

uprava

**mednarodna znanstvena revija
za teorijo in prakso**

*Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo*



letnik IV, številka 2-3, december 2006

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 5805-500 faks: +386 (0)1 5805-521
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 Reiner-mann (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 Brejc, Marjan Brezovšek, Bojan Bugarič, Andreja Cirman, Janez Čebulj, Mitja Čok, Zarjan Fabjančič, Franci Grad, Marko Hočevar, Mitja Horvat, Nevenka Hrovatin, Albin Igljčar, Igor Kaučič, Andrej Kovačič, Maja Klun, Polona Kovač, Marko Kranjec, Marjan Krisper, Alenka Kuhelj, Tanja Markovič Hribnik, Anton Perenič, Vladislav Rajkovič, Ciril Ribičič, Rudi Rozman, Davor Savin, Janez Stare, Janez Šmidovnik, Gregor Virant, Zvone Vodovnik

tehnična urednica / technical editor

Marjeta Pečarič

oblikovanje / design

Primož Fijavž, studiobotas™

fotografije / photography

Iztok Rakar, Zlatko Malić

prelom / text design

Marjeta Pečarič

lektoriranje / lecture

Katarina Puc

tisk / print

Present, 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.

Znanstveno revijo Uprava je Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS opredelila kot znanstveno periodično publikacijo in jo v letu 2006 tudi sofinancira.

vsebina

- 5 Stanka Setnikar-Cankar
Uvodnik
- 7 Maja Klun
Does tax competition make tax reform essential?
- 25 Walter Scherrer
Economic aspects of a "middle layer" of administration and government: some experience from Austria
- 35 Primož Pevcin
Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje birokracije: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev
- 55 Polona Kovač
The never-ending story of public administration reform in Slovenia (from 1991 to further Development)
- 75 Janez Stare
Model of effective leadership in public administration
- 97 Tatjana Kozjek
Vloga in naloge asistentskega osebja pri organizaciji in izvedbi sestankov
- 113 Iztok Rakar
Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke v upravnem postopku
- 143 Ciril Ribičič
Evropski vidiki regionalizacije Slovenije
- 161 Miro Cerar
Ideološki vidiki razmerja med (demokratsko) politiko in pravom
- 181 Branka Vugrin
Delovanje registra neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih premožnin (RZPP)

summaries / povzetki

- 21** Maja Klun
Ali je davčna reforma nujna zaradi »davčne« konkurence?
- 33** Walter Scherrer
Gospodarski vidiki »srednje ravni« administracije in upravljanja: nekaj izkušenj iz Avstrije
- 52** Primož Pevcin
Economic aspects of the issue of citizen complaints against bureaucratic activities
- 724** Polona Kovač
Reforma slovenske javne uprave (od 1991 k nadaljnjemu razvoju) kot nikoli končana zgodba
- 94** Janez Stare
Model uspešnega vodenja v državni upravi
- 109** Tatjana Kozjek
The role and tasks of assistant personnel in the organization and execution of meetings
- 138** Iztok Rakar
Human dignity as the constitutional basis of the principle of audiatur et altera pars in administrative procedures
- 151** Ciril Ribičič
European aspects of the regionalization of Slovenia
- 177** Miro Cerar
Ideological aspects of the relation between (democratic) politics and the law
- 195** Branka Vugrin
Management of the register of non-possessory liens and seized movable property

Uvodnik

Spoštovani!

Eden od člankov tokratne dvojne številke revije *Uprava* se nanaša na znano geslo o nikoli dokončani zgodbi administrativne reforme v Sloveniji. Seveda ta zgodba ni značilna samo za nas.

Reforma javne uprave je proces, ki poteka v državah razvitega sveta in tudi v tranzicijskih državah. Je posledica izjemno hitrega razvoja družbenega sistema, ki zahteva ustrezno prilagoditev in razvoj upravnih sistemov.

Primerjava reform javne uprave po državah pokaže, da se države razlikujejo glede na stopnjo, do katere so se pripravljene spremeniti. V Veliki Britaniji so obstajali močni nagibi k radikalnemu reformiranju celotne državne uprave, medtem ko je Francija reformo uvajala precej previdno. Švedska in Nemčija sta reformo uvajali s predhodnim testiranjem posameznih sprememb. V Nemčiji je bilo že pred začetkom reforme jasno, da se le-ta ne bo ukvarjala z institucionalno prenovo; v okviru uprave so tako uvedli samo nekatere podjetniške oblike upravljanja. V Franciji so poglobilni cilji vsebovali: spremembo notranjih odnosov v upravi, povečanje odgovornosti zaposlenih, obvezno vrednotenje dela in programov ter večjo usmerjenost k zadovoljevanju uporabnikov javnih storitev.

Pregled reform v razvitih državah razkriva, da ni bilo enotnega pristopa. Ugotovimo pa lahko, da kljub velikim sredstvom, vloženim v reforme, redko naletimo na njihovo ovrednotenje, tudi z vidika učinkovitosti in uspešnosti. V praksi se veliko predvidenih sprememb ni uresničilo.

Kljub navedenim razlikam si vse države prizadevajo za učinkovitejšo porabo sredstev. Organizacija javne uprave, ki želi biti učinkovita, je politično avtonomna, visoko strokovna, upošteva potrebe in interese svojih uporabnikov. Za njeno učinkovitost je pomembno, da vodje organizacijskih enot razpolagajo s sredstvi za stimulacijo učinkovitega in uspešnega dela zaposlenih. Poleg integralnega državnega proračuna je namreč uslužbenski sistem najmočnejše sredstvo, ki vpliva na strokovno usposobljen personalni organizem sodobne države. Zaradi značilnosti storitev bi zaposleni morali

razumeti posebnost dejavnosti v upravi. Dohodki zaposlenih bi morali biti čim bolj odvisni od doseženih rezultatov. Uslužbenski sistem bi moral biti prilagojen uresničevanju javnega interesa, ki naj ga uveljavlja javna uprava sodobne države.

Vse te ugotovitve vsebujeta tudi članka o učinkovitem vodenju v javni upravi in vlogi asistentskega osebja pri organizaciji sestankov. Aktualno temo o evropskih vidikih regionalizacije Slovenije smo dopolnili s člankom o izkušnjah Avstrije na tem področju. Zato upam, da vam bo tudi tokratna številka ponudila obilo zanimivega branja.

Odgovorna urednica

Red. prof. dr. Stanka Setnikar-Cankar



Does tax competition make tax reform essential?

UDK: 336.27: 339.97

Maja Klun

Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani
maja.klun@fu.uni-lj.si

ABSTRACT

Tax competition is generally defined as competition between national economies to increase their competitiveness and attract foreign investment by means of tax policy. Tax policy measures that tax mobile or foreign capital at significantly lower rates are known as harmful tax competition. Some recent corrections to the tax code and proposed tax amendments in Slovenia represent an attempt to relieve the burden on the taxpayer. This paper compares the taxation of high income taxpayers, low income taxpayers, taxpayers with passive income, and the taxation of businesses in Slovenia and neighbouring countries. The comparison indicates that Slovenian taxpayers with a high income have a higher tax burden than in neighbouring countries, while low income taxpayers have one of the highest burdens. The same applies to passive income. The tax burden on businesses ranks in the middle.

Key words: taxes, tax reform, globalisation, European Union, OECD.

1. Introduction

“Tax competition” is one effect of globalisation. Tax competition is generally defined as competition between national economies to increase their competitiveness and attract foreign investment by means of their tax policy. Tax policy measures that tax mobile or foreign capital at significantly lower rates are known as harmful tax competition. Although different global organisations (including OECD and EU) have continually warned of the negative consequences of harmful tax competition, they have recently also pointed out the positive effects of them. The fact is that over the past decade most countries have lowered their highest tax rates for personal income tax

Maja Klun

Does tax competition make tax reform essential?

and have moved from a comprehensive income tax approach or offering special deductions for specific types of income (according to tax schedules) in favour of an approach (generally a dual system), in which capital income or gains is not taxed at progressive rates. Similar trends have also occurred in the taxation of corporate profits. A large number of Eastern European countries have abolished the progressive taxation of personal income and introduced a flat-tax rate, although the high social security contributions mean that one cannot truly speak of a flat-tax rate, but rather a special dual model for taxing working income.

Over the past three years, Slovenia has undergone almost continual change in its tax legislation as well as intense debate on the introduction of a flat tax rate. Although experts have not reached a common position on the tax reform (or the reform of the reform), there is a commonly held view that labour income is overtaxed, and particularly high, and that the tax burden on labour must be reduced. Slovenia is not isolated from globalisation and tax competition leads not only towards reducing the burden on income from employment, but also business income and income from capital.

This paper gives the results of different views on the existence of tax competition and relations with tax reforms. The main section of the paper compares the taxation of high income taxpayers, low income taxpayers, taxpayers with passive income, and the taxation of businesses in Slovenia and neighbouring countries.

2. Different views on tax competition

In the past the concept of tax competition was not part of the wider theoretical debate. Economies were relatively closed, and capital was less mobile. Increasing volumes of trade, the faster flow of information, increased mobility of production, and the removal of tax and non-tax-related restrictions on international business and investments, national tax systems has become an important element in decisions on the location of businesses and investments. Textbooks on public finances do not place particularly emphasis on tax competition, with the term appearing most frequently in relation to the Tiebout model, which indicates that people emigrate to countries with the best living conditions in terms of public goods, including tax. Globalisation has led to massive changes in mobility and the issue has therefore become more relevant. The first debates were on harmful tax competition, which is by definition a tax policy measure that significantly lowers the taxation of mobile

Maja Klun

Does tax competition make tax reform essential?

or foreign capital (OECD, 1998). The transfer of domicile to countries with favourable income tax rules, and the transfer of a company's registered office to a country with low tax rates for profit and capital, is today common practice among wealthy individuals and large companies respectively. The OECD therefore passed a number of recommendations and proposals to counteract harmful tax competition, and also started to publish a list of countries that do not respect the recommendations. In 1998 EU finance ministers changed the corporate tax code. In its 1999 report it identified 66 tax measures as harmful tax competition, with 40 such measures being identified in EU member states. The EU is therefore working to eliminate harmful tax competition, primarily through tax harmonisation, but this process is slow and there is significant resistance from member states. Tax harmonisation is a process that does not just eliminate harmful tax competition, but is also an attempt to restrict any tax competition at all. It would be difficult to set a precise boundary between harmful tax competition and tax competition, as both cases involve more favourable taxation for taxpayers. The essential difference between the two is essentially that harmful tax competition is largely aimed at attracting foreign capital, income and assets through low or zero tax rates and creating special forms of taxations for individual forms of capital, particularly foreign capital. Tax competition, however, can be generally defined as tax policy measures to increase the competitiveness of a domestic economy (see Drezgić, 2005).

Wilson and Wildasin (2004) listed the consequences of tax competition, based on definitions from a number of authors:

- tax competition leads to the effective distribution of companies into different regions;
- tax competition reduces the state's participation in the economy and its influence over general prosperity;
- tax competition shifts the tax burden from mobile to immobile capital;
- reducing some tax rates mitigates progressiveness and hence the distributory function of public finances.

The OECD (1998) largely points to the negative consequences of tax competition, as it leads to potential disturbances in business and investment, and reduces global prosperity. Changing tax systems affects the national tax revenue potential (e.g. capital flow, leading to reduced employment) and changes the tax structure (higher taxation of non-mobile subjects), and reduces the distributory effect of taxes, which has a negative impact on society. OECD is therefore in favour of harmonising tax systems rather than tax competition.

McGee (2004) offers a completely different view of tax competition. Tax harmony, he asserts, is an attempt by rich countries to maintain high tax rates and to finance social programmes. Globalisation is therefore a positive trend, offering greater opportunities to invest anywhere in the world. Companies have the opportunity to select the site of their investments where the tax system is most favourable, which enhances their competitiveness. Countries with low tax rates record higher economic growth, not only due to attracting foreign investment, but also because more capital and revenues remain in the private sector, which uses funds more efficiently than the state.

3. Tax competition and tax reform

Tax reform in most countries is largely due to tax competition, as most reforms lead to an expansion of the tax bases (mainly to include worldwide income, whereby an attempt is made to tax income generated in countries with more favourable tax codes), and the reduction of tax rates. Tax reforms cover personal income tax as well as corporate income taxation. Most countries work to create a competitive fiscal environment, which promotes investment, assumption of risk and entrepreneurship, while on the other hand wanting to make the tax system simpler and fairer. As mentioned, most countries have expanded the tax base and reduced the level of taxation. In the taxation of personal income there is a clear trend to move from a comprehensive taxation system towards a schedular or more accurately a dual income taxation system. OECD member states have a varied tax structure as the importance of direct taxation differs from country to country. The ratio of income tax to total tax revenue varies from just over 10% (Slovakia) to over 50% (Denmark). Despite the different proportions, between 2000 and 2005 the tax burden on salaries fell on average for all salary categories in OECD countries. According to OECD (2006) data, over this period the taxation of the lowest salaries fell by 0.8 percentage points, while taxation on the highest salaries fell by 0.7 percentage points. The top marginal tax rate over the period ranged from 47% (average top marginal tax rate in OECD countries in 2000) to 43.3% (2005). There was also a significant reduction in the number of tax brackets and the move towards a dual taxation system. The dual income tax system means that capital income is taxed at a flat tax rate, and not with progressive rates like other income. Although in the past one could not speak of a comprehensive income tax system, as most countries had a special tax

regime for specific types of income (recognising different costs and deductions for different income types), all income was still taxed using a progressive scale.

The lowest top marginal tax rate for personal income tax is in Slovakia, where it is 19% (the flat tax rate), while the highest is in Denmark, where it is 59%. The average top marginal tax rate in the EU is 41.7% - in the EU15 it is 47.19% while in the new 10 states the average is 32.6%. Austria, Belgium and Slovenia all have a top rate of 50%, while the Netherlands (52%), Finland (52.12%) and Sweden (56.5%) all have rates above 50% as well as Denmark. Dual taxation systems are found in Austria, Belgium, the Czech Republic, Denmark, Hungary, Italy, Lithuania, the Netherlands, Poland, Sweden and the UK (for more see Blažič and Bašagić, 2005).

There is also a trend towards reducing tax rates in the taxation of corporate income tax. Of considerable interest are studies indicating that if a country lowers its tax rate by 1%, then foreign direct investment amount increases by 3.3% to 4.3% (Drezgić, 2005). OECD studies have shown that over the period 1985-1994 the number of direct investments in Caribbean islands and islands in the South Pacific increased fivefold, and reached USD 200 billion (OECD, 1998).

4. Slovenia and its neighbouring countries

In the last two years Slovenia has witnessed the continual reform of its tax system. In 2004 a large-scale reform of personal income tax, corporate income tax and the tax process was carried out. Soon after the changes were introduced it became clear that they included a number of deficiencies. Some corrections were then made, and more changes will follow in 2007. One such correction to the income tax system, which actually came into force before the 2005 changes, was the taxation of capital gains from shares forming a substantial shareholding, as it was clear that unfavourable taxation of capital gains would lead to capital flow away from Slovenia. Most substantial shareholders sold shares to newly established companies abroad, mainly in favourable tax regimes.

Ignoring the existence of tax competition therefore had negative consequences for Slovenia's tax system. The correction of the 2004 reforms recognised the existence of tax competition, and was aimed at increasing the competitiveness of the Slovenian economy and simplifying tax procedures. IMD

Maja Klun

Does tax competition make tax reform essential?

world competitiveness 2005 yearbook listed 20 weakest criteria in Slovenia among which 5 were connected with taxation (employee's social security contribution rate, effective personal income tax rate, collected total tax revenues, investment incentives and real personal taxes), while corporate tax rate on profit was listed as one of 20 strongest criteria.

To make it easier to evaluate the changes made to tax legislation over the last year and the changes forecast for this year, the paper will now review personal income tax and corporate income tax in Slovenia's four neighbouring countries (Austria, Croatia, Hungary, Italy), which may be seen as direct competitors to the Slovenian tax system. It remains true, of course, that today's globalisation process does not limit competition to neighbouring countries alone, particularly in relation to mobile capital.

4.1 Personal income tax

In all four neighbouring countries personal income is taxed according to the global income principle with a progressive scale. All four countries also have some form of dual system (some forms of income taxed at a set final rate). Slovenia and Austria have the highest marginal tax rate, followed by Croatia, Italy and Hungary. Slovenia has the highest number of tax brackets, while Hungary has the lowest. Austria's bottom marginal tax rate is the lowest, while Italy has the highest bottom rate (see Table 1). Table 1 indicates that taxpayers in Slovenia reach the top tax bracket more quickly than taxpayers in Austria, while taxpayers with the lowest income exceed the first tax bracket relatively quickly. Italy, where the lower threshold is highest, also has the highest bottom marginal tax rate, however this is somewhat mitigated by the allowance system.

All countries allow certain expenses to be used to lower the tax base, especially those relating to education and various forms of health insurance and additional pension saving. Austria permits a set percentage of expenses, but also sets a maximum amount for the allowance. Other countries set a maximum amount for individual allowance groups, except for donations in Croatia for which there is a set percentage. Slovenia has a set percentage without a maximum amount for some forms of income. Croatia offers general allowances in the form of a reduced tax base that differ according to the taxpayer category (employee, pensioner, the region of residence), while Italy also has different allowances for different taxpayer groups, though they only apply to people not exceeding a set income limit (e.g. EUR 33 500 for

Maja Klun

Does tax competition make tax reform essential?

employees in 2006). Their tax allowance system also allows employees not exceeding the general allowance limit of EUR 7500 to remain untaxed. This mitigates the high bottom marginal tax rate. A similar system applies in Slovenia and Croatia, however in Slovenia there is a general allowance for all taxpayer groups, and then specific allowances available for different groups. In both countries this allowance is significantly lower than in Italy; in 2006 it was EUR 2552 in Slovenia and EUR 2656 in Croatia. Slovenia, Croatia and Italy also permit tax allowances for dependent family members, with set amounts reducing the tax base. All forms of tax allowance mentioned above involve reducing the tax base.

Table 1: Personal income tax in 2006 for Slovenia and four neighbouring countries

Country	Top marginal tax rate (%)	Lower margin for top income tax bracket (in EUR ¹)	Number of tax brackets	Lowest marginal tax rate (%)	Upper margin for lowest tax bracket (EUR)
Austria	50	51 000	4	0	10 000
Croatia	45	37 178	4	15	5 311
Italy	43	100 000	4	23	26 000
Hungary	36	5 556	2	18	5 556
Slovenia	50	44 012	5	16	5 539
Slovenia*	41	13 600	3	16	6 800

Vir: IBFD, European Tax Surveys, 2006

* in 2007

Austria has a general allowance (as well as specific allowances for different groups), and allowances for dependents, while employees can also have expenses for travel to work recognised. All allowances are set amounts, with some amounts reducing the tax base, while other reduced the tax liability (tax credits). It is a combination of two forms of allowance with the same purpose. Italy and Hungary also offer tax credits that reduce tax for various

¹ The following exchange rates apply: one euro is equivalent to 239.64 Slovenian tolar; 7.23 Croatian kunas and 278.99 Hungarian forints.

Maja Klun

Does tax competition make tax reform essential?

expenses and income up to a maximum amount, however in Hungary income tax payers with income over EUR 23 300 are not entitled to these credits for expenses, and the same applies to individual expenditure, as there are also maximum income limits after which these credits do not apply. The only tax credit in Slovenia that actually reduces the tax liability is for pensioners (IBFD, 2006).

As the allowance system differs between these countries, it is difficult to draw a direct comparison for individual taxation. Nevertheless, the paper sets out below the tax liabilities for an individual with a high income and with a low income. To simplify the comparison, it involves a taxpayer whose income derives solely from a salary, who is single without children and who does not claim tax allowances and credits for various expenses. Table 2 gives a calculation of the income tax return in each country for an individual with high income, when the net tax base is EUR 46 000 (income tax calculated according to the tax brackets for each country only), and when the taxable income is EUR 46 000 (general allowance taken into consideration).

Table 2: Tax liability of high income individual

Country	Net tax base EUR 46 000	Taxable income EUR 46 000 (general allowance considered)
Austria	14 905	14 503
Croatia*	15 123	13 928
Italy*	13 300	13 300
Hungary	15 560	15 560
Slovenia	16 788	15 576
Slovenia**	16 208	15 060

*excluding local taxes

** in 2007

The table shows that in both cases the tax liability for an individual is highest in Slovenia, despite the fact that in Italy and Hungary taxpayers earning over a set taxable income are not eligible for the general allowance. The difference in taxation between Slovenia and rest in the first example is as much as EUR 3000, and in all cases is over EUR 1000. Higher earners in

Maja Klun

Does tax competition make tax reform essential?

Slovenia are therefore taxed much more than in neighbouring countries. The tax changes in 2007 does not drastically change situation.

The position of taxpayers with a lower income is different. They face the heaviest tax burden in Hungary – if the general allowance is considered – or in Italy if one considers the net tax base, as Italy has the highest bottom marginal tax rate. A Slovenian taxpayer with a net tax base of EUR 5500 is in third place in this comparison, paying over EUR 300 less than the Italian taxpayer and EUR 100 less than the Hungarian, however the Italian's taxable income is much higher than the Slovene's in that case. Taking the general allowance into account and fixing the taxable income at EUR 5500, the Slovenian taxpayer pays just over EUR 100 less than the Hungarian, somewhat more than the Croatian, while the Austrian and Italian taxpayer actually pay no tax. A taxpayer not reaching a taxable income of EUR 2522 (the general allowance in Slovenia), is not taxed in any country except Hungary, where income tax of EUR 216 would still have to be paid.

Table 3: Tax liability of low income individual

Country	Net tax base EUR 5500	Taxable income EUR 5500 (general allowance considered)
Austria	0	0
Croatia*	844	427
Italy*	1.265	0
Hungary	990	603
Slovenia	880	476
Slovenia**	880	432

*excluding local taxes

** in 2007

In all countries, taxpayers pay social contributions defined according to income levels. The rates differ and range from 10% (Italy) to 22.5% (Slovenia). The highest income at which contributions are still paid is fixed in Austria and Croatia, while in Hungary there is a minimum daily amount required for pension contributions. Social security contributions already paid are not part of the tax base for personal income tax in any of the countries.

The salary burden is determined by taking into account the average rate of income tax and social security contributions (employees and employers) and

Maja Klun

Does tax competition make tax reform essential?

is given by Eurostat for EU members for low incomes, and by the OECD for average and low and high incomes. According to OECD data for 2005 (for Austria, Italy and Hungary) the tax wedge on average production salaries is highest in Hungary (49.2%), and lowest in Italy (45.4%), while in Austria it was 47.4% (OECD Tax Database, 2006). If the tax wedge on the average salary in Slovenia and Croatia is assessed in a similar manner, the values would be higher than 50% in Slovenia and less in Croatia. This reveals that Slovenia has the highest tax wedge for average earner. As initially mentioned, all countries observed have some form of dual taxation system. The introduction of the dual system in Slovenia from 2006 brought Slovenia's system into line with its neighbours.

Austria has a final income tax rate of 25% for dividends and taxable interest. Capital gains generated from the sale of shares and other securities after being held for one year and real estate held for 10 years is not taxed, while other capital gains and capital gains from the sale of shares that form substantial shareholding are taxed according to a progressive scale.

In Croatia dividends will not be taxed from 2006 onwards, taxable interest (primarily interest on loans) are taxed at a final rate of 35%, while capital gains from the sale of real estate are not taxed after being held for three years. The sale of real estate before the three-year time limit is taxed with a final rate of 25%. Capital gains from the sale of movable property and securities are not subject to tax.

In Italy dividends held by small shareholders are taxed at a final rate of 12.5%, while dividends from substantial shareholding are taxed according to a progressive scale, however dividends received are eligible for an allowance of 60%. A similar regime applies to capital gains generated from the sale of shares and other securities. Capital gains generated from the sale of real estate become tax exempt when the taxpayer has owned the property for over five years, otherwise a progressive scale applies. Interest is taxed at a final rate of 27%, except for interest on lending which is taxed according to a progressive scale, and interest on government and other bonds, which is taxed at 12.5%.

In Hungary a total of 30% of dividends are taxed at a final rate of 25%, while the remaining dividends are taxed at a final rate of 35%. There is a zero-tax rate on interest, except for interest on loans to companies, if they exceed a set amount. Capital gains from the sale of shares and other securities are taxed at a final rate of 25%, capital gains from the sale of real estate are also taxed at 25%, but the rate reduces by 10% after six years' ownership, and reduces by a further 10% each year after that so there is no tax on real estate owned for more than 15 years. Hungary is planning changes for 2007, setting the final income tax rate for interest and capital gains at 20%.

Maja Klun

Does tax competition make tax reform essential?

In Slovenia, dividends, taxable interest and capital gains are taxed at a flat final rate of 20%. This level is only reduced for capital gains depending on the length of ownership, with no taxation after 20 years. Although the level is generally lower than in other countries, one can conclude that capital gains from the sale of real estate are subject to a less favourable tax regime, as they only become tax exempt after 20 years, with the period being shorter in the other four countries. Dividends are taxed higher in Austria and Hungary, interest higher in Austria and Croatia, and on some forms of interest in Italy. Austria has the most favourable tax regime for capital gains from the sales of shares after a period of year (unless they form a substantial shareholding), followed by Croatia (with exemption after three years' ownership), followed by Slovenia at 20%, which offers exemption after 20 years (IBFD, 2006).

The table below gives a country-by-country comparison for an individual with the following income:

- A: EUR 200 dividends (not from substantial shareholding);
- B: EUR 200 interest on time deposit;
- C: EUR 500 capital gains from sale of real estate (owned for 5.1 years)
- D: EUR 500 capital gains from sale of real estate (owned for 15.1 years);
- E: EUR 200 capital gains from sale of shares (not from substantial shareholding; owned for 1.1 years);
- F: EUR 200 capital gains from sale of shares (not from substantial shareholding; owned for 3.1 years).

Table 4: Taxation of dividends, interest and capital gains

Income	Austria	Croatia	Italy	Hungary	Slovenia
A	50	0	25	64	40
B	50	0 ²	54	0	0 ³ (40)
C	0 ¹	0	0	125	100
D	0	0	0	0	25
E	0	0 ²	25	50	40
F	0	0	25	50	40
Total	100	0	129	289	245 (285)

¹Austria: EUR 500 is taxable on a progressive scale, but the bottom marginal tax rate is 0%.

²Croatia: interest on savings and capital gains from selling securities are tax exempt.

³Slovenia: up to SIT 300 000 tax exempt in 2006 and up to SIT 150 000 in 2007; after 2008 interest will be taxed in full (values in bracket).

4.2 Corporate income tax

When Slovenia introduced corporate income tax it emphasised that its 25% rate was one of the lowest in Europe. However, the limit has never been changed, while its fellow new EU member states significantly lowered their rates before EU entry. Cyprus lowered its rate from 25% to 10%, Latvia from 22% to 15%, Lithuania from 24% to 15%, Poland from 34% to 19 %, the Czech Republic from 31% to 28%, Hungary from 17.5% to 16%, and Slovakia from 29% to 19%. In addition to these countries (excluding the Czech Republic), Ireland (12.5%) and Estonia are also among the EU countries with the lowest corporate tax rate. Although other countries do not have lower tax rates, they have nevertheless been lowered in other countries (e.g. in Austria from 34% to 25% in 2005).

Of all the countries observed, Italy has the highest corporate tax rate, while Hungary has the lowest. Austria has the same rate as Slovenia, but in addition to the tax rate there is a minimum tax contribution that companies must pay, depending on their legal status. The rates are given in Table 5.

Table 5: Tax rates for corporate income tax

Country	Tax rate
Austria	25
Croatia	20
Italy	33
Hungary	16
Slovenia	25
Slovenia*	23

Source: IBFD, European Tax Surveys, 2006

* in 2007

All the observed countries recognise a range of allowances and incentives when defining the tax base. Austria permits accelerated depreciation, allowances for expenditure on research and development, employee training and new share issues. All the incentives have a maximum allowance limit.

Croatia offers allowances for entertainment expenses, employment and donations, and a range of incentives for new companies and investments, as in some circumstances companies can pay at a lower tax rate. Lower tax rates apply to set regions and free zones. In Hungary companies can make use of allowances for investments, employment and expenditure on research and development. Most of these have a maximum specified amount. Under certain conditions companies may also be eligible for a lower tax rate. In Italy, in addition to a set percentage for entertainment expenses, there are also allowances for employment and research. Accelerated depreciation is permitted and there is an allowance limit for reserves. Slovenia has similar allowances and incentives to its neighbours, offering allowances for set costs of entertainment expenses, as well as allowances for donations, investments, employment, and research and development. Slovenia according to stated do not differ much from other neighbouring countries.

5. Conclusion

Predictions of what form the latest changes to Slovenia's tax code will take suggest that the existence of tax competition is no longer seen as negligible, as most of the changes tend towards simplifying and reducing tax rates, and – for personal income tax – reducing the number of tax brackets. Reducing the top marginal tax rate will reduce the burden on higher earners, which the comparison has shown are taxed highest in Slovenia. The lowering of the bottom marginal tax rate, even if the general allowance were raised to one million tolar (EUR 4173), would leave lower earners significantly worse off, particularly in comparison to Italy and Austria, where many Slovenes living in border areas already work.

Increasing the standard VAT rate to over 20% could also have a negative impact, as none of the neighbouring countries has a higher rate at present. Italy, Austria and Hungary all have two reduced VAT rates, while Croatia even has a zero rate for essential goods.

It does not make sense when preparing tax legislation to worsen the position of taxpayers that are currently in a comparable position at least with neighbouring countries, while it does make sense to improve the position of those currently in a poorer comparable position, i.e. those earning higher incomes.

Maja Klun

Does tax competition make tax reform essential?

Doc. dr. Maja Klun je julija 2002 uspešno zagovarjala doktorsko disertacijo in tako pridobila naziv doktorja znanosti s področja ekonomije, leta 2005 pa je bila prvič izvoljena v docentko za področje ekonomike javnega sektorja. Njena poglavitna raziskovanja so s področja davkov, ciljno usmerjenega proračuna in merjenja uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju.

References

- Blažič H., Bašagić D. (2005): »Dividend Taxation: The Comparative Analysis with Emphasis on Slovenia and Croatia«, *Uprava*, III, No 1, pp. 83-100.
- Drezgić S. (2005): »Harmful Tax Competition in the EU with Reference to Croatia«, *časopis za ekonomsku teoriju i praksu*, 23, No 1, pp. 71-100.
- IBFD (2006): »European Tax Surveys«, IBFD: Amsterdam.
- McGee R.W. (2004): »Is Tax Competition Harmful?« *Andreas School of Business Working Paper Series*, Barry University: Miami.
- OECD (1998): »Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue«, OECD: Paris, www.oecd.org.
- OECD (2006): »Reforming Personal Income Tax«, *The OECD Policy Brief*, March 2006, www.oecd.org/publications/Policybriefs.
- OECD Tax Database (2006): »Taxation of Wage Income«, OECD: Paris, www.oecd.org.
- Wilson J.D., Wildasin D. E. (2004): "Capital Tax Competition: Bane or Boon", *Journal of Public Economics*, No 88, pp. 1065-1091.

POVZETEK

Ali je davčna reforma nujna zaradi »davčne« konkurence?

Proces globalizacije povzroča med drugim tudi »davčno konkurenco«. Davčna konkurenca je splošno definirana kot tekmovanje nacionalnih gospodarstev za povečanje njihove konkurenčnosti in privabljanja tujih investicij s pomočjo davčne politike. Ukrepi davčne politike, ki bistveno nižje obdavčujejo mobilni kapital ali tuji kapital, so označeni kot škodljiva davčna konkurenca. Čeprav različna svetovna združenja in organizacije (tudi OECD in EU) stalno opozarjajo na negativne posledice škodljive davčne konkurence, se v zadnjem času poudarjajo tudi pozitivni učinki le-te. Dejstvo je, da je večina držav v zadnjem desetletju znižala najvišje davčne stopnje pri obdavčenju dohodkov posameznikov in odstopila od celovitega ali prikrito cedularnega pristopa obdavčevanja dohodkov posameznikov, in sicer v smeri cedularnega (večinoma dualnega) pristopa, v katerem dohodki iz kapitala niso obdavčeni po progresivnih stopnjah. Podobni trendi se pojavljajo tudi pri obdavčevanju dobičkov podjetij. Veliko število vzhodnoevropskih držav je odpravilo progresivno obdavčenje dohodkov posameznikov in uvedlo enotne davčne stopnje, čeprav pri še vedno visokih prispevkih za socialno varnost ne moremo govoriti o enotni davčni stopnji, ampak o posebnem dualnem modelu obdavčevanja delovnih dohodkov.

V Sloveniji smo v zadnjih treh letih soočeni praktično z nenehnim spreminjanjem davčne zakonodaje ter polemikami o uvedbi enotne davčne stopnje. Čeprav med strokovnjaki ni enotnega stališča o davčni reformi (ali reformi reforme), velja enotno mnenje, da so delovni dohodki davčno preobremenjeni, posebej visoki in je zato razbremenitev dela nujna. Slovenija ni izolirana enota v procesu globalizacije in davčna konkurenca vodi do teženj razbremenitve ne samo dohodkov, ki izhajajo iz zaposlitve, ampak tudi razbremenitev dohodkov podjetij in dohodkov, ki izhajajo iz kapitala.

V prispevku so prikazani različni pogledi na obstoj davčne konkurence ter povezanost z davčnimi reformami. Osrednji del prispevka prikazuje primerjave obdavčenja zavezanca v Sloveniji in v njenih sosednjih državah (Avstriji, Hrvaški, Italiji in Madžarski).

V vseh sosednjih državah je dohodek fizičnih oseb obdavčen po načelu svetovnega dohodka in s progresivno lestvico (stopničasta progresija). V vseh državah imajo določeno obliko dualnega sistema (nekateri dohodki so obdavčeni s končnim davkom). Najvišjo mejno davčno stopnjo imata Slovenija in Avstrija, sledijo Hrvaška, Italija in Madžarska. Slovenija ima največ davčnih razredov, najmanj pa Madžarska. Najnižjo spodnjo mejno davčno stopnjo ima Avstrija, najvišjo pa Italija. Davčni zavezanci v Sloveniji hitreje dosežejo zgornjo mejo obdavčitve kot zavezanci v Avstriji, po drugi strani pa zavezanci z najnižjimi dohodki relativno hitro presežejo prvi dohodninski razred. V vseh državah priznavajo določene izdatke, ki znižujejo davčno osnovo, predvsem za izobraževanje in različne oblike zdravstvenih zavarovanj in dodatnih pokojninskih zavarovanj. V Avstriji so določeni odstotki izdatkov, ki se priznajo, vendar pa je istočasno določen tudi maksimalni znesek olajšave. V drugih državah so določeni maksimalni zneski za posamezno skupino olajšav, razen za donacije v Hrvaški, kjer je določen odstotek. V Sloveniji imamo določene odstotke brez zgornjih omejitev pri nekaterih dohodkih. Ker je sistem olajšav v državah različen, je primerjavo obdavčenja posameznika težko enostavno prikazati. Zaradi poenostavitve primerjave gre za zavezanca, ki ima edini dohodek plačo, je samski, brez otrok in ne uveljavlja olajšav za različne izdatke. V članku je prikazan izračun dohodnine v posamezni državi za posameznika z visokimi dohodki, in sicer v primeru, ko je njegova neto davčna osnova 46.000 EUR (zgolj izračun dohodnine glede na lestvico v posamezni državi) in ko je njegov obdavčljivi dohodek 46.000 EUR (upoštevana je splošna olajšava). Iz izračuna je razvidno, da je v obeh primerih davčna obremenitev zavezanca najvišja v Sloveniji, kljub temu, da Italija in Madžarska ne priznavata splošne olajšave za zavezance, ki presežejo določen obdavčljivi dohodek. Razlika v obdavčitvi v prvem primeru presega 3.000 EUR in ni manjša od 1.000 EUR, če upoštevamo prvi primer. Visoki zasluški v Sloveniji so torej bistveno bolj obdavčeni kot v sosednjih državah. Drugačen je položaj zavezancev z nizkimi dohodki. Ti so najbolj obdavčeni v Madžarski, ko upoštevamo splošno olajšavo ter v primeru neto davčnih osnov v Italiji, ki ima tudi najvišjo spodnjo mejno davčno stopnjo. Slovenski zavezanec je z neto davčno osnovo v višini 5.500 EUR na tretjem mestu in plača dobrih 300 EUR manj kot italijanski zavezanec in 100 EUR manj kot madžarski, vendar pa je obdavčljivi dohodek pri italijanskem zavezancu precej višji kot pri slovenskem v tem primeru. V kolikor upoštevamo splošno olajšavo in določimo 5.500 EUR kot obdavčljivi dohodek, pa slovenski zavezanec plačuje le dobrih 100

Does tax competition make tax reform essential?

EUR manj kot madžarski, nekoliko več od hrvaškega, medtem ko avstrijski in italijanski zavezanec ne plačata davka.

V vseh državah zavezanci plačujejo socialne prispevke, ki so določeni v stopnjah od dohodka. Stopnje so različne, in sicer se gibljejo med 10 % (v Italiji) in 22,5 % (v Sloveniji). Najvišji dohodek od katerega se še plačujejo prispevki je določen v Avstriji in Hrvaški, v Madžarski pa je določen minimalni dnevni znesek za pokojninsko zavarovanje. Plačani prispevki za socialno varnost niso del davčne osnove za dohodnino v nobeni državi.

Kot je že omenjeno v začetku, vse obravnavane države poznajo dualni sistem obdavčitve. Uvedba dualnega sistema v Sloveniji z letom 2006 je približala slovensko obdavčitev sosednjim državam. Čeprav je stopnja večinoma nižja kot v drugih državah, pa lahko zaključimo, da so kapitalski dobički od prodaje nepremičnin manj ugodno obravnavani v Sloveniji, saj so neobdavčeni šele po 20 letih, v vseh drugih obravnavanih državah pa je ta doba krajša. Dividende so bolj obdavčene v Avstriji in Madžarski, obresti pa v Avstriji, Hrvaški in nekatere v Italiji. Kapitalski dobički od prodaje vrednostnih papirjev so po preteku enega leta lastništva najugodnejše davčno obravnavani v Avstriji (če ne gre za pretežne lastniške deleže), sledi Hrvaška (z oprostitvijo po treh letih lastništva), z 20 % stopnjo jima sledi Slovenija, ki tudi omogoča oprostitvev po 20 letih lastništva.

Od vseh obravnavanih držav ima najvišjo davčno stopnjo obdavčenja dobička podjetij Italija, nižjo od Slovenije pa imata Madžarska in Hrvaška. Vse države poznajo podobne olajšave in vsodbude, tako da v primeru obdavčenja podjetij Slovenija ne izstopa.

Economic aspects of a “middle layer” of administration and government: some experience from Austria

UDK: 338.2 (436)

Walter Scherrer

Department of Economics and Social Science, University of Salzburg
walter.scherrer @sbg.ac.at

ABSTRACT

There was no “middle layer” of government between the central state and the municipal level in the new member states of the European Union when these countries joined the EU recently. For various motivations – the ability to optimize access to EU funds being one of the motivations – the creation of a middle layer of regional government or administration has been discussed. In opposite to the new EU members Austria has already had a political system with three layers not only of administration but with three layers of government for several decades.

Section 1 discusses major features of the territorial organization of Austria’s economy and its system of political decision making. Section 2 finds that history, a strong political preference for federalism, and pragmatism are major explanations for the emergence and durability of the system. Section 3 analyses the economic cost of Austria’s complex territorial organisation, and section 4 shows the scope for economic policy action at the state level using examples from the state of Salzburg.

Key words: Austria, economy, regionalism, organizational structure

1. The territorial organization of Austria’s economy

The territorial organization of Austria’s economy and its system of political decision making is rather complex. It comprises four levels of legislation: Since its accession to the European Union legislation at the EU-level affects and limits the degree of freedom of national politics. Austria itself is a federal state with three layers of government, with elected government institutions, independent decision making powers and budgetary autonomy – the federation, the states, and the municipalities.

Walter Scherrer

Economic aspects of a “middle layer” of administration and government: some experience from Austria

Austria’s 8 million inhabitants live in 9 states, the average size of a state being less than 10.000 square kilometres of land, and the median number of population being less than 700.000. Federalism, Austrian style means an own parliament, an own government, an own set of laws with an own administration etc. for small numbers of inhabitants. The states have substantial legislative powers which include social welfare, health care in the hospital sector, some areas of primary and secondary education, nature conservation, building regulations, and regional infrastructure planning, including transport.

Table 1: Key data of Austrian states

	Area (km ²)	Population (census 2001)	Number of districts	Number of municipalities
9 states, average	9.319	892.547	11	262
9 states, median	9.500	673.000	10	171
8 states (without Vienna), minimum	2.601	277.569	4	96
9 states, maximum	19.178	1.550.123	25	573
Austria, total	83.871	8.032.926	99	2.359

Source: Statistik Austria (2006)

Austria’s territory is organized in more than 2.300 municipalities. Austrian states comprise up to 573 autonomous municipalities; the median still is 171. The constitution guarantees the autonomy of the municipalities in all local matters. Municipal authorities perform policing and inspection tasks and local planning, and they provide infrastructure – such as water services and buildings for primary and secondary schools – and social services.

Groups of municipalities can voluntarily form co-operations and are often mandatory members of co-operations of municipalities which address specific issues (e.g. in providing infrastructure, social and school services). These co-operations of municipalities add another layer of administration to the whole system.

Finally there is the district level: 99 districts have administrative competencies, but no elected government officials and no legislation power.

2. Administrative regions vs. functional regions

The complex territorial organization of Austria's political and administrative system is rooted in history and tradition as well as in a strong political will. Most parts of the provincial structure (states) and of the district structure of administration have been inherited already from the Habsburg monarchy and reflect the administrative entities of the monarchy. Many Austrians have strong emotional ties to the state they live in or they were born in. Federalism is one of the cornerstones of the constitution since Austria became a republic in 1920 and thus it is an expression of political will; the federalist structure has never been seriously disputed since then.

From an economic point of view the diversified legislative and administrative structure has some major advantages. Decentralised decision powers are expected to allow policy makers to take local preferences and specific regional needs of the population better into account than in a unitary state. It also allows to take political decisions and to perform related administrative tasks at those levels of government at which the provision of public goods is most cost-effective.

From a European Union member's perspective regional entities below the level of the central state are important for attracting European Union regional and structural funds. The nomenclature of unit's territorial statistics (**NUTS**) distinguishes several layers of statistical description of regions: At the NUTS 1 level Austria is structured in three regions (east, south, and west) which have purely statistical significance (see Statistik Austria 2006, ch.37). The NUTS 2 level reflects the basic administrative structure of the country, and therefore it is structured in 9 regions which are equivalent to the states. The NUTS 3 level Austria is structured in 35 regions which are equivalent to districts or clusters of districts within a state. Regions which are eligible to EU funds in most cases are defined according to the NUTS 2 classification, but EU documents also relate to NUTS 3 and even smaller regional entities. So the statistical regional units are based on the existing administrative structure (availability of data!) and they were defined according to several criteria, one of them being the eligibility for EU support. While until 2005 the state of Burgenland was a target 1-area (which allows for the highest levels of support), now no Austrian state is defined as a target area for EU regional funding any more.

By and large the territorial organisation of Austria's economy reflects administrative regions. Administrative regions are the units in which regional economic policies are designed and executed and the members of regional governments and regional parliaments find their constituencies in such regions. Regional economic policy thus will primarily reflect the administrative

Walter Scherrer

Economic aspects of a “middle layer” of administration and government: some experience from Austria

regions’ interests; therefore they are proper starting points for most purposes of regional economic policy analysis. “Functional regions” have much more intense economic interactions inside the region than with any other area outside the region and are likely to be congruent with labour market regions. In fact, the definitions of functional regions in a recent international survey on this topic (OECD 2002) are based on labour market regions in most countries. Although this definition might sometimes be too narrow for the analysis of some issues as there are other than labour market interactions (e.g. flows of goods and services, flows of knowledge) regularly taking place which cross the borders of individual labour market regions, this concept is a proper starting point for regional economic analyses.

A major problem with administrative regions is that they only rarely are congruent with functional regions, which entails the emergence of positive and negative spillovers. This means that actions of one region’s government have an impact (positive or negative) on other regions which in turn have no possibility to avoid the negative impact or which have no incentive to pay for the provision of the service from which the positive impact derives. As there is no way to change the structure of administrative regions in Austria there has emerged a complex system of intergovernmental cooperation and financial relations as a pragmatic solution. The longer a “grown system” is in place the more difficult it seems to be to change that system. Therefore it might be particularly worthwhile to consider the concept of functional regions and to make administrative regions congruent with them when the territorial organization of a country is diversified by adding another layer of administration or government.

3. The economic cost of Austria’s complex territorial organisation structure

Each additional layer of government imposes additional cost on a nation’s economy as the complexity of the system will be increased. Therefore the three layers of government within Austria and the complex relations among the many administrative units create substantial cost of the political and administrative system. The waste of resources within this system (“There is much scope to improve the efficiency of revenue allocation across governments”; OECD 2005, p.14) has been a major topic of the latest OECD Economic Survey of the Austrian economy.

Walter Schrepper

Economic aspects of a “middle layer” of administration and government: some experience from Austria

Several interrelated issues are responsible for this situation: First, the mere size of Austria's states (and even more so of municipalities) often does not allow exploiting economies of scale in the provision of public goods and services. Approximately half of Austria's 2.300 municipalities count less than 1.500 inhabitants, and cost of administration per capita are significantly higher in small municipalities than in larger ones.

Second, in the field of legislation there is the “factor 9” (or even 10 if the federal level is included). Legislative bodies derive its existence and its meaning from the production of laws and regulations, and administrations derive their existence from enacting regulations in a specific way. As Austria comprises nine states it has nine different parliaments producing law and regulations at the sub-national level and nine different state governments which enact these laws and regulations. This is not only costly in terms of the direct resource cost of government like paying salaries and maintaining the administrative infrastructure, it also is the source of cost which is imposed on the population and on firms indirectly. Law and regulations at the state level are not always well co-ordinated among states, and therefore it is no wonder that sometimes negative implications for the macro-economy arise. For example, the laws governing subsidies for residential construction vary across states and therefore – in addition to its highly questionable impact on income distribution – they impair mobility of labour between states and thus negatively affect the flexibility of the labour market.

Third, the existence of several layers of government implies a great variety of forms of shared decision making processes which in many cases end up in a fragmentation of decision making across different layers of government (OECD 2005). Decision making competences in closely related areas are often assigned across different levels of government, responsibilities might overlap, and most administrative tasks emanating from federal legislation are delegated to the states, and – to a lesser extent – to the municipalities. In some matters the constitution assigns legislative powers on the framework conditions to the federal level, and states can set regulations within this framework. The fragmentation of decision making regularly goes hand in hand with inefficient incentive systems and/or a lack of transparency. The situation is even worsened because part of government activities have been outsourced to “private” firms in which a public authority still is the single owner, and in those cases in which other public entities like social insurance are involved.

An example of inefficiencies is the sharing of responsibility in primary and secondary education among layers of government: Municipalities or co-operations of municipalities provide buildings and other infrastructure (if “poor” municipalities are not able to do that the state might help), the states

Walter Scherrer

Economic aspects of a “middle layer” of administration and government: some experience from Austria

employ the teachers and legislate teachers' working conditions, while the federal government has to pay for the teachers' salaries and sets up the curricula. Therefore the states have no incentive to save cost of teachers, which made the federal government develop a variety of regulations which entail a continuous series of re-negotiations of regulations and allocations. In effect, the degree of freedom for state policy is rather small.

Another very costly example for the fragmentation of decision making is the spending responsibilities in health care. The constitution assigns legislative powers on the framework conditions of hospital care to the federal level, and the states legislate within this framework. Executive powers and financial responsibilities again involve all layers of government plus the social insurance, and it is further complicated by the fact that health care services provided by hospitals and those provided outside hospitals by practicing physicians have been managed separately. The states contribute only less than half of government expenditure for hospital services but they play a dominant role in decision making for hospital services.

Fourth, the Austrian federal system has experienced a dynamics of its own which is best reflected by developments in the federal financial system. After having run a federal system for several decades Austria has been confronted now with a multitude of general rules, special regulations, and various provisions which have been added to the initial system of allocating public tax income to federal, state, and municipal governments. Earmarking of revenues, extra-budgetary funds, and co-financing arrangements between governments have increasingly become important and have increased the complexity of the system of federal fiscal relations. A consultation mechanism which aims to reduce cost spillovers of legislation originating from the federal or the state level on other levels of government was introduced in 1998 and has brought some relief. The legislating level of government has to reimburse other levels of governments for such cost spillovers; any municipal, state or the federal government can invoke the mechanism.

4. The scope for economic policy action at the state level

Finally, the possibilities of state governments to pursue an own distinct economic policy ought to be addressed from an empirical perspective. For this purpose the results of an analysis of five regional economic policy instruments

Walter Scherrer

Economic aspects of a “middle layer” of administration and government: some experience from Austria

implemented by the state government of Salzburg (Scherrer, 2003) are reported briefly.

A key element which determines the scope for regional policy and its success is its appropriate relation to policy at the federal level. Some issues obviously cannot be treated adequately at the regional level as the relevant agents are located outside the region or solving the issues would render implications which are considered delicate at the macroeconomic or federal level. This was one of the major reasons why an effort to enhance work-time flexibility failed in Salzburg.

There can be a strong trade-off between customizing economic policy to local needs and cost efficient provision of public goods. An innovation stimulation program is a good example: On the one hand it tried to provide custom-tailored support for firms in the region, on the other hand the state government does not have the expertise to evaluate innovation projects (and it would be extremely costly to develop that expertise). The state delegated the decision on funding to the federal level which improved efficiency but at the same time it raised difficulties to meet local needs.

Federal policy interventions sometimes provide new opportunities for regional policy initiatives. Response at the state level to federal legislation has to be timed properly (e.g. the effort to enhance work time flexibility came too late). States also have to weigh the benefit increased scope for regional policy intervention against the economic burden which might be shifted to them by the federal authorities. For example the federal government has legislated the founding of polytechnic universities (“Fachhochschulen”) in the 1990s and “allowed” the states to support them and thus to share the financial burden of provide tertiary education which by constitution is within the competencies of the central state.

Another major result of the evaluation of policy instruments is that merely giving money – public money – is not sufficient for a successful policy intervention: Complimentary advisory and consultancy services have been most important for the success of two of the economic policy instruments which have been analyzed, the village renewal program and the regional place marketing organization.

The evaluations further show that the impact of individual instruments is weak unless they are not part of a comprehensive economic policy strategy. Economic policy options within such a strategy at the state level basically seem to be twofold: First, there is a potential for “defensive” economic policies which largely aim at reducing the negative impact of change on those parts of the public which are hit most severely. These policies include social

Walter Scherrer

Economic aspects of a “middle layer” of administration and government: some experience from Austria

policy and policies to attain regional equity; in many cases they are of a curative nature. Second, there is a potential for “pro-active” economic policies at the provincial level. These policies aim at improving the framework for economic growth and development in the region and include innovation policy, build-up of infrastructure, land use regulation, education and labor market policy, and location marketing.

In summary, a differentiated answer to the fundamental question about the potential scope of regional policy intervention has to be given, but some success stories suggest that such a potential exists.

Dr. Walter Scherrer is full professor for economics and public finance; deputy director, Economics Institute, University of Salzburg; director of the postgraduate study programme for General Management, University of Salzburg; visiting professor Fudan University Shanghai (2001); has taken part at international conferences in universities in Austria, China, Croatia, Germany, Italy, Poland, Slovenia, Sweden, and Tunisia. Major fields of research: Regional economic policy, economics of long-term structural change, labour economics.

Bibliography

- OECD (2002): Redefining Territories: The Functional Regions. Paris.
- OECD (2005): Economic Surveys: Austria. Paris. April 2005.
- Scherrer Walter (2003): Information & Communication Technologies and Regional Policy: What Can We Learn from Evaluations of Policy Instruments? In: Uprava, year I, No. 1, Sept. 2003; pp.76-90.
- Statistik Austria (2006): Statistical Yearbook of Austria 2006 (Statistisches Jahrbuch Österreichs 2006), Vienna.

POVZETEK

Gospodarski vidiki »srednje ravni« administracije in upravljanja: nekaj izkušenj iz Avstrije

Avstrija je država z 8 milijoni prebivalcev, zvezna parlamentarna republika od leta 1920, ki ima v svoji sestavi 9 dežel (Länder) in 99 upravnih okrajev (Politische Bezirke). Zakonodajna in izvršilna moč sta porazdeljeni med federalno državo in dežele, nižja raven od dežel pa so občine (Gemeinde), ki ji je 2359. Občine so teritorialne in hkrati upravne enote s pravico lokalne samouprave, mesto Dunaj ima status dežele, okraja in občine.

Avstrijske dežele imajo precejšnje zakonodajne pristojnosti na področju socialnega in zdravstvenega varstva, osnovnega in srednješolskega izobraževanja, varstva okolja, gradbenih predpisov ter načrtovanja regionalne infrastrukture, vključno s prometom. Ustava zagotavlja avtonomnost občin glede vseh lokalnih zadev. Občinske oblasti so pristojne za policijsko dejavnost, inšpekcijske naloge in lokalno načrtovanje ter infrastrukturo, kot so vodovod in stavbe za osnovne in srednje šole, in socialno skrbstvo. Upravni okraji imajo samo administrativne pristojnosti.

Decentralizirana pristojnost odločanja naj bi oblikovalcem politike omogočala, da bodo bolje upoštevali lokalne želje in posebne regionalne potrebe, kot je to mogoče v unitarni državi. Sprejemanje političnih odločitev in izvajanje s tem povezanih administrativnih nalog naj bi se izvajalo na tistih ravneh upravljanja, kjer je zagotavljanje javnih dobrin stroškovno najbolj učinkovito.

Po nomenklaturi statističnih teritorialnih enot (NUTS), ki so pomembne za pridobitev regionalnih in strukturnih skladov EU, se Avstrija nahaja na ravneh NUTS 1 (3), NUTS 2 (9) in NUTS 3 (35). Regije, upravičene do sredstev EU, so v večini primerov opredeljene v skladu s klasifikacijo NUTS 2.

Teritorialna organizacija avstrijskega gospodarstva odraža administrativne regije, enote, v katerih se načrtujejo in izvajajo regionalne gospodarske politike. Te so primerno izhodišče za večino namenov analize regionalne gospodarske politike. V "funkcionalnih regijah" potekajo precej bolj intenzivne gospodarske povezave znotraj regije kot z območji zunaj regije, za te regije pa je verjetno, da so skladne z regijami trga delovne sile. Glavna težava z administrativnimi regijami je v tem, da se redko ujemajo s funkcionalnimi regijami, kar ima za posledico pozitivne in negativne

Walter Scherrer

Economic aspects of a "middle layer" of administration and government: some experience from Austria

učinke. Veljalo bi razmisliti o konceptu funkcionalnih regij in te uskladiti z administrativnimi regijami.

Vsaka dodatna raven upravljanja pomeni dodatne stroške v gospodarstvu države, saj se poveča kompleksnost sistema. Tudi velikost avstrijskih dežel (še bolj pa občin - približno polovica jih ima manj kot 1500 prebivalcev) pogosto ne omogoča izkoriščanja ekonomije obsega pri zagotavljanju javnih dobrin in storitev, stroški administracije na prebivalca pa so v majhnih občinah precej višji kot v velikih. Ker ima Avstrija devet dežel, ima devet različnih parlamentov, ki pripravljajo zakone in predpise na deželni ravni, ter devet različnih deželnih vlad, ki te zakone in predpise uresničujejo. To ni drago samo v smislu neposrednih stroškov virov uprave, kot so izplačila plač in vzdrževanje administrativne infrastrukture, temveč je tudi vir stroškov, ki se posredno prenesejo na prebivalce in podjetja. Razen tega zakoni in predpisi na državni in deželni ravni niso vedno dobro usklajeni, zato ni čudno, da včasih pride do negativnih makroekonomskih učinkov. Obstoj več ravni upravljanja pa pomeni tudi večjo različnost oblik procesov odločanja, kar ima v mnogih primerih za posledico razdrobljenost odločanja.

Rezultati analize petih regionalnih instrumentov gospodarske politike, ki jih je uporabila deželna uprava Salzburga, kažejo, da je ključni element, ki določa obseg pristojnosti regionalne politike in njeno uspešnost, ustrezen odnos do politike na zvezni ravni. Ukrepi zvezne politike pomenijo včasih tudi nove priložnosti za spremembe regionalne politike, vendar mora biti odziv deželne ravni na zvezno zakonodajo pravočasen, dežele pa morajo tudi pretehtati, kakšna bi bila korist večjega obsega pristojnosti regionalne politike glede na gospodarsko breme, ki bi ga nanje lahko prenesle zvezne oblasti. Vpliv posameznih instrumentov je šibak, če niso del izčrpane strategije regionalne gospodarske politike. Analiza instrumentov politike pa je tudi pokazala, da za uspešno spremembo regionalnih pristojnosti ni zadoščala zgolj zagotovitev javnih sredstev, ampak so bile odločilne dodatne, strokovne svetovalne storitve.

Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje uradništva: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev

UDK: 342.7 : 351.74

Primož Pevcin

Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani
primoz.pevcin@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Reševanje problematike pritožb državljanov na ravnanje uradništva ponavadi temelji na vplivanju na t.i. ponudbene dejavnike pritožb, kot so na primer večji nadzor nad ravnanjem uradništva, dodatno usposabljanje uslužbencev ipd. V praksi ima navedeni pristop pomanjkljivost v demotivacijskih učinkih na aktivnosti uslužbencev, hkrati pa tudi povečuje stroške delovanja uradništva. Tako se je smiselneje in racionalneje reševanja navedene problematike lotiti z vplivanjem na t.i. povpraševalne dejavnike pritožb, s čimer se dejansko skuša vplivati na zmanjšanje možnosti pojavljanja potencialnih primerov ravnanja, ki vodi v pritožbe.

Ključne besede: uradništvo, ravnanje, birokratski output, agencijski problem, pritožbe državljanov

1. Uvod

S problematiko pritožb državljanov na ravnanje uradništva in posledičnih možnih odškodninskih zahtevkov se srečuje večina razvitih in demokratičnih držav.¹ Problematika je postala pereča zato, ker vzpostavitev sodobnega instituta človekovih pravic v povezavi z naraščajočo družbeno-ekonomsko neenakostjo državljanov implicira v skladu s teorijo nasprotij negativen odnos določenih družbenih skupin do državnega aparata. Namreč, sodobna teorija

¹ Tudi Slovenija na tem področju ni nobena izjema. Eno izmed področij, kjer je ta problematika še posebej izrazita, je področje delovanja policije. Več o pravnih, ekonomskih in organizacijskih vidikih problematike odškodninske odgovornosti države za ravnanje državnih uslužbencev v Sloveniji glej Seliškar Toš (2005).

Primož Pevcin

**Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje
birokracije: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev**

nasprotij, ki se v osnovi naslanja na velika nesorazmerja v porazdelitvi družbene moči, pravi, naj bi družbene skupine, ki imajo v lasti oziroma nadzirajo pomembne družbene vire, uporabljale državni aparat, katerega sestavni del je tudi policija, v določeni meri tudi z namenom prevlade nad dohodkovno šibkejšimi družbenimi skupinami. Skladno s to teorijo naj bi bila policija kot družbeni nadzorni agent države pristojna ne le za omejevanje in preprečevanje kriminala, temveč tudi za nadzor, vodenje in omejevanje družbeno podrejenih skupin (Fielding, 1991), kar pa po drugi strani implicira tudi negativen odnos teh družbenih skupin do državnega aparata.

Osnovni namen prispevka je prikazati institucionalno ekonomske vidike vzrokov pritožb državljanov na ravnanje uradništva, s posebnim poudarkom na analizi ravnanja policistov pri rabi policijskih prisilnih sredstev. Namreč, eden izmed "privilegijev" policije je tudi možnost uporabe prisilnih sredstev, pri čemer se ta tematika v bistvu nanaša na enega izmed vidikov zlorabe policijske moči, to je neustrezne (predvsem prekomerne) rabe prisilnih sredstev, kar zmanjšuje zaupanje javnosti v policijo, negativno vpliva na delovno motivacijo in moralo policistov ter ustvarja konfliktne situacije med državljani in policisti.

Standardni način analize pri proučevanju rabe policijskih prisilnih sredstev ter s tem povezanih potencialnih pritožb državljanov temelji na organizacijskih, socioloških in psiholoških vidikih policijskega dela, kar pomeni proučevanje organizacijske klime, psiholoških značilnosti policistov in njihove nagnjenosti k (prekomerni) uporabi prisilnih sredstev ter družbenih vidikov policijskega dela.² To pomeni, da takšna analiza temelji na proučevanju povezave med starostjo, delovno dobo, nacionalno pripadnostjo policistov ter verjetnostjo in načinom uporabe prisilnih sredstev pri njihovem delu, pa tudi na vidikih nadzora nad njihovim delom.³ Posledično tudi analiza vzrokov za pritožbe na uporabo policijskih prisilnih sredstev temelji na takšnih ugotovitvah. Problem je v tem, da pomeni odkrivanje vzrokov na ponudbeni strani nujno povečevanje stroškov policijske organizacije, hkrati pa pretirano iskanje vzrokov pri samih policistih povzroča tudi določene negativne motivacijske učinke.

Obravnavani pristop v prispevku je alternativen, saj temelji na t.i. institucionalno ekonomskem vidiku in predstavlja posledično nagradno njegovih osnov.⁴ Namreč, v klasični ekonomski terminologiji bi lahko navedeni vidik

² Več o tem glej Pevcin (2005).

³ V veliki večini temelji obstoječa literatura s področja proučevanja policijskega dela ravno na obstoječih treh pristopih.

⁴ Standardni institucionalno-ekonomski vidik temelji na proučevanju ekonomskih vidikov uveljavljanja zakonodaje in se ukvarja pretežno z ekonomsko analizo različnih podzvrsti prava, kot so naprimer kriminalno pravo, premoženjsko pravo itd. V obravnavanem tekstu je analiza razširjena še na posledice uveljavljanja zakonodaje, to je na rabo prisilnih sredstev in

**Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje
birokracije: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev**

proučevanja, ki temelji na organizacijskih, socioloških in psiholoških vidikih, pojmovali tudi kot proučevanje ponudbenih dejavnikov pri uporabi prisilnih sredstev.⁵ Vendar je to samo eden, čeprav precej standarden, vidik proučevanja. Povsem enakovredno bi namreč lahko pri proučevanju uporabe policijskih prisilnih sredstev proučili tudi drugo plat medalje, to je povpraševalni vidik⁶, saj lahko tudi prisilna sredstva in njihovo uporabo obravnavamo kot trg, kjer se srečujeta ponudba in povpraševanje. Na strani ponudbe nastopajo policisti, na strani povpraševanja pa kršitelji določenih norm in pravil ravnanja, proti katerim je zato treba uporabiti prisilna sredstva, da se prepreči njihovo nadaljnje nezaželeno ravnanje. Povedano drugače, ti posamezniki so dejansko uporabniki policijskih prisilnih sredstev.

2. Institucionalno ekonomski vidik uporabe policijskih prisilnih sredstev in problematika pritožb

Uresničevanje sprejete zakonodaje (z inšpekcijskimi službami, policijo, davčno administracijo, tožilstvom ipd.), z namenom ugotovitve in kaznovanja kršilcev zakonodaje, ima z družbeno-ekonomskega vidika izjemen pomen.⁷ V ekonomski literaturi so se prva dela s področja ekonomskih vidikov uresničevanja zakonodaje pojavila že v sredini 18. stoletja, usmerjena pa so bila na proučevanje ekonomike kaznovanja (več o tem glej de Montesquieu, 1748). Presenetljivo pa je navedeni vidik proučevanja izginil iz ekonomske literature za celi dve stoletji, saj se šele v 1960-ih letih ponovno pojavijo ekonomska dela s področja kriminala in sistema kaznovanja kriminalcev (glej Becker, 1968).⁸

posledično "nezadovoljstvo" oziroma "nestrinjanje" uporabnikov (državljanov) z njihovo uporabo.

5 Ponudbeni vidik je zato, ker se analizira delovanje policijske organizacije in policistov, to je tistih, ki ponujajo prisilna sredstva.

6 Povpraševalni vidik je zato, ker se analizirajo dejavniki na strani uporabnikov prisilnih sredstev, to je tistih, ki se posledično podajajo tudi pritožbe.

7 Na primer, uresničevanje zakonodaje ima pomemben vpliv na stopnjo onesnaževanja okolja, stopnjo upoštevanja davčne zakonodaje, stopnjo kriminala ipd. Skrb za red in varnost, kar sodi v sklop policijskega dela, je tudi ena izmed temeljnih funkcij države v skladu s Smithovo filozofijo ekonomskega liberalizma (glej Smith, 1776).

8 Navedeno delo kasnejšega nobelovega nagrajenca za ekonomijo je bilo precej vplivno in je odprlo vrata ekonomistom tudi za proučevanje družbenih pojavov, kateri so bili prej v domeni drugih ved. Dejstvo, da se je proučevanje državnega aparata v ekonomski znanosti pojavilo šele takrat, ne preseneča, saj je vse od prve polovice 19. stoletja do pred nekaj desetletij v prevladujoči ekonomski znanosti prevladovalo prepričanje, da za proučevanje delovanja

Primož Pevcin

Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje birokracije: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev

V institucionalnem kontekstu je nadzor dela policistov eden izmed osrednjih problemov policijske organizacije, saj slabo ravnanje policije negativno vpliva na odnos javnosti do nje. Problem uporabe pritožb državljanov zoper policijsko delo kot vira informacij nadzornega mehanizma je v tem, da ima ta metoda svoje prednosti in pomanjkljivosti. Namreč, na navedeno metodo pogosto letijo očitki, da ni objektivna, saj prihaja tako do pojava premajhnega števila pritožb kot tudi do prekomernega števila pritožb.⁹ Po eni strani se državljani bojijo podati uradno pritožbo na ravnanje policistov, medtem ko po drugi strani nekateri državljani podajajo neutemeljene pritožbe, pogosto s ciljem vplivanja na sprejete odločitve sodišč in zavlačevanje ukrepanja proti njim. Pri pritožbah državljanov pa je treba upoštevati še dva vidika, in sicer vidik njihove dejanske neizogibnosti ter vidik kazalca produktivnosti. V zvezi s prvim vidikom velja omeniti, da so, glede na naravo policijskega dela, pritožbe zoper njeno delo dejansko neizogibne, saj prihajajo policisti v neposredne konflikte z državljani (Wagner in Decker, 1997), zato se pojavlja vprašanje, kako zanesljiv merilec neustreznega ravnanja policije sploh so.

V zvezi z drugim vidikom pa velja omeniti, da sicer v glavnem pritožbe državljanov zoper delo policije pomagajo identificirati problematične policiste, vendar jih lahko po drugi strani obravnavamo tudi kot neke vrste kazalnike produktivnosti dela policistov. Namreč, v praksi je treba preveriti tudi povezavo med pritožbami državljanov in dejanskim obnašanjem policistov, saj so lahko v določeni meri tisti "problematični" policisti, na katerih delo je vloženi veliko pritožb, v resnici produktivni policisti. V tem kontekstu je treba zaznati pomen pritožb zoper delo policije vsaj v dveh dimenzijah (Terrill in McCluskey, 2002):

- Pritožbe zoper delo policije so slab kazalnik kakovosti dela, saj so nezanesljiv in nepravilen merilec dela policistov. Delež utemeljenih pritožb glede na celotno število pritožb je relativno nizek, kar kaže na to, da je pritožba bolj kot z dejstvom, da je policist naredil napako pri delu, povezana z dejstvom, da posameznika moti že dejstvo vpletenosti v policijski postopek.

državnega aparata praktično ni prostora v ekonomiji. Izjemen metodološki napredek ekonomske teorije v zadnjih desetletjih pa je povzročil, da so novejši teoretični pristopi (na primer teorija javne izbire, institucionalna ekonomika ipd.) sposobni rigorozne znanstvene analize državnih institucij na podlagi obstoječe, v veliki meri matematizirane, ekonomske metodologije. O ekonomskih vidikih policijskega dela in uporabe prisilnih sredstev glej tudi Pevcin (2005).

⁹ Nekateri ocenjujejo, da naj bi samo tretjina državljanov, ki so bili izpostavljeni neustreznemu ravnanju policije, tudi vložila uradno pritožbo zoper delo policije, pri čemer se pogosto kot vzrok zato pojavlja nizko zaupanje v sam proces vlaganja pritožbe. Po drugih ocenah pa naj bi bil večji problem v tem, da je vloženi precej neupravičenih pritožb, na kar kaže že zelo nizek delež upravičenih pritožb (Lersch in Mieczkowski, 2000). V tem kontekstu je pritožbe na policijsko delo treba jemati le kot barometer uspešnosti policijskega dela oziroma kot koristen vir menedžerskih informacij (Cao in Huang, 2000).

**Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje
birokracije: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev**

- V določeni meri naj bi pritožbe državljanov pomagale identificirati problematične policiste, vendar so po drugi strani v določeni meri tudi kazalnik produktivnosti dela policistov. Namreč, verjetno najbolj zanesljiv način, kako se policist izogne pritožbam zoper njegovo delo, je izogibanje kakršnemu koli delu oziroma izogibanje situacijam, ki bi lahko vodile do konfliktov z državljanji.¹⁰

3. Povpraševalni in ponudbeni vidik pritožb državljanov na uporabo policijskih prisilnih sredstev

Namen prispevka je prikazati in analizirati vzroke za pritožbe državljanov na rabo prisilnih sredstev kot temelja odškodninskih zahtevkov iz povpraševalnega vidika, saj bi se na takšen način lahko zmanjšale pritožbe kot tudi sami stroški policijske organizacije, ki so povezani z zmanjševanjem števila pritožb.¹¹ Namreč, pritožbe državljanov so nujno povezane tudi s količino uporabljenih prisilnih sredstev. Tako poizkus zmanjševanja pritožb državljanov z vplivanjem na zmanjšanje rabe prisilnih sredstev oziroma njihovo bolj strokovno rabo pomeni dejansko vplivanje na ponudbene dejavnike (npr. večja strokovna in situacijska usposobljenost policistov, večji pregled (interni ali eksterni) nad rabo prisilnih sredstev ipd.), kar pa samo nujno vpliva tudi na povečanje stroškov delovanja policije, ne pozabiti pa velja tudi na negativne zunanje vplive, ki lahko demotivacijsko vplivajo na policiste. V samem bistvu je tako treba za racionalnejšo rabo prisilnih sredstev in s tem povezano zmanjšanje potencialnih pritožb poiskati rešitve na povpraševalni strani, kar pomeni, da se zmanjša sama potreba po rabi prisilnih sredstev, hkrati pa tudi sama motivacija državljanov za podajanje pritožb. Na podlagi podanih predpostavk lahko izpeljemo prvo premiso in njeno utemeljitev.

¹⁰ Argument o produktivnosti policistov je bil delno podprt tudi v študiji avtorjev, ki sta ugotovila, da obstaja pozitivna povezanost med intenzivnostjo izvajanja policijskega dela na področju preverjanja in zasliševanja državljanov ter med pritožbami zoper takšno početje.

¹¹ Navedeni pristop je pionirski in alternativa obstoječemu, njegov cilj pa je prikazati dejanske vzroke za pritožbe državljanov na uporabo prisilnih sredstev, s pomočjo katerih bi lahko pritožbe zmanjšali brez posebnih negativnih stroškovnih in motivacijskih učinkov.

Primož Pevcin

**Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje
birokracije: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev**

PREMISA 1: Reševanje problematike vzrokov za pritožbe državljanov na rabo policijskih prisilnih sredstev s ponudbenim pristopom, predvsem z večjim eksternim nadzorom upravičenosti in strokovnosti rabe prisilnih sredstev, zaradi agencijskega problema z institucionalnega vidika ni najbolj priporočljivo.

3.1 Pomanjkljivosti ponudbenega pristopa pri reševanju problematike pritožb državljanov

Omenili smo že, da se dvom v pravilnost in zakonitost ravnanja uradništva pojavlja praktično na vseh področjih delovanja javnega sektorja, še posebej pogosto na področju uporabe policijskih prisilnih sredstev, pri delovanju davčne administracije ipd. Kljub aktualosti tematike pa je bilo v ekonomski znanosti napravljenih zelo malo študij o vprašanju, kakšen naj bo nadzor delovanja uradništva, še posebej o tem, ali naj bo nadzor interne ali eksterne narave. Čeprav je v praksi večina nadzora nad delovanjem policijskih organov interne narave, pa se v zadnjem času glede njenega delovanja pojavljajo tudi številne eksterne institucije, kot so mediji, organizacije za človekove pravice, politične institucije itd.

Zavedati se je treba, da v javnem sektorju nastopa agencijski problem zato, ker imamo tri skupine subjektov: družbo (principale), uradništvo (agente) in uporabnike, pri čemer je na splošno naloga agentov dodeljevanje virov uporabnikom. S tem v zvezi je eden izmed večjih problemov javnega sektorja ta, da javnost pogosto ne verjame kredibilnosti internih preiskav nepravilnega ravnanja državnih uslužbencev (takšen primer je dvom v iskrenost preiskav ravnanja policistov zaradi prepričanja, da ne bodo "tožarili" drug drugega – t.i. tanka modra linija). Enega izmed razlogov za dvom v kredibilnost je treba iskati v drugačnih preferencah državnih uslužbencev in prebivalstva, zaradi česar so po eni strani državni uslužbenci lahko bolj učinkoviti, vendar pa šepa njihova sposobnost učinkovitega in kredibilnega nadzora.¹² Po drugi strani eksterni nadzor nima tega problema, problem pa nastane zaradi slabše informiranosti, saj se ponavadi nadzor izvaja šele takrat, ko se pritoži uporabnik. Za razliko od internega nadzora, katerega primerjalna prednost je v tem, da se lahko spremljata tako dodeljevanje virov kot tudi reakcija uporabnikov, pa v primeru eksternega nadzora, če se uporabnik ne pritoži, ni mogoče spremljati dodeljevanja virov, temveč na izvajanje nadzora ključno vplivajo uporabniki. Namreč, do

¹² Dejstvo je, da je policist, ki težje verjame v nedolžnost osumljenca, verjetno bolj učinkovit v boju proti kriminalu.

**Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje
birokracije: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev**

eksternega nadzora pride šele, ko se pojavijo dokazi o napačnem ravnanju, na katere opozorijo nezadovoljni uporabniki (npr. osumljenec, zoper katerega so bili uporabljena prisilna sredstva na nepravilen način ipd.). V primeru, da uporabniki prevzamejo vlogo ocenjevanja dela, lahko državni uslužbenci enostavno začnejo upoštevati želje uporabnikov tudi v primeru, ko to ni zaželeno, zato da bi se izognili pritožbam.¹³

Nadzor nad uradništvom s preiskavami ravnanja državnih uslužbencev potem, ko principal prejme informacije od medijev, interesnih skupin in zakonodajalcev, naj bi zagotavljal, da agenti (uradništvo) ravna v skladu z interesi principala (družbe).¹⁴ Številne ekonomske študije pa opozarjajo na pasti navedenega mehanizma. Na primer, Hopenhayn in Lohmann (1996) sta s tem v zvezi na primeru regulatornih agencij opozorila na konstantno asimetrijo informacij v njihovem nadzoru, katere posledica je prekomeren konzervativizem regulatornih agencij v izdajanju raznih dovoljenj.¹⁵ Podobno je Prendergastova (2001) pokazala na posledično »nedejavnost« uradništva, ki je posledica negativne stimulacije, ki jo povzročajo pritožbe uporabnikov. Namreč, v že omenjenem agencijskem problemu nastopajo uporabniki in državni uslužbenci na nasprotnih straneh, saj je cilj uporabnika pridobiti neko korist »birokratski output«, medtem ko je naloga uradništva produkcija in razdelitev outputa točno določenim uporabnikom (prejemnikom koristi). V takem primeru vodijo preiskave ravnanja na podlagi pritožb državljanov do tega, da agenti (uradništvo) v čimvečji meri upoštevajo želje uporabnikov. Namreč, nadzor ravnanja uradništva na podlagi zaznav uporabnikov je izjemno težak, saj so takšne zaznave učinkovitosti in primernosti ravnanja precej nezanesljive. Ključen problem je v dejstvu, da uporabniki kot primarni vir informacij o ravnanju uradništva niso kredibilen vir informacij o uspešnosti delovanja uradništva. Razlog je v dejstvu, da precej »birokratskega outputa« predstavlja neko obliko koristi za uporabnike, zato imajo ti popolnoma drugačne preference in niso pripravljeni opozarjati na znane napake.¹⁶

13 Na primer, policisti se lahko začnejo izogibati kritičnim situacijam in zmanjšajo uporabo prisilnih sredstev.

14 Številne ekonomske analize se ukvarjajo s problematiko uvajanja praks zasebnega sektorja v javni sektor. Problem v javnem sektorju je, da je težko stimulirati zaposlene s plačilom po učinku, saj se državni uslužbenci ponavadi srečujejo z različnimi nalogami, katerih učinke je težko meriti (več o tem glej Dixit, 2002). Ponavadi se stimuliranje v javnem sektorju zagotavlja z nudenjem kariernih možnosti na podlagi zaznavanja usposobljenosti kandidata.

15 Navedena avtorja sta pokazala, da se v primeru izdajanja dovoljenj za prodajo določenih zdravil regulatorni organi zaradi bojazni pred možnimi pritožbami uporabnikov, ki bi jih povzročilo neustrezno zdravilo, zaščitijo tako, da relativno pozno in po dolgotrajnih postopkih izdajo dovoljenje za uporabo in prodajo nekega zdravila.

16 Na primer, težko je pričakovati, da bo prestopnik, ki se je izognil aretaciji, zatožil policista, ker ga le-ta ni aretiral.

Primož Pevcin

**Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje
birokracije: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev**

Osnovna dilema pri nadzoru nad uradništvom je v tem, ali naj uradniška dela opravljajo posamezniki, ki so bolj ali manj dovzetni za zahteve uporabnikov kot družba. Prendergastova (2001) pravi, da naj bi uradniška dela opravljali posamezniki, ki so manj dovzetni za zahteve uporabnikov, ker jim to po drugi strani omogoča sprejemati boljše odločitve. Namreč, naloga državnih uslužbencev je pravilna alokacija resursov uporabnikom, na primeru policije je to skrb za preprečevanje kriminala. V tem kontekstu je osnovna dilema, kakšne policiste zaposliti: ali tiste, ki jih bolj skrbi, da bo nedolžna oseba obsojena ali tiste, ki jih bolj skrbi dejstvo, da bi bil krivec lahko izpuščen. Med navedenima primeroma je namreč bistvena razlika, saj v prvem primeru obstajajo številni mehanizmi, ki preprečujejo nezaželene izide: pritožbe osumljencev, sojenje ipd., ki zmanjšujejo verjetnost, da bi bila nedolžna oseba obsojena. Po drugi strani pa je majhna verjetnost, da bo odkrita napaka policista, ki izpusti krivega osumljenca, saj osumljenec nima interesa, da bi razkril napako policista. To pomeni, da je s tega vidika veliko bolj koristen policist, ki ga bolj skrbi možnost, da bi bil krivec izpuščen.

S tem v zvezi pa je pogled popolnoma drugačen glede nadzora. Namreč, prednost internega nadzora je boljše poznavanje postopkov in predvsem primerov rutinskega ravnanja, kar nadzornikom omogoča, da nagrajujejo posamezne državne uslužbence tudi v primeru sprejemanja težkih odločitev. Po drugi strani pa je problem internega nadzora v tem, da je pogojen v precejšnji meri s preferencami posameznikov in njihovo voljo po opozarjanju na napake (t.i. uradniška pristranskost). Problem postane še večji, saj so državni uslužbenci v povprečju manj dovzetni za zahteve uporabnikov, kar pomeni tudi nizko odzivnost na legitimne zahteve uporabnikov. Povedano drugače, tisto kar dela državne uslužbence bolj učinkovite jih po drugi strani dela slabše nadzornike. Vendar ima tudi eksterni nadzor svoje prednosti in pomanjkljivosti. Namreč, eksterni nadzor nima problema pristranskosti, vendar pa nastopi problem slabše informiranosti, saj do nadzora pride ponavadi šele ob pojavu »pretiranega« nezadovoljstva uporabnikov.¹⁷ Tako niso eksterni nadzorniki usmerjeni na vse primere napak državnih uslužbencev, ampak samo na tiste, kjer je bil oškodovan uporabnik. To lahko povzroči, da so državni uslužbenci motivirani za izogibanje nadzora, tako da upoštevajo zahteve uporabnikov.

Problematika nadzora uradništva izvira iz dejstva, da proizvajajo predvsem dobrine in storitve, katerih uporabe ni mogoče neposredno zaračunati. Namreč, če bi bilo uporabo dobrine mogoče zaračunati, bi prišlo do pritožb uporabnikov v dveh primerih: (a) če bi uporabnik dobil dobrino, ki je ne potrebuje, in (b) če bi uporabnik ne dobil dobrine, ki jo potrebuje. V primeru večine dobrin, ki

Primož Pevcin

**Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje
birokracije: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev**

jih proizvaja uradništvo, to je javnih dobrin, pa se pritožijo samo uporabniki, ki ne dobijo dobrine. Navedena karakteristika javnih dobrin, to je neposredno neplačevanje za njihovo uporabo, dejansko pripelje do agencijskega problema pri eksternem uradniškem nadzoru. Tako ima interni nadzor sicer prednost v tem, da imajo interni nadzorniki možnost trajno nadzorovati ravnanje uradništva (v vseh njenih aktivnosti), slabost pa je v tem, da v uradništvu praktično ni vzvodov za nagrajevanje v primeru dobrega ravnanja – edini način motiviranja državnih uslužbencev je pogosto povezan le z grožnjami z odpustom, ponavadi v primerih večjih kršitev in nedopustnih oblik ravnanja, obstaja pa malo mehanizmov pozitivne motivacije. Zaradi takšne situacije je problem »poštenosti« (pozitivnega pristopa) agentov še posebno velik, saj jih nadzorniki kljub dobremu delu, preprosto ne morejo nagraditi. Ker je naloge in rezultate dela državnih uslužbencev težko določati, meriti in nadzirati, tudi ni vzvodov plačevanja po uspešnosti, kar je značilno za zasebni sektor. V takem primeru so edino uporabniki tisti, ki lahko opozorijo na napake, zastojkarstvo pa dela uporabnike precej nezanesljive subjekte za ugotavljanje napak.

Policija je tipičen primer uradniškega področja s konstantno asimetrijo v odzivih uporabnikov na njeno ravnanje. Osnovni nalogi policije sta skrb za javno varnost in boj proti kriminalu. Asimetrija v odzivih uporabnikov se kaže v dejstvu, da se na policijsko ravnanje pritožujejo le posamezniki, proti katerih so bila na primer po nepotrebnem (ali pa neustrezno) uporabljena prisilna sredstva, ne pritožujejo pa se posamezniki, ki so se izognili policijski obravnavi, čeprav bi si jo zaslužili.¹⁸ To dejstvo povzroča, da so pritožbe uporabnikov dejansko samo enostranske. Rezultat zanašanja na takšne pritožbe pri nadziranju policijskega dela pogosto vodi v situacije, da se policisti enostavno začnejo izogibati situacijam, ki bi lahko vodile do pritožb uporabnikov. Razlog je v preprostem dejstvu: previdnejše in korektnejše delo pri uporabi prisilnih sredstev sicer lahko zmanjša število pritožb zoper policista, vendar to povzroča dodatne stroške policistu (izobraževanje, študija situacij ipd.), nenazadnje pa tudi državi. Precej lažje je doseči zmanjšanje števila pritožb z zmanjšanjem aktivnosti, torej z manj agresivnim pristopom do boja proti kriminalu.

17 Pozornost nadzornikov ponavadi pritegne nepravilno ravnanje policije ob aretaciji in ne ravnanje policije ob izpustitvi sicer krivega osumljenca.

18 Sicer obstajajo pritožbe državljanov na nerešene prestopke ali opuščanje aretacij zločincev, vendar je takšne pritožbe praktično nemogoče naprtiti točno določenemu policistu.

Primož Pevcin

**Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje
birokracije: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev**

3.2 Ponudbeni pristop in izkušnje v praksi

Povečana odzivnost policijske organizacije na večje število pritožb državljanov (na primer v obliki povečanega eksternega nadzora nad delovanjem), ki posledično lahko pripelje do zmanjšane aktivnosti policijskega dela, ima tudi negativne stranske učinke, še posebej, če se "uporabniki" začnejo zavedati tega. Navedene trditve dokazujejo tudi analize Prendergastove (2001) in Shija (2005) za policijski organizaciji v Los Angelesu in Cincinnatiju. Uvedba intenzivnega eksternega nadzora policijskega dela, ki je bil posledica medijske pozornosti ob nemirih¹⁹ (leta 1998 v Los Angelesu in leta 2001 v Cincinnatiju), je dejansko pomenila asimetrično pozornost do policijskega dela, kar je ob izostanku sprememb sistema sankcioniranja policistov, ki jim ni uspelo kaznovati prestopnikov, vodilo do zmanjšane aktivnosti dela policistov in njihove agresivnosti v boju proti kriminalu.

Namreč, Prendergastova (2001) je pokazala, da je povečan eksterni nadzora nad delovanjem policije po nemirih v Los Angelesu leta 1998 vodil do zmanjšane aktivnosti policije oziroma njene večje pasivnosti, saj se je v letih 1999 in 2000 zmanjšalo število aretacij glede na število storjenih kriminalnih dejanj, kar je bilo še posebej izrazito na tistih področjih delovanja policije, kjer imajo policisti pri svojih aktivnosti največ diskrecijskih pravic²⁰ in kjer je agencijski problem še posebej izrazit²¹, zmanjšalo pa se je tudi število napadov na policiste, kar dokazuje tezo o izogibanju konfliktnim situacijam. Do podobnih ugotovitev je prišel tudi Shi (2005) s proučevanjem policijske organizacije v Cincinnatiju po nemirih v letu 2001, ko se je število aretacij na področju boja proti mamilom in prestopkov povezanih z zlorabami alkoholnih substanc zaradi povečanega eksternega nadzora nad delovanjem policije zmanjšalo kar za 46 % oziroma 74 %, izrazit pa je bil tudi upadek števila izrečenih kazni na področju prometne varnosti, in sicer kar za dobro polovico.²² Shi je podobno kot Prendergastova tudi ugotovil, da se je

19 Nemiri, nekakšna ekstremna oblika pritožb uporabnikov, so bili posledica burnega odziva določenih socialnih skupin na domnevno nekorektno in pretirano rabo prisilnih sredstev s strani policije.

20 Takšne aktivnosti so na primer boj proti prometu z mamili in alkoholom, prometna varnost ipd., pri katerih je kršitev zakonodaje v največji meri znana šele ob kontaktu z osumljencem.

21 Analize so pokazale, da se je najbolj zmanjšalo število aretacij na področju boja proti proizvodnji in preprodaji mamil, ki velja za eno izmed področij, kjer se osumljenci dejansko pogosto ne zavedajo aktivnosti policije vse do takrat, ko so aretirani. Podatki Prendergastove so pokazali, da se je v Los Angelesu število aretacij na tem področju v obdobju 1998-2000 zmanjšalo kar za 40 %, kar potrjuje domneve o precejšnji odzivnosti policistov na povečan eksterni nadzor ter o posledičnih vedenjskih spremembah.

22 V skupnem se je število aretacij zmanjšalo za dobrih 25 %. Pri tem ne gre zanemariti dejstva, da se je v proučevanem obdobju stopnja kriminala v Cincinnatiju celo povečala (za 16%). Še posebej je bil izrazit porast kriminala na tistih področjih, ki so bolj "občutljiva" na policijsko delo, kar pomeni, da je njihovo odkritje bolj povezano z samimi aktivnostmi policije. Tako se je na

**Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje
birokracije: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev**

najbolj opazno zmanjšala aktivnost policistov na tistih področjih dela, kjer je sama uspešnost dela odvisna predvsem od "agresivnosti" delovanja.²³ Vse to dokazuje, da povečan nadzor nad policijskim delovanjem ne vodi do večje obzirnosti policistov pri njihovem ravnanju, temveč enostavno do zmanjšane aktivnosti, kar je posledično vodilo tudi do porasta kriminalitete.²⁴

Izkušnje v praksi tako očitno kažejo, da povečan eksterni nadzor nad policijskim delom ne pripelje do bolj "mehkega" pristopa pri rabi prisilnih sredstev, temveč do zmanjšane aktivnosti policistov – dejansko pride do disfunkcionalnega odziva policije. Navedena ugotovitev pa ni značilna samo za policijsko organizacijo, temveč lahko pride do disfunkcionalnega odziva pri vseh tistih aktivnostih uradništva, kjer uporabniki lahko pridobijo neko korist (bodisi v pozitivnem ali negativnem smislu) od alokacije resursov uradništva, čeprav si te alokacije ne zaslužijo. Natančneje, z vidika nadzora so problematične tiste aktivnosti, kjer (a) uporabniki pridobijo neko korist od birokratskih resursov in (b) kjer so povratne informacije osnova za ocenjevanje uspešnosti dela državnih uslužbencev.²⁵ Glede na to, da imajo pritožbe uporabnikov lahko zelo pomemben učinek na karierne možnosti državnih uslužbencev, se lahko le-ti odločijo, da bodo v večji meri upoštevali zahteve uporabnikov. Negativni učinek eksternega nadzora je zaradi tega ravno v tem, da lahko precej zmanjša motivacijo državnih uslužbencev za opravljanje dela.²⁶ Glede na navedeno se je smiselno lotiti reševanja problematike pritožb državljanov na uporabo policijskih sredstev iz povpraševalnega vidika, kar lahko strnemo v spodnji premisi.

PREMISA 2: Pri reševanju problematike pritožb državljanov na rabo policijskih prisilnih sredstev se je iz institucionalnega vidika smiselneje bolj osredotočiti na t.i. povpraševalne dejavnike pritožb. Izpostavimo lahko vsaj tri dejavnike: (a) negativne spodbude z uporabo groženj z nasiljem, (b) pričakovane koristi od pritožbe za uporabnika in odzivnost nadzornikov na pritožbe in (c) stopnjo kriminala.

primer število ropov in kraj avtomobilov v navedenem obdobju v Cincinnatiju povečalo kar za 45 % oziroma za 68 %.

23 Na primer, na področju nasilja v družini se aktivnost policijskega dela ni bistveno zmanjšala, deloma tudi zato, ker gre za prekršek, ki je največkrat znan šele, ko žrtev pokliče policijo, ki se mora odzvati.

24 Izračuni Shija so pokazali, da sta elastičnosti nasilniškega in premoženjskega kriminala glede na aktivnosti policije približno -1.3 in -0.5.

25 Takšen primer dejavnosti je tudi izobraževanje.

26 Na primer, policisti enostavno zmanjšajo svoje aktivnosti v boju proti kriminalu.

3.3 Alternativni (povpraševalni) vidik reševanja problematike pritožb državljanov na uporabo policijskih prisilnih sredstev

Najučinkovitejši način za zmanjšanje pritožb državljanov na uporabo policijskih prisilnih sredstev je seveda v zmanjšani rabi prisilnih sredstev, pri čemer se lahko raba prisilnih sredstev zmanjša z "obzirnejšim" ravnanjem policije (t.i. ponudbeni vidik) ali pa z zmanjšano potrebo po rabi prisilnih sredstev (t.i. povpraševalni vidik). V praksi se ponavadi reševanja navedene problematike v policijskih organizacijah lotijo s prvim pristopom, to je z vplivanjem na t.i. ponudbene dejavnike, kot so na primer dodaten nadzor nad rabo prisilnih sredstev, usposabljanje policistov ipd. Problematika navedenega pristopa je, da implicitno povečuje stroške delovanja, poleg tega pa predvsem instrument nadzora lahko povzroča nezaželene negativne motivacijske učinke v obliki zmanjšane delovnega napora pri policistih, ki tudi na takšen poskušajo zmanjšati stroške opravljanja svojega poklica. Namesto tega se zdi bolj smotrno vplivati na t.i. povpraševalne dejavnike. Kar se tiče povpraševalnih dejavnikov rabe prisilnih sredstev, lahko izpostavimo nekaj le-teh²⁷:

- Negativne spodbude državljanom v obliki groženj z uporabo prisilnih sredstev kot obliko nasilja, ki učinkovito zmanjšujejo potrebo po rabi prisilnih sredstev. V tej zvezi je ena izmed implikacij uporabe prisilnih sredstev tudi ta, da je uporabo prisilnih sredstev mogoče zmanjšati tudi s povečanjem groženj z uporabo nasilja. Dejstvo je, da je z metodo nasilja težko kaj doseči, saj predstavlja nasilje neki osebi dejansko le t.i. potopljene stroške in zato ne vpliva na njeno nadaljnje vedenje. Tisto, kar vpliva na ravnanje nekega posameznika, je grožnja z nadaljnjim nasiljem, že prejeta nasilje pa služi zgolj kot informacija o možnosti in moči.²⁸ Običajen način, kako spraviti osebo v zapor, je tako grožnja z nasiljem (npr. z uporabo gumijevke, prijema itd.), pri čemer pogosto do dejanske uporabe nasilja niti ne pride. Namreč, za policijski aparat, ki je pripravljen uporabiti nasilje, je značilno, da mu ga

27 Bralca opozarjamo, da gre v veliki meri za pionirski pristop pri analizi navedenega področja, zato vsa vprašanja in problematika nikakor niso v celoti obdelana, saj je potrebna še nadaljnja diskusija.

28 Na primer, razlog, zakaj prestopnik sledi policistu v zapor, ni v tem, da ga je le-ta udaril oziroma uporabil prisilna sredstva, temveč v bojazni, da bo tepen. Poleg tega je osebo težko spraviti v zapor ne da bi grozili z uporabo nasilja. Namreč, če želimo posameznika fizično omejiti in zapreti brez poškodb, bomo za eno osebo najverjetneje potrebovali tri do štiri policiste, hkrati pa je skoraj gotovo, da bodo policisti med tem dejanjem tudi sami utrpeli kakšno poškodbo v primeru močnejšega upiranja aretirane. To pa s seboj prinaša dodatne stroške, saj bi bilo treba policistom zagotoviti dovolj visoko plačo, ki bo odtehtala verjetnost fizične poškodbe, poleg tega pa bi to vplivalo tudi na potrebno povečanje policijskega aparata, ki bi bil potreben za ročno prenašanje aretiranih, v kar pa bi težko prepričali večino davkoplačevalcev.

**Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje
birokracije: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev**

je le redko treba uporabiti, saj že sama grožnja z uporabo nasilja in demonstracija moči delujeta dovolj prepričljivo, hkrati pa je to iz družbenega vidika povzroča tudi nižje stroške. Tiha grožnja z uporabo nasilja je tako dejansko potrebna, kar pa utemeljuje tudi potrebo po obstoju policijskega aparata, saj se s tako obliko kolektivne akcije v družbi odpravlja problem pripornikove dileme, s čimer se povečuje tudi neto izid družbe (Tullock, 1974).

- Pričakovana korist od podane pritožbe za državljana (tudi v obliki nanesene karierno-materialne škode policistu) ter odzivnost policijske organizacije in nadzornikov na pritožbe državljanov. Pričakovati je, da bo večja odzivnost policije (in drugih institucij) na pritožbe državljanov na rabo policijskih prisilnih sredstev, kar bi v praksi lahko izhajalo tudi iz možnosti lažjega (na primer elektronskega) načina podajanja pritožb, sama po sebi vodila do večjega števila pritožb.²⁹ Poleg tega večja odzivnost na pritožbe lahko vpliva tudi na ravnanje policistov, saj se le-ti zavedajo negativnega kariernega učinka pritožb³⁰, zato postanejo bolj previdni pri svojem delu, spremenijo pa lahko tudi samo ravnanje in njegovo intenzivnost, katerega cilj je zmanjšanje možnosti dobiti pritožbo na svoje ravnanje. Obnašanje policistov se lahko spremeni v več smereh, saj lahko policisti postanejo bolj previdni in konzervativni pri rabi prisilnih sredstev, lahko se začnejo izogibati situacijam, v katerih bi lahko prišlo do potrebe po rabi prisilnih sredstev, nenazadnje pa lahko enostavno zmanjšajo intenzivnost dela.
- Stopnja kriminala. Povsem jasno je, da večja stopnja (odkritega) kriminala pozitivno vpliva na potrebo po rabi prisilnih sredstev, kar pomeni, da je treba zmanjšati tudi stopnjo kriminala. Ekonomski vidik navedene problematike se nanaša predvsem na sistem sankcij proti presopnikom.³¹ V tem kontekstu je treba proučiti dejavnike, ki vplivajo na odločanje za storitev kriminalnega dejanja, kar z drugimi besedami pomeni, da je treba določiti dejavnike, ki določajo ponudbo kriminalnih dejanj. Tako je Smith (1776) zaključil, da do kriminala pride v vsaki družbi, v kateri obstajajo premoženjsko-dohodkovne razlike med ljudmi.³² Pri tem pa velja tudi dejstvo, da se tudi kriminalci odločajo

29 Razlog je najbrž iskati tudi v dejstvu, da ima tudi podajanje pritožb svojo ceno – večja odzivnost policije implicitno znižuje ceno pritožbe, kar posledično vodi do večjega števila podanih pritožb.

30 Večje število prejetih pritožb ponavadi pomeni tudi večjo možnost za poklicne sankcije proti policistu.

31 Osnovna dilema pri zmanjševanju stopnje kriminala je, ali naj se s tem namenom povečajo kazni za storilce kriminalnih dejanj. Problem pri navedeni relaciji je, da bi uniformno povečanje kazni za vse vrste kriminalnih dejanj vodilo implicitno do relativno večjega števila tistih "večjih" zločinov, razlog pa leži v marginalnosti odločanja kriminalcev.

32 V praksi to dejansko pomeni, da večja premoženjsko-dohodkovna neenakost v družbi implicira tudi večjo stopnjo kriminala, saj ljudi v takem primeru žene želja po pridobitvi premoženja drugih. Tukaj je iskati enega izmed možnih razlogov za porast kriminalitete v t.i. tranzicijskih državah.

Primož Pevcin

**Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje
birokracije: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev**

racionalno in pred svojim dejanjem pregledajo anticipirane stroške in koristi svojega početja, pri čemer med stroške sodijo možnost ujetja, obsodbe in zapora, koristi pa predstavlja izplen kriminalnega dejanja. Takšna analiza ponudbe kriminala nam omogoča ugotoviti načine, kako zmanjšati kriminal z zmanjšanjem neto pričakovanih koristi storilcev kriminalnih dejanj, pri čemer je treba izpostaviti pomen povečanja verjetnosti odkritja in izsleditve storilca kriminalnega dejanja ter pomen sankcij pri zmanjševanju kriminala. Številne študije navedenih dveh področij so podale precej nejasne ugotovitve. V pregledu študij so Miller in drugi (2003) izpostavili, da naj bi imela stopnja odkritja in izsleditve kriminalcev zelo majhen vpliv na stopnjo kriminala, medtem ko naj bi večina analiz učinka policije in sistema sankcij na stopnjo kriminala pokazala, da večja policijska aktivnost celo povečuje stopnjo kriminala. Sicer so te trditve potrjene tudi z empiričnimi analizami, vendar so avtorji pogostokrat pozabili na metodološke pasti. Namreč, v praksi se pogosto pojavlja primer, ko se ljudje, ki živijo na področjih z visoko stopnjo kriminala, dejansko želijo zavarovati pred tem pojavom s tem, da želijo imeti večjo prisotnost policije, pa tudi kriminalce želijo bolj kaznovati.³³ Ameriški ekonomist Levitt je v seriji člankov s področja ekonomike kriminala analiziral dejavnike, ki vplivajo na stopnjo kriminala, ter prikazal dejanske koristi in omejevalne učinke policijskega dela na kriminaliteto. Tako je na podlagi proučevanja kriminala v večjih ameriških mestih v obdobju 1970-1992 ugotovil, da večja prisotnost policije na terenu dejansko vpliva negativno na stopnjo kriminala (Levitt, 1998).³⁴ V istem kontekstu je Levitt (1998a) izpostavil tudi vlogo kaznovanja kot (de)motivacijskega elementa pri kriminalnih dejanjih in ugotovil, da strogost sistema kaznovanja v povprečju izrazito negativno vpliva na stopnjo kriminala.³⁵

33 Gledano z ekonometričnega vidika je v takem primeru treba upoštevati kavzalnost in/ali endogenost proučevanih spremenljivk. Brez tega lahko nudijo rezultati analiz popolnoma napačne interpretacije.

34 Levitt (2002) je izračunal, da naj bi bila elastičnost t.i. nasilniškega kriminala glede na policijsko aktivnost -1.0, t.i. premoženjskega kriminala pa -0.3, kar drugače povedano pomeni, da naj bi 10 % povečanje števila policistov na terenu zmanjšalo nasilniški kriminal za 10 %, premoženjskega pa za 3 %. Poleg tega je Levitt (2002) tudi izpostavil stroškovne vidike delovanja policije in ugotovil, da pomeni strošek zaposlitve dodatnega policista na terenu le približno 40 % prihrankov, ki jih družba pridobi zaradi posledične manjše kriminalitete.

35 Levitt je pri analizi vzrokov porasta mladoletniškega kriminala v zadnjih desetletjih ugotovil, da na stopnjo kriminala odločilno vpliva ravno sistem kaznovanja, saj je pokazal, da strog režim kaznovanja mladoletnih prestopnikov in nekoliko blažji režim kaznovanja "odraslih" prestopnikov vodi do povečane kriminalitete mladoletnikov, ko le-ti dopolnijo 18 let.

4. Sklep

V praksi se države lotevajo reševanja problematike pritožb državljanov na ravnanje uradništva kot temelja svoje odškodninske odgovornosti s poskusom vplivanja na t.i. ponudbene dejavnike pritožb, kot so na primer večji nadzor nad ravnanjem uradništva, dodatno usposabljanje državnih uslužbencev ipd., pri čemer ima navedeni pristop številne pomanjkljivosti, glavni dve se kažeta v demotivacijskih učinkih na državne uslužbence in v povečanju stroškov delovanja uradništva. V prispevku so tako prikazane značilnosti alternativnega pristopa k reševanju navedene problematike na področju rabe policijskih prisilnih sredstev, ki pomeni vplivanje na t.i. povpraševalne dejavnike pritožb državljanov. Med navedenimi dejavniki lahko izpostavimo povečanje groženj policije z uporabo nasilja in demonstracijo moči ter zmanjšanje kriminalitete, kar dejansko zmanjšuje potrebo po rabi prisilnih sredstev in s možnost pritožb državljanov. Poleg tega lahko kot enega izmed povpraševalnih dejavnikov izpostavimo tudi zmanjšanje pričakovanih potencialnih koristi za državljane od podajanja pritožb ter manjšo odzivnost nadzornikov na pritožbe, saj navedeni dejavnik s svojim negativnim demonstracijskim učinkom na potencialne pritožnike dejansko vpliva na zmanjšanje števila pritožb.

Dr. Primož Pevcin je doktor ekonomskih znanosti. V svojem raziskovalnem delu se ukvarja pretežno s proučevanjem ekonomskih vidikov politike in prava, v pedagoškem delu na Fakulteti za upravo pa sodeluje pri izvedbi predmetov Temelji ekonomije in Ekonomika javnega sektorja.

Primož Pevcin

**Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje
birokracije: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev**

Literatura

- Becker, G.S. (1968): Crime and Punishment: An Economic Approach, Journal of Political Economy, 76, 2, str. 169-217.
- Cao, L. in Huang, B. (2000): Determinants of citizen complaints against police abuse of power, Journal of Criminal Justice, 28, 3, str. 203-213.
- De Montesquieu, C. (1748/1989): The Spirit of the Laws, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dixit, A. (2002): Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review, Journal of Human Resources, 37, str. 696-727.
- Fielding, N.G. (1991): The Police and Social Conflict, Althone Press, London.
- Hopenhayn, H., Lohmann, S. (1996): Fire-alarm Signals and the Political Oversight of Regulatory Agencies, Journal of Law, Economics, and Organization, 12, str. 196-213.
- Lersch, K.M. in Mieczkowski, T. (2000): An examination of convergence and divergence of internal and external allegations of misconduct filed against police officers, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, 23, 1, str. 54-68.
- Levitt, S.D. (1998): Why Do Increased Arrest Rates appear to Reduce Crime: Deterrence, Incapacitation, or Measurement Error?, Economic Inquiry, 36, 3, str. 353-372.
- Levitt, S.D. (1998a): Juvenile Crime and Punishment, Journal of Political Economy, 106, 6, str. 1156-1185.
- Levitt, S.D. (2002): Using Electoral Cycles in Police Hiring to estimate the effects of Police on Crime: Reply, American Economic Review, 92, 4, str. 1244-1250.
- Miller, R.L. et.al. (2003): The Economics of Public Issues, Addison Wesley, Boston.
- Pevcin, P. (2005): Institucionalni vidik pritožb državljanov na uporabo policijskih prisilnih sredstev: teorija in praksa v razvitih državah. V: Seliškar Toš, M. (ur.): Odgovornost države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev javnih pooblastil za ravnanje svojih organov in uslužbencev, Zbornik Inštituta za primerjalno pravo, IPP, Ljubljana, str. 87-97.
- Prendergast, C. (2001): Selection and Oversight in the Public Sector, with the Los Angeles Police Department as an example, Working Paper No. 8664, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Seliškar Toš, M., ur. (2005): Odgovornost države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev javnih pooblastil za ravnanje svojih organov in uslužbencev, Inštitut za primerjalno pravo, Ljubljana.
- Shi, L. (2005): Does Oversight Reduce Policing? Evidence from the Cincinnati Police Department After the April 2001 Riot, SSRN Working Paper.

**Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje
birokracije: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev**

- Smith, A. (1776/1976): An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, University of Chicago Press, Chicago.
- Terrill, W. in McCluskey, J. (2002): Citizen complaints and problem officers, Journal of Criminal Justice, 30, 2, str. 143-155.
- Tullock, G. (1974): Social Dilemma: The Economics of War and Revolution, Center for Study of Public Choice, Blacksburg.
- Wagner, A.E. in Decker, S.H. (1997): Evaluating citizen complaints against the police. V: Dunham, R.G. in Alpert, G.P.: Critical issues in policing, 3. izdaja, Waveland Press, Prospect Heights, str. 275-291.

Primož Pevcin

**Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje
birokracije: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev**

SUMMARY

**Economic aspects of the issue of citizen complaints
against bureaucratic activities**

There has been a tendency of increased number of citizen complaints against bureaucratic activities in the majority of developed and democratic countries. The main reasons for this tendency are predominantly rising socio-economic inequality in modern societies and the emphasised issue of human rights, which contributes to larger awareness of people when seeking for their rights. In this context, the contemporary conflict theory stresses that bureaucracy is nowadays often seen as an instrument of politically and economically privileged classes through which they exercise social control over marginalised groups of population. Consequently, it is to be expected that this would imply strained relations between bureaucracy and those marginalised social groups. This can be also observed in increased number of citizen complaints against bureaucratic activities, in particular those that are impartially seen as unfunded, and are filled primarily to gain some benefit or to avoid responsibility. Besides, strained relations could also affect the confidence in bureaucratic impartiality, thereby causing that citizens see complaints as useless and are averted to fill them.

Consequently, these two problems (so-called over- and under-reporting) cause that citizen complaints can be a very poor indicator of the quality of bureaucratic work and output for their biasness. Moreover, focusing on citizen complaints as a tool of bureaucratic quality monitoring can be very problematic, since they can be used for measuring bureaucratic productivity and work effort. Namely, if bureaucrats perceive that they are monitored primarily through citizen complaints against their activities, they can be compelled to avoid those complaints by simply reducing their work effort or becoming more prudent as the simplest ways to avoid making mistakes and subsequent complaints. The reduced work effort and growing cautiousness have been found in practice in many bureaucratic activities, in particular in regulatory agencies and police organisations.

In this context, the issue of citizen complaints against the (excessive) use of police force has been preoccupying many practitioners and

**Ekonomski vidiki pritožb državljanov na ravnanje
birokracije: primer uporabe policijskih prisilnih sredstev**

scholars in the majority of developed and democratic countries. Namely, this problem has escalated in magnitude in recent years, as the number of citizen complaints against police activities has been growing, yet the success in solving this problem has been very limited. The majority of theoretical as well as practical studies have focused on organisational, sociological or psychological determinants of citizen complaints and excessive use of police force. From the perspective of the paper, those studies focused mainly on the so-called supply-side factors of this issue, meaning that this approach has its own limits as it necessarily puts additional burdens on police organisations in the form of larger operating costs and disincentive effects on working efforts of police officers. Consequently, the alternative, (so-called demand-side) approach in finding solution to the problem of citizen complaints is discussed in the paper. This alternative approach focuses on the demand-side factors of citizen complaints against police use of force, the real advantage of this approach being in (directly or indirectly) reduced costs of police use of force. The possible demand-side factors analysed in the paper are the increased demonstration of police force and reduced crime rate, which, in essence, reduce the necessity for police to use force. Besides, the issues of increased responsiveness of monitoring agencies toward citizen complaints and the reduced implicit price of filling complaints by citizens are discussed, since they increase the number of complaints against police activities.

The never-ending story of public administration reform in Slovenia

(from 1991 to further development)

UDK: 35 (497.12)

Polona Kovač

Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani
polona.kovac@fu.uni-lj.si

ABSTRACT

In Slovenia, the public administration reform has been a systematic task since 1996 when the government adopted the strategy of transformation of public administration due to Slovenia becoming a full member of EU. Such a strategy could be developed and implemented regarding the fact that Slovenia has had a functioning system of public administration since 1991 when it became an independent state. In the last few years after year 2000 the reform has been built up as constant development of public administration based on several pillars such as civil service system, reorganisation of administrative structures, e-government etc. The public administration reform in Slovenia is therefore aimed at upgrading the existing system in terms of greater professionalism, transparency, efficiency and user-friendly delivery of public services, all together incorporated in the principles of new public management and good governance. The modernisation of Slovene public administration is a process which has been so far based on a rather legalistic approach (a set of basic laws were passed mainly in 2002) and is to be continued especially focusing on process orientation. In July 2003 within special midterm strategy on further development of public sector and later in 2005 within national Strategy on Development of Slovenia till 2013 the coordinated approach has been stressed as well aiming to present administration as an impetus and not an obstacle in developing competitive advantages of national economy. The recommendations that Slovenia can deliver in conducting public administration reform to ensure optimal results are today the following: orientation towards users, effectiveness and efficiency, openness, adequate rewarding of civil servants, optimisation and informatisation of working processes, involvement in international networks, awareness of public administration doings' impacts in national economy, consistent political support, long-term strategic planning.

Key words: public administration, reform, Slovenia, EU.

1. What is “public administration reform”

The wording “public administration reform” or “public sector reform” has been commonly used (and abused) worldwide since the end of eighties¹. There are also some other expressions in use, such as development, modernisation, regulatory reform, lean government etc. Nevertheless all national administrations had the same problems at least till the mid-nineties, most important of all because of the need to cut down the proportion of public expenditure within GDP² and the need for user-oriented public administration. There have been other reasons such as globalisation, privatisation, deregulation, IT development, transition, change of values etc. Primarily the objectives of public administration reforms are increased efficiency and effectiveness³. Some argue that we can recognize the new paradigm called New Public Management, since new approaches are based on the principles of private sector as firstly put forward by Hood⁴. Others stress the meaning of European Administrative Space, developed by SIGMA⁵ and European Court of Justice with the following guidelines: reliability and predictability, openness and transparency, accountability, efficiency and effectiveness. If we take those principles into account, we would be talking about developing entrepreneurial public administration, which emphasises the value of people involved. Those general frameworks are valid for Slovenia as well, since New Public Management has been officially defined as a governmental current guideline in national strategies from 1996 on.

1 The most famous reforming country is New Zealand, followed by Great Britain, United States of America, Netherlands, Germany, Sweden, France etc. OECD has identified the majority of radical reforms in the period of 1989-1992. In different countries the politicians and top public managers emphasized different approaches, depending on constitutional and legal system, history, competitiveness of national economy etc. Public administration reforms in Germany are therefore oriented more towards decentralisation and financial management, in USA and GB towards privatisation, users and HRM, in Sweden towards participation and decentralisation (Lane, 1995, Flynn and Strehl, 1996, Peters and Pierre, 2005).

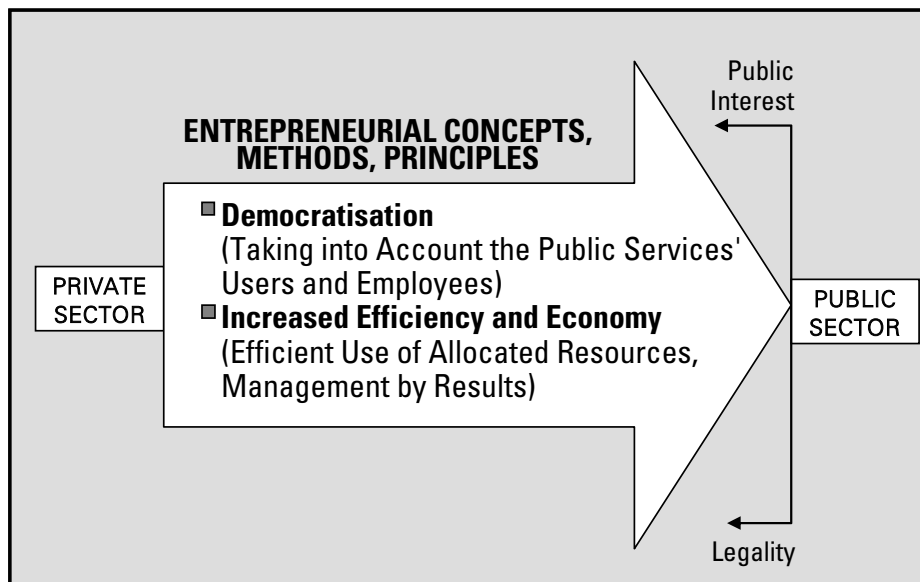
2 In mid-nineties the proportions were 33% in USA, 43% in Great Britain, 49% in Germany, 67% in Sweden (source: OECD, 1994); in Slovenia from 1992-2005 between 47 and 43%. Ferlie (1996) would say that public expenditure growth is reasonable in the fields of health, education, R&D, but not in the field of justice, social care and general administration, since this is a clear symptom of no satisfaction in modern society.

3 The well known abbreviation 3E and lately 5E stands for: effectiveness, efficiency, economy and furthermore ethics and environment.

4 The basic seven elements of Chris Hood's findings (1995) about reform in Great Britain are: 1 - orientation towards professional management, 2 - standards and performance measurement, 3 - output control, 4 - decentralisation, 5 - competition, 6 - business methods, 7 - economy and efficiency.

5 More: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space- EAS (1998) and European Principles for Public Administration (1999), Sigma Papers No 27, OECD, Paris.

Picture 1: New Public Management



It is worth stressing that Slovenia, as well as other countries of course, had to acknowledge, sometimes even painfully, that the public and the private sector function with different missions, so it is not possible to just “copy&paste” the private sector methods. The most important drivers to be put in front of efficiency and orientation toward users are therefore legality and public interest, which have to limit entrepreneurial or lately the so-called neo-liberalistic approaches. The public administration can be oriented toward users, but there are situations when its quality is not satisfying individual interests. However, one must find it hard to define what public interest is in certain cases. But the principles of legality, political neutrality, objectivity, autonomy are nevertheless still more than valid; they are to be upgraded and not replaced by effectiveness and efficiency.

As the grounds for further public administration reforms the philosophy of **good governance** has been developed in the last few years on the basis of New Public Management within OECD, putting forward not only efficiency, but mainly participative strategic planning by giving the government of the day the crucial role in stimulating cooperation among societal subsystems. Donald J. Johnston, Secretary-General of the OECD, expresses the good governance in the following words: »...*the key to providing opportunities for all citizens to enjoy productive and fulfilling lives...is ensuring that the triangular paradigm of economic growth, social cohesion and good governance is kept in balance.*«

Polona Kovač

The never-ending story of public administration reform in Slovenia

The principles of good (or some call it corporate or new) governance in Slovenia are emerging in theory (and much slower in practice) from 2003 on, being built in the lately passed Strategy of Development of Slovenia till 2013 (mainly prepared to put forward the priorities Slovenia has to challenge in the first decade of full membership in the EU).

Slovenia has met some major milestones so far by becoming an independent state in 1991 and joining the EU in 2004. If public administration had not responded to new needs of the state and its people, Slovenia could not have been facing new challenges now, in 2006, such as introducing the euro in 2007 or holding the presidency of the EU in 2008.

Furthermore, public administration is just one pillar creating the public sector system in Slovenia. Namely, in accordance with the Civil Servants Act and the Salary System in the Public Sector Act **public sector** in Slovenia is regarded as the entirety of government bodies and local self-government units' administrations, public agencies, public funds, public institutes, public economic institutes and other legal persons of public law, when they are classified as national or local communities' budget spending units, all together about 150.000 employees. Public sector therefore covers systems of public education, public health, social welfare, R&D, judiciary system etc. **The public administration** is narrower as the entirety of government administration bodies, municipalities' administrations (about 200 of them) and legal persons of public law (public agencies and certain public institutes) performing administrative tasks under public authorisations. There are about 46.000 employees (4% of active population) working in public administration, about 33.000 of them within **state administration** (police and army included) and about 4.000 within **municipalities**. It is worth mentioning that in Slovenia there is a great difference between the state administration (in central and local levels) and local self-government (municipalities). The state administration is represented by 15 ministries and 16 supportive common governmental services, about 50 autonomous units within ministries (such as Tax Office) and 58 local administrative units.

Despite common theoretical dimensions experts identify two major trends of the public sector reforms within the OECD countries: 1- reforms based on privatisation (main goal being free market) and 2- reforms on the basis of de/regulation, but both types aiming to adjust legal framework and the public sector activities to current social environment and joining-up the public and the private sector (Schuppert, 2000, p. 277 and 350).

We would presume that the basic objectives of public authorities are the following:

1. To protect public interests and therefore regulate those fields where the market would not function in that respect;
2. To plan and control the implementation of public policies;
3. To create an enabling environment to stimulate entrepreneurship and investment (and economic progress and sustainable social development in the long run).

The role of the state is therefore changing – from once being just the institution to remove market dysfunctions to the modern state which acts as a promoter of strategic economic and societal development. The authorities must distinguish whether they are dealing with the power - as an institution and regulative power - or with the services for the people - as an organisation and service provider. When organisation is in question, there is no doubt that efficient public sector is also in the interest of the economy.

2. Periods of development in slovene public administration

In Slovenia the public administration reform has been a priority task since 1996 when the government adopted the strategy of transformation of public administration. In the last few years the reform has been built up as a constant development of public administration.

Concerning public administration reform there have been several periods since 1991⁶:

From 1991 to 1996

The turning points in 1991 that triggered a comprehensive reform of public administration were the first democratic elections in Slovenia, its independence in June and the adoption of the Constitution at the end of the same year. Due to a completely new environment in which the Slovenian public administration found itself, the reform was first directed into the establishment of institutions in administrative areas assumed by the Republic of Slovenia from

⁶ Some recognize the three major periods, as 1- »revolution« (1990-1994), 2- transition (1995-1997) and 3 – accession to the EU (after 1997).

Polona Kovač
**The never-ending story of public
administration reform in Slovenia**

the former Yugoslavia (defence, customs, citizenship, personal documents etc.), and later into the adjustment of public administration system with the constitutional concept of the division of authority and local self-government (in 1995).

From 1996 to 1999

Further development of public administration was related to the process of Slovenia's integration into the European Union. In 1996 the government passed the strategy on integration in the EU, including the partial strategy on public administration reform 1997-1999. The basic goals of the strategy were to increase the efficiency of the Slovene public administration and to adjust its functions and structures according to the European standards. The strategy incorporated over 30 projects, joined up into six fields: state administration, local self-government, public utilities, the rights of individuals in administration, civil service system and public finances. The reform was not a success, mostly due to the inconsistent political support and lack of ministerial coordination.

From 1999 to 2003

The periods of 1996-1999 and 1999-2003 have a common denominator: the EU. From 1999 on the basic new laws were prepared and passed later. Within this new context, new legislative framework for public administration had to be developed and harmonized with the standards of the European Administrative Space. Regular reports of the European Commission on the progress of Slovenia in its integration into the European Union (2002, 2003) testify that part of the reform was successfully concluded. The reports give positive evaluation of the administrative capacity on both, ministerial and horizontal levels. The legislative part of public administration reform was concluded with the adopting of the six fundamental legal acts: the Civil Servants Act, the Salary System in the Public Sector Act, the State Administration Act, the Inspection Act, the Public Agencies Act and the Act on the Access to Information of Public Character. In 2001, the Government of the Republic of Slovenia began the activities to establish the second level of local self-government and adopted the basis for further development of local self-government, founded in constitutional amendments, in June 2002. In addition to the preparation of a new systemic legislation, numerous measures were implemented in years 2002-2003 on the level of implementing regulations and operative level to improve the quality of public administration operations, its services and information, to attain greater satisfaction of customers and better qualification of employees (e-government, governmental programme on removal of administrative barriers, special training for civil servants in the field of European affairs etc.).

From 2003 onward

In July 2003 a special midterm governmental strategy on further development of public sector and in 2005 a broader strategy on development of Slovenia were passed. They define specific objectives and priority activities relating to public administration development in the areas of human resources management, task restructuring and administration organisation, administration and e-government processes, quality management, open administration and public finances. The activities are analytic, implementing and developmental, defining priority tasks, holders and time limits. The strategy from 2003 was the first one to integrate different parts of public administration operations in one document, based on "*the vision of the Government of the Republic of Slovenia to shape public administration that shall function under the principles of legality, legal protection and predictability, political neutrality, openness and transparency, quality, effectiveness and efficiency; in which doing, it will obtain results comparable with the result of public administrations in the countries of the European Union, under the indicators of imposed measures and satisfaction of citizens, traders and other affected persons and public-financial effects*". Specific measures in the strategies aim to cover pitfalls of reforms so far, such as too legalistic approach to the reform, too much centralisation or on the other hand too much decentralisation without coordination among ministries, lack of political support on the highest level, too many abstract goals without supporting measures etc.

3. The leading fields and measures in slovene public administration reform

The legislative part of public administration reform was concluded by implementation of several laws and its secondary legislation from 1997 to 2003:

- the Civil Servants Act (Official Journal of the Republic of Slovenia (OJRS), No 56/02, applied since June 2003),
- the Salary System in the Public Sector Act (OJRS, No 56/02, applied partially since 2004),
- the State Administration Act and the Public Agencies Act (OJRS, No 52/02) and the Inspection Act (Official Journal of the Republic of Slovenia, No 56/02) in force since 2002,
- the Act on the Access to Information of Public Character (OJRS, No 24/03).

Polona Kovač

The never-ending story of public administration reform in Slovenia

Some of these acts have been newly introduced in every day life and work, so it is too early to evaluate the impacts (3-4 years is not enough to evaluate added value of such umbrella laws, not to mention lack of evaluation criteria set in advance). Nevertheless let us take a look over their objectives and concrete activities. Major emphasis in the Civil Servants Act is given to the renewal of the system of personnel planning and employment, enhancement of the strategic centre for human resources management within administration, decentralisation of human resources management, increasing of internal mobility, planning of employees' career development, optimal use of human resources, separation of political functions from officials' positions, establishment of the top-level public managers, establishment of the Council of Officials representing an independent master of objective selection of the top-level administrative managers, professionalism and stability of administration, a more objective system of selection and remunerations, establishment of the policy of horizontal training and advanced training, and enhancement of social partnership. The Act also introduces the mechanisms for attaining greater flexibility, as well as the rationalisation of operations (project work, reorganisation, temporary and permanent transferral). On the basis of Civil Service Act and State Administration Act the government adopted several decrees in June 2003 to regulate bodies within Ministries, internal organisation, systemisation, positions and the titles within public administration bodies and judicial authorities, internal tendering procedure, as well as restrictions and duties of civil servants related to accepting of gifts. The statistical data have already proven that these measures led to greater efficiency, but regarding the limited influence of politics on civil servants some serious doubts have been introduced, also via Constitutional Court of Slovenia which decided some governmental authorisations on dismissal of top public managers without breaching the law (put in law) to be excessive.

The Salary System in the Public Sector Act (judiciary system included) was adopted in order to establish a uniform salary system in the public sector and ensure a uniform basic salary for comparable positions, motivate and remunerate the above-average work results and effectiveness, ensure the transparency, flexibility and control of the salary system from the point of view of public finance. The Act also stimulates the rationalisation of operations, since it permits that a part of the savings created through rationalisation be directed into the remunerations for employees achieving above-average work results. But the Act itself has not been put in force fully due to some years' negotiation with trade unions regarding collective bargaining, so the goals are still to be reached in practice.

Polona Kovač
**The never-ending story of public
administration reform in Slovenia**

In the area of training, a special emphasis was given to the implementation of training programmes in the area of European Affairs in accordance with the strategy adopted in 2000. A three-year training programme has been implemented for the elite group of junior officials for the preparation on "con-cours". In 2003 a special training programme for the highest ranking senior employees⁷ started comprising 8 modules from the areas of administration management, organisation theory, human resources management, strategic planning and decision-making, mastering of changes, relationships and communication, management methods and team work. The training is conducted by Administrative Academy, an internal unit in the Ministry of Public Administration, established in 1997. Academy has so far conducted a lot of programmes, but has not proven itself to be (as planned) a nucleus policy making unit. Instead of preparing annual governmental programmes it focuses only on rather partial execution of certain seminars and exams. Academy will have to take a new role within preparation of Slovenia to organise and lead all activities necessary in the EU during the first half of 2008.

The State Administration Act has, in accordance with the practice of the member states of the European Union, transferred authorisations for the management of the state administration organisation from the parliament to the government, thus ensuring a greater flexibility and minimizing the burdening of the parliament, as well as renovating the management system in state administration (a clearer distinction between political functions and highest-ranking positions of officials) and regulating more clearly the status of bodies within ministries.

The reorganisation of state administration has not been completed, since it is run on several levels using several legal and other instruments. On macro level there is transition of some state functions into public agencies, institutes and funds. Within state administration the number of governmental services and bodies within ministries need to be rationalised, joined-up, the same goes for local administrative units. Slovene State Administration currently incorporates 15 ministries, about 50 bodies within them such as Police and Inspectorates (10 abolished in January 2004), 16 governmental services (5 abolished in April 2004), 58 (local) administrative units (planning to be centralised in about 14 centres). Decreasing the number of bodies results in fewer direct budget spending units and a greater integration of administration, and thus a less complex coordination, increased political responsibility and a decrease in the number of heads representing the highest-ranking officials' positions.

⁷ The Decree on Internal Organisation, Job Systematisation, Positions and Titles within Administration and Judicial Bodies (Official Journal of the Republic of Slovenia, No 58/03).

Polona Kovač

The never-ending story of public administration reform in Slovenia

On mezzo level - within ministries - the new governmental decree in 2003 defined the basis for unified internal structure, building on directorates as basic elements. On micro level there is a reform of civil service system (the systematisations of positions within administration bodies will be essential when shaped as actual, therefore including only the actually employed workers; new/replacement positions, promotions, education and training, departures and others, are covered by the personnel plan of the authority as part of its budget). On the whole there is a demand to consider the type of activities (policy-making, implementation, inspection, public utility etc.), number of employees and procedures/customers and autonomy needed when looking for optimal organisational unit or form. There is, for example, no need to accelerate public agencies without prior analysis of the autonomy needed, growing from internal organisational unit to directorate or autonomous body within the ministry, ministry itself or at least governmental service led by minister portfolio (the latest established at the end of 2005 to carry out the implementation of Strategy on Development of Slovenia) or having an independent public agency or an institute.

The Inspection Act from 2002 provided the legal framework that permits a more efficient and more coordinated work of inspections (enlarged authorisations, establishment of the Inspection Council Coordination, a more adequate procedure regulation). The Public Agencies Act provides for the systemic regulation of a public agency, a so far unregulated status form of the person of public law.

By adopting the act on the **access** to information of public character the first step was made towards an open administration, classifying Slovenia in the big group of developed countries that are familiar with such legislation (24 of 30 Member States of the OECD). The act allows the citizens to access any information of public character. A procedure is being regulated, under which every individual can acquire any information of public character and which introduces the liability of bodies to actively transfer certain selected information via the World Wide Web. Only confidential information, personal data, professional secrets, etc. are excepted. The access to information of public character is of great importance in the establishment of an overall structure of the open administration: only the citizens that are armed with information will be able to participate in various decision-making procedures and thus effectively realize their right to participate in the adopting of regulations.

The Public Finance Act (Official Journal of the Republic of Slovenia, No 79/99, 110/02) and the Court of Auditors Act (Official Journal of the Republic of Slovenia, No 11/01) were adopted, imposing economical and rational use of budget and other public-financial resources, planning and reporting of the

direct and indirect national and municipal spending units on obtained goals and results and, consequently, economy audit, as well as audit of the effectiveness and efficiency of operations.

In accordance with ISO 9000 standards almost 30 administration organisations (mostly administration units, but also the government services, one ministry, bodies within Ministries, municipalities) acquired the certificate of quality, respectively. Since 2002, the predominant model (about 60 organisations) in Slovenia, used in accordance with the European trends, has been the European model *Common Assessment Framework* (CAF) for organisations in the public sector, adapted to public administration and developed on the basis of the concept, model and experience of the European excellence model EFQM, as well as national award for quality like *Award of the Republic of Slovenia for Business Excellence*.

Amendments to the General Administrative Procedure Act (Official Journal of the Republic of Slovenia, No 52/02) introduced the exchange of information from official databases as a burden of administration and not applicants. A series of measures have been implemented: reengineering of business process, informatisation of registers and providing access to databases (especially the central register of the population and land cadastre), training of employees. Further amendments are being prepared in order to regulate certain unsolved issues of electronic administrative procedure (e-serving, e-submission, e-file). The Administrative Fees Act (May 2002) was also amended. It facilitates the payment of administrative fees by allowing the payment in cash, credit card or other contemporary payment instruments, irrespective of the amount of the fee (implemented since the end of 2003). The Decree on the dealings of public administration bodies with customers (Official Journal of the Republic of Slovenia, No 22/01, 81/03, 20/05) determined minimal standards for dealings with customers. It regulates the obligation to provide information on administration services in different manners, the system of responsiveness to criticism and remarks from customers, the obligatory identification of the satisfaction level of customers, the obligation of the employees to wear identification tags, the discretion field, and others. In February 2003, the portal of administration units was established, representing a sample of a service portal and containing the information on approximately 140 administrative services, structured in a user-friendly manner (the catalogue of life events), however being rather informative and not enabling full communication and back offices optimatisation. The standardized application forms for all types of procedures that are being conducted at administrative units are also available. In 2001 and 2002, the activities of the Government in the area of removal of administrative barriers were directed towards the simplification of procedures for the establishment of

Polona Kovač

The never-ending story of public administration reform in Slovenia

companies, influencing the environment and employment of aliens (a summary decision on the fulfilment of conditions for the performance of activity, for the 50% reduction of court fees, shorter time for company registration, simplified procedures referring to the Spatial Planning Act and the Construction Act, a more rapid acquisition of the residence permit for aliens, partly associated procedures for the acquisition of the residence permit and work permit, new act on nostrification of university degrees and certificates, respectively, acquired in foreign educational institutions and others). The establishment of the Regulatory Impact Analysis (RIA) project (autumn 2002) is of great importance in relation to both, traders and individual citizens.

4. Further development of slovene public administration/sector

Further development of Slovene Public administration is inevitably placed within the EU. The EU in general does not include national administration into *acquis*, when it is capable of implementing the sectoral regulations and directives. Nevertheless some trends are to be followed, especially on the fields of HRM and TQM.

The common critic of public administration reform in mid European space is a too legalistic approach, which is the case in Slovenia as well⁸. It is natural that public administration is accurately defined by legislation to ensure legality, objectivity and the rule of law to avoid misuse. So it is a logical consequence to base the majority of measures on changed regulations, especially those aiming to develop the organisation, functions, civil service system, and management of resources. Nevertheless, initially the legalistic approach should be just one which is later upgraded by process orientation. Within OECD (Anglo-Saxon legal system) there is even an opposite view: functional analysis should be the starting point to begin restructuring and passing amendments to existing acts and new laws. Both views should be combined to assure optimal effects. Functional studies carried out in 2003 and later have analytically proven the problem of rather isolated reforms so far. Mainly there are strong trends within state administration, but rather poor strive for efficiency for example within municipalities (some even talk of public administration being run in two tracks). There are even more drastic differences among systems

⁸ Germans have even invented the special word for this phenomenon - *Juristenmonopol*. Beside officials the citizens as well favour authority, hierarchy and legality to efficiency.

within the whole of public sector, especially regarding privatisation processes such as those in the area of public health.

As identified in so far conducted partial functional analyses, Slovene public administration should be strengthened from 2006 on basing on four major development problems :

1. quality of regulations,
2. relation to customers and economy,
3. management of resources and its coordination,
4. size and expenditures of state administration or public sector as a whole.

Priority tasks should therefore be connected to ensure optimal results. Some of the key objectives and further tasks to be implemented would be:

- implementing the strategic human resources planning,
- a greater possibility for remunerations according to work effectiveness,
- strengthening the cooperation with civil society and building of partnerships with unions,
- intensive introduction of electronic services in public administration,
- elaboration of methodology for the regulatory impact analysis (RIA).
- expanding and remunerating good practices; developing adequate standards of service quality,
- elaboration of standards for the measurement of efficiency and effectiveness of institutions and individuals, as well as promotion of competition and benchmarking.

To fulfil the goals listed it is of great help to be involved as a state on international level, since it provides additional ideas and checks the state of affairs at home comparatively to international scene. Slovenia is active in international screen for a few years bilaterally (Austria, Germany, GB, Netherlands) and in the context of larger integrations. Slovenia is an active contributor in European Public Administration Network since 2001 (also cooperating fully in 4QC in Tampere in September 2006). Regularly we have cooperated with SIGMA representatives and with European Institute for Public Administration from Maastricht. In February 2003 Slovenia was appointed as an observer in OECD Public Management bodies. Of course some foreign experiences are more and others less applicable, but the process of globalisation should be recognized in the field of public administration as well.

The society and its formal and informal leaders should be aware of economic importance of public sector and administration (framework given by

Polona Kovač

The never-ending story of public administration reform in Slovenia

Lisbon Strategy). According to assessments, in the last years public sector contributed a good quarter of the added value, while the actual government's impact in the private sector is still great. In addition to the almost complete covering of non-market activities and economic infrastructure, the government can also seize, particularly through national banks and public funds, the potential opportunity to control a greater part of public sector operating under the conditions of competition. Since the response time of the organisations under government control is inevitably longer, both for the reasons of differing legal procedures (for instance, public procurements) as well as for the reasons of potential politisation of strategic decisions, the Government has opted for the minimized ownership role of the government within the private sector, as well as for the continuation of privatisation already in the Strategy of Slovenian Economic Development. The quality of institutional environment is a prerequisite for sustainable economic growth. Some international indicators prove that government is supposed to be active contributor in developing national economy competitiveness⁹. Additionally the size of public sector has to be recognised. The number of employees only in Slovene public administration (now from 33.000 in state administration to about 46.000 all together) has increased three times since 1991 due to the objective reasons (independence, establishment of local self-government, integration in the EU), as well as subjective reasons. The growth of public administration and salaries in public administration (and in the entire public sector) represents an increased pressure on the national budget and one of the reasons for the increase of the public-financial deficit. In addition in Slovenia as well as worldwide almost all measures have been taken to assure more user friendly administration and to rationalise it. On the other hand civil servants were rarely systematically motivated and/or awarded at the same time, even though they are the key success factor.

The Government of the Republic of Slovenia realizes that good governance represents one of the pillars of social development and prosperity; the other two being the economic growth and social cohesion. Public administration (should) play(s) a significant role within the framework of good governance, since it provides professional basis for political decision-making and directly enforces the adopted policies. Therefore, the quality of public policies and their

⁹ To name some: Growth Competitiveness Index – GCI (its third is represented by Public Institutions Index), Governance Research Indicators Country Snapshot by World Bank (taking into account the quality of governance measuring the quality of regulations, rule of law, efficiency of government, control over corruption), IMF analyses on correlation between GDP per capita and previously mentioned indicators. Only by summary of criteria on government (aggregate governance measure of institutions') almost three quarters of differences among GDP per capita can be explained (IMF, World Economic Outlook, April 2003).

Polona Kovač
**The never-ending story of public
administration reform in Slovenia**

actual social value depend to a large extent on the quality, effectiveness and success of its operating.

Slovenia has declared the goals mentioned, but implementation is rather poor especially regarding public-private partnerships in all forms (institutional, contractual and other arrangements, formed between a public agency and a private company that can include a variety of activities that involves the private company in the development, financing, ownership and/or operation of a public facility or service). Public sector and public/state administration still seem to be self-efficient. Reasons for the development of PPP could be grouped as economic (budgetary and entrepreneurial) and social reasons; the first ones further more classified into macroeconomic, dealing with availability of public investments, and secondly microeconomic, dealing with efficiency of public expenditure. Public private partnerships can offer innovative and competitive solutions when value for money is demonstrated, risk is allocated to the partner best able to manage and mitigate it and processes are open, fair and transparent. On the other hand there are some disadvantages. The most important one is connected to competition or in fact with the lack of it. Privatisation and PPP are in the function of growing efficiency and quality as far as there is significant number of potential suppliers of public services. Therefore, some favouring circumstances or even conditions for a successful PPP are regulatory framework ensuring fair procedure, existing programmes of investments, risk management, relatively balanced social, economic, technical and institutional environment etc., which Slovenia still lacks.

Let us conclude by emphasizing once again the great importance of government provided consistent political support and pro-active stand. It takes time to modernise public administration, since public administration reform means the change of the mentality. As public administration is functioning within rapidly changing societal environment, public administration reform is, as we all know and hope for, the never-ending story.

Polona Kovač
**The never-ending story of public
administration reform in Slovenia**

Dr. Polona Kovač je višja predavateljica na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani. Doktorirala je l. 2005 na Pravni fakulteti v Ljubljani. Prednostno se ukvarja z upravnimi postopki (splošni upravni postopek, davčni postopek, uveljavljanje pravic iz socialnih zavarovanj, inšpekcijski nadzor idr.) in nasploh s pravno ureditvijo javne uprave. Poleg tega je dejavna na področju kakovosti, zlasti rabe modelov odličnosti v javnem sektorju. S slednjim se ukvarja od l. 2001, od tega do l. 2004 kot nacionalna koordinatorica za uvajanje modela CAF v slovensko upravo, od l. 2005 dalje pa kot razsodnica v postopku Priznanja RS za poslovno odličnost. Redno objavlja v strokovni literaturi in sodeluje na domačih in tujih konferencah. Je izvajalka vrste seminarjev in delavnic na področju kakovosti in pravne ureditve javne uprave, od l. 2005 je tudi predstojnica za izobraževanje javnih uslužbencev na Fakulteti za upravo. Raziskovalno vodi in je udeležena v različnih skupinah, tudi v mednarodnem projektu Evropske komisije One Stop Government (6. okvirni raziskovalni program).

Literatura in viri

- Engel, C.(2003): Quality Management Tools in CEE Candidate Countries - Current Practice, Needs and Expectations, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- European Institute of Public Administration, <http://www.eipa.nl/default.htm/Projects/CAF>.
- European Principles for Public Administration, (1999), Sigma Papers No. 27, OECD, Paris.
- Flynn, N. and Strehl, F.(ed.)(1996): Public Sector Management in Europe, Prentice Hall,.
- Hood, C. (1996): Contemporary Public Management: a New Global Paradigm, Public Policy and Administration, Volume 10, No. 2, 104-117.
- Kovač, P. (2003): Evropski upravni prostor – realnost ali mit, Uprava, Nr. 2, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Lane, J. E.(1995): The Public Sector, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi,.
- OECD Principles of Corporate Governance, (2004) <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>.
- Peters, B. G., Pierre, J. (ed.)(2005): The Handbook of Public Administration, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.

Polona Kovač
**The never-ending story of public
administration reform in Slovenia**

- Pollitt, C., Talbot, C. (ed.)(2004): *Unbundled Government, A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Routledge, London and New York.
- *Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005*, Vlada Republike Slovenije, (2003), <http://www.mnz.si/si/14.php>.
- *Strategija RS za vključitev Slovenije v Evropsko unijo*, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 48/97 in 48/I/97, 1996, 61-73 and 168-207.
- Schuppert, G. F. (2000): *Verwaltungswissenschaft. Nomos*, Baden-Baden.
- Trpin, G. (2003): *Nove možnosti organiziranja javne uprave in učinkovitost upravnih sistemov*, Uprava, Nr. 2, Fakulteta za upravo, Ljubljana.

POVZETEK

Reforma slovenske javne uprave (od 1991 k nadaljnjemu razvoju) kot nikoli končana zgodba

Pojem »upravne reforme« se je začel v svetu uveljavljati konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja. Temeljiti prenovi vladnega sektorja je v posameznih državah, tudi v Sloveniji, botrovalo več vzrokov, med katerimi je treba izpostaviti potrebo po zmanjšanju deleža javne porabe v bruto domačem produktu ter uveljavljanju glasu uporabnikov javnih storitev in javnih uslužbencev. Reforma slovenske javne uprave se pojavlja kot prioriteta vladna politika od sredine devetdesetih let dalje, zlasti v povezavi s procesom vključevanja Republike Slovenije v Evropsko unijo. Posamični sodobni pristopi so bili zaznavni že prej, ko se je slovenska uprava pravzaprav šele oblikovala, vendar o (bolj ali manj) sistematičnem načinu nadgrajevanja dela govorimo po letu 1997. V grobem ločimo štiri obdobja modernizacije in razvoja slovenske javne uprave: (1) med leti 1991 in 1996, ko se je Slovenija kot država osamosvojila in radikalno prenovila sistem državen uprave in ločene lokalne samouprave, (2) med leti 1996-1999, ko je Slovenija delovala v skladu s strateškim načrtom za uvedbo reforme slovenske javne uprave 1997-1999 kot delu strategije RS za vključitev v EU, (3) med leti 2000-2003, ko je bila glavna reforma usmerjena v zakonodajne projekte, in (4) po letu 2003, ko se reforma pojmuje kot stalen program s konkretnimi časovno opredeljenimi projekti, pri čemer modernizacija javne uprave temelji na strateških dokumentih, kot je zlasti Strategija razvoja Slovenije do leta 2013 (za prvih deset let članstva v EU).

V razvojnem procesu je medsebojno povezanih več dimenzij spreminjanja uprave - funkcionalna, organizacijska, upravljaljska (glede kadrov, financ, IT idr.), procesna dimenzija. Slovenska uprava je bila reformirana predvsem glede organizacijskih struktur in načinov upravljanja virov, medtem ko procesni vidik ni bil v ospredju. To ni presenetljivo, če si predočimo dejstvo, da uprava deluje kot monopolna dejavnost s ciljem varovanja javnega interesa. Da bi preprečili zlorabo oblasti je zato zanjo značilna velika stopnja regulacije. Posledično je tudi reforma uprave - vsaj v delu, ki določa njene naloge in strukturo - nujno predvsem normativnega značaja. Z vidika normativne podobe reforme slovenske uprave so najpomembnejši v maju in juniju 2002 sprejeti t. i. sistemski zakoni, uveljavljeni pa so bili nekateri šele par let kasneje. To so v prvi vrsti Zakon o

državni upravi, Zakon o javnih agencijah, Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Zakon o splošnem upravnem postopku z novelami, Zakon o javnih financah, Zakon o javnih skladih, Zakon o lokalni samoupravi z novelami in povezanimi predpisi in drugi. V bistvu gre pri določbah teh zakonov za redefinicijo pristojnosti in racionalizacijo strukture uprave, tako da sta zaokroženo opredeljena temeljna strukturna dela uprave, kot jih definira OECD: najprej neposredna uprava pod direktnim hierarhičnim nadzorom vlade, in nadalje posredna uprava, ki vključuje organizacije s samostojno pravno subjektiviteto, kot so samostojne javne agencije (regulatorne in druge, kar je od leta 2002 nova sistemsko urejena statusna oblika oseb javnega prava v slovenskem pravnem redu), javni zavodi, javni skladi itd. Glavni poudarki uvedbe uslužbenskega sistema v letu 2003 pa so: prenova sistema kadrovskega načrtovanja in zaposlovanja, decentralizacija upravljanja kadrovskih virov, povečanje interne mobilnosti, optimalna izraba kadrovskih virov, oblikovanje ravni vrhunskih javnih menedžerjev, profesionalizacija in stabilnost uprave, objektivnejši sistem izbire in nagrajevanja, vzpostavitev politike horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja, mehanizmi za doseganje večje fleksibilnosti in za racionalizacijo poslovanja (projektno delo, reorganizacija, premestitev), socialno partnerstvo idr.

Med pomembnimi programi, ki so predmet reforme slovenske javne uprave, pa kaže omeniti tudi od leta 2001 dalje vzpostavljeni program odprave administrativnih ovir. Od leta 1996 se v slovenski upravi nadalje vse več organizacij odloča za upravljanje kakovosti v lastnih organih tudi s pomočjo standardov in modelov kakovosti /odličnosti. Med standardi je najpogostejši ISO 9001:2000 (certifikat je bil do leta 2003 pridobljen v približno 30 slovenskih upravnih organih). Evropski Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju – CAF (angl. Common Assessment Framework), ki temelji na modelu odličnosti EFQM, se uporablja v Sloveniji od leta 2002 dalje. Do sedaj ga je uporabilo približno 80 slovenskih upravnih organov. Na centralni ravni je za področje upravljanja kakovosti ključna Uredba o upravnem poslovanju (sprejeta leta 2005), ki pomeni nabor minimalnih standardov med upravo in strankami (npr. posredovanje splošnih informacij, ugotavljanje zadovoljstva strank, obvestila o poteku postopkov, knjiga pripomb in pohval, označbe prostorov in identifikacijske značke, črta diskretnosti).

Kritike reforme slovenske uprave se večinoma nanašajo na posamezne sklope pristopov, bodisi v zvezi z določenim zakonom ali področjem

Polona Kovač

**The never-ending story of public
administration reform in Slovenia**

(npr. e-uprava). Med najbolj pogostimi očitki je vsekakor (pre)velika nara-
vnanost reforme na regulativo. Nadalje se večkrat navaja, da je reforma
kot vseobsežna javna politika premalo sistematična. Temu botruje nena-
zadnje deljena odgovornost nosilcev posameznih delov reforme. Vsebin-
ski problem pa je mestoma kar konceptualna neuskkljenost ciljev in
pristopov posameznih politik oz. aktov. Dodatno zlasti davkoplačevalci
slovenski javni upravi očitajo njeno preobilnost, stalno naraščanje števila
javnih uslužbencev. Končno je treba izpostaviti, da je lahko modernizacija
uprave uspešna le ob stalni politični podpori, katere konsistentnost v zad-
njih letih ni bila vzorna (npr. glede racionalizacije upravnih struktur).

Modernizacija javne uprave je proces, ki je do sedaj pretežno temeljil
na legalističnem načelu (pretežni del sistemske zakonodaje je bil na novo
sprejet v letu 2002), torej veri, da se reforma izvede le s spremembo zako-
nodaje. Reforme so izhajale prednostno iz spremembe struktur, namesto
procesov in šele posledično organizacije in funkcionalne porazdelitev
nalog. Strategija razvoja Slovenije do leta 2013 pa pojmuje modernizacijo
javne prave kot stalen program, ki ga sestavlja kopica ukrepov, pri čemer
strategija izhaja iz pojmovanja upravnega sistema kot spodbujevalca in
ne ovire pri razvoju konkurenčnosti nacionalnega in širše evropskega
gospodarstva. Ključni razvojni problemi slovenske javne uprave, na kate-
rih je treba graditi, so tako: kakovost regulacije in koordinacija razvojnih
politik, odnos do uporabnikov, zlasti gospodarskih subjektov, način upravlja-
nja kadrovske, finančne, informacijske in drugih virov, krčenje in decentra-
lizacija uprave. V tem smislu naj bi bil nadaljnji razvoj javne uprave osnovan
na naslednjih načelih oz. ciljih: usmerjenost k uporabnikom javnih storitev,
uspešnost in učinkovitost, odprtost in preglednost, ustrezno nagrajevanje
javnih uslužbencev, optimizacija in informatizacija delovnih procesov,
vključenost v mednarodne navezave, zavest o vplivu delovanja javne uprave
na nacionalno ekonomijo, stalna politična podpora in dolgoročno strateško
načrtovanje. Zaradi potrebe po gospodarni rabi virov, je treba le-te uporabiti
v skladu z vnaprej opredeljenimi in ponderiranimi cilji uprave kot celote.
Izpostaviti je treba pomen javnih uslužbencev, saj je uspešna tista organizaci-
ja, ki gradi na sposobnosti in motiviranosti ljudi. Zaradi hitrega napredka je
na področju informatizacije priložnosti za modernizacijo največ, najteže – a
neizogibno – pa bo streti oreh gospodarne in manj ekstenzivne porabe javnih
financ. Sodobna uprava mora biti vitka, torej okleščena nepotrebnih adminis-
trativnih opravil, ki obremenjujejo tako stranke kot institucije same. Država
oz. občina si mora pridržati določitev javnih dobrin in storitev, torej oblikova-
nje javnih politik in nadzor nad njihovim izvajanjem, medtem ko se sama
eksekutiva postopoma prenaša v širši javni sektor oz. zasebni sektor.

Model of effective leadership in public administration

UDK: 35.008.2:342

Janez Stare

Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani
janez.stare@fu.uni-lj.si

ABSTRACT

A large number of factors have an impact on leadership effectiveness. One of the most commonly cited is the leadership potential of the leaders themselves. Leaders as individuals are defined in this manner by their inherited qualities and the personality-trait development they have either received or actually achieved themselves. Furthermore leadership (the conduct of leaders) is closely connected to leaders' motivation, values and work ethic, and the power and authority that leaders acquire or build. To determine the extent to which leadership effectiveness is related to personality-trait based leadership potential, the paper presents a proposed model of effective leadership in the public sector, which covers the formation of personal leadership potential and identifying leadership effectiveness. The paper presents a trial application of the model in Slovenia, which offers a realistic representation of leadership potential and leadership effectiveness, which are at a relatively low level due to past neglect of this field in Slovenian central government units.

Keywords: leadership, competences, leadership effectiveness, personality-trait based leadership potential

1. Introduction

Both the theory and practice of organisational science offer examples of attempts to identify the characteristics of effective leadership through research and analysis of how successful organisations operate. This work has found that the quality (efficiency and effectiveness) of an organisation's functioning depends primarily on leadership¹, with leaders and their potential having a major

¹ Irrespective of whether an organisation is in the public or private sector. Cf.: Hyde (1992), Fivush Levine (2000), Chaudron (1992), Bennis (1989), Skansi (2000).

Janez Stare

Model of effective leadership in public administration

impact on leadership effectiveness. The results of research and studies by organisational science experts, psychologists, economists, sociologists, engineers and others involved in theoretical and practical work are all agreed on just one point: there is no simple answer to the question of what leadership potential entails and how to measure it. There is a range of approaches and content that are considered to have a significant impact on leadership, and which have proved beneficial when applied by effective organisations.

Increasingly rapid change and development demand corresponding changes in central government operations, and also increase the importance of public administration in general. Society can only change if the public administration is actively promoting change. In modern central government units and public administrations² there is a growing realisation of the importance of leadership for this issue. Furthermore, leaders have been identified as the key factor in terms of impact on the people within an organisation, whose actions then have an impact on the organisation's performance. This places them at the very centre of studies in this field. Scientific approaches are being used – following the best practice of effective organisations – to develop and upgrade this knowledge and create a system that will facilitate the best possible selection and development of leaders, and enable them to operate effectively.

The traditional understanding of leadership focuses on the importance of accomplishing tasks that are considered achievable by means of an approach grounded on the principle of autocratic leadership and respect for rules and power. More recent concepts of leadership within central government units take into account a wider range of operation-based contents. Operational excellence and leadership effectiveness are emphasised in this approach. Furthermore, the amount of change that has occurred in central government units and the need for a continual, up-to-date response to environment requirements has only served to enhance the role of leaders.

Leadership potential in the wider sense is defined as communicative expression, personality-trait based potential, motivation to lead, and intelligence. In the narrower sense it is defined primarily as personality-trait based potential. There are different definitions of the personality-trait based potential factor (or factors); many of them are inadequate, as they are limited to individual factors within the study of personality and individual behaviour. In the proposed model the expectations relating to the personality-trait based potential indicator are broader and include results from testing character and personality and behavioural

2 Experience (e.g. UK, Canada, the Netherlands, Belgium, Finland, Sweden, France) has indicated a number of activities (e.g. developing competence systems, defining development systems) implemented by governments, ministries or other such bodies in these countries that have been promoting leadership.

patterns as indicators of possessing various potentials. This is intended to take into account "inherent and developed" leadership potential. Another strength of this model is that it is studied in relation to leadership effectiveness and efficiency. The model tests the personality-trait based leadership potential of leaders, assessing the effectiveness of their leadership and identifying the correlation between personality-trait based leadership potential and leadership effectiveness.

The initial section of the paper presents some theoretical views on leadership and the development of leadership competence models, followed by a presentation of the model and the methodology applied. The third section presents the application of the model in Slovenia.

2. Theoretical aspects of public administration leadership and competences

Leading other people is a field that historically has been subject to a great deal of study and investigation. The diversity of approaches and findings prevents the presentation of a uniform view of leadership. Furthermore, while some studies have been primarily practical or theoretical, some have attempted to create a universal leadership model by taking in account a range of approaches, while others have attempted to use a range of models and approaches to create and explain various leadership styles. Leaders themselves are naturally the key factor in leadership. Their actions or failure to act have a key impact on their attitude to co-workers, attitudes between co-workers and attitudes to work. The shared characteristic of most definitions of a leader is that a leader is someone that directs and leads something or someone by setting an example and giving advice. In organisation theory, the definition of a leader is usually connected to achieving objectives: a leader is a person who leads co-workers by means of example and advice to achieve a set organisational objective.

Of course, there is a large number of factors affecting the public administration's performance, but leadership is definitely of fundamental importance. Leaders have the highest competences and responsibilities as well as the power to launch the processes of change. If a leader stagnates, has no vision, or responds too slowly to change, the consequences may be serious. The more change there is, the greater the leadership role (Brejc, 1999). The (legal) definition of central government administration has a huge impact on leadership within central government units. The traditional, "well-worn paths" that

arise from legal provisions and define the administration's function generally restrict creativity and the possibility of promoting flexibility in the administration's work. Research carried out in Germany indicates that public administration employees are generally more oriented towards job security and job continuity than competition, risk and mobility (Cornelius, 1993). Furthermore the internal relationships and tasks are based on regulations, with constitutional provisions requiring their implementation.

The traditional view of leadership in central government units is that it is an organisational form for executing political decisions. This means that members of the executive in this organisational form do not set the operational objectives themselves, but are required to respect and achieve objectives set for them. It includes the theory that employees on principle avoid work, and their results are best if they are coerced in some way and closely supervised. The first leadership principles and models were designed on the basis of an autocratic leadership style. Noteworthy theoretical contributions include Weber, McGregor, and Fayol. Fayol's contribution explains the management function³ (1916) and defines it as an activity including planning (analysis, planning, forecasting, decision-making), organisation (material and human resources), commanding (commanding, leading operations), coordinating and supervising (control, analysis and measures with appropriate sanctions). It is an important part of leadership studies because he discussed principles that leaders have to consider depending on the appropriateness of the situation, rather than simply rules to be followed. This diverges significantly from Weber (1947, pp. 328-340) who links leadership in public administration to rules and the concept of bureaucracy. McGregor's contribution is significant to leadership studies because he set out another theory, "Theory Y", which offers a positive view of people (Dessler, 1986, pp. 52-53).

Nevertheless, public administration differs from the private sector in the approaches to people found in managing and leading people. Farnham and Horton (1996, pp. 32-33) state that the differences exist due to a different orientation towards people. In the public sector (including central government units) there is noticeably more (primarily social) responsibility towards employees than in the private sector. In the private sector employees are seen more as a resource, with managing them seen as a secondary operational function. More recent efforts to achieve operational efficiency in the public sector have related to all the major aspects of operations, from the organisation and implementation (technology) of administrative work to setting the operational objectives, strategies, vision and mission. The limited resources available in

3 Management in the sense of governance.

the public sector, the impact it has on social development and the increase in customer demands regarding services, has led to calls for management principles to be introduced to the public sector. This approach or movement emphasises the role of employees, particularly leaders, whose conduct influences the management of operations, development and implementing change.

Behavioural competences include personal characteristics that contribute to effective work performance (e.g. interpersonal skills, positions, motivation). Work-based competences include specific skills and aptitudes that ensure work output will meet specific standards. The beginnings of competence theory go back to 1967, when Argyle developed a competence concept that was intended to recognise excellence in the performance of individuals. The concept was aimed at the overall field of human characteristics and abilities. There was a special emphasis on the aptitudes of the individual, their habits, skills and knowledge, motivation, interests and disposition. A significant milestone in the application of competences came with the theories argued by McClelland in his work *Testing for Competence rather than Intelligence* (1973). He found (Spencer L. M., Spencer S. M., 1993, p.4) that tests of knowledge could not be used to predict an individual's work performance, and that tests were often biased against people from minorities, women, and people from a lower social class. He therefore started to develop a research method to define competency variables that could be used to predict work performance, and that would not be biased towards any specific social group. This was intended to demonstrate that an individual's work performance depends on his or her competences and not just on intelligence. Tomažič (2003) states that today there are almost as many definitions of competence as there are authors studying them. He also states that the great majority of authors want to use the competence concept to cover everything that either directly or indirectly has an impact on outstanding productivity by the individual.

3. Designing the effective leadership model and methodology

3.1 Starting points for model design

The design of the model to test effective leadership follows the pattern of models treating leadership as a process. Within this model, the leadership competence model becomes the linking factor between leadership potential

and leadership effectiveness, which is used as the basis for testing leadership effectiveness and determining how leader potential influences the effectiveness of their leadership. The leadership competence model must be designed so that is a factor in leadership, but also a criterion for leadership. In that way it can serve both as a basic criterion for measuring leader effectiveness (performance), and also as a tool for shaping leader development. A number of foreign leadership competence models were studied in order to develop the model⁴. This review indicated that the models used were generally designed for public administration and public sector, but related to various levels of leadership. The competence models usually comprise competences defined by various content-based factors or groups (e.g. intellectual competences with cognitive capacity and creativity) and verification criteria. It should be made clear that models used in practice by central government units around the world, and various foreign organisations, particularly in the public sector, in the field of leadership can offer a sound basis for acquiring an overview of the competences involved in public administration leadership, but no more than that, because a competence model must be designed for a specific environment, taking into account the specific work culture, values and characteristics.

On this basis and by analysing individual models (studies of factors and criteria within the model) one can formulate the content groups that are frequently mentioned in the case of leadership in central government units. These are the groups or competences:

- *Teamwork*; content (criteria) that relate to teamwork are linked to the leader's attitude to cooperation between all employees. This involves permitting and promoting diversity, ownership of ideas and results, and judging when teamwork is effective and when it is not;
- *Interpersonal relations*; the leader builds, works on and maintains good interpersonal relations. This includes being aware of difficult situations that could lead or have led to problems and conflicts. Leaders must be interested in subordinates' expectations in order to achieve this;
- *Communicating*; communicative expression and willingness to engage in two-way communication is the most important leadership criterion. It relates to clear verbal and non-verbal communication, respecting the principles of dialogue and keeping employees informed;

⁴ Including Senior Executive Leadership Capability (Australia), Public Services Commission of Canada (Canada), Bundesverwaltungsamt, Konzept VBS (Germany), ABD – Algemene Bestuursdienst (Netherlands) Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Switzerland), Senior Civil Service Competence Framework (United Kingdom) and United States Office of Personnel Management, MOSAIC (United States).

Model of effective leadership in public administration

- *Vision and creativity*; leaders promote, co-create and implement a vision and strategy for future work that will contribute to achieving the organisation's objectives. To this end, leaders promote and enable employees to operate in accordance with the vision and strategy;
- *Environment*; the environment of an administration (interior and exterior) is an important factor in the operations of an organisation unit. The leader must be familiar with and understand the administration's operational system and links with formal and informal groups that affect work and attitudes to work;
- *Process creation*; knowledge and experience allow leaders to understand various aspects of work, and the creation of work processes. To ensure that leaders optimise the organisation of work, they provide conditions and respect the interests of key partners (employees, customers);
- *Action*; action is one of the most important characteristics of a leader. It relates to the implementation and progress of work and providing and coordinating all actions to achieve the set objectives;
- *Resource management*; leaders plan, provide and take charge of optimal utilisation of resources. This emphasises the importance of the leader's role in managing human resources both in recruitment procedures and employee development. Leaders ensure that employees have an appropriate work burden and adopt measures to assess their contribution to work;
- *Motivation*; leaders help employees to seek challenges in work, and motivate them to achieve standards and provide appropriate rewards, promoting independence and responsibility at work;
- *Cognition and development*; based on their knowledge and understanding of the situation, leaders recognise innovations and their impact on work. To make managing new content easier, leaders study and search for information, keep aware of trends and developments in the fields in which they operate;
- *Employee development*; leaders recognise the need for employees to gain new knowledge and qualifications. This is the basis for ensuring the development of employees. This includes clearly explaining matters to those affected, and openly discussing knowledge and skills they must develop to work effectively and enjoy a successful career;

Janez Stare

Model of effective leadership in public administration

- *Awareness*; leaders in the central government units must have an awareness of working in the public interest on the basis of a mission and common values;
- *Values*; in every situation leaders must act honestly, responsibly and respectfully;
- *Example*; leaders encourage responsible conduct by setting an example themselves. They do not use their position for their own private interests, and work to bring a sense of pride to the organisation;
- *Personality*; leaders exude energy. They are reliable and have established principles within which they generally operate. In stressful situations they retain their composure and maintain the effectiveness of their work.

These 15 groups of competences serve as the basis for creating a leadership competence model for central government units.

3.2 The effective leadership model

The model is based on studying two content groups, based on two questionnaires. The first questionnaire determines leadership effectiveness, the second determines personality-trait based leadership potential. The results of the two questionnaires are given separately in the middle section and are then combined in the joint analysis of the leadership effectiveness of the groups of leaders.

Personality-trait based leadership potential is determined by studying leaders' personalities. This study took place using personal characteristic tests to assess leadership potential. The Frančeškin character test (FTK-test) is used, which is intended to study and develop human potential in the workplace and in general. It represents a network of intersecting basic findings from several major researchers into human behaviour⁵. It is based on studying character and personal characteristics as the part of the personality with the most stable, long-term validity. It is the very stability of personal characteristics that allow them to serve as a basis for forecasting potential, as well as current and future opportunities (for more detail see Frančeškin, 2003).

⁵ R. Le Senne, C. G. Jung, R. B. Cattell, H. J. Eysenck, J. Makarovič, J. L. Holland, R. Plutchik, C. Myers and I. Briggs, R. McCrae and Paul T. Costa.

The definitions of the effectiveness of leaders and their potential in the model are based on two indexes: the leadership effectiveness index and leadership potential index.

The baseline for creating the leadership potential index is the FTK-test. The results are classified into seven groups (six types of test and a "quick fit" personality tester), making a total of 112 values. Creating the indicators for the leadership potential index was carried out using individual indicators from four tests used in the FTK-test, based on existing theoretical and experiential findings. These indicators were used to indicate development, ranging from character to social roles. Five factors (basic groups) for personality-trait based leadership potential were created based on similarities in indicator content. Each factor includes between two and four indicators. The indicators within each group are treated equally. Table 1 provides a breakdown of the personality-trait based leadership potential index.

The leadership potential index is calculated using factor analysis. For a given group of related questions (in this case, tests), the first step is to check and calculate the measurement characteristics of tests, and how well they represented the area being studied (potential). In effect this measures the internal consistency of the group of tests. Cronbach's alpha is normally used to measure internal consistency. For a value to be considered as indicating a relatively high level of reliability, it should be higher than 0.80 ($\alpha > 0,8$), however, lower values for this test are usually acceptable in social science research. In this case, the calculated value for Cronbach's alpha is: 0.866. The test indicates a relatively high level of reliability, and it was found that the test provided a good representation of the field being measured (personality-trait based leadership potential).

In each case the same method was used (mainly for consistency), i.e. the Kaiser criterion, where only factors with a value of over 1 are retained. Five factors were rejected using this criterion. These five factors explained 87% of variance. The results obtained, or the five factors obtained on the basis of the factor analysis correlate with the theoretically designed proposal of five factors (the basic groups) for personality-trait based leadership potential (based on the presented theory of leadership and experience with FTK-tests).

Table 1: Breakdown of personality-trait based leadership potential index

Factor	Indicator	Source (used in FTK)
INHERENCY	Primacy	Le Senne
	Extravita (extraversion)	Eysenck
	Extraversion	Myers-Briggs
	Surgency	Big5
DUTIFULNESS	Activity	Le Senne
	Judging	Myers-Briggs
	Conscientiousness	Big5
STABILITY	Unemotional	Le Senne
	Maturity (non-neuroticism)	Eysenck
	Emotional stability	Big5
PERCEPTIVENESS	Intuitiveness	Myers-Briggs
	Openness to experience	Big5
	Sociability	Eysenck
LINKAGE	Thinking	Myers-Briggs
	Agreeableness	Big5

A factor matrix was then calculated with the five factors labelled as: inherency (factor 1), dutifulness (factor 2), stability (factor 3), perceptiveness (factor 4) and linkage (factor 5). Varimax rotation was used to improve the factor analysis results, as the value increased for most tests (Table 2).

Based on the factor weightings defined for individual factors and personal scores a weighted arithmetic mean was calculated for each leader, with the weightings representing the personal scores for each factor. A leadership potential index was then calculated. The index values were ranked to place the leaders in order of their leadership potential.

Janez Stare

Model of effective leadership in public administration

Table 2: Rotated factor matrix (Varimax rotation) for potential testing

Test	Factor				
	1	2	3	4	5
	Inherency	Dutifulness	Stability	Perceptiveness	Linkage
LS1: Unemotional	0,33	0,17	0,85	0,20	-0,15
LS2: Activity	0,19	0,91	0,16	0,22	-0,14
LS3: Primacy	0,93	0,06	0,29	0,10	0,11
EY1: Sociability	-0,25	0,25	0,02	-0,16	-0,84
EY2: Extravita (extraversion)	0,88	0,00	0,21	0,24	-0,04
EY3: Maturity (non-neuroticism)	0,40	0,17	0,72	-0,07	0,40
MB1: Extraversion	0,93	0,06	0,29	0,10	0,11
MB2: Intuitiveness	0,13	0,33	0,07	0,85	-0,10
MB3: Thinking	-0,03	-0,10	0,05	-0,07	0,94
MB4: Judging	-0,29	0,78	0,17	0,14	-0,23
B51: Surgency	0,55	0,30	0,20	0,49	0,23
B52: Agreeableness	0,28	0,06	0,42	0,50	-0,36
B53: Conscientiousness	0,22	0,87	0,04	0,25	-0,04
B54: Emotional stability	0,27	0,12	0,81	0,40	0,02
B55: Openness to experience	0,18	0,28	0,33	0,76	0,27

Extraction method: Principle component analysis. Rotation method: Varimax method with Kaiser normalisation.

The leadership effectiveness index was taken as the arithmetic mean of scores for the 15 competences used most often in public administration (teamwork; interpersonal relations; communication; vision and creativity; environment; process creation; activity; resource management; motivation;

cognition and development; employment development; awareness; values; example; personality).

It was vital to ensure that the leader questionnaires (FTK) were coordinated with the questionnaires completed by subordinates to assess the leadership effectiveness of their superiors in order to check the correlation between personality-trait based leadership potential and leadership effectiveness. When testing the model in Slovenia, this coordination was effected by means of a six-digit code included on the questionnaire. The first two figures of the code indicate the first leadership level, the third and fourth indicate the second leadership level and the final two places the third leadership level. The codes were produced so the first two figures in the code represented a serial number indicating the administrative unit and the first level of management (head). The third and fourth figures of the code represent a serial number indicating the administrative unit department. The final two figures are a serial number indicating the organisational unit within the department (if it exists).

4. Research as basis for the model

The target group selected for study was leaders within the central government units. Since the aim was to acquire the best possible overview of leadership of people in central government units, the following conditions were applied when defining the research sample:

- the leaders selected had to operate in public administration units that geographically were implemented in various areas of the country to overcome any unique environmental impact on leadership
- the leaders selected had to operate in public administration units in which they all performed relatively similar tasks at the operational level (despite the fact that geographically the work was implemented in various parts of the country).

It is not possible to give an exact figure for the total number of leaders at all levels of central government administration based on data from the Directorate of Public Administration (January 2004). The estimated number is between 4000 and 4500. On 31 December 2003 there were a total of 33,529 employees in central government units. Given that individual central government units perform very different tasks or functions and that most central government units are located in one city (Ljubljana), administrative units

Janez Stare

Model of effective leadership in public administration

were selected as the most suitable for participation in the research. Slovenia's administrative units are the most geographically-spread form of central government unit and the tasks they perform are comparable.

The research included all leaders in administrative units up to the level of heads of internal organisational units (head of administrative unit and heads of organisational units) and their first subordinates. The next step in the research was to gather data on the number of leaders (superiors) and their subordinates. According to data gathered in the research on 10 March 2004 there were 406 leaders in administrative units (heads of unit, heads of department, heads of offices), and 3234 subordinates to the group of 206.

Testing the competence model took place in a pilot group that included 11 leaders from different central government units. The leadership criteria were checked using the questionnaire, which included 150 statements. The statements were linked to a leadership effectiveness score on a scale of 1 to 5. A score of 1 means that the statement absolutely does not apply, which means that the leader does not have competence comparability. A score of 5 means that the leader possesses the described competence in full.

In the first part, the administrative unit head was sent a form by e-mail, which had to be completed with the name of the administrative unit, the number of leaders at individual leadership levels, and the number of people directly subordinate to them on 19 March 2004. The collection of data was concluded on 22 March 2004. The response to the first part of the questionnaire was 100%. The data gathered indicated that 406 individuals work as leaders in administrative units, and 3234 individuals work as leaders directly subordinate to the first group. The next stage was to implement the second (substantive) part of the research, for which we used two types of questionnaire – separately for leaders and co-workers. The leaders completed the FTK-test, and their subordinates the questionnaire on leadership effectiveness. In accordance with the sample defined from the administrative unit forms regarding the number of leaders and their subordinates, a total of 406 FTK-test questionnaires and 3234 questionnaires to assess leadership effectiveness were sent out. A total of 187 FTK-test questionnaires were returned (46.1% response) and 621 leadership assessment questionnaires (19.2 % response). Official data on the breakdown of the full research population could not be obtained (was unknown); data on the sample of leaders and their subordinates (sex, age, etc.) were gathered during the research.

As stated, 187 leaders completed the FTK-test questionnaire. Subordinates assessed the effectiveness of 109 of the 187 leaders. This is the group of leaders for which both variables were calculated: effectiveness index and the personality-trait based leadership potential index.

4.1 Calculating the effectiveness index

The model states that the total score for leadership effectiveness is calculated as the arithmetic mean of the scores for the 15 leadership factors. The value of the average aggregate index for leadership effectiveness, defined using a scale from 1 to 5, is 3.33. The score represents 58.25% of the maximum score (intervals from 1 to 5), which can be defined as a relatively low score for leadership effectiveness. The index scores for individual fields range from 2.93 to 3.7. Almost half (7 out of 15) fields of leadership can be defined as scoring poorly (Table 3).

Table 3: Leadership effectiveness index scores, ranked in descending order

RANK		TOTAL
XV.	M. Values	3,70
XIV.	N. Example	3,66
XIII.	J. Cognition and development	3,55
XII.	E. Environment	3,52
XI.	O. Personality	3,48
X.	L. Awareness	3,43
IX.	G. Activity	3,41
VIII.	C. Communication	3,40
<i>Leadership effectiveness (total)</i>		3,33
VII.	F. Process creation	3,29
VI.	D. Vision and creativity	3,23
V.	B. Interpersonal relations	3,16
IV.	H. Managing resources	3,14
III.	I. Motivation	3,10
II.	A. Teamwork	3,04
I.	K. Employee development	2,93

The highest aggregate index score and hence the highest rated leadership field is for the "values" index. The score is 3.70 (67.5% of maximum score), which can be defined as good in respect to the set criterion. The "example" index can also be defined as good (scoring 3.66, 66.5% of maximum score). The lowest scoring leadership fields are the factors "employee development" and "teamwork". The "employee development" index has the lowest score, at 2.93 (or 48.25% of the maximum score; intervals from 1 to 5), while the "teamwork" index scores 3.04 (51% of maximum score; intervals from 1 to 5). The fields "motivation", "managing resources" and "interpersonal relations" can also be defined as very poor.

The results indicate that the most critical leadership field is the "employee development" factor, which is considered one of if not the most important factor in the development of public administration.

4.2 Calculating the personality-trait based potential index

The theoretical bases for calculating the personality-trait based potential index are presented in the description of the model. Based on the factor weightings defined for individual factors and personal scores, the leadership potential index is a weighted arithmetic mean calculated for each leader, with the weightings representing the personal scores for each factor. The index values are ranked to place the leaders in order of their leadership potential.

Differences between leaders relate to their length of service as leaders, level and field of study, amount of work or leadership-related training, leadership position, and personality-trait based leadership potential.

4.3 Correlation between leadership effectiveness index and personality-trait based potential index

The correlation analysis first considered the correlation between the factor indexes for leadership potential and for leadership effectiveness. The correlation coefficient indicates that the correlation is moderate and positive. Partial correlation analysis indicates that effectiveness fields have a high reciprocal correlation with the total effectiveness index (correlation coefficient between 0.90 and 0.93), so the values for the correlation coefficients are also similar between effectiveness fields and the personality-trait based potential index (Table 4). Potential has the highest influence on effectiveness in the field of

Janez Stare
Model of effective leadership in public administration

“vision and creativity” (correlation coefficient 0.62), and least influence in the fields of “values” and “example”.

Table 4: Correlation between leadership effectiveness index and personality-trait based potential index

Factor index	Correlation Coefficients*	
	Factor index of potential scores	Leadership effectiveness
Factor index of potential scores (15)	1	0,596
I. Leadership effectiveness (total)	0,596	1
A. Teamwork (1-10)	0,586	0,906
B. Interpersonal relations (11-18)	0,548	0,937
C. Communication (19-29)	0,587	0,933
D. Vision and creativity (30-38)	0,622	0,914
E. Environment (39-46)	0,577	0,914
F. Process creation (47-56)	0,575	0,937
G. Activity (57-66)	0,572	0,925
H. Managing resources (67-77)	0,505	0,926
I. Motivation (78-87)	0,509	0,917
J. Cognition and development (88-98)	0,514	0,895
K. Employee development (99-110)	0,569	0,903
L. Awareness (111-117)	0,501	0,909
M. Values (118-129)	0,466	0,903
N. Example (130-140)	0,491	0,928
O. Personality (141-150)	0,523	0,923

*All correlation coefficients significant for $p < 0.005$.

The results also indicate the differences between the leadership effectiveness of groups of leaders in administrative units. For example, the leadership

scores increase according to total years employed, while there are smaller differences with respect to length of service as a leader. Nevertheless it was found that the highest average scores were achieved by those who had been in the position of leader for the longest period. There is no statistically significant difference between leaders grouped on the basis of length of service in public administration, nor between groups formed on the basis of age, although the youngest leaders were given the lowest score, with leadership scores increasing with leader age. There are also no statistically significant difference in leaders grouped according to either education level or field of formal education, but leadership scores for leaders with qualifications in the social sciences do score slightly higher. The results indicate that there are statistically relevant differences between groups of leaders defined according to the number of hours training they had had over the previous year. Leadership scores grow in correlation with the number of hours of work-related training, and this applies to all leadership factors. There are also statistically significant differences between groups of leaders defined according to leadership training, and groups of leaders defined according to the type of leadership position. In terms of leadership training, leaders that had had less than five hours score lowest, while those with over 15 hours score highest. Leadership scores are also higher in groups with very few subordinates or very many subordinates. It was also found that there are no statistically significant differences between leaders grouped according to number of hours per week spent on leadership outside their work in the observed population.

5. Conclusion

One of the most important reasons for studying this subject is the experientially acquired knowledge that leadership in Slovenian public administration is very poorly developed. A further reason is that leadership in the public administration has yet to undergo systematic study in the Slovenia. The consequences are evident in the fact that the selection and development of leaders, and the study of leadership effectiveness or performance are not noteworthy factors within public administration operations, as well as the fact that the selection and development of leaders does not take into account personality-trait based leadership potential. Furthermore, there is no leadership competence model or competence profile for leaders that could be used to check

Janez Stare

Model of effective leadership in public administration

competence. The consequences of this are evident in the lack of knowledge and qualification in the leadership field, and particularly leading people.

The testing of the competence model in administrative units presented in this paper indicates that there are significant differences between the factors that influence leadership effectiveness. The differences relate to their length of service as leaders, the level and field of education, amount of work or leadership-related training, leadership position, and personality-trait based leadership potential. The results also indicate that there are grounds for observing personality-trait based leadership potential on the basis of modelled leadership potential. The results indicate the need for changes in the leadership field. First, there is a need to organise the selection and development of leaders, primarily by determining personality-trait based leadership potential and creating a leadership competence model. The mere conviction that the two main criteria in selecting leaders should be formal education and proof of work experience is simply insufficient.

Dr. Janez Stare je magistriral leta 1999 na Fakulteti za organizacijske, leta 2005 pa kot prvi doktorand Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani doktoriral na temo Povezanost osebnostnega potenciala za vodenje z uspešnostjo vodenja v organih državne uprave. Leta 1994 se je zaposlil na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani. Leta 1995 je bil prvič izvoljen v naziv asistent, leta 2002 pa v naziv višji predavatelj. Od oktobra 2005 je na Fakulteti za upravo tudi predstojnik za dodiplomski študij. Svoje strokovno znanje je izpopolnjeval doma in na uglednih inštitucijah v tujini. Poleg tega kot sodelavec ali vodja sodeluje v različnih domačih in mednarodnih projektih ter na strokovnih in znanstvenih srečanjih. Težišče njegovih proučevanj je povezano z organizacijsko-kadrovskimi vidiki upravnega dela in poslovanja.

Bibliography

- Brejc M. (1999): Uspešno obvladovanje sprememb v slovenski javni upravi. Zbornik referatov, pp. 7–15. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Bennis W. (1989): On Becoming a Leader. MA: Addison Wesley, Reading.
- Chardon D. (1992): 'How OD can help TQM', OD Practitioner 24(1): 14–18.
- Cornelius P. (1993): Führung von Beraten in der öffentlichen Verwaltung. DUV, Deutsches Univeritäts-Verlag, Wiesbaden.
- Dessler, G. (1986): Organisation Theory, integrating structure and behavior (2. izd.). Prentice-Hall International Editions, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Farnham, D., Horton S. (1996): Managing people in the public services. London: Macmillan Business.
- Fayol H. (1916): L'administration industrielle et générale. Dunod, Paris.
- Fivush, L. M. (2000): The importance of leadership: an investigation of presidential style at fifty national universities. University of North Texas.
- Frančeškin, A. (2003): Proučevanje osebnosti s pomočjo FTK. Gradivo za srečanje psihologov dela. Kromberk.
- Hyde, A. (1992): »The Proverbs of Total Quality Management: Recharting the Path to Quality Improvement in the Public Sector« Public Productivity and Management Review 16(1): 25–37.
- McClelland, D. C. (1973): Testing for Competence Rather Than for Intelligence. American Psychologist, January 1973, str. 1-14.
- Spencer, L. M., Spencer, S. M. (1993): Competence at Work, Models for Superior Performance. John Wiley & Sons, Inc., New York, Chichester, Brisbane, Toronto, Singapore.
- Tomažič, E. (2003) Prikaz metodologije za identifikacijo učinkovitih in neučinkovitih vzorcev organizacijskega vedenja menedžerjev. [Http://www.obalnokadrovsko drustvo.si/Egon%20Tomazic%20Kompetence.doc](http://www.obalnokadrovsko-drustvo.si/Egon%20Tomazic%20Kompetence.doc).
- Weber, M. (1947): The Theory of Social and Economic Organization. Oxford University Press, New York.

POVZETEK

Model uspešnega vodenja v državni upravi

Vedno hitrejša spreminjanja in razvijanje okolja narekuje spremembe na področju delovanja državne uprave, hkrati pa krepi njen pomen. Družba se lahko spremeni le, če so aktivnosti državne uprave ustrezno spodbujene. V modernih državnih in javnih upravah se zavedajo pomena, ki ga ima pri tem samo vodenje. Še več. V središče proučevanja je postavljen vodja kot tisti dejavnik, ki ima s svojim delovanjem ključen vpliv na ljudi, na njihove aktivnosti, pa tudi na poslovanje organizacije. Zato podobno kot v uspešnih organizacijah z znanstvenimi pristopi nadgrajujejo vsa ta spoznanja in skušajo izoblikovati sistem, ki bi omogočal optimalno selekcijo in razvoj vodij ter njihovo uspešno delovanje.

Vodilno osebje ima največje pristojnosti in odgovornosti in tudi moč, da sproži procese spreminjanja. Dejavnikov, ki vplivajo na uspešnost vodenja in s tem vodje, je veliko. Med pogosteje omenjenimi je potencial, ki ga ima vodja za vodenje. Potencial za vodenje v najširšem smislu je opredeljen kot komunikacijska izraznost, osebnostni potencial, motivacija za vodenje, inteligentnost, v ožjem smislu pa predvsem kot osebnostni potencial. Obstajajo različne opredelitve kazalca (oziroma kazalcev) osebnostnega potenciala; mnoge med njimi so pomanjkljive, saj se omejujejo na posamezne dejavnike proučevanja osebnosti in vedenja posameznika.

Izhodišče oblikovanja modela preverjanja uspešnosti vodenja je model, ki pojmuje vodenje kot proces. V tem modelu je kompetenčni model vodenja tisti povezovalni dejavnik med potencialom za vodenje in uspešnostjo vodenja, na osnovi katerega je mogoče preverjati uspešnost vodenja ter ugotavljati, kako potencial vodje vpliva na uspešnost vodenja. Kompetenčni model vodenja je treba izoblikovati tako, da bo eden izmed dejavnikov in hkrati tudi kriterijev vodenja. Na tak način lahko služi kot osnovno merilo za ugotavljanje uspešnosti vodje, pa tudi kot orodje za oblikovanje razvoja vodij.

V predlaganem modelu uspešnega vodenja se upoštevata tako osebnostni potencial za vodenje kot uspešnost vodenja. Kazalec osebnostnega potenciala zajema rezultate tako testiranja (preverjanja) karakterja in osebnosti, vedenjskih vzorcev kot meritev posedovanja različnih potencialov. Pri tem se upošteva »prirojeni in razviti« potencial za vodenje. Prednost modela je prav v tem, da potencial za vodenje proučujemo v povezavi z

uspešnostjo in učinkovitostjo vodenja. Model tako temelji na proučevanju dveh indeksov: indeksu uspešnosti vodenja in indeksu potenciala za vodenje. Indeksa temeljita na dveh anketah. Prva anketa se nanaša na ugotavljanje uspešnosti vodenja, druga pa na ugotavljanje osebnostnega potenciala za vodenje. Izhodišče za oblikovanje indeksa potenciala za vodenje je FTK-test. Njegovi rezultati so razporejeni v sedem vsebinskih sklopov (šest vrst testov in varčni sistem proučevanja osebnosti), skupno gre za 112 vrednosti. Za oblikovanje kazalnika indeksa potenciala za vodenje so bili na osnovi teoretičnih in izkustvenih spoznaj upoštevani posamezni kazalniki štirih v FTK-testu uporabljenih testov. Na tej osnovi izbrani kazalniki kažejo razvoj od karakterja do socialnih vlog. Z vidika vsebinske povezanosti predstavljenih kazalnikov je izoblikovanih pet gradnikov (temeljnih skupin) osebnostnega potenciala za vodenje in sicer »izvirnost«, »skrbnost«, »stabilnost«, »zaznavnost« in »povezljivost«. Posamezen gradnik zajema od dva do štiri kazalnike. Kazalniki znotraj posamezne skupine so obravnavani enakovredno.

Indeks uspešnosti vodenja je oblikovan kot aritmetična sredina ocen petnajstih kompetenc, ki se najpogosteje uporabljajo v državni upravi (timsko delo; medosebni odnosi; komuniciranje; vizija in ustvarjalnost; okolje; oblikovanje procesa; aktivnost; ravnanje z viri; motiviranje; kognitivnost in razvoj; razvoj zaposlenih; zavest; vrednote; zgled; osebnost).

Ciljna skupina, ki smo jo za potrebe oblikovanja modela želeli proučiti, so vodje v državni upravi. Ker želimo dobiti čim relevantnejši pogled na področje vodenja ljudi v organih državne uprave, sta bila pri določitvi vzorca raziskovanja postavljena naslednja pogoja: vodje morajo delovati v tistem delu državne uprave, ki se, geografsko gledano, izvaja na različnih področjih države, s čimer želimo preseči morebiten enoznačen vpliv okolja na pojmovanje vodenja, ter vodje morajo delovati v tistem delu državne uprave, ki (navkljub temu, da se, geografsko gledano, aktivnost izvaja na različnih področjih države) na operativnem nivoju svoje dejavnosti opravljajo razmeroma identične naloge.

Raziskava je zajemala vse vodje v upravnih enotah do nivoja vodij notranjih organizacijskih enot (načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot) ter njihove prve podrejene sodelavce. Izvedena je bila v obdobju marec 2004 - december 2005. Vodje so izpolnjevali FTK, njihovi podrejeni sodelavci pa vprašalnik o uspešnosti vodenja. Vrnjenih je bilo 187 vprašalnikov FTK (46,1 % odzivnost) in 621 vprašalnikov o ocenjevanju vodij (19,2 % odzivnost).

Model določa, da je skupna ocena uspešnosti vodenja izračunana kot aritmetična sredina iz ocen 15 dejavnikov vodenja. Vrednost povprečnega agregatnega indeksa uspešnosti vodenja, ki je opredeljen s pomočjo stopenjske lestvice od 1 do 5, znaša 3,33. Ocene področnih indeksov se gibljejo od 2,93 do 3,7. Skoraj polovico (7 od 15) področij vodenja lahko opredelimo kot slabo (tabela 3).

Rezultate smo povezali z indeksom potenciala za vodenje. Korelacijski koeficient kaže, da je povezanost zmerna in pozitivna. Parcialna analiza kaže, da so področja uspešnosti medsebojno visoko povezana s skupnim indeksom uspešnosti (korelacijski koeficienti med 0,90 in 0,93), zato so podobne tudi vrednosti korelacijskih koeficientov med področji uspešnosti in indeksom osebno-stnega potenciala. Potencial najbolj vpliva na uspešnost na področju vizije in ustvarjalnosti (korelacijski koeficient 0,62), najmanj pa na področjih vrednot in zglede.

Rezultati kažejo tudi na razlike med uspešnostjo vodenja skupin vodij v upravnih enotah. Tako npr. ocene vodenja naraščajo z leti zaposlitve, manjše razlike pa so glede na delovno dobo na položaju vodje. Vseeno pa lahko ugotovimo, da najboljše povprečne ocene dosegajo tisti z daljšo delovno dobo na položaju vodje. Med skupinami vodij, oblikovanimi glede na delovno dobo v državni upravi, ni statistično značilnih razlik, prav tako ne glede na starost, čeprav so bili najslabše ocenjeni najmlajši vodje, ocene vodenja pa naraščajo z višanjem starosti vodje. Statistično pomembnih razlik ne zaznamo tudi v skupini vodij, opredeljenih glede na stopnjo izobrazbe oziroma smer formalne izobrazbe, so pa ocene vodenja tistih z družboslovno izobrazbo nekoliko višje. Iz rezultatov je razvidno, da so se med skupinami vodij, opredeljenimi glede na število ur usposabljanj v preteklem letu, pokazale statistično značilne razlike. Ocene vodenja rastejo glede na število ur usposabljanj povezanih z delom, to pa velja prav za vse dejavnike vodenja. Statistično značilne razlike so se pokazale tudi med skupinami vodij, opredeljenimi glede na usposabljanja v zvezi z vodenjem, in skupinami vodij, opredeljenimi glede na vrsto vodstvenega položaja. Glede na usposabljanje v zvezi z vodenjem so najslabše ocenjeni tisti, ki so imeli manj kot 5 ur, najboljše tisti z več kot 15 ur usposabljanja. Ugotovimo lahko tudi, da so ocene vodenja najboljše v tistih skupinah, kjer je zelo malo ali zelo veliko podrejenih sodelavcev, ter da statistično značilnih razlik med skupinami vodij, oblikovanimi glede na tedensko število ur vodenja izven službe, pri opazovani populaciji ni zaznati.

Vloga in naloge asistentskega osebja pri organizaciji in izvedbi sestankov

UDK: 061.3.008 : 007

Tatjana Kozjek

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

tatjana.kozjek@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

V vsakdanjem poslovnem življenju si ne moremo zamisliti uspešnega dela in življenja brez medsebojnega dogovarjanja in sodelovanja. Probleme in vprašanja je zaradi njihovega obsega in zahtevnosti, treba reševati v širšem krogu ljudi, saj se na ta način lahko misli, predloge, mnenja dopolnijo. Prav zaradi kompleksnosti sestankov pa jih je treba skrbno organizirati in izvajati.

Prispevek prikazuje vlogo in naloge asistentskega osebja pri organizaciji in izvedbi delovnih sestankov. Asistentsko osebje mora namreč poskrbeti za njihovo organizacijsko ter tehnično pripravo. Med sestanki skrbi za nemoten potek, morebitno zapisovanje in je pomoč predsedujočemu. Po sestankih pa uredi gradivo in predsedujočega opozarja na preverjanje izvedbe zadolženih aktivnosti udeležencev.

Ključne besede: poslovanje, organizacija, upravljanje s človeškimi viri

1. Uvod

Sestanki so najpogostejša in nujna oblika komuniciranja v organizacijah ter so pomembno sredstvo obveščanja in odločanja. Dajejo široke možnosti za vključevanje posameznikov in s tem možnost, da vsak svobodno izraža svoja stališča, mnenja... Srečujejo se ljudje različnih strok in pogledov, skupaj razpravljajo o določenem vprašanju, o možnih rešitvah problemov, omogočen je takojšnji ukrep prisotnih na različna mnenja ter predolge razprave, lahko pa tudi odločajo; ljudje v složnem delovanju namreč dosežejo mnogo več kot en človek.

Tatjana Kozjek
**Vloga in naloge asistentskega osebja pri
organizaciji in izvedbi sestankov**

Da bi sestanki dosegli namen in zastavljene cilje, jih je treba skrbno načrtovati, organizirati, usmerjati in izvesti. Pri organizaciji in izvedbi sodeluje večja skupina ljudi: predsedujoči sestanka (lahko tudi sklicatelj, prireditelj, vodja sestanka), strokovno osebje, udeleženci ter asistentsko osebje (lahko tudi administrativni delavci, kamor se v javni upravi uvrščajo naslednja delovna mesta: referent, administrator, administrativni ataše, sodelavec za protokolarna opravila, tajnica (ministra, generalnega sekretarja, državnega sekretarja, generalnega direktorja), poslovni sekretar. Vloga in naloge sodelujočih so različne.

Poznamo več vrst sestankov (podrobneje so prikazane v nadaljevanju – druga točka). V prispevku je prikazana le vloga, ki jo ima asistentsko osebje pri organizaciji in izvedbi delovnih sestankov, ne pa tudi sej. Seje se glede organizacije in izvedbe namreč nekoliko razlikujejo, saj udeleženci sklepe sprejemajo z glasovanjem.

2. Sestanki in njihov namen

Literatura navaja različne opredelitve pojma sestanek, npr. naslednje: sestanek je zbor dveh ali več ljudi, ki imajo skupne cilje in kjer je govorno komuniciranje temeljni način za doseganje teh ciljev (Haynes, 1988, str. 9 v: Možina et al., 2004, str. 206). Kafolova (1993, str. 6) navaja, da gre za sestajanje dveh ali več oseb z nalogo, da se pogovorijo o skupnih zadevah ali poslih z namenom, da določijo ukrepe, opredelijo strategijo ali sprejmejo odločitev. Goltnik Urnautova (2003, str. 72) pravi, da je sestanek učinkovita oblika sporazumevanja med več ljudmi, kjer v neposrednem stiku poteka oddajanje in sprejemanje sporočil ter da udeleženci delujejo učinkoviteje in uspešneje, kot bi delovali vsak zase. Rees in Porter (2003, str. 56) sestanek definirata kot lepilo, ki drži organizacijo skupaj. Možina in ostali (2004, str. 219–233) ga opredeljujejo kot bolj ali manj formalizirano in strukturirano delovno skupino, v kateri naj bi udeleženci skupaj, na bolj ali manj formaliziran način in bolj učinkovito ter uspešno kot vsak zase, dosegli bolj ali manj jasno opredeljene (zastavljene) cilje, bodisi takšne, ki so jim naloženi od zunaj, bodisi takšne, kakršni ustrezajo interesom udeležencev; dejavnosti sestankov so tako namerjene doseganju zastavljenih ciljev. Ivanko (2002, str. 43) pa pravi, da je sestanek tudi metoda ali oblika dela, ki omogoča razširjanje razprave in pridobivanje osebnih in skupinskih izkušenj, razvija in bogati vsakega udeleženca z novimi spoznanji ter jim s tem daje možnost za uspešnejše reševanje problemov.

Tatjana Kozjek

**Vloga in naloge asistentskega osebja pri
organizaciji in izvedbi sestankov**

Smoter sestanka je praviloma rezultanta interesov vseh tistih, ki lahko na sestanek bistveno vplivajo. To so predvsem: predsedujoči in udeleženci sestanka, lahko pa sodelujejo tudi drugi. Namenjen je komuniciranju, ne pa konkretnemu delu, ki ga udeleženci praviloma opravijo bolj učinkovito že prej ali pozneje – vsak zase v svojem okolju (Možina et al., 2004, str. 234–240). Smotri sestankov so različni. Hardingova (1990, str. 151) navaja naslednje: zbiranje oziroma posredovanje informacij; snovanje idej ali predlogov; sprožanje interesa in vključevanja; iskanje pomoči; podajanje informacij ali podatkov o poteku aktivnosti; usklajevanje aktivnosti; širjenje govoric. Ni dovolj, da se smotre le postavi, treba jih je tudi doseči – govori se o t.i. strategiji sestanka, ki obsega dejavnosti za doseganje ciljev, to so: vsebina in usmeritve sestanka; urejenost za doseganje ciljev z delitvijo dela, pristojnosti in odgovornosti med udeleženci; potek (proces) sestanka ter sredstva za doseganje ciljev; čas; prizadevnost udeležencev; informacije in znanje; stroški sestanka (Možina et al., 2004, str. 206).

Obstajajo različne klasifikacije sestankov, v javni upravi je najpomembnejša delitev sestankov na formalne in neformalne. Formalni so sestanki organov, kjer so potrebni kvorum, vabilo, zapisnik, opredeljen način glasovanja, morda celo poslovnik. Čim višje je posamezen organ v oblastni ali upravni strukturi, tem bolj formalizirano je njegovo delovanje. Neformalni sestanki pa so krajša srečanja različnih oseb, ki imajo skupen interes, da se o nečem pogovorijo. Praviloma za neformalni sestanek ni vabil niti zapisnika (Brejc, 2002, str. 99).

Sestankov je več vrst, delimo jih z različnih gledišč na (v Lorbar, Stare, 1998, str. 13):

- formativne, na katerih udeleženci z glasovanjem odločajo o zadevah, ki so na dnevnem redu;
- strokovne in posvetovalne, katerih rezultat je navadno strokovno stališče, neobvezno mnenje ali predlog;
- delovne, na katerih urejajo sprotne zadeve, ki se nanašajo na delo, določajo kratkoročne delovne načrte in razdeljujejo delovne naloge;
- informativne (npr. tiskovne konference), na katerih organizator sestanka obvešča udeležence o posameznih dogodkih, odločitvah, novostih.

V nadaljevanju sledi prikaz vsebinske in strokovno-tehnične priprave formativnih in delovnih sestankov.

3. Organiziranje sestankov

Sestanki so pomemben del poslovne dejavnosti, zato jih je treba skrbno načrtovati, organizirati, usmerjati in nadzorovati. Pomenijo stroške in nam jemljejo čas (Goltnik Urnaut, 2003, str. 73).

Za organizacijo sestanka je pomemben tudi izbor predsedujočega in asistentskega osebja. Predsedujoči mora dobro poznati tematiko, znati mora usmerjati potek srečanja in imeti mora avtoriteto za vodenje sestanka. Predsedujočega podpira asistentsko osebje, katerega naloga je priprava sestanka in vseh potrebnih materialov ter tehnična podpora pri vodenju sestanka (prirejeno po Potocki, 1994, str. 472–473).

Ker je dober sestanek namenjen komuniciranju udeležencev na osnovi poprej pripravljenega dela, je normalno, da tako udeleženci kot predsedujoči in asistentsko osebje porabijo za pripravlanje običajno več časa, kot naj bi časovno trajal sestanek. Slabo pripravljene sestanki ne uspevajo, udeleženci so nezadovoljni, predsedujočega pa se prime neugoden sloves, ki doseže tudi ljudi zunaj organizacije (Možina et al., 2004, str. 233).

Rae-jeva (1994, str. 21) navaja spodaj navedeni seznam vprašanj, na katera je treba odgovoriti pred odločitvijo za organizacijo sestanka.

- Kakšen je namen sestanka?
- Ali potrebujemo sestanek, da nekaj dosežemo?
- Katera vrsta sestanka je primerna?
- Katere možnosti obstajajo?
- Katera možnost je najbolj učinkovita?
- Če se pokaže, da je najučinkovitejša možnost sestanek, se vprašamo zakaj?
- Kdaj bo sestanek potekal (datum, čas)?
- Kje se bo sestanek odvijal (v organizaciji, v moji pisarni, v pisarni nekoga drugega,...)?
- Katera oblika sestanka je najprimernejša?
- Kako dolgo sme sestanek trajati, da bodo stroški še primerni?
- Kdo in zakaj se bo sestanka udeležil?
- Kako bo sestanek potekal?
- In končno zopet, ali je sestanek res potreben?

Učinkovit sestanek pripravljajo brez izjeme prav vsi sodelujoči: predsedujoči (vodja sestanka), asistentsko osebje, udeleženci sestanka in strokovni

Tatjana Kozjek

**Vloga in naloge asistentskega osebja pri
organizaciji in izvedbi sestankov**

sodelavci. Delovanje sestanka vodi predsedujoči, delo opravijo udeleženci, oboje podpirajo strokovni sodelavci, za učinkovit potek pa skrbi asistentsko osebje. Uspešen sestanek je kot vrh ledene gore – vidni so izidi sestanka, ne vidi pa se poprej opravljenega dela – priprav in proučevanja gradiva, tehtanja in posvetovanja, načrtovanja in dogovarjanja (Možina et al., 2004, str. 240–244).

Temeljne priprave na sestanek naj bi obsegale opredelitev ciljev sestanka in snovanje delovnega sporeda za doseganje teh ciljev; izbiranje udeležencev; določitev kraja sestanka; zagotovitev prostora in okrepčil; preverjanje, ali so razsvetljava, prezračevanje, akustika in temperatura v prostoru primerni; določitev opreme – sedežev, miz (Možina et al., 2004, str. 234). S pravočasnim obveščanjem pa je potrebno zagotoviti tudi udeležbo na sestanku (Valentinčič, 1978, str. 43).

Vsebinska priprava sestanka je ključnega pomena. Ko se določi cilj, to je, kaj se želi s sestankom doseči, je treba zbrati in pripraviti gradiva za udeležence, po potrebi se je treba posvetovati s predlagatelji točk in oblikovati osnutek dnevnega reda. Če gre za postopkovno zapleten sestanek, se predsedujočemu pripravi načrt sestanka, ki naj bi vseboval vsa nujna vezna in proceduralna besedila (Brejc, 2002, str. 99). V priprave je treba vključiti tudi strokovne sodelavce ter se z njimi dogovoriti glede ciljev, vsebine in metode dela, kajti če v pripravo gradiva in v obravnavo niso vključeni tisti, ki temeljito poznajo določene zadeve, se lahko zgodi, da bo obravnava nestrokovna in enostranska, odločitve pa pomanjkljive (Valentinčič, 1978, str. 44).

Tehnična priprava sestanka pa vsebuje tehnično izdelavo gradiva; rezervacijo in pripravo prostora za sestanek; preverjanje čistosti prostora; pripravo tehničnih sredstev (mikrofon, ozvočenje, magnetofon, grafoskop,); zagotovitev prostora za odmor in osvežilnih napitkov; pripravo seznama prisotnih; pripravo kartonov za glasovanje; pripravo potrebnih obrazcev za predlagatelje sklepov; izobešanje zastave ter grba (Brejc, 2002, str. 100–103). Vprašati se je treba tudi koliko časa bo sestanek trajal. Najlažje je reči, da bo sestanek trajal, dokler bo treba, vendar vemo, da je to nemogoče (udeleženci ne morajo zbrano delati predolgo, imajo druge obveznosti). Za sestanke, ki trajajo predolgo (npr. cel dan) je zelo verjetno, da bodo težje dosegli učinkovite rezultate kot krajši sestanki, zato je bolje organizirati več krajših sestankov. Zavedati pa se moramo, da okoliščine, v katerih sestanek poteka, lahko vplivajo na samo dolžino sestanka. Upoštevati pa moramo tudi stroške (Rae, 1994, str. 23).

Med psihološka vprašanja pri pripravi sestankov sodijo: lastnosti udeležencev (ekstravertiranost, introvertiranost, inteligenca, agresivnost, kooperativnost); trenutno stanje udeležencev sestanka, ki vpliva na njihovo delo in način reagiranja (fiziološke posledice določene situacije v okolju, temperatura, vlaga, hrup, svetloba, utrujenost, dolgočasje); stališča udeležencev sestanka kot

sorazmerno trajanje dispozicije reagiranja; motivacija udeležencev; napake v mišljenju in razpravljanju (zaradi sugestij, imitacije, čustvenih dejavnikov, bojazljivosti, ravnodušnosti); napetosti in spopadi med udeleženci; odnos udeležencev do sprejetih sklepov (Pusić, 1993, str. 286 v: Brejc, 2002, str. 99–100). Kafolova (1993, str. 7–8) poleg že navedenega navaja tudi, da mora biti predsedujoči osebno pripravljen – razpolagati mora z vsemi informacijami, ki bi jih potreboval v zvezi s predlogi, predvideti mora možna vprašanja in pripraviti odgovore nanje, tako da lahko sestanek zanesljivo vodi. Seznaniti se mora z udeleženci – s tem kdo in kakšni so, tako da bo pripravljen na njihove odgovore in način reagiranja. Skratka, vedeti mora, kaj od njih pričakuje.

4. Naloge asistentskega osebja

Naloge, ki jih mora asistentsko osebje izvajati, so različne npr. priprava in organizacija sestankov; strokovna in administrativna pomoč pri pripravi gradiv in drugih potrebnih informacij; pisanje zapisnikov; sodelovanje pri izvajanju operativne kadrovske dejavnosti (razpisi, pogodbe o zaposlitvi, podjemne pogodbe, avtorske pogodbe, sklepi, odločbe); spremljanje zakonodaje; skrb za realizacijo sprejetih odločitev s spremljanjem izvajanja; sestavljanje različnih poročil; sodelovanje pri pripravi splošnih aktov, pogodb; vodenje postopkov v zvezi z imenovanji, volitvami, z napredovanji zaposlenih, z javnimi naročili; naročanje pisarniškega materiala; organizacija prevozov; drugo (Zveza klubov tajnic Slovenije, 2004, str. 9).

Brejc in Lorbar (prirejeno po Brejc, Lorbar, 1986, str. 25) navajata, da je asistentsko osebje odgovorno predvsem za organizacijsko plat sestanka. Ni dolžno le zagotoviti organizacijsko-tehničnih sredstev, ampak mora prispevati svoj delež tudi k zagotavljanju uspeha sestanka.

4.1 Naloge, ki jih mora asistentsko osebje opraviti pred sestankom

Pred sestankom asistentsko osebje skupaj s predsedujočim določi potek in dolžino trajanja sestanka; pripravi dnevni red in zbere potrebno gradivo (prirejeno po Rae, 1994, str. 21). Kasneje rezervira datum in prostor, v katerem bo sestanek potekal; odpošlje vabila skupaj z dnevnim redom in vsem gradivom; priskrbi osvežilne pijače in poskrbi za postrežbo toplih napitkov; rezervira

Tatjana Kozjek

**Vloga in naloge asistentskega osebja pri
organizaciji in izvedbi sestankov**

parkirne prostore, v primeru, da so udeleženci sestanka iz drugih organizacij; pripravi potrebne avdiovizualne pripomočke; zabeleži opravičila o odsotnosti; zbere dodatno gradivo, podatke, informacije ter poročila, ki bi bili med sestankom še lahko potrebni; naredi imenske kartice, v primeru, da se udeleženci sestanka med seboj ne poznajo (Harding, 1990, str. 153). Poleg navedenega opravlja morebitne rezervacije hotelov in prevoznih sredstev ter svetuje glede parkiranja (Možina et al., 2004, str. 245).

Snovanje dnevnega reda je najpomembnejši del priprav na sestanek, je namreč vodnik in obveza za vse udeležence. Dnevni red, ki je slabo zasnovan in dnevni red, ki se na sestanku nedosledno izvaja, neugodno vplivata na učinkovitost in uspešnost sestanka (Možina et al., 2004, str. 235). Običajno se prične z opravičili in potrditvijo zapisnika predhodnega sestanka, nadaljuje s tekočimi zadevami in z drugimi točno opredeljenimi temami in konča z dogovorom za naslednji sestanek (Kafol, 1993, str. 16). V praksi pomeni dnevni red dokument, ki predstavlja časovni raspored oziroma program dela obravnavanih tem. Treba ga je poslati vsem udeležencem z namenom, da se pripravijo na obravnavane teme (Harding, 1990, str. 157).

Skupina, ki se sestaja, mora obravnavati vse zadeve, ki jih obsega dnevni red, ni pa ji treba obravnavati ničesar, česar ta ne obsega. Doslednost glede časa je mogoče uresničiti, če se sestanki začnejo in končujejo ob napovedanem času, obravnavanim zadevam kaže odmerjati čas po pomembnosti in obsežnosti; prvi pogoji so načrtovanje vnaprej, snovanje za naslednje sestanke in obravnavanje zadev znotraj odmerjenega časa. (Tropman, 1996, str. 17–24 v: Možina et al., 2004, str. 235)

Udeležence se na sestanek povabi z vabilom. Nujne sestavine vabila so: datum sestanka, ura začetka in zaključka; kraj sestanka (po potrebi tudi načrt, kako se pride do tja); seznam udeležencev; dnevni red; gradivo za posamezne točke ali vsebina ter njen namen in časovna opredelitev (Goltnik Urnaut, 2003, str. 74).

Valentinčič (Valentinčič, 1978, str. 45) poleg omenjenega navaja, da mora biti vabilo poslano v razumnem roku – običajno od sedem do štirinajst dni pred sestankom. Prepozna dostava namreč omejuje priprave, prezgodnja pa gre v pozabo (Možina et al., 2004, str. 238). Dobro gradivo, ki je udeležencem pravočasno poslano, vpliva na zrelost in jedratost celotne obravnave, uvodna razlaga je lahko krajša, razprava pa se omejuje le na bistveno.

Lorbar in Stare (prirejeno po Lorbar, Stare, 1998, str. 23) navajata spodaj zapisani kontrolni seznam, ki ga je treba upoštevati pri pripravi sestankov.

- Datum in ura začetka sestanka ter morebitne kasnejše spremembe.

Tatjana Kozjek

**Vloga in naloge asistentskega osebja pri
organizaciji in izvedbi sestankov**

- Imena, priimki in funkcije povabljenih; podatki o tem, ali so povabljeni potrdili udeležbo oziroma opravičili odsotnost.
- Ali je gradivo za sestanek pripravljeno za vse točke dnevnega reda in predloženo v formalno pravilni obliki?
- Ali je gradivo razmnoženo v določenem številu izvodov?
- Ali je gradivo pravočasno odposlano povabljenim?
- Ali so za udeležence iz oddaljenih krajev rezervirane hotelske sobe?
- Ali je vse pripravljeno za izplačilo potnih stroškov, če gre za sestanke, za katere je treba stroške plačati?
- Ali sta vratar (sprejemna pisarna) in telefonist obveščena o začetku in kraju sestanka (sobi, dvorani) ter o vseh povabljenih (ali imata seznam)?
- Ali je prostor, v katerem bo sestanek potekal rezerviran, čist, prezračen, ogret?
- Ali je pripravljenih dovolj stolov, tudi rezervnih, in napisov na mizi z imeni udeležencev?
- Ali so za vsakega udeleženca pripravljene vsaj osnovne pisalne potrebščine (blok, pisalo)?
- Ali nameravamo udeležencem dati na mizo še kakšne informacije o naši organizaciji (organu, zavodu, podjetju) ali promocijsko gradivo?
- Ali so v sobi (dvorani), kjer bo sestanek potekal, pripravljene pripomočki za učinkovitejšo in razumljivejšo razlago vsebine (diaprojektor, grafoskop, računalniški prikazovalnik, filmski projektor, platno, tabla, pisala za tablo, električni priključki)?
- Ali je pripravljen prostor za kadilce (če je potreben)?
- Ali je poskrbljeno za postrežbo kave, vode, sokov ...?
- Ali je poskrbljeno za kosilo in za prevoz gostov, če je restavracija oddaljena?
- Ali imajo udeleženci hiter dostop do telefona?
- Ali je za predsedujočega (vodjo sestanka) pripravljen opomnik za vodenje (t. i. sinopsis)?
- Ali so povabljeni predstavniki medijev (novinarji), če je sestanek take narave, da utegnejo rezultati zanimati javnost?
- Ali je določeno, kdo bo zapisnikar sestanka?
- Če so na sestanek povabljeni tujci, ali so zanje pripravljene razumljivi načrti mesta, na katerih so označene tudi znamenitosti?
- Drugo.

Tatjana Kozjek

**Vloga in naloge asistentskega osebja pri
organizaciji in izvedbi sestankov**

Na dan sestanka je treba preveriti sobo, v kateri bo sestanek potekal (ogrevanje, prezračevanje, svetloba, sedeži); rezervacijo parkirnih prostorov; ali so osvežilne in tople pijače pripravljene in poskrbeti, da bodo postrežene pravočasno; obvestiti sprejemno pisarno, v primeru, ko so udeleženci zunanj in telefonista, da se udeležence med sestankom ne moti s telefonskimi klici; narediti seznam prisotnih ter sedežni red in razporediti imenske kartice; pripraviti bloke, papir, pisala, pepelnike (v primeru, da je kajenje dovoljeno), kozarce, dodatne kopije dnevnega reda in drugega potrebnega gradiva, predsedujočo končno verzijo dnevnega reda; dodatno gradivo, podatke, poročila ki bi bili na sestanku še lahko potrebni; pred vhomom v sobo obesiti oziroma na vrata pritrditi obvestilo, da sestanka ni dovoljeno motiti (Harding, 1990, str. 154).

Kraj sestanka naj bo približno enako dostopen za vse udeležence, ki so lahko iz ene ali več organizacij. Če je sestanek v organizaciji, je dostop za sodelavce običajno lažji, na voljo pa je tudi obstoječa infrastruktura, vendar pa udeležence vselej motijo z nujnimi zadevami, zato je izvajanje v organizaciji primerno za krajše, operativne sestanke. Sestanek zunaj organizacije prinaša višje stroške, udeleženci izgubijo več časa, ni tudi običajne infrastrukture, zato pa so udeleženci nemoteni. Prostor mora biti povsem miren, primerno osvetljen, ogrevan ali hlajen, brez prepaha in dovolj akustičen. Za udeležence morajo biti na voljo primerni sedeži, predvsem je pomembno, da so ergonomsko oblikovani, vendar ne razkošni (v slednjih začne boleti hrbet že po uri ali dveh), tudi stoli na kolescih in z nastavljivo višino sedeža ter naklonom naslonjala utrujajo mnogo manj. Postavljene morajo biti tudi mize, saj drugače udeleženci ne morejo uporabljati gradiva in pisati. Pomemben je razpored udeležencev sestanka za mizo ali v prostoru. Priporočljivo je, da predsedujoči skupaj z asistentskim osebjem zasnuje in uveljavi sedežni red (Goltnik Urnaut, 2003, str. 73).

V velikih prostorih se poskrbi tudi za ozvočenje, večkrat je primerna uporaba miniaturnih brezžičnih mikrofонов, saj omogoča gibljivost govorca. Pomembni so tudi dostopnost in bližina toaletnih prostorov, prostor za kadike ter prostor za osvežilne napitke in prigrizke (prirejeno po Goltnik Urnaut, 2003, str. 73).

Predvideti in rezervirati je treba parkirna mesta za udeležence in jih vnaprej napotiti tja (Možina et al., 2004, str. 238–239).

4.2 Naloge, ki jih mora asistentsko osebje opraviti med sestankom

Med sestankom zadolženi opozarja predsedujočega na časovne omejitve; zbrano posluša; piše bistvene povzetke razprav in vse sklepe; kjer gre za volitve – zapiše točne številke; zagotovi, da se udeleženci podpišejo na seznam prisotnih; zapiše dogovorjene spremembe dnevnega reda; poišče morebitno dodatno gradivo, ki ga zahteva vodja sestanka; oglašča se na nujne telefonske klice; pomaga pri postrežbi osvežitv (Harding, 1990, str. 154).

Poleg navedenega skrbi za nemoten potek sestanka tako, da varuje udeležence pred motečimi vplivi, sprejema zanje sporočila in posreduje njihova (vsem pomaga kot začasno asistentsko osebje); skrbi za prostor (urejenost, ogrevanje in hlajenje, prezračevanje in čiščenje) in za brezhibno opremo; ob obsežnih sestankih in zborovanjih posebej pazi na udeležence z zdravstvenimi težavami; zna priklicati hitro zdravniško pomoč; pomaga pri obvladovanju težav; ves čas ima pri roki potrebno dokumentacijo; ve za imena in položaje, naslove in telefonske številke vseh udeležencev; oskrbi predsedujočega s sedežnim redom in imeni ter ga opozori na posebne priložnosti, kot so osebni prazniki, dosežki udeležencev, pomembni gostje; pazi na časovni potek, na odmore in čas za oblikovanje sklepov; zapisuje, kaj je predsedujoči obljubil udeležencem (za kasnejše dogovore, gradivo, podporo); skrbi za postopke in pravila; pozna predpise in pravila; obzirno spodbudi predsedujočega, naj konča sestanek; prosi za zaključna pojasnila (za boljše razumevanje dogovorov in sklepov); izpolnjuje naloge s sestanka; pomaga vodji pri pripravi zapisa (Možina et al., 2004, str. 245–258).

4.3 Naloge, ki jih mora asistentsko osebje opraviti po sestanku

Po sestanku asistentsko osebje pospremi goste iz stavbe; odstrani obvestilo o sestanku; obvesti telefoniste in sprejemno pisarno, da je sestanek končan; zagotovi, da se pospravi prostor; uniči in zavrže odvečno gradivo in papirje; pripravi zapisnik; odda zapisnik predsedujočemu sestanka v pregled; pripravi končno verzijo in kopije zapisnika; shrani dnevni red, gradivo, zapisnik ter drugo dokumentacijo v varen prostor za naslednji sestanek; pripravi zahvalna pisma; v svoj in vodjev dnevnik (koledar) vpiše pomembne datume, vključno z datumom naslednjega sestanka; pripravi dnevni red naslednjega sestanka; opozori predsedujočega, naj preveri ali so udeleženci uresničili naloge in aktivnosti, za katere so bili zadolženi (Harding, 1990, str. 154).

5. Zaključek

Sestanki so nepogrešljiv način komuniciranja v organizacijah. Osnovni razlog za sestajanje je, da se udeleženci pogovorijo o skupnih zadevah ali zadevi in, če je treba, sprejmejo odločitev o ukrepih. Za učinkovitost in uspešnost sestankov je pomembno sodelovanje vseh. Še tako dobro zamišljeni sestanki namreč nimajo pravega uspeha, če sodelujoči niso izvedli vseh potrebnih priprav. Uspešnost izvedbe je odvisna tako od drobnih malenkosti kot od velikih zadev. Pri pripravi in izvedbi sestankov pomembno vlogo nosi tudi asistentsko osebje, ki skrbi za učinkovito organizacijo in nemoten potek.

Naloge, ki jih asistentsko osebje opravlja, lahko razdelimo v tri večje sklope in sicer na naloge, ki jih je treba izvesti pred sestankom (tako tiste, ki jih je treba izvesti že več dni prej kot tiste, ki se jih izvede na dan samega sestanka), naloge, ki se jih izvaja med sestankom in naloge, ki jih je treba izvesti po sestanku. Pred sestankom mora asistentsko osebje skupaj s predsedujočim narediti dnevni red in poskrbeti za gradivo; rezervirati datum, prostor, parkirišča; odposlati vabila; preveriti udeležbo; poskrbeti za postrežbo; pripraviti avdiovizualne pripomočke; obvestiti telefoniste in sprejemno pisarno. Med sestankom opozarja predsedujočega na časovne omejitve; zbrano posluša in priskrbi morebitno dodatno gradivo; skrbi za zapisovanje in postrežbo; zagotovi, da se udeleženci podpišejo na seznam prisotnih; oglašča se na nujne telefonske klice. Po sestanku poskrbi za čiščenje; uniči in zavrže odvečno gradivo; pripravi zapisnik; shrani gradivo in zapisnik; pripravi vse potrebno za naslednji sestanek; preverja in opozarja zadolžene za izvedbo aktivnosti.

Zaključimo lahko, da sama organizacija sestankov vzame veliko časa, zavedati pa se je treba, da samo dobro organizirani in izvedeni sestanki dosežejo uspeh in so v zadovoljstvo vseh sodelujočih – tako predsedujočega sestanka, strokovnega in asistentskega osebja kot tudi udeležencev.

Mag. Tatjana Kozjek je od leta 2004, kot asistentka za organizacijsko-kadrovsko področje, zaposlena na Fakulteti za upravo, kjer sodeluje pri pripravi in izvedbi vaj, izvajanju projektov s področja organizacije javnega sektorja ter vodenju seminarjev za javne uslužbenke. Diplomirala je septembra 2003 na Fakulteti za organizacijske vede v Kranju, kjer se je oktobra istega leta se je vpisala na podiplomski študijski program Managementa informacijskih sistemov - smer Analiza in načrtovanje informacijskih sistemov ter oktobra 2005 magistrirala.

Tatjana Kozjek
**Vloga in naloge asistentskega osebja pri
organizaciji in izvedbi sestankov**

Literatura in viri

- Brejc, M. (2002): »Ljudje in organizacija v javni upravi«, Univerza v Ljubljani. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Brejc, M., Lorbar, M. (1986): »Priročnik za poslovne sekretarje«, Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- Goltnik Urnaut, A. (2003): »Poslovno komuniciranje. Interno gradivo za študente programa Komerzialist«, Višja strokovna šola, Slovenj Gradec.
- Harding, H. (1990): »Secretarial Procedures. Theory and applications«, Second Edition, Glasgow Caledonian University, Glasgow.
- Ivanko, Š. (2002): »Upravni praktikum I«, Univerza v Ljubljani. Visoka upravna šola, Ljubljana
- Kafol, L. (1993): »Kratek priročnik za učinkovito vodenje sestankov«, Samoza-ložba, Ljubljana.
- Lorbar, M., Stare, J. (1998): »Upravno poslovanje 2«, Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- Možina, S. Tavčar, M., Zupan, N., Kneževič, A. N. (2004): »Poslovno komuni-ciranje. Evropske razsežnosti«, 2. dopolnjena izdaja, Obzorja, založništvo in izobraževanje, Maribor.
- Potocki, A. (1994): »Sestanki kot instrument inovativno participativnega vode-nja«, Organizacija in kadri, letnik 27, številka 5, str. 467–476.
- Rae, L. (1994): »Should We Have a Meeting?« Executive Development, letnik 7, številka 4, str. 21–23, http://nuk_web.nuk.uni-lj.si_2079_Insight_ViewContentServlet_Filename=published_emeraldfulltextarticle_pdf_0630070407, 27. 06. 2006.
- Rees, W. D., Porter, C. (2003): »Chairing – developing a key skill«, Industrial and Commercial Training, letnik 35, štev. 2, str. 56–59, http://nuk_web.nuk.uni-lj.si_2079_Insight_ViewContentServlet_Filename=published_emeraldfulltextarticle_pdf_0370350202, 27. 06. 2006.
- Valentinčič, J. (1978): »Kako vodimo sestanke«, Dopolna delavska univerza Univerzum, Ljubljana.
- Zveza klubov tajnic Slovenije (2004): »Kodeks etike tajnic in poslovnih sekre-tarjev Slovenije«, Grafika 2000, Ljubljana, <http://zveza-tajnic.si>, 15. 03. 2006.

SUMMARY

The role and tasks of assistant personnel in the organization and execution of meetings

Meetings are the most frequent and the most necessary form of communication within organizations since people can achieve much more by harmoniously cooperating with each other than by working alone. In meetings, people of various professions meet to solve various, mostly organisational, problems. For the meetings to serve their purposes and achieve their goals, it is necessary to carefully plan, organize, direct and execute them. Organisation of meetings usually involves a larger group of people, among them also assistant personnel. The paper presents the role and tasks of assistant personnel in the organization and execution of meetings.

A meeting is communication based on previously prepared work; therefore, twice to three times more time than the duration of the meeting is necessary for the preparation (excluding the preparation of materials) by the participants whereas the chair and the assistant personnel use even three to five times more time. An efficient meeting is prepared by the chair and the participants of the meeting, assistants and expert co-workers (Možina et al., 2004, pp. 233–244). The preparation of materials and their handling have to involve also fellow workers with good knowledge of specific matters otherwise the management of the meeting can be unprofessional and unilateral and the decisions deficient (Valentinčič, 1978, p. 44). The ethical code of secretaries and administrative assistants of Slovenia also requires that the materials be immaculate (Slovene Association of Clubs of Secretaries and Administrative Assistants 2004, p. 9).

In preparation and execution of meetings, major responsibility for efficiency of the organization is borne by the assistants. Tasks performed by the assistants can be divided into three larger groups i.e. the tasks to be performed before the meeting (several days before and on the day of the meeting), the tasks performed during the meeting and the tasks to be performed after the meeting.

Before the meeting, the assistants (together with the chair) prepare the agenda and materials, reserve the date and parking lots, provide for refreshments, audiovisual aids and name plates, put down excuses of absence as well as collect additional materials (Harding, 1990, p. 153). In addition, the assistants take care of necessary hotel reservations and

Tatjana Kozjek

**Vloga in naloge asistentskega osebja pri
organizaciji in izvedbi sestankov**

rentals as well as give advice concerning parking possibilities (Možina et al., 2004, p. 245).

On the day of the meeting, the assistant personnel check the meeting room (the heating, ventilation, light, number of seats), make sure the catering is timely, remind the admissions office and telephone operators, make a list of people present, prepare the seating order and the chair's final version of the agenda, provide for glasses, writing pads, paper, pens, ash-trays (in case smoking is permitted), additional copies of the materials and equip the door with the please-do-not-disturb sign (Harding, 1990, p. 154).

During the meeting, the assistant personnel read the agenda, call attention to time restrictions, listen attentively, keep minutes, make sure that the participants sign the list of people present at the meeting, find the materials required, take urgent phone calls and help with the service (Harding, 1990, p. 154). In addition, the assistants see that the meeting proceeds undisturbed by shielding participants from disturbing influences, take messages and pass them on, take care of the meeting room (tidiness, heating and air conditioning, ventilation and cleaning) and make sure the equipment is flawless, take care of participants with health problems, tactfully help with trouble-shooting (for the participants not to take the leadership, not to arouse hostility, not to bring shame upon the chair). The assistant personnel is the mind, the memory and the right hand of the chair of the meeting (they have the documentation needed at all times, know the names and positions, addresses and phone numbers of all participants, call attention to special occasions such as birthdays, personal achievements, important guests), are mindful of breaks and the time for decision-making, take care that procedures and rules are observed, help to end the meeting punctually and to clarify the decisions made, participate in their execution and monitoring, help to realize the tasks, fulfill the assignments originating from the meeting, do not exceed the chair nor do criticize others (Možina et al., 2004, pp. 245–258).

After the meeting, the assistant personnel accompany guests from the building, remove the note from the door, notify the telephone operators and the admissions office, make sure that the meeting room is cleaned, destroy and discard redundant materials and papers, prepare the minutes, submit the minutes to the chair of the meeting for examination and prepare the final version and its copies, put the agenda, materials, minutes in the rest of the documentation for safekeeping, prepare letters

Tatjana Kozjek
**Vloga in naloge asistentskega osebja pri
organizaciji in izvedbi sestankov**

of thanks, enter important dates into the calendar, open the file for the next meeting, prepare the agenda of the next meeting, call attention of the persons in charge to the execution of the activities agreed upon, together with the chair check whether the participants have performed activities which they have been charged with (Harding, 1990, p. 154).

Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke v upravnem postopku

UDK: 342.34 : 35.077.3

Iztok Rakar

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
iztok.rakar@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Odločanje v upravnem postopku sicer pomeni oblastno obliko delovanja, vendar to ne pomeni, da mora biti tako delovanje tudi avtoritarno. Upravni postopek mora biti namreč v sodobni demokratični državi oblikovan in izvajan tako, da se ne kršijo temeljne ustavne vrednote, pri čemer je ena od najpomembnejših človekovo dostojanstvo. Po našem mnenju je človekovo dostojanstvo v upravnem postopku primarno zavarovano z možnostjo posameznika, da sodeluje v postopku odločanja o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih koristih. Dana mu mora biti možnost, da se udeležuje postopka ugotavljanja dejstev, pomembnih za odločitev, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločitev in izpodbija ugotovitve in navedbe organa in nasprotnih strank ter drugih udeležencev postopka (načelo zaslišanja stranke). Na ta način se posameznik v postopku obravnava kot subjekt in ne kot objekt, s čimer je na primarni ravni zavarovano njegovo dostojanstvo. Glede na to menimo, da je varstvo človekovega dostojanstva eden od glavnih ustavnopravnih temeljev načela zaslišanja stranke v upravnem postopku, zato se je treba v primeru kršitve le-tega sklicevati tudi na kršitev človekove pravice do dostojanstva. V prispevku je poleg primerjalnih ustavnopravnih podlag načela zaslišanja stranke v upravnem postopku podrobneje prikazana zakonska konkretizacija tega ustavnega temelja v slovenskem in nemškem pravu ter v pravu EU.

Ključne besede: pravo, ustavno pravo, upravni postopek, stranke

1. Uvod

V upravnem postopku gre za reševanje nasprotja med posamičnim in javnim interesom, ki ga mora organ s svojo odločitvijo razrešiti. Čeprav gre v tem primeru za obliko oblastnega delovanja, to ne pomeni, da mora biti tako delovanje tudi avtoritarno. Upravni postopek mora biti v sodobni demokratični državi namreč oblikovan in izvajan tako, da se ne kršijo temeljne ustavne vrednote. Ena izmed

Iztok Rakar

Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke v upravnem postopku

teh je nedvomno človekovo dostojanstvo. Izhodiščna teza prispevka je, da varstvo človekovega dostojanstva predstavlja enega od glavnih ustavnopravnih temeljev načela zaslišanja stranke v upravnem postopku.

2. Upravni postopek kot klasičen primer oblastnega razmerja med državo in posameznikom

V upravnem postopku se odloča o upravnih zadevah, ki jih je s formalnega zornega kota mogoče opredeliti kot odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava. Z materialnega zornega kota pa je opredelitev nekoliko težja, saj gre za vprašanje vsebine realnega družbenega razmerja, ki se v abstraktni upravni normi opredeli kot upravna zadeva. S tega zornega kota se upravna zadeva kaže kot obstoječe ali predvidljivo nasprotje med posamičnim in javnim interesom, ki ga mora organ s svojo odločitvijo razrešiti.¹ Odločanje v upravnem postopku se praviloma konča z izdajo odločbe kot enostranskega oblastnega pravnega akta, ki ga organ izda v okviru izvajanja oblastne funkcije brez pogajanja s stranko kot nadrejeni subjekt.² Gre torej za klasičen primer oblastnega razmerja med posameznikom³ in državo, ki ga je v sodobnih demokratičnih državah treba postaviti v ustavnopravni okvir. To predvsem pomeni, da tako razmerje ni avtoritarno v smislu samovolje in ignorantskega odnosa države do posameznika. Končno odločitev res sprejme državni organ samostojno in v tej fazi ni mogoče govoriti o enakopravnem položaju obeh strani, vendar je to zgolj ena od faz pravno urejenega postopka ene od oblik delovanja države. Upravni postopek kot celota mora biti urejen tako, da se zagotavlja spoštovanje temeljnih ustavnih vrednot, ki se nanašajo na razmerje med državo in posameznikom – ena izmed njih je nedvomno človekovo dostojanstvo.⁴

¹ Trpin v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 39.

² Kovač v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 571.

³ Dostojanstvo se veže na človeka (glej Jarass v Jarass in Pieroth, 2004, str. 44-45, r. št. 5-6 in Šturm v Šturm, 2002, str. 364, r. št. 7-8). Človek je s stališča prava lahko nosilec pravic in obveznosti, torej pravni subjekt (fizična oseba). Sposobnost biti stranka v upravnem postopku se veže predvsem na pravno sposobnost, lastnost stranke v konkretnem upravnem postopku pa ima subjekt, ki je lahko nosilec pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku (Mužina v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 180-184). V tem prispevku bomo zaradi osredotočenosti na človekovo dostojanstvo za človeka, ki ima lastnost stranke v upravnem postopku ali enake pravice kot le-ta, uporabljali izraz posameznik, razen kadar bo govora o konkretni zakonski ureditvi procesnih institutov (primerjaj Pavčnik, 2001, str. 99 sl. in Toporišič et al., 2003, str. 1172).

⁴ Več o funkcijah procesnega prava in pomenu procesnih pravic glej v Allan (1998), Ponce, 2004, str. 2-3, Nehl, 1999, str. 20-26, Kerševan, 2004, str. 2-3 in Kanska, 2004, str. 323.

3. Ustavnopravni temelji upravnega postopka

3.1 Uvod

Upravni organi so pri svojem delovanju vezani na ustavo in zakon. Ustavne vrednote, ki so v ustavi med drugim izražene tudi v obliki ustavnih načel, so v zakonodaji, ki ureja položaj in delovanje uprave, praviloma izrecno povzete (zakonska načela) in nadalje konkretizirane v obliki pravnih pravil in sankcij (pravnih sredstev), ki omogočajo njihovo uveljavitev v praksi.⁵ Ker se v upravnem postopku odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, se kot eno od osnovnih vprašanj pravne ureditve le-tega kaže v njegovi pravici, da pri tem sodeluje, torej da se udeležuje postopka ugotavljanja dejstev, pomembnih za odločitev, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločitev in izpodbija ugotovitve in navedbe organa in nasprotnih strank ter drugih udeležencev postopka (t.i. načelo zaslišanja stranke / *audiatur et altera pars*).⁶ Na ta način se posamezniku omogoči, da zavaruje svoje pravice, pojasni dejstva, na katerih temelji odločanje o zadevi, s čimer lahko vpliva na potek postopka in na sprejeto odločitev, ki naj bi bila zaradi tega materialnopravno pravilna in ne popolno presenečenje.⁷ Bistvo tega prispevka je ugotoviti, kateri so glavni ustavnopravni temelji načela zaslišanja stranke v upravnem postopku. Naša teza je, da je treba tudi v slovenskem ustavnopravnem sistemu kot temeljno ustavno podlago načela zaslišanja stranke šteti varstvo človekovega dostojanstva, s čimer razumemo zahtevo, da se posameznik ne obravnava kot objekt, ampak kot subjekt.⁸ V slednjem primeru se med državo in posameznikom vzpostavi posebno razmerje, ki ga Kerševan (2005, str. 8) imenuje »notranja kontradiktornost« in katerega bistvo je v tem, da kljub nadrejenosti organa omogoča soočenje uradne osebe z drugačnim videnjem posameznika o relevantnih vidikih dejanskega in pravnega stanja.⁹

⁵ Podrobneje o tem v Kerševan, 2001.

⁶ Jerovšek v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 86.

⁷ Allan, 1998, str. 515 in Bonk in Kallerhoff v Stelkens et al., 2001, str. 692-693, r. št. 16.

⁸ Gre za t.i. formulo objekta (Objektformel), ki jo je zaradi težavnosti pozitivne definicije človekovega dostojanstva razvila nemška ustavnopravna doktrina in povzela ustavnosodna praksa in ki izvira iz etičnega nauka Immanuela Kanta (Grundlegung der Metaphysik der Sitten). Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. Up-39/95 z dne 16. 1. 1997, Kerševan, 2004, str. 2, Tribe v Allan, 1998, str. 498 in Kanska, 2004, str. 302.

⁹ Seveda pa iz procesnih pravic, ki izhajajo iz načela zaslišanja stranke, ne izhaja dolžnost, da bi upravni organ odločitev sprejel v soglasju s stranko – kot že povedano upravni organ namreč odloči samostojno (glej npr. 120. člen Ustave Republike Slovenije, 2. člen zakona o državni upravi in 12. člen zakona o splošnem upravnem postopku) in enostransko ter je v tem oziru stranki nadrejen. Razlog za slednje je v varstvu javne koristi (Kovač v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 571, primerjaj Bonk in Schmitz v Stelkens et al., 2001, str. 446, r. št. 5 in Kanska, 2004, str. 232).

Iztok Rakar

Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke v upravnem postopku

3.2 Ustavnopravni temelji načela zaslišanja stranke v upravnem postopku

Slovenska teorija in ustavnosodna praksa kot glavna ustavnopravna temelja načela zaslišanja stranke navajata načelo demokratičnosti in načelo enakega varstva pravic, nemška teorija iz načela pravne države izpeljano zahtevo po poštenem postopku in varstvo človekovega dostojanstva, angleška¹⁰ teorija to načelo (oziroma pravico)¹¹ umešča v okvir načel pravičnosti (*natural justice*), ameriška teorija pa v okvir poštenega postopka (*procedural due process*).¹² Vsebina le-teh se med seboj tesno prepleta in povezuje.

3.2.1 Načelo demokratičnosti

V skladu z načelom demokratičnosti mora volja ljudstva vsebinsko določati in nadzorovati katerokoli izvrševanje državne oblasti.¹³ Gre torej za to, da ljudstvo kot nosilec oblasti z le-to konkretno razpolaga in jo izvršuje oziroma da učinkovito vpliva na njeno izvrševanje. Sodelovanje posameznika v upravnem postopku torej pomeni možnost vpliva na potek postopka in njegov rezultat (vsebino odločitve), torej izvajanje oblasti v konkretnem primeru, hkrati pa tudi obliko nadzora nad delovanjem upravnega organa. Ker se posameznik (tudi) na ta način seznanja z razlogi, na katerih bo temeljila odločitev, ima tudi legitimacijsko funkcijo, saj pripomore k večji sprejemljivosti odločitve.¹⁴

3.2.2 Načelo pravne države

Načelo pravne države je eno od splošnih temeljnih ustavnih načel, iz katerega so izvedena druga splošna ustavna načela, in sicer ne glede na to, ali so v

10 V prispevku bomo uporabljali izraz »angleško« v primerih, ko gre za teorijo, ki temelji na praksi angleških sodišč, ki so izoblikovala načela občega prava (*common law*). Podrobneje o pravnem in sodnem sistemu Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske v Bogdanor, 2003, str. 585 sl.

11 Terminologija ni dosledna, glej npr. Wade in Forsyth, 2004, str. 476.

12 Jerovšek v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 86, Jambrek v Šturm, 2002, str. 48, r. št. 19, Tesen, *ibid.*, str. 238-239, r. št. 1, odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. Up-17/95 z dne 4. 7. 1996, Stelkens v Stelkens *et al.*, 2001, str. 135, r. št. 30, Maurer, 2004, str. 485, r. št. 9, Wade in Forsyth, 2004, str. 476 sl., Craig in Tomkins, 2006, str. 44, Sullivan in Gunther, 2004, str. 629 sl. in Kanska, 2004, str. 301.

13 Jerovšek v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 9; enako Jambrek v Šturm, 2002, str. 48, r. št. 19.

14 V skladu s teorijo demokratične legitimacije gre v tem delu za stvarno-vsebinsko obliko demokratične legitimacije, ki je tesno povezana z organizacijsko-personalno (o tem Jambrek v Šturm, 2002, str. 48-50, primerjaj Allan, 1998, str. 498-499).

Iztok Rakar

**Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela
zaslišanja stranke v upravnem postopku**

ustavah izrecno napisana ali ne. Eno izmed teh načel je tudi načelo poštenega (*fair*) obravnavanja v postopkih pred sodišči in drugimi državnimi organi.¹⁵

Načelo poštenega obravnavanja je po Šturmovem mnenju (2002, str. 55) v slovenski ustavi izrecno urejeno s posebnimi ustavnimi določbami, ki se nanašajo na procesna in vsebinska varovala v kazenskem, upravnem in drugih postopkih pred državnimi organi oziroma drugimi nosilci javnih pooblastil.¹⁶ V ta okvir je nedvomno mogoče umestiti tudi načelo zaslišanja stranke v upravnem postopku.

V angleškem pravnem prostoru je načelo zaslišanja (*hear the other side*) eno od najbolj pomembnih načel pravičnosti (*natural justice*) kot dela načela *ultra vires*, saj se nanaša na skoraj vsako vprašanje poštenega postopka (*fair procedure*).¹⁷ V svoji širini zajema tudi načelo nepristranskosti (*rule against bias / nemo iudex in re sua*), saj mora biti pošteno zaslišanje tako, da je nepristransko. Gre za stoletja staro načelo, v skladu s katerim oblastni organi ne morejo veljavno izvajati svojih oblastnih pooblastil, če prizadetim subjektom ne dajo možnosti, da povedo svoje mnenje.¹⁸ Oblast se mora izvajati premišljeno in pošteno (*considerately and fair*). Na podlagi pravice do zaslišanja so angleška sodišča¹⁹ izoblikovala sistem poštenega upravnega postopanja, ki ga je mogoče primerjati z ameriškim *due process of law*.²⁰

15 Šturm v Šturm, 2002, str. 53-55. Primerjaj s 6. členom Evropske konvencije o človekovih pravicah in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (*European Court of Human Rights*: ECHR).

16 Pri tem navaja člene 17 do 31 Ustave Republike Slovenije. Menimo, da bi bilo treba v tem okviru omeniti tudi 34. člen, ki določa, da ima vsakdo pravico do osebnega dostojanstva in varnosti, čeprav podobno določa tudi 21. člen, ki se nanaša na varstvo človekove osebnosti in dostojanstva (»Zagotovljeno je spoštovanje človekove osebnosti in njegovega dostojanstva v kazenskem in v vseh drugih pravnih postopkih /.../«). Zupančič sicer meni, da naslov 21. člena zavaja, kajti na tem mestu naj ne bi šlo za splošno in pozitivno varovanje človekove osebnosti in dostojanstva, ampak zgolj za varstvo le-tega v okviru pravnih postopkov aretacij, v priporu in pri prestajanju kazni v zaporu (Zupančič v šturm, 2002, str. 236-237, r. št. 2). Menimo, da vsebina tega člena dopušča širšo razlago, saj izrecno govori tudi o drugih postopkih.

17 O razmerju med izrazoma *natural justice* in *fairness* glej Craig, 2003, str. 415-418 in Wade in Forsyth, 2004, str. 440 in 492-494.

18 Wade in Forsyth, 2004, str. 439-442 in 476; Craig, 2003, str. 407. Prvi primeri datirajo v drugo polovico 19. stoletja, »razcvet« pa je to načelo doživelo po primeru *Ridge v. Baldwin* leta 1963. Za razvoj širine uporabe tega načela v različnih vrstah postopkov oblastnih organov glej Wade in Forsyth, 2004, str. 482-496.

19 K uveljavitvi načela pravičnosti so prispevala tudi specializirana sodišča (*tribunal*) in zakonodaja na področju t.i. poizvedovanj (*statutory inquiry*) kot upravna tehnika, ki ima isti namen kot pravna načela pravičnosti – zagotoviti pošteno in razumno izvajanje pooblastil uprave (Wade in Forsyth, 2004, str. 476, Bignami, 2005, str. 24 in Craig, 2003, str. 408).

20 Wade in Forsyth, 2004, str. 476 in 492; primerjaj Braibant, 1992 (2002), str. 195.

Iztok Rakar

Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke v upravnem postopku

V nemški teoriji se pravica do poštenega postopka (*fairen Verfahren*) povezuje z načelom pravne države (*Rechtsstaat*) šele v novejšem času.²¹ Bistvena vsebina te pravice je, da se posamezniku mora dati možnost, da se pred odločitvijo o posegu v njegove pravice izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev, da bi na ta način kot subjekt lahko vplival na postopek in njegov rezultat. To načelo ne velja samo v civilnih, kazenskih in disciplinskih postopkih, ampak tudi v upravnih postopkih.²²

3.2.3 Načelo socialne države

Načelo zaslišanja stranke nemška teorija povezuje tudi z načelom socialne države. Načelo socialne države je namreč eden od ustavnopravnih temeljev dolžnosti upravnega organa, da skrbi za pravice strank (*Betreuungspflicht / diligent administration*), le-ta pa se nanaša na vse procesne pravice, torej tudi na pravico do zaslišanja stranke.²³

3.2.4 Načelo enakosti

Zaslišanje stranke v upravnem postopku temelji tudi na zahtevi po enakosti pred zakonom oziroma enakem varstvu pravic kot posebnem izrazu te zahteve. Za ta prispevek je pomemben predvsem tisti vidik tega načela, v skladu s katerim mora biti v postopkih pred sodišči in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil zagotovljena enakopravnost med strankami, ki so udeležene v postopku (t.i. enakost orožij). Gre za eno od temeljnih določil, ki zagotavlja nepristranskost in s tem tudi poštenost postopka ter ustreznost odločanja.²⁴

²¹ Bistvena vsebina načela pravne države je bila namreč tradicionalno zaobsežena v načelu zakonitosti delovanja izvršilne oblasti (*Gesetzmäßigkeit*) (Jarass v Jarass in Pieroth, 2004, str. 540, r. št. 31).

²² Ustava Zvezne Republike Nemčije (*Grundgesetz: GG*) govori o pravici do zaslišanja neposredno samo v zvezi s sodnimi postopki (*rechtliches Gehör* – 1. odst. 103. člena GG). Tudi teorija in ustavnosodna praksa to določbo GG razlagata tako, da ne velja niti neposredno niti analogno za upravne organe (glej *BVerfG* 101, 397/405, Jarass v Jarass in Pieroth, 2004, str. 540, r. št. 31a in Pieroth, *ibid.*, str. 1121, r. št. 5). Ker pa je ista vsebina zaobsežena v zahtevi po poštenem postopku, ki je izvedena iz načela pravne države, je določba 1. odst. 103. člena GG zgolj *lex specialis*.

²³ P. Stelkens in Kallerhoff v Stelkens et al., 2001, str. 626-627; primerjaj Zalar, 2001, str. 9. Povezavo načela varstva pravic strank z načelom zaslišanja stranke navaja tudi slovenska ustavnopravna doktrina, čeprav ju ne povezuje z ustavnim načelom socialne države (glej Jerovšek v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 76-77) in sodna praksa Sodišča Evropskih skupnosti (glej Kanska, 2004, str. 305 in 322; primerjaj Nehl, 1999, str. 101 sl.).

²⁴ Testen v Šturm, 2002, str. 238-239, r. št. 1 in Jerovšek v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 86. Zahteva po enakosti orožij se nanaša predvsem na razmerja med strankami z nasprotnimi interesi, pri čemer pa ni mogoče izključiti tudi primera, ko je neenakost orožij podana v razmerju med organom in stranko. V zadevah Up-278/97 z dne 9. 10. 1997 in U-I-23/93 z dne 20. 3. 1997, ki jih je obravnavalo Ustavno sodišče Republike Slovenije, je npr. šlo za primer, ko je

3.3 Posebej o varstvu človekovega dostojanstva

Čeprav človekovo dostojanstvo predstavlja eno od temeljnih vrednot pravnega reda, je njegova pravna definicija težavna. Pojem človekovega dostojanstva je namreč odraz filozofske ideje o človeku, ki ima ne glede na izvor, spol, vero, narodnost ali katerokoli drugo razlikovalno okoliščino zgolj na podlagi obstoja neko lastno vrednost, ki je ne more izgubiti in mu je nihče ne more odvzeti. Zaradi težavnosti pozitivne opredelitve se človekovo dostojanstvo praviloma definira negativno, torej z opredelitvijo njegovih kršitev. Izhajajoč iz tega in iz narave oblastnega odločanja v upravnem postopku je mogoče človekovo dostojanstvo opredeliti kot prepoved, da bi se človek v postopkih pred državnimi organi obravnaval kot objekt.

Človekovo dostojanstvo je vrednota, ki je ne varujejo samo ustave sodobnih demokratičnih držav²⁵, ampak tudi mednarodnopravni dokumenti in temeljni akti naddržavnih tvorb kot je npr. Evropska unija. Sklicevanje na človekovo dostojanstvo se najprej pojavi v preambuli Ustanovne listine Združenih narodov²⁶, nato pa še v Splošni deklaraciji človekovih pravic²⁷, v Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah²⁸ in končno v Pogodbi o Ustavi za Evropo²⁹.

Glede na povedano menimo, da je osnovni ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke v upravnem postopku dejansko zahteva po varstvu človekovega dostojanstva, pri čemer mislimo na to, da se posamezniku mora dati možnost sodelovanja v postopku odločanja o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih koristih. Na ta način se posameznik iz objekta postopka »prelevi« v

zakon stranki onemogočal dokazovanje nekega dejstva, državnemu organu pa je bilo omogočeno pridobivanje dokazov, s katerimi je lahko v bistvu dokazoval nasprotno dejstvo. Ustavno sodišče je odločilo, da je taka razlaga zakona v nasprotju z načelom enakega varstva pravic. Breznik podobno navaja, da je načelo zaslišanja stranke kršeno, če upravni organ uporabi dokaze, ki so zaupne narave in stranki niso dostopni (Breznik v Breznik *et al.*, 2004, str. 96, glej 5. odst. 82. člena in 158. člen ZUP; primerjaj Kanska, 2004, str. 318 in Bignami, 2005, str. 24 in 26).

25 Čeprav človekovo dostojanstvo v nekaterih aktih ni izrecno omenjeno, je treba šteti, da gre v teh primerih za eno od nepisanih ustavnih načel sodobnih demokratičnih držav.

26 »We the peoples of the united nations determined.../ to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person«.

27 »Vsi ljudje se rodijo svobodni in imajo enako dostojanstvo in enake pravice« (1. člen).

28 »Države pogodbenice tega Pakta so se v prepričanju, da pomeni po načelih, razglašeni v Ustanovni listini Združenih narodov, priznanje dostojanstva, ki je prirojeno vsem članom človeške družine, ter priznanje njihovih enakih in neodtujljivih pravic, temelj svobode, pravičnosti in miru na svetu, v spoznanju, da izvirajo te pravice iz dostojanstva, ki je prirojeno človekovi osebnosti, /.../« (preambula).

29 »Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva /.../« (člen I-2) (Vrednote Unije), »Unija /.../ temelji na nedeljivih in univerzalnih vrednotah človekovega dostojanstva/.../« (II. Del, Listina Unije o temeljnih pravicah, preambula) in »človekovo dostojanstvo je nedotakljivo. Treba ga je spoštovati in varovati.« (člen II-61).

Iztok Rakar

Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke v upravnem postopku

subjekt postopka, kar pomeni, da se ne obravnava kot breme ali strošek. Nemožnost sodelovanja v postopku torej pomeni primarno obliko kršitve človekovega dostojanstva. Vse ostale oblike kršitev (npr. žalitve organa v medsebojni komunikaciji oziroma pri vodenju upravnega postopka) so torej časovno gledano šele sekundarne.

Primerjalnopravno gledano je povezava načela zaslišanja stranke v upravnem postopku z varstvom človekovega dostojanstva izrazito poudarjena v nemški ustavnopravni doktrini in praksi. Ustava Zvezne Republike Nemčije (*Grundgesetz*: GG) človekovo dostojanstvo postavlja dobesedno na prvo mesto, saj je njegovo varstvo zagotovljeno v 1. odst. 1. člena GG.³⁰ Iz tega osnovnega izhodišča sledi povezava z drugimi ustavnimi načeli, zlasti načelom pravne države in iz njega izvedenim načelom poštenega postopka, načelom enakosti in načelom socialne države.

Ne glede na to, da umestitev varstva človekovega dostojanstva na prvo mesto v GG izhaja iz nemške izkušnje z nacionalsocializmom, menimo, da je tudi v slovenski ustavnopravni ureditvi človekovo dostojanstvo treba šteti za osnovni temelj zahteve po zaslišanju stranke. Glavni argument za to stališče je v tem, da je smisel temeljnih človekovih pravic kot celote varstvo človekovega dostojanstva nasproti državi. Vse v ustavi navedene procesne garancije, ki v obliki človekovih pravic in temeljnih ustavnih načel zagotavljajo pošten postopek, torej v osnovi izvirajo iz varovanja človekovega dostojanstva v razmerju do države. Človekovo dostojanstvo je namreč izvor in skupno vrednostno izhodišče temeljnih človekovih pravic.³¹ Gre za osrednje vrednostno merilo, ki je pravno operacionalizirano prek ustavnih načel in temeljnih človekovih pravic.³²

Ta teza ne bi vzdržala, če človekove pravice v slovenski ustavni ureditvi ne bi imele osrednjega pomena. Vendar temu ni tako – pregled ustavnih dokumentov namreč pokaže, da so bile človekove pravice in temeljne svoboščine eno od osrednjih izhodišč, ciljev in namenov, zaradi katerih je bila sprejeta nova slovenska ustava. Varstvo in zagotavljanje le-teh je namreč vsebovano v preambuli ustave, ustava pa izhaja iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (TUL), ki v svoji preambuli med drugim ugotavlja, da (so) se v SFRJ hudo kršijo(le) človekove pravice, v normativnem delu pa določa, da Republika Slovenija zagotavlja njihovo varstvo. Glede na navedeno je tudi v slovenskem ustavnopravnem sistemu kot enega od osrednjih name-

30 Sprememba ustave na tem področju ni dopustna (3. odst. 79. člena GG). Klasično stališče nemške doktrine, po katerem človekovo dostojanstvo ne more biti predmet tehtanja z drugimi ustavnimi vrednotami, v zadnjem času v zvezi z uporabo genske tehnologije in ravnanjem z vojnimi ujetniki postaja predmet kritike (glej Böckenförde, 2004).

31 To ni le mnenje slovenske teorije in ustavnosodne prakse, ampak tudi splošno javno mnenje (glej Igljičar v Pavčnik *et al.*, 1997, str. 126-127).

32 Pavčnik v Pavčnik *et al.*, 1997, str. 97 in 99, Igljičar, *ibid.*, 1997, str. 126-127.

**Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela
zaslišanja stranke v upravnem postopku**

nov varstva temeljnih človekovih pravic mogoče šteti varstvo človekovega dostojanstva.³³ Varovanja človekovega dostojanstva pa si v upravnem postopku ni mogoče zamišljati brez pravice posameznika, da sodeluje v postopku odločanja o njegovih pravicah, obveznostih in pravnih koristih na ta način, da ima pravico, da se udeležuje postopka ugotavljanja dejstev, pomembnih za odločitve, izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločitve in izpodbija ugotovitve in navedbe organa in nasprotnih strank ter drugih udeležencev postopka. Načelo zaslišanja stranke v upravnem postopku ima zato primarni temelj v varstvu človekovega dostojanstva, kar je tudi osrednji namen varstva človekovih pravic.

V skladu s tem se je po našem mnenju v primeru kršitve tega načela v postopkih pravnega varstva treba sklicevati tudi na kršitev človekove pravice do dostojanstva. Kot že povedano pri tem ne mislimo na tisti vidik kršitve človekovega dostojanstva, ki se nanaša npr. na žalitve organa³⁴, ampak kakršnekoli procesne kršitve (predvsem opustitve), ki posamezniku onemogočajo ali ga ovirajo pri izvrševanju njegovih procesnih pravic, ki pomenijo konkretizacijo ustavnih izhodišč in zakonskega načela zaslišanja stranke v upravnem postopku. Te kršitve posameznika postavljajo v vlogo objekta postopka in s tem kršijo njegovo dostojanstvo kot eno od temeljnih vrednot slovenskega ustavnopravnega sistema. Ena od ključnih vlog upravnega procesnega prava in procesnih pravic strank je namreč varstvo posameznika nasproti državi.³⁵

33 Slovenska ustava v preambuli in v splošni določbah sicer ne govori izrecno o človekovem dostojanstvu, vendar teoretiki menijo, da je mogoče to vrednostno izhodišče izpeljati iz načela demokratične države (glej Iglíčar v Pavčnik *et al.*, 1997, str. 126 in Šturm v Šturm, 2002, str. 362, r. št. 1-2). Poleg tega je človekovo dostojanstvo izrecno varovano kot človekova pravica (21. člen - varstvo človekove osebnosti in dostojanstva in 34. člen - pravica do osebnega dostojanstva in varnosti). Da je človekovo dostojanstvo od najpomembnejših ustavnih vrednot, je razvidno tudi iz tega, da Ustava ne dopušča nobenega začasnega razveljavljanja ali omejevanja te človekove pravice (2. odst. 16. člena Ustave sicer govori le o 21. členu Ustave, ne pa tudi o 34. členu, vendar glede na v opombi 16 povedano menimo, da ni zaobseženo zgolj varovanje človekovega dostojanstva v kazenskih zadevah). Ta človekova pravica je torej na samem vrhu brezpogojno ustavno varovanih vrednot (Šturm v Šturm, 2002, str. 206, r. št. 3).

34 Te vrste kršitev so zavarovane z drugimi oblikami pravnega varstva, in sicer kazenskopravno (npr. kazniva dejanja zoper uradno dolžnost – kršitev človeškega dostojanstva z zlorabo uradnega položaja ali uradnih pravic in izsiljevanje izjave po 270. členu Kazenskega zakonika Republike Slovenije), upravnoopravno oz. delovnopravno (disciplinska kršitev) in civilnopravno (kršitev osebnostnih pravic). O tem glej Bavcon v Pavčnik *et al.*, 1997, str. 406-439 in Polajnar-Pavčnik, *ibid.*, str.150-172.

35 Gre t.i. teorijo dostojanstva kot eno od teorij o vlogi procesnih pravic, ki je zastopana predvsem v pravnih sistemih, ki temeljijo na občem pravu. Podrobneje v Allan, 1998, primerjaj Kanska, 2004, str. 301-302.

4. Zakonska konkretizacija

4.1 Uvod

Izhodišče zakonske ureditve upravnega postopka je dejstvo, da gre za konkretizacijo ustavnega prava.³⁶ Zakonsko načelo zaslišanja stranke v upravnem postopku in iz njega izvedena pravila in pravna sredstva, ki zagotavljajo njegovo uveljavitev v vsakodnevni praksi odločanja upravnih organov, so torej konkretizacija ustavnih načel demokratičnosti, pravne države, enakega varstva pravic in varstva človekovega dostojanstva. Gre za pravico biti slišan, ki je eden od temeljev poštenega in nepristranskega postopka odločanja in si ga ni mogoče predstavljati brez sočasne povezanosti z načelom varstva pravic strank in z načelom materialne resnice.

Ne glede na skupna ustavnopravna izhodišča pa je treba opozoriti, da je razumevanje vsebine načela zaslišanja stranke in načela poštenega postopanja v različnih sistemih upravnega prava različno.

Sistem *common law* temelji na nevtralnem reševanju sporov prek tretje osebe znotraj same uprave, v okviru katerega so strankam priznane obsežne procesne pravice in na omejenem naknadnem sodnem nadzoru. Poštenost v tem sistemu torej temelji na možnosti stranke, da je vključena v *quasi* sodni postopek sprejema odločitve upravnega organa. V sistemih *droit administratif* upravnega prava poštenost upravnega delovanja temelji na profesionalni upravi, neštevilnih procesnih pravicah strank v postopku in na striktnem nadzoru sodišč.³⁷

V francoskem upravnem pravu je pravica do zaslišanja znana pod izrazom pravica do obrambe (*droits de la défense*)³⁸, ki je pripoznana od primera *Dame Veuve Trompier-Gravier* iz leta 1944 dalje, ko je *Conseil d'Etat* razveljavil prefektovo odločitev na podlagi teorije splošnih pravnih načel (*principes généraux du droit*), kar je pomenilo pomemben preobrat v francoskem ustavnem in upravnem

36 Za razliko od uporabe nepisanih pravil, načel in t.i. dobrih praks imajo od ustavnopravno skladne zakonske konkretizacije »korist« ne samo država in stranke v postopku, ampak tudi javnost (državljeni) kot celota. V moderni demokratični pravni državi zakonsko urejanje upravnega delovanja ne prispeva le k večji preglednosti, pravni varnosti in predvidljivosti, ampak tudi k vsebinsko pravilni odločitvi (Broš, 2005, str. 11, P. Stelkens in Sachs v Stelkens *et al.*, 2001, str. 40, r. št. 2a in 3, Maurer, 2004, str. 484-485, r. št. 8 in str. 486-487, r. št. 10, Jerovšek v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 86 in Kanska, 2004, str. 325).

37 Bignami, 2005, str. 15-16 in 23.

38 Pravico do obrambe kot eno od splošnih pravnih načel tvorijo pravica do zaslišanja in pravila kontradiktornosti postopka. Splošna pravna načela tvorijo naravno pravo, temeljne človekove pravice in tisto, kar je pošteno in pravično (angl. *fair and just*) (Crossland, 1975, str. 727).

Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke v upravnem postopku

pravu.³⁹ Kršitev pravice do (poštenega) zaslišanja je kršitev procesnih pravic (*vice de forme / procedural ultra vires*), zoper katero je mogoče uveljavljati sodno varstvo.⁴⁰

Nekje vmes se glede načela zaslišanja stranke nahaja nemški pravni sistem, čeprav ga sicer umeščajo v skupino *droit administratif*. Glede pravice do zaslišanja se vsi trije sistemi sicer prekrivajo, vendar Bignami (2005, str. 24) meni, da sistem *common law* kljub temu nudi najširši krog pravic oziroma upravičenj. Ker med nemškim in slovenskim pravnim sistemom lahko potegnemo nekatere vzporednice, sta v nadaljevanju oba predstavljena podrobneje, temu pa sledi še predstavitev prava EU kot okvira, znotraj katerega v zadnjem času prihaja do pomembnih premikov na področju načela zaslišanja stranke in do medsebojnega vplivanja z nacionalnim pravom.

4.2 Slovenski pravni sistem

V Republiki Sloveniji je temeljni zakon, ki ureja postopanje upravnih organov pri odločanju o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank v upravnih zadevah, zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Poleg tega zakona delovanje upravnih organov urejata še dva sistemska zakona, in sicer zakon o državni upravi (ZDU-1) in zakon o javnih uslužbencih (ZJU), ki varujeta posameznika v razmerju do države (upravnega organa), da le-ta ne postane predmet neustavnega, nezakonitega ali neetičnega ravnanja, s čimer so zagotovljeni zakonski temelji za spoštovanje človekovega dostojanstva v teh razmerjih.⁴¹ Ne glede na to, da varstvo človekovega dostojanstva ni izrecno omenjeno kot ustavno načelo in kot načelo ZUP, so ga upravni organi dolžni spoštovati. Ta dolžnost temelji na

39 V sodnih postopkih je bila ta pravica prvič priznana v zadevi *Tery* z dne 20. 6. 1913, kjer je šlo za izrekanje sankcij disciplinskega sodišča. Splošna pravica do zališanja pred sprejemom posamične upravne odločitve je bila uveljavljena z 8. členom dekreta z dne 28. 11. 1983, ki predstavlja enega od korakov v smeri kodifikacije francoskega upravnega postopkovnega prava, omeniti pa je treba tudi zakon z dne 12. 4. 2000 (Brown in Bell, 2003, str. 243-244, Braibant, 1992 (2002), str. 195, op. 168, 196, 208 in 210, Bignami, 2005, str. 16, 20 in 21, op. 81 in Crossland, 1975, str. 727). Bignami (*ibid.*, str. 21) na podlagi analize prakse *Conseil d'Etat* meni, da je pravica do zaslišanja v vsakodnevni praksi delovanja francoskih upravnih organov daleč od tega, da bi bila splošno priznana.

40 Bignami, 2005, str. 16; Brown in Bell, 2003, str. 243.

41 ZDU-1 med drugim določa, da uprava opravlja svoje delo strokovno, politično nevtralnno in nepristransko (3. člen), pri poslovanju s strankami pa mora zagotoviti spoštovanje njihove osebnosti in osebnega dostojanstva ter zagotoviti, da čim hitreje in čim lažje uresničujejo svoje pravice in pravne koristi (1. odst. 5. člena). ZJU temu ustrezno določa, da javni uslužbenec pri izvrševanju javnih nalog ravna častno v skladu s pravili poklicne etike (10. člen). Poleg tega zanj veljajo omejitve glede sprejemanja daril (11. člen), za uradnike pa posebej velja načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti (28. člen).

Iztok Rakar

Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke v upravnem postopku

spoštovanju nepisanih ustavnih načel, temeljnih človekovih pravic in svoboščin in zakonsko določenih načel delovanja. Varstvo človekovega dostojanstva je namreč izpeljano iz načela demokratičnosti, varovano kot temeljna človekova pravica (glej op. 33) in sestavni del načela usmerjenosti k uporabniku (glej 5. člen ZDU-1).

Kerševan (2001, str. 170 in 174-175) meni, da je načelo varstva človekovega dostojanstva v ZUP v veliki meri prezrto, saj naj bi bile elemente le-tega mogoče najti le v okviru načela varstva pravic strank in javnih koristi (7. člen ZUP) in v določbi, po kateri mora uradna oseba stranko opozoriti, ko glede na podano dejansko stanje izve ali sodi, da ima stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne pravice.⁴² Po drugi strani pa meni, da je ustavno načelo enakega varstva pravic, kot ga je v svoji praksi opredelilo Ustavno sodišče Republike Slovenije, v tistem delu, ki se nanaša na pravico izjaviti se (zaslišanja stranke), v ZUP konkretizirano ustrezno – in sicer prek načela zaslišanja stranke kot enega od temeljnih načel ZUP in njegove konkretizacije v določbah zakona o pravici do udeležbe in pravic strank v ugotovitvenem postopku.

Glede na v tem prispevku predstavljeno povezavo med načelom varstva človekovega dostojanstva in načelom zaslišanja stranke menimo, da ustavno načelo varstva človekovega dostojanstva v ZUP je konkretizirano, vendar posredno – prek načela zaslišanja stranke (9. člen).⁴³ To hkrati pomeni, da je z načelom zaslišanja stranke dana nova podlaga za spoštovanje človekovega dostojanstva v upravnem postopku (glej *supra*).

V skladu z načelom zaslišanja stranke ima posameznik po ZUP vrsto procesnih pravic⁴⁴, ki pa jih ni dolžan izkoristiti, saj je upravni organ glede na podano dejansko stanje posameznika sicer dolžan opozoriti nanje, ne more pa ga prisiliti k njihovi uveljavitvi in s tem spremembi v dolžnosti. Bistveno namreč je, da upravni organ posamezniku omogoči njihovo uveljavitev. Bistvo načela zaslišanja stranke ni v tem, da mora biti posameznik navzoč pri posameznih dejanjih ugotovitvenega postopka, ampak v uresničevanju njegove vsebine, ki je, kot že omenjeno, širša – dati posamezniku možnost, da se udeležuje postopka ugotavljanja dejstev, pomembnih za odločitve, da se izjavi o vseh dejstvih in

42 Navedene določbe kot vodilo ravnanja upravnega organa po njegovem mnenju ne pokrivajo celovitega spoštovanja dostojanstva v vseh fazah upravnega postopka, tako pri odnosu organa do stranke, izvedbi ugotovitvenega oz. dokaznega postopka, izrekanju sklepov v okviru postopka ipd.

43 Primerjalnopravna analiza švedske agencije za javni menedžment na temo načela dobre uprave vsebino 9. člena ZUP navaja kot reprezentativen primer zakonske določbe o načelu zaslišanja stranke (glej Statskontoret, 2005, str. 35).

44 Glej 7., 4. odst. 9., 138., 141., 146., 157., 158., 162., 237. in 238. člen ZUP (po Jerovšek v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 87-88).

**Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela
zaslišanja stranke v upravnem postopku**

okolščinah, pomembnih za odločitev in izpodbija ugotovitve in navedbe organa in nasprotnih strank ter drugih udeležencev postopka.⁴⁵

Zaslišanja stranke ni treba izvesti v vseh primerih, kar pomeni, da iz tega načela ne izhajajo absolutne pravice, ampak pravice, ki jih lahko ZUP ali *lex specialis* omeji. Tega po ZUP npr. ni treba storiti v t.i. skrajšanem ugotovitvenem postopku, ki je izjema od pravila (posebnega ugotovitvenega postopka).⁴⁶ Seveda pa zaslišanje stranke v teh primerih ni prepovedano, če to dopušča narava zadeve in hitrost postopka, kar jasno izhaja že iz dikcije zakona («ni potrebno»)⁴⁷. Načelo zaslišanja stranke je torej lahko kršeno, če je bil izveden skrajšani ugotovitveni postopek, moral pa bi biti izveden posebni ugotovitveni postopek.⁴⁸

Kršitev načela zaslišanja stranke je ZUP opredeljena kot absolutna bistvena kršitev pravil postopka in s tem kot razlog za pritožbo zoper izdani upravni akt. Organ prve stopnje lahko zaradi te kršitve na pritožbo stranke izda nadomestno odločbo, ne da bi pritožbo poslal v pritožbeni postopek organu druge stopnje. Zoper dokončno odločbo, ki je bila izdana brez zaslišanja stranke oziroma brez njene možnosti, da se izjavi o za odločbo pomembnih dejstvih, in če to lahko vpliva na odločitev, je dopusten še upravni spor ali drugo sodno varstvo. Če je postopek končan z dokončno ali pravnomočno odločbo, lahko stranka predlaga ali organ začne obnovo postopka.⁴⁹ Z vidika nadaljnjega ustavno-

45 Androjna, 1992, str. 27-28 in Jerovšek v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 86. Načelo zaslišanja stranke je treba ločiti od podajanja izjav kot dokaznega sredstva (188. člen ZUP), čeprav se v praksi za izjavo stranke pogosto uporablja besedna zveza »dokazovanje z zaslišanjem stranke« (Kovač v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 536-537, Jerovšek, *ibid.*, str. 91 in Androjna, 1992, str. 28).

46 Ta postopek je mogoče izvesti v treh skupinah primerov: če so dejstva, potrebna za odločitev, takoj dostopna; če so ta dejstva bolj ali manj jasno nakazana, hkrati pa je zadeva nujna v javnem interesu ter če je zadeva manj pomembna in se stranki ugoti (Kovač v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 436-437 in 441; glej 1. odst. 144. člena ZUP). Opozoriti pa je treba, da se pri odločanju o tem, katere vrste postopek izvesti, od česar je nato odvisna tudi uveljavitev načela zaslišanja stranke, srečamo z nedoločeniimi pravnimi pojmi, pri razlagi katerih ima upravni organ določeno polje lastne presoje – npr. nujnost ukrepov v javnem interesu.

47 Kovač (v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 441-442) navaja, da je (kljub tem zakonskim določbam – op I.R.) po ustaljeni sodni praksi treba tudi v zgoraj navedenih primerih, razen če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, izvesti posebni ugotovitveni postopek, saj je eden od njegovih glavnih namenov uresničiti načeli zaslišanja stranke in varstva pravic strank kot temeljni načeli upravnega postopka.

48 Kovač v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 439 in 441-442.

49 Po Jerovšek v Jerovšek/Trpin, 2004, str. 91. Ostale kršitve človekovega dostojanstva v upravnem postopku pa so sankcionirane še npr. z ničnostjo odločbe (5. tč. 1. odst. 279. člena ZUP – izsiljevanje, prisiljenje ali pritisk). Vprašanje odprave ali razveljavitve po nadzorstveni pravici ostaja odprto (glej Kerševan, 2001, str. 177-178). Ustavno sodišče RS je v zadevi Up-17/95 z dne 4. 7. 1996 kot edino ustavno skladno razlago načela zaslišanja stranke v postopku oziroma obnovitvenega razloga možnosti udeležbe v postopku določilo tisto, po kateri kršitve tega načela ne predstavljajo le primeri, ko stranka sploh ni bila vabljen in vključena v postopek,

Iztok Rakar

Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke v upravnem postopku

sodnega varstva v postopku z ustavno pritožbo pa se je po našem mnenju treba v vseh teh primerih sklicevati tudi na kršitve človekove pravice do dostojanstva in do enakega varstva pravic.

4.3 Nemški pravni sistem

Kot je bilo že omenjeno, je nemški sistem upravnega prava na meji med sistemoma *common law* in *droit administratif*, kajti osrednja vloga človekovih pravic v GG je privedla do oblikovanja sorazmerno širokega obsega procesnih pravic v upravnih postopkih.⁵⁰

V Zvezni republiki Nemčiji (ZRN) je bilo načelo zaslišanja stranke priznано od zveznih in deželnih upravnih organov ter varovano v upravnem sodstvu že pred uveljavitvijo zveznega zakona o upravnem postopku (*Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG*), vendar je bilo v posameznih vprašanih delno sporno. Z uveljavitvijo zveznega zakona VwVfG leta 1977 in njegovim nadaljnjim normativnim razvojem v smeri konkretizacije ustavnopravnih temeljev, njegova splošna veljava ni več sporna. Ustavnopravni temelji tega načela so načelo varstva človekovega dostojanstva, zahteva po poštenem postopku, ki je izvedena iz načela pravne države, načelo zakonitosti delovanja uprave in smiselna uporaba 1. odst. 103. člena GG.⁵¹

Na zvezni ravni so pozitivnopravni odraz tega načela 28. člen VwVfG, ki predstavlja eno od temeljnih načel znotraj splošnih določb t.i. neformalnega upravnega postopka, ki je pravilo, ter 66. in 73. člen za dve od posebnih vrst upravnega postopka (t.i. formalni postopek, ki je izjema in postopek sprejemanja načrtov).⁵² Poudariti je treba, da se VwVfG ne uporablja za vsa upravna področja, kjer pa se uporablja, se uporablja zgolj subsidiarno, kar pomeni, da področna zakonodaja lahko določa ožjo ali širšo vsebino tega načela kot VwVfG, pa tudi oblika zaslišanja in vrsta in vsebina sodelovanja in vplivanja na

temveč tudi primeri, ko stranki ni bila dana možnost obravnavanja, na primer možnost komentiranja izjave priče oziroma komentiranja s strani priče navedenih dejstev in okoliščin, oziroma možnost udeležbe v ugotovitvenem postopku (v tem primeru je šlo za stranko upravnega postopka v najožjem pomenu, za t.i. aktivno stranko, ne le za stranskega udeleženca in za dejstva oziroma dokaze, ki bi lahko odločilno vplivali na izid postopka – primerjaj s sklepom Vrhovnega sodišča Republike Slovenije št. I Up 1244/2003 z dne 13. 11. 2003 in Trpin v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 712).

⁵⁰ Bignami, 2005, str. 15, op. 51.

⁵¹ Maurer, 2004, str. 491, r. št. 29, Bonk in Kallerhoff v Stelkens *et al.*, 2001, str. 689, r. št. 3 in str. 716, r. št. 73.

⁵² Deželna zakonodaja večinoma dobesedno povzema VwVfG, pri čemer pa je treba opozoriti na specialno zakonodajo, ki lahko vsebuje drugačne določbe o zaslišanju in drugih pravic udeležbe oziroma sodelovanja (Bonk in Kallerhoff v Stelkens *et al.*, 2001, str. 717, r. št. 76; Broß, 2005, str. 4).

Iztok Rakar

**Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela
zaslišanja stranke v upravnem postopku**

postopek so lahko različni.⁵³ Tudi specialne določbe znotraj samega VwVfG (npr. 66. in 73. člen) imajo prednost pred 28. členom kot temeljnim določilom glede zaslišanja stranke. Ne glede na vse to bomo zaradi njegove temeljnosti in zaradi podobne ureditve na področju davkov in socialnega prava v nadaljevanju obravnavali predvsem njegovo vsebino in z njim povezana vprašanja.

V skladu z določbo 28. člena VwVfG je udeležencu oziroma stranki (*Beteiligte*)⁵⁴ treba dati možnost, da se izjavi o dejstvih, pomembnih za odločitve, pred izdajo upravnega akta, ki posega v njene pravice (*eingreifender Verwaltungsakt*).⁵⁵ Zaslišanja stranke ni potrebno izvesti, če upravni organ glede na okoliščine posameznega primera tako presodi, še posebej takrat, ko je podan eden od eksemplifikativno naštetih primerov v VwVfG.⁵⁶ Ne glede na to pa tudi v teh primerih zaslišanje ni prepovedano – prepoved velja samo v primeru nujnega javnega interesa, pri čemer mora iti za posebej kvalificiran javni interes (*zwingendes öffentliches Interesse*). Ker gre za izjemo, jo je treba razlagati in uporabljati restriktivno. Upravni organ lahko zaslišanje opusti tudi v drugih primerih, vendar morajo biti le-ti po svoji teži primerljivi z zakonsko navedenimi.⁵⁷

53 Izvorna ideja zakonodajalca je bila, da bi na ta način v prihodnosti prišlo do poenotenja upravnega postopanja, saj naj bi zvezna in deželna zakonodaja upoštevala rešitve VwVfG. O razlogih za zgolj delno uresničenje tega cilja glej Bonk in Schmitz v Stelkens *et al.*, 2001, str. 210 sl.

54 Pojem *udeleženca* oziroma stranke postopka kot ga opredeljuje 13. člena VwVfG se kot krovni pravni pojem uporablja za vse načine in oblike udeležbe v postopku in ima za upravni postopek podoben pomen kot pojem stranke (*Partei*) v civilnopravnih postopkih. Med udeležbo v postopku in (potencialno) prizadetostjo obstaja povezava. Zato obstaja tudi notranja povezava med členi 13, 28, 66 in 73 VwVfG, katere bistvo je v tem, da potencialno prizadeti subjekt v upravnem postopku svojega pravnega varstva ne uveljavlja šele naknadno v (represivnem) sodnem postopku, ampak da svoj položaj zavaruje že s (preventivno) udeležbo v postopku pred upravnim organom (Bonk in Schmitz v Stelkens *et al.*, 2001, str. 445, r. št. 3 in str. 446, r. št. 5). Primerjaj s pojmom stranke v slovenskem upravnem postopku v Mužina v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 180-187.

55 Ta določba VwVfG odpira vrsto vprašanj, npr. o vsebini pojma upravni akt, pravica in stranka, o vrsti aktov, pri katerih je treba stranki dati možnost, da se izjavi, o položaju tretjih, o načinu zaslišanja ipd. Ta člen ne pokriva t.i. *zaslišanja v javnem interesu* v postopkih npr. urejanja prostora. Poleg pravice do zaslišanja po VwVfG lahko določenim subjektom tako pravico daje tudi *lex specialis* – gre za t.i. *samostojno pravico udeležbe v upravnem postopku* (glej npr. 29. člen zveznega zakona o varstvu okolja (BNatSchG).

56 Glej 1. do 5. tč. 2. odst. 28. člena VwVfG. V t.i. formalnem postopku takih omejitev ni (glej 66. člen VwVfG). Avtomatična izključitev zaslišanja, če je podan eden od zakonsko navedenih razlogov, ni dopustna. O izključitvi zaslišanja sicer ni potrebno izdati posebnega akta, mora pa biti ta odločitev v upravnem aktu posebej obrazložena.

57 Po stališču upravnopravne doktrine je opustitev zaslišanja v takih primerih praviloma dopustna le tedaj, če je to v interesu stranke oziroma tretjih oseb (Bonk in Kallerhoff v Stelkens *et al.*, 2001, str. 706, r. št. 47-48). Tudi v teh primerih je potrebno izvesti tehtanje razlogov za in proti glede na okoliščine konkretnega primera.

Iztok Rakar

Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke v upravnem postopku

Možnosti izključitve zaslišanja kažejo, da je to procesna pravica, ki je ne glede na ustavnopravne temelje načela in ne glede na to, da gre splošno pravno načelo evropskega upravnega prava, lahko omejena. K temu je treba dodati tudi dejstvo, da je zaslišanje pod določenimi pogoji mogoče izvesti tudi po izdaji upravnega akta, pravno varstvo pa je mogoče uveljavljati le, če bi opustitev zaslišanja lahko vplivala na vsebino upravnega akta.⁵⁸ Ta odločitev zakonodajalca je v VwVfG v zvezi s VwGO nato še potencirana, kajti napake pri zaslišanju je mogoče odpraviti ne samo v postopku s pravnimi sredstvi (*Vorverfahren*), ampak celo do konca postopka pred upravnim sodiščem.⁵⁹

Ta zakonska ureditev izhaja iz stališča, da ima zaslišanje zgolj pomožno (služečo) funkcijo in temelji predvsem na zahtevi po pospešitvi postopka. Na ta način je po stališču doktrine načelo zaslišanja stranke dejansko in pravno gledano minimizirano, čeprav naj to ne bi bil namen zakonodajalca.⁶⁰ Pravne dolžnosti organa namreč načeloma sicer ostajajo nespremenjene (gre za *de iure* primarno dolžnost organa), vendar so pravne posledice kršitve zaradi širokih možnosti popravkov napak, ki učinkujejo *ex tunc*, znatno relativizirane, kar VwVfG v tem smislu približuje *lex imperfecta*.⁶¹

5. Pravo EU⁶²

Vprašanji varstva človekovega dostojanstva in načela zaslišanja stranke v upravnem postopku sta aktualni tudi v okviru prava Evropske Unije (EU), kajti dve izmed osrednjih vprašanj prava EU sta vprašanji učinkovitosti njegovega

58 Do odprave oziroma razveljavitve upravnega akta tako pride le v primeru, če je zaradi opustitve ali napak pri zaslišanju obstajala konkretna možnost za drugačno odločitev (t.i. bistvena napaka postopka). Bistvena pa je napaka vedno takrat, ko bi lahko imela vpliv na odločitev upravnega organa, ki ga ne bi bilo mogoče več popraviti v postopku pred upravnim sodiščem (Bonk in Kallerhoff v Stelkens *et al.*, 2001, str. 712, r. št. 66 in str. 714, r. št. 69, Sachs v Stelkens *et al.*, 2001, str. 1556, r. št. 15 in str. 1558, r. št. 25; primerjaj Testen v šturm, 2002, str. 239, r. št. 2-3 in Kerševan v Jerovšek in Trpin, 2004, str. 661).

59 Wolff, 2004, str. 133, r. št. 32, Bonk in Kallerhoff v Stelkens *et al.*, 2001, str. 717, r. št. 77 in Sachs v Stelkens *et al.*, 2001, str. 1578, r. št. 112. Sporno je le, ali že sama možnost ugovora (*Widerspruch*) predstavlja možnost odprave te napake. Zvezno upravno sodišče (*BVerwG*) je glede tega zelo velikodušno – le-to že v možnosti vložitve pravnega sredstva vidi priložnost za nadomestitev zamujenega, če izvorni upravni akt vsebuje obrazložitev in pravni pouk (glej *BVerwGE* 54, 276 (280); 66, 111 (114 sl.)).

60 Sachs v Stelkens *et al.*, 2001, str. 1558, r. št. 24.

61 Sachs v Stelkens *et al.*, 2001, str. 1557, r. št. 18 sl., podobno Maurer, 2004, str. 493, r. št. 20.

62 Zaradi poenostavitve bomo ne glede na časovni vidik uporabljali besedno zvezo Evropska unija.

**Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela
zaslišanja stranke v upravnem postopku**

izvrševanja in legitimnosti delovanja organov.⁶³ Pod pritiskom težnje za učinkovitostjo se namreč hitro lahko pojavi težnja po zmanjševanju obsega procesnih pravic, kar posameznika približuje vlogi objekta odločanja in hkrati zmanjšuje legitimnost delovanja upravnih organov. Učinkovitost in legitimnost sta dva vidika ustreznosti upravnega delovanja, med katerima obstaja stalna napetost in skupni vezni element – varstvo človekovega dostojanstva v zvezi z načelom zaslišanja stranke.⁶⁴ Čeprav se pogosto poudarja učinkovitost izvrševanja prava EU, je treba ugotoviti, da učinkovito izvrševanje prava EU, ki bi temeljilo na kršitvi temeljnih človekovih pravic in splošnih pravnih načel, v EU ni sprejemljivo.⁶⁵

Ne glede na to, da upravni postopek na ravni EU ni urejen v enotnem aktu, to ne pomeni, da ne obstaja skupek načel in pravil, ki uokvirjajo njegov potek in način izvajanja. Razvojno gledano je vsebino pravice do zaslišanja v razmerju do institucij in organov EU (institucije EU) mogoče spremljati na treh ravneh, in sicer na ravni zakonodaje in drugih aktov institucij EU, prakse Sodišča Evropskih skupnosti (*The Court of Justice of the European Communities: ECJ*) in Pogodbe o Ustavi za Evropo (PUE).⁶⁶ Temeljne določbe delovanja Evropske komisije (EK) kot institucije EU, ki ustreza pojmu organa izvršilne veje oblasti, so bile namreč vsebovane že v Rimski pogodbi in v nizu zakonodajnih in drugih aktov iz 60-ih in 80-ih let prejšnjega stoletja.⁶⁷ K širitvi vsebine in področja uporabe pravice do zaslišanja je največ pripomoglo ECJ, povzetek in ustavnopravno nadgradnjo le-tega pa sedaj predstavlja pravica do zaslišanja kot sestavni del pravice do dobrega upravljanja v PUE.

Varstvo človekovega dostojanstva in načelo zaslišanja stranke sta dve od vrednot, ki sta skupni vsem članicam EU. Načelo zaslišanja stranke je mogoče umestiti v okvir splošnih načel evropskega prava in s tem tudi v okvir evropskega upravnega postopkovnega prava, ki jih je izoblikovalo ECJ.⁶⁸ Pravica do

63 Glej *White Paper on Administrative Reform* (učinkovitost) in Laekensko deklaracijo (legitimnost). V upravnih postopkih pred institucijami EU kot stranke ne nastopajo samo države in gospodarski subjekti, ampak tudi posamezniki.

64 Glej Kanska, 2004, str. 325-326 in Bignami, 2005, str. 10, primerjaj Kerševan, 2004, str. 7-9 in Wade in Forsyth, 2004, str. 440.

65 Schwarze, 1992, str. 1371.

66 Bignami, 2005, str. 3.

67 Leta 1962 je bila za izvršitev (tedanjega) 85. in 86. člena Rimske pogodbe sprejeta Uredba 17/62, v kateri je bila določena dolžnost, da je v postopkih izvrševanja konkurenčnega prava podjetjem ali njihovim združenjem treba dati možnost, da se izjavijo. Leta 1963 je EK sprejela uredbo, v kateri je natančneje uredila vsebino te pravice, pri čemer se je zgledovala pri francoskem in nemškem upravnem pravu, v 80-ih letih pa več političnih izjav in zavezujočih pravil, s katerimi je prispevala k opredelitvi pravice do poštenega zaslišanja (Bignami, 2005, str. 17 in 19).

68 Gre za načela, ki jih je ECJ izoblikovalo za sodne postopke, vendar ni razloga, da jih ne bi šteli kot zavezujoče tudi za upravne organe (enako Cassese, 2004, str. 25 in 31, op. 25). Pri

Iztok Rakar

Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke v upravnem postopku

zaslišanja sodi v prvo skupino pravic, ki jih je ECJ izoblikovalo v razmerju do institucij EU in je priznana ne glede na to, ali zakonodaja vsebuje izrecne določbe o tem.⁶⁹ V zadevi *Transocean Marine Paint* iz leta 1974 je generalni pravobranilec Warner zastopal stališče, da je pravica biti slišan sestavni del prava EU, pri čemer se je oprl na angleško doktrino načela pravičnosti (*natural justice*). ECJ je sprejelo njegovo stališče z ugotovitvijo, da obstaja splošno pravilo, v skladu s katerim mora biti subjektu, katerega interesi so lahko prizadeti, dana možnost, da se o tem izjavi (*to make his point of view known*).⁷⁰ V zadevi *Hoffman-La Roche* iz leta 1979 je ECJ nato sprejelo stališče, da je pravica biti slišan temeljno načelo prava EU in pravica do dostopa do dokumentov, povezanih z zadevo, njen sestavni del.⁷¹ Po tem, ko je ECJ to pravico priznalo v postopkih konkurenčnega prava, se je njena uporaba razširila še na antidumpinško pravo (zadeva *Al-Jubail Fertilizer* iz leta 1991), carine (zadeva *France-aviation v. Commission* iz leta 1994) in na druga področja, na katerih je izvršitev v veliki večini primerov v rokah držav članic, obseg upravičenj pa manjši kot na ostalih treh (temeljnih) področjih (podrobneje *infra*). Poleg tega je treba navesti, da je ne glede na področje uporabe pravica do zaslišanja omejena na primere, ko gre za posege v pravice strank (*adverse effect*) in se ne prizna v primerih, ko gre za t.i. širšo javnost, ki bi bila prizadeta z odločitvijo (npr. različne interesne skupine).⁷²

Nadaljnjo stopnjo razvoja procesnih pravic predstavlja povzem standardov, ki jih je izoblikovalo ECJ, v PUE. Le-ta sicer še ni postala pozitivno pravo, vendar menimo, da je njena vsebina kljub vsemu relevantna za ta prispevek, saj predstavlja oblikovanje procesnih standardov oziroma temeljnih procesnih pravic evropskega upravnega prava na ustavnopravni ravni. Človekovo dostojanstvo, pravna država in enakopravnost so nekatere od najpomembnejših vrednot,

tem je ECJ uporabilo primerjalnopravno metodo, v okviru katere se največji vpliv pripisuje nemškemu in v zadnjem času angleškemu pravu, kot širši »evropski okvir« pa je treba šteti tudi akte Sveta Evrope (zlasti Evropsko konvencijo o človekovih pravicah /6. in 13. člen/ ter Resolucijo št. 31 o zaščiti posameznikov v odnosu do aktov upravnih oblasti iz leta 1977 (*Resolution of the Council of Europe (77) 31 of 28.9.1977 on the protection of the individual in the relation to the acts of administrative authorities*)) in z njimi povezano prakso ECHR (podrobneje v Grilc in Ilešič, 2001, str. 136 sl., Hartley, 2003, str. 133 sl. in Kerševan, 2004a, str. 268; za drugačno razlago nastanka splošnih pravnih načel in temeljnih pravic glej Bignami, 2005, str. 9-14).

⁶⁹ Cassese, 2004, str. 31 in 33 in Bignami, 2005, str. 14.

⁷⁰ Hartley (2003, str. 155) navaja, da je ECJ s tem oblikovalo doktrino pravice do obrambe (*the rights of the defence*), kar je neposredni prevod francoskega koncepta pravice do obrambe (*droit de la défense*) in ustreza angleški doktrini pravičnosti (*natural justice*) in ameriškem konceptu / načelu *due process*.

⁷¹ Bignami (2005, str. 3 in 20) meni, da je uveljavitev pravice do zaslišanja posledica vključitve Velike Britanije v EU. Takrat naj bi namreč prišlo do rizika, da britanska sodišča ne bi hotela izvršiti aktov EK, ki so bili izdani v postopkih, nezdružljivih s temeljnimi načeli občega prava (*common law*), zlasti z zahtevo po poštenem in zakonitem izvrševanju oblasti.

⁷² Po Bignami, 2005, str. 25-42 in Hartley 2003, str. 133-156; primerjaj Ponce, 2004, str. 12, Kanska, 2004, str. 317, Nehl, 1999, str. 70-100 in Cassese, 2004, str. 31-34.

**Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela
zaslišanja stranke v upravnem postopku**

navedenih v preambuli Listine Unije o temeljnih pravicah (Listina) kot sestavnega dela PUE. Varstvo človekovega dostojanstva je postavljeno na prvo mesto Listine (člen II-61), načelo zaslišanja stranke pa je sestavni del *pravice do dobrega upravljanja* v okviru poglavja o pravicah državljanov (II-101. člen PUE).⁷³ V skladu s slednjo ima vsakdo pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pošteno (*fair*) in v razumnem roku.⁷⁴ Ta pravica vključuje predvsem (1) pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadane⁷⁵, (2) pravico dostopa vsake osebe do svojega spisa, ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti in (3) obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži. Kršitev te pravice ima za posledico odškodninsko odgovornost EU (3. odst. II-101. člena PUE). Izjeme od načela zaslišanja stranke so dopustne⁷⁶, vendar doktrina meni, da vsebinsko niso konkretnije opredeljene, in to ne v praksi ECJ ne v teoriji (Bonk in Kallerhoff v Stelkens *et al.*, 2001, str. 716, r. št. 74).

Pomen pravice do dobrega upravljanja v PUE je predvsem v tem, da gre za horizontalno določbo, ki zmanjšuje deficit in raztresenost procesnih pravil upravnega prava za delovanje institucij in organov EU po posameznih pogodbah in

73 Pravica do dobrega upravljanja v PUE je *unikum*, kajti ustave članic EU je ne poznajo. Gre za t.i. upravno človekovo pravico (*administrative human right*), ki skupaj s pravico do učinkovitega pravnega sredstva in pravico do poštenega obravnavanja tvori pravico do upravne pravičnosti (*right to administrative justice*). Navezuje se na že doslej priznana splošna pravna načela, zlasti na iz načela pravne države izpeljana načela zaslišanja stranke, poštenosti postopka in enakosti orožij (P. Stelkens in Sachs v Stelkens *et al.*, 2001, str. 102, r. št. 134d sl.). Kot teoretične temelje je treba navesti načelo zakonitosti, pojmovanje procesnih pravic kot temeljnih pravic in nove razsežnosti koncepta evropskega državljanstva, kot druge izvore pa tudi zapisano pravo EU, akte Sveta Evrope, sodno prakso ECHR, akte Evropskega varuha človekovih pravic in zakonodajo držav članic. Podrobneje v Kanska (2004).

74 Primerjaj s 1. odst. III-398. člena PUE: »Institucije, organe, urade in agencije Unije pri izvajanju njihovih nalog podpira odprta, učinkovita in neodvisna evropska uprava«. Glede na to, da v EU ni jasne delitve na zakonodajne in upravne pristojnosti, se ta pravica nanaša na *upravne zadeve v materialnem smislu*, torej ne glede na to, katera institucija jih izvaja (širša razlaga velja za 3. in 4. odst. II-101. člena PUE). PUE s to pravico nekatere elemente objektivnega načela zakonitosti transformira v subjektivno pravico do dobrega upravljanja. O nepriljubljenosti tega v okviru delovanja institucij in organov EU glej Kanska 2004, str. 299 in 326.

75 Iz besedila izhaja, da se pravica ne nanaša na ukrepe splošne narave, pri čemer vrsta prizadetosti ni opredeljena – nedvomno pa ne gre zgolj za ekonomsko (o tem Kanska, 2004, str. 315-317). Kdo je postopek sprožil, ni pomembno.

76 Prvi odstavek II-112. člena PUE določa, da mora biti kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava Listina, predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko izpolnjujejo cilje v splošnem interesu, ki jih priznava EU, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

Iztok Rakar

Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke v upravnem postopku

sekundarni zakonodaji. Vprašanje je, ali ta določba PUE velja tudi za posredno in kooperativno upravo.⁷⁷

Kanska (2004, str. 298-299) namreč navaja, da je bil motiv za vključitev pravice do dobrega upravljanja v Listino o temeljnih pravicah Evropske unije iz leta 2000 splošna potreba po reformi neposredne evropske uprave.⁷⁸ Po njenem mnenju se zato ta pravica nanaša le na neposredno upravo, medtem ko je razširitev na kooperativno upravo vprašljiva – meni sicer, da bi to bilo v skladu z dosedanja prakso ECJ. Kar se tiče pravice do zaslišanja kot dela pravice do dobrega upravljanja, menimo, da ta razširitev ni vprašljiva. Stališča teorije in sodna praksa ECJ namreč potrjujejo, da je treba postopke v okviru kooperativne uprave ravno zaradi spoštovanja pravic strank oziroma posameznikov šteti za enotne, kajti varstvo pravic ne sme trpeti zaradi delitve postopka na več faz in med različne organe.⁷⁹ Pravica do obrambe kot krovno pravno načelo, ki vključuje tudi pravico do zaslišanja, se torej v teh postopkih uporablja, pri čemer je za čas uporabe bistveno to, kateri organ ugotavlja dejstva, na podlagi katerih pride do sprejema odločitve, ki je za stranko neugodna (*adverse effect*).

Kar se tiče posredne uprave ožje stališče potrjuje vsebina drugih določb II. dela PUE, kajti ne glede na II-111. člen PUE⁸⁰, je pri pravici do dobrega upravljanja izrecno navedeno, da se nanaša na neposredno upravo. To bi pomenilo, da je PUE vprašanje divergence procesnih pravil pri posrednem izvrševanju prava EU pustilo odprto in na ta način potrdilo veljavo načela procesne avtonomije držav članic.⁸¹ Ne glede na to menimo, da bi bilo mogoče glede pravice do zaslišanja zastopati širše stališče. Pravica do zaslišanja stranke je namreč tesno povezana z varstvom človekovega dostojanstva. Ker je človekovo dostojanstvo kot eden od temeljev EU naveden v preambuli Listine, ker njegovo spoštovanje in varstvo PUE izrecno zagotavlja v prvem členu Listine kot sestavnega dela PUE in ker le-ta ne vsebuje nobene omejitve glede organov ali vrst

77 Večino prava EU izvajajo države članice preko lastnih upravnih organov, kar se označuje z besedno zvezo »posredna uprava«, manjši del pa institucije in drugi organi EU (zlasti EK) (»neposredna uprava«). Poseben primer predstavlja »kooperativna uprava« (*cooperative administration* oz. *common administrative systems*), pri kateri gre za različne oblike sodelovanja med organi držav članic in EK, in sicer skupno upravo (*joint administration*), decentralizirano upravo (*decentralised administration*) in t.i. regulatorni koncert (*regulatory concert*) (podrobneje v Cassese, 2004).

78 Vsebina 41. člena navedenega akta je bila skoraj dobesedno povzeta v Listino kot sestavni del PUE.

79 Glej primer *France Aviation v. Commission* in Cassese, 2004, str. 31 in 34. Procesne pravice morajo biti torej zagotovjene bodisi na ravni EU bodisi na ravni organov držav članic, ali pa na obeh ravneh, če sta med seboj povezani (glej primer *Eyckeler & Malt AG v. Commission*) (proces vertikalne konvergenca – Nehl, 1999, str. 80-81). O vrstah postopkov glej Cassese, 2004, str. 26-30.

80 »Določbe te listine se uporabljajo za institucije, organe, urade in agencije Unije ob spoštovanju načela subsidiarnosti, za države članice pa samo, ko izvajajo pravo Unije.«

Iztok Rakar

**Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela
zaslišanja stranke v upravnem postopku**

postopkov, pri katerih je človekovo dostojanstvo treba spoštovati in varovati, menimo, da bi bilo ob uporabi II-111. člena PUE mogoče zastopati tudi stališče, po katerem se pravica do zaslišanja stranke kot sestavni del pravice do dobrega upravljanja nanaša tudi na posredno upravo.⁸²

Taka razlaga je v skladu z nakazano tendenco ECJ, da skupne procesne standarde uveljavlja tudi v postopkih posredne uprave⁸³, nasprotna razlaga pa podpira načelo procesne avtonomije držav članic in je povezana s prepričanjem, da imajo države članice ustrezno izoblikovane sisteme upravnega procesnega prava, zato poenotenje ni potrebno, ker bi prineslo zgolj stagnacijo razvoja evropskega upravnega prava. S slednjim je mogoče povezati stališče, da je na evropski ravni mogoče zagotoviti le najmanjšo raven procesnih pravic, kajti različni pravni sistemi lahko posameznikom nudijo več pravic v tem ali onem pogledu, v odvisnosti od njihove tradicije in vrednot. V nasprotju s tem Bignami (2005, str. 96) ugotavlja, da procesne pravice, ne glede na to, da so se izoblikovale v različnih zgodovinskih obdobjih in v okviru različnih kulturnih tradicij ter nadnacionalnih interesov, posameznikom v razmerju do institucij EU zagotavljajo več upravičenj kot v okviru izvirnega kraja nastanka do tamkajšnjih oblastnih organov.⁸⁴ To je v korist subjektom, ki nastopajo nasproti organom, ki izvajajo pravo EU, kajti poteka tudi obraten proces – absorpcija evropskih načel v zakonodajo držav članic (koncept medsebojnega oplajanja *cross-fertilisation*) in prehajanje načel med pravnimi redi držav članic.⁸⁵ Odgovor na vprašanje, ali imajo v konkretnem upravnem postopku v okviru posredne uprave načelo zaslišanja stranke in iz njega izpeljane pravice po pravu EU prednost pred nacionalno zakonodajo, pa je odvisen od presoje vsebinske (ne)skladnosti le-teh.⁸⁶

6. Sklep

Posamezniku kot stranki v upravnem postopku mora biti dana možnost, da se udeležuje postopka ugotavljanja dejstev, pomembnih za odločitev, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločitev, in izpodbija

⁸¹ O razlogih za vzdrževanje načela procesne avtonomije glej Kerševan, 2004, str. 3-10.

⁸² Primerjaj Nehl, 1999, str. 7, 80-81 in Schwarze 1992, str. 1187 sl. v Kerševan, 2004, str. 8 in Kerševan, 2004, str. 9 in 11.

⁸³ O tem Kanska, 2004, str. 309, Kerševan, 2004a, str. 268, primerjaj Nehl, 1999, str. 80 sl.

⁸⁴ Primerjaj Kerševan, 2004, str. 3 in 9 in Bignami, 2005, str. 96.

⁸⁵ Bell v Kanska, 2004, str. 307, op. 64 in Cassese, 2004, str. 24, 33 in 35.

⁸⁶ Več o razmerju med evropskim upravnim procesnim pravom in procesnim pravom držav članic v Kerševan, 2004 in Bonk in Schmitz v Stelkens *et al.*, 2001, str. 190, r. št. 198 sl., str. 716, r. št. 73 sl. in str. 1594, r. št. 176 sl.

Iztok Rakar

**Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela
zaslišanja stranke v upravnem postopku**

ugotovitve in navedbe organa in nasprotnih strank ter drugih udeležencev postopka. Na ta način se mu omogoči, da v razmerju z državo nastopa kot subjekt in ne kot objekt. Ta dolžnost upravnega organa izvira iz varstva človekovega dostojanstva kot temeljnega vrednostnega izhodišča sodobnih demokratičnih državnih ureditev.

Glede na to je po našem mnenju primarni ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke v upravnem postopku spoštovanje človekovega dostojanstva kot ene izmed osrednjih vrednot nove slovenske ustavne ureditve. Kršitev zakonsko določene vsebine in načina uresničevanja tega načela zato ne pomeni le absolutne bistvene kršitve določb zakona o splošnem upravnem postopku in kršitve človekove pravice do enakega varstva pravic, ampak tudi človekove pravice do osebnega dostojanstva.

Iztok Rakar je leta 1998 diplomiral s področja upravnega prava. Leta 1999 se je zaposlil kot sodniški pripravnik na Višjem sodišču v Ljubljani, leta 2000 pa kot asistent za upravnopravno področje na Visoki upravni šoli v Ljubljani, leto kasneje se je vpisal na podiplomski študij javne uprave na Pravni fakulteti v Ljubljani ter istega leta opravil strokovni izpit za zaposlene v državni upravi, leto kasneje pa tudi pravosodni izpit (državni pravniški izpit). Leta 2004 je magistriral na Pravni fakulteti v Ljubljani in dve leti zatem postal doktorski kandidat na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani z naslovom doktorske disertacije Vključevanje javnosti v delovanje izvršilne veje oblasti pri sprejemanju splošnih pravnih aktov v Republiki Sloveniji pod mentorstvom prof. dr. Rajka Pirnata in somentorstvom izr. prof. dr. Gregorja Viranta.

Iztok Rakar

**Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela
zaslišanja stranke v upravnem postopku**

Literatura in viri

- Allan, T. R. S. (1998): Procedural Fairness and the Duty of Respect, Oxford Journal of Legal Studies, let. 18, str. 497-515.
- Androjna, V. (1992): Upravni postopek in upravni spor (6., pred. in dop. izd., ponatis), Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Bignami, F. (2005): Creating European Rights: National Values and Supranational Interests, Duke Law School Working Paper Series, Year 2005, Paper 2. <http://lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=duke/fs>, 15. 5. 2006.
- Bogdanor, V. (ur.) (2003): The British Constitution in the twentieth Century, Oxford University Press, Oxford.
- Böckenförde, E.-W. (2004): Bleibt die Menschenwürde unantastbar? Angriff auf Artikel 1 GG, Blätter für deutsche und internationale Politik, št. 10/2004, <http://www.wissensgesellschaft.org/themen/biopolitik/menschenwuerde.pdf>, 15. 5. 2006.
- Braibant, G. (1992 (2002)): Administrativno pravo francuske (Le droit administratif français). CID, Podgorica in JP Službeni list SRJ, Beograd, prevedla Katarina Damjanović.
- Breznik, J. et al. (2004): Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem (2., dopolnjena izd.), GV založba, Ljubljana.
- Broß, S. (2005): Grundzüge eines Verwaltungsverfahrensgesetzes in einem demokratischen Rechtsstaat und die Bedeutung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit für einen hohen Standard der öffentlichen Verwaltung. »<http://www.hsfindo.org/download/vortrag2indonesien.doc>, 15. 5. 2006.
- Brown, L. N. in Bell, J. S. (2003): French Administrative Law (5th ed., reprinted), Clarendon Press, Oxford.
- Cassese, S. (2004): European Administrative Proceedings, Law and Contemporary Problems, let. 68, št. 21, str. 21-36.
- Craig, P. P. (2003): Administrative Law (5th ed.), Sweet&Maxwell, London.
- Craig, P. (ur.) in Tomkins, A. (ur.) (2006): The Executive and Public Law: Power and Accountability in Comparative Perspective, Oxford University Press, Oxford.
- Crossland, H. G. (1975): Rights of the individual to challenge administrative action before administrative courts in France and Germany, International and Comparative Law Quarterly, let. 24, oktober 1975, str. 707-747.

Iztok Rakar

**Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela
zaslišanja stranke v upravnem postopku**

- Farber, D. A., Eskridge jr., W. N., Frickey, P. P. (1993): Cases and materials on constitutional law – themes for the constitution's third century, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota.
- Grilc, P. in Ilešič, T. (2001): Pravo Evropske unije (prva knjiga), Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani in Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Hartley, T. C. (2003): The foundations of European Community law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Community (5th ed.), Oxford University Press, Oxford.
- Jarass, H. D. in Pieroth, B. (2004): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Kommentar) (7. Auflage), Verlag C.H. Beck, München.
- Jerovšek, T. (ur.) in Trpin, G. (ur.) (2004): Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, Nebra, Ljubljana.
- Kanska, K. (2004): Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights, European Law Journal, Vol. 10, No. 3, May 2004, str. 296–326.
- Kerševan, E. (2001): Uporaba ustavnih načel v upravnem postopku, Javna uprava, let. 37, št. 2, str. 165-182.
- Kerševan, E. (2004): European administrative procedure in national administrative framework, EGPA 2004 annual conference (Four months after: Administering the New Europe), el. vir.
- Kerševan, E. (2004a): Uprava in sodni nadzor, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Kerševan, E. (2005): Uporaba procesnih pravic strank v upravnem postopku na drugi stopnji. Pravna praksa, št. 3, str. 8-9.
- Maurer, H. (2004): Allgemeines Verwaltungsrecht (15. Auflage), Verlag C.H. Beck, München.
- Nehl, H. P. (1999): Principles of Administrative Procedure in EC Law, Hart Publishing, Oxford.
- Pavčnik, M. (1994): Prispevek k razlagi temeljnih pravic, Podjetje in delo, št. 5-6, str. 483 sl.
- Pavčnik, M. (2001): Teorija prava: prispevek k razumevanju prava (2., pregl. in dopol. izd.), Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Pavčnik, M. (ur.) et al. (1997): Temeljne pravice, Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Ponce, J. (2004): Participatory democracy and good administration: the role of administrative procedures.
<http://www.jus.unitn.it/dsg/convegna/2004/back/papers/jponce.pdf>. 26. 5. 2006.

Iztok Rakar

**Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela
zaslišanja stranke v upravnem postopku**

- Schwarze, J. (1992): European administrative law, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, Sweet and Maxwell, London.
- Stelkens, P., Bonk, H. J., Sachs, M. (2001): *Verwaltungsverfahrensgesetz (Kommentar)* (6., neubearbeitete Auflage), Verlag C.H. Beck, München.
- Sullivan, K. M. in Gunther, G. (2004): *Constitutional law* (15th ed.), Foundation Press, New York, N.Y.
- Statskontoret (2005): *Principles of Good Administration In the Member States of the European Union*. <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/-2005/200504.pdf>. 25. 5. 2006.
- Šturm, L. (ur.) (2002): *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana.
- Toporišič, J. (ur.) (2003): *Slovenski pravopis* (6., ponovno pregl. izd.), Založba ZRC, ZRC SAZU, Ljubljana.
- Tratar, B. (1999): Iskanje nove oblike legitimnosti upravnega delovanja v smislu razvojnosti načela pravne države, *Javna uprava*, let. 35, št. 1 (1999), str. 213-221.
- Wolff, W. (2004): *Allgemeines Verwaltungsrecht* (4. Auflage), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Zalar, B. (2001): Slovenske in evropske ustavnosodne razlage in uresničevanje načela socialne države v praksi, *Dignitas*, št. 19-20 (2001), str. 3-148.

PRAVNI VIRI

- <http://zakonodaja.gov.si/>
- <http://www.us-rs.si/>
- <http://bundesrecht.juris.de/>

Iztok Rakar

**Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela
zaslišanja stranke v upravnem postopku**

SUMMARY

**Human dignity as the constitutional basis of the
principle of audiatur et altera pars in administrative
procedures**

The aim of administrative procedures is to resolve the conflicts between individual and public interests which an administrative body has to settle by means of a decision. The decision-making process in administrative procedures is usually concluded with the issuing of a decision as a unilateral authoritative legal act issued by the administrative body as the superior entity within the framework of exercising its authority function without negotiating with the party. We are therefore dealing with a classic example of an authoritative relationship between an individual and the state which needs to be placed within the constitutional framework in modern democratic countries. This means that such a relationship is not authoritative in the sense of arbitrariness, an ignorant relationship of the state towards individuals. While it is true that the final decision is adopted by a state body independently and that it is not possible to talk about the equal status of the two parties at this stage, this is only one of the phases of the procedure, governed by law, of one of the forms of state operation. The administrative procedure as a whole needs to be organised in such a way that it ensures the respect for fundamental constitutional values which relate to the relationship between the state and the individual; one of these is unequivocally human dignity.

Although human dignity represents one of the fundamental values of legal order, its legal definition poses some problems. The concept of human dignity is namely an expression of the philosophical idea of man who, irrespective of his origins, gender, religion, ethnic origin or any other criteria, has a certain value which cannot be lost nor taken away merely on the basis of his existence. Due to difficulties relating to the positive definition of this concept, human dignity is usually defined in negative terms; that is, by means of defining its infringements. Proceeding from the above, and from the nature of authoritative decision-making in administrative procedures, human dignity can be defined as the prohibition of treating a person as an object in proceedings before state authorities. In particular, this can be achieved by affording individuals the opportunity to participate in the decision-making process as regards his rights, duties and legal entitlements. These include the right

to be involved in the fact-finding procedure, to provide a statement regarding all facts and circumstances important for the adoption of a decision, and to contest the findings and allegations of the body and other parties involved in the procedure (the so-called principle of *audiatur et altera pars*, under which parties to a case should be entitled to be heard). In this way the individual is »transformed« from an object into the subject of the procedure which means that he is not considered to be a burden or cost.

Contrary to the predominant point of view of the Slovenian theoreticians as well as constitutional and judicial practices which consider the principle of democracy and the principle of equal protection of rights to be the main constitutional and judicial bases of the principle of *audiatur et altera pars* in administrative procedures, we are of the opinion that the principle of protection of human dignity should also be included as a fundamental criterion. Further, we think that the protection of human dignity is the primary constitutional basis of the principle of *audiatur et altera pars* in administrative procedures. This view stems from the fact that human rights and fundamental freedoms are one of the central starting points, objectives and aims for the sake of which the new Slovenian Constitution has been adopted, while one of the main aims of the protection of fundamental human rights is the protection of human dignity. Accordingly, it is our opinion that in the event of infringement of this principle in legal protection procedures reference should also be made to the infringement of the human right to dignity.

From a comparative legal point of view, the connection of the principle of *audiatur et altera pars* in administrative procedures to the protection of human dignity is explicitly emphasized in the German constitutional doctrine and practice. In addition, the German theory also derives the principle of *audiatur et altera pars* from the requirement for a fair procedure which stems from the principle of the rule of law, whereas the English theory places the principle of *audiatur et altera pars* within the framework of the principle of natural justice, while the American theory points to the framework of procedural due process.

This contribution also presents the legal concretisation of the principle of *audiatur et altera pars* in administrative procedures in the Slovenian and German legislation and EU law.

In Slovenia, the General Administrative Procedure Act is the main act which governs the conduct of administrative bodies in the process of deciding on the rights, obligations or legal entitlements of individuals,

Iztok Rakar

**Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela
zaslišanja stranke v upravnem postopku**

legal persons and other parties in administrative matters. In addition to the above-mentioned Act, two other framework laws govern the conduct of administrative bodies, namely the State Administration Act and the Civil Servants Act which protect individuals in relation to the state (administrative bodies) so that they do not become the subject of unconstitutional, unlawful or unethical conduct, thus ensuring the legal bases for the respect for human dignity in these relations. Irrespective of the fact that the protection of human dignity is not explicitly mentioned as a constitutional principle and the principle of the General Administrative Procedure Act, civil servants are obliged to respect it. This obligation is based on the respect for unwritten constitutional principles, fundamental human rights and freedoms and legally determined principles of conduct. Protection of human dignity is namely derived from the principle of democracy, protected as a fundamental human right and part of the principle of user-oriented policy. Although Slovenian theoreticians think that the principle of protection of human dignity is largely overlooked in the General Administrative Procedure Act we do not share the same opinion, given the fact that, according to the abovementioned, its protection is ensured through the principle of *audiatur et altera pars*. This principle is one of the fundamental principles of the General Administrative Procedure Act which is concretized by means of the provisions of the act governing the right to participation, the rights of parties in the fact-finding procedure and legal protection in the event of infringement.

Administrative bodies in the Federal Republic of Germany acknowledged the principle of *audiatur et altera pars* and courts even protected it prior to the enforcement of the federal act on administrative procedure (*Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG*); its general validity is no longer disputable following its adoption and further development in the direction of the concretisation of constitutional bases. In spite of this the German theoreticians are of the opinion that legislative solutions reveal that the principle of *audiatur et altera pars* is actually and legally minimized even though this is not the intention of legislators. Legislative solutions should be derived from the viewpoint that hearings only have an auxiliary (supporting) function and that they should, in particular, be based on the requirement for the expedition of procedures.

The protection of human dignity and the principle of *audiatur et altera pars* in administrative procedures are two issues being considered within the framework of the European Union law because two of the central

**Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela
zaslišanja stranke v upravnem postopku**

legal issues of EU law relate to the efficiency of its implementation and the legitimacy of the conducting bodies. Efficiency and legitimacy are two aspects of the adequacy of administrative work; there exists a constant tension between these two aspects and a joint cohesive element – the protection of human dignity with regard to the principle of *audiatur et altera pars*. Even though the administrative procedure at the EU level is not organised in a single act, this does not imply that there does not exist a set of principles and rules which frames both its conduct and manner of implementation. From a development perspective, the content of the right to be heard in relation to the EU institutions and bodies can be monitored at three levels: at the level of legislation and other acts of the EU institutions, at the level of the case-law at work in the Court of Justice of the European Communities, and at the level of the Treaty Establishing the Constitution for Europe. Although the Treaty Establishing the Constitution for Europe is not yet in force, it is nevertheless important because of the indicated establishment of procedural standards or fundamental procedural rights of the European administrative law at the constitutional level. The right to be heard in the Treaty Establishing the Constitution for Europe is a constituent part of good governance. The value of this condition lies in the fact that we are dealing with a horizontal provision which limits the deficit and fragmentation of the procedural rules of administrative law for the functioning of the EU institutions and bodies in individual contracts and secondary legislation. In our opinion the right to good governance relates not just to the immediate European administration but also to the indirect and co-operative administration.

Evropski vidiki regionalizacije Slovenije

UDK: 352(497.12) : 005

Ciril Ribičič

Ustavno sodišče Republike Slovenije
ciril.ribicic@us-rs.si

Ne samo na področju lokalne samouprave, temveč tudi pri vseh drugih reformnih prizadevanjih je sklicevanje na evropske izkušnje postalo moderno. Skoraj vsakdo se pri zagovarjanju svojih stališč že sklicuje na to, da so natančno takšna, kot so uveljavljena v Evropi. Za takšnim sklicevanjem pogosto ni niti minimalnega poznavanja ureditve, delovanja in razvoja držav, na katere se nekdo sklicuje. Zato takšno idealiziranje Evrope ni prepričljivo, še bolj pa je za utrjevanje evropske pripadnosti škodljivo, da se vse vlade evropskih držav pri najbolj nepopularnih ukrepih izgovarjajo, da tako terja Evropa. Pomembno je opozoriti, da kaže Evropa več raznolikih obrazov, na področju lokalne samouprave še posebej in da ni težko najti primerov, ki potrjujejo ravno tisto, kar nekdo sam misli, da je edino prav in zveličavno.

V tem prispevku presojamo zamisel o regionalizaciji Slovenije z evropskih vidikov v dveh pomenih. Evropski vidik regionalizacije v širšem smislu se tiče vprašanja, ali in v kakšni meri Slovenija pri graditvi sistema lokalne samouprave nasploh in pri uvajanju pokrajin posebej, upošteva evropske izkušnje. Evropski vidik v ožjem smislu pa se tiče vprašanja, ali in v kakšni meri je Slovenija prilagodila svoj sistem lokalne samouprave nasploh in regionalizacije posebej, svojemu vključevanju v Evropsko unijo.

Svet Evrope je veliko storil za medsebojno prenašanje izkušenj evropskih držav glede urejanja, delovanja in razvoja lokalne samouprave (prim. Vlaj: 2004, s. 283 in nasl.). Pri tem je še posebej veliko pozornost posvetil lajšanju težav pri reformiranju lokalne samouprave v državah, ki so vstopile v Svet Evrope po padcu Berlinskega zidu. Ne glede na to, da v Evropi tradicionalno sobivajo dokaj različni modeli lokalne samouprave, kot so angleški, nemški, francoski in skandinavski, je Svetu Evrope uspelo izbrati tista načela in praktične izkušnje, ki so navedenim modelom skupni in zato podlaga in okvir vsake uspešne reforme lokalne samouprave. Ta načela in praktične izkušnje so zbrane v

Evropski listini lokalne samouprave iz 1985. leta ter posodobljene in konkretizirane v številnih usmeritvah, oblikovanih v okviru Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope¹.

Pri tem ne gre podcenjevati aktivnosti, ki jih je v tem okviru namenil Svet Evrope širši, regionalni samoupravi. Toda kljub temu je izmenjavanje evropskih izkušenj na tem področju bistveno manj uspešno, kot takrat, ko gre za temeljno lokalno samoupravo in najožjo, torej občinsko raven delovanja lokalnih skupnosti. Najboljša ilustracija tega so dolgoletna neuspešna prizadevanja za oblikovanje evropskega dokumenta, ki bi zbral načela in izkušnje regionalne samouprave in za katerega je že danes jasno, da ga takrat, ko (če) bo sprejet, nikakor ne bo mogoče primerjati z Evropsko listino lokalne samouprave, niti po obliki, niti po vsebini.

Kljub težavam pri koncipiranju evropske zamisli regionalne samouprave se zdi nesporno v Evropi preverjeno izhodišče, da se slovenski prostor z dvema milijonoma prebivalcev ne bi smel zadovoljiti s sistemom lokalne samouprave na eni sami ravni². Takšen sistem je pomanjkljiv, skoraj invaliden in ustvarja, če povzamemo po dr. Janezu Šmidovniku, škodljive sistemske napetosti in »pritiske na center države«, ki jih brez ustavnih sprememb ne bo mogoče odpravljati, »pač pa se bomo vrteli v začaranem krogu nerešljivih problemov« (Šmidovnik: 1995, s. 261). Mogoče je argumentirano zastopati tezo, da je neevropsko, da v Sloveniji ni pokrajin oziroma drugih širših lokalnih skupnosti. Na tem področju torej Slovenija ne izpolnjuje minimalnih evropskih standardov organiziranja lokalne samouprave. To je slabo še posebej zato, ker je Slovenija močno raznolika država s precejšnjo tradicijo pokrajin, ki izpolnjujejo vse potrebne kriterije, vključno s subjektivno pripadnostjo njihovih prebivalcev.

V takšni situaciji je bilo seveda manj aktualno drugo vprašanje, namreč vprašanje, kakšen regionalizem, uveljavljen v najpomembnejših evropskih državah, za Slovenijo ne bi bil primeren. To vprašanje postaja aktualno danes, ko se v Sloveniji odločamo o tem, ali naj se izvede njena regionalizacija. Evropske izkušnje na področju regionalizma v večjih državah so za Slovenijo v marsičem nesprejemljive oziroma neuporabne zaradi njene majhnosti. To velja za delovanje nemških in avstrijskih dežel, ki imajo položaj federalnih enot, ki konstituirajo državo. Toda tudi regije, italijanske na primer, ki niso federativne enote, imajo lahko zelo široke državne pristojnosti in po svoji oblastni organiziranosti spominjajo na državo v malem in so za organiziranje slovenskih

¹ Prim. C. Ribičič, *Evropska listina lokalne samouprave in Slovenija*, v: Vodnik: 2001, s. 114 in nasl.

² J. Šmidovnik opozarja, da imajo tudi centralistično urejene države s šibkejšo lokalno samoupravo regije kot »pomemben korektiv za omejevanje centralistične togosti državnega upravljanja«. (Šmidovnik: 1995, s. 102)

pokrajini preveč ambiciozen in neprimeren vzorec. Samo neupoštevanje te druge, zgornje premise pri oblikovanju pokrajini, je lahko v preteklosti vodilo do slikanja povsem nerealnih strahov³ o tem, da bi regionalizacija Slovenije krepila separatistične težnje. Teza o ogrožanju enotnosti komaj nastale države je pri sprejemanju Ustave v letu 1991 prispevala k zmagi nasprotnikov regionalizacije⁴. Kot da Slovenija pri svoji regionalizaciji ne bi bila soočena z dovolj realnimi dilemami, povezanimi z koncipiranjem pokrajini, določanjem njihovih pristojnosti, števila, sedežev, sodelovanja z državno upravo, vpliva na delovanje državnih organov⁵ itd.

Seveda pa ni mogoče veliko storiti, dokler se ne spremeni ustavna ureditev, po kateri je pokrajina tisto, o čemer se lahko sporazumejo občine, saj občina odloča ne le o teritorialnem oblikovanju posameznih pokrajini, pač pa tudi o nalogah, o organizaciji in o delovanju posameznih pokrajini« (Šmidovnik, Podoba pokrajine, v: Vodnik: 2001, s. 28). To so prepričljivo pokazali večkratni poskusi uvajanja pokrajini z zakonom.

Prizadevanja za ustanovitev pokrajini so se že večkrat izjalovila, prvič ob pripravljanju in sprejemanju ustave in potem še večkrat, ko ni bilo mogoče doseči zahtevane parlamentarne večine za spremembo ustave. Kako je mogoče razložiti, da ni prišlo do ustanovitve pokrajini, čeprav je vrsta multidisciplinarnih analiz domačih strokovnjakov in evropskih izvedencev dokazala, da bi bilo to za Slovenijo in njeno vključevanje v evropske integracije, nujno in koristno? Bržkone je bil glavni vzrok v tem, da so politične stranke vsakokratne opozicije odklanjale oblikovanje pokrajini, ker hočejo biti na oblasti takrat, ko bo sprejeta odločitev o oblikovanju pokrajini, da bi tako imele več vpliva na odločanje o pristojnostih in velikosti pokrajini. Če bi se tudi tokratna opozicija postavila na enako stališče, torej na stališče, da mora biti na oblasti, ko bo

3 Med takšne nerealne strahove velja prišteti tudi očitke, da bi ustanavljanje pokrajini lahko vodilo do restavracije starega ustavnega sistema, tistega pred letom 1991, do vračanje v predsedniški sistem, kontrarevolucijo in obnavljanje Jugoslavije. (Prim. Ribičič: 1994, s. 125)

4 Pristaši uvedbe pokrajini s(m)o v ustavni razpravi zagovarjali pristop, da naj Ustava omeji možnosti centralizacije tako, da ne le omogoči, temveč tudi zagotovi nastanek pokrajini (»Slovenija ima pokrajine.«). Opozarjali s(m)o na to, da je ob načelu delitve oblasti na horizontalni ravni še kako pomembna tudi vertikalna delitev oblasti (Nastajanje slovenske ustave: 2001, s. 1090 in nasl.).

5 Če je kaj od izkušenj iz obdobja komunalnega sistema lahko zanimivo tudi za razvoj lokalne samouprave v novih razmerah, potem so to oblike vplivanja občin na odločanje v nacionalnem parlamentu. Te so se v 70-ih letih prejšnjega stoletja razvijale od različnih oblik neformalnega vplivanja, prek zasedanja delegatov občin do oblikovanja zbora občin, kot enakopravnega zbora takratne slovenske skupščine. Gre za rešitve, ki jih je v Sloveniji postopoma oblikovala praksa in jih v začetku v drugih delih Jugoslavije niso poznali. Čeprav dvodomnost slovenskega parlamenta ni realna do uveljavitve pokrajini, ne le normativno, temveč tudi v praksi, gre za rešitev, brez katere ni mogoče vsebinsko zaokrožiti reforme lokalne samouprave v Sloveniji in ne razrešiti problema Državnega sveta, ki je nastal kot nadomestek zbora pokrajini (Prim. Nastajanje slovenske ustave: 2001, s. 1108).

prišlo do njihovega oblikovanja, pokrajine spet ne bi mogle biti uvedene. In tako naprej v neskončnost.

Vendar je takšno gledanje enostransko. Za opozicijo je še kako pomembno, da je država organizirana decentralizirano, ker lahko samo v takem primeru v tistih močnih in avtonomnih lokalnih skupnostih, v katerih organih ima večinsko podporo, lažje preživi obdobje, ko je na državni ravni v opoziciji in se usposablja za vladanje v času, ko se bo to spremenilo. Zlasti iz italijanske prakse so znani primeri, ko je bilo za preživetje in modernizacijo levih političnih strank izrednega pomena, da so bile na oblasti v pomembnih regijah in pokrajinah v obdobju, ko zelo dolgo niso bile v sestavi vladnih koalicij na nacionalni ravni.

Napake, ki so bile storjene zaradi neupoštevanja izkušenj, zapisanih v Evropski listini lokalne samouprave, imajo lahko bistveno bolj usodne posledice ravno zato, ker je ustava onemogočila nastanek pokrajin. Na kaj mislim? Oblikovanje (pre)velikega števila (pre)majhnih občin, ki so zamenjale nekdanje (nedvomno prevelike in preveč zbirokratizirane) komune, je poglobilo prepad med nemočnimi, dr. Stane Vlaj bi rekel »oskubljenimi« občinami in vse bolj centralizirano državo. Ekonomska in finančna odvisnost majhnih občin od države onemogoča uveljavljanje avtonomije, značilne za lokalno samoupravo v razvitih evropskih državah, pa tudi delovanje načela subsidiarnosti. Na takšne občine država, tudi če bi želela, ne bi mogla prenesti izvrševanja kakšnih pomembnejših pristojnosti. Področje ekologije (prim. dr. Dušan Plut, Slovenija in sonaravna evropska politika, Regionalizem, 1998, s. 33) je lahko zgovoren primer, ki kaže, kako so lahko evropski standardi ogroženi takrat, ko majhne, samostojnega obstoja in razvoja nesposobne občine, za majhen denar razprodajajo kmetijska zemljišča in zaradi reševanja svojega nezavidljivega finančnega položaja pristajajo na uničevanje okolja.

Nobenega dvoma ni, da so negativni učinki drobitve lokalne samouprave v Sloveniji bolj usodni ravno zato, ker ne obstoja druga raven širše lokalne samouprave. Če je bilo obdobje od osamosvojitve do danes posvečeno drobitvi Slovenije, je čas, da se z vstopom v Evropsko unijo začne Slovenija ukvarjati s povezovanjem, utemeljenim na decentralizaciji. Doslej se je veliko pozornosti posvečalo predvsem horizontalni delitvi oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, poslej bi se morali več ukvarjati tudi z vertikalno delitvijo oblasti (med centralno oblastjo in lokalno samoupravo). K takšnemu razvoju lahko pomembno prispeva ustanovitev pokrajin.

S tem smo pri evropskih vidikih v ožjem smislu. Odsotnost pokrajin je še posebej boleča v zvezi z vključitvijo v Evropsko unijo. Gre za pristop k enotnemu gospodarskemu prostoru, v katerem poteka svoboden pretok proizvodov, storitev, idej in ljudi. V novih razmerah je vsak del Slovenije pod neposrednim

vplivom tujega okolja. V razmerah odprtega sodelovanja in svobodne konkurence postanejo pomanjkljivosti v organiziranju očitnejše in nevarnejše, kot so bile, dokler so jih varovale državne meje.

Opozorila o tem, kakšne bodo posledice invalidne organiziranosti lokalne samouprave, so bila dovolj zgodnja in jasna: »Če bo Slovenija vstopila v Evropsko zvezo z invalidno organiziranostjo, bo nepripravljena dočakala odpravo klasičnih meja z Italijo, Avstrijo in Madžarsko ter nekaj let pozneje tudi s Hrvaško.« (Ribičič: 2003, s. 45) Naj citiramo še eno, skoraj dramatično opozorilo: Slovenija ne bi smela dočakati vključitve v Evropsko unijo brez pokrajin; ustrezno organizirana lahko Slovenija doseže »ideal Zedinjene Slovenije v združeni Evropi; v nasprotnem primeru bo vključitev Slovenije v Evropsko unijo vodila do podreditve velikega dela ozemlja, na katerem živijo Slovenci, tujim političnim interesom in kapitalu« (Regionalizem, 1998, s. 228). Opozorila niso bila upoštevana, je pa toliko pomembneje, da se zamujeno nadoknadi čim prej. Izkoristiti je treba dodatni čas, ki ga ima na razpolago Slovenija, ker se nekateri vidiki odpiranja meja in integriranja slovenskega trga v evropski uveljavljajo z zamikom (vključitev v Schengenski prostor, vključitev v evro območje, odpravljanje ovir v starih članicah Evropske unije za svoboden pretok delovne sile itd.). Toda tudi ta čas se hitro izteka.

Drugi evropski vidik v ožjem smislu zadeva (ne)sposobnost Slovenije, da uspešno konkurira za evropska sredstva. Ta se praviloma ne dajejo državi ali lokalnim skupnostim na pamet, temveč za realizacijo konkretnih projektov. Ravno na regionalni ravni je realno pričakovati, da bodo ljudje in občine sposobni povezati prizadevanja za pripravo takšnih kakovostnih programov, ki jih bodo (so)financirali strukturni skladi Evropske unije. Na prvi pogled je očitno, da ogromna večina občin za kaj takega ni ustrezno usposobljena. Tudi zato velja z ustanavljanjem pokrajin pohiteti.

S tem vidikom je povezan problem zagotavljanja enakomernejšega regionalnega razvoja Slovenije. Brez pokrajin, na katere se bo prenesel pomemben del ekonomske moči in odgovornosti za lasten razvoj, se bodo še naprej poglobljale razvojne razlike med državnim središčem in obmejnimi pokrajinami, ki se spreminjajo v periferijo. Evropska sredstva za manj razvite lahko pri tem pomembno pomagajo, pri čemer je očitno, da bo Slovenija kot celota zaradi razvite osrednje pokrajine vse manj upravičena do teh sredstev, za ogromno večino drugih slovenskih pokrajin pa so dodatne razvojne spodbude nujno potrebne in vsestransko upravičene. Pri tem Sloveniji ni treba ustanavljati pokrajin na umeten način, zaradi špekulacij v zvezi s črpanjem evropskih sredstev, kar včasih očitajo na primer Irski, saj v našem primeru obstajajo prepričljivi notranji razlogi za njihov nastanek.

Pokrajine bi lahko spodbudile lasten in skupen razvoj (prim. Bugarič, B., *Ekonomski vidiki regionalizma*, v: *Regionalizem*, 1998, s. 121), tudi v povezavi z ustreznimi lokalnimi skupnostmi v sosednjih državah, česar razdrobljene občine niso sposobne. Da niti ne omenjam tega, do kakšne mere je lahko danes Slovenija enakopravna pri oblikovanju čezmejnih evro regij, skupaj z območji v sosednjih državah, ki so vse organizirane tudi na regionalnih ravneh⁶.

S spremembo 143. člena ustave se odpira proces oblikovanja pokrajin, za kar so se v zadnjih 15 letih zavzemale številne pobude, analize, posvetovanja in zborniki. Vendar pa velja sedaj pozornost usmeriti naprej. Zato je smiselno posebej poudariti, da ni sprejemljivo ustanavljanje kakršnih koli pokrajin in na kakršen koli način. Dvotretjinska večina, določena za sprejemanje najpomembnejše zakonodaje, povezane z ustanavljanjem pokrajin, zagotavlja, da ne bo prišlo do ureditve, ki bi počivala na ozkih interesih vladajočih političnih struktur (volilna geometrija) ali do razlastitve občin⁷. Aktualni pa obstajata drugi dve nevarnosti.

Izkušnje s pretiranim drobljenjem občin upravičeno zbuja skrb, da se podobne težnje ne bi uveljavile tudi pri oblikovanju pokrajin. To ne bi bilo vprašljivo samo z vidika načelnih evropskih usmeritev, temveč tudi v nasprotju s konkretnimi opozorili izvedencev Sveta Evrope o tem, da pokrajine v Sloveniji ne bi smele šteti manj kot po 100.000 prebivalcev.

Druga, vsaj tako pomembna nevarnost je, da bi se poskusilo oblikovanje pokrajin izkoristiti za bolj učinkovito obvladovanje in podrejanje lokalnih skupnosti državi in njeni upravi. Zlasti hrvaške izkušnje na področju razvoja županij opozarjajo na nevarnost, da se širša lokalna samouprava lahko deformira tako, da se spremeni v ubogljiv podaljšek državne birokracije. To opozorilo velja resno upoštevati pri razmišljanjih o pokrajini kot dvoživki, ki bi bila hkrati širša samoupravna lokalna skupnost in upravni okraj.

Ko bodo pokrajine ustanovljene in bodo zaživele, se bo postopno ponovno odprlo vprašanje njihove zastopanosti in vpliva na sprejemanje odločitev v državnem parlamentu. Ne gre pozabiti, da je bila v nekdanji jugoslovanski federaciji ravno Slovenija tista, ki je dajala največji poudarek policentričnemu razvoju

6 Pregled organiziranja regionalne oblasti, ki obstajajo v državah članicah Evropske unije med centralno državno oblastjo in manjšimi lokalnimi skupnostmi: Vlaj, *Decentralizacija, Evropa in mi*, v: *Pokrajina: 2004*, s. 158.

7 Tako je raziskovalna skupina pri Inštitutu za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani (dr. Rajko Pirnat, dr. Franc Grad, dr. Gorazd Trpin, dr. Senko Pličanič in mag. Erik Kerševan) izdelala pregled nalog in pristojnosti, ki bi jih država prenesla na pokrajine. Pregled zajema na stotine nalog in pristojnosti, opredeljenih v več kot 50 zakonih (Dokumenti in študije o pokrajinah v Sloveniji 2000-2004, (ur. R. Lavtar), Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana, 2004, s. 265 in nasl.)

in vplivu lokalnih skupnosti na državno odločanje (zasedanje delegatov občin, zbor občin). Tudi ob sprejemanju ustave v letih 1990/91 je bil vseskozi prisoten predlog o oblikovanju regionalnega zbora kot druge parlamentarne zbornice, ki bi okrepila vpliv lokalnih in regionalnih interesov na račun pretiranega vpliva vrhov političnih strank v državnem zboru. V prehodnem obdobju bodo pokrajine lahko svoj vpliv na odločanje državnega zbora uveljavljale prek državnega sveta.

Skratka, oblikovanje pokrajin na način, ki bi vodil do novih drobitev in delitev, do krepitve državne birokracije, namesto do povezovanja in krepitve danes šibke lokalne samouprave, bi bilo še en zgrešeni udar, pa naj ga ocenjujemo z evropskih ali s slovenskih vidikov.

Dr. Ciril Ribičič je sodnik Ustavnega sodišča Republike Slovenije ter redni profesor za ustavno pravo na Pravni fakulteti v Ljubljani, na kateri poučuje neprekinjeno že 30 let. Je avtor številnih del s področja ustavnega prava. Bil je predsednik katedre za ustavno pravo in predsednik Društva za ustavno pravo ter v ustavni komisiji, ki je pripravila veljavno ustavo, vodil skupino za državno ureditev. Za ustavnega sodnika je bil na predlog katedre za ustavno pravo izvoljen 19. decembra 2000.

Literatura in viri

- Bugarič, B. (1998): Ekonomski vidiki regionalizma. V: Regionalizem v Sloveniji. Str. 121-130. Zbirka Pravo in politika. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Cerar, M., Perenič, G., ed. (2001): Nastajanje slovenske ustave, Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja, III. zvezek, Ljubljana.
- Kocjančič, R., Ribičič, C., Grad, F., Kaučič, I. (2005): Ustavno pravo, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Lavtar, R. (2004): Deset let lokalne samouprave: vizija 1994, praksa 2004. 199 str. Skupnost občin Slovenije, Maribor.
- Plut, D. (1998): Slovenija in sonaravna evropska politika. V: Slovenija: pokrajine in ljudje. 735 str., Mladinska knjiga, Ljubljana.
- Ribičič, C. (1998): Regionalizem v Sloveniji: zbornik. 284. str. Zbirka Pravo in politika. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Ribičič, C. (1994): Centralizem zoper Slovenijo. Ljubljana,.
- Ribičič, C. (2003): Mozaik ustavnih sprememb, PP, Ljubljana.
- Šmidovnik, J. (1995): Lokalna samouprava. Zbirka: Pravna obzorja 4, 274 str. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Vlaj, S. (2001): Vodnik po slovenski lokalni samoupravi. 136 str., Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, Ljubljana.
- Vlaj, S. (2004): Pokrajina: druga raven lokalne samouprave. 161 str. Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana.
- Vlaj, S. (2004): Lokalna samouprava: teorija in praksa. / Spremenjena in dopolnjena izd./ 376 str. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Vlaj, S. (2004): Decentralizacija, Evropa in mi. V: Pokrajina: druga raven lokalne samouprave. str. 158. Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana.

European aspects of the regionalization of Slovenia

UDK: 352(497.12) : 005

Ciril Ribičič

Ustavno sodišče Republike Slovenije
ciril.ribicic@us-rs.si

It has become very fashionable in Slovenia to refer to European experiences not only in the area of local self-government, but in respect of all other reform efforts as well. When justifying their viewpoints nearly everyone refers to the fact that these are precisely the same viewpoints as those established elsewhere in Europe. Such references are often made without a minimum knowledge of the arrangements, functioning and development of the countries to which they refer. Such idealising of Europe is therefore not convincing. What's more, what works to erode European integration is the fact that all European governments inevitably claim, when adopting highly unpopular measures, that Europe requires them to do so. It's important to point out that Europe puts on many a diverse face, particularly as regards matters of local self-government, and that it's not difficult to find examples which succeed in proving exactly that which some individual considers to be the only right and exalted answer.

This contribution assesses the idea of Slovenian regionalization from European perspectives in two senses. The European perspective of regionalization in the broader sense relates to the question whether, and to what extent, Slovenia takes into account the European experiences in the process of establishing a system of local self-government in general; and in the process of introducing regions in particular. The European perspective on regionalization in the narrow sense relates to the question whether and to what extent Slovenia has adapted its system of local self-government in general, and regionalization in particular, to its integration into the European Union.

The Council of Europe has significantly contributed to the mutual sharing of experiences of European countries as regards organisation, operation and development of local self-government (cf. Vlaj: 2004, p. 283 ff.). In this context it has paid a great deal of attention to the solving of difficulties in the process of reforming local self-government in those countries that joined the Council of

Europe after the fall of the Berlin Wall. Irrespective of the fact that rather different models of local self-government have traditionally co-existed in Europe, such as the English, German, French and Scandinavian schemes, the Council of Europe has succeeded in selecting those principles and practical experiences which are common to the abovementioned models and which represent the basis and framework of each successful reform of local self-government. These principles and practical experiences have been collected in the European Charter of Local Self-Government from 1985 and updated and concretized in numerous policies developed within the framework of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe¹.

We must not, however, underestimate the activities which, in this context, the Council of Europe devotes to wider regional self-government. In spite of this, the sharing of European experiences in this area is considerably less successful than in cases of basic local self-government and the narrowest level, the municipal or community level. This point is best illustrated by the ongoing unsuccessful efforts toward the preparation of a European document which would comprise the principles and experiences of regional self-government, in respect of which it is already clear that even if adopted, will not bear any resemblance nor exhibit grounds for comparison to the European Charter of Local Self-Government, neither in form nor in content.

Despite difficulties related to the drafting of a European idea of regional self-government, the following starting point put to the test in Europe seems undisputed, namely that Slovenia, with its two million inhabitants, should not opt for the system of local self-government on a single level². Such a system is deficient, almost invalid and, according to Dr. Janez Šmidovnik, creates harmful system tensions and "pressures on the state centre" which will be impossible to eliminate without constitutional amendments; instead "we will be caught in the vicious circle of unsolvable problems" (Šmidovnik: 1995, p. 261). The thesis that it is not European, that there are no regions or other wider local communities in Slovenia, is based on sound arguments. In this area Slovenia does not meet the minimum European standards in respect of local self-government organisation. This bodes particularly badly in light of the fact that Slovenia is a rather heterogeneous country with a considerably long tradition of regions which fulfil all the necessary criteria, including that related to the subjective affiliation of their inhabitants.

¹ Cf. C. Ribičič, *Evropska listina lokalne samouprave in Slovenija* (The European Charter of Local Self-Government and Slovenia), in: Vodnik: 2001, p. 114 ff.

² J. Šmidovnik notes that even centralised states with weaker local self-government have regions as "an important means of limiting the centralistic rigidity of state governance" (Šmidovnik: 1995, p. 102).

In these circumstances the second issue at hand has received less attention, namely the issue of determining what kind of regionalism established in the most important European countries would not be suitable for Slovenia. This issue is becoming increasingly more important, when today Slovenia has to decide whether to carry out its plan for regionalization. The European experiences in the area of regionalism from larger countries are, in many ways, not acceptable for Slovenia or even prove pointless because of the country's small size. This holds true for the functioning of German and Austrian states which have the status of federal units which comprise the country. But even regions – those in Italy for instance, which are not federal units – can have extensive state competences, mirroring the state on a small scale with regard to their organisation of authority, but this is an overly ambitious and unsuitable model for the organisation of Slovenian regions. Failure to consider the abovementioned second premise in the creation of regions has, in the past, led to entirely unreasonable fears³ regarding the assumption that the regionalization of Slovenia would strengthen separatist tendencies. The thesis on the endangering of national unity of this then recently founded country contributed to the victory of opponents of regionalization⁴ in the process of adopting the Constitution in 1991. This as if Slovenia, in its regionalization, were not facing enough real dilemmas related to the planning of regions, and defining competences, number, seats, co-operation with the state administration, its impact on the functioning of state authorities⁵ etc.

3 Such unreal fears also include the reproaches that the establishment of regions could lead to the restoration of the old constitutional system, the one in force before 1991, and a return to the presidential system, counter-revolution and the restoration of Yugoslavia (Cf. Ribičič: 1994, p. 125).

4 In the constitutional debate supporters of the introduction of regions argued for an approach on the basis of which the Constitution would limit the possibilities of centralisation so that it would not only enable but also ensure the establishment of regions ("Slovenia has regions."). It has been warned that in addition to the principle of division of authority at the horizontal level the vertical division of authority is also very important (Nastajanje slovenske ustave (Creating the Slovenian Constitution: 2001, p. 1090 ff.).

5 If there is anything interesting from the communal system period for the development of local self-government in these new circumstances, then it is the forms of municipal influence on the decision-making process in the national parliament. In the 1970s, these comprised informal influence, meetings of municipal delegates and the establishment of the Chamber of Municipalities as an equal chamber of the then Slovenian Assembly. These were the solutions which were gradually created in practice in Slovenia and initially unknown in other parts of Yugoslavia. Although a two-chamber Slovenian parliament is not possible until the introduction of regions, not only normatively but also in practice, this is a solution without which it is impossible to conclude substantively the reform of local self-government in Slovenia and solve the problem of the National Council which was established as a substitute for the Chamber of Regions (Cf. Nastajanje slovenske ustave (Creating the Slovenian Constitution): 2001, p. 1108).

Of course not much can be done until amendments have been made to the constitutional organisation according to which the municipalities may decide on the regions, since "municipalities decide not only on the territorial organisation of individual regions but also on the tasks, organisation and functioning of individual regions" (Šmidovnik, *Podoba pokrajine (Image of the Region)*, in: Vodnik: 2001, p. 28). This has been convincingly proven by numerous attempts to introduce regions by means of the law.

Efforts to establish regions have failed: the first time in the process of preparing and adopting the Constitution; and several times following, when it was impossible to obtain the necessary majority in parliament for a constitutional amendment. How can one hope to explain how it is that regions have never been established, the process never taken place, despite the fact that a number of multidisciplinary analyses of Slovenian and European experts have proven that this is both necessary and useful for Slovenia and its inclusion in European integration processes. Perhaps the main reason lay in the fact that the opposition parties have always rejected the establishment of regions because they hoped to be in power when the decision on the establishment of regions was adopted, such that they could exert greater influence on the decision-making process regarding competences and region sizes. If the present opposition were also to adopt the same view – that it must be in power when the regions are established – regions would not be introduced yet again. And we would go on and on, ad infinitum.

But such a viewpoint is one-sided. It is very important for the opposition that the country is organised on a decentralized basis, because it is precisely in strong and autonomous local communities in which it has majority support that it can easier survive the period when it is in opposition at the state level, and train for governance for changed situation some time in the future. Practical examples from the Italian experience show how vastly important it was for the survival and modernisation of left-wing political parties that they remained in power in important regions and provinces in the period in which they had not long been part of a government coalition at the national level.

The mistakes which have been made because the experiences documented in the European Charter of Local Self-Government had not been taken into account may have considerably more fatal consequences precisely because the Constitution has rendered the establishment of regions impossible. What do I have in mind? The establishment of (too) many (overly) small municipalities which have replaced the former (undoubtedly excessively large and bureaucratized) communities has widened the gap between the weak – or in

the words of Dr. Stane Vljaj "impoverished" – municipalities, and the increasingly more centralized state.

Economic and financial dependence of small municipalities on the state renders it impossible to establish an autonomy characteristic of local self-government in developed European countries, as well as the functioning of the principle of subsidiarity. Even if it wished to do so, the state could not transfer the execution of important competences to such municipalities. The area of ecology (cf. Dr. Du'an Plut, *Slovenija in sonaravna evropska politika, Regionalizem (Slovenia and Sustainable European Policy, Regionalism)*, 1998, p. 33) provides a good example in showing how endangered European standards can become when small independent municipalities incapable of development sell off agricultural land at low prices and consent to the destruction of the(ir) environment in order to solve their unenviable financial difficulties.

There is no doubt that the negative effects of the fragmentation of local self-government in Slovenia are all the more fatal precisely because there exists no other level of wider local self-government. If the period from independence to the present has been devoted to the fragmentation of Slovenia, it is high time that after its accession to the European Union, Slovenia begins to deal with integration based on decentralization. If up until now a great deal of attention has been paid to the horizontal division of authority between the legislative, executive and judicial branches of power, we should, from now on, pay more attention to the vertical division of authority (between the central authority and local self-government). The establishment of regions can significantly contribute to such a development.

This leads us to the European aspects in the narrow sense. The absence of regions is particularly painful with regard to the country's accession to the European Union. We are dealing with accession to a single economic area in which the free movement of goods, services, ideas and persons is the norm. In these new circumstances every part of Slovenia is under the direct influence of a foreign environment. In conditions of open co-operation and free competition, the disadvantages in organisation become increasingly evident and dangerous, far more than previously, when state borders still protected them.

Warnings over the consequences of the invalid organisation of local self-government have been voiced early and clearly enough: "If Slovenia joins the European Union with invalid organisation, it will not be prepared for the abolition of classical borders with Italy, Austria and Hungary, and a few years later with Croatia." (Ribičič: 2003, p. 45) Let us quote another near-dramatic warning: Slovenia should not join the European Union without regions; an adequately organized Slovenia may achieve "the ideal of a united Slovenia in a

united Europe; otherwise the integration of Slovenia into the European Union will lead to the subordination of the large part of the territory inhabited by the Slovenians to foreign political interests and capital" (Regionalism, 1998, p. 228). The warnings have not been taken into account; thus it is all the more important to make up for all that has been lost as soon as possible. We have to take full advantage of the additional time available to Slovenia, because certain aspects of the opening up of borders and integration of the Slovenian market into the European one are being implemented with a delay (integration in the Schengen area, integration in the euro area, elimination of obstacles to the free movement of workers in older EU Member States etc.). But the time for doing this passes quickly.

The second European aspect in the narrow sense relates to the (in)ability of Slovenia to successfully compete for European funds. Generally, European funds are not granted to the state or local communities recklessly but for the realization of concrete projects. It is precisely at the regional level that we can realistically expect that people and municipalities will be able to pool their efforts for the preparation of such quality programmes which will be (co)financed by European Union structural funds. It is evident at first sight that the vast majority of municipalities are not adequately trained in this respect. This is also why we need to speed up the establishment of regions.

The problem of ensuring a more uniform regional development of Slovenia is related to this aspect. Developmental differences between the centre of the country and border regions which are turning into peripheries will continue to increase unless regions are established to which an important part of economic power and responsibility for development are transferred. European funds for the less developed can help significantly in this respect, whereby it is evident that Slovenia as a whole will be increasingly less entitled to such funds due to its developed central region, while additional development incentives are necessary and universally justified for the great majority of other Slovenian regions. Slovenia does not have to artificially establish regions on grounds of speculation in respect of the utilisation of EU funds for which Ireland, as a case in point, has been criticized, because in the case of Slovenia there are convincing internal reasons for their establishment.

Regions could promote their individual and common development (cf. Bugarič, B., *Ekonomski vidiki regionalizma (Economic Aspects of Regionalism)*, in: *Regionalizem (Regionalism)*, 1998, p. 121), in connection with suitable local communities in neighbouring countries which fragmented municipalities are not able to do. Let us not even begin to address the extent to which Slovenia can today participate on an equal footing in the establishment of cross-border

Euro-regions together with regions in the neighbouring countries which are all organized at the regional level⁶.

The amendment of Article 143 of the Constitution opens up the process for the establishment of regions which has been advocated for the past 15 years in numerous initiatives, analyses, consultations and collections of scientific papers. Our attention needs to be future-oriented. It is therefore important to emphasize that it is not acceptable to establish regions in some highly arbitrary fashion. The two-thirds majority necessary for the adoption of the most important legislation related to the establishment of regions ensures that the arrangement which rests on narrow interests of governing political structures (electoral geometry) or the expropriation of municipalities will not be met⁷. There still remain two other threats.

Experiences with excessive fragmentation of municipalities raises justified concerns that similar tendencies might also arise in respect of the establishment of regions. This would not only be questionable from the point of view of the fundamental European guidelines but also contrary to the concrete warnings of the Council of Europe experts that regions in Slovenia not have less than 100,000 inhabitants.

Another equally important threat is that the establishment of regions would be used for a more effective control and subordination of local communities to the state and its administration. Croatian experiences in the area of the development of counties point to the threat that wider local self-government may be deformed in such a way that it becomes an obedient extension of the state bureaucracy. This warning should be seriously taken into account when considering the status of regions as amphibians which would be, at the same time, wider self-governing local communities and administrative regions.

Once regions are established and become fully operative, the issue of their representation and influence on the decision-making process in the national parliament will be re-opened. It must not be forgotten that in the former Yugoslav federation, Slovenia placed the greatest emphasis on the polycentric

6 An overview of regional authority organisation in the European Union Member States between the central state authority and smaller local communities: Vlaj, *Decentralizacija, Evropa in mi* (Decentralisation, Europe and Us), in: *Pokrajina (Region): 2004*, p. 158.

7 The research group at the Institute for Public Administration at the Faculty of Law in Ljubljana (dr. Rajko Pirnat, dr. Franc Grad, dr. Gorazd Trpin, dr. Senko Pličanič and Erik Kerševan, LL M) prepared an overview of the tasks and competences which would be transferred to regions by the state. The overview comprised hundreds of tasks and competences defined in over 50 acts (*Dokumenti in 'tudije o pokrajinah v Sloveniji 2000-2004* (Documents and Studies on Regions in Slovenia 2000-2004), (ed. R. Lavtar), Ministry of the Interior, Ljubljana, 2004, p. 265 ff).

Ciril Ribičič

European aspects of the regionalization of Slovenia

development and influence of local communities on the state decision-making processes (municipal delegates' meeting, Chamber of Municipalities). Even in the process of adopting the Constitution in the period 1990-1991, there existed a proposal for the establishment of a regional chamber as the second parliamentary chamber which would strengthen the influence of local and regional interests at the expense of the excessive influence of the leading circles of political parties in the National Assembly. In the transitional period the regions will be able to exert their influence on the National Assembly's decision-making process through the National Council.

To sum up, the establishment of regions in a way which would lead to new fragmentation and divisions and the strengthening of state bureaucracy instead of the integration and strengthening of presently weak local self-government would be another wrong move from both the European and Slovenian perspectives.

Dr. Ciril Ribičič is the judge of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia and he is a full-time professor of constitutional law at the Ljubljana University Law School, where he has continuously taught for thirty years. He is the author of numerous treaties in the area of constitutional law. He has been the president of the Ljubljana Law School Constitutional Law Department and the president of the Constitutional Law Society. Within the framework of the constitutional commission preparing the new constitution, he conducted an expert group on state systems. Upon a proposal by the Constitutional Law Department, he was elected constitutional judge on 19 December 2000.

Sources

- Bugarič, B. (1998): Ekonomski vidiki regionalizma. V: Regionalizem v Sloveniji. Str. 121-130. Zbirka Pravo in politika. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Cerar, M., Perenič, G., ed. (2001): Nastajanje slovenske ustave, Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja, III. zvezek, Ljubljana.
- Kocjančič, R., Ribičič, C., Grad, F., Kaučič, I. (2005): Ustavno pravo, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Lavtar, R. (2004): Deset let lokalne samouprave: vizija 1994, praksa 2004. 199 str. Skupnost občin Slovenije, Maribor.
- Plut, D. (1998): Slovenija in sonaravna evropska politika. V: Slovenija: pokrajine in ljudje. 735 str., Mladinska knjiga, Ljubljana.
- Ribičič, C. (1998): Regionalizem v Sloveniji: zbornik. 284. str. Zbirka Pravo in politika. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Ribičič, C. (1994): Centralizem zoper Slovenijo. Ljubljana,.
- Ribičič, C. (2003): Mozaik ustavnih sprememb, PP, Ljubljana.
- Šmidovnik, J. (1995): Lokalna samouprava. Zbirka: Pravna obzorja 4, 274 str. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Vlaj, S. (2001): Vodnik po slovenski lokalni samoupravi. 136 str., Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, Ljubljana.
- Vlaj, S. (2004): Pokrajina: druga raven lokalne samouprave. 161 str. Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana.
- Vlaj, S. (2004): Lokalna samouprava: teorija in praksa. / Spremenjena in dopolnjena izd./ 376 str. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Vlaj, S. (2004): Decentralizacija, Evropa in mi. V: Pokrajina: druga raven lokalne samouprave. str. 158. Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo, Ljubljana.

Ideološki vidiki razmerja med (demokratsko) politiko in pravom

UDK: 3542.31: 321.7

Miro Cerar

Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani
miro.cerar@pf.uni-lj.si

IZVLEČEK

Pojem ideologije ima kljub različnim opredelitvam nekatere skupne imenovalce, med katere sodijo predvsem primarno politični pomen ideologije, njena deskriptivno-preskriptivna narava, akcijska in vrednostno-ciljna usmerjenost, usmerjenost k ljudskim množicam, poenostavljenost, shematičnost ter predstavitev v motivacijskem duhu. Tudi demokratična politika in pravo sta ideološko pogojena, pri čemer je pravo na eni strani izraz in sredstvo oblastne ideologije, na drugi strani pa tudi izraz avtonomne pravne ideologije, ki postavlja določene meje politični ideologiji. Ideologijo prava oziroma pravne države na eni strani vzpostavljajo oziroma instrumentalizirajo politični akterji, na drugi strani pa tudi pravni akterji (predvsem iz poklicnih slojev pravnikov). V obeh primerih se je treba izogibati vrednostno negativni oziroma družbeno destruktivni ideologizaciji prava in pravne države, ki spodbuja v javnosti bodisi precenjevanje bodisi podcenjevanje vloge in pomena prava v družbi. Še posebej pa se je treba izogibati takšni ideologizaciji prava, ki se kaže v politizaciji pravne stroke in pravnih (npr. pravosodnih) institucij.

Ključne besede: pravo, politika, demokracija, ideologija

1. Pojem ideologije

Beseda ideologija izvira iz obdobja devetdesetih let 18. stoletja, in sicer iz post-revolucionarne Francije. Čeprav se pojem ideologija od takrat do danes v politološki in širši družbeni teoriji opredeljuje na različne, včasih tudi medsebojno izključujoče se načine, obstaja v teoriji relativno visoka stopnja soglasja o tem, da je avtor tega pojma francoski plemič, učenjak ter predstavnik takratne filozofije materialistov Antoine Luis Claude Destutt de Tracy (1754-1836) (Manning, 1980, str. 1-2; Baradat, 1997, str. 6; Drucker, 1974, str. 3-4). De Tracy je med letoma 1796 in 1798, v okviru svojega sistematičnega preučevanja razsvetljenstva, ta pojem skoval z željo, da bi z njim povsem jasno

označil oziroma poimenoval novo znanost, tj. »znanost o idejah¹«, znanost, v okviru katere se ideje oblikujejo s pomočjo znanja, ki temelji na podlagi izkus-
tvenega (empiričnega) preučevanja, ne pa na nadnaravnih ali duhovnih pojavih.

Ideologija kot nova znanost je torej v tem svojem izvornem pomenu otrok
moderne dobe, dobe »razsvetljenega (raz)uma«, ki se zoperstavlja starim (srednje-
veškimi itd.) verskim in drugačnim dogmam in zavrača vsako metafiziko ter pos-
tavlja v ospredje človekovo racionalno sposobnost odkrivanja zakonitosti
(družbenega) sveta. Vendar pa se že v okviru t.i. klasične uporabe pojma ideo-
logije, kot je npr. značilna za de Tracyja, Marxa in Mannheima (Manning, 1980,
str. 6-11), kažejo bistvene razlike prav glede ocene, ali je ideologija lahko objektiv-
na. Tako na eni strani de Tracy² kot bistveno komponento ideologije izpostavlja
predvsem znanstvenost v smislu racionalne preverljivosti in objektivnosti druž-
boslovnega preučevanja in usmerjanja, pri čemer naj bi bila ideologija sposobna
iznajti ustrezna »zdravila« za pomanjkljivosti družbe ter jo voditi v blagostanje.
Na drugi strani pa Marx in Mannheim, seveda vsak s svoje družboslovne ozi-
roma filozofske pozicije, ideologijo označujeta (in obsojata) predvsem kot nekaj
partikularnega in subjektivnega, saj naj bi se pripadnik ideologije pri svojem delo-
vanju v svetu ne mogel izogniti lastni pristranskosti (Manning, 1980, str. 6-7).
Prav iz takšnega pogleda, ki se zaveda neizogibnega vpliva človekove subjektiv-
nosti na lastna dojemanja in ravnanja ter na družbeno dogajanje kot takšno, pa
seveda sledi, da ideologija ne more biti zgolj ena (kot je to menil de Tracy), pač
pa lahko nosi vsaka relativno zaokrožena družbena usmeritev oziroma »teorija«
v sebi tudi določeno ideologijo. To je povsem samoumevno tudi v sodobnih
opredelitvah pojma ideologije, ki se sicer, kot rečeno, v marsičem razlikujejo,
vendar pa ob iskanju skupnih imenovalcev oziroma bistvenih značilnosti tega
pojma implicitno in eksplicitno priznavajo oziroma izpostavljajo obstoj različnih
ideologij³. Pojem ideologije, ki je prvotno pomenil »individualno oznako«, je
tako v razvoju družbene misli prevzel »generičen pomen«.

Če z ideologijo na splošno poimenujemo specifičen sklop povezanih ozi-
roma soodvisnih konceptov, vrednot in simbolov, ki na eni strani kritično odse-
vajo oziroma interpretirajo preteklo in obstoječo družbeno situacijo (deskriptivni
vidik) ter hkrati določajo, h katerim vrednotam in ciljem naj se družba usmeri v
prihodnje (preskriptivni vidik) (Vincent, 1995, str. 16), potem lahko ugotovimo,

1 De Tracy je besedo ideologija skoval kot neologizem, ki združuje grška pojma eidos in logos in ga je torej zato v tem smislu mogoče razumeti kot (racionalno) znanost o idejah (Vincent, 1995, str. 2).

2 Na tem mestu velja omeniti, da je že v de Tracyjevem učenju mogoče prepoznati štiri različne koncepte ideologije (Vincent, 1995, str. 1-2), kar kaže, da je že razprava o samem pojmu ideologije izrazito kompleksna.

3 Prim. npr. nekatere sodobne definicije pojma ideologije v Baradat, 1997, str. 7-8.

da so se v zgodovini različni zametki oziroma nastavki ideologij pojavljali že zdavnaj pred obdobjem evropskega razsvetljenstva. Če bi npr. s pojmom ideologije lahko zajeli tudi starodavne religije in njihove temeljne »duhovno – idejne« razlage in vodila, potem bi seveda lahko rekli, da je novoveški pojem ideologije le zapoznala oznaka za že uveljavljene družbene idejne sisteme in prakse. Vendar pa ideologij in religij v nekaterih bistvenih prvinah ni mogoče enačiti. Pri tem niti ni nujno, da izhajamo zgolj iz izvorne oziroma klasične de Tracy-jeve opredelitve ideologije kot sekularne družbene znanosti, kajti v sodobni teoriji se izpostavljajo tudi druge razlike med religioznim in ideološkim, kot so npr. odsotnost religiozne kategorije večnosti v ideoloških spisih ali pa razlike v motivih pri religioznih ritualih na eni strani in ideoloških ritualih na drugi (Grimes, 1980, str. 34, 35-36). Na razliko med ideologijo in religijo med drugim posredno kaže tudi ugotovitev, da je mogoče o pojmu ideologije dejansko govoriti šele na tisti točki zgodovinskega razvoja, ko so se sistemi idej prvič soočili z zavestjo o svoji partikularnosti, kar se je dejansko zgodilo šele v času razvoja meščanske družbe, v kateri so se idejni sistemi morali soočiti s tujimi ali alternativnimi oblikami diskurza ter tako pristati na pluralnost idej ter na dejstvo, da se družba nenehno spreminja (Eagleton, 1994, str. 192). Prav tako pa je na tem mestu treba tudi opozoriti, da ideologij v ožjem smislu ni mogoče enačiti s političnimi teorijami ali filozofijami, kajti v primerjavi s slednjimi so ideologije mnogo manj natančne, sistematične in kompleksne, pri čemer pa vsaka ideologija praviloma iz politične teorije ali filozofije črpa podlago za svoje ideje (Macpherson, 1973, str. 158).

Ne da bi se globlje spuščali v razmerje ideologije do drugih sorodnih pojavnosti oziroma področij⁴, velja v okviru in za namen tega prispevka ugotoviti, da se ideologija v politološki znanosti opredeljuje kot relativno samostojna pojavnost, glede katere obstoje sicer številne različne definicije, ki pa jih je le mogoče združiti na določenih skupnih imenovalcih. Med takšne skupne imenovalce lahko uvrstimo predvsem naslednje⁵:

1. Če ni izrecno izpostavljeno drugače, ima pojem ideologije političen pomen.

4 Kljub nekaterim zgoraj predstavljenim razmejitvam med ideologijo ter drugimi podobnimi pojavnostmi se je treba zavedati, da so vse takšne razmejitve že po naravi stvari odvisne od širine in vsebine opredelitev (definicij) pojmov oziroma pojavov ter so v tem smislu vedno tudi relativne in subjektivne. Primer izrazito širokega opredeljevanja ideologije nam tako npr. ponuja Marx, ki meni, da je religija ne le jasen primer ideologije, pač pa je religija celo ideologija par excellence (glej Ricoeur, 1981, str. 229).

5 V nadaljevanju povzemam ugotovitve v točkah od 1 do 5 po Baradat, 1997, str. 9.

2. Vsaka ideologija vsebuje interpretacijo sedanosti in pogled na zaželeno prihodnost. Pri tem je anticipirana prihodnost vedno prikazana kot materialno boljša od sedanosti in pogosto tudi tako, kot da jo je mogoče doseči v času enega človeškega življenja.
3. Vsaka ideologija je akcijsko usmerjena in vključuje v ta namen seznam določenih dejanj, ki jih je treba storiti, da bi dosegli njene cilje.
4. Ideologije so vedno usmerjene k ljudskim množicam.
5. Ideologije so izražene na preprost in shematičen način ter so predstavljene v motivacijskem duhu.

Dandanes so torej ideologije razumljene predvsem kot politični pozivi ljudskim množicam, da (naj) le-te delujejo na določen način in za doseg določenih ciljev, ki pomenijo (točneje: naj bi pomenili) izboljšanje političnega življenja. Ideologije so nujne za kakršnokoli učinkovito politično gibanje, pri čemer velja iz okvira zgoraj navedenih ugotovitev posebej izpostaviti predvsem njihovo trojno funkcijo: a) poenostavitev interpretacij sedanosti in projekcij prihodnosti; b) postavljanje zahtev po določenem delovanju ter c) utemeljevanje oziroma opravičevanje takšnih zahtev⁶. Ob vsem tem velja na tem mestu še poudariti, da lahko o obstoju politične ideologije govorimo le takrat, kadar se določena politika usmerja oziroma vodi pretežno na podlagi intelektualnih in ne zgolj spontanih, naključnih impulzov (*random impulses*)⁷. Na ta način se kaže poučevalni oziroma mnenjski značaj (*doxic character*) ideologije, ki se ubeseduje v obliki različnih življenjskih vodil (maksim), gesel (sloganov) in drugih lapidarnih formul ter se na ta način močno približuje retoriki (Ricoeur, 1981, str. 226)⁸.

2. Ideologija in demokracija

V okviru sodobnih držav ter na ravni njihovega sodelovanja in povezovanja praktično nobena dolgoročneje zastavljena in institucionalizirana politika ni (več) brez ideološke podlage. Seveda obstajajo tudi drugačna razmišljanja, ki izpostavljajo neideološkost določenih oblik političnega sistema. Tako je npr. lahko na prvi pogled prepričljiva ugotovitev, da je ideološka izoblikovanost značilna predvsem za

⁶ Prim. Macpherson, 1973, str. 158, ki govori o »*the triple function of simplifying, demanding and justifying*«.

⁷ Ball Terrence, v: T. Ball and R. Dagger (eds.), *Ideals and Ideologies*, Harper-Collins, New York 1995 (navedeno po Baradat, 1997, str. 8).

⁸ Isti avtor opozarja, da se epistemološki nivo ideologije kaže kot »mnenje«, grško *doxa*, kar v Freudovi terminologiji ustreza »trenutku racionalizacije«.

nedemokratične državne ureditve, ki snujejo takšne ali drugačne (utopične) podobe prihodnje družbe, pri čemer naj bi bila tudi znotraj te kategorije ureditev razvita ideologija prisotna le v totalitarnih ureditvah (nacizem, fašizem, komunizem itd.), medtem ko naj bi bila za avtoritarne ureditve značilna odsotnost vodilne ideologije, za tradicionalne ureditve pa naj bi veljalo, da izdelanih ideologij sploh ne poznajo (Della Porta, 2003, str. 50-52). Vendar pa bi bila takšna ugotovitev, če bi jo prenesli tudi na moderne oblike demokracije (če se tu omejimo le na to vrsto političnega sistema)⁹, bodisi naivna ali pa celo namenoma zavajajoča (v slednjem primeru tudi ideološka).

Podmena, da sodobna demokracija nima vodilnega, to je prevladujočega ideološkega temelja, je zmotna, kajti tudi (ta) demokracija je v takšni ali drugačni obliki zasnovana na določeni skupni, enotni in prevladujoči ideološki podlagi¹⁰ (v tem pogledu delita z njo usodo tudi njena politika in pravo), ki pa se ne manifestira isti način in v isti meri kot to velja za ideologije različnih »revolucionarno« usmerjenih nedemokratičnih družb. Ideologija sodobnega zahodnega tipa demokracije se v pretežni meri ne izraža v koncentrirani obliki, npr. na rednih in »obveznih« javnih političnih shodih, v vsakodnevnih javnih političnih razglasih, v obliki udarnih ideoloških gesel in pozivov na takšno ali drugačno skupno akcijo ipd. Demokratična ideologija se v svojih skupnih imenovalcih v pretežni meri manifestira razpršeno in kot takšna tudi manj transparentno od nedemokratične ideologije. Seveda pa je v sodobni informacijski družbi tudi kot takšna zelo prodorna, saj po eni strani prek različnih informacijskih medijev in izobraževalnih institucij doseže skorajda vsakogar, po drugi strani pa kot razpršena v ljudeh ne zbuja občutka, da so pod ideološkim vplivom ali pritiskom (ljudje torej

⁹ Ugotovitev o »neideološkosti« avtokratičnih in tradicionalnih političnih ureditvah lahko v večji meri drži, če zremo v konkretne srednjeveške in staroveške oblike takšnih ureditev. Dandanes, v času globalizacije, pa so se tudi takšne ureditve pred svojim vse manj »nepismenim« ljudstvom pogosto prisiljene politično legitimirati v luči takšne ali drugačne (lahko tudi »izposojene«, »prenesene«) ideologije. V zvezi s tem je med drugim zelo zanimivo oziroma zgovorno že npr. dejstvo, da se dandanes skoraj vse države sveta proglašajo (lahko rečemo: ideološko) za takšne ali drugačne demokracije. Tu velja pritruditi ugotovitvi, da demokracija v sodobnem času podeljuje političnemu življenju »auro legitimnosti«, medtem ko je bilo v večjem delu zgodovine (vse od stare Grčije dalje) bistveno drugače, saj je bila velika večina političnih mislecev do teorije in prakse demokracije zelo kritična (Held, 1989, str. 13).

¹⁰ Sartori celo meni, da je demokracija sad »ideokracije« (besedo »*ideocracy*« avtor uporablja kot nadomestek za originalni pomen besede »*ideology*«), s čimer želi povedati, da še noben človeški zgodovinski projekt (»*historical venture*«) ni bil v tolikšni meri odvisen (»*has depended*«) od moči idej ter naše zmožnosti, da jih uporabimo in obvladujemo simbolni svet. Ob tem pa navedeni avtor hkrati opozarja na dosedanje negativne vidike različnih (totalitarnih) ideologij in izraža skrb, da bi se utegnile ideje, na katerih sloni demokracija, v prihodnje povsem razvrednotiti, kar bi pomenilo tudi konec praktičnega obstoja demokracije (glej Sartori, 1973, str. 455, 468).

vsaj v večji meri nimajo občutka, da jih kdo v kaj ideološko prisiljuje, oziroma da jim kdo »pere možgane« - čeprav se to seveda v vsaki ureditvi, tudi demokratični, vseskozi dogaja). Tako se npr. pretežno liberalistične postavke o naravni prirojenosti človekovih svoboščin in pravic slehernemu posamezniku, o ljudskem izvoru državne oblasti ali o svobodni gospodarski pobudi in o ključnem pomenu zasebne lastnine vsakodnevno ukoreninjajo v ljudi z navidez preprostimi oblikami medijsko podprte propagande (politične retorike, ekonomske propagande, sporočil izobraževalnega sistema in mnenjskih voditeljev itd.).

To, kar daje demokraciji kljub vsemu temu videz neideološkosti, je navidezna odsotnost strnjениh in homogenih akcijskih, motivacijskih in ciljnih idejnih impulzov. Demokracija se površinsko kaže in pogosto tudi namenoma, ideološko zavajajoče predstavlja le kot ideološko nevtralen in pluralen prostor, ki omogoča veliko prostora različnim političnim in drugim idejnim usmeritvam. Vendar pa pri tem nobena posamezna ideologija v najširšem smislu besede ne sme preseči mejá svoje partikularnosti, kajti to bi pomenilo ukinitev krovne, univerzalne demokratične ideologije. Demokratična ideologija torej znotraj svojega vrednostnega in akcijskega prostora dopušča politično - ideološki (in s tem tudi vrednostni) pluralizem in kompetitivnost, vendar pa hkrati (po potrebi tudi s prisilnimi sredstvi) zagotavlja, da se navedeni pluralizem in kompetitivnost manifestirata zgolj v določenih demokratičnih ideoloških okvirih. Če so le-ti za daljši čas ali trajno prekoračeni oziroma zanikani, potem to pomeni, da je neka druga ideologija (in posledično politika) prevladala nad demokratično ideologijo, čemur sledi vzpostavitev novega, npr. avtokratskega političnega sistema. Prej omenjene akcijska, motivacijska in ciljna komponenta demokratične ideologije se zato kažejo (seveda na omenjeni razpršeni in zato manj očitno opazni način) predvsem v težnji po uveljavljanju temeljnih sestavin (načel, pravil in praks) demokratičnega političnega sistema ter v težnji po njihovem vrednostno pozitivnem spreminjanju znotraj teh okvirov. V trenutku, ko je demokracija resno ogrožena, pa se seveda navedene tri ideološke komponente, ki jih spodbujajo demokratične elite, politično izrazijo strnjeno, eksplicitno in intenzivno, pri čemer je za uspešno obrambo demokracije ključno, koliko moči takrat te elite še premorejo oziroma jo lahko aktivirajo.

Rejai (1967, str. 42, 46) ugotavlja, da je velik del literature o demokraciji po naravi ideološki, pri čemer imajo ideološko naravo še posebej normativne prvine v različnih opredelitvah demokracije (po mnenju navedenega avtorja npr. pojmi kot so naravno pravo, naravne pravice, ljudska suverenost ali občja volja praviloma sodijo v domeno ideologije). V strogem pomenu je mogoče po oceni istega avtorja le t.i. empirične koncepcije demokracije označiti za neideološke, medtem ko je med vsemi drugimi skupinami definicij mogoče opaziti ideološke prvine. Le-te so v nekaterih, sicer le redkih teorijah kot takšne izpostavljene v

tolikšni meri, da je na njihovi podlagi mogoče oblikovati posebno skupino ideoloških definicij demokracije¹¹. V to skupino je npr. mogoče uvrstiti teorije, ki so jih razvili Bernard Williams, Herbert McClosky in Zevedei Barbu¹². Williams meni, da je ideologija prisotna ne le v totalitarizmu, marveč tudi v demokraciji, pri čemer je glavna razlika med obema le v stopnji njene eksplicitnosti. McClosky ugotavlja, da demokracija sicer ne izpolnjuje v celoti vseh zahtev, ki bi jo kvalificirali za ideologijo, vendar pa se tem zahtevam le približuje v tolikšni meri, da jo je mogoče obravnavati kot ideologijo. Med doktrinarna vodila (tenets) demokratične ideologije avtor uvršča takšne koncepte kot so privolitev (consent), odgovornost, konstitucionalizem (*limited or constitutional government*), predstavništvo, večinsko načelo, pravice manjšine, načelo politične opozicije, svoboda misli, govora, tiska in združevanja, enake možnosti, religiozna strpnost, enakost pred zakonom, pravica do sodnega varstva in pravica do samoodločbe posameznika glede številnih osebnih zadev¹³.

Med tremi omenjenimi tremi avtorji razvija Barbu najbolj abstraktno in široko ideološko pojmovanje demokracije, ob čemer po njegovem mnenju dejstvo, da demokracija ne more biti opisana kot posebna ideologija, še ne pomeni, da demokracija nima specifičnega ideološkega značaja. Nekatero ustaljeno temeljno prvino pojma demokracije, kot so npr. ljudska suverenost, splošna volilna pravica ali večinsko načelo, šteje za vprašljive, saj so kot takšne lahko (in so tudi bile) instrumentalizirane tudi v okviru totalitarnih režimov. Demokracijo nato Barbu definira v smislu specifičnega miselnega okvira (*democracy as a frame of mind*), tj. v smislu okvira določenih izkušenj, občutkov oziroma odnosov (*attitudes*), predsodkov in prepričanj, ki so skupni (*shared by*) vsem članom družbe ali vsaj njihovi veliki večini. Med takšne občutke oziroma prepričanja sodijo predvsem: a) občutek stalnega spreminjanja, pretočnosti in prilagajanja; b) občutek osebne udeležnosti v politiki ter prepričanje, da je posameznik pozitiven dejavnik spremembe in soustvarjalec svoje lastne družbe; c) racionalni, individualizirani odnos do oblasti in priznanje njenega relativnega in predstavniškega značaja; d) zaupanje v razum, ki pomeni sposobnost zagotavljanja reda v hitro spreminjajočem se okolju (Rejai, 1967, str. 45-46).

¹¹ Takšne definicije demokracije predpostavljajo na splošno obstoj določenih kolektivnih prepričanj, usmeritev in navad (*»certain collective beliefs, attitudes and habits«*) v širšem krogu ljudi (Rejai, 1967, str. str. 44).

¹² Glej povzetke iz besedil navedenih treh avtorjev v Rejai, 1967, str. 162-179.

¹³ Rejai (1967, str. 45) opozarja, da nekaterih izmed navedenih konceptov (npr. odgovornost, enakost pred zakonom) zaradi njihove empirične opredeljivosti ni mogoče integrirati v pojem ideologije enako kot druge koncepte, ki so stvar prepričanja (npr. svoboda misli, posameznikova pravica do samoodločbe)..

3. Ideološko pogojeni spektri političnih usmeritev

Ker je ideologija prvenstveno političen fenomen, je tu pomembno opozoriti na različne politične usmeritve, ki se vzpostavljajo na ideoloških podlagah. Ideološka polarizacija se skozi politiko praviloma kaže v razporeditvi volivcev, političnih strank in drugih političnih akterjev vzdolž t.i. osi desnica – levica. V luči kompleksnega sodobnega političnega prostora sicer navedena os ni več v celoti ustrezen oziroma zadosten kazalnik pripadnosti posameznih političnih akterjev (npr. političnih strank) tej ali oni ideologiji ali politični usmeritvi, kajti v idejnih in akcijskih pogledih združujejo ti akterji v sebi pogosto ideološko-politične sestavine obeh omenjenih polov, seveda v različnih kombinacijah in intenzivnostih. Kljub temu pa ostaja delitev na politično desnico in levico aktualna najmanj toliko, kolikor pomeni idealno – tipsko shemo, ki nam je v oporo pri teoretičnem in praktičnem opredeljevanju in prepoznavanju različnih ideologij in politik.

V okviru omenjene sheme se ideološko pogojene politične usmeritve od levega političnega pola proti desnemu kažejo v naslednjih temeljnih kategorijah:¹⁴ radikalizem - liberalizem – zmernost (sredinskost) - konservativnost – reakcionarnost. Merila za uvrstitev v eno izmed navedenih (tipskih) kategorij so seveda zelo raznolika, pri čemer je eno izmed najpomembnejših zagotovo posameznikov pogled na človekovo naravo (Baradat, 1997, str. 13). Predvsem pa je razlaga navedenih političnih kategorij močno pogojena z različnostjo pogledov na spremembe in na vrednote v družbi. Če predvsem v luči teh dveh vidikov oziroma konceptov strnjeno in nekoliko poenostavljeno povzamemo nekatere temeljne značilnosti vsake od navedenih kategorij, pridemo do naslednjih ugotovitev¹⁵:

- a) Radikalno politično usmeritev, ki sodi v skrajni levi pol političnega spektra, zagovarjajo ljudje, ki so izrazito nezadovoljni z obstoječim družbenim oziroma političnim stanjem. Želijo si takojšnje in korenite, tj. revolucionarne spremembe obstoječe ureditve, pri čemer zagovarjajo nekaj vrednostno in sistemsko novega in drugačnega (zavzemajo se npr. za dosledni ali »ekstremni« egalitarizem, radikalno zavračajo materializem ipd.).
- b) Zagovorniki liberalne politične usmeritve so znatno manj nezadovoljni od radikalcev, vendar pa si vseeno želijo družbene oziroma politične spremembe. Liberalci v klasičnem pomenu se pri tem osredotočajo na posameznika in lastninsko pravico, sodobni liberalci pa ljudi upoštevajo

¹⁴ Pri strnjeni predstavitvi spektra političnih usmeritev sledimo razporeditvi, ki jo uporablja Baradat, 1997, str. 12-42.

¹⁵ Navedbe v nadaljevanju od točke a) do e) povzemamo po Baradat, 1997, str. 12-13, 42.

Ideološki vidiki razmerja med (demokratsko) politiko in pravom

tudi v kolektivnem smislu in poudarjajo (druge) človekove pravice, pri čemer je obojim, vsaj v pretežni meri, skupna vera v dobroto ljudi, enakost, razum in pravo.

- c) Zagovorniki zmerne (*moderate*) politične usmeritve, ki zavzema sredinsko mesto na osi med politično levico in desnico, v obstoječi družbi in politiki ne vidijo večjih slabosti, zato v pretežni meri pristajajo na *status quo*. Ob tem seveda opažajo tudi možnosti za izboljšave obstoječega stanja na posameznih področjih, vendar pristajajo v zvezi s tem le na postopne in zmerne ukrepe, ki ne smejo bistveno spremeniti delovanja družbe.
- d) Konservativna politična usmeritev sodi v desni politični pol, pri čemer so zagovorniki te usmeritve še bolj (in hkrati najbolj) zadržani do kakršnihkoli družbenih sprememb. Konservativna usmeritev je nekakšen antipod liberalni, saj se od le-te razlikuje v praktično vseh pogledih. Tako kot liberalci se tudi konservativci delijo na različne struje, pri čemer pa vsi praviloma izkazujejo nezaupanje v človeško moralo in razum ter bodisi zanikajo ali pa vsaj zmanjšujejo pomen načela enakosti ljudi. Na splošno se konservativci nagibajo k veri, tradiciji, redu in ohranjanju obstoječih institucij.
- e) Reakcionarna politična usmeritev zavrača moderne vrednote ter zahteva ponovno vzpostavitev političnega sistema in vrednot iz prejšnjega obdobja. Izmed vseh omenjenih političnih usmeritev je to edina, ki je v omenjenem smislu retrogradna, pri čemer obstoje tudi znotraj reakcionarnih pozicij različne stopnje intenzitete nezadovoljstva z obstoječim stanjem. Reakcionarji so v vrednostnem pogledu na skrajnem desnem političnem polu (npr. zavračajo enakost ljudi in podpirajo razdelitev moči in bogastva na podlagi razlik v rasi, družbenem sloju, inteligenci ipd.), vendar pa so v svojem nezadovoljstvu z obstoječim ter v želji po nagli in koreniti spremembi - kolikor ta časovni vidik opazujemo ločeno od vrednostnega -, zelo podobni radikalcem, ki se nahajajo na skrajnem levem političnem polu (tako so npr. v tem pogledu skrajni marksisti na levici, ki menijo da je družbeno spremembo treba doseči po nasilni poti, podobni skrajnim fašistom na desnici, ki zagovarjajo vojno kot nekaj dobrega po sebi)¹⁶.

Navedene ideološko pogojene politične usmeritve so ključnega pomena tudi za pravo, oziroma za razmerje med pravom in politiko. Toda še preden preidemo v zvezi s tem k nekaterim splošnejšim ugotovitvam, si za ponazoritev

¹⁶ Podrobneje o navedenih ideološko-političnih usmeritvah glej Baradat, 1997, str. 12-42.

velja pogledati, kako lahko ideološke oziroma politične usmeritve vplivajo na (pravno) odločanje posameznikov v konkretnih primerih. Iz nekaj primerov, ki so predstavljeni neposredno v nadaljevanju, so predvsem razvidne različne oziroma nasprotno ideološko-vrednostne ter posledično politične usmeritve. Pri tem je treba s »političnim« razumeti politiko v najširšem smislu, torej ne le državno oziroma institucionalizirano politiko – *politics*, pač pa tudi »politiko« najrazličnejših individualnih in skupinskih vsakodnevnih odločitev – *policy*. Še posebej v takšnem smislu je politika (*policy*) seveda tudi sestavina vsakodnevne pravnega odločanja.

Če vzamemo za prvi primer prodajo zasebne nepremičnine (npr. hiše z zemljiščem) v demokratični državi, v kateri so deloma prisotni rasni predsodki (npr. ZDA)¹⁷, vidimo, da konservativci izrazito visoko vrednotijo lastninsko pravico, medtem ko liberalci¹⁸ zagovarjajo predvsem tudi druge temeljne oziroma človekove pravice in sicer v drugačnem sorazmerju. V takšnem primeru liberalec, kot prodajalec, ki je sam belec, med rasno različnimi kandidati za kupca, ki ponujajo enako kupnino, ne dela razlik. Vseeno mu je, ali proda zemljo in hišo belcu ali npr. črncu (Afroameričanu), saj v moralnem oziroma temeljnem človeškem smislu med njima ne vidi oziroma ne dela razlik. Če v takšnem primeru Afroameričan ponudi višjo kupnino ali druge večje ugodnosti od drugih, potem ga bo prodajalec izbral za kupca svoje nepremičnine. Drugače je s konservativcem, belcem, ki meni, da lahko med kandidati za kupca povsem upravičeno zavrne pripadnika druge rase, npr. Afroameričana, čeprav ta za nakup nepremičnine ponuja enako ali celo bistveno več kot ostali. Konservativec pač v tem primeru meni, da lahko to stori zato, ker gre za njegovo lastnino, s katero ima pravico razpolagati po lastni volji. Ob tem, da torej konservativec pripadnika druge rase vrednoti kot moralno oziroma človeško inferiornega v razmerju do svoje rase, hkrati tudi lastninsko pravico vrednoti višje kot druge temeljne človekove pravice, zato meni, da lahko na takšni osnovi povsem upravičeno zavrne (diskriminira) pripadnika druge rase.

Podobno razliko v vrednotenju opazimo pri vprašanju, ali sme lastnik ustreliti osebo, ki je vdrla v njegov dom. Konservativec (npr. v ZDA) na to odgovarja pritrdilno, če je to edini način za obrambo njegove lastnine. Liberalec pa meni, da nobena lastnina ni nikoli vredna toliko, da bi se smelo pri njeni obrambi tudi ubiti človeka (v tem primeru je odvzem življenja mogoč le, če gre hkrati tudi za silobran), zato se je treba v takšnih primerih pač zanašati na policijsko zaščito, na povračila iz premoženjskega zavarovanja in druge manj drastične ukrepe.

¹⁷ Ta in naslednja dva »vzorčna« primera povzemamo po Baradat, 1997, str. 32-33.

¹⁸ Obe oznaki, liberalec in konservativec, se tu nanašata zgolj na (levo oziroma desno) ideološko-politično usmeritev in ne na pripadnost politični stranki, ki (lahko) nosi takšno ime. Podrobneje o ideologijah političnega liberalizma in konzervativizma glej npr. Tadić, 1988, str. 345-361.

Ideološki vidiki razmerja med (demokratsko) politiko in pravom

Če si primeroma pogledamo še razliko v vrednotenju pri vprašanju prostitucije, vidimo, da mnogi liberalci že na splošno takšnih dejanj, pri katerih žrtve ni mogoče neposredno identificirati (*victimless crimes*), praviloma ne želijo inkriminirati. Po njihovem mnenju je prostitucija sporazumno razmerje med dvema odraslima osebam, ki neposredno ne (pri)zadeva nikogar drugega, zato ga tudi ni treba uvrščati med kazniva ravnanja. Po drugi strani pa mnogi konservativci štejejo prostitucijo za moralno zavržno in zato vztrajajo, da se jo kot takšno pravno prepove oziroma inkriminira. Podobno npr. mnogi konservativci vztrajajo pri pravni prepovedi nepredpisane uporabe drog, medtem ko v tem primeru mnogi liberalci menijo, da sta ustrezna vzgoja in zdravljenje uspešnejši zdravili kot pa policijska oziroma pravna intervencija.

Seveda je še nešteto drugih področij in posameznih vprašanj, glede katerih se politična levica in desnica zavzemata za bolj ali manj nasprotno rešitve. Med drugim gre za vprašanja, ki se nanašajo na homoseksualnost, abortus, evtanazijo, smrtno kazen, egalitarizem oziroma elitizem, (ne)diskriminacijo, enake možnosti, (inter)nacionalizem, lastnino, ekonomijo, družbeno solidarnost, socialo, popravo krivic, vrste in strogosti sankcij oziroma kazni za kazniva in druga protipravna dejanja, kulturo, odnos med cerkvijo in državo itd. O vseh teh in drugih vprašanjih pa se odločitve v pretežni meri sprejemajo in izvajajo prek prava, zato so seveda pravo in pravniki hote ali nehote vedno vpeti tudi v dominantno ideološko-politično usmeritev določene družbe.

4. Ideološki vidiki razmerja med demokratsko politiko in pravom

Ker namen tega prispevka ni na splošno prikazati in opredeliti razmerje med pravom in politiko (več o tem npr. Novak, 2003, str. 53-87; Cerar, 2001, str.15-46) ter podrobneje predstaviti njune sorodnosti in razlike (Cerar, 2004, str. 405-427), se v tem zadnjem delu osredotočamo predvsem na vprašanje, v kolikšni meri je pravo izraz določene politične ideologije in v kolikšni meri lahko oziroma mora pravo (morebiti celo kot specifična, samosvoja ideologija) postavljati tudi meje politični ideologiji.

Na splošno je pravo po eni strani vedno izraz prevladujoče politične moči oziroma ideologije tistih družbenih skupin, ki ga v pretežni meri določajo, po drugi strani pa se pravo, kot bolj ali manj avtonomna pojavnost, vedno vzpostavlja tudi kot lastna moč. Pravo je tako na eni strani oblika, skozi katero se izraža politična moč, na drugi strani pa je hkrati tudi relativno avtonomen družbeni dejavnik. Pri tem je avtonomna moč prava v izrazito avtoritarni ali totalitarni

politični ureditvi le minimalna oziroma zanemarljiva, kajti tu si politika podreja pravo v vseh temeljnih (vrednostnih) normativnih in akcijskih vidikih, medtem ko je v sodobni demokratični in pravni državi avtonomna moč prava relativno velika oziroma celo največja, če jo ocenjujemo v primerjavi z vlogo in avtonomno močjo prava v nekdanjih družbah.

Seveda pa tudi v demokratični ureditvi ne gre idealizirati avtonomne moči prava, kajti tudi v takšni ureditvi je pravo v temeljih determinirano in uokvirjeno z oblastno politiko. Zaradi že omenjenih značilnosti demokratične ideologije, ki je, kot je bilo pojasnjeno, bistveno manj javno izražena in strnjena kot to npr. velja za različne totalitarne ideologije, je seveda v demokratičnem sistemu tudi težje zaznati ideološko-politično pogojenost pravne države, s katero lahko v širšem pomenu označimo integralni koncept in prakso prava v sodobni demokratični državi (kot rečeno, mislimo pri tem na t.i. zahodni tip demokracije). Ugotovitve o težji prepoznavnosti ideološke narave prava oziroma pravne države velja še posebej za ljudi, ki sami živijo v demokraciji in jo zato zaradi njene prevelike bližine, oziroma zaradi svoje vsakodnevne privajenosti nanjo, le stežka prepoznajo kot ideologijo. To je mnogo lažje ljudem iz nedemokratičnih okolij (npr. iz nekaterih ortodoksnih islamskih ali komunističnih držav), ki zahodno demokracijo dojemajo kot bistveno drugačno od njihove ureditve in jo zato – seveda pod močnim vplivom ideologije lastnega okolja – intenzivno doživljajo kot tujo ter pogosto celo kot sovražno ideologijo. Velja seveda tudi obratno.

Tudi Maihofer opredeljuje vlogo prava v razmerju do ideologije v luči dveh nasprotujočih si temeljnih funkcij. Po eni strani opredeljuje pravo kot ideološki dejavnik (*ideologisches Faktum*), po drugi strani pa kot kritično instanco nasproti ideologiji (*ideologiekritische Instanz*) (Maihofer, 1969, str. 1-2). V prvem primeru je mogoče vlogo prava pojasniti v okviru tipičnih mišljenjskih modelov iz različnih obdobj – antike, renesanse in moderne – ki sporočajo, da pravo ni nič drugega, kot izraz in sredstvo oblasti močnejšega. Takšno sporočilo vsebujejo npr. naslednji trije tipi mišljenja: 1. Pravo je tisto, kar koristi močnejšemu (ta pogled se prvič pojavi v Platonovih dialogih in se pripisuje sofistom, kot sta bila npr. Gorgias in Trazimah); 2. Pravo je orodje vladajočega posameznika – vladarja (ta pogled je mogoče v strnjeni obliki razbrati iz učenja Machiavellija); 3. Pravo je orodje vladajočega razreda (tu gre predvsem za Marxovo oziroma marksistično gledanje na pravo) (Maihofer, 1969, str. 1-8). Po drugi strani, tj. v smislu razumevanja prava kot dejavnika, ki se zoperstavlja ideologiji oziroma deluje od nje neodvisno, pa je mogoče po Maihoferju vlogo prava primeroma ponazoriti skozi naslednje tipe mišljenja:

1. Pravo je posrednik (*Mittlere*), ki posega v družbeno konfliktna razmerja tako, da med ljudi sorazmerno oziroma pravično porazdeli družbene dobrine (takšen pogled na pravo se pripisuje že grškemu zakonodajalcu Solonu);

Ideološki vidiki razmerja med (demokratsko) politiko in pravom

2. Pravo je sredina (*Mitte*) med obojestranskim preveč in premalo, kar je dejansko le specifična (Aristotelova) poglobitev prejšnjega pogleda, ki išče v pravu pravično sredino pri razdeljevanju dobrin med določenimi osebami;
3. Pravo je posrednik med svobodo in varnostjo posameznika ter svobodo in varnostjo vseh drugih posameznikov (ta formalni princip, ki na specifičen način ponovno izraža idejo prava kot posredujočega dejavnika v družbenih razmerjih, izhaja predvsem iz Kantove pravne filozofije) (Maihofer, 1969, str. 9-18).

V vsaki od zgornjih funkcij se seveda skriva le delna resnica o naravi prava. Navedene umestitve prava v okvir ideološke in antiideološke funkcije le potrjujejo, da ima pravo v tem pogledu ambivalentno vlogo, saj je na eni strani izraz politične moči, na drugi strani pa predstavlja njeno omejitvev. Ker je pravo tudi zgodovinska kategorija, je treba upoštevati, da se njegovi omenjeni vlogi v času in prostoru z različno stopnjo intenzivnosti izmenjujeta oziroma kombinirata. V tem pogledu je prav demokratična politična ureditev tista, ki dopušča pravu, da se v okviru svoje relativno visoke stopnje avtonomije vzpostavlja tudi kot specifična, samosvoja ideologija. To seveda ne pomeni, da je pravo kot takšno, tj. kot celoto, mogoče kakorkoli enačiti z ideologijo (podobno kot ideologije tudi ni mogoče kar neposredno enačiti s politiko). Pravo kot celota je v sodobnem modernem svetu izrazito obsežen in kompleksen sklop vrednostno prežetih pravnih načel, pravil in razmerij, ki sam po sebi teži prvenstveno k vlogi čim bolj objektivnega posrednika ali rabsodnika pri urejanju oziroma reševanju potencialnih ali aktualnih družbenih konfliktov, iz česar je razvidno, da pravo kot takšno ne ustreza opredelitvi ideologije.

Po drugi strani pa se prav s formulo »pravna država« (*Rechtsstaat, rule of law*) v sodobnem času zelo pogosto uveljavlja specifična ideologija, in to predvsem takrat, ko se ta formula uporablja na deskriptivno in preskriptivno poenostavljen akcijski in motivacijski način. V takšnih primerih se iz celote pojma pravne države izloča le posamezne prvine in funkcije prava¹⁹ in se jih nasproti javnosti (ljudstvu) predstavlja kot posebne ciljne vrednote. Kadar to počnejo politični akterji, gre za instrumentalizacijo prava oziroma pravne države v politični namen. Dandanes se pri nas in v demokratičnem svetu mnogi predstavniki političnih strank, državnih oblasti in nenazadnje mednarodnih institucij (npr. EU) sklicujejo na pravno državo v najrazličnejših povezavah (kot ideal, ki ga

19 Teorija uvršča med temeljne funkcije sodobnega modernega prava na splošno zagotovitev pravičnosti in varnosti pravnih subjektov, predvsem pa tudi zagotovitev reda in miru, osebne svobode in svobode zasebne (lastninske) sfere posameznikov, socialne varnosti, družbene kooperacije (pogodbene, združevalne itd.) ter družbene integracije (pravo ima v sistemskem pomenu vlogo pomembnega družbenega podsistema) (Coing, 1993, str. 143, 145 in 156; Horn, 1996, str. 22-26).

bodo uresničili, če pridejo na oblast, kot šibko ali močno točko vladajoče politike, kot pogoj za sprejem kakšne države v določene mednarodne organizacije itd.). Pri tem se v politični retoriki oziroma argumentaciji koncept pravne države izrazito poenostavlja in izraža predvsem v zelo splošnih kategorijah reda, pravičnosti, človekovih pravic ipd. ter v poudarjanju aktualnih in javno odmevnih pravnih dosežkov, ali pa, ravno obratno, v kritičnem izpostavljanju aktualnih in javno odmevnih slabosti prava oziroma pravne prakse. Vse to je do neke mere neizogibni del demokratične »politične igre«, pri čemer pa ima lahko pretirana politična manipulacija s pravom, in v tem okviru predvsem tudi pretirana poenostavitev prava, zelo negativne posledice na delovanje in razvoj družbe, saj lahko javnost oziroma »ljudstvo« navda bodisi s pretiranim, nerealnim nezaupanjem ali pa s pretirano, nerealno vero v pravo, kar vse slabi institucije pravne države in posredno tudi samo demokracijo.

Prav tako pa lahko pravo v ideološkem smislu predstavlja in instrumentalizira tudi pravniški sloj (profesorji prava, sodniki, tožilci, odvetniki, notarji in pravniki v vseh drugih dejavnostih). Tudi v tem primeru ima ideološko predstavljanje pravne države vse zgoraj navedene lastnosti ideologije kot takšne, pri čemer pa služi v prvi vrsti uveljavljanju pomena prava kot posebne družbene vrednote. Na ta način se hote ali nehote varujejo poklicni položaji sloja pravnikov in vseh tistih, ki soodločajo v pravnih procesih, pogosto pa je takšna avtonomna ideologizacija prava namenjena tudi izboljšanju institucionalnega in materialnega položaja pravnih akterjev. V pravni retoriki oziroma pri argumentaciji takšne ideologizacije se pravni akterji najpogosteje načelno sklicujejo na družbeni pomen prava, na vrednoto zaupanja v pravo, posebej pa izpostavljajo predvsem pomen različnih pravnih postopkov in pravic udeležencev v njih ter pomen nemotenega delovanja poklicnih pravnih institucij (npr. pomen neodvisnosti sodstva, pomen ustreznih pravnih pogojev za učinkovitost pregona kaznivih ravnanj, pomen pravnega izobraževanja ali pomen različnih oblik pravne pomoči). Takšna avtonomna ideologizacija prava oziroma pravne države je vrednostno pozitivna in družbeno koristna, kolikor pripomore k splošnemu dviganju pravne zavesti ter k izboljšanju delovanja pravnih institucij. Vrednostno negativna in družbeno destruktivna pa je takrat, kadar zasleduje le pretežno parcialne interese določenih pravniških slojev in tudi takrat, kadar prenapenja pomen, vlogo in zmožnosti prava pri urejanju družbenih odnosov in ustvarja s tem pri ljudeh glede prava nerealna pričakovanja. Še posebej vrednostno negativen pomen pa ima ideologizacija prava v primerih, ko pravni akterji zavestno ravnavajo politično (v smislu politike v ožjem smislu – politics) in ne pravno. Primeri takšnega ravnanja so npr. politično motivirani (ustavno) sodni aktivizem, javno politiziranje tekočih sodnih in drugih pravnih postopkov ali politično pogojena korupcija, v katero so vpleteni pravni akterji (sodniki, tožilci itd.).

Za konec velja omeniti še Maihoferjevo misel, ki nam sporoča, da je pravi pravnik že po poklicu antiideolog²⁰. To misel velja razumeti predvsem kot pomembno napotilo za pravnikovo delovanje v razmerju do zgoraj omenjenih vrednostno negativnih in v tem okviru še posebej politično motiviranih primerov pravnikove ideologizacije prava. Hkrati pa se je treba zavedati, da se tudi sodobni pravnik nahaja v ideološko pogojenem in obarvanem političnem in pravnem prostoru, ki neizogibno vpliva na njegovo delovanje. V tem pogledu že ustavna in zakonska ureditev izpeljujeta določeno ideologijo (npr. pretežno liberalno ali konservativno), ki je v demokratičnem okolju umeščena v širši sklop demokratične ideologije in politike. Tudi pravnik je zato deloma že apriorno zavezan določeni ideologiji, ki jo nato pri ukvarjanju s konkretnimi primeri v dopustni meri dograjuje s svojim lastnim pravnim vrednotenjem. Predvsem v slednji domeni, tj. pri vsakodnevnem vrednostnem opredeljevanju v okviru (normativne) konkretizacije splošnih pravnih norm in ustaljenih vodil pravne prakse, pa seveda pravnik v svoje interpretacije in odločitve vnaša tudi duhá svoje osebne ideološke usmeritve, ne glede na to, ali in koliko se tega sploh zaveda. Izgradnja zavesti o ideoloških vidikih demokracije in prava ter prizadevanje za preprečevanje vrednostno in razvojno negativne ideologizacije prava (še posebej njegove politizacije), ostaja zato nenehna poklicna zaveza slehernega pravnika, vsakega pravnega akterja.

Dr. Miro Cerar je izredni profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in zunanji svetovalec za ustavna vprašanja v Državnem zboru Republike Slovenije. Je avtor treh knjig, v domačih in tujih strokovnih revijah pa je objavil več člankov s področja teorije in filozofije prava ter ustavnega prava. Doslej je aktivno sodeloval na številnih domačih in tujih strokovnih in znanstvenih srečanjih.

* V reviji *Uprava* IV/1 je bil isti članek že objavljen, vendar brez sprotne opombe. Zato ga po dogovoru z avtorjem ponovno objavljamo. Avtorju in bralcem se opravičujemo.

Uredništvo

20 »... Es ist darum kein Zufall, dass der Jurist, wo er dieses Ethos seines öffentlichen Berufs nicht verleugnet, notwendig in eine Frontstellung zu allen Interessenten und Ideologen geraten muss. Ist er doch als wahrer Jurist der Antiideologe aus Profession.« (Maihofer, 1969, str. 35).

Miro Cerar

Ideološki vidiki razmerja med (demokratsko) politiko in pravom

Literatura

- Baradat P., L. (1997): »Political Ideologies«, Their Origins and Impact (Sixth Edition), Prentice Hall, New Jersey.
- Cerar, M. (2004): »Podobnosti in razlike med pravom in politiko«, v: X. Dnevi javnega prava (zbornik referatov), Portorož.
- Cerar, M. (2001): »Pravo in politika – vprašanje avtonomnosti modernega prava«, v: Pravo in politika, Liberalna akademija, Ljubljana.
- Coing, H. (1993): »Grundzüge der Rechtsphilosophie«, W. de Gruyter, Berlin-New York.
- Della Porta, D. (2003): »Temelji politične znanosti«, Založba Sophia, Ljubljana.
- Drucker, H.M. (1974): »The Political Uses of Ideology«, The MacMillan Press Ltd., London.
- Eagleton, T. (1994): »Ideology and its Vicissitudes in Western Marxism«, v: Mapping Ideology, ed. Slavoj Žižek, Verso, London – New York.
- Grimes, A. (1980): »Ideology and Religion«, v: The Form of Ideology (Investigation into the sense of ideological reasoning with a view to giving an account of its place in political life), ed. Manning D.J., George Allen & Unwin, London.
- Held, D. (1989): »Modeli demokracije«, Knjižna zbirka Krt, Ljubljana.
- Horn, N. (1996): »Einführung in die Rechtswissenschaft und Rechtsphilosophie«, C.F.Müller Verlag, Heidelberg.
- Macpherson, C.B. (1973): »Democratic Theory: Essays in Retrieval«, Clarendon Press, Oxford, London.
- Maihofer, W. (1969): »Ideologie und Recht«, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main.
- Manning, D.J. (1980): »Introduction«, v: The Form of Ideology (Investigation into the sense of ideological reasoning with a view to giving an account of its place in political life), ed. Manning D.J., George Allen & Unwin, London.
- Novak, M. (2003): »Delitev oblasti: Medigra prava in politike«, Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Rejai, M. (1967): »Democracy, The Contemporary Theories«, Atherton Press, New York.
- Ricoeur, P. (1981): »Hermeneutics and the human sciences, Essays on language, action and interpretation«, ed. J.B.Thompson, Cambridge University Press, Paris.
- Sartori, G. (1973): »Democratic Theory«, Greenwood Press, Westport, Connecticut.
- Tadić, L. (1988): »Nauka o politici«, Biblioteka Rad, Beograd.
- Vincent, A. (1995): »The Nature of Ideology«, v: Modern Political Ideologies, ed. A. Vincent, Blackwell, Oxford.

SUMMARY

**Ideological Aspects of the Relation Between
(Democratic) Politics and the Law**

The concept of ideology originated in the 1790s in post-revolutionary France. It has been attributed to the French aristocrat, scholar and representative of the then materialistic philosophy Antoine Louis Claude Destutt de Tracy (1754–1836). Between 1796 and 1798, de Tracy coined the term “ideology” with the wish to create a new science that is a “science of ideas”, within the framework of which ideas are created by means of knowledge based on empirical studies and not on supernatural or spiritual phenomena. In this original sense ideology is therefore a product of the modern age, the age of “enlightened reason”, which is opposed to the old (medieval etc.) religious and other dogmas and rejects any kind of metaphysics and focuses on man's rational ability to identify the laws of the social world. Yet crucial differences can already be seen within the framework of the so-called classic use of the term ideology (de Tracy, Marx and Mannheim) regarding the assessment whether ideology can be objective. From their social scientific or philosophical points of view, Marx and Mannheim characterize and condemn ideology mainly as something particular and subjective. Such appraisals are also characteristic of modern definitions of the term ideology which differ yet recognize and emphasize the pluralism of ideologies in the search for the common denominators or fundamental characteristics of this term.

The common denominators of the term ideology especially include the following: 1) primarily the political significance of ideology; 2) descriptive and prescriptive nature (every ideology contains the interpretation of the present and anticipation of the future, taking into account the fact that the future is always presented as materially better than the present and, as a rule, in such a way that it would be possible to achieve it in the course of one man's life; 3) action and value-objective orientation; 4) orientation towards the masses; 5) simplification (schematic design) and presentation in the motivational spirit. Starting from the left of the political spectrum to the right, ideologically conditioned political orientations in the ideal-type form are shown in the following main categories: radicalism – liberalism – moderateness – conservatism – reactionaryism. The criteria for the inclusion in one of the above-mentioned categories are, of course, highly diverse, one of the most important undoubtedly being the individual's view

of the human nature. The interpretation of the above-mentioned political categories is greatly determined by the diversity of views of social changes and social values.

Within the framework of modern states and at the level of their mutual relations, there practically does not exist (any longer) any kind of long-term and institutionalised politics without an ideological basis. Therefore, the potential assumption that modern democracy does not have a leading or dominant ideological basis is wrong. Any given kind of democracy is designed on a given common, uniform and dominant ideological basis (in this sense, its politics and the law also share its faith) which, however, is not manifested in the same way and to the same extent as is the case with the ideologies of different "revolutionary" or "totalitarian" non-democratic societies. The ideology of the modern Western type of democracy is generally not expressed in a concentrated manner, for instance at regular and "compulsory" public political marches, in everyday public political proclamations, in the form of striking ideological mottos and appeals for some kind of joint action etc. In its common denominators, the democratic ideology is mainly manifested in a dispersed manner and as such in a less transparent manner than the non-democratic ideology. Of course, in the modern information society, ideology as such is also highly penetrating as it, through different information media and educational institutions, reaches nearly everyone, while on the other ideology as such, i.e. as unconcentrated, does not arouse the feeling in people that they are under ideological influence or pressure.

On one hand, the law is always a reflection of the dominant political power and ideology, while on the other, the law as more or less autonomous phenomenon always establishes itself as its own power. The law is therefore, a form through which political power is expressed, as well as a relatively autonomous social factor. The autonomous power of the law in the explicitly authoritarian or totalitarian political constitution is only minimal or negligible because here politics subjects the law to itself in all fundamental (value) normative and action aspects, while in the modern democratic state governed by the rule of law the autonomous power of law is relatively great or even the greatest if we assess it in comparison to the role and autonomous power of law in pre-modern societies. Likewise, one cannot idealize the autonomous power of law in a democratic constitution because in such constitution the law is also fundamentally determined by authority politics.

The democratic political constitution allows the law to establish itself as a specific and independent ideology within the framework of its own relatively high degree of autonomy. This, of course, does not imply that the law as such, i.e. as a whole, can be equated with ideology (similarly, ideology cannot be directly equated with politics). The law as a whole is in our modern world an explicitly extensive and complex assembly of value-permeated legal principles, rules and relations which primarily strives to play, as much as possible, the role of objective intermediary or arbitrator in the settling or solving of potential or current social conflicts. It can therefore be concluded that the law as such does not fit the definition of ideology. On the other hand, it is precisely through the "rule of law" formula ("Rechtsstaat") that specific ideology is very often gaining ground in modern times, especially when this formula is used in a descriptively and prescriptively simplified action and motivational manner. In such cases only individual elements and functions of the law are extracted from the entire concept of the "rule of law" and presented as special target values against the public (population). When this is done by political actors, we are dealing with the instrumentalisation of the law and the rule of law for political purposes. In such cases the concept of the rule of law is explicitly simplified in political rhetoric and argumentation and is mainly expressed in very general categories of order, justice, human rights etc. and by emphasizing current and publicly known achievements of the law, or, vice versa, by critically exposing current and publicly emphasized shortcomings of the law or legal practice. All this is, to a certain extent, an inevitable part of the democratic "political game", in which exaggerated political manipulation of the law and in this framework also exaggerated simplification of law can have quite negative consequences on the functioning and development of the society because it can fill the public or the "population" with either exaggerated (unreal) distrust or exaggerated (unreal) faith in the law, which altogether weakens the institutions of the state governed by the rule of law and, indirectly, the democracy itself.

The law may also be ideologized and instrumentalized by the stratum of professional lawyers. Also in this case, the ideological presentation of the state governed by the rule of law has all the above-mentioned characteristics of the ideology as such, while being primarily used for the affirmation of the significance of the law as the special social value. By doing so (intentionally or unintentionally), occupational positions of the stratum of lawyers and all those who co-decide in legal processes are protected,

and often the objective of such "autonomous ideologisation of the law" is the improvement of institutional and material status of professional legal actors. When justifying such ideologisation, legal actors most commonly refer to the social significance of the law, the value of confidence in the law, and especially emphasize the meaning of different legal processes and rights of their participants and the importance of smooth operation of professional legal institutions. "The autonomous ideologisation of the law" is, with regard to the value, positive and socially beneficial insofar as it contributes to the general legal awareness raising and to the improvement of legal institutions' operation. It is negative with regard to the value and socially destructive when it follows only partial interests of certain lawyers' strata and also when it overly stresses the meaning, role and capacity of the law in the regulation of social relations and, by doing so, creates unreal expectations with regard to the law in people. The ideologisation of the law by legal actors has a particularly negative meaning with regard to the value in the case when these actors wilfully act politically (in terms of politics in the narrow sense of the word) and not legally. The examples of such conduct include politically motivated (constitutional) judicial activism, public politisation of current judicial and other legal procedures or politically motivated corruption which involves legal actors (judges, prosecutors, lawyers etc.).

Delovanje registra neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih premožnin (RZPP)

UDK: 351.72 : 347.3

Branka Vugrin

Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve
branka.voros@ajpes.si

IZVLEČEK

Register neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih premožnin (RZPP) je javna knjiga, namenjena vpisu in objavi podatkov o zastavnih pravicah na premožninah, ki so zarubljene oziroma neposestno zastavljene in imajo z Uredbo o registru neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih nepremičnin določen enolični identifikacijski znak. AJPES vodi register tako, da na zahtevo notarjev, izvršiteljev in drugih organov, določenih z zakonom, zagotovi vpis v register, vodi zbirko listin, na podlagi katerih je bil zahtevan vpis v registru, zagotavlja vpogled v podatke iz registra in izvaja nadzor nad izvajanjem določb te uredbe. RZPP omogoča enovit vpogled v sezname zastavljenih premožnin na celotnem področju Republike Slovenije. Vpis v RZPP onemogoča zlorabe posameznikov glede odtujitve zastavljene ali zarubljene premožnine, z delovanjem registra pa se je povečala tudi možnost plasiranja denarnih sredstev pravnim in fizičnim osebam.

Ključne besede: register, premožnine, razvoj, neposestne zastavne pravice.

1. Razvoj registra neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih premožnin v Republiki Sloveniji

Projekt vzpostavitve in vodenja Registra neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih premožnin (RZPP) je bila zahtevna, kompleksna in nova skupina nalog, ki je morala biti končana v določenem roku. Do razvoja tega registra na področju Republike Slovenije zastavna pravica¹ na premožninah in rubeži premožnin niso bili

¹ Neposestna zastavna pravica na premožnini tako kot vsaka zastavna pravica pomeni pravico zastavnega upnika, da se zaradi neplačila zavarovane terjatve ob njeni zapadlosti poplača skupaj z obrestmi in stroški iz vrednosti zastavljenega predmeta pred vsemi drugimi upniki zastavitelja. Posebnost neposestne zastave je v tem, da se zastavljena premožnina ne izroči v neposredno posest zastavnemu upniku ali tretji osebi zanj, temveč ostane v neposredni

Branka Vugrin
**Delovanje registra neposestnih zastavnih pravic
in zarubljenih premočnin (RZPP)**

nikjer registrirani in je zato obstajala velika možnost, da pride do zlorab (lastnik že zastavljenega ali zarubljenega predmeta je lahko premočnino prodal pravo-vernemu kupcu ipd.). Pred začetkom vzpostavitve registra je projektna skupina za vzpostavitev in delovanje Registra zastavnih pravic in zarubljenih premočnin v Agenciji za javnopravne evidence in storitve (AJPES) postavila naslednje delovne hipoteze oziroma cilje:

- RZPP bo omogočal enovit vpogled v sezname zastavljenih premočnin na celotnem področju Republike Slovenije,
- vpis v RZPP bo onemogočal zlorabe posameznikov glede odtujitve zastavljene ali zarubljene premočnine,
- povečala se bo možnost plasiranja denarnih sredstev pravnim in fizičnim osebam (zastava premočnine kot instrument zavarovanja terjatve).

Projekt RZPP je bil zelo zahteven zaradi zapletene vsebine, obsežnosti nalog, koordinacije velikega števila različnih virov in ne nazadnje zaradi natančne kontrole stroškov projekta. Zapletenost projekta RZPP je bila posledica dejstva, da je bil projekt sestavljen iz več med seboj povezanih in odvisnih delov. Zelo pomemben dejavnik pa je bil tudi rok, do katerega je moral biti projekt realiziran. Terminski plan je bil izdelan upoštevaje planirane aktivnosti glede števila izvajalcev, ki so bili na voljo, in glede na odobrena sredstva. Odstopanje od načrtanega terminskega plana bi lahko imelo za posledico povečanje stroškov, povečanje števila izvajalcev, ponovno planiranje organizacije dela v AJPES, pri notarjih, izvršiteljih in drugih upravičencih.

Register je javna knjiga, namenjena vpisu in objavi podatkov o zastavnih pravicah na premočninah, ki so zarubljene oziroma neposestno zastavljene in imajo z Uredbo o registru neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih nepremočnin (Ur.l. RS, št. 23/2004) določen enolični identifikacijski znak. AJPES vodi register tako, da na zahtevo notarjev, izvršiteljev in drugih organov, določenih z zakonom, zagotovi vpis v register, vodi zbirko listin, na podlagi katerih je bil zahtevan vpis v registru, zagotavlja vpogled v podatke iz registra in izvaja nadzor nad izvajanjem določb te uredbe. Na podlagi tega zakonskega določila je AJPES začela pripravljati projekt vzpostavitve in vodenja Registra neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih premočnin. V ta namen je bila februarja leta 2003 imenovana Projektna skupina za vzpostavitev in delovanje Registra zastavnih pravic na premočninah v AJPES. Člani projektne skupine za pripravo projekta

posesti zastavitelja ali tretje osebe zanj (170. člen SPZ, Stvarnopravni zakonik, Ur. l. RS, št. 87/2002).

vzpostavitve in vodenja Registra neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih premožnin v AJPES so preverili delovanje podobnih registrov v drugih državah, ki imajo takšne oziroma podobne registre že vzpostavljene. Informacije so pridobili s pomočjo sodelovanja gospodarskih zbornic v posameznih državah. Ugotovili so, da takšni registri obstajajo in delujejo na Madžarskem, v Makedoniji in na Norveškem.

2. Izkušnje in praksa v delovanju zastavnega registra v drugih državah

2.1 Delovanje Registra zastavnih pravic na premožninah v Republiki Makedoniji

Ministrstvo za pravosodje Republike Makedonije je izdalo v novembru 1999 Pravilnik o načinu vpisa in vodenja zastavnega registra ter obliki in vsebini prijave in drugih listin oziroma obrazcev za registracijo zastavitve premožnin in pravic v zastavnem registru. V 1. členu pravilnika je določeno, da se Register zastavnih pravic vodi v Centralnem registru. Register zastavnih pravic je pravna oseba z javnimi pooblastili, določenimi z zakonom. Za podatke, vpisane v register, velja domneva točnosti in načelo publicitete. Podatki, vpisani v register, so javni in jih lahko stranka pridobi na različne načine. Listine, ki jih izdaja register, so javne listine. Register se vodi v elektronski obliki. Pravna podlaga zastavitve je lahko pogodba o zastavitvi, sodna odločba ali drug dokument, določen z zakonom. Po začetnem preizkusnem obdobju deluje Register zastavnih pravic na premožninah nemoteno od 1. 1. 2000. Struktura vpisov v register pa je (približna ocena):

- premožne stvari preko 50 %,
- delnice, obveznice, vrednostni papirji 30 % do 40 % in
- terjatve 5 %.

Ugotovitve članov strokovne skupine, ki so analizirali Register zastavnih pravic v Makedoniji, so bile naslednje:

- AJPES mora biti idejni pobudnik, nosilec koncepta na registrskem področju,
- projekta registrov ni mogoče pripravljati v zaprtem krogu znotraj AJPES – potrebna je vsestranska koordinacija in sodelovanje zunanjih dejavnikov (Notarska zbornica Slovenije, Zbornica izvršiteljev, Davčna uprava Republike Slovenije itd.).

2.2 Delovanje in vsebina Registra zastavljenih premožnin na Norveškem

Na področju Norveške deluje Bronnoysund Registrski center (BRC), ki je bil ustanovljen 1981 kot oddelek Krajevnega sodišča. BRC je odgovoren za delovanje centralnih nacionalnih registrov, med drugim tudi za delovanje Registra zastavljenih premožnin. BRC je odgovoren za postopek registracije, pravni nadzor in razvoj ter delovanje tega registra, kakor tudi za posredovanje in prodajo podatkov registra. Register zastavljenih premožnin vodi evidenco pravic in zastavnih pravic/stvarnih pravic zavarovanja terjatev z zastavo premožnin. Vpis v register pomeni, da bo pravica ali zastavna pravica/stvarna pravica zavarovanja terjatev z zastavo premožnin registrirana kot z zastavo obremenjena oseba ali gospodarska družba, ki je zavarovala terjatev z zastavo premožnin. Vpis v register je javen, kar pomeni, da lahko vsak posameznik dobi podatke v zvezi z zastavo obremenjene lastnine in pravic, ki so bile vpisane v Register.

Ugotovitve članov strokovne skupine, ki so analizirali delovanje Registra zastavljenih premožnin na Norveškem:

- Register je ocenjen kot zelo koristen in bi moral delovati tudi v Republiki Sloveniji v javnem interesu (podobno kot vpis hipotek v zemljiško knjigo).
- Register naj bi nudil podporo subjektom, ki bodo vstopali v poslovna razmerja z drugimi poslovnimi subjekti pri presoji plačilne zmožnosti.

2.3 Delovanje Registra zastavnih pravic na premožninah na Madžarskem

Da bi raziskali delovanje registra na Madžarskem, je strokovna skupina junija 2002 obiskala Notarsko zbornico Madžarske v Budimpešti. Z metodami primerjalne analize, intervjuja in deskripcije so raziskali delovanje registra na Madžarskem. Centralizirani in informatizirani register zastavnih pravic na premožninah so na Madžarskem vzpostavili že leta 1997. V času obiska so imeli odprtih 40.000 vložkov, na podlagi katerih je v register vpisanih 26.000 zastaviteljev. V povprečju prejemajo od 400 do 500 zahtev za vpis, vpogled, spremembo ali izbris iz registra na dan, kar se opravlja po računalniški povezavi z 260 notarskimi pisarnami po vsej državi. Vpisane zastavljene premožnine so predvsem živina, avtomobili, delovni ter industrijski stroji. Vodenje registra je

Branka Vugrin

**Delovanje registra neposestnih zastavnih pravic
in zarubljenih premožnin (RZPP)**

organizirano po zastaviteljih, ki se delijo na fizične osebe, domače gospodarske pravne osebe, druge domače pravne osebe in tuje pravne osebe.

Na podlagi pridobljenih podatkov o delovanju registra na Madžarskem so člani skupine pripravili naslednjo ugotovitve:

- Na Madžarskem se vodi register pri notarski zbornici, medtem ko ga bo v Sloveniji vodila AJPES.
- V Republiki Sloveniji se bodo v register vpisovale le zastavne pravice na premožninah, ki jih je mogoče enolično identificirati, na Madžarskem pa se v register vpisujejo tudi zastavne pravice na celem ali na delu premoženja oziroma na pravicah, t.i. »plavajoča hipoteka« - zastavitelj lahko zastavi celoto ali del svojega premoženja.
- Posebnost madžarskega pravnega reda je tudi neakcesorno zavarovanje terjatev s premožninami. Glavna značilnost tega instituta je v načinu prenosa pravice do zavarovanja na tretjo osebo, ki se opravi zgolj s prenosom stvarnopravnega vrednostnega papirja, brez prenosa terjatve in vpisa v register.
- Neposestna zastavna pravica na premožninah v madžarskem pravnem redu vedno nastane z vpisom v register, medtem ko pri nas to pravilo velja le za tiste premožnine, ki se lahko enolično identificirajo in jih je kot take z uredbo opredelila Vlada RS. V madžarskem pravnem redu se tudi ročna zastava (*pignus*) lahko vpiše v register, vendar je takšen vpis zgolj deklaratornega značaja.
- Register zastavnih pravic na premožninah se je v madžarskem pravnem redu izkazal za koristen in učinkovit institut, ki zapolnjuje novo tržno nišo in zagotavlja veliko pravno varnost. V petih letih delovanja registra ni bil pred madžarskimi sodišči sprožen noben spor v zvezi z zastavnimi pravicami, ki so vanj vpisane, poleg tega pa se na njegovi podlagi veliko lažje ugotavlja boniteta kreditorejmalcev. Največ vpisov v register je bilo predlaganih v revnejših provincah Madžarske, saj so tam potrebe po kreditih največje.
- Register na Madžarskem je rentabilen, pri čemer vpisi niso predragi. Stroške za vpis stranke plačajo notarju. Cena za vpis ene zastavne pravice znaša približno 5.000,00 SIT, cena za vpogled v register pa je približno 3.000,00 SIT (od tega notarju ostane 2.000,00 SIT, 1.000,00 SIT pa notar nakaže registru).
- Uporaba registra je postala enostavnejša, ko so notarji izdelali tipizirane obrazce notarskih zapisov, v skladu s katerimi se je izoblikovala enotna praksa pri opisovanju istovrstnih premožnin.

Ustanovitev registra na Madžarskem je prinesla zelo pozitivno izkušnjo in je utrla pot za podobne sisteme v drugih državah². Izkazalo se je, da je mogoče ustanoviti tak register razmeroma hitro in poceni. Pokazalo se je tudi, da je uporaba računalniške tehnologije za registracijo ne le izvedljiva pač pa tudi zelo koristna ter da enostaven sodobni sistem registracije za objavljanje hipotek ni nezdržljiv s tradicijo civilnega prava. Posledica tega je, da madžarska zakonodaja že zagotavlja enega najsodobnejših in najučinkovitejših okvirov za prevzem premožnin kot jamstva v Evropi (AJPES, interno gradivo, 2003).

3. Pravne podlage za delovanje registra neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih premožnin

Na podlagi opravljenih analiz že delujočih registrov v nekaterih državah in ugotovljenih izjemno pozitivnih rezultatov le-teh je Vlada Republike Slovenije pristopila k vzpostavitvi podobnega registra zastavnih pravic na premožninah tudi pri nas. V 71. členu Zakona o plačilnem prometu (ZPP, Ur. l. RS, št. 30/2002, 37/2004), v katerem so določene naloge Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES), je zapisano tudi vodenje registra zastavnih pravic na premožninah. Dejanska vzpostavitev registra je bila določena z Uredbo o registru neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih premožnin, ki je bila sprejeta ter objavljena v marcu 2004 (Uradni list RS, št. 23/04). Ministrica za pravosodje je z obvestilom z dne 15. 6. 2004, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 69/04, objavila začetek delovanja registra tako, da je ta vzpostavljen s 1. 7. 2004 (AJPES – Uporabniško navodilo za delo, julij 2004, str. 1).

Projekt Register neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih premožnin (RZPP) je zajemal izgradnjo, vpeljavo in podporo informacijskega sistema registra, ki je bil vzpostavljen za izgradnjo in vpeljavo informacijske podpore nalogam in pristojnostim AJPES s področja evidentiranja zastavnih pravic. Osnovni namen registracije je objava obstoja zastavne pravice na premožninah. Registracija je potreben del postopka za ustvarjanje zastavne pravice. Če mora biti zastavna pravica objavljena, to pomeni, da ne obstaja, dokler ta objava ni dosežena. Registracija ima pravni učinek nasproti tretji osebi. Pravna podlaga je bila opredeljena v naslednjih zakonih:

² Vzpostavitev registra v Moldovi.

Branka Vugrin

**Delovanje registra neposestnih zastavnih pravic
in zarubljenih premožnin (RZPP)**

1. Zakon o plačilnem prometu (71. člen), ki je bil objavljen v Ur. l. RS, št. 30/02 in ki določa, da register zastavnih pravic vodi AJPES,
2. Stvarnopravni zakonik (177. člen) je bil objavljen v Ur. l. RS, št. 87/02 in
3. Zakon o izvršbi in zavarovanju (5. odstavek 81. člena), ki je bil objavljen v Ur. l. RS, št. 75/02.

3.1 Uredba o registru neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih nepremičnin

S 1. 7. 2004 je RZPP začel delovati tudi na našem področju. Pravna podlaga njegovega delovanja je Uredba o registru neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih nepremičnin (Ur. l. RS, št. 23/2004 in 66/2006). Ta uredba natančno določa vrste premožnin, ki se vpisujejo v informacijski sistem RZPP, ki je register neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih premožnin (register), njihovo enolično identifikacijo, postopek in vsebino vpisov v register ter v druge uradne evidence in listine, način vodenja, povezovanja in iskanja podatkov po registru ter nadomestilo za opravljanje vpisov in vpogledov v register. Register vodi Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve. Vpis v registru učinkuje od trenutka, ko je AJPES prejela zahtevo notarjev, izvršiteljev in drugih organov, določenih z zakonom, da opravi vpis v register. Šteje se, da so v register vpisani podatki vsakomur znani od začetka uradnih ur AJPES v naslednjem delovnem dnevu po dnevu, ko je bila v registru vpisana plomba o prejemu zahteve za njihov vpis oziroma, če plomba ni vpisana, v naslednjem delovnem dnevu po dnevu, ko je v registru opravljen zahtevani vpis. V register se vpisujejo naslednje premožnine (Uredba o registru neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih nepremičnin, 8. člen):

1. zaloge,
2. oprema,
3. motorna in tirna vozila, motorna kolesa ter prikolice in polprikolice,
4. živali,
5. premožnine, vpisane v referenčnih registrih.

Zahtevo za vpis v register lahko vložijo samo z zakonom določene osebe oziroma upravičenci. Upravičenci (notarji, izvršitelji, AJPES) vložijo zahtevo za vpis nastanka, prenosa, spremembe ali prenehanja zastavne pravice v register na predlog vsake osebe, ki predloži naslednje listine, če ni z zakonom ali z uredbo določeno drugače:

Branka Vugrin

**Delovanje registra neposestnih zastavnih pravic
in zarubljenih premožnin (RZPP)**

- odpravek neposredno izvršljivega notarskega zapisa o ustanovitvi, prenosu, spremembi ali prenehanju zastavne pravice, sestavljen za vpis v register,
- pravnomočno sodno odločbo, s katero je sodišče ugotovilo obstoj, spremembo, prenos ali prenehanje zastavne pravice,
- pravnomočno sodno odločbo, s katero je sodišče osebi, proti kateri se predlaga vpis, naložilo, da prizna svoj podpis na listini oziroma da izroči odpravek listine, na podlagi katere se lahko opravi vpis nastanka, prenehanja, prenosa ali spremembe zastavne pravice v registru,
- pravnomočen sklep stečajnega sodišča o prenosu zastavljene premožnine upnikom, če je premožnina, ki je predmet sklepa, vpisana v registru, oziroma kupoprodajna pogodba, sklenjena med stečajnim upraviteljem in kupcem, če je premožnina, ki je predmet te pogodbe, vpisana v registru, skupaj s potrdilom stečajnega upravitelja o plačilu kupnine,
- pravnomočen sklep o dedovanju,
- druge javne ali po zakonu overjene listine ter dokončne in pravnomočne odločbe, če zakon določa, da se na njihovi podlagi pridobijo, prenesejo, spremenijo ali prenehajo zastavne pravice.

Ne glede na zgoraj zapisano lahko notar zahteva vpis v register tudi na podlagi izrecne in nepogojne izjave zastavnega upnika, ki je vpisan v registru, da dovoljuje:

- vpis izbrisa njegove zastavne pravice iz registra,
- vpis novega zastavnega upnika na mesto njega, ker je bila na tega novega zastavnega upnika prenesena njegova, v registru vpisana zavarovana terjatev.

Podpis upnika na listini o tej izjavi mora biti overjen pred notarjem. Listine morajo biti v izvorniku ali overjenem prepisu, če zakon ne določa drugače. Izvršitelji vložijo zahtevo za vpis v skladu s pravilnikom, ki ureja opravljanje službe izvršiteljev. Na podlagi ene listine se lahko zahteva več vpisov, če vsi temeljijo na tej listini (AJPES – Uporabniško navodilo za delo, julij 2004, str. 12).

4. Delovanje registra neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih nepremičnin v Republiki Sloveniji

Premičnina se vpisuje v register, se ji spreminja status in je povezana na obravnavano zahtevo. Vpisana je glede na identifikatorje (enotno matično številko, registracijo in podobno), ki so opredeljeni v meta identifikatorjih. Veliko je bilo razlogov za in proti uvedbi »*off-line*« delovanja registra in posledic podpore takemu načinu delovanja na kompleksnost izdelave in vzdrževanja takega sistema. Strateški cilj je bil vzpostaviti (sekundarni) centralni sistem registrov – celovito zbirko registrov, ki bo dostopna širšemu krogu uporabnikov. V Republiki Sloveniji obstaja 18 glavnih primarnih registrov (drugi so manjšega pomena oz. so evidence). AJPES sama vodi Poslovni register Slovenije (PRS), ima pa že vzpostavljene povezave z naslednjimi primarnimi registri:

- sodni register,
- Register prostorskih enot (RPE), ki ga vodi Geodetska uprava Republike Slovenije,
- vpisnik samostojnih podjetnikov posameznikov pri AJPES,
- razvid samostojnih novinarjev in razvid samostojnih ustvarjalcev na področju kulture (iz Ministrstva za kulturo),
- imenik notarjev (Notarska zbornica Slovenije),
- evidenca izvršiteljev (Ministrstvo za pravosodje).

Z ustanovitvijo tega registra je imela AJPES namen vzpostaviti popolnoma novo evidenco (bazo podatkov), in sicer Register neposestnih zastavnih pravic na nepremičninah, ki omogoča učinkovito, pregledno in varno vpisovanje zastavnih pravic na premožninah, kar do sedaj na našem področju ni bilo urejeno. Glavni motiv za izvedbo projekta je bila želja, da se vzpostavi enotna evidenca zastavnih pravic in s tem preprečijo nadaljnje zlorabe glede nespoštovanja že izvedenih zastav na premožninah, kot se je to dogajalo do vzpostavitve registra.

Register se vodi kot centralna informatizirana baza podatkov, tako da se v njej vpisujejo in vzdržujejo vsi podatki, vpisani pri vseh izpostavah AJPES. Register se povezuje z referenčnimi registri tako, da je v okviru zakonskih pogojev in tehničnih možnosti omogočena izmenjava podatkov med njimi. V registru mora biti za vsak podatek, ki je bil vpisan, poleg podatkov o vsebini vpisa shranjen in dostopen tudi datum in čas prejetja zahteve za vpis ter podatki o osebi, ki je zahtevala vpis. Če se zaradi narave vpisa izbriše ali spremeni prej vpisani podatek, mora v registru ostati shranjen in dostopen tudi prej vpisani podatek ter datum in čas njegovega vpisa in izbriša oziroma spremembe.

Branka Vugrin
**Delovanje registra neposestnih zastavnih pravic
in zarubljenih premožnin (RZPP)**

AJPES vodi zbirko listin, ki so podlaga za vpis v register. Zbirka listin se vodi za vsako posamezno številko zadeve posebej.

Javnost registra je bila predpogoj za vzpostavitev le-tega. Podatke, ki so s 47. členom uredbe določeni kot javni, lahko vsakdo pri vseh izpostavah AJPES pregleduje in prepisuje ter zahteva njihov izpisek, vendar ne na način, ki bi omogočal ugotovitev, ali je določena oseba upnik, dolžnik oziroma zastavitelj pri katerikoli premožnini. Ne glede na omejitve, določene z prej omenjenim členom uredbe, imajo upnik, dolžnik in zastavitelj pravico do vpogleda, iskanja in izpiska vseh podatkov iz registra pri vseh izpostavah AJPES v zvezi z zadevami, pri katerih je kot tak vpisan, razen EMŠO in rojstnega datuma. Vpogled v podatke iz prvega odstavka 47. člena uredbe je mogoč tudi prek spletnega portala AJPES na način in pod pogoji, ki jih je AJPES predpisala s svojim internim posebnim pravilnikom (AJPES – Pravilnik o vpogledu v RZPP. Interno gradivo AJPES, 2004).

Pravico do vpogleda in izpiska vseh podatkov iz registra AJPES imajo notarji, izvršitelji in drugi upravičenci za vložitev zahteve za vpis ter na podlagi zakona pooblaščen osebe oziroma organi, če jih potrebujejo zaradi opravljanja zakonskih nalog. Pravico do neomejenega dostopa in iskanja po podatkovni zbirki informacijskega sistema RZPP ter do izpiska in prepisa posameznih listin imajo samo osebe iz četrtega odstavka 48. člena uredbe. Uradni izpisek podatkov iz informacijskega sistema RZPP izdaja samo AJPES, in sicer vsaki osebi, ki ga zahteva, takoj po prejemu njene zahteve za izpisek, če je plačala nadomestilo. Izpisek se pošlje tudi po pošti, če je v zahtevi za izdajo izpiska tako navedeno. AJPES je dolžna poslati izpisek najkasneje naslednji delovni dan po plačilu nadomestila za ta izpisek in poštnih stroškov. V primeru, da v informacijskem sistemu niso vpisani nobeni podatki o premožnini, na katero se nanaša zahteva za izpisek, AJPES na izpisku navede, da zahtevani podatki v informacijskem sistemu niso vpisani.

AJPES po uradni dolžnosti pošilja vse vpisane podatke pristojnim organom, ki vodijo uradne evidence, v katerih je zastavljena oziroma zarubljena premožnina vpisana (npr. o zastavljenih in zarubljenih vozilih se obveščajo upravne enote, o zastavljenih živalih pa register Ministrstva za kmetijstvo). Podrobnejša pravila o načinu pošiljanja podatkov posameznemu pristojnemu organu je določila AJPES v soglasju s pristojnim organom. Listine za vpis predložijo zastavitelji oziroma zastavni upniki pristojnim organom. Zastavni upniki lahko zahtevajo vpis v te listine samo s predložitvijo potrdila o vpisu premožnine v informacijski sistem RZPP. V primeru listin, ki so podlaga zahteve za vpis rubeža, se uporabljajo določbe pravilnika, ki ureja službo izvršitelja (AJPES, Uporabniško navodilo za delo, julij 2004, str. 16 – 17).

5. Ocena o stopnji realizacije projekta vzpostavitve registra

Register neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih premožnin (RZPP) je na področju Republike Slovenije začel 1. 7. 2004. Do 1. 12. 2004 je bil omogočen vpis tudi za zadeve, ki so bile sklenjene pred začetkom delovanja RZPP. Sedaj pa je mogoče vpisati le na novo sklenjene pogodbe in to le v elektronski obliki. Registracija podatkov v informacijskem sistemu RZPP je potreben del postopka za ustvarjanje zastavne pravice. Cilj informacijskega sistema je objava, ne preveritev ali nadzor nad ustreznostjo izvedbe nastanka zastavne pravice. Brez registracije v informacijskem sistemu RZPP zastavna pravica ni ustvarjena, vendar samo dejanje registracije ne zagotavlja, da sta vsebina pravnega posla in sporazum v obliki notarskega zapisa v celoti pravilna. Registracija je sredstvo za ugotavljanje prednosti med različnimi zastavnimi upniki (vzpostavi se vrstni red upnikov glede poplačila dolga, ki je zavarovan s premožnino), kadar je zastavni dolжник ustvaril več kakor eno zastavno pravico na premožnini. Vnos ima pravni učinek nasproti tretji osebi. Informacijski sistem nudi podporo registraciji neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih premožnin in s tem:

- zmanjšuje število zlorab glede prenosa lastninske pravice na tretjo osebo in s tem prenehanje upnikove zastavne pravice,
- zagotavlja preglednost zastavljanja zaradi enostavnega in stroškovno neproblematičnega preverjanja morebitnega obstoja zastave na premožnini,
- zagotavlja večjo varnost upnikov,
- omogoča večji odstotek optimalnejših, tj. neposestnih zastav (AJ PES – Uporabniško navodilo za delo, julij 2004, str. 6).

Projektna skupina za zagotovitev učinkovitega delovanja Registra neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih premožnin v AJ PES še vedno nadzira delovanje registra. Sproti ugotavlja napake v delovanju, podaja predloge izvajalcu za dopolnitev in nadgradnjo aplikacije z novimi elementi ter pripravlja dopolnitev uredbe. Glede na kratki čas delovanja registra se še vedno pojavljajo problemi, ki jih je treba sproti reševati, vendar so to predvsem napake v izvedbi računalniškega programa. Cilj projekta – vzpostavitev RZPP na slovenskem področju - je v celoti realiziran, saj register redno deluje in je uresničen njegov namen.

Branka Vugrin

**Delovanje registra neposestnih zastavnih pravic
in zarubljenih premičnin (RZPP)**

Tabela 1: Vpisi zastavnih pravic, rubežev in izpisov po posameznih izpostavah AJPES za obdobje prvih šest mesecev leta 2006

izpostava	ZASTAVNE PRAVICE				RUBEŽI				SKUPAJ 1+2			IZPISI			
	število novih vpisov	število vpisov sprememb	število izbrisov	SKUPAJ 1	število novih vpisov	število vpisov sprememb	število izbrisov	SKUPAJ 2	redni izpisi	zgodovinski izpisi	ponovni izpis potrdila				
CELJE	73	9	3	85	116	0	108	224	0	0	0	309	0	0	0
KOPER	8	1	2	11	56	0	12	68	0	0	0	79	0	0	0
KRANJ	30	10	5	45	50	2	33	85	0	0	0	130	0	0	0
KRŠKO	20	2	2	24	135	4	80	219	3	0	0	243	3	0	0
LJUBLJANA	56	13	27	96	216	5	160	381	10	0	0	477	10	0	0
MARIBOR	69	3	13	85	82	10	34	126	54	0	0	211	54	0	0
MURSKA SOBOTA	26	4	3	33	11	3	7	21	0	0	0	54	0	0	0
NOVA GORICA	38	7	12	57	24	1	15	40	0	0	0	97	0	0	0
NOVO MESTO	41	2	24	67	16	6	27	49	1	0	0	116	1	0	0
POSTOJNA	11	4	0	15	2	0	0	2	0	0	0	17	0	0	0
TRBOVLJE	7	0	1	8	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0
VELENJE	13	0	0	13	38	0	19	57	0	0	0	70	0	0	0
SKUPAJ	392	55	92	539	746	31	495	1.272	68	0	0	1.811	68	0	0

Branka Vugrin

**Delovanje registra neposestnih zastavnih pravic
in zarubljenih premožnin (RZPP)**

V tabeli 1 so navedeni podatki o vpisih po posameznih izpostavah AJPES in skupno za področje celotne države za obdobje prvih šest mesecev leta 2006. V prvih šestih mesecih je bilo vpisano 392 novih zastav na premožninah (novi vpisi in vpisi sprememb) ter 92 izbrisov zastav. Vpisano pa je 777 podatkov o rubežih (novi vpisi in vpisi sprememb) ter 495 izbrisov rubežev. Ti podatki zgovorno potrjujejo začetne hipoteze projektne skupine, da RZPP omogoča enovit vpogled v sezname zastavljenih premožnin na celotnem področju Republike Slovenije (do decembra 2005 je na spletni strani AJPES - RZPP bilo več kot 30.000 klikov), da vpis v RZPP onemogoča zlorabe posameznikov v smislu odtujitve zastavljene ali zarubljene premožnine in da se je povečala možnost plasiranja denarnih sredstev pravnim in fizičnim osebam.

Mag. Branka Vugrin je ena prvih magistric Fakultete za upravo. Zaposlena je v Agenciji za javnopravne evidence in storitve (AJPES) v Murski Soboti kot nadzornik delovanja Registra neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih premožnin (RZPP) in kot pooblaščen uradna oseba za vodenje postopkov o prekrških s pomočjo delovanja AJPES.

Literatura in viri

- Interni dokumenti AJPES. Ljubljana, 2004.
- Interni dokumenti AJPES. Ljubljana, 2005.
- Interni dokumenti AJPES. Ljubljana, 2006.
- AJPES - Uporabniško navodilo za delo z informacijskim sistemom Registra zastavnih pravic premožnin – RZPP, 1. del OPIS DELOVANJA. Verzija 1.2.1. Ljubljana, julij 2004.
- Zakon o plačilnem prometu, Ur. l. RS, št. 30/2002, 37/2004.
- Uredba o registru neposestnih zastavnih pravic in zarubljenih nepremičnin, Ur.l. RS, št. 23/2004 in 66/2006.
- Stvarnopravni zakonik, Ur. l. RS, št. 87/02.
- Zakon o izvršbi in zavarovanju, Ur.l. RS, št 75/02 in 87/2002.

SUMMARY

Management of the Register of Non-Possessory Liens and Seized Movable Property

The establishment and management of the Register of Non-Possessory Liens and Seized Movable Property (RNLSP) included a novel, demanding and complex set of tasks that had to be done in due time. Until the development of the before mentioned register, the Republic of Slovenia possessed no mechanism to successfully record mortgage rights and distraintment of movable property and thus the possibility of fraud was comparatively high (the owner of an already mortgaged or distrainted item was allowed to sell the latter to an interested buyer etc.). Before the register was set up the project group for establishing and managing the Register of Non-Possessory Liens and Seized Movable Property at AJPES introduced their working hypotheses and aims, namely:

- RNLSP will enable a wholesome insight into all the records of seized movables in the Republic of Slovenia;
- RNLSP will prevent abuse of individuals relating to alienating seized or distrainted movable property;
- There will be a significant increase in the possibility of placing monetary means to legal entities and natural persons (mortgage as a means of insuring the settlement of debts).

The key factors behind the complexity of the RNLSP project were its extremely diverse contents, wide range of tasks to be done, complex coordination of a large number of different sources and exact and thorough control of the project expenses. RNLSP consisted of different elements that were interdependent and interconnected. One of the factors that proved to be of outmost importance was the time limit of the project. The time plan was carefully organized by taking into account all planned activities, number of performers that were available and means that were granted to successfully realize the plan in question. Any digressions from the defined time plan could have serious consequences – increased expenses, increased number of performers, and repeated planning of

Branka Vugrin

**Delovanje registra neposestnih zastavnih pravic
in zarubljenih premožnin (RZPP)**

work organization in AJPES, at notaries, executors and other rightful claimants.

The register is a public book with the main purpose of storing entries and publishing information on seizure on movable property that has been distrained or mortgaged. The entries should have, according to the Decree on Register of Non-Possessory Liens and Seized Movable Property (Ur.l. RS, št. 23/2004), a clearly defined uniform identification mark. The procedure of managing the register in question is as follows: on request of notaries, executors and other organs, AJPES makes a new entry in the register, manages the collection of all the documents, grants (or declines) access to the information contained in the register and monitors the execution of the decree in question.

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 naj vsebuje prevod naslova in povzetek vsebine (opredelitev problema in ugotovitve).

Prispevek naj bo pisan 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, številka, 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, accompanied by the title of the institution and the author's e-mail address. The article 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. The summary should describe the content of the article, stressing the problem discussed and the conclusions.

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).

Send the article 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.