

nanašajo samo na današnje, temveč tudi na bodoče strategije. V kontekstu svojih tovrstnih razmišljanj, avtorica aktualizira misel Senece, da je za tistega, ki ve, kam gre, veter vedno ugoden. Izobraževanje je pojav, katerega učinki so vidni šele v daljšem obdobju. Velikokrat je težko razložiti med učinki, ki so posledica izobraževanja in učinki, ki izhajajo iz drugih vzporednih dejavnikov.

Potrebna je (iz)gradnja učinkovitega izobraževalnega sistema, k čemur pa lahko prispeva samo učinkovita izobraževalna politika. Avtorica tudi opiše nekatere pomembne temelje izobraževalne politike Italije. Sodi, da izobraževalni sistem Italije še vse preveč dopušča, da mnogi posamezniki svojega študija uspešno ne zaključijo.

Pri branju avtoričinega dela mi je vzbudila pozornost tudi njena misel o pomenu komunikacije. "Tekmovati pomeni komunicirati" (str. 135). Sploh je komunikacija, tako kot sodi Jackson, na mnenje katerega se avtorica sklicuje, zapletena igra. S komuniciranjem izražamo sporočila, ki so lahko obvezna, pričakovana, koristna. Sodobna družba je usmerjena tržno. Je družba negotovosti, nemira, tekmovanj, torej komunikacij. V tej družbi ima največjo odgovornost človek. Človek kot odrasla osebnost se mora zaradi tega nenehno učiti in izpopolnjevati svoja znanja. Toda odrasla osebnost se uči drugače kot otrok. Zelo pomembno je, kakšen je "univerzum" odraslega človeka, kakšna je njegova identiteta. Kakšni so cilji te identitete in kakšna je njena vloga, ki jo od nje zahteva organizacija, v kateri le-ta deluje. In prav zaradi dejstva, da mora odrasli nenehno izpopolnjevati svoja znanja, bo potrebno v bodoče, še bolj kot doslej, razvijati didaktiko za odrasle ter zanje načrtovati tako imenovana didaktična okolja. Pri vsem tem delu bo potrebno usmeriti pozornost na sledeče vrste spremenljivk:

- na načine učenja in teorije, ki jih uporabljajo izobraževalni (u)porabniki,
- na model vzgojne dejavnosti,
- na že odkrite didaktične metodologije,
- na organizacijske kontekste, ki jih uporablja znanje v svojih formalnih in neformalnih tokokrogih.

To je le nekaj bistvenih razmišljanj avtorice, vsebovanih v delu, ki ga predstavlja-

mo. Avtoričina razmišljanja so sociološke, komunikološke, pedagoške, andragoške in didaktične narave. Zaradi svoje tako raznolike narave, in sploh načina avtoričinega razmišljanja, ki je seveda vpet v italijanski družbeni kontekst, je smotno, da delo družboslovci poznamo. To delo nas tudi bogati s tujimi (italijanskimi) spoznanji in dogajanja na izobraževalnem področju.

Avtoričina razmišljanja o izobraževanju, njegovih pomembnih funkcijah v managerski družbi, njegovim možni (pre)organizaciji za doseganje boljše kvalitete, njegovi vse bolj pomembni funkciji za posameznikov ter družbeni razvoj, so, četudi vpeta v italijanski družbeni kontekst, za družboslovce pomembna.

Alenka KRAŠOVEC

Alojz BOSTIČ, Matej KOŠIR, Vekoslav RAJH
Etika upravnega dela
 Ljubljana, Paco 1997

Slovenska javna uprava se trenutno sooča z organizacijskim preoblikovanjem, novimi oblikami delovanja, oblikovanjem novih notranjih vrednot, vse to z namenom prilagoditve spremenjenemu družbenemu in političnemu okolju. Ena izmed reform javne uprave je tudi reforma (mogoče lahko rečem celo vzpostavitev) etičnega delovanja upravnih uslužbencev, s katerim se ukvarja tudi knjižica *Etika upravnega dela*. Kodeks etike upravnih delavcev je bil sicer izdelan in sprejet že leta 1985, vendar spremembe družbenih odnosov v Sloveniji zahtevajo novo vsebino kodeksa. Eden izmed najtežjih problemov, s katerim se danes soočajo predvsem javne uprave v tranziciji, je, kot poudarja Košir, neetično obnašanje upravnih uslužbencev. Tako obnašanje se razteza od javnega diskreditiranja svoje organizacije, vdinjanja političnim elitam, korupcije, prednostnega obravnavanja prijateljev in sorodnikov do prisvajanja državne opreme in uporabe službenih vozil v privatne namene. V ta sklop lahko uvrstimo še ponižujoč in omalovažujoč odnos uslužbencev do strank v postopku, za katere dejansko delajo, nein-

formiranje o njihovih pravicah in nenazadnje, obravnavanje strank v postopkih kot navadnih števil. Vse to je ustvarilo sovražno okolje do upravnih uslužbencev in celotne javne uprave. Korenine takega odnosa in navad se vlečejo še iz preteklega obdobja, vendar je veliko odvisno od mentalitete ljudi, tradicije in moralnih načel v določenem okolju. V sodobnih demokratičnih in pravnih državah neetično obnašanje upravnih uslužbencev ne predstavlja strukturnega problema. Tako pa ni v državah v tranziciji, kjer se je porušil star sistem vrednot, nov pa še nastaja. Poleg tega so države v tranziciji na poti reforme javne uprave, ki naj bi zagotovila učinkovito in etično upravno delo.

Knjižica *Etika upravnega dela* je razdeljena na sedem poglavij. V prvem izvemo splošne stvari o pomembnosti upravnega dela, morali in etiki pri upravnem delu, spoznamo vse organe in druge institucije, ki opravljajo upravno delo in odločajo v upravnih stvareh (ministrstva in organi v sestavi ministrstev: uprave, direkcije, inšpektorati, uradi, komisije, zavodi ter pooblaščenice organizacije, kot so zavod za zaposlovanje, zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zavod za gozdove, zavod za zdravstveno zavarovanje s svojimi območnimi organizacijami in centri za socialno delo).

Samostojnost upravnih uslužbencev, ki morajo svoje delo opravljati odgovorno in strokovno v skladu z zakonom, naj bi bila po besedah Bostiča in Koširja povezana z urejanjem odnosov med politiko in upravo oz. politiko (izvoljenimi in imenovanimi funkcionarji) in stroko (upravni uslužbenci). Avtorja sta do prepletanja politike in uprave v Sloveniji zelo kritična in vidita rešitev glavnega etičnega problema v državni upravi z natančno razmejitvijo med politiko in upravo. Vendar mislim, da je tvegano trditi, da je popolna dihotomija politika/uprava v današnji medsebojno odvisni in povezani družbi sploh mogoča in smiselna. Do podobne ugotovitve (nemožnosti popolne dihotomije) so prišli tudi teoretiki v zahodnih demokracijah. Poleg tega je o popolni dihotomiji dvomil že eden izmed znanstvenikov, s katerim se povezuje ideja dihotomije, namreč Woodrow Wilson.

V knjižici sledi opis funkcij upravnih organov od priprave strokovnih gradiv za odločanje predstavnških in izvršilnih organov, izvrševanja sprejetih odločitev, opravljanja nadzorstva, tudi inšpekcijskega do odločanja v upravnih stvareh na prvi in drugi stopnji. Bostič se zavzema za sodelovanje upravnih uslužbencev v celotnem procesu odločanja, t.j. od priprave gradiv do sprejema odločitev. Vendar ravno sodelovanje upravnih uslužbencev v političnem procesu (proces sprejemanja odločitev) dejansko onemogoča natančno razmejitve, za katero se zavzema v prejšnjem delu knjižice.

V tretjem delu se srečamo z upravnim postopkom, s pomočjo katerega se izdajajo odločbe, sklepi, dovoljenja o pravicah, obveznostih in drugih pravnih koristih strank in konkretizirajo odločitve pristojnih organov v družbi.

Skozi Zakon o upravnem postopku nam poskuša Bostič prikazati in razložiti veljavna procesna pravila, po katerih se ravnajo državni organi in upravni uslužbenci, ki pa niso le formalno, ampak tudi moralno vezujoča pravila in so po besedah pisca predgovora Toneta Jerovška, imperativ demokratske, pravne in socialne države.

Upravnemu odločanju se v 20. stoletju posveča izjemna pozornost, ki je po Bostičevem mnenju povezana z dejstvom, da odločanje o pravicah, obveznostih in drugih pravnih koristih močno posega v osebno integriteto državljanov. Najpogostejše kršitve človekovih pravic zasledimo prav v odnosih upravnih organov do državljanov oz. strank v upravnih postopkih. Jugoslavija je Zakon o splošnem upravnem postopku sprejela že leta 1930, kar 16 let pred ZDA, Španija in Madžarska pa sta to storili šele v 50. letih. Zadnja sprememba zakona je bila leta 1986, prav sedaj pa se pripravljajo nove spremembe. Bostič nas na hitro podučí o načelih upravnega postopka, ki istočasno predstavljajo tudi moralna in etična načela, ki jih mora upravni uslužbenec v upravnem odločanju spoštovati. Ta načela so:

- načelo zakonitosti (nujna je skladnost podzakonskih aktov z osnovnim zakonom in skladnost odločbe z zakonom);
- načelo varstva pravic občanov in varstva javnih koristi (etičnost je v tem, da stranke

ne uveljavljajo svojih pravic v škodo drugih in tudi ne v nasprotju z javnimi interesi);

- načelo učinkovitosti;
- načelo materialne resnice (predpisuje postopke za iskanje materialne resnice, ki močno poudarjajo etiko dela, kajti odnos do materialne resnice, je v bistvu odnos do pravičnosti);
- načelo zaslišanja stranke (stranki je potrebno omogočiti, da se brani ter da zavaruje in uveljavi svoje pravice in z zakonom zavarovane koristi);
- načelo proste presoje dokazov (v zakonitih okvirih lahko uradna oseba odloči po prostem preudarku, ko izbere eno izmed več možnih odločitev, in sicer tisto, ki jo glede na podane okoliščine in v skladu z javno koristjo, šteje za najsmotrnejšo in najprimernejšo);
- načelo samostojnosti pri odločanju;
- načelo pravice do pritožbe (za zagotovitev načela varstva pravic občanov in javnih koristi, je strankam na voljo pritožba zoper odločbo, če stranka dvomi v zakonitost odločbe organa prve stopnje);
- načelo pravnomočnosti odločbe;
- načelo ekonomičnosti postopka;
- načelo uporabe jezika in pisav;
- načelo pomoči neuki stranki (to je zelo pomembno etično načelo, ki strankam omogoča, da s pomočjo upravnih organov čim lažje zavarujejo in dosežejo svoje pravice).

Nevednost in neukost stranke ne sme biti v škodo pravic, ki ji gredo po zakonu. Ker stranke v večini primerov niso seznanjene s pravili postopka in ne razumejo pomena izjav ali dejanj, jim mora uradna oseba nuditi strokovno pomoč, ki je lahko neposredna, posredna ali tehnična.

Poleg teh načel so v upravnem postopku tudi druge vsebine, ki so namenjene etičnemu delu in etičnim odnosom upravnih uslužbencev do strank v postopkih, kot so napr. zastopanje stranke v postopku, izločitev uradne osebe iz postopka, zaradi možne neobjektivnosti odločanja (zaradi osebih, zakonskih ali družinskih in podobnih razmerij), izredna pravna sredstva (razveljavitev, sprememba ali odprava odločbe s privolitvijo ali na zahtevo stranke), izvršba odločbe (ta določa, da se mora izvršitev odločbe opraviti tako in s takim sredstvom,

ki sta za zavezanca najmilejša, vendar tako, da se kljub temu doseže namen.).

Roki v postopkih upravnega odločanja so tisti, ki se jih velikokrat krši. Roki po eni strani obvezujejo upravne organe, da odločijo v določenem času o neki zadevi, po drugi strani pa stranke, ki želijo vložiti npr. pritožbo, koliko časa to pravico imajo. Zlasti v današnjem času roke pogosto kršijo upravni organi, saj ni nič nenavadnega, da se na rešitev neke zadeve (na eni stopnji) čaka celo leto. To pa predstavlja hudo neetičnost javne uprave. Nezakonito in nepravilno odločanje ima lahko še več drugih vzrokov, kot so npr. slaba strokovna usposobljenost uradne osebe, pomanjkljiva in nepopolna uporaba predpisov, kršitev predpisov zaradi pritiskov in vplivov na uradno osebo, slaba motiviranost uradne osebe za delo itd.

V četrtem poglavju se avtorja (Bostič in Rajh) ukvarjata z inšpekcijskim nadzorstvom, s katerim, se ugotavlja v kolikšni meri se uresničujejo cilji in naloge skupnosti oz. upoštevajo predpisi in družbena pravila v njih. Nadzorne funkcije obstajajo, odkar obstaja družba. Spreminjajo se le načini kontrole, njena vsebina in nosilci. Republika Slovenija je inšpekcijsko nadzorstvo uredila z Zakonom o ministrstvih in Zakonom o upravi, ki sta inšpekcijske službe vključila v sestavo ministrstev. To dejstvo pa avtorja kritizirata, saj po njunem mnenju to ne zagotavlja učinkovitega inšpekcijskega nadzorstva, še manj pa njihovo samostojnost in neodvisnost. Po drugi strani pa bi neposredna podreitev teh služb vladi pomenila težje uresničevanje njihove politike. Poudarjeno je tudi dejstvo, da inšpekcijske službe delujejo preventivno in represivno. Problem v Sloveniji je le dejstvo, da se inšpektorji sklicujejo na preventivno delovanje tudi v primerih hujših kršitev, torej kršitelje le opozorijo na nezakonitost. Preventiva ne sme nadomestiti represije; kar pomeni, da se mora kršitelje prijaviti pristojnim organom. Odločba inšpektorja, na katero stranka sicer lahko vloži pritožbo, je izvršljiva. To pomeni, da pritožba ne zadrži izvršitve. Zato morajo imeti inšpektorji še bolj v mislih svoje (ne)etično delovanje.

Peto, šesto in sedmo poglavje knjižice se ukvarjajo z odnosom upravnih uslužbencev

do strank v postopku in družbe kot celote, odnosi med uslužbenci samimi in strokovno usposobljenostjo upravnih uslužbencev, saj bodo le strokovno usposobljeni lahko upoštevali in uveljavljali etične vrednote.

Na koncu lahko ponovimo stavek iz predgovora: knjižica je neke vrste priročnik, ki na koncentriran način opozarja posameznika na njegove pravice ter možnosti zavarovanja pred nedovoljenimi ravnanji uradnih oseb.

Knjižica, ki smo jo na kratko spoznali ponuja smernice za etično in moralno odgovorno delovanje in snov za razmislek upravnim uslužbencem, s katerimi vsak posameznik prej ali slej stopi v stik. Upajmo samo, da ne kratak. Knjižico, ki ima ambicijo postati osnova etičnemu kodeksu, bo potrebno v marsičem še dopolniti, dobra izhodišča zanj pa so z njo vsekakor postavljena. Prav dejstvo, da je odprla vprašanje etičnega delovanja v javni upravi, ji daje posebno vrednost, istočasno pa jo uvršča v aktualna reformna naprežanja javne uprave. Zaradi pionirskosti in aktualnosti jo priporočam v branje vsem, ki jih zanima, s kakšnim odnosom upravnih uslužbencev lahko računajo v prihodnje.

Teja OBLAK

Dorothea VERŠA

Medijska podoba spolov

V okviru zbirke "Za enake možnosti žensk in moških", ki jo izdaja Urad za žensko politiko, sta doslej izšla dva zvezka - "Porodniški in starševski dopust", ki ga je uredila Vera Kozmik, ter "Papež in drugi spol" Nine Kozinc. Nedavno pa je izšel še tretji zvezek z naslovom "Medijska podoba spolov". Avtorica publikacije je sociologinja Dorothea Verša, ki jo poznamo predvsem po raziskavah o ženskah in zaposlovanju, objavljenih v različnih strokovnih revijah. Napisala je tudi več člankov na temo ženske in množični mediji, kot so "Reklamiraj me nežno", "Televizijska podoba spolov" in "Televizija - ogledalo družbe brez ženske".

Mediji ustvarjajo podobo o ženskah in moških, pravi Verša. Več desetletij trajajoče

raziskave v različnih delih sveta so pokazale, da so ženske veliko redkeje obravnavane kot moški, da sta oba spola prikazana v izrazito stereotipnih vlogah, ženskimi temam pa je namenjeno izjemno malo prostora. Slovenski medijski prostor je bil s tega stališča neraziskan, zato je avtorica želela preveriti, ali rezultati raziskav po svetu veljajo za Slovenijo. Svoje trditve utemeljuje na dveh empiričnih raziskavah: na analizi I. programa TV Slovenija iz leta 1991 in na raziskavi informativnih oddaj izbranih slovenskih televizijskih in radijskih postaj ter naslovnih strani dnevnih časopisov iz leta 1995. Slednja raziskava je bila del mednarodne raziskave svetovnih medijev z naslovom Global Media Monitoring Project, v katero je bilo vključenih 71 držav.

Obe raziskavi sta dokazali, da so glede prikazovanja spolov slovenski mediji močno vpeti v svetovne trende. Tudi v njih ženske nastopajo redkeje kot moški, saj je v televizijskih oddajah nastopilo kar 75 odstotkov moških in le 25 odstotkov žensk. Ko je Verša v informativnih oddajah I. programa TV Slovenija iskala vzroke za pomanjkanje žensk med intervjuvanimi in prikazanimi, jih je našla tudi v izboru najpogosteje obravnavanih tem. Ugotovila je, da so najpogosteje prikazani tisti segmenti javnega življenja, v katerih so bolj dejavni moški. Po raziskavah svetovnih medijev kar 79 odstotkov novic obravnava "tradicionalno udarne" teme - politiko, vojno, ekonomijo, terorizem, šport in tako dalje. Preostalih 21 odstotkov pa obravnava druge teme, kot so kultura, vzgoja, ekologija, religija, človekove pravice, zdravstvo in podobno. Posvečanje večje pozornosti prvi skupini tem je glavni razlog za redkejšo intervjuvanje žensk. Novice, ki obravnavajo specifične ženske teme ali ženske vidike nekega problema, so v svetovnih medijih zajele 11 odstotkov vseh tem. V Sloveniji pa je bilo le dva odstotka informativnih prispevkov posvečenih ženskimi temam, na primer novica o obravnavi ženskih pravic v Evropski komisiji, novica o izvolitvi ženske leta in novica o razpravah o dolžini porodniškega dopusta. Premajhna pogostost prikazovanja žensk in ženskih tem v slovenskih medijih kaže na vrsto družbene izključeno-