
- Macek, J. (1947): Social economy (Lectures on political economy), UEC, Prague.
- Making membership meaningful: Participatory Democracy in Co-operatives, Centre for the Study of Co-operatives, University of Saskatchewan, 1995.
- Peková, A. (2004): Effectiveness of local and regional public goods production – a way of fiscal stress solution – in: Collection of Scientific Papers, FA CZS České Budějovice.
- Pestoff, V.A. (1995): Reforming social services in central and eastern Europe – an eleven nation overview, Cracow Academy of Economics, Krakow.
- Šimáčková, V. (2002): Unemployment of handicap persons and their position on Labour market in district Ústí nad Labem, FSE UJEP Ústí nad Labem.
- www.neziskovsky.cz
- www.coop.org
- www.vlada.cz

POVZETEK

Socialna ekonomika in neprofitne organizacije v Češki Republiki

Avtorica predstavlja v članku nekatere ugotovitve raziskave »Civilna družba kot fenomen družbenega in regionalnega razvoja«, ki so jo izvedli na Fakulteti za ekonomiko in družbene vede na Univerzi Ústí nad Labem v času 1999-2004, in ugotovitve iz svoje doktorske disertacije »Analiza položaja kooperativ v tranzicijskem gospodarstvu.«

Socialna ekonomika je aktualna tema v vseh državah Evropske unije, dogovorjena sestavina skupnega gospodarskega razvoja in socialne politike. Avtorica v članku teoretično opredeli socialno ekonomiko in neprofitne organizacije, jih razporedi po njihovih značilnostih povezovanja, uradni obliki in delovanju glede na Češke izkušnje in glede na nekatere splošne ugotovitve.

Podrobneje je predstavljeno delovanje socialnih podjetij v Češki Republiki. Čeprav so številne neprofitne organizacije obstajale že v devetnajstem stoletju, se je njihov položaj spreminjal in prilagajal glede družbeno dogajanje. V članku so predstavljene ugotovitve raziskave o poslovanju invalidskih podjetij v pokrajini Usti nad Labem in o planiranju socialnega skrbstva v tej pokrajini za razdobje 2001-2003.

Avtorica ugotavlja, da se na Češkem v zadnjih letih socialna skrb in socialna ekonomika razvijata in izboljšujeta.

Oblikovanje nove finančne perspektive EU in pogajalska izhodišča Slovenije

UDK: 339.7(497.4)

Aleksander Aristovnik

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
aleksander.aristovnik@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Oblikovanje nove finančne perspektive Evropske unije (EU), tj. srednjeročnega strateškega javnofinančnega načrta za obdobje 2007–2013, predstavlja po sprejemu ustavne pogodbe junija 2004 nov velik izziv razširjene EU. To dokazujejo že sami začetki pogajanj o vsebinskih in tehničnih podrobnostih nove finančne perspektive med najpomembnejšimi evropskimi institucijami in državami članicami EU, med njimi tudi Slovenijo, kjer so razvidne velike razlike med posameznimi pogajalskimi izhodišči. V okviru pogajanj se Slovenija zavzema, da bi prilagojena struktura naslednje finančne perspektive čim bolj odražala sedanje ključne vsebinske cilje razširjene EU (npr. cilje lizbonske strategije). Zato Slovenija zagovarja ohranitev reformirane kohezijske politike kot temeljnega instrumenta uresničevanja načela solidarnosti, nadaljnega prestrukturiranja sredstev za Skupno kmetijsko politiko (SKP) v smeri pridelave zdrave hrane, zaščite zdravja ljudi in razvoja podeželja, in povečanja sredstev namenjenih krepitvi vloge EU kot globalnega partnerja ter izgraditve EU kot območja svobode, varnosti in pravičnosti. Za uresničitev omenjenih ciljev Slovenija podpira predlog Evropske komisije, po katerem je za potrebe prihodnje finančne perspektive predvideno v povprečju 1,14 odstotka bruto nacionalnega dohodka (BND). Na strani finančnih virov Slovenija zagovarja postopno opuščanje vira na osnovi DDV ter nasprotuje uvedbi t. i. evropskega davka. Ob uresnitvi predhodno navedenih stališč lahko Slovenija v okviru prihodnje finančne perspektive poleg ugodnega neto finančnega položaja pričakuje tudi pospešeno dinamiko gospodarskega razvoja znotraj (gospodarsko in politično) najrazvitejše integracije na svetu.

Ključne besede: EU, nova finančna perspektiva, širitev EU, trajnostni razvoj, evropski model družbe, vloga EU v svetu, Slovenija

1. Predlog prihodnje finančne perspektive EU 2007–2013

Evropska komisija je v Sporočilu (angl. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*) v začetku leta 2004 predstavila predlog prihodnje finančne perspektive 2007–2013, ki odseva njene poglede na naslednje

finančno obdobje. Pristop oblikovanja finančne perspektive je podoben kot pri prejšnjih perspektivah. Evropska komisija najprej identificira glavne cilje v naslednjem obdobju, ki jih nato ob upoštevanju mehanizmov implementacije ustrezno ovrednoti.

Glavni strateški cilji EU bolj ali manj temeljijo na ugotovitvah »Sapirjevega poročila«¹, kjer se izpostavlja prestrukturiranje proračunskih sredstev EU v smeri izpolnjevanja ciljev lizbonske strategije in bistvenega zmanjšanja sredstev, namenjenih kmetijstvu. Več nejasnosti je na strani mehanizmov implementacije politik za doseg zastavljenih ciljev. Sapirjevo poročilo na primer ugotavlja, da obstaja nesoglasje znotraj EU glede (nacionalne ali nadnacionalne) ravni implementacije posameznih politik (npr. kmetijske in kohezijske politike). Na nejasnost implementacije opozarja tudi Mayhew (2004), ki izpostavlja problem izdatkov za raziskave in razvoj (R&R) EU, katerih učinki se v preteklosti v primerjavi z nacionalnimi izdatki niso izkazali za bolj uspešne oz. učinkovite. Podobne nejasnosti glede implementacije posameznih politik se kažejo tudi na področju uresničevanja ideje »en instrument za posamezno politiko, en sklad za posamezni program«, kjer se po eni strani res predvideva združevanje in konsolidacija obstoječih skladov (npr. strukturni skladi, predpristopni instrumenti ipd.), hkrati pa je predvideno oblikovanje novih skladov (npr. Sklad za prilagajanje rasti).

Tudi postopek sprejemanja nove finančne perspektive bo v skladu s tradicijo potekal v dveh predvidenih stopnjah. V prvi stopnji naj bi bil dosežen politični dogovor o razdelitvi finančnih sredstev, v naslednji pa naj bi bili sprejeti še vsi zakonodajni predlogi, ki bodo dogovor uresničili in predstavljali pravno podlago za izvajanje prihodnje finančne perspektive. Tako je Evropska komisija julija 2004 ob upoštevanju odzivov na predlog že predstavila paket finančnih in zakonodajnih predlogov, vezanih na naslednjo finančno perspektivo (European Commission, 2004d). V njem Evropska komisija dopolnjuje in udejanja predloge usmeritev, predstavljene v Sporočilu februarja 2004. Vendar pa je do dokončnega političnega dogovora glede naslednje finančne perspektive še daleč, saj naj bi bil v najboljšem primeru dosežen junija 2005 na zasedanju Evropskega sveta (predvidoma v Luksemburgu) (Council of the European Union, 2004).

V nadaljevanju si najprej oglejmo tri ključne politične prioritete prihodnjega razvoja EU, ki hkrati pomenijo temelj predloga razporeditve izdatkov v okviru prihodnje finančne perspektive EU.

¹ Podrobneje glej Sapir et al., 2003.

1.1 Glavne prioritete prihodnje finančne perspektive EU

I) Trajnostni razvoj – spodbujanje rasti, kohezije in zaposlenosti

Na srečanju Evropskega sveta v Lizboni leta 2000 so predsedniki držav in vlad članic EU soglašali s programom, ki naj bi EU pripeljal na mesto »najbolj dinamičnega, konkurenčnega in trajnostno na znanju temelječega gospodarstva na svetu, ki bo uživalo polno zaposlenost ter ekonomsko in socialno kohezijo«. Kasneje, na goeteborskem vrhu leta 2001, je bila lizbonska strategija dopolnjena z usmeritvami na področju okolja, tako da sedaj tvori celovito strategijo trajnostnega razvoja EU. Za doseg postavljenih ciljev strategije bo morala EU pospešiti naložbe na ključnih področjih razvoja, kot so naložbe v povečevanje konkurenčnosti podjetniškega sektorja na notranjem trgu, naložbe v R&R, povezovanje EU na osnovi mreženja, izboljšanje kakovosti izobraževanja in usposabljanja ter zagotavljanje obvladovanja socialnih sprememb v družbi.

Pomemben cilj prihodnjega razvoja razširjene EU je tudi zagotavljanje enakomernega razvoja celotnega območja, s posebnim poudarkom na zmanjševanju socialno-ekonomskih razlik med regijami. Tako se je s širitvijo EU razmerje med desetimi odstotki najbolj razvitih regij in desetimi odstotki najslabše razvitih regij v integraciji povečalo z 2,6 na 4,4 (EU Regional Policy, 2004). Pri zmanjševanju teh razlik bo ključno vlogo odigrala reforma kohezijske politike, ki je nujna tako z vidika učinkovitega izvajanja kot tudi financiranja politike v razširjeni EU po letu 2006. Reformirana kohezijska politika naj bi še vedno temeljila na identičnih osnovnih načelih (ciljna usmerjenost, koncentracija, dodajanje sredstev, programiranje, partnerstvo in usklajevanje, finančna kontrola, spremljanje, evalvacija), prinaša pa spremembe glede večjega ciljnega usmerjanja dejavnosti, poenostavitve in transparentnosti. V tej povezavi naj bi se število prioritet oz. ciljev kohezijske politike zmanjšalo z devet na tri (tj. konvergenca in konkurenčnost, regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter teritorialno sodelovanje). Podobna poenostavitev se pričakuje tudi na področju finančnih instrumentov, kjer naj bi od obstoječih petih ostali le še trije, in sicer Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS) in Kohezijski sklad (European Commission, 2004c).

Reorganizacija finančnih instrumentov se dotika tudi skupne kmetijske politike (SKP) EU, saj se bosta kmetijski in ribiški sklad (usmerjevalni oddelek Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) in Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR)) preoblikovala v enotni instrument SKP. Vendar pa je to le ena od vrste dejavnosti, povezanih z uveljavitvijo v letu 2003 sprejete reforme SKP. Reforma SKP naj bi temeljito preusmerila njene cilje delovanja k trajnostnemu razvoju in odpravi subvencioniranja proizvodnje. Tako naj bi se sproščena sredstva iz naslova predvidenega zmanjšanja neposrednih plačil, vezanih na obseg proizvodnje, preusmerila k razvoju podeželja (European Commission, 2004a). Že zdaj je

Oblikovanje finančne perspektive EU in pogajalska izhodišča Slovenije

posebna pozornost namenjena celostnemu razvoju visokogorskih kmetij in podeželja, prenovljena kmetijska politika pa bo še bolj osredotočena na spodbujanje dopolnilnih kmetijskih dejavnosti, izboljševanju kakovosti, krepitvi konkurenčnosti kmetijstva, zagotavljanju varstva okolja in varovanju zdravja živali.

II) Evropski model družbe – svoboda, varnost in pravičnost

Svoboda, varnost in pravičnost so ključne sestavine evropskega modela družbe. To je potrdilo tudi srečanje Evropskega sveta v Tampere (Finska) leta 1999, kjer so se države članice zedinile o natančnem načrtu oblikovanja območja svobode, varnosti in pravičnosti. Načrt vključuje tudi prenos večine pristojnosti na tem področju z nacionalne ravni na raven EU, kar omogoča lažje reševanje problemov, kot so priseljevanje in vključevanje zakonitih priseljencev, ilegalne migracije, organiziran kriminal in terorizem. Podobno velja tudi za probleme, povezane z naravnimi nesrečami, zdravstvenimi in okoljskimi kriznimi žarišči, dostopom do javnih storitev itd.

III) Krepitev vloge EU v svetu

Z več kot 450 milijoni prebivalstva in okoli četrtino svetovne proizvodnje bi morala razširjena EU imeti večji politični in gospodarski vpliv na blaginjo in stabilnost tako v Evropi kot v svetu. Tudi države članice EU soglašajo, da se mora vloga razširjene EU povečati tako v regionalnem kot tudi v globalnem smislu. V regionalnem smislu mora EU poleg zagotavljanja stabilnosti znotraj EU poskrbeti za stabilnost tudi v sosednjih državah/regijah. Krepitev mednarodne trgovine in naložb, spodbujanje regulacijske konvergence, prepletanje prometnih, energijskih in komunikacijskih mrež EU s soseščino zagotavlja koristi za vse vpletene strani. V globalnem smislu pa mora EU okrepiti svojo vlogo na področju globalnega političnega sodelovanja in strateške varnosti. To vključuje tudi boj proti različnim oblikam groženj (npr. terorizem, širjenje orožja za množično uničevanje, notranji in regionalni konflikti itd.), zagotavljanje civilne varnosti in zaščite prebivalstva pred različnimi vrstami tveganj (npr. naravne katastrofe, organiziran kriminal, zdravstvene in okoljske krize) (European Commission, 2004a).

1.2 Pregled strukture izdatkov prihodnje finančne perspektive EU

Obstoječa klasifikacija tekoče finančne perspektive 2000–2006, ki temelji na sedmih glavnih izdatkovnih postavkah, se je izkazala za razmeroma togo, saj ne omogoča ustreznega prilagajanja ter učinkovite uporabe razpoložljivih sredstev za doseg zastavljenih ciljev razširjene EU. Zato prihodnja finančna perspektiva EU predvideva zmanjšanje števila glavnih izdatkovnih postavk na pet, usklajenih s predhodno predstavljenimi temeljnimi prioritetami razširjene EU (glej razpredelnico 1). Sicer lahko od posameznih držav članic pričakujemo nasprotovanja glede zmanjšane števila postavk, saj to povečuje nepreglednost finančne perspektive,

Aleksander Aristovnik
Oblikovanje finančne perspektive EU in pogajalska izhodišča Slovenije

vendar se verjetno število postavk ne bo spremenilo. Hkrati Evropska komisija s ciljem povečanja prožnosti finančnega okvira predlaga uvedbo sistema prožnosti prerazporeditve (angl. *reallocation flexibility*) in ustanovitev Sklada za prilagajanje rasti (angl. *Growth adjustment fund*)².

Razpredelnica 1: Predlog nove finančne perspektive 2007–2013
 (v mio. evrov; v cenah leta 2004)

Odobritve za prevzem obveznosti	2006 ¹⁾	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Trajnostna rast	46.621	58.735	61.875	64.895	67.350	69.795	72.865	75.950
1a. Konkurenčnost za rast in zaposlenost	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825
1b. Kohezija za rast in zaposlenost	37.830	46.630	47.485	48.215	48.385	48.545	49.325	50.125
2. Varovanje in upravljanje z naravnimi viri – za kmetijstvo	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805
	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293
3. Državljanstvo, svoboda, varnost in pravičnost	2.342	2.570	2.935	3.235	3.530	3.835	4.145	4.455
4. EU– globalni partner ³⁾	11.232	11.280	12.115	12.885	13.720	14.495	15.115	15.740
5. Administrativni stroški	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
Skupaj (odobritve za prevzem obveznosti)	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450
Odobrene obveznosti (v % BND)	1,15	1,23	1,25	1,26	1,26	1,26	1,27	1,27
Skupaj (odobrena plačila) ^{2) 3)}	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100
Odobrena plačila (v % BND)	1,09	1,15	1,23	1,12	1,08	1,11	1,14	1,15
Razpoložljiva razlika	0,15	0,09	0,01	0,12	0,16	0,13	0,10	0,09
Zgornja meja lastnih sredstev (v % BND)	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

Opomba: ¹⁾ Izdatki za leto 2006 so del tekoče finančne perspektive 2000 – 2006 in so prirejani novi nomenklaturi prihodnje finančne perspektive z namenom, da se omogoči primerjava med finančnima perspektivama. Izdatki v okviru postavke 3 in 4 vključujejo sredstva Solidarnostnega sklada (961 milijonov evrov; v cenah leta 2004) in ERS (ocenjeno na 3 milijarde evrov).

²⁾ Od leta 2006 vključuje izdatke Solidarnostnega sklada (ocenjeno na 1 milijardo evrov; v cenah leta 2004). zračunana odobrena plačila vključujejo izdatke sklada od leta 2007.

³⁾ Vključitev ERS v proračun EU je predvidena za leto 2008, zato odobrena plačila za sklad pred tem letom niso vključena. Zaradi možnosti primerjav se upoštevajo odobritve za prevzem obveznosti ERS tudi pred letom 2008.

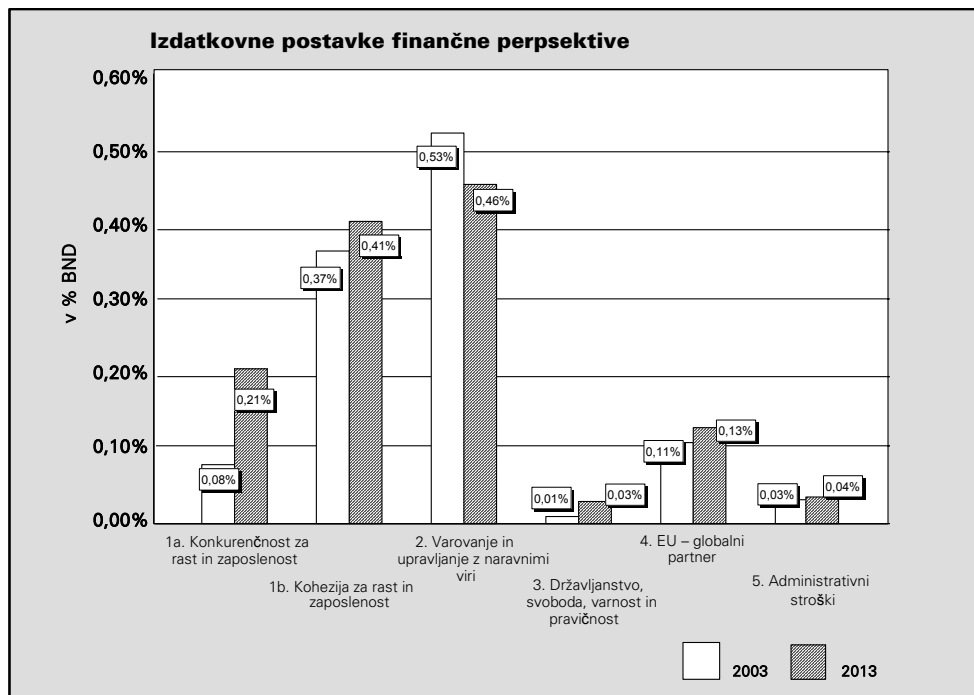
Vir: European Commission, 2004d.

2 Sklad naj bi bil vključen v izdatkovno postavko trajnostne rasti in bi omogočal prilagajanje proračunskih izdatkov v smeri hitrejšega odzivanja na spremembe v okolju s ciljem zagotavljanja trajnostnega gospodarskega in socialnega razvoja EU. Predvidena sredstva sklada so do ene milijarde evrov letno, ki pa bodo lahko dopolnjena z dodatnimi neizkoriščenimi sredstvi strukturnih skladov EU (ESRR in ESS) (Council of the European Union, 2004).

Oblikovanje finančne perspektive EU in pogajalska izhodišča Slovenije

Struktura sredstev v okviru nove finančne perspektive kaže, da bo leto pred začetkom obdobja (2007–2013) za cilje lizbonske strategije namenjenih 0,08 odstotka bruto nacionalnega dohodka (BND) EU, ki pa bodo v obdobju prihodnje finančne perspektive narasli na 0,21 odstotka BND (glej sliko 1). Trikratnega povečanja bodo deležni tudi programi na področju državljanstva, svobode, varnosti in pravičnosti (na 0,03 odstotka BND). Tudi sredstva za potrebe kohezijske politike bodo rahlo narasla, in sicer za štiri stotine točke, na 0,41 odstotka BND. Na drugi strani se pričakuje znižanje razpoložljivih sredstev za varovanje in upravljanje z naravnimi viri (kmetijstvo predstavlja skoraj 75 odstotkov teh sredstev) v obdobju 2006–2013, in sicer z 0,53 odstotka na 0,46 odstotka BND. Nerealno sliko prikazuje minimalno povečanje administrativnih stroškov, kamor so uvrščene le pokojnine in administrativni stroški institucij EU. Preostali, večji del administrativnih stroškov, potrebnih za izvedbo posameznih politik EU, je namreč vključen v druge izdatkovne postavke, kar povečuje nepreglednost predlagane finančne perspektive EU.

Slika 1: Delež odobrenih plačil po posameznih izdatkovnih postavkah finančne perspektive EU (v % BND)



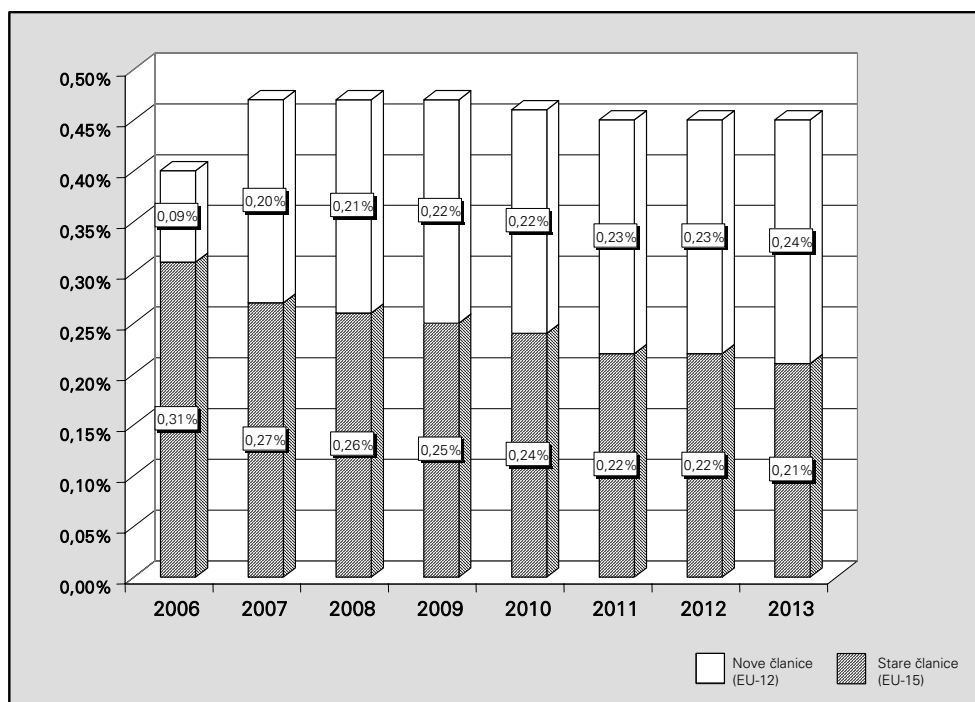
Vir: European Commission, 2004d; lastni izračuni.

Sprememba strukture sredstev prihodnje finančne perspektive pa vendarle ne sledi v celoti usmeritvam Sapirjevega poročila. Res je, da bo prišlo do realnega

zmanjšanja deleža izdatkov za kmetijstvo v celotnih odobrenih obveznostih, in sicer z ravni 33 odstotkov na raven 26 odstotkov v obdobju 2007–2013. Če upoštevamo tudi druge izdatke, povezane s programi na področju varovanja in upravljanja z naravnimi viri, ki naj bi financirali predvsem ukrepe za prestrukturiranje kmetijskega sektorja, bodo obravnavane odobrene obveznosti v povprečju dosegale okoli 40 odstotkov celotnih odobrenih obveznosti v obdobju 2007–2013. To je sicer manj, kot predvideva tekoča finančna perspektiva (2000–2006) (v povprečju okoli 48 odstotkov), vendar še vedno znatno preveč, da bi na primer lahko dosegli večino ciljev libonske strategije.

Za razliko od predhodno predstavljene izdatkovne postavke ostale postavke beležijo realno povišanje odobrenih obveznosti. Tako se bodo odobrene obveznosti za področje državljanstva, svobode, varnosti in pravičnosti povišale realno za okoli 90 odstotkov in za potrebe EU kot globalnega partnerja za okoli 40 odstotkov v obdobju 2006–2013. Kljub bistvenemu povečanju predvidenih izdatkov za omenjeni postavki prihodnje finančne perspektive bo delež v celotnih odobrenih izdatkih znašal le okoli 3 odstotke za postavko državljanstva in okoli 10 odstotkov za zunanjo politiko v letu 2013 (glej tudi sliko 1).

Slika 2: Delež izdatkov za kohezijo, namenjenih starim in novim članicam EU v obdobju 2006–2013 (v % BND)



Vir: European Commission, 2004b.

Zaradi širitve EU na vzhod, ki je občutno povečala razkorak med starimi in novimi državami članicami, ima kohezija pomembno mesto v novi finančni perspektivi, saj predstavlja najpomembnejšo posamično kategorijo proračuna, na katero bi v povprečju odpadlo dobrih 33 odstotkov vseh sredstev (kar je za več kot 4 odstotne točke več kot za kmetijstvo). Znotraj navedenih sredstev Evropska komisija ohranja in celo krepi načelo koncentracije, kar pomeni, da naj bi največja pozornost še vedno veljala manj razvitim regijam, s posebnim poudarkom na desetih (oz. dvanajstih) novih članicah, pri čemer naj bi se ohranilo pravilo najvišje zgornje pomoči državi v višini 4% BDP (European Commission, 2004c). Predvsem zato bo sorazmerno spodbuden trend prerazporeditev sredstev po izdatkovnih postavkah (glej razpredelnico 1) spremljala tudi pospešena dinamika prelivanja sredstev od starih k novim državam članicam EU. Medtem ko so bila sredstva za nove države članice za namene kmetijstva fiksno določena že na bruseljskem vrhu leta 2002, je za potrebe kohezijske politike EU predvideno znatno prelivanje sredstev v prid novim državam članicam. Tako bodo imele nove države članice (vključno z Bolgarijo in Romunijo) leta 2007 na razpolago 42,6 odstotka vseh sredstev EU za potrebe kohezijske politike, leta 2013 pa že 53,3 odstotka (glej sliko 2). Takšna razporeditev sredstev je nujna, če želi EU v prihodnosti doseči postopno realno konvergenco med državami in regijami znotraj EU.

S ciljem zagotavljanja proračunske discipline je EU uvedla t. i. zgornjo mejo uporabe lastnih sredstev (angl. *own resources ceiling*), ki jo Svet EU določi soglasno in mora biti ratificirana tudi v vseh parlamentih držav članic. Temeljno vprašanje prihodnje finančne perspektive je oblikovanje »večjega« ali »manjšega« proračuna EU. V obdobju tekoče finančne perspektive (2000–2006) je določeno, da je zgornja meja lastnih sredstev za prevzem obveznosti postavljena pri 1,31 odstotka BND EU oz. za odobrena plačila pri 1,24 odstotka (Schreyer, 2004). Kljub ambiciozno zastavljenim ciljem in spremenjenim okoliščinam (širitev EU, vključitev Evropskega razvojnega sklada (ERS)³ in Solidarnostnega sklada⁴) Evropska komisija predlaga, predvsem zaradi pritiskov članic neto plačnic⁵, ohranitev zgornje meje lastnih sredstev v prihodnji finančni perspektivi (glej razpredelnico 2).⁶

3 Evropski razvojni sklad (ERS), ustanovljen že z Rimsko pogodbo (1957), je finančni instrument EU, ki ponuja finančno in tehnično pomoč afriškim, pacifiškim in tihomorskim državam ter čezmorskim državam in ozemljem.

4 Solidarnostni sklad EU je bil ustanovljen novembra 2002 s ciljem, da se lahko EU hitro, učinkovito in prožno odzove na nepričakovane okoliščine v državah članicah in državah kandidatkah.

5 Tako je decembra 2003 šest držav neto plačnic (Avstrija, Francija, Nizozemska, Nemčija, Švedska in Velika Britanija) naslovilo pismo na Evropsko komisijo, v katerem predlagajo uvedbo zgornje meje odobrenih plačil v višini 1 odstotka BND (Financial Perspective 2007–2013, 2004)

6 V novi finančni perspektivi je dejansko zgornja meja odobritev za prevzem obveznosti 1,26 odstotka BND. čeprav je izkazana zgornja meja za odobrena plačila 1,24 odstotka BND, ta ne upošteva izdatkov razvojne pomoči, ki naj bi bili del predlaganih odobritev za prevzem obveznosti in plačil v obdobju 2008–2013 (Mayhew, 2004).

Aleksander Aristovnik
Oblikovanje finančne perspektive EU in pogajalska izhodišča Slovenije

Predhodno ugotovitev potrjuje tudi primerjava tekoče in predlagane prihodnje finančne perspektive, ki sicer pokaže, da je v povprečju predvideno rahlo povišanje odobrenih plačil (z 1,10 odstotka na 1,14 odstotka BND) (glej razpredelnico 2). Vendar pa je treba v omenjeni primerjavi upoštevati, da v tekočem obdobju ERS in Solidarnostni sklad nista vključena v finančno perspektivo, medtem ko bosta od leta 2008 postala del nove finančne perspektive. Tako je dejansko povišanje le 0,02 strukturne točke. Še več, če iz prihodnje finančne perspektive izključimo sredstva ERS in Solidarnostnega sklada ter sredstva, predvidena za Bolgarijo in Romunijo, potem je za prihodnjo finančno perspektivo predvidenih le 1,09 odstotka BND, kar je celo manj kot v tekoči finančni perspektivi (1,10 odstotka).

Razpredelnica 2: Zgornja meja odobrenih plačil – primerjava obdobj 2000–2006 in 2007–2013 (v % BND)

	2000–2006			2007–2013		
	najnižja	povprečna	najvišja	najnižja	povprečna	najvišja
Lastna sredstva	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24
Finančna perspektiva	1,09 ¹⁾	1,10 ¹⁾ (1.12)	1,11 ¹⁾	1,08 ²⁾	1,14 ²⁾	1,23 ²⁾
Proračun	0,99	1,05	1,09	-	-	-

Opomba: ¹⁾ upoštevana sprememba finančne perspektive v l. 2003 zaradi širitve (v oklepaju je vrednost, ki vključuje ERS in Solidarnostni sklad).

²⁾ vključuje ERS in Solidarnostni sklad.

Vir: European Commission, 2004b.

V povezavi z novo finančno perspektivo se izpostavljajo tudi druga pomembna vprašanja. Pri tem lahko izpostavimo predvsem vprašanja, povezana s sistemom financiranja, kot sta struktura lastnih sredstev in instrument popravka. Tako naj bi bil obstoječi sistem strukture lastnih sredstev preveč kompleksen in nejasen ter naj bi omejeval finančno samostojnost EU. Zato se znotraj EU pojavljajo različni predlogi o oblikovanju »novega« lastnega vira EU (t. i. evropski davek), in sicer v obliki davka na dobiček pravnih oseb, »originalnega« davka na dodano vrednost (DDV) in energijskega davka. Evropski davek torej ne bi bil uveden popolnoma na novo, ampak bi se zbiral kot določen delež že obstoječih nacionalnih davkov (European Commission, 2004b). Evropska komisija sicer najbolj zagovarja drugi predlog, po katerem bi lastne vire EU predstavljal določen del DDV v državah članicah, vendar se je izkazalo, da predlog zaenkrat nima zadostne podpore med državami članicami EU. Sicer pa bi sama uvedba evropskega davka omogočila zmanjšanje prispevkov držav članic na osnovi BND, ne da bi bil ogrožen njihov javnofinančni položaj.

Problematično področje ostaja tudi že obstoječi instrument popravka (t. i. britanski rabat), ki naj bi zmanjševal prevelika neravnovesja v neto plačilih posameznih

držav članic EU. Gre za instrument, ki ga je EU leta 1984 uvedla zaradi Velike Britanije, vendar po mnenju večine članic ni pravičen in bi ga bilo treba preoblikovati v t. i. splošen instrument popravka (angl. *generalized correction mechanism*). Predlagani instrument, ki naj bi začel veljati leta 2008, naj bi se aktiviral v primeru, ko neto plačnica države preseže mejo 0,35 odstotka njenega BND. V tem primeru bi se državi članici vrnilo dve tretjini presežka, pri čemer bi bila povračila omejena na 7,5 milijarde evrov na letni ravni (European Commission, 2004e).

2. Slovenija in finančna perspektiva EU 2007–2013

Če želi Slovenija pospešiti gospodarsko rast in čim hitreje doseči povprečno stopnjo razvitosti EU, bo ta cilj tesno povezan z rezultati pogajanj o novi finančni perspektivi za obdobje 2007–2013. Eden glavnih ciljev Slovenije v okviru teh pogajanj je zagotovitev približno enakega obsega sredstev EU, kot ga bodo deležne druge podobno razvite države EU. Na ta način bodo zagotovljena nujno potrebna potencialna sredstva za povečan obseg naložb v gospodarstvu. Vendar bo dejanski obseg naložb v veliki meri odvisen od administrativne usposobljenosti države za črpanje sredstev EU, tako v smislu priprave dovolj velikega števila kakovostnih programov in projektov, primerne institucionalne ureditve države, kakor tudi zadostnega obsega domačih javnih, predvsem pa zasebnih virov financiranja naložb.

Slovenija se je že septembra 2003 dejavno vključila v priprave za oblikovanje finančnega okvira EU za obdobje po letu 2006, ko je sprejela temeljne vsebinske usmeritve do naslednje finančne perspektive EU. Stališče Slovenije do predloga finančne perspektive, sprejetega februarja 2004, je pozitivno, saj le-ta predstavlja dobro podlago za pogajanja (Prednostne naloge Slovenije za delo v svetu Evropske unije v letu 2004, 2004). Slovenija pozitivno sprejema tudi prvi sveženj finančnih in zakonodajnih predlogov, vezanih na naslednjo finančno perspektivo, ki jih je sprejela Evropska komisija julija 2004. V nadaljevanju si najprej oglejmo stališča Slovenije po posameznih prioritetah nove finančne perspektive EU, kasneje pa tudi njene usmeritve glede pomembnejših odprtih vprašanj prihodnje finančne perspektive.

I) Trajnostni razvoj – spodbujanje rasti, kohezije in zaposlenosti

V povezavi s področjem trajnostnega razvoja Slovenija podpira stališče Evropske komisije glede prestrukturiranja sredstev SKP v smeri soočanja z novimi izzivi, povezanimi s pridelavo zdrave hrane, zaščito zdravja ljudi in razvoja podeželja. Za Slovenijo, ki ima neugodno posestno in parcelno kmetijsko strukturo ter izjemno visok delež površin na območjih z omejenimi možnostmi kmetovanja, je takšno prestrukturiranje izjemnega pomena za ohranjanje kmetijske predelave. Gre torej za logično nadaljevanje in nadgrajevanje slovenskega pogleda na problematiko

razvoja podeželja, saj je Slovenija dajala tej problematiki izreden pomen v vseh strateških in programskih dokumentih v zadnjem desetletju.

Za Slovenijo je ugoden tudi predlog finančne perspektive na področju kohezijske politike. Sicer je Slovenija že v obdobju 2001–2003 dosegla 76 % povprečnega BDP na prebivalca razširjene EU in s tem za eno odstotno točko preseгла prag ustreznosti za najbogatejši kohezijski cilj, tj. konvergenco in konkurenčnost. Z nadaljnjo širitvijo leta 2007 (Bolgarija in Romunija) se bo položaj Slovenije v smislu upravičenosti do sredstev strukturnih skladov še dodatno poslabšal. Zato Slovenija zagovarja in podpira stališče Evropske komisije, da bi morala imeti geografska območja, ki bodo izgubila status upravičenosti zaradi same razširitve EU (t. i. statistični učinek), dostop do večjega obsega finančnih sredstev EU za strukturne namene kot tista območja, ki so status upravičenosti izgubila zaradi dosežene stopnje svoje gospodarske razvitosti. Tu lahko Slovenija pričakuje podporo tudi nekaterih starih članic EU, ki so se znašle v podobnem položaju (npr. Španija, Grčija in Portugalska).

Eno izmed pomembnih pogajalskih izhodišč na področju kohezijskih sredstev bi za Slovenijo pomenile tudi novoustanovljene pokrajine, ki bi omogočile zmanjšanje negotovosti glede prihodnjega neto finančnega položaja Slovenije.⁷ Medtem ko je na ravni NUTS 1 (tako imenovana evropska klasifikacija teritorialnih enot) jasno, da bo Slovenija opredeljena kot ena regija, je vprašljiva nadaljnja delitev Slovenije.⁸ Predvsem si je pomembno zagotoviti primerno ozemeljsko razdelitev na ravni NUTS 2, saj je za to raven v prihodnji finančni perspektivi namenjenih kar 78,5 odstotka kohezijskih sredstev.

II) Evropski model družbe – svoboda, varnost in pravičnost

Podobno kot za vse druge države članice je tudi v interesu Slovenije, da postane EU prostor svobode, varnosti in pravičnosti. Evropska komisija predlaga, da EU še naprej namenja veliko pozornost krepitevi varnosti znotraj EU in v okviru tega ukrepanju proti terorizmu, čim boljšemu upravljanju z zunanjo mejo EU in izboljšanju operativnega sodelovanja med policijo, carino in varnostnimi službami. Ker je Slovenija z vstopom v EU postala, tako kot vse nove države članice (razen češke), njena mejna članica, je toliko večja pozornost Slovenije usmerjena nadzoru zunanje meje in drugim problemom, povezanim z obravnavanim področjem (azil in priseljevanje, preprečevanje kriminala, policijsko in pravosodno sodelovanje itd.) Zato je v interesu

⁷ Zadnji predlog, ki ima širšo podporo z vidika gospodarskega, geografskega, prebivalstvenega in funkcijskega merila, predvideva členitev Slovenije na osem pokrajin (predlagana pokrajinska središča so Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica in Novo mesto) (Poročilo o uresničevanju izhodišč za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v republiki Sloveniji, 2004).

⁸ Obstajajo določeni pogoji za ustanovitev regij na različnih ravneh, ki so bili leta 2003 formalizirani v obliki uredbe EU (št. 1059/2003), kjer je natančno določena omejitev velikosti regij NUTS na različnih ravneh. Na primer, za regije na ravni NUTS 2 se zahteva najmanj 800 tisoč in največ tri milijone prebivalcev. Po tej opredelitvi je lahko Slovenija razdeljena na dve ali ob dokazanih geografskih, zgodovinskih, kulturnih in drugih pomembnih okoliščinah na tri kohezijske regije.

Slovenije povečanje sredstev, namenjenih krepitvi vloge EU kot prostoru svobode, varnosti in pravičnosti. V pogajanjih si bo Slovenija kot mejna članica EU posebej prizadevala, da se primerna sredstva predvidijo za varovanje skupne zunanje meje EU, saj obstoječi predlog ne omogoča doseganja zastavljenih ciljev na tem področju.⁹ Pri tem lahko Slovenija računa na podporo vseh novih kakor tudi nekaterih starih članic EU (npr. Italije).

III) Krepitev vloge EU v svetu

Slovenija je kot polnopravna članica EU pridobila pravico tudi do sooblikovanja zunanje in varnostne politike EU. Pri tem bo še posebej zainteresirana za sooblikovanje politike do Zahodnega Balkana, kjer ima Slovenija vitalen interes za stabilnost regije tako v varnostnem, političnem kot gospodarskem pogledu. Zato morajo biti prizadevanja Slovenije usmerjena v usklajevanje časovnih okvirov za približevanje Zahodnega Balkana EU, kljub določenim zadržkom glede nadaljnje širitve znotraj EU.

Glede na to, da v predlogu finančne perspektive ni posebej izpostavljena izdatkovna postavka, ki bi pokrivala širitev, ampak je kot globalni partner vključena v okvir področja EU, to nakazuje na verjetno upočasnitev širitve EU, kar ni v interesu Slovenije. V nasprotju s tem ima veliko podporo Slovenije oblikovanje Instrumenta evropske sosesčine (angl. European Neighborhood Instrument)¹⁰ in enotnega Predpristopnega instrumenta (angl. Pre-accession Instrument), ki naj bi nadomestil obstoječe predpristopne instrumente (Phare, ISPA in Sapard), s ciljem povečanja njihove učinkovitosti in uspešnosti. Vsekakor je nadaljnja širitev EU na jugovzhodni del Evrope v slovenskem interesu, zato je podpora Slovenije vsebinskemu cilju širitve EU in za te namene predvidenemu znesku izdatkov v naslednji finančni perspektivi samoumevna.

Glede na zgoraj predstavljena stališča po posameznih prioritetah Slovenija zagovarja finančni predlog, po katerem bi finančna perspektiva v sedemletnem obdobju v povprečju dosegla 1,14 BND odobrenih sredstev za plačila. Treba pa je izpostaviti, da bi bilo verjetno z dolgoročnega vidika smiselno, da se Slovenija pridruži šesterici držav neto plačnic, ki vneto zagovarjajo zgornjo mejo izdatkov v višini 1

⁹ Slovenija bo v obdobju 2004–2006 prejela 107 milijonov evrov pomoči, namenjenih za vzpostavitev in vzdrževanja schengenske meje, kar predstavlja okoli 45 odstotkov celotnih stroškov (Ministrstvo za finance, 2003). Hkrati Slovenija upravičeno pričakuje ohranitev finančnih sredstev za te namene tudi v obdobju naslednje finančne perspektive, saj imajo od učinkovitega in uspešnega delovanja schengenske meje korist vse države članice EU.

¹⁰ Instrument Evropske sosesčine, eden izmed šestih instrumentov prioritete EU kot globalnega partnerja, naj bi nadgradil že obstoječe t. i. »Sosedske programe« s ciljem okrepitve stabilnosti, varnosti in blaginje EU kakor tudi sosednjih držav. Na ta način bi se preprečila delitev med EU in njenimi sosedskimi državami, saj bi EU slednjim ponudila možnost sodelovanja v različnih političnih, varnostnih, gospodarskih in kulturnih aktivnostih EU (European Commission, 2004f).

odstotka BND. Vendar zaradi nepripravljenosti posameznih držav članic (predvsem Francije in španije) za znatnejše zmanjšanje izdatkov za kmetijstvo v proračunu EU Slovenija zagovarja obstoječi predlog Evropske komisije.

Kar zadeva financiranje obravnavane finančne perspektive, se Slovenija zavzema za takšno spremembo sistema financiranja proračuna EU, po kateri bodo njegove prihodke sestavljali tradicionalni lastni viri in viri na osnovi BND, ob postopnem opuščanju vira na osnovi DDV. Hkrati je stališče Slovenije, da zaradi nezadostne stopnje davčne harmonizacije znotraj EU in zahtevnega administriranja evropski davek ni primeren finančni vir za proračun EU. V kontekstu iskanja celovite rešitve za naslednjo finančno perspektivo Slovenija podpira tudi predlog za odpravo instrumenta popravka proračunskega neravnovesja v korist posameznih držav članic. Sicer bi bila za Slovenijo najboljša rešitev odprava kakršnegakoli instrumenta popravka, vendar pa je nov predlog Evropske komisije za Slovenijo finančno ugodnejši kot ohranitev obstoječega sistema.¹¹

Pri pogajanjih o naslednji finančni perspektivi bo Slovenija, med drugim zaradi potrebe po izpolnjevanju strogih pravil Pakta stabilnosti in rasti¹², upoštevala tudi potencialne negativne fiskalne učinke, ki bi bili posledica (ne)izpolnjevanja pogojev za črpanje povečanega obsega evropskih sredstev. V času, ko je Slovenija v »čakalnici« za evro (v ERM II), bi lahko takšni negativni učinki ogrozili načrtovani prevzem evra v letu 2007. V povezavi s tem bi se morala Slovenija tudi zavzemati za reformo Pakta in za večje osredotočenje skupnih pravil na kakovost in vzdržnost javnih financ posameznih držav. Znano je namreč, da obstoječa fiskalna pravila, ki povzročajo veliko spora in nesoglasja znotraj EU, preprečujejo neodgovorno nacionalno fiskalno politiko, vendar hkrati prinašajo tudi veliko mero togosti.

Ker se Slovenija zaveda, da je pravočasni časovni načrt sprejemanja nove finančne perspektive ključnega pomena za neprekinjeno financiranje programov EU, je čimprejšnji dogovor o naslednji finančni perspektivi predpogoj za pravočasno prilagoditev programov EU v skladu s potrebami naslednjega finančnega obdobja in nemoten sprejem proračuna EU za leto 2007. Skladno s tem Slovenija podpira

11 Po zadnjih izračunih naj bi Slovenija v obdobju 2008-2013 od EU brez kakršnegakoli instrumenta popravka prejela neto plačila v višini 1,4 odstotka bruto nacionalnega proizvoda (BNP). V primeru ohranitve obstoječega sistema britanskega rabata se neto pritoki zmanjšajo na 1,31 odstotka BNP, medtem ko naj bi sprejem splošnega mehanizma popravka zmanjšal neto pritoke na 1,34 odstotka BNP v enakem obdobju (European Commission, 2004e).

12 Pakt je bil sprejet na zasedanju Evropskega sveta v Amsterdamu (1997) in natančneje določa pravila ekonomske koordinacije in pogoje, pod katerimi se uporablja postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Namen Pakta je zagotoviti disciplino držav članic pri upravljanju javnih financ, saj vsebuje zavezo držav članic, da bodo spoštovale srednjeročni cilj glede proračuna, tj., da imajo izravnani proračun ali proračunski presežek (Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, 1997).

stališče Evropske komisije, ki zagovarja zaključek pogajanj in sprejetje nove finančne perspektive najkasneje do sredine leta 2005.

3. Zaključek

Naslednja finančna perspektiva Evropske unije (EU), že četrta po vrsti, bo pomenila temeljni okvir evropskih politik v obdobju 2007–2013. Na ta način bo odločilno okvirjen prihodnji razvoj tako EU kakor tudi posameznih držav članic. Zato je toliko bolj pomembno, da se države članice dobro pripravijo na pogajanja in zaščitijo tako lastne interese kakor tudi interese EU kot celote. V ospredju pogajanj o naslednji finančni perspektivi bo zagotovitev njene enostavnosti, preglednosti, prožnosti, pravičnosti in razvojne naravnosti, posamezna država članica pa si bo poleg teh ciljev želela zagotoviti tudi čim boljši neto finančni položaj.

Slovenija bo kot polnopravna članica prvič imela priložnost sodelovati pri oblikovanju naslednje finančne perspektive EU. To je še toliko bolj pomembno, ker je od vsebine naslednje finančne perspektive in od uspešnosti pogajanj v veliki meri odvisen neto finančni pritok sredstev Sloveniji v obdobju, ko bo Slovenija verjetno zadnjič uvrščena v skupino držav neto plačnic. Tudi zato je za Slovenijo ključnega pomena, da se ustrezno opredeli do vsebinskih in finančnih vprašanj ter da oblikuje različne koalicije s preostalimi državami članicami, s pomočjo katerih bo lažje dosegala skupno zastavljene cilje pri pogajanjih.

V okviru predlagane finančne perspektive EU Slovenija podpira prestrukturiranje sredstev za kmetijstvo v smeri predelave zdrave prehrane, zaščite zdravja ljudi kot tudi razvoja podeželja. Podpira tudi uresničevanje načela solidarnosti, ki naj bi se uresničevalo s preoblikovano kohezijsko politiko. Izgraditev EU kot prostora svobode, varnosti in pravičnosti ter povečanje vloge EU v svetu se ujamejo z usmeritvami Slovenije. Zato si bo Slovenija prizadevala za povečanje sredstev EU za te namene, še posebej na področjih varovanja skupne zunanje meje EU in nadaljnje širitve EU proti Zahodnemu Balkanu. Sloveniji se zdi primerna tudi predlagana zgornja meja sredstev lastnih sredstev za plačila v višini 1,24 odstotka BND in povprečna višina odobrenih plačil v višini 1,14 odstotka BND. Na strani finančnih virov pa Slovenija zagovarja postopno opuščanje vira na osnovi DDV ter zaenkrat nasprotuje uvedbi t. i. evropskega davka.

Ker je velika večina usmeritev Slovenije do nove finančne perspektive EU skladnih z usmeritvami Evropske komisije, bodo postavljeni cilji v okviru pogajanj zagotovo lažje dosegljivi. To potrjujejo tudi izkušnje preteklih finančnih perspektiv, kjer so bili predlogi Evropske komisije največkrat v skoraj nespremenjeni obliki na koncu tudi potrjeni. Skladno s tradicijo težavnosti pogajanj pa je tudi pričakovati, da se bodo pogajanja o vsebini in obsegu prihodnje finančne perspektive zavlekla globoko v leto 2005 ali celo dlje.

Aleksander Aristovnik
Oblikovanje finančne perspektive EU in pogajalska izhodišča Slovenije

Aleksander Aristovnik je magister ekonomskih znanosti, zaposlen na Fakulteti za upravo kot asistent za področji Temelji ekonomije in Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem. V svojem raziskovalnem delu se ukvarja s področjem makroekonomije, mednarodne ekonomije in procesom integracije EU.

Literatura in viri

- Council of the European Union (2004): Financial Perspective for 2007 –2013: Analytical Report, Brussels, 2004.
- European Commission (2004a): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Building our common Future: Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013. Brussel.
- European Commission (2004b): DG Budget, marec/april 2004.
- European Commission (2004c): Third Cohesion Report, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission (2004d): Proposal for renewal of the Interinstitutional agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. Commission Working Paper. Brussels.
- European Commission (2004e): Preventing Excessive Budgetary Imbalances in the EU. Dostopno: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/908&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. 26.11.2004.
- European Commission (2004f): Communication from the Commission: Paving the way for New Neighborhood Instrument. Brussels
- EU Regional policy (online) (2004). http://europa.eu.int/comm/regional_policy. 20.11.2004.
- Financial Perspective 2007–2013 (2004). <http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-130497-16&type=LinksDossier>. 22.11.2004.
- Mayhew, A. (2004): The Financial Framework of the European Union, 2007–2013: New Policies? New Money? Working paper, Sussex European Institute.
- Osnetek proračunskega memoranduma za leti 2004 in 2005 (2003). Ministrstvo za finance (2003), Ljubljana.
- Prednostne naloge Slovenije za delo v svetu Evropske unije v letu 2004 (2004). Vlada RS, Ljubljana.
- Poročilo o uresničevanju izhodišč za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v republiki Sloveniji (2004), Vlada RS, Ljubljana.
- Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact (1997), Amsterdam, Official Journal C 236 of 02.08.1997.

Oblikovanje finančne perspektive EU in pogajalska izhodišča Slovenije

- Sapir, A. et al. (2003), An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver, Report of an Independent High Level Group established at the initiative of the President of the European Commission (other members of the group: Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, José Viñals and Helen Wallace), Brussels.
- Schreyer M. (2004): Financial Perspective 2007 – 2013, ECOFIN, Brussels.

SUMMARY

Creation of EU Financial Perspective and the Slovenian Negotiating Positions

In February 2004, the European Commission adopted a Communication setting out a policy programme for the new 2007-2013 financial perspective. It identifies three main political priorities of the enlarged EU: sustainable development, growth, cohesion and employment (i.e. the Lisbon agenda); completion of the areas of freedom, justice and security; and strengthening of the EU voice as a global partner. However, while this ambitious agenda requires significant financial sources, the Commission argues that the current ceiling, even for the EU-27, can remain at the current level of 1.24 percent of the EU Gross National Income (GNI). Eventually, by shifting the balance of current resources to new spending priorities the total amount over the whole period would amount to an average of 1.14 percent of GNI per year. Any lower level of this would make it difficult for the EU to meet its future obligations regarding the set goals.

Moreover, in July 2004 the Commission adopted the first set of detailed proposals on expenditure for the new financial period. These were accompanied by a Communication explaining the meaning of the proposals and setting out a new, simplified structure for the instruments under individual headings. Thus, the new structure of the financial perspective foresees a reduction in the expenditure headings from the current seven to five, which makes the financial perspective less transparent. Indeed, it will be much more difficult to identify spending on individual EU policies as well as on the administration. Moreover, in order to improve budget flexibility the Commission is proposing several flexibility mechanisms such as the establishment of flexible funds (i.e. Growth Adjustment Fund and the Solidarity Fund) and the adoption of a 'reallocation facility' system.

To some extent the Commission proposals have been inspired by the 'Sapir Report' which places improving competitiveness at the top of its policy objectives. Consequently, the Commission's financial perspective proposals suggest that agricultural spending be smaller in the future than in the past. In fact, in the course of time, agricultural spending is supposed to fall by 29 percent of total expenditure (commitments) and, by 2013, it will only be around 26 percent of the annual budget compared to the around 45 percent in today's financial perspective. On the other hand, cohesion expenditures are expected to grow substantially with time (by around 33 percent in real terms).

An even more significant increase is proposed for the competitiveness heading, which would then consume some 16 percent of total commitments by 2013 (only 9 percent in 2007), which is in line with the Lisbon agenda. The remaining headings, citizenship and the EU as a global partner, receive a large spending boost in real terms but, as a proportion of total spending, it remains quite low at 3 percent and 10 percent, respectively, of total commitments in 2013.

While most of the discussion concerns the expenditure side of the next financial perspective, the Commission raises two items on the own-resource side. The first considers the creation of a real own resource of the EU rather than the current system which relies on transfers authorised by the governments of member-states. However, given the state of relations between some of the member-states and the EU, this novelty is currently inappropriate. The second is the question of the British budget compensation (rebate), which is proposed to be replaced by a generalised rebate mechanism. The mechanism would compensate any member-state whose net contribution exceeded a certain threshold expressed as a percentage of its GNI. Nevertheless, there is a sharp divergence among member-states on the subject because a new generalised system of rebate could leave some member-states worse off than they are now.

The key objective of the new members, including Slovenia, must be economic growth and the process of catching up with the average development level in the EU. Therefore, it is in Slovenia's interest to restrict its payments to own resources in the EU budget as far as possible. Accordingly, as one of the more advanced economies among the new members Slovenia has a special interest in remaining a net beneficiary at least for the next financial period. Hence, Slovenia supports the idea that the own-resource limiting commitment appropriations and average payments appropriation amount to 1.24 and 1.14 percent of GNI, respectively. In addition, Slovenia supports restructuring of the EU budget in the direction suggested by the Sapir Report. Moreover, as an external border member-state Slovenia would like to see an increase in finance for protection of the EU external frontier. In addition, further EU enlargement towards Southeast Europe is another of Slovenia's vital interests. As far as the own-resource side of the budget is concerned, Slovenia supports the adoption of a generalised rebate mechanism and opposes any new real own resources of the EU. In line with that, Slovenia would remain a net beneficiary member-state by receiving 1.34 percent of Gross National Product (GNP). Finally, Slovenia strongly supports flexibility within the financial

Aleksander Aristovnik

Oblikovanje finančne perspektive EU in pogajalska izhodišča Slovenije

framework as the EU increases its involvement in foreign affairs and meets new challenges of internal security and perhaps economic instability.

To conclude, the Slovenian positions support most of the proposals for the next financial perspective presented by Commission. Consequently, in order to allow sufficient time for preparing new programmes to implement the different policies Slovenia strongly supports calls that the financial perspective should be adopted by June 2005. Nevertheless, according to experience it is more likely that the negotiating process will be prolonged far into 2005 or even 2006.

Navodila avtorjem

Revija Uprava objavlja originalne prispevke domačih in tujih avtorjev. Članke objavljamo v slovenskem jeziku z daljšimi povzetki v angleškem jeziku, prispevke tujih avtorjev objavljamo v angleškem jeziku. Vsak članek mora za objavo prejeti dve pozitivni recenziji. Prispevki morajo biti lektorirani, v uredništvu opravljamo samo korekturo.

Polno ime avtorja naj sledi naslovu prispevka. Imenu dodajte naslov institucije in avtorjev elektronski naslov. Prispevki naj imajo dolžino cca 30.000 znakov. Članek mora vsebovati še:

- **izvleček v slovenskem jeziku**, ki v 8 do 10 vrsticah opiše vsebino prispevka oz. dosežene rezultate raziskave ter
- **»summary« v angleškem jeziku**, v obsegu 3 strani, ki mora slediti naslednji formi:
 - prevod naslova v angleščino,
 - opredelitev problema,
 - struktura in
 - ugotovitve.

Prispevki naj bodo pisani v urejevalniku besedil WORD (*.doc) v enojnem razmaku, brez posebnih ali poudarjenih črk, za ločilom na koncu stavka napravite samo en prazen prostor, ne uporabljajte zamika pri odstavkih.

Na koncu članka **navedite literaturo**, ki ste jo uporabili za prispevek, po naslednjem vzorcu:

- Novak, F., Bernik, S. (1999): »Naslov članka«, ime revije, letnik, števil., str. 12-15.
- Bernik, S.: (1999): »Naslov knjige«, založba, kraj.
- Novak, F. (1999): »Naslov magistrskega dela«, magistrsko delo, univerza, fakulteta.
- Žagar, A. (2003): »Naslov referata«, X. Dnevi slovenske uprave, Zbornik posvetovanja, Fakulteta za upravo, str. 12 -15.

V besedilu članka se sklicujte na navedeno literaturo na način (Novak, 1999, str. 456).

Članku dodajte **kratek življenjepis avtorja** (do 4 vrstice).

Prispevke pošljite po elektronski pošti gospe Pečarič na naslov: **marjeta.pecaric@fu.uni-lj.si** ter 2 tiskana izvoda na naslov: **Fakulteta za upravo,
Uredništvo revije Uprava,
Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.**

Instructions for Authors

The magazine Uprava (Administration) publishes original articles written by Slovene and foreign authors. The articles are published in the Slovene language with longer summaries in English; the articles written by foreign authors are published in the English language. Each article has to receive two positive reviews to be published. The articles have to be edited, while the editorial office only provides proofreading.

The title of the article must be followed by a full name of the author. The name is accompanied by the title of the institution and the author's e-mail address. The articles should contain around 30,000 characters. An article must also comprise:

- »**abstract**« in English, which in 8 to 10 lines describes the contents of the article or the results achieved in the research; and
- »**summary**« in English in 3 pages, which will be translated into Slovene. By summary please consider this form:
 - definition of problem,
 - structure and
 - ascertainment.

The articles must be written in WORD (*.doc), with single spacing between lines, without special or bold characters, with only one space after the punctuation mark at the end of the sentence, and without indented paragraphs.

At the end of the article, the **bibliography** used in the article should be listed as follows:

- Novak, F., Bernik, S. (1999): "Title of the article", name of the magazine, year, no., p. 12-15.
- Bernik, S. (1999): "Title of the book", publishing house, town.
- Novak, F. (1999): "Title of the master's thesis", master's thesis, university, faculty.
- Žagar, A. (2003): "Title of the paper", X. Days of the Slovene Administration, Proceedings, Faculty of Administration, p. 12 -15.

In the text of the article, the bibliography used should be referred to in the following way (Novak, 1999, p. 456).

The article must be accompanied by a **short biography of the author** (up to 4 lines).

The articles must be sent by electronic mail to: Mrs. Pečarič at the following address:

marjeta.pecaric@fu.uni-lj.si. Two printed versions must also be sent to:

**Fakulteta za upravo,
Uredništvo revije Uprava,
Gosarjeva ulica 5, 1000 Ljubljana.**