

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Magistrsko delo

**OMBUDSMAN IN KONCEPT DOBRE UPRAVE
V UPRAVNIH POSTOPKIH**

Barbara Kračan

Ljubljana, junij 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

MAGISTRSKO DELO

OMBUDSMAN IN KONCEPT DOBRE UPRAVE
V UPRAVNIH POSTOPKIH

Kandidatka: Barbara Kračan
Vpisna številka: 04041165
Študijski program: magistrski študijski program Uprava druga stopnja
Mentorica: izr. prof. dr. Polonca Kovač

Ljubljana, junij 2015

IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA

Podpisana Barbara Kračan, študentka magistrskega študijskega programa Uprava 2. stopnja z vpisno številko 04041165, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Ombudsman in koncept dobre uprave v upravnih postopkih.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Tatjana Caf, prof. slov. in mat.

Ljubljana, 9.6.2015

Podpis avtorice:

POVZETEK

V delu sem analizirala primere opozarjanja na dobro upravo s strani slovenskega in nizozemskega ombudsmana ter tako opredelila povezavo koncepta dobre uprave z ombudsmanom. Uprava se je razvijala od stroge usmerjenosti k izvrševanju zakonov, kjer je državljan obravnavan zgolj kot naslovník norm, do današnjega dobrega upravljanja, kjer se med drugim poudarjajo participacija, transparentnost, pravna varnost in odzivnost, državljan pa kot enakopraven, aktiven soodločevalec. Danes Zakon o splošnem upravnem postopku pomeni poleg uveljavitve načela zakonitosti in tako omejitve možnosti zlorabe oblasti predvsem orodje modernizacije države v smeri, kjer postaja država partner državljanom, s čimer se stremi k dobremu upravljanju. Dobra uprava je pojem znotraj dobrega upravljanja kot ožji, pravni pojem, ki temelji na procesnih pravicah. Opredeljujejo jo različni akti, predvsem na ravni EU, na nacionalni ravni pa so načela dobre uprave vključena v različnih zakonih in kodeksih. Dobra uprava ni le ena pravica, temveč zajema tako normativni, etični in organizacijski vidik. Iz primerjalne analize ukrepanja v izbranih primerih slovenskega in nizozemskega ombudsmana izhaja, da se ombudsmani v svojih posredovanjih sklicujejo na načela dobre uprave, ki ga uporabijo predvsem v primerih različnih nepravilnosti upravnih organov, kot so kršitev ali neupoštevanje zakonskih določb. Standardi oz. načela dobre uprave torej pomenijo višje zahteve ravnanja organov od postavljenih zakonskih norm. Tako v vsakem posameznem primeru obravnavane kršitve predvsem presodijo, ali so organi ravnali etično, moralno in pravično v razmerju do posameznika. S tem pa ombudsmani tudi prispevajo k višji kakovosti javnih storitev in večjemu zadovoljstvu uporabnikov teh storitev, posledično pa tudi k pravni varnosti ter večjemu zaupanju državljanov v državne organe.

Ključne besede: ombudsman, dobra uprava, upravni postopek, Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, človekove pravice, ravnanje javnih uslužbencev.

SUMMARY

HUMAN RIGHTS OMBUDSMAN AND CONCEPT OF GOOD ADMINISTRATION IN ADMINISTRATIVE PROCEDURES

I have analyzed examples of warning to good governance by the Slovenian and Dutch Ombudsman, and thus defined the concept of link good administration with the Ombudsman. Public administration has evolved from a strict focus on law enforcement, which considered a citizen as the addressee of the norms, to today, where good governance emphasizes participation, transparency, legal certainty, responsiveness, citizen as an equal, active decision-maker. Today Administrative Procedure Act means the enforcement of the principle of legality and thus it limits the possibilities for abuse of power tools and also modernization of the state in the direction where the state becomes a partner to citizens, thereby striving towards good governance. Good administration is a concept within good governance as a narrower, legal concept, which is based on the procedural rights. It is defined by various acts, especially at EU level, at national level the principles of good governance are mostly included in laws and codes. Good administration is not only one right, but it covers normative, ethical and organizational aspect. Ombudsmen mainly rely on the principle of good administration in cases of different maladministration, such as failure to comply with the statutory provisions. Thus, in each case they primarily determine whether the authorities have acted ethically, morally and fairly in relation to the individual. In this way, ombudsmen also contribute to higher quality public services and increased satisfaction of users of these services and, consequently, legal certainty and greater confidence of citizens in government bodies.

Keywords: ombudsman, good administration, administrative proceedings, Human Rights Ombudsman of Republic Slovenia, conduct of civil servants.

KAZALO

| | |
|---|-----|
| IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA | iii |
| POVZETEK..... | v |
| SUMMARY | vi |
| KAZALO..... | vii |
| KAZALO PONAZORITEV | ix |
| KAZALO TABEL | ix |
| KAZALO SLIK..... | ix |
| SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV..... | x |
| 1 UVOD | 1 |
| 2 POMEN IN VLOGA JAVNE UPRAVE V DRUŽBI | 6 |
| 2.1 UPRAVA, JAVNA UPRAVA, UPRAVLJANJE, UPRAVNO PRAVO | 6 |
| 2.2 ANALIZA ZGODOVINSKEGA RAZVOJA VLOGE DRŽAVE IN OBLASTI V DRUŽBI... 7 | |
| 2.3 NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE..... | 11 |
| 2.3.1 FORMALNI IN NEFORMALNI UPRAVNI NADZOR..... | 11 |
| 2.3.2 SISTEMI SODNEGA NADZORA..... | 12 |
| 3 UPRAVNI POSTOPEK..... | 14 |
| 3.1 RATIO UPRAVNEGA POSTOPKA..... | 14 |
| 3.2 TEMELJNA NAČELA ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU V POVEZAVI Z DOBRO UPRAVO | 16 |
| 3.2.1 POVEZAVA TEMELJNIH NAČEL IN PRAVIL ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU Z USTAVO REPUBLIKE SLOVENIJE, EVROPSKO KONVENCIJO O VARSTVU ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN IN LISTINO EVROPSKE UNIJE O TEMELJNIH PRAVICAH..... | 20 |
| 3.2.2 NADZOR NAD IZVAJANJEM ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU – UPRAVNA INŠPEKCIJA | 21 |
| 4 KONCEPT DOBRE UPRAVE..... | 23 |
| 4.1 AKTI, KI OBRAVNAVAJO DOBRO UPRAVO IN PRAVICE V SKLOPU DOBRE UPRAVE | 23 |
| 4.1.1 MEDNARODNI AKTI, KI OPREDELJUJEJO ELEMENTE DOBRE UPRAVE..... | 24 |
| 4.1.2 AKTI IN DOKUMENTI V SLOVENIJI, KI VKLJUČUJEJO ELEMENTE DOBRE UPRAVE..... | 27 |
| 4.2 OPREDELITVE KONCEPTA DOBRE UPRAVE POSAMEZNIH AVTORJEV..... | 33 |
| 4.3 RAZLIČNI VIDIKI KONCEPTA DOBRE UPRAVE | 36 |
| 4.3.1 VIDIK ZAKONITOSTI DOBRE UPRAVE | 36 |
| 4.3.2 ETIČNI VIDIK DOBRE UPRAVE | 37 |
| 4.3.3 ORGANIZACIJSKI VIDIK DOBRE UPRAVE | 38 |
| 5 UMESTITEV INSTITUCIJE OMBUDSMANA V OKVIR UPRAVNEGA PRAVA IN NADZORA NAD DELOVANJEM UPRAVE | 40 |
| 5.1 ZGODOVINSKI RAZVOJ INSTITUCIJE OMBUDSMANA | 40 |
| 5.2 PRISTOJNOSTI OMBUDSMANOV | 41 |
| 5.3 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE | 44 |

| | | |
|-------|---|----|
| 5.3.1 | PRAVNE PODLAGE ZA DELOVANJE VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE..... | 45 |
| 5.3.2 | POSTOPEK OBRAVNAVANJA POBUDE..... | 47 |
| 5.4 | NIZOZEMSKI OMBUDSMAN | 49 |
| 5.4.1 | PRAVNE PODLAGE ZA DELOVANJE OMBUDSMANA..... | 50 |
| 5.4.2 | POSTOPEK OBRAVNAVANJA POBUDE..... | 52 |
| 6 | PRIMERJALNOPRAVNA ANALIZA OPOZARJANJA NA DOBRO UPRAVO S STRANI IZBRANIH OMBUDSMANOV..... | 54 |
| 6.1 | SPLOŠNO OPOZARJANJE NA DOBRO UPRAVO V UPRAVNIH POSTOPKIH PO PRAKSI VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE | 54 |
| 6.2 | SPLOŠNO OPOZARJANJE NA DOBRO UPRAVO PO PRAKSI NIZOZEMSKEGA OMBUDSMANA | 56 |
| 6.3 | IZBRANI PRIMERI IZ PRAKSE OMBUDSMANOV NA PODROČJU UPRAVNIH POSTOPKOV GLEDE PRAVICE DO ODLOČANJA V RAZUMNEM ROKU | 60 |
| 6.3.1 | IZBRAN PRIMER OPOZARJANJA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE NA KRŠITEV ZAKONSKO DOLOČENIH ROKOV ZA ODLOČITEV O PRITOŽBI..... | 60 |
| 6.3.2 | IZBRAN PRIMER OPOZARJANJA NIZOZEMSKEGA OMBUDSMANA NA KRŠITEV ZAKONSKO DOLOČENIH ROKOV ZA ODLOČITEV O PRITOŽBI | 64 |
| 6.3.3 | PRIMERJALNA ANALIZA PRIMEROV IZ PRAKSE OBRAVNAVANIH KRŠITEV IZBRANIH OMBUDSMANOV | 66 |
| 6.4 | IZSLEDKI ANALIZE OPOZARJANJA OMBUDSMANOV NA DOBRO UPRAVO IN NJENA NAČELA..... | 68 |
| 7 | REZULTATI RAZISKAVE | 73 |
| 7.1 | PREVERITEV HIPOTEZ | 75 |
| 7.2 | PRISPEVEK K STROKI IN ZNANOSTI | 79 |
| 7.3 | UPORABNOST REZULTATOV ZA PRAKSO | 79 |
| 8 | ZAKLJUČEK | 81 |
| | LITERATURA IN VIRI..... | 86 |

KAZALO PONAZORITEV

KAZALO TABEL

| | |
|--|----|
| Tabela 1: Doktrinarna vloga in pravna ureditev javne uprave in upravnih postopkov | 10 |
| Tabela 2: Temeljna načela in pravila ZUP v povezavi z LEUTP | 20 |
| Tabela 3: Primerjava vključenosti elementov dobre uprave po LEUTP, URS, ZUP, Kodeksu etike javnih uslužbencev in Kodeksu ravnanja javnih uslužbencev | 29 |
| Tabela 4: Primerjava določb Evropskega kodeksa dobrega ravnanja javnih uslužbencev z določbami slovenskega ZUP, ter kodeksov in drugih aktov | 29 |
| Tabela 5: Posamezne zahteve dobre uprave po Oostingu | 36 |
| Tabela 6: Kombinacije normativnega ocenjevanja upravnega ravnanja organov | 58 |
| Tabela 7: Primerjava prakse ombudsmanov pri opozarjanju na načela dobre uprave..... | 71 |

KAZALO SLIK

| | |
|--|----|
| Slika 1: »Ombudsquadrant« kot podlaga za presojanje ravnanj upravnih organov | 59 |
|--|----|

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

| | |
|---------|--|
| CSD | Center za socialno delo |
| ECFDTH | European Commission for Democracy Through Law |
| EKČP | Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin |
| EU | Evropska unija |
| LEUTP | Listina Evropske unije o temeljnih pravicah |
| MDDSZ | Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve |
| MDDSZEM | Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti |
| MJU | Ministrstvo za javno upravo |
| NPM | New Public Management |
| NWS | New Weberian State |
| ReNEUAL | Research Network in European Union Administrative Law |
| URS | Ustava Republike Slovenije |
| UUP | Uredba o upravnem poslovanju |
| ZDA | Združene države Amerike |
| ZDIJZ | Zakon o dostopu do informacij javnega značaja |
| ZJU | Zakon o javnih uslužbencih |
| ZRSZ | Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje |
| ZUP | Zakon o splošnem upravnem postopku |
| ZUS | Zakon o upravnem sporu |
| ZUstS | Zakon o ustavnem sodišču |
| ZUTD | Zakon o urejanju trga dela |
| ZVarCP | Zakon o varuhu človekovih pravic |
| ZVDAGA | Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih |
| ZVOP | Zakon o varstvu osebnih podatkov |

1 UVOD

Uprava je deležnik s precejšno močjo v družbi, saj jo ta potrebuje za izvrševanje svojih nalog. Posledično je posameznik odvisen člen v razmerju do uprave in je zato koncept državljan kot stranke napram državi neprimeren, saj v njegovem odnosu z upravo posameznik nima svobode kupca kot na trgu. Državljan pa si želijo v primerih, ko se obračajo na javno upravo, uveljavljati svoje pravice in interese. Pri tem imajo poleg varstva svojih pravic in uveljavitve svojih pravic ter interesov tudi vedno večja pričakovanja do javnih organov (hitrejše in kakovostnejše odločanje), hkrati pa se pričakuje še korekten in prijazen odnos javnih uslužbencev ter da so obravnavani kot enakovredni partnerji. Kljub temu pa regulacija in posledično izvajanje upravnih postopkov gradita izključno na oblastnem odločanju in ne na izmenjavi stališč, pogajanjih, usklajevanjih, mediaciji, reševanju sporov ter partnerskem soodločanju med vladajočimi in vladanimi (Kovač, Rakar & Remic, 2012, str. 53).

Uprava se je zgodovinsko razvijala od weberianske uprave, za katero je značilna stroga usmerjenost k izvrševanju zakonov, kjer je državljan obravnavan zgolj kot naslovnik norm, do današnjega dobrega upravljanja, kjer se med drugim predvsem poudarjajo participacija, transparentnost, pravna varnost in odzivnost, državljan pa kot enakopraven, aktiven soodločevalec. Javna uprava se modernizira predvsem skozi upravni postopek, katerega glavni namen je sicer tradicionalno uveljavitev načela zakonitosti oz. vezanost oblasti na veljavne zakone in tako omejitev možnosti zlorabe oblasti. Danes Zakon o splošnem upravnem postopku pomeni predvsem orodje modernizacije države v smeri, kjer postaja država partner državljanom, s čimer se stremi k dobremu upravljanju.

Pri uveljavljanju pravic in interesov državljanov je pri zaščiti pravic posameznikov pomemben upravni postopek, saj določa postopkovna pravila upravnega postopka, pri čemer je glavni cilj zaščititi stranke v postopkih pred potencialno zlorabo oblasti (Jerovšek, 2007, str. 17). Kljub z zakonom določenim pravilom pa v upravnih postopkih, tako na prvi kot na drugi stopnji odločanja, prihaja do nepravilnosti v postopkih. Iz tega razloga so se izoblikovale formalne in neformalne oblike varstva pravic posameznikov v razmerju do javne uprave. Te so potrebne, »da se zagotovi delovanje uprave skladno z načeli zakonitosti, strokovnosti, odgovornosti, usmerjenosti k uporabniku, odprtosti, preglednosti in učinkovitosti« (Virant, 2009, str. 268). Ena od oblik varstva pravic državljanov je po vsem svetu uveljavljena institucija ombudsmana. Odbor ministrov Sveta Evrope poudarja, da priporoča uveljavitev ideje alternativnih sredstev za reševanje upravnih sporov, saj ti razbremenjujejo sodišča, hkrati pa še vedno zagotavljajo dostop do pravice. Ustanavljanju ombudsmanov kot obliki neformalnega varstva po svetu je namreč botrovalo predvsem dejstvo, da pravni postopki in sodni nadzor ne moreta v celoti zagotoviti učinkovitega varstva pravic državljanov, predvsem zaradi dejstva, da so bolj ali manj omejeni na veljavna pravna razmerja, ki pa ne morejo zajeti vseh možnih situacij (Turk, Lampe, Bošnjak & Teršek, 2004, str. 110).

Ravnanje upravnih organov v odnosu do strank namreč zajema širši vidik od le veljavnih predpisov. Lahko bi rekli, da t. i. koncept dobre uprave, ki je zelo širok in še dokaj neopredeljen pojem, združuje vse od zakonitega ravnanja upravnih organov do njihove učinkovitosti in ustreznega odnosa do strank v upravnih postopkih. Veliko načel dobre uprave je vsebovanih že v zakonodaji posameznih držav, ki ureja upravni postopek. Zato lahko kršitve posameznih institutov upravnega postopka presoja predvsem sodišče v okviru upravnega spora, posamezne druge nepravilnosti, ki niso nujno nezakonite v okviru upravnih postopkov, pa presojajo in nanje opozarjajo ombudsmani. Ti namreč ne izvajajo le nadzora nad zakonitostjo ravnanj državnih organov, temveč ocenjujejo tudi ustreznost odnosa organov do strank, način uporabe diskrecijske pravice ipd., saj se pri svojem posredovanju lahko sklicujejo tudi na načela dobre uprave. Načelo dobre uprave ombudsmani uporabljajo predvsem v primerih, kadar upravni organi ravnavajo nekorektno ali neupravičeno otežijo uveljavljanje pravic posameznika, ne da bi bilo to ravnanje nujno v nasprotju s predpisi.

Standardi dobrega upravljanja torej pomenijo višje zahteve ravnanja upravnih organov od postavljenih zakonskih norm. Pri sklicevanju na standarde oz. pri njihovem razvijanju se ombudsmani opirajo predvsem na etiko in moralo, ne pa toliko na pravno znanost, ki o tem pravzaprav ne govori veliko. Tako v vsakem posameznem primeru ombudsman presodi, ali so organi ravnali etično, moralno in pravično v razmerju do posameznika. Glavno bistvo načel in standardov dobre uprave je ravno v tem, da niso točno definirana in zapisana. Ravno iz tega razloga se lahko sproti prilagajajo v posameznih specifičnih primerih ravnanj upravnih organov. Vsak ombudsman namreč prilagaja »dobro upravo« svojim značilnostim delovanja, okolju in že uveljavljenim normam. Tudi izraz, ki ga pri tem uporabljajo, se razlikuje od države do države. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije se tako skladno z zakonom pri obravnavanju primerov sklicuje na načela dobrega upravljanja, predvsem kadar je podlaga za delovanje nepravilnost pri delu upravnih organov, pri čemer pa ni nujno, da je prišlo do kršitve človekovih pravic. Primerjalno pa nizozemski ombudsman uporablja izraz korektnost ravnanja (angl. *propriety*).

Ombudsmani obravnavajo predvsem primere kršitev, kot so odločanje v nerazumnem času, pobude državljanov, ki niso dobili zelenih odgovorov s strani institucij, in razni drugi razlogi, v katerih je uprava postopala nepravilno. V vseh teh primerih redno opozarjajo upravne organe na pomembnost načel dobrega upravljanja. V tem smislu je mogoče prikazati ombudsmane tudi kot varuhe ali celo razvijalce kakovosti delovanja javne uprave. V tem kontekstu namreč uporabljajo in tudi razvijajo standarde, po katerih bi morali organi ter njihovi javni uslužbenci delovati. Tako prikazujejo, kaj poteka v javni upravi prav in kaj narobe ter kako javna uprava lahko z ozirom na te standarde izboljša kakovost svojih storitev.

Namen magistrskega dela je prispevati k upravno-pravni znanosti z raziskavo povezave med ombudsmanom in konceptom dobre uprave v upravnih postopkih, saj še bilo opravljene raziskave, ki bi povezala in analizirala ombudsmana z uporabo koncepta dobre uprave pri obravnavanju različnih kršitev upravnih organov v upravnih postopkih.

Cilj magistrskega dela je ugotoviti, kaj vse zajema izraz dobra uprava oz. kakšne so opredelitve tega pojma raznih teoretikov in normativnih aktov. Preko analize delovanja ombudsmana bom opredelila njegovo vlogo pri opozarjanju na načela dobre uprave v primeru kršitev upravnih organov v upravnih postopkih – bolj podrobno v Sloveniji in primerjalno na Nizozemskem. Iz pregledane literature je namreč razvidno, da nizozemski ombudsman tradicionalno daje v svoji delovni praksi velik poudarek načelu dobre uprave oz. korektnosti (angl. *propriety*). Na temo ombudsmana in dobre uprave je na Nizozemskem napisanih tudi veliko akademskih člankov. Poleg tega tako nizozemski ombudsman, kot Varuh človekovih pravic Republike Slovenije delujeta kot dodatno, neformalno sredstvo zunaj sodnega varstva pravic posameznikov nasproti oblasti. Ugotoviti sem želela, kakšna so zakonska pooblastila za sklicevanje obravnavanih ombudsmanov na načela dobre uprave ter na kakšen način ombudsmani opozarjajo organe in javne uslužbence na načela dobre uprave. Iz prakse Varuha človekovih pravic Republike Slovenije in nizozemskega ombudsmana sem analizirala in primerjala posamezne primere kršitev v upravnih postopkih, v katerih je ombudsman opozarjal na posamezen element dobre uprave, in sicer sem se omejila na institut odločanja v razumnem roku kot najpogosteje kršeno načelo dobre uprave.

Na temo ombudsmanov je bilo že narejenih veliko raziskav in napisane veliko literature, kar pa ne velja za povezavo ombudsmanov s pravico do dobre uprave. Dosedanja raziskovanja so bila opravljena predvsem s področja ombudsmanov, mednarodnega varstva človekovih pravic, kršitev temeljnih načel upravnega postopka, pravnih sredstev v upravnih postopkih, človekovih pravic in prava EU, sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice itd. Načela dobre uprave pa se v literaturi pojavljajo predvsem v povezavi z Evropskim varuhom človekovih pravic in Evropskim kodeksom dobrega ravnanja javnih uslužbencev. V Sloveniji dejansko še ni opravljenih raziskovanj s področja načel dobre uprave v povezavi z ombudsmani.

V magistrskem delu sem na podlagi obstoječe literature in lastnega raziskovanja postavila in preverila naslednje hipoteze:

HIPOTEZA 1: V današnjem času ombudsmani prednostno opozarjajo upravo in javne uslužbence na pomembnost ravnanja v skladu z načeli dobre uprave, zato prispevajo k višji pravni varnosti ter večjemu zaupanju državljanov v državne organe.

HIPOTEZA 2: Zaradi pogostega opozarjanja Varuha človekovih pravic Republike Slovenije na temeljna načela dobre uprave v posameznih primerih bi bilo smiselno po zgledu evropskega ombudsmana v Sloveniji sprejeti kodeks dobre uprave.

HIPOTEZA 3: V Sloveniji prihaja do več opozarjanja s strani Varuha človekovih pravic Republike Slovenije na načela dobre uprave kot s strani nizozemskega ombudsmana.

Pri izdelavi magistrskega dela sem uporabila naslednje raziskovalne metode:

- primerjalno metodo (primerjala sem enaka ali podobna dejstva, ureditve, pojave in procese ter ugotavljala podrobnosti in razlike med njimi);

- metodo deskripcije oz. opisovanja (opisala sem osnovne pojme);
- metodo kompilacije (povzemala sem tuje izsledke, opazovanja, stališča in sklepe).

Področje ombudsmana v upravnih postopkih je že dobro raziskano, vendar pa navedeni vidiki v povezavi z načeli dobre uprave do sedaj še niso bili bolj podrobno obravnavani in raziskani. Ta raziskava prispeva k obravnavanemu področju nov pogled na vlogo ombudsmanov v upravnih postopkih s poudarjanjem načel dobre uprave. Magistrsko delo tako preko rezultatov in ugotovitev opravljenih raziskav predstavlja prispevek k upravnopravni znanosti, saj kot eno prvih del z različnih vidikov analizira pojem dobre uprave in ga umešča v pravni red ter vlogo ombudsmana v povezavi z uporabo načel dobre uprave pri obravnavanju posameznih kršitev, storjenih s strani upravnih organov. Iz magistrskega dela je razvidno, koliko je v slovenski javni upravi pri vodenju upravnih postopkov upoštevan vidik dobre uprave, kar je uporabno tako za vse javne uslužbence in njihove vodje, da bi ti pri svojem vsakdanjem delu bolj upoštevali načela dobre uprave in delovali skladno z njimi. Za zakonodajalca pa so ključne ugotovitve glede opozarjanja ombudsmana na načela dobre uprave – ali bi bilo zaradi številnih kršitev morda smiselno uvesti kodeks dobre uprave po zgledu Evropske unije.

Prvo poglavje magistrskega dela je namenjeno uvodu, v katerem so predstavljeni tematika in izhodišča magistrskega dela.

V drugem poglavju sta analizirana vloga in pomen javne uprave v družbi. Najprej so raziskani temeljni pojmi, ki so ključnega pomena za obravnavano področje – uprava, javna uprava, upravljanje in upravno pravo, nato pa sta analizirana zgodovina države in oblasti v družbi ter sam nadzor nad javno upravo.

Tretje poglavje je namenjeno upravnemu postopku, njegovemu ratiu, predvsem pa povezavi temeljnih načel upravnega postopka v povezavi s posameznimi načeli dobre uprave, kot so opredeljeni po 41. členu Listine EU o temeljnih pravicah. Posebno podpoglavje je namenjeno nadzoru nad izvajanjem ZUP v Sloveniji s strani upravne inšpekcije.

Četrto poglavje zajema koncept dobre uprave. Najprej so predstavljeni mednarodni in nacionalni akti, ki obravnavajo dobro upravo in pravice v sklopu dobre uprave, nato pa še opredelitve dobre uprave posameznih domačih in tujih avtorjev. Predstavljeni so tudi posamezni vidiki koncepta dobre uprave – zakonitosti in etični ter organizacijski vidiki.

V petem poglavju so predstavljeni institucija ombudsmana, njegov nastanek in razvoj. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije in nizozemski ombudsman sta predstavljena vsak v svojem podpoglavju – razvoj, ustavna in zakonska ureditev, pristojnosti in pooblastila ter postopek obravnave pobud.

V šestem poglavju so na podlagi prakse Varuha človekovih pravic Republike Slovenije in nizozemskega ombudsmana analizirani splošno opozarjanje na dobro uprave in tudi posamezni primeri kršitev v upravnih postopkih, v katerih je ombudsman opozarjal na

posamezen element dobre uprave – odločanje v razumnem roku kot najpogosteje kršen element dobre uprave.

Sedmo poglavje zajema predstavitev rezultatov raziskave ter preveritev postavljenih hipotez. Predstavljen je tudi prispevek dela k stroki in znanosti ter praksi.

Osmo poglavje je namenjeno zaključku, v katerem so predstavljene strnjene ugotovitve posameznih prej predstavljenih poglavij.

2 POMEN IN VLOGA JAVNE UPRAVE V DRUŽBI

V empirični znanosti, kakršna je znanost o upravi, je vsako definiranje nujno le začasno. Uprava je namreč družbeni pojav, ki se neprestano menja in spreminja. Današnji pojem uprave je nastal z doktrino delitve oblasti, ko se je uprava postopoma diferencirala iz izvršilne oblasti. Pojav in razvoj uprave sta povezana s splošnim gospodarskim, kulturnim in družbenim razvojem. »Javne uprave ne moremo proučevati neodvisno od njenega družbenega okolja; politika in javnost sta njuna najmočnejša vplivna dejavnika« (Brejc, 2004, str. 10). Uprava ima v družbi dvojno vlogo – je instrument oblasti in hkrati nosilka družbeno koristnih zadev, s katerimi se zadovoljujejo potrebe državljanov (Vlaj, 2006; Brejc, 2004).

2.1 UPRAVA, JAVNA UPRAVA, UPRAVLJANJE, UPRAVNO PRAVO

»Javna uprava sodi med pomembne usmerjevalce družbenega razvoja; je zelo razgibana po dejavnosti, številčna po deležu aktivnega prebivalstva, ki ga zaposluje, in za svoje delovanje potroši zajeten del proračunskih sredstev. Javne uprave ne moremo proučevati neodvisno od njenega družbenega okolja; politika in javnost sta njuna najmočnejša vplivna dejavnika« (Brejc, 2004, str. 9–10). Po Vlaju (2006, str. 40) je javna uprava izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država. Z javno upravo lahko označimo celotno dejavnost, ki omogoča uresničevanje veljavnega pravnega reda in zagotavlja opravljanje vseh javnih zadev. Država z javno upravo izvršuje svoje cilje in s tem dosega svoje koristi. »Javna uprava je del javnega sektorja, ki ga poleg javne uprave sestavljajo še javni zavodi, javna podjetja in druge neprofitne organizacije.. Uporabljata se dva različna pomena, in sicer v funkcionalnem pomenu je javna uprava del procesa odločanja o javnih zadevah. To je tisti del, ki poteka na izvršilni ravni. V strukturnem, organizacijskem pomenu pa je skupek organov in organizacij, ki opravljajo dve glavni funkciji: zagotavljajo strokovne podlage za politično odločanje in neposredno izvršujejo sprejete politične odločitve.. Javno upravo umeščamo v sistem državne oblasti, ki je razdeljena na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast. Državni zbor (predstavniški in najvišji organ političnega odločanja) je zakonodajno telo, poleg njega pa zakonodajno oblast sestavlja tudi državni svet. Izvršilna oblast vključuje vlado in upravo, sodna oblast pa se izvršuje prek sodišča splošne pristojnosti in specializiranih sodišč« (Virant, 2009, str. 18–20).

Pojem javnega upravljanja se predvsem nanaša na načine, kako vlade oz. oblastne organizacije in druge družbene organizacije medsebojno delujejo in vplivajo, kako se sprejemajo odločitve in v kakšnih razmerjih so z uporabniki oz. državljanji (Žurga, 2006, str. 1). Upravljanje v javnih zadevah lahko opredelimo kot usklajevanje interesov in urejanje odnosov med ljudmi, organizacijami in interesnimi skupinami v družbi s ciljem zasledovanja (naj)širše pripoznanih vrednot in splošnih koristi. Javno upravljanje kot odločanje v javnih zadevah pomeni na institucionalni ravni določanje ciljev javnih politik in na instrumentalni ravni določanje načinov doseganja postavljenih ciljev. Sodobni model vladanja (t. i. *good governance*) temelji na izvajanju moči s participativnimi strateškimi

partnerstvi v gospodarstvu in civilni družbi. Eden ključnih procesov javnega upravljanja so upravni postopki kot pot priznavanja pravic pozitivnega statusa posameznih subjektov in naložitve obveznosti le-tim v javno korist (Kovač, Rakar & Remic, 2012, str. 25–27).

Področje upravnih postopkov ureja upravno pravo, bolj natančno upravno procesno pravo. Upravno pravo ureja bistvene elemente odnosov med posamezniki in upravo, od katerih je eden bistvenih procesnost. Spoštovanje procedure v postopkih, ki potekajo med posamezniki in upravo, je bistvo demokracije ter nujna sestavina pravne urejenosti in varstva človekovih pravic (Grafenauer & Breznik, 2005, str. 17). Jedro upravnega prava sestavljajo norme, ki urejajo izvršilno vejo državne oblasti, med temi normami pa so izrazite norme upravnega prava tiste, ki se nanašajo na izvrševanje oblasti v posamičnih in konkretnih primerih, predvsem kadar se »oblastno« odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih državljanov ter drugih subjektov (Cijan & Grafenauer, 2002, str. 9). Upravno procesno pravo sodi v splošno formalno upravno pravo. Razvoj upravnega postopka in splošneje upravnega procesnega prava sovpada z razvojem demokracije, saj predvsem upravni postopek predstavlja predvsem instrument zagotavljanja pravic in pravnih koristi posameznih strank v razmerju do v upravnopravnem razmerju vnaprej nadrejene oblastne institucije. Demokratična pravila pravne države tako zagotavljajo predvidljivo ravnanje nosilcev oblasti in nadzor nad odločitvami (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 1).

2.2 ANALIZA ZGODOVINSKEGA RAZVOJA VLOGE DRŽAVE IN OBLASTI V DRUŽBI

Z družbenim razvojem se povsod po svetu spreminja tudi vloga države in oblasti v družbi. V času absolutne monarhije je vladar izvajal svojo moč *ex imperio*, brez obzira na pravice posameznikov. Namen obstoječe zakonodaje sta bila predvsem podpora državnega aparata in izvajanje moči. S francosko revolucijo pa se je ta trend spremenil (Sever, Rakar & Kovač, 2013, str. 1). Leta 1789 je bila kot ključen dokument končane francoske revolucije sprejeta Deklaracija o pravicah človeka in državljana. Osnovna misel sprejetja deklaracije je bila, da so nepoznavanje, pozabljanje ali preziranje človekovih pravic edini vzroki javnih nesreč in korupcij vlad. Na podlagi doktrine naravnega prava je razglasila, »da se ljudje rodijo in živijo svobodni ter enaki v pravicah, ki jih označuje kot naravne, neodtujljive in svete« (Deklaracija o pravicah človeka in državljana, 1789). Tako je določila, da pravice veljajo vedno in za vse. Določa tudi, da se z zakonom lahko prepove le tista dejanja, ki škodujejo družbi. V 12. členu še določa, da je za zagotavljanje pravic človeka in državljana potrebna javna oblast, ki je postavljena v korist vsem, ne pa v posebno korist tistim, ki jim je zaupana. Predpogoj za vladavino prava, svobodo posameznika in njegovih človekovih pravic in temeljnih svoboščin pa je ločitev vej oblasti, katere idejo je razvil francoski mislec Montesquieu (1689–1755). Ta je v ločitev zakonodajne in izvršilne veje oblasti dodal še sodno vejo oblasti.

Sama ideja vladavine prava (*Rechtsstaat*) je bila razvita v 19. stoletju v Nemčiji s koreninami v razsvetljenstvu kot nasprotju absolutizma in policijske države (*Polizeistaat*). Ideja je bila takrat osredotočena na pravni formalizem in birokratski aparat, ki zagotovi

delovanje sistema. Po drugi svetovni vojni in nacističnem režimu, ko so se zlorabljali zakoni z uveljavljanjem tiranskih pravil, pa se je ideja Rechtstaata bistveno spremenila. Uvedle so se ne samo formalne zakonitosti, pri čemer so posebej pomembna procesna jamstva, temveč tudi ustavno priznana varstvo človekovih pravic, ki ga nadzoruje Ustavno sodišče (Sever, Rakar & Kovač, 2013, str. 1–2). Pod tem vplivom je bilo razvito tudi slovensko upravno pravo.

V drugi polovici 20. stoletja se je vloga države in njenega odnosa z okolico močno spremenila, saj so med drugim postale človekove pravice obveza države – njihovo spoštovanje, varovanje in njihova izpolnitev. Mednarodna skupnost je pod okriljem Združenih narodov sprejela več pravno obvezujočih konvencij, v katerih vsebovane garancije človekovih pravic morajo države zagotoviti oz. jih ne smejo kršiti. Prepoved posega državne oblasti v človekove pravice je osnovna ideja spoštovanja teh pravic. Kljub temu pa je pričakovana določena stopnja intervencije države, predvsem da učinkovito zagotovi te pravice. Ta t. i. negativna obveznost države je temeljna lastnost človekovih pravic prve generacije. To so temeljne človekove pravice in državljanske ter politične pravice, ki so bile institucionalizirane s prvimi zgodovinskimi dokumenti o človekovih pravicah (Virginijska deklaracija o pravicah 1776, Listina človekovih pravic – Bill of Rights 1791, Deklaracija o pravicah človeka in državljana 1789). Z modernizacijo družbe so se porajale tudi zahteve po spremenjeni vlogi države, kot npr. aktivno omogočiti uživanje določenih pravic. Gre za t. i. pozitivno obveznost države, na kateri temeljijo ekonomske in socialne pravice. Te pravice razvrščamo v »drugo generacijo« človekovih pravic (Turk, Lampe, Bošnjak & Teršek, 2004, str. 12). V zadnjem času se pojavljata tudi »tretja generacija« kolektivnih pravic, ki izhajajo iz kolektivne pravice do samoodločbe, in »četrt generacija«, ki pa je posledica razvoja postindustrijskih značilnosti družbe (npr. pravica do zdravega življenjskega okolja). Ti dve skupini sta pogosta predmeta v upravnih postopkih (Lampe, 2010, str. 48–49).

Upravno pravo se je tako razvilo z namenom zaščite človekovih pravic v razmerjih med upravo in posamezniki, da se zagotovi enakost vseh posameznikov, ki vstopajo v razmerja z upravo, hkrati pa tudi, da se zavaruje posameznika in njegove interese pred samovoljnim in arbitrarnim poseganjem države ter njenih organov v njegove pravice in obveznosti. Zametki upravnega prava so nastali v poznem fevdalizmu, v obdobju policijsko-absolutistične države, za katero je bil predvsem značilen močan upravni aparat, zlasti policijski. Oblikovala so se posebna pravila v obliki norm, ki so določala splošna načela in pravila za delovanje tega aparata. Vendar pa ta pravila niso imela značaja splošno obveznih pravnih norm, temveč so bile instruktivne narave – vezale so le nižje organe v razmerju do višjih, niso pa urejala razmerij med upravnim aparatom in posameznikom. Značilnosti aparata v tem obdobju so tako popolna odsotnost načela zakonitosti, delovanje po internih navodilih, državni razlogi in pravno nevezani akti odločanja o pravicah in obveznostih državljanov. Počasi so praktične potrebe pripeljale do oblikovanja t. i. katedralne ali policijske znanosti, v okviru katere so se začele oblikovati pravne norme, ki so kot splošne norme začele urejati delovanje uprave. S tem se je začelo v delo uprave uvajati načelo zakonitosti, preko tega pa se je postopoma krepila ideja o

pravni državi. Prelomnico v razvoju upravnega prava pa predstavlja obdobje po francoskih revoluciji, ko je prišlo do oblikovanja t. i. pravne države, za katero sta predvsem značilna načelo zakonitosti in podreditev uprave pravu. Upravno pravo nastane istočasno s pravno državo – podreditvijo uprave pravu (Čebulj & Strmecki, 2005, str. 18–19).

Dolgo časa je bila prevladujoča teorija javne uprave in s tem upravnih postopkov kot ključnega procesa javne uprave weberijanski model, ki je temeljil na formalizmu in hierarhiji v funkciji jasne razmejitve odgovornosti (Kovač, Remic & Sever, 2015, str. 28–31). Takšna uprava je bila označena slabšalno tudi kot birokratska uprava, v kateri je glavni cilj, da vse poteka formalno ter striktno po zakonih, stranka pa pomeni le naslovnik upravnih norm (Lægreid & Christensen, 2007, str. 223). Konec prejšnjega stoletja se je uveljavil novi javni menedžment (*New Public Management*, NPM) kot koncept razumevanja in oblikovanja javne uprave na temelju klasičnih weberianskih vrednot javnega sektorja, a z vnosom metod dela iz zasebne sfere. Za NPM sta značilna predvsem stremenje k učinkovitosti in usmerjenost k uporabnikom (Kovač & Virant, 2011, str. 34). Po Virantu (2002, str. 5) je usmerjenost k uporabniku le ena od vrednot, ki naj bi jo po pričakovanju javnosti uresničevala javna uprava. Ta vrednota se je (poleg načel odprtosti, preglednosti in učinkovitosti) dokončno oblikovala v okviru gibanja za novi javni menedžment. Ob vrsti disfunkcij in prenizki osveščenosti posebnosti javne uprave kot varuha javnega interesa in pravic se je dokaj hitro po NPM razvil post-NP oz. najprej celo t. i. novoweberijanska država (*New Weberian State*, NWS). Kot neke vrste konglomerat teh teorij, ki si prizadeva za uravnoteženo spoštovanje vseh in različnih prvin javne uprave, je danes prevladujoča teorija t. i. dobre javne uprave (angl. *good administration*) kot dela dobrega javnega upravljanja (Kovač, Remic & Sever, 2015, str. 28–31). Evropski model dobrega upravljanja daje namreč poudarek samemu procesu upravljanja, upošteva institucije zunaj same uprave in poudarja pomembnost načel odprtosti, koherentnosti, smotrnosti, odgovornosti uprave ter participativnosti državljanov v procesu sprejemanja politik (Kovač & Virant, 2011, str. 35). Ti postopki v zadnji generaciji vključujejo več kot le odločanje – predstavljajo sistem komunikacije in usklajevanja z reguliranimi subjekti. V okviru dobrega upravljanja in dobre uprave naloga upravnih organov pri izvajanju upravnih postopkov ni samo, da se zagotovi poštenost (zlasti sodelovanje strank in nepristranskost; kontradiktornost), ampak tudi zagotovitev pravične porazdelitve javnih dobrin, preglednosti, odgovornosti, racionalizacije in mreženja (Peters in Pierre v: Kovač, *Administrative Procedures as a Good Governance Tool in CEE*, 2014a, str. 5). Uprava mora graditi na načelu spoštovanja človekovega dostojanstva (Sever, Rakar & Kovač, 2013; Hofmann & Mihaescu, 2013).

Danes se javna uprava modernizira predvsem preko upravnega postopka, s tem pa si prizadeva za dobro upravljanje, saj so koristi sledenja (pretežno procesnim, *due process* ali *fair trial*) upravičenjem strank v razmerju do oblasti v doktrini dobre uprave neposredno razvidne v vplivih na demokratično upravljanje in politično učinkovitost, ekonomski razvoj in evropeizacijo (Kovač, Remic & Sever, 2015, str. 28–31). Spodnji izsek tabele avtorjev Kovač, Remic in Sever (2015, str. 30) prikazuje doktrinarno vlogo in pravno ureditev javne uprave in upravnih postopkov.

Tabela 1: Doktrinarna vloga in pravna ureditev javne uprave in upravnih postopkov

| | | | | |
|---|---|---|--|---|
| Teorija/elementi | Weberijanska javna uprava | New public management | New weberian state | Dobra uprava/dobro upravljanje |
| Časovna umestitev | 19. stoletje in začetek 20. stoletja | Od 80. let 20. stoletja do 21. stoletja | Med NPM in po NPM | Razvoj okoli leta 2000 in kasneje |
| Glavna načela | Zakonitost, odgovornost, formalizacija, klasična načela upravnega prava | Učinkovitost, uspešnost, ekonomičnost, usmerjenost k uporabniku | Učinkovitost, tudi pravna in socialna država | Participacija, transparentnost, pravna varnost, odzivnost, odgovornost, uspešnost, učinkovitost politik |
| Obseg in usmeritev upravnega procesnega prava | Zaščita človekovih pravic | Učinkovita implementacija javnih politik | Uravnoteženo varstvo javnega interesa in zasebnih interesov strank | Upravni postopek kot orodje dialoga med oblastjo in ljudmi |
| Vloga stranke | Državljan le kot naslovník norm | Kupec ali uporabnik storitev | Državljan | Aktivni državljan, soodločevalec |

Vir: Kovač, Remic & Sever (2015, str. 30)

V preglednici so prikazani elementi posameznih doktrin javne uprave in upravnih postopkov skozi njihov razvoj, ki pa se zlasti v normativni in izvajalski praksi še vedno nenehno prepletajo (Kovač, Remic & Sever, 2015, str. 31). Skozi upravni postopek se tako danes modernizira javno upravo in s tem stremi k dobremu upravljanju, saj so koristi sledenja upravičenjem strank v razmerju do oblasti v doktrini dobre uprave neposredno razvidne v vplivih na demokratično upravljanje, politično učinkovitost, ekonomski razvoj in evropeizacijo (Rusch, 2013, str. 7).

Menim, da so si avtorji enotni, da se pojem in vloga uprave neprestano menjata in spreminjata, predvsem v povezavi s splošnim gospodarskim, kulturnim in družbenim razvojem. Tako se danes daje poudarek delovanju uprave oz. upravnih organov v smeri dobre uprave, ki poudarja državo kot servis državljanom in državljanke kot enakovredne partnerje v procesu odločanja, kjer se ne poudarja več zgolj pomembnost ravnanja v skladu s predpisi. Upravni organ naj bi bil s stranko partner in naj bi posloval s stranko,

dokler njen interes ne posega v pravice drugih in javne koristi po načelu usmerjenosti k uporabnikom javnih storitev, kjer ni pomembno, da javni uslužbenec zgolj odloči na podlagi veljavnih predpisov, temveč je pomembna tudi kakovost te storitve.

2.3 NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE

Nadzor nad javno upravo lahko opredelimo kot posebno področje upravnega prava (Virant, 2009, str. 51). Cilji nadzora nad delovanjem uprave so predvsem pravilnost dela upravnega organa, preprečitev ali odprava storjenih nepravilnosti, v primeru hujših oz. večjih kršitev pa tudi sankcioniranje kršiteljev. Naloga nadzora je predvsem ta, da se zagotovi uresničevanje upravnih ciljev, ki so urejeni in opredeljeni v posameznih pravnih normah (Cijan & Grafenauer, 2002, str. 111–112).

»Nadzor nad javno upravo je potreben, da se zagotovi skladnost delovanja uprave z načeli pravne zakonitosti, pravne varnosti, strokovnosti, odgovornosti, usmerjenosti k uporabniku, odprtosti, preglednosti in učinkovitosti. Nadzoru so podvrženi vsi segmenti javne uprave in vse oblike njenega delovanja – še zlasti pa oblastni pravni akti in materialna dejanja, s katerimi se posega v pravice in svoboščine posameznika ali pravne osebe. V prvi vrsti se najprej nadzira zakonitost oz. pravna pravilnost delovanja javne uprave, presoja pa se lahko tudi učinkovitost ali gospodarnost ravnanja« (Virant, 2009, str. 268).

2.3.1 FORMALNI IN NEFORMALNI UPRAVNI NADZOR

»Glede na to, kdo izvaja nadzor, lahko nadzor delimo na formalnega in neformalnega. Neformalni nadzor izvajajo posamezniki, razne nevladne organizacije in mediji. Ta ne poteka po predpisanih pravilih, nadzorniki pa nimajo nobenih formalnih pooblastil za ukrepanje. Formalni nadzor izvajajo oblastni organi po predpisanih postopkih in z možnostjo oblastnega ukrepanja pri morebitni ugotovitvi nepravilnosti. Izvajajo ga sami organi javne uprave, zakonodajna veja oblasti, sodišča in neodvisni nadzorni organi, kot so ombudsman, informacijski pooblaščenec, računsko sodišče itd.« (Virant, 2009, str. 268–270).

Nadzor nad javno upravo poteka hierarhično in horizontalno. Pomembna oblika hierarhičnega nadzora je instančni nadzor ali odločanje o pritožbah zoper odločbe upravnih organov. »Pritožba v upravnem postopku je redno, devolutivno in suspenzivno pravno sredstvo: redno, ker je vedno dovoljena, razen kadar jo izključuje zakon, devolutivno, ker o njej odloča organ druge stopnje, suspenzivno pa, ker običajno zadrži izvršitev odločbe do odločitve o pritožbi. 237. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) določa tri temeljne razloge za pritožbo. Stranka tako lahko izdano odločbo izpodbija zaradi nepravilne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja, kršitve materialnega prava ali kršitev pravil postopka« (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 208–211). Nekateri organi oz. službe pa so zadolženi za izvajanje nadzora nad celotno javno upravo – v tem primeru gre za specializiran horizontalni nadzor, ki ne izhaja iz odnosov odgovornosti oz. nadrejenosti in podrejenosti (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 240). »V okvir horizontalnega nadzora lahko

uvrstimo tudi Varuha človekovih pravic Republike Slovenije, ki opravlja formalen nadzor nad delovanjem javne uprave, ima pa tudi nekatere elemente neformalnega nadzora, saj namreč nima oblastnih pooblastil za ukrepanje v primeru ugotovljenih nepravilnosti« (Virant, 2009, str. 268–270).

Odbor ministrov Sveta Evrope večkrat poudarja idejo alternativnih postopkov za reševanje upravnih sporov, saj zmanjšuje število zadev, obravnavanih na sodiščih, hkrati pa še vedno zagotavlja državljanom uveljavljanje njihovih pravic in interesov. Prav tako je bilo poudarjeno, da sodni postopki v praksi morda niso vedno najprimernejši za reševanje upravnih sporov in da razširjena uporaba alternativnih načinov reševanja upravnih sporov prispeva k temu, da so te težave v alternativnih postopkih vseeno obravnavane, s tem pa se tudi približa delovanje upravnih organov javnosti (Dragos & Neamtu, 2014, str. 5).

2.3.2 SISTEMI SODNEGA NADZORA

Institut sodnega nadzora nad delovanjem uprave temelji na pravni maksimi, da nihče ni dober razsodnik v spornih, v katerih je sam udeležen (*»nemo iudex in causa sua«*). Nadzor, ki ostane znotraj izvršilne veje oblasti, namreč ne ustreza kriterijem neodvisnega in učinkovitega nadzora. Z razvojem ideje o pravni državi in o zakonski vezanosti uprave se je razvijala tudi ideja o nadzoru sodišč nad dejanji in pravnimi akti izvršilne oblasti. V vseh pravnih ureditvah je bila ta ideja povezana z načelom delitve oblasti na podlagi francoskega in angloameriškega pristopa. Za francoskega je značilna bojazen pred poseganjem sodne veje oblasti v delovanje državne uprave – delitev oblasti bi naj namreč preprečevala vmešavanje sodišč v delo uprave. Za angloameriški pristop pa je značilen pozitiven odnos do mehanizmov medsebojnega nadziranja med vejami oblasti. Prvi pristop je privedel do ustanovitve posebnih (specializiranih) upravnih sodišč, ki naj bi ostala del izvršilne oblasti. Drugi pa je privedel do tega, da je pravni red poveril nadzor nad delovanjem uprave rednemu sodstvu. Danes se sistem sodnega nadzora nad delovanjem uprave pojavlja v obeh temeljnih oblikah – francoskemu so sledile npr. Belgija, Nizozemska in Portugalska, angloameriškemu pa nekdanje britanske kolonije, ZDA, Norveška in Danska. Ponekod pa sistem tako kot v Franciji temelji na specializiranih upravnih sodiščih, ki so del sodne veje oblasti in ne izvršilne. Smisel posebnega upravnega sodstva danes ni več v preprečevanju sodnega poseganja v upravno delovanje, temveč v specializaciji in razbremenitvi sodišč splošne pristojnosti, v večini pa gre za pomemben prispevek upravnih sodišč pri izgradnji upravnega prava, saj sodišča z odločanjem o zakonitosti upravnih aktov oblikujejo pravno prakso, upravni organi pa se stališč upravnih sodišč v precedenčnih primerih držijo. Posebno vlogo pri nadzoru nad delom uprave imajo v številnih sistemih še ustavna sodišča (npr. v Nemčiji, Avstriji in Sloveniji). Slovensko pravo sledi modelu, v katerem sodni nadzor nad delovanjem uprave izvajajo specializirana sodišča. Za nadzor je tudi predpisan poseben postopek – t. i. upravni spor (Virant, 2004, str. 215–218).

V Sloveniji že Ustava RS (URS) v eni izmed splošnih določb o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah določa, da Ustava zagotavlja sodno varstvo teh pravic in svoboščin ter tudi pravico do odprave posledic njihove kršitve. Pravica do sodnega varstva je tako

samostojna ustavna pravica. Na podlagi pravice do sodnega varstva se lahko vsakdo, ki meni, da mu je bila kršena določena ustavna pravica ali svoboščina, obrne na sodišče z zahtevo za njeno sodno varstvo. »Ustava z določbo o sodnem varstvu nalaga državi dolžnost, da predvidi sodno varstvo oz. da ga ne izključi. Vsakdo uživa ustrezna procesna jamstva pred sodiščem, do katerega ima po Ustavi dostop. Tako ima vsak posameznik pravico do enakega varstva pravic v postopku pred sodiščem in drugimi državnimi organi ter pravico, da se o njegovih pravicah odloči brez nepotrebne odlašanja, vsakomur pa je zagotovljena tudi pravica do javnega sojenja in pravica do pravnega sredstva« (Kocjančič, Ribičič, Grad & Kaučič, 2006, str. 127).

»Vendar pa sodno varstvo kot formalni postopek varstva pravic posameznikov ni primerno za vse kršitve pravic ali pa ni dovolj učinkovito. Predvsem je tak postopek za posameznika skoraj vedno dolgotrajen, formalno zapleten in drag. Sodno varstvo tudi ni primerno za reševanje vseh vrst spornih razmerij, zlasti ne za manj pomembne zadeve, ki jih predpisi praviloma ne urejajo, so pa za posameznika seveda enako pomembne. Niti ni smotrno, da bi se vsak spor reševal na že tako preobremenjenih sodiščih, s čimer bi se čas do končne odločitve še podaljševal« (Rovšek, 2002, str. 128).

3 UPRAVNI POSTOPEK

»Upravni postopek predstavlja orodje uravnoteženja kolizij med javnim interesom in posamičnimi pravicami strank, pri čemer določene *de iure* sicer postopkovne pravice procesno in ustavno pravo samo zaradi pomena zaščite ustavnih kavelj strank do oblasti razume kot sestavni del predmeta postopka. Ključna funkcija upravno procesnih pravil je zato uravnotežena zaščita podrejene stranke v postopku, saj sicer javni interes mora prevladati, a ne absolutno« (Kovač, Participacija in informiranje v upravnem postopku, 2014, str. 860).

Upravni postopek pomeni sistem procesnih pravil, po katerih se morajo ravnati upravni organi, ko odločajo o upravnih stvareh, torej o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank s področja upravnega prava (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 1). Dober sistem upravnih postopkov ščiti pravice državljanov in promovira njihovo participacijo (Rusch, 2013, str. 9). Glavna načela, ki omogočajo varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin v upravnih postopkih, so ločitev vej oblasti, zakonitost in enakost pred zakonom (Grafenauer & Breznik, 2009, str. 54–65). Upravni postopek je pomembno orodje javne uprave pri izvajanju njene eksekutivne funkcije. Od korektnega izvajanja zakonov, ki urejajo upravni postopek, so odvisni stopnja pravne varnosti državljanov in pravnih oseb, varovanje njihovih pravic ter njihovo zadovoljstvo s storitvami javne uprave, hkrati pa tudi varstvo javnega interesa in pravic tretjih oseb (Kovač & Virant, 2010, str. 14).

3.1 RATIO UPRAVNEGA POSTOPKA

Namen upravnega postopka je tradicionalno, že od francoske revolucije leta 1789 dalje, uveljavitev načela zakonitosti oz. vezanost oblasti na veljavne zakone in tako omejitev možnosti zlorabe oblasti. Kot pa opozarjajo Kovač, Remic in Sever (2012, str. 36), sta lahko institut pravne države in vloga upravnega prava v (post)komunističnem okolju formalno vzpostavljena v smislu uprave kot servisa državljanom, v praksi pa lahko deluje kot golo orodje parcialnih političnih interesov.

»Upravni postopek je pot, po kateri se z aplikacijo splošnih norm na konkreten, dejanski stan oblastno določi, spremeni ali ukine upravnopravno razmerje. Upravni postopek je orodje demokracije, saj zagotavlja varstvo pravic in položaja strank. Pri tem pa stremi tudi k uresničitvi javnega interesa na posameznih upravnih področjih. Tako upravni postopek zagotavlja, da sta javni in zasebni interes uravnotežena. Upravni postopek je treba razumeti kot skupek procesnih institutov, ki predstavljajo pravno zaporedje dejanj v upravnem postopku, in dovoljeni način njihovega izvajanja. Za stranko upravni postopek pomeni predvsem procesno orodje za varstvo njenih pravic v razmerju do uprave« (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 1–3).

ZUP pomeni tudi orodje modernizacije države v smeri, kjer postaja država partner državljanom. Tradicionalne in nove funkcije upravnih postopkov, ki vodijo v dobro upravo, se strnejo z redefinicijo upravnega procesnega prava. Pri tem se upoštevajo različni cilji in

spodbude modernizacije ZUP in javne uprave kot celote na podlagi političnih ciljev, evropeizacije, naukov iz upravne in zlasti sodne prakse ter znanstvenih dognanj (Kovač, Remic & Sever, 2015, str. 35). Upravni organ naj bi bil s stranko partner in naj bi posloval s stranko, dokler njen interes ne posega v pravice drugih in javno korist po načelu usmerjenosti k uporabnikom javnih storitev. Upravni postopek je v tem pogledu celo prvina dobrega vladanja (angl. *good governance*) kot koncepta strateškega javnega upravljanja vseh akterjev v družbi. Modernizacija tako sledi razvojnemu bistvu upravnega postopka, ki izhaja iz omejitve absolutistične oblasti, zato je treba v primeru dvoma posamezne določbe gledati v korist posameznikov. Tej ideji zakonodajalec sledi npr. v primeru, ko prenaša breme pridobivanja podatkov s strank na upravne organe, stremi k večji učinkovitosti postopka z delno odpravo krajevne pristojnosti, uvaja sodobne načine komunikacije in se preusmerja od izključno arbitrarnega odločanja k servisu ter svetovanju strankam (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 5). Dober sistem upravnih postopkov omogoča, da postopki niso nepotrebno zapleteni, formalistični in dolgotrajni, ter povečuje transparentnost in odgovornost ter tako prispeva k večji integriteti javne uprave (Rusch, 2013, str. 9).

»Splošni upravni postopek je običajno opredeljen z zakonom in dodatnimi izvedbenimi akti. V Sloveniji je bil leta 1999 sprejet ZUP, ki ureja splošna pravila upravnega postopka, po katerih se ravna v vsakem upravnem postopku, tudi v posebnih upravnih postopkih, in to brez izjeme. ZUP ureja vsa potrebna pravila za vodenje postopka in odločanje pristojnih organov. Posebni upravni postopki pa so regulirani s področnimi predpisi, podrejeno pa se uporablja ZUP. Posebni upravni postopek se predpiše z zakonom, kadar pravila splošnega upravnega postopka ne ustrezajo ali ne zadoščajo. V tem primeru lahko zakonodajalec uzakoni posebna specialna pravila postopka – drugače kot v ZUP so lahko urejena vsa vprašanja postopka, razen temeljnih načel ZUP, ki so obvezna skupna načela za vse posebne upravne postopke. S posebnim upravnim postopkom ni dovoljeno drugače urediti ali izključiti temeljnih načel, ker bi bili v tem primeru pravnovarstveni standardi v različnih upravnih zadevah preveč različni, kar bi pomenilo nesorazmerno neenakost strank v postopku« (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 17–18).

Po ZUP morajo postopati vsi upravni organi v upravnih zadevah, ki uporabljajo ZUP podrejeno ali subsidiarno, in drugi javnopravni organi v neupravnih javnopravnih zadevah, ki uporabljajo ZUP smiselno. Vsebina ZUP določa temeljna načela postopka, pristojnost, občevanje med organi in strankami, stranke in njihovo zastopanje, jezik v postopku, vročanje, roke in narok, vrnitev v prejšnje stanje, vzdrževanje reda ter stroške postopka. Ureja tudi začetek ali uvedbo postopka in zahteve strank, postopek do izdaje odločbe, ugotovitveni postopek, dokazni postopek in izdajo odločbe. Temu sledita pritožbeni postopek in postopek z izrednimi pravnimi sredstvi, če pa stranka prostovoljno ne izpolni svojih obveznosti, sledi še izvršba.

3.2 TEMELJNA NAČELA ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU V POVEZAVI Z DOBRO UPRAVO

Upravni postopki so opredeljeni s temeljnimi načeli, katera zajemajo načelo zakonitosti, načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi, načelo materialne resnice, načelo zaslišanja stranke, načelo proste presoje dokazov, načelo dolžnosti stranke govoriti resnico in pošteno uporabljati resnice, načelo samostojnosti pri odločanju, načelo pravice do pritožbe in načelo ekonomičnosti postopka. Vsak upravni postopek, tudi posebni, se mora voditi v skladu s temi devetimi načeli, saj predstavljajo minimalne procesne standarde, ki morajo biti zagotovljeni vsaki stranki v vsakem postopku. Tako so temeljna načela pretežno zaveze za organe in hkrati upravičenja za stranke, saj le eno načelo zavezuje primarno stranke – načelo dolžnost govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice. Temeljna načela v nekaterih delih niso le zakonska načela, temveč operacionalizirajo celo ustavne norme (neposredno načelo zakonitosti, načelo samostojnosti, načelo pravice do pritožbe), nekatera pa povzemajo načela Sveta Evrope oz. Evropske konvencije o človekovih pravicah (pravica zaslišanja stranke, dostop do podatkov, pomoč in zastopanje, obrazložitev odločbe in pravni pouk). Temeljna načela so že po vrstnem redu v ZUP urejena in opredeljena tako, da kažejo minimum pravic strank in dolžno ravnanje organa pri vodenju postopka in odločanju. Veljajo kot celota, načela pa se med seboj tudi povezujejo in dopolnjujejo. Načelo zakonitosti ima vedno krovni pomen – na njem so zasnovana vsa nadaljnja načela, že sam ZUP pa določa, da je načelo ekonomičnosti postopka vedno podrejeno ostalim načelom (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 25).

Določena temeljna načela ZUP lahko opredelimo tudi kot analogna posameznim načelom dobre uprave. V povezavi z načeli dobre uprave bi sem lahko uvrstili predvsem načelo zakonitosti, varstva pravic strank, pravice do zaslišanja in pravice do pritožbe ter ekonomičnosti. V nadaljevanju so opisana vsa temeljna načela ZUP, poudarek pa je na posameznih temeljnih načelih, ki bi jih lahko opredelili tudi kot načela dobre uprave.

Temeljno načelo zakonitosti opredeljuje 6. člen ZUP, ki določa, da organ odloča v upravni zadevi po zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih samoupravne lokalnih skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. V skladu z načelom zakonitosti je upravni organ dolžan upoštevati predpis, veljaven v času odločanja, in ne predpis, veljaven v času vložitve vloge (Sodba UpS, št. I U 1878/2014). Dalje 6. člen določa, da mora biti v upravnih zadevah, v katerih je organ po zakonu ali predpisu samoupravnih lokalne skupnosti upravičen odločati po prostem preudarku, odločba izdana v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega mu je pooblastilo dano. Namen in obseg pooblastila določa zakon ali predpis lokalne skupnosti, ki vsebuje pooblastilo za odločanje po prostem preudarku. Tudi v upravnih zadevah, v katerih je organ upravičen odločati po prostem preudarku, mora postopati po tem zakonu. Del načela zakonitosti je tudi obveznost obrazložitve odločitve, ki jo opredeljuje tudi 18. člen Kodeksa dobrega ravnanja javnih uslužbencev ombudsmana EU, to načelo pa ima svoj temelj tudi v Splošni deklaraciji človekovih pravic. Po presoji sodišča obrazložitev ni zadostna, saj je sklicevanje

na predpis brez podrobne obrazložitve in njegove konkretizacije glede na ugotovljeno dejansko stanje pomanjkljivost, ki stranki onemogoča učinkovito pravno sredstvo (Sodba UpS, št. U 86/2004). Temelj temu načelu daje 2. člen URS, saj določa, da je Slovenija pravna država, opredeljuje pa ga tudi drugi odstavek 120. člena URS, ki določa, da morajo upravni organi opravljati svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave ter zakonov. Tudi četrti odstavek 153. člena določa, da morajo posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali zakonitem predpisu. Del upravne dejavnosti, ki se nanaša na vodenje uprave in izdajanje splošnih upravnih aktov, mora biti v okviru ustave in zakonov, s čimer je zagotovljeno tudi spoštovanje s 3. členom ustave določenega načela delitve oblasti na zakonodajno, sodno in izvršilno oblast (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 26–27).

Načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi opredeljuje 7. člen ZUP. Pri postopanju in odločanju morajo organi omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice, pri tem pa morajo skrbeti za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali drugim predpisom. Dalje 7. člen določa, da mora uradna oseba, kadar glede na podano dejansko stanje izve ali sodi, da ima stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne pravice, stranko na to opozoriti. Pri odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank pa se nasproti njim uporabljajo tisti s predpisi določeni ukrepi, ki so zanje ugodnejši, če se z njimi še doseže namen predpisa. Organ mora tudi poskrbeti, da nevednost in neukost stranke in drugih udeležencev v postopku nista v škodo pravic, ki jim gredo po zakonu. V sodbi Upravnega sodišča je bilo določeno, da bi tožena stranka morala po presoji sodišča tožnico pozvati, da se o spornih dejstvih izjasni, saj je šlo za vlogo neuke stranke (67. člen ZUP). Iz navedenega razloga sodišče ugotavlja, da je tožena stranka v postopku kršila določbe ZUP, ki se nanašajo na varstvo pravic strank in ravnanje z vlogo, ter posledično preuranjeno sprejela odločitev, ki je bila v škodo tožnici (Sodba UpS, št. II U 212/2013). Vsebino tega načela lahko uvrstimo med načela dobre uprave. Državni svet je v mnenju k Devetnajstemu rednemu poročilu o delu Varuha človekovih pravic v letu 2013 posebej poudaril dolžnost upravnih in drugih državnih organov, da ustrezno in bolj intenzivno kot do zdaj informirajo državljane o njihovih pravicah in dolžnostih. Tudi varuh je mnenja, da bi v skladu s 7. členom ZUP vsak javni organ moral skrbeti, da nevednost in neukost strank in drugih udeležencev nista v škodo pravic, ki jim gredo po zakonu, ter stranko opozoriti, če glede na izkazano dejansko stanje presodi, da ima podlago za uveljavitev še kakšne pravice. Ob upoštevanju teh določb bi verjetno lahko preprečili nastanek večine aktualnih primerov težav z uveljavljanjem pravice do vdovske pokojnine, z opravljanjem dela samostojnega podjetnika v pokoju ipd. Ob tem je Državni svet pozval Varuha, naj v prihodnje skuša še bolj intenzivno informirati javnost o pravnih podlagah in možnih rešitvah za pogoste stiske državljanov, ki jih ta zaznava ob svojem delu (Državni svet, 2014, str. 12).

Temeljno načelo materialne resnice opredeljuje 8. člen ZUP, ki pravi, da je treba v postopku ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so

pomembna za zakonito in pravilno odločbo. Na podlagi verjetno izkazanih dejstev lahko organ odloči le v primeru, da tako določa zakon.

Načelo zaslišanja stranke določa 9. člen ZUP. Preden se izda odločba, je treba dati stranki možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo. Če so v postopku udeležene stranke z nasprotnimi interesi, mora imeti vsaka stranka možnost, da se izjavi o zahtevkih in navedbah stranke z nasprotnim interesom. Organ svoje odločbe ne sme opreti na dejstva, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se o njih izjavijo, razen v primerih, določenih z zakonom. Dalje 9. člen določa, da če za posamezna dejanja v postopku ni posebej z zakonom določeno, v kakšni obliki se lahko opravijo, jih opravijo stranke izven ustne obravnave pisno ali ustno na zapisnik, na obravnavi pa ustno. Upravno sodišče je v svoji sodbi poudarilo, da bi v skladu z načelom zaslišanja stranke morala tožena stranka pred izdajo odločbe s temi podatki seznaniti tožnico in ji dati možnost, da se o njih izjasni, kar narekuje prvi odstavek 9. člena ZUP. Tretji odstavek 9. člena ZUP določa, da organ svoje odločbe ne sme opreti na dejstva, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se o njih izjavijo, razen v primerih, določenih z zakonom. Tretja točka drugega odstavka 237. člena ZUP določa, da se šteje za bistveno kršitev pravil upravnega postopka, če stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe. Sodišče ocenjuje, da v konkretni zadevi ne gre za skrajšani ugotovitveni postopek, saj se dejanskega stanja ne da v celoti ugotoviti na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oz. predložila stranka v svoji zahtevi, saj tožena stranka celo sama v izpodbijani odločbi navaja, da je upoštevala tudi podatke, ki jih hrani o sistemu izobraževanja. Torej tudi ne gre za splošno znana dejstva. Sodišče ocenjuje, da če ima organ določene uradne podatke in na njih utemlji svojo odločbo, mora s temi podatki seznaniti stranko (Sodba UpS, št. I U 1170/2009).

Prosto presojo dokazov kot temeljno načelo opredeljuje ZUP v 10. členu, ki določa, da o tem, katera dejstva šteti za dokazna, presodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oz. odločanje v upravni zadevi. To stori po svojem prepričanju na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej ter vseh dokazov skupaj in na podlagi uspeha celotnega postopka.

11. člen ZUP opredeljuje edino načelo, ki zavezuje stranko – dolžnost govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice. »Stranke morajo namreč pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so jim priznane s tem in drugimi zakoni, ki urejajo upravni postopek«.

Načelo samostojnosti pri odločanju je opredeljeno v 12. členu ZUP, kateri določa, da mora organ voditi upravni postopek in odločati v upravnih zadevah samostojno v okviru in na podlagi zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov samoupravnih lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. Uradna oseba mora samostojno opravljati dejanja v upravnem postopku in v tem okviru ugotavljati dejstva in okoliščine ter na njihovi podlagi uporabljati predpise oz. splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil.

Pravico do pritožbe določa 13. člen ZUP, po katerem ima stranka pravico pritožbe zoper odločbo, izdano na prvi stopnji. Le z zakonom je mogoče predpisati, da v posameznih upravnih zadevah ni dovoljena pritožba. Pritožba ni dovoljena le, kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojen predstavniški organ ali vlada, kadar pa je za odločanje na prvi stopnji pristojno ministrstvo, je pritožba dovoljena samo v primeru, da tako določa zakon. V zakonu mora biti tudi določeno, kdo o pritožbi odloča. Pod pogoji, določenimi z ZUP, ima stranka pravico pritožbe tudi v primeru, če organ prve stopnje ni izdal odločbe o njeni zahtevi v določenem roku. Sestavni del pravice do pritožbe je tudi ustrezen pouk o pravici do pritožbe v izdani odločbi. Že 25. člen URS določa, da je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.

Tudi 157. člen URS dalje določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali obveznostih in pravnih koristih posameznikov ter organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo.

Upravno sodišče je odločilo, da je po določbi tretjega odstavka 13. člena ZUP v primeru, kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojno ministrstvo, pritožba dovoljena samo v primeru, da tako določa zakon. Ker niti ZUP niti ZJU takšne določbe nimata, pritožba v obravnavani zadevi ni dovoljena. Navedeno pomeni, da v obravnavanem primeru ne gre za položaj, ko toženka zaradi pomanjkanja dejstev ne bi mogla ugotoviti, kateri organ je pristojen za odločanje o pritožbi, saj pritožba sploh ni dovoljena. Toženka bi zato tožnikovo pritožbo morala odstopiti prvostopenjskemu organu, ki bi moral pritožbo v okviru predhodnega preizkusa, kljub napačnemu pravnemu pouku, na podlagi prvega odstavka 240. člena ZUP zavreči. V tem primeru dobi tožnik na podlagi sedmega odstavka 215. člena ZUP tudi možnost, da zoper sklep o zavrženju njegove zahteve za vročitev odločbe sproži upravni spor, saj mu teče rok za tožbo v upravnem sporu od dneva vročitve odločbe, s katero je njegova pritožba zavržena (Sodba UpS, št. I U 376/2013). »Če pa ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika. Pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo državnega organa, je mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v primerih in po postopku, določenih z zakonom« (158. člen URS).

Zadnje temeljno načelo – ekonomičnost postopka je opredeljeno v 14. členu ZUP, ki določa, da: »je treba postopek voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke ter druge udeležence v postopku, vendar tako, da se preskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločba« (14. člen ZUP). V letnem poročilu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je opisan primer pobude št. 5.7-6/2012, v katerem varuh opozarja pristojno ministrstvo, naj z vidika ekonomičnosti in učinkovitosti pri vodenju tovrstnih postopkov poskuša najti sistemsko rešitev opisane problematike izvršitve inšpekcijskih odločb gradbene inšpekcije le z rušitvijo brez odstranitve gradbenih

odpadkov (Varuh človekovih pravic, Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2013, 2014, str. 211).

3.2.1 POVEZAVA TEMELJNIH NAČEL IN PRAVIL ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU Z USTAVO REPUBLIKE SLOVENIJE, EVROPSKO KONVENCIJO O VARSTVU ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN IN LISTINO EVROPSKE UNIJE O TEMELJNIH PRAVICAH

Večina temeljnih načel in tudi posameznih pravil ZUP je povezana z vsebino pravice do dobre uprave po 41. členu Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (LEUTP), kjer lahko trdimo, da je pravica do dobre uprave z normativnega vidika najbolj enoznačno opredeljena.

Tabela 2: Temeljna načela in pravila ZUP v povezavi z LEUTP

| Načelo/pravilo ZUP | Navezava na LEUTP |
|--|---|
| Zakonitost, vključno z materialno resnico | Dobra uprava |
| Samostojnost | Kot del zakonitosti |
| Pravica do pritožbe | Učinkovito pravno sredstvo in nepristransko sodišče |
| Sodni nadzor | Učinkovito pravno sredstvo in nepristransko sodišče |
| Načeli varstva pravic strank in zaslišanja | Dobra uprava |
| Nepriistranskost | Dobra uprava |
| Pravnomočnost za pravno varnost | Učinkovito pravno sredstvo in nepristransko sodišče |
| Dostop do informacij in vpogled v spis | Dobra uprava |
| Obrazložitev odločitve | Dobra uprava |
| Raba jezika | Dobra uprava |
| Pomoč in svetovanje | Dobra uprava |
| Razumen rok odločanja | Dobra uprava |

Vir: Kovač, Remic & Sever (2015, str. 38–39)

V smeri učinkovitejše izvedbe javnih politik preko upravnih postopkov je zaznati kar nekaj trendov v evropskem prostoru (npr. sprejem Direktive 2006/123/ES, katere namen je spodbujati podjetništvo in storitve na notranjem trgu; prek harmonizacije nacionalnih

predpisov odreja opredelitev določenih rokov odločanja in pozitivno fikcijo ob njihovih zamudah). Med drugimi konvergenčnimi ukrepi ali instituti lahko še omenim reševanje sporov zunaj upravnega postopka, npr. z mediacijo med nosilci spornih interesov prek ombudsmana, deregulacijo upravnih zadev in s poenostavitvijo regulacije upravnih postopkov, tehnološko prenovo regulacije in izvajanja z informacijskimi sredstvi, skrajševanjem rokov za odločanje, hitrejšo opredelitvijo izvršljivosti ipd. (Kovač, Rakar & Remic, 2012, str. 39).

Glede na to, da je cilj upravnega postopka uveljavitev načela zakonitosti oz. vezanost oblasti na veljavne zakone in tako omejitev možnosti zlorabe oblasti, menim, da v Sloveniji z ZUP urejen upravni postopek predstavlja predvsem procesni vidik zakonitosti dobre uprave. ZUP namreč določa procesna pravila, po katerih se morajo v upravnih postopkih ravnati upravni organi, ko odločajo o pravicah in dolžnostih posameznikov. Kot je tudi razvidno iz zgornje tabele, je veliko členov ZUP analognih LEUTP, ki v 41. členu opredeljuje pravico do dobre uprave. Iz tega lahko povzamem, da so v ZUP tudi vključena načela dobre uprave in če upravni organi delujejo skladno z določbami ZUP, delujejo deloma tudi v skladu z načeli dobre uprave. Seveda pa dobro upravo sestavljajo tudi drugi vidiki, neodvisni od procesnih vidikov zakonitosti, na katerih sicer le-ta temelji.

3.2.2 NADZOR NAD IZVAJANJEM ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU – UPRAVNA INŠPEKCIJA

Upravna inšpekcija izvaja nadzor nad izvajanjem procesnih predpisov. Pristojnosti upravne inšpekcije določa ZUP v 307. členu. Nadzor se opravi na podlagi posredovanih dokumentov organov ali z izvajanjem nadzora neposredno pri organu – po načrtu dela ali na podlagi prijave. Inšpektor o opravljenem nadzoru sestavi zapisnik, v katerem navede ugotovljene nepravilnosti in predlaga predstojniku organa, da naj izvede določene ukrepe. Z odločbo lahko tudi uradni osebi odredi npr. obvezno usposabljanje. Upravna inšpekcija o svojem delu in ugotovitvah enkrat letno poroča vladi (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 240). Iz primerov iz prakse dela upravne inšpekcije je iz kršitev glede na upravno področje, ki jih je upravna inšpekcija ugotovila pri nadzorih, razvidno, da je bilo izmed vseh obravnavanih primerov veliko primerov kršitev instruktivskih rokov za odločanje, nepravilno oblikovanih in formuliranih odločb ter nepravilnega vročanja dokumentov, kar lahko vse štejemo za nepravilnosti delovanja uprave oz. ravnanje uprave, ki ni v skladu z načeli dobre uprave. V primeru nadzora nad CSD Brežice je bil opravljen inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb ZUP, Uredbe o upravnem poslovanju in določb drugih predpisov, ki urejajo upravni postopek. Nadzor je bil opravljen na podlagi prejete pobude za inšpekcijski nadzor. Med drugim je bilo v nadzoru ugotovljeno, da je organ glede na dejstvo, da v času nadzora dne 28. 1. 2014 še ni odločil o vlogah strank, ki jih je prejel 1. 10. 2012, 1. 7. 2013, 4. 3. 2013 in 26. 9. 2013, s tem znatno prekoračil instruktivski rok iz 222. člena ZUP. Upravna inšpektorica je direktorici CSD med drugim odredila, da se naj zagotovi, da bodo upravni akti izdani v razumnem roku in da bo čim prej odločeno o vlogah obravnavanih primerov (MJU, 2015).

Iz zgoraj navedenega o delu upravne inšpekcije lahko trdim, da upravna inšpekcija opozarja posamezne organe predvsem na pomembnost ravnanja skladno z veljavnimi akti v primerih obravnavanih nepravilnosti pri delu posameznega upravnega organa. Pri tem se skladno z določenimi pristojnostmi sklicuje izrecno le na veljavne zakone in podzakonske predpise, ki urejajo upravni postopek. Kljub temu pa posredno opozarja upravne organe na pomembnost ravnanja skladno z načeli dobre uprave (čeprav ne uporablja izrecno izraza dobra uprava), predvsem v primerih, v katerih so posamezna načela ekvivalenta zakonskim določbam, to pa so skoraj vsi instituti ZUP, na katere opozarja upravna inšpekcija v svojih inšpekcijskih nadzorih (kršitev instrukcijskih rokov za odločanje, nepravilno oblikovane in formulirane odločbe, nepravilno vročanje dokumentov ipd.). Tako tudi upravna inšpekcija prispeva k usmerjanju delovanja uprave skladno z načeli dobre uprave, čeprav ima pristojnost presojeti ravnanje upravnih organov le na podlagi veljavnih aktov, nima pa pristojnosti sklicevati se na načela dobre uprave, kot jih imajo primerjalno ombudsmani.

4 KONCEPT DOBRE UPRAVE

Načela in standardi dobre uprave so izpeljani predvsem iz zakonodaje EU in sodne prakse ter tudi dobre upravne prakse držav članic EU in drugih evropskih držav (Rusch, 2013, str. 6). V različnih virih se pojavljajo različni izrazi v povezavi z dobro upravo: »dobra uprava/pravica do dobre uprave« (angl. *(right to) good/sound/proper administration*); obratno kot »slaba uprava« (angl. *maladministration*). V magistrskem delu je enotno uporabljen slovenski termin »dobra«, tudi ob negacijah (npr. pogost angleški termin »*maladministration*« kot zanikanje dobre uprave). V Sloveniji je uveljavljen prevod v strokovni literaturi iz angleškega izraza »*Good Administration*«, in sicer »dobra uprava« in ne »upravljanje« (čeprav je takšen uraden prevod LEUTP v 41. členu, ki govori o pravici do dobrega upravljanja), in to ravno z razlogom razlikovanja med dobrim upravljanjem (angl. *good governance*) in dobro upravo (angl. *good administration*).

Dobra uprava je pojem znotraj dobrega upravljanja kot ožji, pravni pojem, ki temelji na procesnih pravicah. Dobro upravljanje (angl. *good governance*) je princip, ki daje realne učinke demokraciji, zaščiti človekovih pravic in vladavini prava ter temelji na naslednjih vrednotah: participaciji, vladavini prava, transparentnosti, odzivnosti, usmerjenosti h konsenzu, pravičnosti in vključenosti, uspešnosti in učinkovitosti ter odgovornosti kot ključnemu pogoju dobrega upravljanja (ECFDTH, 2011, str. 10–11). Vrstni red je naključen, saj vsa načela učinkujejo skupaj. Vendar tudi dobro upravljanje, čeprav nepravni koncept, poudarja pomen (1) pravne države kot izhodiščne točke nadaljnjih značilnosti s poudarkom na (2) participativnosti s končno (3) učinkovitostjo (oz. uspešnostjo). Pravna država v tem smislu vključuje zlasti pravičen in nepristranski pravni sistem, zaščito človekovih pravic in manjšin, neodvisno pravosodje in znotraj tega nadzor nad zakonitostjo dela uprave kot izvršilne oblasti.

4.1 AKTI, KI OBRAVNAVAJO DOBRO UPRAVO IN PRAVICE V SKLOPU DOBRE UPRAVE

Pojem dobre uprave in pravice v sklopu dobre uprave je vključen v mnogih mednarodnih aktih, sprejetih na ravni EU, ki daje pravici dobre uprave velik pomen kot eni temeljnih pravic državljanov EU, saj je tako opredeljena v 41. členu LEUTP. Vse elemente pravice dobre uprave pa na nacionalni ravni posameznih držav lahko najdemo že v ustavi, velikokrat pa bolj natančneje tudi v zakonih, ki opredeljujejo splošne upravne postopke, in raznih kodeksih, ki predvsem usmerjajo vedenje javnih uslužbencev in so jim v pomoč ter oporo v vseh aktivnostih njihovega delovanja. Ti akti in dokumenti lahko vsebujejo le posamezne elemente dobre uprave, pri čemer niti ni nujno, da uporabijo izrecno izraz »dobra uprava«, vseeno pa z opozarjanjem na posamezno načelo usmerjajo delovanje uprave v smeri delovanja dobre uprave.

4.1.1 MEDNARODNI AKTI, KI OPREDELJUJEJO ELEMENTE DOBRE UPRAVE

Pojem dobre uprave lahko odkrijemo že v Resoluciji (77) 31 o varstvu posameznika v povezavi z akti upravnih organov, ki jo je sprejel Odbor ministrov leta 1977. Ta namreč ureja pravico do zaslišanja, dostop do informacij, pomoč in zastopanje, obrazložitev ter navedbo pravnih sredstev (Sever, Rakar & Kovač, 2013, str. 2).

LEUTP, podpisana in razglašena leta 2000, opredeljuje dobro upravo kot temeljno pravico. Vključuje pravico do dobre uprave (41. člen), pravico dostopa do dokumentov (42. člen) in pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča (47. člen). Obseg te pravice, kot je opredeljen v 41. členu, je omejen na primere, v katerih imajo državljani opravka z institucijami in organi Evropske unije; to ji daje ožji obseg kakor Listini kot celoti. 41. člen določa, da ima vsakdo pravico, da institucije, organi, uradi in agencije EU njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku. Ta pravica vključuje predvsem pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene, pravico vsake osebe do vpogleda v svoj spis ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti in poklicne ter poslovne tajnosti, in obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži. Vsakdo ima po tem členu tudi pravico, da mu EU v skladu s splošnimi načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, nadomesti kakršno koli škodo, ki so jo povzročile njene institucije ali njeni uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti. Vsakdo se lahko na institucije EU obrne v enem od jezikov Pogodb in mora prejeti odgovor v istem jeziku. 41. člen je bil oblikovan na podlagi sodne prakse, ki je združila različna načela dobre uprave. Kljub temu, da je v tem členu dobra uprava označena kot ena pravica, jo je treba obravnavati kot kategorijo pravic in ne kot eno samo pravico, saj predstavlja skupino procesnih pravic, navedenih v 41. členu. 42. in 47. člen določata, da ima vsak državljan EU pravico dostopa do dokumentov in pravico do učinkovitega sodnega varstva. Ta seznam navedenih pravic se ne sme uporabljati kot končen in zaključen seznam pravic v sklopu dobre uprave, saj lahko dobra uprava vključuje še druge pravice, ki niso izrecno naštet v seznamu.

Etični kodeks lahko opredelimo kot nabor načel, vrednot in pričakovanih ravnanj, po katerih si določena skupina ali skupnost želi in zada živeti. Gre predvsem za sistematično zbran, dobro opredeljen in jasno oblikovan sklop meril, politik in pravil, ki veljajo za praktično delovanje in pravilno ravnanje posameznikov, in ki opisujejo vzorce vzornega obnašanja ter delovanja v določeni skupnosti ali organizaciji (Strahovnik & Škarja, 2014, str. 912).

Leta 2001 je bil po predlogu evropskega ombudsmana sprejet Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev (orig. *The European Code of Good Administrative Behaviour*), katerega namen je krepitev odnosov med državljani in administracijo EU. Kodeks državljanom namreč pomaga pri seznanjanju s tem, kakšne upravne standarde lahko pričakujejo od institucij EU. Z večjo konkretizacijo načela dobrega upravljanja pomaga spodbujati najvišje standarde uprave in pomaga javnim uslužbencem s smernicami za njihovo delo (Mendes, 2009, str. 1–2). Kodeks je spodbudil tudi prizadevanja za izboljšanje kakovosti upravljanja po vsej Evropi in širše, kjer so v mnogih državah po

zgledu evropskega kodeksa sprejeli svoje kodekse tudi drugi ombudsmeni, npr. srbski ombudsman leta 2010 (Evropski varuh človekovih pravic, 2013, str. 3). Evropski parlament je sočasno s potrditvijo kodeksa sprejel tudi resolucijo, s katero je evropskega varuha človekovih pravic pozval, naj ga uporablja pri raziskovanju posameznih primerov, ali je bila pri delu institucij EU storjena nepravilnost. Kodeks namreč konkretizira pravila in načela, po katerih lahko evropski varuh presoja nepravilnosti. »V skladu s tem se evropski ombudsman v svojih preiskavah in tudi pri svojem proaktivnem delu za spodbujanje dobrega upravljanja ustrezno sklicuje nanj« (Evropski varuh človekovih pravic, 2013). Kodeks zajema 27. členov z načeli, ki jih morajo pri svojem delu spoštovati institucije in njihovi uradniki (Evropski varuh človekovih pravic, 2013, str. 13–23). Vsebina kodeksa zajema 3 različne vidike ravnanj javnih uslužbencev. Kodeks najprej opredeljuje splošna načela evropskega upravnega prava – zakonitost (4. člen), nediskriminatornost (5. člen), proporcionalnost (6. člen), prepoved zlorabe oblasti (7. člen), upravičena pričakovanja (10. člen) in transparentnost (23. in 25. člen, ki govorita o dostopu do dokumentov in javnosti kodeksa).

Dalje opredeljuje postopkovne in materialne pravice in dolžnosti, ki izhajajo iz pravil prava Skupnosti. Nekatere od teh so vključene v temeljne pravice iz LEUTP (varstvo podatkov, pravica do pritožbe Evropskemu varuhu človekovih pravic), nekatere pa tudi ustrezajo pravicam, naštetim v 41. členu o dobri upravi (pravica do nepristransko obravnavanih zadev pravično in v razumnem roku, pravica biti slišan in dati izjavo, dolžnost obrazložitve, jezikovne pravice). Druge ustrezajo primarnim pravilom evropskega prava, čeprav so v Kodeksu zapisani bolj podrobno in z večjim poudarkom na postopkovnem varstvu (obveščanje o odločitvah). Tretji vidik zajema pravila upravne prakse, ki so usmerjena z vidika zagotavljanja dobrih storitev javnosti in načeloma ne tvorijo sodno izvršljivih pravic (obveznost svetovanja strankam na ravnanje v posameznih primerih, prijaznost javnih uslužbencev, potrditev prejema pisma ali pritožbe in zagotovitev informacij o tem, kdo se ukvarja z zadevo, posredovanje vloge pristojnim službam, navedba možnosti pritožbe ter tudi pravila o tem, kako obravnavati zahtevo za informacije in vodenje evidenc) (Mendes, 2009, str. 6–7). Kodeks pojasnjuje vsebino dobre uprave tako, da opisuje posamezne pravne in nepravne koncepte dobre uprave, ki skupaj tvorijo celoto, kako naj bi uprava delovala skladno z načelom dobre uprave (Hopkins, 2007; Kristjánssdóttir, 2013).

Evropski ombudsman je junija 2012 po javnem posvetovanju še dodatno objavil prečiščeno in zgoščeno bistvo etičnih standardov, ki naj jih spoštuje javna uprava EU. Ombudsman tako poudarja predvsem predanost javnih uslužbencev EU in njenim državljanom, integriteto javnih uslužbencev, objektivnost, spoštovanje drugih ter preglednost. Upoštevanje teh načel lahko javnim uslužbencem pomaga razumeti in pravilno uporabljati pravila in načela ter jih usmerjati k pravilnim odločitvam, kadar morajo presojati. Tako ta načela pomagajo izboljšati kakovost javnega upravljanja, krepiti vladavino prava in zmanjševati verjetnost samovoljne uporabe diskrecijske pravice. Kadar je to ustrezno, se evropski ombudsman sklicuje na ta načela v preiskavah o morebitnih nepravilnostih pri dejavnostih institucij, organov, uradov in agencij EU. Popolna in pravilna uporaba kodeksa, LEUTP in prava EU na splošno je odvisna od obstoja upravne kulture

storitev, v kateri javni uslužbenci razumejo in prevzamejo načela dobrega upravljanja, zato so etični standardi bistvena sestavina kulture storitev (Evropski varuh človekovih pravic, 2013, str. 11–15).

Resolucija Evropskega parlamenta iz januarja 2013 s priporočili Komisiji o zakonu Evropske unije o upravnem postopku (2012/2024(INL)) terja sprejem EU ZUP na temelju dobre uprave. Temeljna pravica do dobrega upravljanja iz člena 41 LEUTP je postala pravno zavezujoča kot primarna zakonodaja, pravila o dobrem upravljanju pa spodbujajo preglednost in odgovornost kot že v mnogih državah članicah EU. Glavni razlog za potrebo po sprejetju EU ZUP je ta, da se z razvojem pristojnosti EU državljani vse bolj neposredno srečujejo z upravo EU, pri tem pa nimajo vedno ustreznih postopkovnih pravic, ki bi jih lahko uveljavljali proti njej, kadar bi bili taki postopki morda potrebni. Državljani pričakujejo visoko raven preglednosti, učinkovitosti, hitrega izvrševanja in odzivnosti od uprave EU ne glede na vrsto postopka, skupaj s tem pa tudi informacije o možnostih za njihovo nadaljnje ukrepanje v zadevah. EU nima skladnega in celovitega sistema kodificiranih pravil upravnega prava, kar državljanom otežuje razumevanje njihovih upravnih pravic v skladu z zakonodajo Unije, poleg tega so obstoječi predpisi in načela EU o dobrem upravljanju razpršeni v številnih različnih virih (primarni zakonodaji, sodni praksi Sodišča Evropske unije, sekundarni zakonodaji, nezavezujočih aktih in enostranskih zavezah institucij EU). Zakon EU o upravnem postopku bi okrepil legitimnost EU, zaupanje državljanov v njeno upravo, spontano zblíževanje nacionalnega upravnega prava, kar zadeva splošna postopkovna načela in temeljne pravice državljanov v odnosih z upravo, s čimer bi se okrepil proces povezovanja. Priporočila glede sprejetja EU ZUP zajemajo cilj in področja uporabe. Cilj uredbe bi tako moral biti zagotoviti pravico do dobrega upravljanja z odprto, učinkovito in neodvisno upravo na podlagi zakona Evropske unije o upravnem postopku. Kodificirati bi morala temeljna načela dobrega upravljanja in določiti postopek, ki naj ga uprava EU uporablja pri obravnavi posameznih zadev, v katerih je stranka fizična ali pravna oseba, in drugih primerov (Evropski parlament, 2013).

Na podlagi te resolucije je bil cilj raziskovalne skupine ReNEUAL (*Research Network in European Union Administrative Law*) ugotoviti, kako bi lahko ustavne vrednote EU bile najboljše prevedene v pravila o upravnem postopku. Dobro zasnovana pravila za izvajanje prava in politik EU bi lahko izboljšala kakovost pravnega sistema EU. Imajo potencial prispevanja k skladnosti s splošnimi načeli prava EU in pomoči pri poenostavitvi pravnega sistema, povečanju pravne varnosti ter zapolnitvi vrzeli v pravnem sistemu. Upravno pravo EU se je razvilo na osnovi posameznih politik nesistematično in nepregledno. Poenostavitev je tako mogoče doseči z racionalizacijo in izboljšanjem strukture in metodologije, ki se uporablja na vseh področjih politik EU. Skupni cilj ReNEUAL je, da so ustavne vrednote EU prisotne in upoštewane na vseh instancah izvrševanja javnih pooblastil. Kot korak v smeri tega cilja je bil razvit niz vzorčnih pravil od leta 2009 do leta 2014, ki so namenjena krepitvi splošnih načel prava EU in opredelitvi najboljših praks v različnih specifičnih politikah EU. Vzorčna pravila so predstavljena v obliki, ki bi ustrezala možni vključitvi v zakonodajo EU s primerno zakonsko podlago ali *de lege lata* ali *de lege ferenda*. Vzorčna pravila so nastala po pristopu inovativne kodifikacije. Nov zakon tako

nastaja na podlagi združevanja obstoječih načel, ki so razpršena po različnih zakonih in drugih predpisih ter sodnih praksah sodišč. Po potrebi se ta obstoječa načela prilagajajo in spreminjajo ali pa se dodajajo nova (ReNEUAL, 2015). V knjigah št. I–VI so po posameznih sklopih obravnavani splošne določbe (knjiga I), upravni zakonodajni postopek (knjiga II), odločanje v posamičnih primerih (knjiga III), pogodbe (knjiga IV), medsebojna pomoč (knjiga V) in menedžment upravnih informacij (knjiga VI). Že v preambuli vzorčnih določb ZUP EU v knjigi I, ki vsebuje splošne določbe ali uvod k vzorčnim pravilom, je določeno, da so javni organi v upravnih postopkih vezani na zakon, pravico do dobre uprave in druga sorodna načela upravnega prava EU. V drugem odstavku določa, da je pri razlagi in razvoju teh vzorčnih pravil treba upoštevati še posebej enako obravnavanje in nediskriminacijo, pravno varnost, pravičnost, objektivnost in nepristranskost, participacijo, sorazmernost, varovanje legitimnih pričakovanja, preglednost in dostop do učinkovitih pravnih sredstev. Javni uslužbenci morajo upoštevati pri opravljanju javnih nalog učinkovitost, uspešnost in orientiranost k storitvam. Ta seznam je sestavljen na podlagi priporočil Resolucije Evropskega parlamenta (ReNEUAL, 2014, str. 28).

Vzorčne določbe EU ZUP so vsebinsko zelo povezane z načeli dobre uprave, sicer pa je tudi določeno, da so javni uslužbenci vezani na pravico do dobre uprave. Poleg tega se morajo vse vzorčne določbe razlagati v skladu z zgoraj naštetimi načeli, ki ravno tako spadajo v večini v okvir koncepta dobre uprave. Povzamem lahko, da EU ZUP temelji predvsem na načelih dobre uprave in posameznih dobrih praksah politik EU. Vsi mednarodni akti, ki izrecno vključujejo in opredeljujejo elemente dobre uprave, so sprejeti na ravni EU. LEUTP je pravno zavezujoča listina, ki pripomore k temu, da v EU nastaja usklajen sistem varstva človekovih pravic. Nanjo pa se sklicujejo ne le institucije EU, temveč tudi Sodišče EU in nacionalna sodišča. Za države članice EU je LEUTP sicer zavezujoča le, kadar izvajajo politike in zakonodajo EU. Kodeks se enako kot člen 41 LEUTP in ostala načela uporablja samo za institucije in javne uslužbenke Evropske unije. Kljub temu pa je služil kot zgled za nekatera podobna besedila v državah članicah EU, državah kandidatkah in tretjih državah.

4.1.2 AKTI IN DOKUMENTI V SLOVENIJI, KI VKLJUČUJEJO ELEMENTE DOBRE UPRAVE

Dobra uprava je na nacionalni ravni posameznih držav poudarjena predvsem prek ustavnih jamstev in po ZUP določenih pravic strank v upravnih postopkih oz. do upravnih oblasti. ZUP imajo namreč sprejet v večini držav članic EU, saj je namen dobre normative urejenosti tega področja predvsem uveljavitev načela zakonitosti, torej vezanosti oblasti na veljavno in javno objavljeno pravo, ter tako vnaprejšnja predvidljivost za naslovnike, posledično pa omejitev potencialno arbitrarne oblasti. Elementi dobre uprave se nahajajo v vseh nacionalnih ZUP (npr. zakonitost, nepristranskost, biti slišan, vpogled v spis, pravica do pritožbe itd.).

Vse elemente pravice dobre uprave, kot so navedeni v 41. členu LEUTP, najdemo že v URS, natančneje pa tudi v slovenskem ZUP, predvsem v temeljnih načelih. Dalje ZJU ureja skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev, ki med drugim

opredeljuje načelo zakonitosti in strokovnosti. Poleg zakonov v Sloveniji še nekaj drugih veljavnih aktov oz. dokumentov posredno ali neposredno poziva k delovanju uprave, ki naj bo v skladu z načeli dobre uprave oz. opozarja na posamezne elemente dobre uprave, kot so opredeljeni v 41. členu LEUTP.

V Sloveniji sta tako bila na podlagi ZJU sprejeta 2 kodeksa, ki usmerjata ravnanje javnih uslužbencev pri opravljanju javnih nalog. Prvi je bil sprejet leta 2001 – Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Uradni list RS, št. 8/2001). Ta kodeks je sprejela Vlada Republike Slovenije leta 2001 po priporočilu Sveta Evrope, ki ga je priporočil vsem članicam Sveta Evrope. Kot opredeljuje kodeks v 3. členu, je namen kodeksa opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci. Ta kodeks je tudi pripomoček javnim uslužbencem za uresničevanje teh načel. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev med drugim določa, da mora javni uslužbenec opravljati javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov častno in v mejah kodeksa ter spoštovanja človekovega dostojanstva.

Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti je bil sprejet leta 2011 s strani Uradniškega sveta v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Novi kodeks in kodeks iz leta 2001 nista v neposrednem medsebojnem razmerju. Mnenje Uradniškega sveta glede veljavnega splošnega Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev (Uradni list RS, št. 8/2001), ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije že leta 2001, je namreč, da Kodeks, ki ga je Uradniški svet sprejel v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih ter upravah lokalnih skupnosti v skladu s tretjim odstavkom 174. člena ZJU, ni v neposrednem razmerju z omenjenim Kodeksom Vlade Republike Slovenije. Poleg tega pa niti Uradniški svet niti navedeni sindikati oz. strokovna združenja ne morejo poseči v akt, ki ga je izdal drug organ. Sprejet Kodeks prav tako ne razveljavlja ali kako drugače posega v druge že obstoječe kodekse, saj je splošnega značaja po vsebini, po dometu pa krovne narave, saj gre za kodeks etike javnih uslužbencev, zaposlenih v celotni državni upravi in upravah lokalnih skupnosti, ki ni sprejet od zgoraj navzdol, temveč prek zastopnikov samih javnih uslužbencev.

Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti pa vključuje posamezna načela dobre uprave v širšem smislu, ki zadevajo predvsem etični vidik dobre uprave. »Kodeks izhaja iz tradicije in vrednot delovanja javne uprave, ki mora delovati zakonito in v javno dobro. Kodeks ne predstavlja seznama pravil (norm), ampak je oblikovan kot skupek vodil, osnovnih smernic in minimalnih standardov, ki naj bi jih javni uslužbenci upoštevali pri svojem delu. Temelji na vzajemnem spoštovanju javnih uslužbencev – tako do sodelavcev kot tudi do strank. Namen Kodeksa je, da se javnim uslužbencem predstavijo vodila delovanja, ki jih je možno razumeti v najširšem smislu ob predpostavki spoštovanja zakonskih načel in splošnih pisanih ali nepisanih etičnih standardov. Kodeks vsebuje splošno veljavna načela etičnega ravnanja javnih uslužbencev, ki so jim v pomoč in oporo v vseh aktivnostih njihovega delovanja. Po ZJU kršitev Kodeksa pomeni tudi lažjo disciplinsko kršitev.« (Uradniški svet, 2011) Kodeks med

drugim določa, da javni uslužbenci ravnajo zakonito in delujejo transparentno ter družbeno odgovorno. Odnos javnih uslužbencev s sodelavci in strankami je zasnovan na zaupanju in sodelovanju. V vsakem položaju in do vsakogar ravnajo iskreno in zanesljivo ter vzdržujejo jasne in korektne odnose, ki temeljijo na spoštovanju in osebnem dostojanstvu (Uradniški svet, 2011). Vsa ta vodila kodeksa predstavljajo smernice, po katerih morajo delovati javni uslužbenci, da lahko delovanje upravnih organov označimo kot dobro upravo.

Tabela 3: Primerjava vključenosti elementov dobre uprave po LEUTP, URS, ZUP, Kodeksu etike javnih uslužbencev in Kodeksu ravnanja javnih uslužbencev

| Elementi dobre uprave po 41. členu LEUTP | Člen URS | Člen ZUP | Člen Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev | Vodilo Kodeksa etike javnih uslužbencev |
|--|----------|----------|--|---|
| Odločanje v razumnem roku | 23. | 14. | 9. | 5. |
| Nepristranskost | 23. | 35. | 5. | 7. |
| Pravica biti slišan | / | 9. | / | / |
| Zakonitost | 120. | 6. | 4. | 1. |
| Vpogled v spis | / | 82. | / | / |
| Obrazložitev odločitve | 25. | 214. | / | / |

Vir: lasten, 2015

41. člen LEUTP, URS in ZUP opredeljujejo predvsem procesna načela dobre uprave, v skladu s katerimi morajo ravnati upravni organi oz. javni uslužbenci, Kodeksa pa opredelujeta predvsem etični vidik ravnanja javnih uslužbencev pri interakciji s strankami. Lahko tudi trdim, da oba kodeksa posredno preko načel o učinkovitosti opravljanja javnih nalog opredelujeta načelo odločanja o razumnem roku, čeprav ne izrecno.

Tabela 4: Primerjava določb Evropskega kodeksa dobrega ravnanja javnih uslužbencev z določbami slovenskega ZUP, ter kodeksov in drugih aktov

| Člen in načelo Evropskega kodeksa dobrega ravnanja javnih uslužbencev | Člen ZUP | Člen Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev | Vodilo Kodeksa etike javnih uslužbencev | Drugi akti |
|---|-------------------|--|---|------------|
| Zakonitost (4. člen) | 6. člen, 12. člen | 4. člen | 1. vodilo | URS |

| | | | | |
|---|---------------------------------|----------------------------------|----------------------|-----|
| Prepoved diskriminacije (5. člen) | n/a | n/a | Posredno vodilo 9. | URS |
| Sorazmernost (6. člen) | 7 (3), 7 (4), 252 (2) | n/a | n/a | URS |
| Zloraba položaja (7. člen) | n/a | 21. člen, 6. člen | 5. vodilo, 7. vodilo | n/a |
| Nepriistranskost in neodvisnost (8. člen) | 37. člen | 5. (2), 7. člen, 13. in 14. člen | 7. vodilo | n/a |
| Objektivnost (9. člen) | n/a | 5. (2) | n/a | n/a |
| Upravičena pričakovanja, doslednost in svetovanje (10. člen) | 7. (4) | n/a | n/a | n/a |
| Poštenost (11. člen) | n/a | 9. člen | 4. vodilo | n/a |
| Vljudnost (12. člen) | n/a | n/a | n/a | n/a |
| Odgovarjanje na pisma v jeziku državljana (13. člen) | IV. poglavje – jezik v postopku | n/a | n/a | n/a |
| Potrdilo o prejemu in navedba pristojnega uradnika (14. člen) | 63. (2) | n/a | n/a | n/a |
| Obveznost dodelitve pristojni službi institucije (15. člen) | 65. (4) | n/a | n/a | n/a |
| Pravica do izjasnitve in dajanja izjav (16. člen) | 9. člen | n/a | n/a | n/a |
| Časovni okvir za sprejemanje sklepov (17. člen) | 222. člen | n/a | n/a | n/a |
| Navedba razlogov za sklep (18. člen) | 214. člen | n/a | n/a | n/a |
| Navedba možnosti pritožbe (19. člen) | 215. člen | n/a | n/a | n/a |

| | | | | |
|--|------------------------|-----------------|-----|-------------|
| Obvestilo o sklepu (20. člen) | Vročanje, VI. poglavje | n/a | n/a | n/a |
| Varstvo podatkov (21. člen) | n/a | 11. in 22. člen | n/a | URS, ZVOP |
| Zahteva za informacije (22. člen) | 82. (4) | 22. člen | n/a | ZDIJZ |
| Zahteva za dostop javnosti do dokumentov (23. člen) | 82. (5) | n/a | n/a | ZDIJZ |
| Shranjevanje podatkov (24. člen) | n/a | n/a | n/a | ZVDAGA, UUP |
| Obveščanje javnosti o kodeksu (25. člen) | n/a | n/a | n/a | n/a |
| Pravica do pritožbe (evropskemu) varuhu človekovih pravic (26. člen) | n/a | n/a | n/a | ZVarCP |

Vir: lasten, 2015

Iz tabele je razvidno, da večino ključnih elementov iz Evropskega kodeksa dobrega ravnanja javnih uslužbencev vključujejo razni slovenski akti – od URS in ZUP do drugih zakonov, ki urejajo posamezna področja. Etične oz. nepravne vidike dobre uprave pa urejata kodeksa, ki usmerjata delovanje javnih uslužbencev.

Nobeden od slovenskih aktov ne govori neposredno o vljudnosti, ki je sicer vključena v Evropski kodeks in določa, da mora uradnik pri odnosih z javnostjo vedno delovati v interesu službe in biti korekten, vljuden ter dostopen. Pri odgovarjanju na pisma, telefonske klice in elektronsko pošto mora pomagati po svojih najboljših močeh, odgovori na zastavljena vprašanja pa morajo biti karseda celoviti in natančni. Glede potrdila o prejemu in navedbi pristojnega uradnika je v Sloveniji določeno le, da v primeru elektronske vloge informacijski sistem samodejno potrdi prejem vloge. Evropski kodeks še določa v zvezi s tem, da se za vsako pismo izda potrdilo o prejemu, v katerem se tudi navedejo podatki uradnika, ki se ukvarja s primerom.

V Evropskem kodeksu je tudi določeno, da če je pismo ali pritožba instituciji naslovljena ali posredovana organu, ki za zadevo ni pristojen, njihove službe zagotovijo, da se primer nemudoma dodeli pristojni službi institucije. Služba, ki je prva prejela pismo ali pritožbo, avtorja obvesti o tej dodelitvi in navede ime ter telefonsko številko uradnika, ki mu je bil primer posredovan. Po slovenski ureditvi je določeno, da če organ ni pristojen za sprejem

vloge, uradna oseba na to opozori vložnika in ga napoti k pristojnemu organu, če pa vložnik vztraja pri sprejemu vloge, je uradna oseba dolžna to storiti. Vloga mora biti nato s sklepom zavrnjena zaradi nepristojnosti. V nobenem od slovenskih aktov tudi ni primerjalne določbe, ki bi določala, da je treba javnost obveščati o kodeksu (25. člen Evropskega kodeksa o dobrem ravnanju javnih uslužbencev) ali da morajo institucije po dveh letih delovanja pregledati svoje izvajanje tega kodeksa in obveščati o rezultatih (27. člen Evropskega kodeksa o dobrem ravnanju javnih uslužbencev).

Tudi Vlada Republike Slovenije preko Strategije razvoja javne uprave opozarja na pomembnost delovanja upravnih organov v skladu z načeli dobrega upravljanja. Vlada Republike Slovenije je namreč aprila 2015 sprejela Strategijo razvoja javne uprave 2015–2020, po kateri je cilj prenove in posodobitve javne uprave povečanje učinkovitosti in strokovnosti javnih uslužbencev ter zagotavljanje izvajanja nalog strokovno in skladno z vrednotami ter načeli dobrega upravljanja. Država želi okrepiti mehanizme za transparentno delovanje javne uprave in širšega javnega sektorja na vseh področjih. Transparentnost namreč vodi v večje zaupanje in omejuje korupcijska tveganja ter spodbuja k višji ravni odgovornosti delovanja širšega javnega sektorja. Posodobitev upravnega procesnega prava se bo razvijala v smeri, ki dopušča dogovorno oblikovanje upravnih razmerij in bolj sledi servisni vlogi države, kar prispeva k večjemu ugledu med državljani in konkurenčnosti države. Prenovljena procesna zakonodaja bo enostavna, krajša in preglednejša ter bo omogočila učinkovitejše vodenje upravnih postopkov. Javna uprava mora tudi prevzeti ključno odgovornost za postopno debirokratizacijo države, ki bo temeljila na poenostavitvi postopkov in jasnem opredeljevanju ciljev, predvsem pa na priznanju neposredne osebne odgovornosti njenih zaposlenih za odločitve in delovanje. Za dosego strateških ciljev Strategije bodo pristojni posamezni nosilci, ki izvajajo potrebne aktivnosti in na svojem področju opravljajo nadzor nad opravljenim delom. Ob tem pa si morajo organi vseskozi prizadevati za zmanjševanje birokratskih ovir, iskanje hitrih rešitev z uporabo sodobne tehnologije in udeležbo uporabnikov pri uveljavljanju njihovih pravic ter interesov. Postopki, ki jih izvajajo upravni organi, bodo morali biti hitri in učinkoviti, zadeve pa rešene v zakonitem roku. MJU tudi opozarja, da bo treba vzpostaviti potrebno individualno odgovornost za ravnanje v skladu s postavljenimi standardi že na najnižji ravni – na ravni, ki je najbližje uporabniku. Namen določanja standardov v javni upravi je, da je prvi korak pri stalnem izboljševanju poslovanja javne uprave usmerjen v racionalno porabo sredstev in doseganje zadovoljstva strank (MJU, Strategija razvoja javne uprave 2015–2020, 2015).

Kot izhaja iz preučenihi aktov in dokumentov, lahko povzamem, da se je razvoj koncepta dobre uprave začel na ravni EU, danes pa je izrecno kot tak uporabljen tudi v dokumentih na nacionalni ravni, kar je razvidno iz slovenske Strategije razvoja javne uprave iz leta 2015, ki opozarja na pomembnost delovanja upravnih organov v skladu z načeli dobrega upravljanja, ki jih tudi opredeli – transparentnost, učinkovitost, odločanje v zakonitem roku ipd. Seveda so bili že prej posamezni elementi dobre uprave vključeni v nacionalnih aktih, vendar ne izrecno z izrazom »dobra uprava« oz. »dobro upravljanje«. Kljub temu menim, da je večina načel dobre uprave, kot jih lahko najbolj neposredno razberemo iz

41. člena LEUTP in Evropskega kodeksa dobrega ravnanja javnih uslužbencev, vključena tako v slovenski ZUP in druge akte (ZDIJZ, ZVDAGA, ZVarCP, UUP ipd.), etični vidiki ravnanja javnih uslužbencev pa so obravnavani v dveh veljavnih kodeksih.

Na ravni EU je tako koncept dobre uprave v aktih urejen bolj enotno, v Sloveniji pa posamezna načela najdemo v več različnih aktih, ki urejajo posamezna področja in vidike dobre uprave.

4.2 OPREDELITVE KONCEPTA DOBRE UPRAVE POSAMEZNIH AVTORJEV

Javna uprava mora kot »servis državljanom« svoje delo opravljati v skladu z zakonom, pri tem pa čim bolj eliminirati in preprečiti kakršne koli nepravilnosti, ki bi onemogočile učinkovito uresničevanje pravic posameznikov in njihovo varstvo. Zato se v pravni državi zahteva poleg zakonitosti tudi splošna pravilnost oz. praksa pravičnega, dostojnega in dobrega postopanja uprave. Delo uprave mora biti zakonito, hkrati pa tudi legitimno z vidika družbene upravičenosti (Milenković, 2012).

Dobro upravo bi lahko opredelili kot nasprotje t. i. slabi upravi oz. raznim nepravilnostim, storjenih pri delu upravnih organov (angl. *maladministration*). V slovenščini sicer dosledno uporabljamo termin »dobra«, tudi ob negacijah v primeru angleškega izraza »*maladministration*« kot zanikanje dobre uprave. Nasprotje dobre uprave se v praksi dela uprave manifestira na več načinov – kot molk organa, neizvrševanje sprejetih odločb, slaba organizacija dela, pomanjkanje medsebojnega sodelovanja med različnimi postopkovnimi organi, ko se odločitve ne sprejemajo v zakonsko določenih rokih ipd. Težko je točno določiti in definirati vse nepravilnosti, ki se lahko v upravnih postopkih zgodijo, zato je potrebna določena mera fleksibilnosti pri določanju teh nepravilnosti (Ponce, 2005, str. 555).

Bousta (2013, str. 481–488) meni, da ni ene same pravice do dobre uprave in da ta pravica ni niti avtonomna niti temeljna, temveč to velja le za njene posamezne elemente po 41. členu LEUTP. Po Hofmannu in Mihaescu (2013, str. 73–101) gre glede na vsebinski, personalni in institucionalni domet »pravice do dobre uprave« za pluralizem splošnih načel upravnega prava. Dobra uprava ni načelo, ampak obveznost upravnih oblasti v razmerju do strank, ki imajo posamične pravice do njih, kot je v primeru Tillak izrecno določilo sodišče (Tillak C–193/04). Sodišče je še presodilo, da lahko iz splošnega pravnega načela dobre uprave izhajajo subjektivne pravice do nepristranske in poštene obravnave v razumnem roku, pravica do izjave in dostopa do upravnega spisa ter dolžnost organa, da obrazloži svojo odločitev v skladu z 41. členom Listine EU o temeljnih pravicah.

Po Hofmannu lahko dobro upravo razumemo kot okvirni koncept na podlagi vladavine prava in načel postopkovne pravičnosti, ki pritegne skupaj vrsto pravic, pravil in načel, ki usmerjajo upravne postopke s ciljem zagotoviti postopkovne pravičnosti ter delovanje javne uprave v skladu z zakoni. Predvsem pa je pri vsem tem pomembno, da so končne odločitve upravnih postopkov v skladu z namenom zakonodaje (Hofmann & Mihaescu, 2013, str. 84). Za učinkovito uporabo načel dobre uprave v praksi je prvi pogoj obstoj

ustreznega sistema upravnih postopkov, ki ureja postopek upravnega odločanja. Dober sistem upravnih postopkov namreč ščiti pravice državljanov in promovira njihovo participacijo (Rusch, 2013, str. 9). Po Kovačevi (Participacija in informiranje v upravnem postopku – trendi v Sloveniji in Evropski uniji, 2014, str. 874) koncept dobre uprave v nacionalni državi in drugih oblikah oblasti terja od upravnih institucij učinkovito, a hkrati tudi demokratično delovanje v razmerju do strank (državljanov, podjetij, nevladnih organizacij itd.). Resnična vrednost dobre uprave (ali dobrega upravljanja) je predvsem to, da zagotavlja vsakemu posamezniku ali pravni osebi celovito obravnavo njegovega primera v razumnem času, pri čemer morajo imeti možnost biti slišani in izjaviti se v katerem koli uradnem jeziku EU ter imeti omogočen dostop do vseh informacij o njihovem primeru. Upravna odločitev mora biti tudi utemeljena in imeti možnost pritožbe (Kovač, 2012, str. 28).

Koncept dobre uprave je na novo definiral upravne postopke in odnose med upravo ter državljanji oz. gospodarskimi subjekti. V preteklosti je bil glavni izziv uprave spoštovanje zakonitosti oz. da so dejanja uprave v skladu z veljavno zakonodajo, na ta način pa sta zagotovljeni predvidljivost in odgovornost. Danes se mora uprava dodatno še ustrezno odzvati na družbene, kulturne, tehnološke in ekonomske spremembe, ki so se zgodile v zadnjih letih. Sodobne demokratične uprave namreč ne upoštevajo državljanja kot podrejenega javnim organom, temveč kot enakovrednega partnerja, ki lahko prispeva k splošni blaginji. S svojim sodelovanjem lahko namreč aktivno prispeva k bolj demokratični in učinkoviti upravi ter ekonomskemu razvoju. Glede na to pa je treba prilagoditi odnos uprave v smeri transparentnosti, preprostosti in jasnosti delovanja, sodelovanja, odzivnosti ter usmerjenosti k uporabniku. Danes je spremenjen tudi način komunikacije. Zaradi novih tehnologij in hitrejšega načina življenja so pričakovani skoraj takojšnji odziv ter pospešeni procesi. Dobra uprava, ki je usmerjena k uporabniku, mora upoštevati vse te dejavnike in se jim uspešno prilagoditi, da ustreže vsem zahtevam današnjih strank v upravnih postopkih. Doktrina dobre uprave je usmerjena v to, da najbolj zadovolji družbene potrebe, ki so predpostavka za uravnotežen razvoj sodobne družbe. Dobra uprava pristopa k javnemu upravljanju na tak način, da poskuša izgraditi najboljšo prakso in standarde delovanja, v katere bi bila vgrajena temeljna načela (Lozina & Klarić, 2012, str. 23).

Upravni organ naj bi bil s stranko partner in naj bi posloval s stranko, dokler njen interes ne posega v pravice drugih in javno korist po načelu usmerjenosti k uporabnikom javnih storitev. Upravni postopek je v tem pogledu celo prvina dobrega vladanja (angl. *good governance*) kot koncepta strateškega javnega upravljanja vseh akterjev v družbi. Modernizacija tako sledi razvojnemu bistvu upravnega postopka, ki izhaja iz omejitve absolutistične oblasti, zato je treba v primeru dvoma posamezne določbe gledati v korist posameznikov. Tej ideji zakonodajalec sledi npr. v primeru, ko prenaša breme pridobivanja podatkov s strank na upravne organe, stremi k večji učinkovitosti postopka z delno odpravo krajevne pristojnosti, uvaja sodobne načine komunikacije in se preusmerja od izključno arbitrarnega odločanja k servisu ter svetovanju strankam (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 5).

Dober sistem upravnih postopkov omogoča, da postopki niso nepotrebno zapleteni, formalistični in dolgotrajni, ter povečuje transparentnost in odgovornost ter tako prispeva k večji integriteti javne uprave (Rusch, 2013, str. 9). Po Ruschu koncept dobre uprave krepi demokratično upravljanje in politično učinkovitost ter pospešuje gospodarski razvoj. Dobra uprava je servis družbi, kjer se odziva pričakovanjem in zahtevam uravnoveženega pristopa varovanju javnega interesa ob spoštovanju pravic in interesov posameznikov. V tej smeri promovira socialno zaupanje v izvršilno oblast in pospešuje gospodarski razvoj in socialno blaginjo. V nasprotju je slabo delujoča uprava ovira produktivnim vlaganjem in lahko vodi k nezaupanju državljanov v državo. V preteklosti je bil glavni izziv dobre uprave delovanje v skladu z zakonom, danes pa se mora še odzivati na temeljne socialne, kulturne, tehnološke in ekonomske spremembe, ki so se zgodile v zadnjih letih. Predvsem je razlika v spremenjenem odnosu med državo in državljani, ki se ne obravnava več kot manjvreden upravnim organom, temveč je ta pristop postal horizontalen. Zanesljiva, poštena, odprta, odgovorna in učinkovita uprava pomeni predvsem ustrezno izvajanje političnih odločitev in pravnih predpisov. Javni interes se tako izvaja učinkovito, hkrati pa se tudi aktivno spoštujejo pravice in interesi državljanov. To je posledično v korist vladi, državljanom in – bolj na splošno – demokratičnemu upravljanju. Predvidljivost v delovanju javne uprave je pomembna tudi z vidika vlade, saj je lahko prepričana, da njene odločitve izvajajo, državljani pa vedo, kakšne so njihove pravice in dolžnosti ter kaj lahko od javne uprave pričakujejo – od samih odločitev do ustreznega odnosa. Učinkovita in uspešna javna uprava predstavlja temelj za razvoj države in družbene blaginje. Za to je potrebna fleksibilna in odzivna javna uprava, ki deluje transparentno, strokovno, odgovorno in skladno z načeli dobrega upravljanja (Rusch, 2013, str. 6–7).

Različni avtorji različno opredeljujejo dobro upravo. Pri tem tudi navajajo zelo različne elemente oz. načela dobre uprave, iz česar jasno izhaja, da dobra uprava sama po sebi ni en koncept, niti ena sama pravica, kot je sicer naslovljen 41. člen LEUTP – pravica do dobre uprave. Po teoriji in zlasti po raznih normativnih opredelitvah pravice do dobre uprave po 41. členu in povezanem 42. in 47. členu LEUTP gre za skupek procesnih upravičenj strank, vendar ne ozko formalistično, temveč v smislu vrednot dobrega javnega upravljanja (zakonitost, participativnost, odzivnost, odprtost itd.). Dobra uprava pomeni predvsem sklop več procesnih pravic ali obveznosti upravnih organov do strank, predvsem pa uravnoveženo upravo, ki naj deluje tako učinkovito kot tudi demokratično (odprto, odgovorno, spoštovanje posameznika, primeren odnos do strank, bonton).

Menim, da je težko točno enoznačno opredeliti dobro upravo, saj se delovanje upravnih organov v nasprotju z dobro upravo v praksi kaže na več načinov, kot je navedla Poncejeva – kot molk organa, neizvrševanje sprejetih odločb, slaba organizacija dela, pomanjkanje medsebojnega sodelovanja med različnimi postopkovnimi organi, ko se odločitve ne sprejemajo v zakonsko določenih rokih ipd. Iz tega razloga je težko točno določiti in definirati vse nepravilnosti, ki se lahko v upravnih postopkih zgodijo, zato je potrebna določena mera fleksibilnosti pri določanju teh nepravilnosti oz. opredeljevanju posameznih načel oz. pravic dobre uprave.

4.3 RAZLIČNI VIDIKI KONCEPTA DOBRE UPRAVE

Po teoriji in zlasti po raznih normativnih opredelitvah pravice do dobre uprave gre za skupek procesnih upravičenj strank, vendar ne ozko formalistično, temveč v smislu vrednot dobrega javnega upravljanja (zakonitost, participativnost, odzivnost, odprtost itd.). Dobra uprava pomeni predvsem sklop več pravic ali obveznosti upravnih organov do strank, predvsem pa uravnoteženo upravo, ki naj deluje tako učinkovito (v smislu implementacije javnih politik) kot tudi demokratično (odprto, odgovorno, spoštovanje posameznika, primeren odnos do strank, bonton).

Rusch (2013) meni, da implementacija načel dobre uprave zahteva dobro oblikovano platformo, ki sestoji iz štirih komponent. Te so: sistem upravnih postopkov, ki ureja postopek upravnega odločanja, natančno strukturirana organizacija javne uprave in njenih organov na vseh področjih politik in teritorialnih nivojih, profesionalni, kompetentni in neodvisni javni uslužbenci ter sistem učinkovitega sodnega nadzora nad dejanji uprave. Vsak od njih je enako odgovoren za dobro upravno prakso (Rusch, 2013, str. 9).

Dobra uprava tako ni omejena le s pravnim vidikom. Delovanja uprave ne moremo označiti kot »dobro upravo« že, če deluje v skladu z zakonom. Nekdanji nizozemski ombudsman Oosting je dejal, da je dobra uprava širok pojem, ki zajema mnogo zahtev, ki jim mora zadostiti moderna javna uprava. Zajema tako pravni vidik kot tudi ekonomski vidik (predvsem zahteva po učinkovitosti in uspešnosti postopkov) ter tudi etični vidik (Oosting, 2003, str. 27). Po Oostingu koncept dobre uprave zajema več vidikov odnosov in odločanja, ki jih mora upoštevati javna uprava, da zadosti dobri upravi. Predstavljeni so v spodnji preglednici.

Tabela 5: Posamezne zahteve dobre uprave po Oostingu

| Zahteva | Vsebina zahteve |
|---|--|
| Odnos, obnašanje in komunikacija javnih uslužbencev do posameznikov | Odnos: nepristranskost, objektivnost, izogibanje predsodkom. Obnašanje: vljudnost in pripravljenost pomagati, skrbnost, transparentnost ter dostopnost. Komunikacija: uporaba razumljivega jezika, enostavnih obrazcev, posredovanje potrebnih informacij. |
| Vsebina odločanja | Spoštovanje enakosti, brez diskriminacije, spoštovanje načela zaupanja v pravo, konsistentnost in proporcionalnost. |
| Proces odločanja | Obrazložitev odločitve, izvedba ustreznega postopka, odločanje v razumnem času. |

Vir: Oosting (2003, str. 24)

4.3.1 VIDIK ZAKONITOSTI DOBRE UPRAVE

Ključen prvi element dobre uprave je vzpostavljen dober sistem upravnih postopkov, na podlagi katerih upravni organi odločajo o pravicah in obveznostih državljanov. Uprava mora delovati skladno z veljavnimi zakoni, vendar pa sama zakonitost upravnih dejanj ne

zadosti celotnemu kriteriju dobre uprave. Niti ni nujno, da je zakonito ravnanje upravnega organa, ki ga lahko opredelimo skladnega z zahtevami dobre uprave. Ombudsmani tako presojujejo dejanja upravnih organov kot zakonita, vendar so še vedno lahko označena kot neprimerna (angl. *maladministrative*).

V preteklosti je bil glavni izziv uprave delovanje, ki je predvsem skladno z zakonom, danes pa se mora uprava še odzivati na temeljne socialne, kulturne, tehnološke in ekonomske spremembe, ki so se zgodile v zadnjih letih, da lahko v skladu z njimi zadosti vsem zahtevam in državljanom nudi kakovostne storitve. Kljub temu pa je pomemben procesni vidik upravnih postopkov, da se upravni postopki vodijo po z zakonom določenem postopku. Dober sistem upravnih postopkov namreč omogoča, da postopki niso nepotrebno zapleteni, formalistični in dolgotrajni, ter povečuje transparentnost in odgovornost ter tako prispeva k večji integriteti javne uprave (Rusch, 2013, str. 9).

4.3.2 ETIČNI VIDIK DOBRE UPRAVE

Etični standardi so bistvena sestavina kulture storitev, ki jih državljanom nudijo upravni organi oz. njihovi zaposleni. Etični vidik dobre uprave vključuje ne samo etično ravnanje javnih uslužbencev, temveč tudi njihov odnos, obnašanje in ustreznost komunikacije v interakciji z državljanji. V demokratični upravi etika deluje v interesu ljudstva. Predvsem z upoštevanjem glavnih etičnih vrednot, kot so zakonitost, poštenost, nepristranskost, delavnost, spoštovanje ljudi, odgovornost, gospodarnost in strokovnost, se v javni upravi zagotavlja učinkovito in ekonomično delovanje. Temelj vsake organizacije je človek. Tako tudi v javni upravi funkcije lahko izvajajo edino ljudje. Javni uslužbenec je družbi koristen, saj opravlja naloge v javnem interesu, ki so pomembne za celotno družbeno skupnost (Virant, 2004, str. 187).

Zato je predvsem pomembno, da lahko celotna javna uprava deluje v skladu z načeli dobre uprave in da tako delujejo že posamezni javni uslužbenci. Evropski ombudsman je v predgovoru Evropskega kodeksa dobrega ravnanja javnih uslužbencev (Evropski varuh človekovih pravic, 2013, str. 2) dejal, da je izziv za vse institucije vsem zaposlenim, ne glede na njihovo delovno dobo, naziv ali okolje, iz katerega prihajajo, dopovedati, da kultura storitev pomeni več kot samo ravnanje v skladu z zakonom. Taka kultura od vsakega uradnika zahteva določeno raven samorefleksije o tem, kako vsak dan čim bolj dejavno uporabljati načela dobrega upravljanja, ne pa se zgolj izogibati nepravilnostim pri opravljanju javnih nalog.

Tudi v Sloveniji je Virant (2002, str. 10) s prevzemom tveganja za morebitno pavšalizacijo poudaril, da organizacijska kultura še ni prilagojena želenim spremembam v smeri uprave, usmerjene k uporabniku, torej tudi k dobri upravi. Opozarja, da je v upravi še vse preveč prisoten oblastniški odnos in premalo zavest, da je javna uprava v službi državljanov in pravnih oseb.

Delovanje upravnih organov oz. javnih uslužbencev v duhu dobre uprave, predvsem njenega etičnega vidika, usmerjajo razni kodeksi. Popolna in pravilna uporaba kodeksov in

prava na splošno pa je odvisna od obstoja upravne kulture storitev, v kateri javni uslužbenci razumejo in prevzamejo načela dobrega upravljanja.

4.3.3 ORGANIZACIJSKI VIDIK DOBRE UPRAVE

Da bi upravni organi zadostili vsem kriterijem oz. načelom dobre uprave, morajo torej delovati v prvi vrsti zakonito in etično, poleg tega pa še učinkovito in uspešno. Za to so potrebni ustrezni organizacijski ukrepi, da lahko upravni organi delujejo v skladu s temi načeli. Da lahko javna uprava deluje skladno z načeli dobre uprave, mora zadostiti naslednjim zahtevam in potrebam glede učinkovite organizacijske infrastrukture (Žurga, 2006, str. 12):

- zadostno število javnih uslužbencev glede na količino in zahtevnost javnih nalog organa, da lahko delo opravljajo kvalitetno;
- razvoj in uporaba primerjalnih vrednosti in opredelitev standardov, ki se uporabijo za primerjavo;
- kvalitetna povratna informacija o delu posameznih javnih uslužbencev tako znotraj organizacije kot od zunanjih nadzornih teles (npr. sodišča, varuha človekovih pravic, računskega sodišča) in da so te informacije spoštovane ter da dobijo ustrezno nadaljevanje, tudi z načini za preprečitev ponavljanja istih problemov;
- vzpostavitev internih kontrol in uravnavanj za preprečevanje zlorabe oblasti javnih uradnikov za osebne namene in uveljavljanje njihove integritete.

Tudi Rusch (2013, str. 9) meni, da je potrebna natančno strukturirana organizacija javne uprave in njenih organov na vseh področjih politik in teritorialnih nivojih, pri tem pa je pomembno tudi, da ima uprava zaposlene profesionalne, kompetentne in neodvisne javne uslužbenke.

Menim, da je izraz dobra uprava zelo kompleksen in zajema veliko vidikov (zakonitost, etičnost, organizacija). Tudi mnenja avtorjev glede opredelitve pojma dobre uprave so si različna. Po mojem mnenju pojem dobre uprave zajema v prvi vrsti vidik zakonitosti, po katerem mora uprava delovati skladno z veljavnimi zakoni, tako materialnimi kot procesnimi. Pomembno je, da pri vodenju upravnih postopkov ne prihaja do napak, ki bi bile v škodo strankam ali javnemu interesu. V konceptu dobre uprave so tudi elementi etičnosti, pri čemer izpostavljam, da etični vidik dobre uprave vključuje ne samo etično ravnanje javnih uslužbencev, temveč tudi njihov odnos, obnašanje in ustreznost komunikacije v interakciji z državljani.

Da pa lahko javna uprava deluje v skladu z načeli dobre uprave, je treba predvsem najprej zagotoviti ustrezno organizacijo dela (predvsem z zadostnimi in kakovostnimi kadrovskimi viri), da lahko javni uslužbenci uspešno in učinkovito opravljajo svoje naloge. To, ali bo upravni organ deloval v skladu z načeli dobre uprave, je odvisno v prvi vrsti od ravnanj posameznih javnih uslužbencev in njihovih predpostavljanih, ki morajo nadzorovati njihovo delo.

Tako bi morali najprej predvsem javni uslužbenci ponotranjiti delovanje v skladu z načeli dobre uprave, in to tako v smislu delovanja v skladu z zakoni kot tudi v smislu etičnega, korektnega delovanja v razmerju do državljanov. Širše gledano se morajo minimalizirati možnosti raznih nepravilnosti (angl. *maladministration*) pri delu upravnih organov.

5 UMESTITEV INSTITUCIJE OMBUDSMANA V OKVIR UPRAVNEGA PRAVA IN NADZORA NAD DELOVANJEM UPRAVE

Med neformalnimi mehanizmi varovanja in promocije pravic državljanov je najpomembnejša institucija, za katero se je po skandinavskem izvoru in vzoru uveljavilo skupno poimenovanje ombudsman. Ombudsman je neformalna oblika varstva pravic posameznikov v razmerju do nosilcev oblasti, ki jo danes v različnih oblikah poznajo praktično že vse ureditve sodobnih držav (Trpin v: Šturm, in drugi, 2002, str. 1078). Danes je ombudsman takoj za pritožbo najbolj uporabljen alternativni način reševanja upravnih sporov (Dragos & Neamtu, 2014, str. 10).

Ker obstaja več tipov ombudsmanov, ne obstaja splošno sprejeta definicija ombudsmana, ki bi natančno opredelila, kdo točno je ombudsman in kaj so njegove naloge. Najbolj se je splošni opredelitvi definicije približal Komite za ombudsmane mednarodnega združenja odvetnikov (angl. *International Bar Association*), ki opisuje ombudsman kot urad, ki ima podlago za svoje delo v ustavi ali zakonu, vodi ga neodvisen visoki javni funkcionar, odgovoren zakonodajalcu ali parlamentu, in ima vsa pooblastila za vodenje preiskav proti vladnim službam, funkcionarjem in uradnikom, ki jih lahko začne na lastno pobudo ali pobudo pritožnika. Na podlagi preiskave lahko daje organom predloge in sprejema razna poročila (Rovšek, 2002, str. 116–117).

Za nadzorovanje institucij državne oblasti je ombudsman izredno učinkovit organ, saj s svojim delovanjem učinkovito dopolnjuje druge mehanizme varstva zakonitosti in pravic posameznikov..

5.1 ZGODOVINSKI RAZVOJ INSTITUCIJE OMBUDSMANA

Začetki institucije ombudsmana segajo v leto 1809, ko je Švedska kot prva dobila t. i. »predstavnika za pravičnost«. V druge države se je institucija začela širiti šele v 20. stoletju, najprej v skandinavske države. Finska je institucijo ombudsmana dobila leta 1919, Danska leta 1955 in Norveška leta 1962 (Rovšek, 2002, str. 129).

»Beseda ombudsman je švedskega izvora in pomeni zastopnika ali pooblaščenca. Prvega takšnega pooblaščenca je namreč imenoval švedski kralj Karl XII. leta 1713. Med svojo odsotnostjo se je namreč bal, da bodo v tem času dvorni uradniki, sodniki, davčni izterjevalci in ostali, ki so v njegovem imenu izvajali oblast, zlorabili svoj položaj ali se osebno okoriščali, zato je v pismu svoji vladi predlagal ustanovitev posebnega zastopnika oz. ombudsmana, ki bi v njegovem imenu v času njegove odsotnosti opravljal nadzor nad njihovim delom. Začasni ombudsman je kasneje postal stalni kraljevi pooblaščenec, vendar pa še ni bil ombudsman v današnjem pomenu. Ustanovitev prvega pravega parlamentarnega ombudsmana pa pomeni šele ustavna pravica švedskega parlamenta, da imenuje svojega ombudsmana, ki si jo je izboril po sporu s kraljem z ustavo iz leta 1809. Kot leto ustanovitve se šteje leto 1810, ko je bil imenovan in je začel z delom prvi švedski

parlamentarni ombudsman. Omenjenemu prvemu obdobju razvoja ombudsmanov je sledilo drugo obdobje po 2. svetovni vojni, ko so se ombudsmani ustanavljali v razvitih liberalnih demokracijah, predvsem v Evropi, Kanadi, Avstraliji in na Novi Zelandiji. Začelo se je z oblikovanjem prvega danskega ombudsmana leta 1954. Danski model ombudsmana, ki se je od švedskega in finskega razlikoval v tem, da je izključeval nadzor nad sodniki, je bil vzorčni model za večino kasnejših zahodnoevropskih ombudsmanov. Prvi ombudsman izven skandinavskih dežel je bil ustanovljen leta 1962 na Novi Zelandiji. Tretje obdobje se je začelo konec 80. let. Zanj je značilno predvsem množično ustanavljanje ombudsmanov v državah v prehodu oz. t. i. novih demokracijah. Za te ombudsmane je značilno, da dajejo večji poudarek varstvu človekovih pravic in uresničevanju mednarodnih konvencij s tega področja. Nekateri ombudsmani, zlasti v Afriki in Južni Ameriki, so med svoje naloge dodali še boj proti korupciji« (Rovšek, 2002, str. 129).

Ombudsmani so se po svetu razvili iz dveh tipov ombudsmanov – nordijskega in danskega. Za klasični nordijski tip ombudsmana (švedski in finski) je značilno, da ima večja formalna pooblastila za nadzor posameznih delov javne uprave in tudi sodstva, saj ima pri tem možnost neposrednega disciplinskega kaznovanja odgovornih državnih uradnikov. Pri tem je poudarek bolj na pravilnem ravnanju javnih uslužbencev kot na pravilnosti njihovih odločitev. Kljub temu švedski in finski ombudsman v praksi bolj kot da bi uporabljala vsa svoja formalna pooblastila dajeta priporočila in izražata kritiko. Vendar pa je bil vzor za večino kasneje ustanovljenih ombudsmanov danski model, ki nima tako širokih formalnih pooblastil, saj nima nadzora nad sodstvom, niti ne more disciplinirati javnih uslužbencev. Danski tip ima bolj avtonomno vlogo glede razvoja načel dobre uprave kot nordijski (Gotze, 2010, str. 34–35). »Vsaka država seveda ombudsmana prilagaja posebnostim lastnega ustavnega sistema in pravne tradicije ter tudi potrebam prakse« (Rovšek, 2002, str. 130).

Ustanavljanju ombudsmanov po svetu je botrovalo predvsem dejstvo, da pravni postopki in sodni nadzor ne morejo v celoti zagotoviti učinkovitega varstva pravic državljanov, predvsem zaradi dejstva, da so bolj ali manj omejeni na veljavna pravna razmerja, ki pa ne morejo zajeti vseh možnih situacij (Turk, Lampe, Bošnjak & Teršek, 2004, str. 110).

Hiter razvoj institucije ombudsmana, ki je lahko uspešna le v demokratičnih parlamentarnih sistemih, dokazuje fleksibilnost in prilagodljivost osnovne skandinavske ideje. V vsaki državi se ombudsman razvija ob upoštevanju posebnosti ustavnega in demokratičnega sistema, zato jih je težko razvrstiti v posamezne skupine, saj ima skoraj vsak ombudsman svoje posebnosti v načinu delovanja (Rovšek, 1998, str. 64).

5.2 PRISTOJNOSTI OMBUDSMANOV

Ombudsmani so v posamezni državi ustanovljeni z določenim namenom, ki se razlikujejo od države do države. Posledično se tudi razlikujejo njihove pristojnosti, naloge in moči (Leeuw, 2011, str. 349). Pristojnosti ombudsmanov po celem svetu običajno temeljijo na zakonih, ki določajo postopke za obravnavanje pritožb v ombudsmanovi instituciji.

Dejavnosti ombudsmanov se ne omejujejo le na neposredne kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, saj bi s tako ozkim tolmačenjem zgrešili namen institucije ombudsmana, katerega obseg delovanja je treba razumeti široko. V tistih primerjalnih ureditvah, kjer je institucija ombudsmana najbolj razvita, sega njegovo varstvo tudi do kršitev same morale in običajev, npr. tudi neprimerno in nedostojno vedenje izvajalcev javnih pooblastil. Ombudsmeni na podlagi prejetih pobud ali po lastni pobudi presojujejo zakonitost delovanja javne uprave in nepravilnosti delovanja javne uprave ter javnih uslužbencev. Po Remacu in Langbroeku (2014, str. 154) ga lahko tako označimo kot dodatno pravno varstvo nasproti delovanju upravnih organov. Delokrog varuha sega od kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin do skrbi za razvoj in dvig splošne pravne (in upravne) kulture v družbi s poudarkom na razmerju med posamezniki in izvajalci javne oblasti. Ne izvaja le nadzora nad zakonitostjo ravnanj državnih organov in drugih izvajalcev javnih pooblastil, temveč tudi ocenjuje smotrnost njihovega delovanja, ustreznost odnosa teh organov do strank, način uporabe diskrecijske pravice itd. Na tej podlagi lahko ugotovimo, da je lahko podlaga delovanja ombudsmana vsakršna nepravilnost pri delu upravnega organa, pri čemer pa niti ni nujno, da gre za kršitev zakona (Lampe, Turk, Bošnjak & Teršek, 2004, str. 127–128).

Postopek za delo ombudsmana običajno ni točno predpisan, kar mu daje širok manevrski prostor pri iskanju poti, po katerih pride do končne odločitve. Kljub temu pa postopek temelji na zakonu. Nanj se lahko obrne vsakdo, ki je prizadet z aktom državnega ali paradržavnega organa. Na podlagi informacij, ki jih dobi iz medijev, ima ombudsman možnost ukrepati tudi na lastno pobudo. Naloga ombudsmanov je predvsem voditi preiskavo in slišati obe vključeni strani – pobudnika in pristojen organ. Preiskava se običajno konča s poročilom, enakovredna pa sta tudi pismo pobudniku in organu, v katerem ombudsman sporoča svojo odločitev. Pobuda se lahko obravnava tudi na bolj neformalne načine, ki nudijo hitro in učinkovito razrešitev, predvsem v bolj preprostih primerih. Izbira metode je odvisna od okoliščin vsakega posameznega primera. Pri tem je pomembna doslednost pri sprejemanju odločitev ombudsmana na podlagi sklicevanja na načela dobre uprave, saj zagotavlja smernice za javne organe, državljanji pa tako vedo, kaj lahko pričakujejo. Obstoj načel dobre uprave pomeni, da ni potrebe, da se dejanja javne uprave presojujejo izključno na podlagi katerega koli zakona ali akta (Brenninkmeijer, 2014, str. 1). Ombudsman tako lahko ocenjuje tudi smotrnost, odnos do stranke in še posebej uporabo diskrecijske pravice državnega organa, saj njegovi ukrepi niso vezani samo na ugotavljanje zakonitosti odločitev državnih organov. Učinkovito lahko ukrepa v primerih manjših kršitev in neučinkovitega ali malomarnega delovanja državnih organov, kar je najpogostejši vzrok za nezadovoljstvo državljanov z delom državnih organov.

Poleg obravnavanja pritožb delujejo ombudsmeni tudi proaktivno, da bi izboljšali kakovost javne uprave in javnih storitev. Spodbujajo namreč dobro upravljanje in spoštovanje pravic državljanov, predlagajo primerne rešitve za sistemske rešitve, širijo dobro prakso in spodbujajo kulturo usmerjenosti k uporabnikom javnih storitev. Ombudsmane lahko tako opredelimo tudi kot »varuhe kvalitete« delovanja upravnih organov. Predvsem s tega vidika namreč uporabljajo, včasih tudi razvijajo, standarde, po katerih naj bi delovali javni

organi in javni uslužbenci, s čimer prispevajo k razvoju delovanja posameznih organizacij. Ombudsmani tako predvsem jasno pokažejo, kaj se dogaja prav in kaj narobe v javni upravi in kako lahko javna uprava glede na te standarde izboljša svoje delovanje. Kljub temu, da ne morejo dajati zavezujočih sodb, lahko javnost in upravne organe obveščajo o svojih ocenah zakonitosti ravnanja in tudi etičnega obnašanja upravnih organov (Remac & Langbroek, 2014, str. 154–155). Organe oblasti spodbujajo, da pritožbe obravnavajo kot priložnost za učinkovito komunikacijo s pritožnikom in tako popravijo pomanjkljivosti v svojih storitvah. Da bi ombudsmani lahko izpolnili svojo vlogo oz. poslanstvo, morajo biti vidni javnosti, ki pa mora imeti zaupanje v njegovo neodvisnost in njegove metode. Ker njegove odločitve in priporočila niso pravno izvršljiva, je še posebej pomembno, da upravni organi spoštujejo njegove odločitve. Ključnega pomena za ombudsmanovo avtoriteto pred ostalimi organi so predvsem v prvi vrsti kakovostno opravljeno delo institucije ombudsmana, politična podpora in ozaveščanje javnosti o delu institucije (The National Ombudsman of Netherlands, 2008, str. 6). Učinkovitost institucij ombudsmana je tako odvisna predvsem od pravnih, političnih, finančnih in družbenih dejavnikov, od katerih mnogi sodijo v pristojnosti izvršilne in zakonodajne veje oblasti (Reif, 2000, str. 42).

Ombudsmani zavzemajo določeno mesto med notranjim, instančnim reševanjem sporov v upravi in zunanjim, ki ga ponujajo sodišča. Tako pogosto zavzamejo mediatorja med pritožniki in upravo, lahko pa tudi naredijo oceno pritožbe in vedenja uprave v posameznem primeru. Njihova ocena temelji predvsem na načelih, razvitih s strani sodišča, ki jim pomagajo narediti oceno upravnega vedenja v konfliktih z državljani (Drewry v: Remac & Langbroek, 2014, str. 156).

Čeprav imajo nekateri ombudsmani pooblastila za sodelovanje v formalnih konfliktih z upravo ali posameznimi funkcionarji, da lahko začnejo pregon ali sodne postopke (kot npr. v Švedski), številni ombudsmani nimajo takih pooblastil. V primeru neuspešnih prizadevanj za posredovanje med pritožnikom in upravo lahko le poročajo rezultate svojih ocen predstavniškim telesom in objavijo poročila, ki vsebujejo ocene glede pravnih predpisov, implicitno ali eksplicitno obravnavana. To je eden od razlogov, zakaj morajo ombudsmani izražati svoja stališča na zelo prepričljiv način. Razvoj celovitih standardov in njihova uporaba v ocenah upravnega ravnanja sta priporočljiva za vsakega ombudsmana. Istočasno njihovi standardi ne bi smeli biti razviti le formalno, saj jih je treba uporabiti kot pomoč, da se upravnim organom pokaže, kakšno vedenje se od njih zahteva oz. pričakuje na podlagi teh norm. Takšna normativna funkcija ombudsmanov bi tu lahko bila v nasprotju z veljavnimi zakoni in s pravnimi standardi, ki so jih razvila ali uporabila sodišča v svojih sodnih postopkih. Problem je v tem, da se v upravnem pravu uporabljajo tako s strani sodišč uporabljeni in razviti standardi ter tudi tisti, uporabljeni s strani ombudsmanov. Zaradi pravne varnosti je predvsem pomembno, da se pravne norme in norme dobrega upravljanja ne razhajajo preveč, saj bi to le še bolj zapletlo delo uprave in razmerja med državljani ter upravo (Remac & Langbroek, 2014, str. 157). Potrebna je hierarhija splošno skladnih norm, ne dve različni ali celo konfliktni hierarhiji. Pri tem je pomembno, da je cilj tako zakonskih norm kot norm dobre uprave predvsem poštena

obravnavata in korekten odnos do državljanov s strani upravnih organov (Reif, 1999, str. 622).

Ugotovila sem, da vsi avtorji ugotavljajo, da odločitve ombudsmanov v večini primerov temeljijo na načelih pravičnosti in dobre uprave, ne pa na zakonih. Zakonitosti odločitev v formalnem smislu namreč ne ocenjujejo ali presojujejo, saj so za to v prvi vrsti pristojna sodišča. Zaradi pravne varnosti pa je predvsem pomembno, da se pravne norme in ombudsmanove norme dobrega upravljanja ne razhajajo preveč. Vendar ombudsmani večinoma nimajo zapisanih oz. točno določenih načel dobre uprave, saj je treba vsako posamezno pobudo oz. ravnanje upravnega organa presojati individualno, ali je organ v obravnavanem primeru ravnal skladno z načeli dobre uprave ali ne.

5.3 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE

Pri oblikovanju slovenskega ombudsmana, poimenovanega Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, so bile upoštevane izkušnje različnih ombudsmanskih sistemov. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije ima veliko značilnosti klasičnega skandinavskega modela, nekaj elementov britanskega parlamentarnega, daje pa tudi poudarek varstvu človekovih pravic ter ima možnost vložiti ustavno pritožbo, kar je ena od značilnosti ombudsmanov v državah v prehodu. Najpomembnejše pa je, da je Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP) dovolj širok, da mu daje možnost za prilagajanje dejanskim razmeram in potrebam, ki jih prinaša praksa, predvsem pa težave posameznikov, ki se nanj obračajo (Rovšek, 1998, str. 64).

Ustanovitev Varuha človekovih pravic Republike Slovenije spada v tretje obdobje ustanavljanja ombudsmanov. Predhodna institucija današnjega Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je bila namreč leta 1988 ustanovljen Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki je v letih od 1988 do 1994 je opravljal naloge prvega ombudsmana v Sloveniji. Tako je Svet postavil temelje za današnje delovanje Varuha človekovih pravic Republike Slovenije. Decembra leta 1993 je Državni zbor sprejel Zakon o varuhu človekovih pravic. Predlagatelj zakona ni bila vlada, temveč posamezni poslanec – takratni predsednik Komisije za človekove pravice, dr. Lev Kreft. 29. septembra 1994 je na predlog predsednika republike Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev kot prvega varuha človekovih pravic izvolil Ivana Bizjaka. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je uradno začel delovati 1. januarja 1995. S tem dnem je prenehal delovati Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, prenehal pa je tudi veljati zakon o Svetu za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Varuh je skladno z zakonom prevzel od Sveta arhiv in zadeve, ki jih je do tedaj obravnaval. Tako je nadaljeval delo na podlagi tradicije in izkušenj iz dela Sveta (Rovšek, 2008, str. 22).

»Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je samostojen in od drugih državnih institucij neodvisen organ, ki deluje kot dodatno, neformalno sredstvo zunaj sodnega varstva pravic posameznikov nasproti oblasti. Tako dopolnjuje in nadgrajuje pravno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Poglavitna, z zakonom določena pristojnost Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je, da bdi nad tem, ali državni

organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil v Republiki Sloveniji pri svojem delu spoštujejo človekove pravice in temeljne svoboščine posameznikov ter skupin. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je nadzorni organ, ki opravlja formalen nadzor nad delovanjem javne uprave, ima pa tudi elemente neformalnega nadzora, saj nima oblastnih pooblastil za ukrepanje v primeru ugotovljenih nepravilnosti« (Virant, 2009, str. 270).

5.3.1 PRAVNE PODLAGE ZA DELOVANJE VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je ustavna kategorija. Podlago za ustanovitev institucije Varuha človekovih pravic Republike Slovenije namreč predstavlja že 159. člen URS, ki določa, da se za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil z zakonom določi varuh pravic državljanov. V URS je tudi določeno, da se lahko z zakonom določijo posebni varuhi človekovih pravic za posamezna področja.

Ker pa URS opredeljuje Varuha človekovih pravic Republike Slovenije le na splošno, je bil leta 1994 na podlagi ustave sprejet še ZVarCP. Ta ureja organizacijo organa, način njegovega dela, celoten postopek pri varuhu in določeneje opredeljuje področje njegovega varstva. Po tem zakonu lahko varuh obravnava tudi širša vprašanja, pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravno varstvo državljanov v Republiki Sloveniji (Kocjančič, Ribičič, Grad & Kaučič, 2006, str. 131).

Poglavitna, z zakonom določena pristojnost Varuha človekovih pravic Republike Slovenije je, da bdi nad tem, ali državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil v Republiki Sloveniji pri svojem delu spoštujejo človekove pravice in temeljne svoboščine posameznikov ter skupin. Predmet varstva varuha človekovih pravic tako zajema dejansko vsa razmerja v javni sferi, predvsem pa med posamezniki in državo. Pri tem pa varuh ne odloča o teh razmerjih, ampak ima predvsem pravico, da najvišje državne organe in javnost opozarja na morebitne kršitve človekovih pravic (Kocjančič, Ribičič, Grad & Kaučič, 2006, str. 131).

Pravni in vsebinski temelj delovanja Varuha človekovih pravic Republike Slovenije opredeljuje 3. člen Zakona o varuhu človekovih pravic, ki določa, da se varuh pri svojem delu ravna po določilih ustave in mednarodnih pravnih aktov o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Predlagatelj je pri podlagah za varuhovo delo namenoma izpustil zakone, saj so ti lahko v nasprotju z mednarodnimi dokumenti o človekovih pravicah. Drugi, neformalni temelj za varuhove opredelitve pa so načela pravičnosti in dobrega upravljanja, ki jih varuh lahko uporabi pri argumentiranju svojih predlogov. »Načelo pravičnosti predpostavlja enako obravnavo pravnih subjektov v splošnih pravnih aktih in enako uporabo teh aktov, načelo dobrega upravljanja pa lahko varuh uporabi predvsem v primerih, kadar organi ravnajo nekorektno ali neupravičeno otežijo uveljavljanje pravic posameznika, ne da bi bilo to ravnanje nujno v nasprotju s predpisi« (Grad, Kaučič, Ribičič & Kristan, 1996, str. 331). To daje varuhu podlago za predlaganje izjemnih rešitev v

posameznih, utemeljenih primerih, ki jih predpisi ne predvidevajo (Rovšek, 2002, str. 143).

»Varuh človekovih pravic Republike Slovenije deluje predvsem tako, da neformalno, predvsem s svojo moralno in strokovno verodostojnostjo, vpliva na državne in druge organe, da čim bolj smotrno in učinkovito varujejo in spoštujejo človekove pravice« (Kocjančič, Ribičič, Grad & Kaučič, 2006, str. 131).

Danes se vse bolj kot varstvu človekovih pravic varuh posveča predvsem razvijanju standardov dobrega upravljanja in uveljavljanju novih pravic (Rovšek, 2002, str. 135). »Tako na prvi pogled rešuje varuh manj pomembne zadeve, ki ne zaslužijo sodnega varstva, so pa kljub temu pomembne za posameznika. S tem deluje tudi preventivno, saj s tem, ko reši posamezen primer, vpliva na bodoče ravnanje državnih organov v podobnih primerih. S svojim posredovanjem skuša doseči, da tisti, ki je odgovoren za napako, to tudi prizna in jo odpravi sam brez formalnih sredstev prisile« (Rovšek, 2002, str. 128).

Varuh je postopek dolžan voditi nepristransko in mora zato v vsaki zadevi pridobiti stališča vseh prizadetih strani (4. člen ZVarCP). Tako ima varuh možnost samostojne in neodvisne preiskave vsakega primera pri vseh državnih organih, organih lokalne samouprave in nosilcih javnih pooblastil, nima pa pristojnosti do zasebnega sektorja.

Varuh vsaj praviloma ne obravnava zadev, o katerih tečejo sodni ali drugi pravni postopki, izjema so le primeri neupravičenega zavlačevanja postopka ali očitne zlorabe oblasti (24. člen ZVarCP).

Organi morajo Varuhu človekovih pravic RS omogočiti izvedbo preiskave in mu na njegovo zahtevo tudi zagotoviti vse podatke in informacije iz njihove pristojnosti ne glede na stopnjo zaupnosti podatkov in informacij (6. člen ZVarCP).

Po končani preiskavi lahko obravnavanim organom posreduje svoje predloge, mnenja, kritike ali priporočila, ki so jih ti organi dolžni obravnavati in nanje odgovoriti v določenem roku (7. člen ZVarCP). Varuh ne more odpraviti kršitve oz. nepravilnosti namesto pristojnega organa niti ne more spreminjati odločb navedenih organov ali namesto njih odločati.

»Varuh človekovih pravic Republike Slovenije ni državni organ, ki bi lahko odločal in ukazoval. Če bi to lahko počel, bi se hitro postavilo vprašanje, kdo naj nadzira varuha in kakšno sodno varstvo naj bo zagotovljeno tistemu, ki bo potencialno prizadet s strani njegovih odločitev. Zato moč varuha temelji predvsem na prepričljivosti argumentov, s katerimi utemeljuje svoje predloge ostalim organom. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije tudi ni redni pritožbeni organ niti teh ne nadomešča, temveč jih dopolnjuje. Nastopi vedno subsidiarno, saj ukrepa le, kadar redne pritožbene poti ni ali pa le ta ni dovolj učinkovita« (Rovšek, 2002, str. 141).

»Varuh lahko posreduje državnemu zboru in vladi pobude za spremembe zakonov in drugih pravnih aktov iz njune pristojnosti. Vsem državnim organom, zavodom in

organizacijam, ki izvajajo javna pooblastila, lahko daje predloge za izboljšanje njihovega poslovanja in ravnanja s strankami« (45. člen ZVarCP). »Vsakemu organu, tudi sodiščem, pa lahko posreduje svoje mnenje z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka, ki je v teku pred temi organi« (25. člen ZVarCP). Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je po zakonu dolžan, da o svojih ugotovitvah in delu, ugotovitvah o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter o pravni varnosti državljanov v Republiki Sloveniji poroča Državnemu zboru z rednimi ali posebnimi poročili (43. člen ZVarCP). V letnih poročilih opozarja tudi na sistemske pomanjkljivosti v predpisih in delu državnih organov. Ob obravnavi rednega letnega poročila, ki se tudi javno objavi, lahko varuh na seji državnega zbora osebno predstavi povzetek poročila in svoje ugotovitve (44. člen ZVarCP). »Varuh poroča državnemu zboru z rednimi ali posebnimi poročili o svojem delu, ugotovitvah o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravni varnosti državljanov v Republiki Sloveniji« (43. člen ZVarCP).

Poročila varuha zaznamujejo določeni poudarki, izbrani na podlagi prispelih in obravnavanih pobud. Tako je Letno poročilo dejansko prikaz aktualnega delovanja, iz katerega je mogoče razbrati najbolj pereče težave oz. kršitve človekovih pravic. Letno poročilo zagotavlja tudi transparentnost delovanja institucije Varuha človekovih pravic Republike Slovenije, saj vsebuje splošne ugotovitve o stopnji spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravni varnosti državljanov v Republiki Sloveniji, opis bistvene problematike obravnavanega leta, statistični pregled prejetih, obravnavanih in zaključenih vlog, opis posameznih bistvenih primerov oz. nepravilnosti in značilnosti poslovanja ter delovanja institucije.

Glede na zakonske podlage za delovanje Varuha človekovih pravic Republike Slovenije menim, da je bil Varuh ustanovljen predvsem z namenom varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do upravnih organov, kot določa 1. člen ZVarCP. Kot dodatno možnost pa zakon v 3. členu opredeljuje še možnost sklicevanja na načela pravičnosti in dobrega upravljanja, ki jih lahko uporabi v primerih, ko organi ravna neekorektno ali neupravičeno otežijo uveljavljanje pravic posameznika, ne da bi bilo to ravnanje nujno v nasprotju s predpisi, kar daje varuhu podlago za predlaganje izjemnih rešitev v posameznih utemeljenih primerih, ki jih predpisi ne predvidevajo. Poleg tega ZVarCP v 45. členu še določa, da lahko državnim organom daje predloge za izboljšanje njihovega poslovanja in ravnanja s strankami (45. člen ZVarCP). Torej ima tudi Varuh človekovih pravic Republike Slovenije zakonsko osnovo, na podlagi katere lahko daje organom predloge kako izboljšati odnose s strankami, kar je pomemben vidik načel dobre uprave.

5.3.2 POSTOPEK OBRAVNAVANJA POBUDE

Postopek pri Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije podrobno ureja ZVarCP v 4. poglavju. »Postopek pri varuhu je zaupen in neformalen, kar pomeni, da ne zahteva posebnega strokovnega znanja ali odvetniške pomoči in je za stranke brezplačen. Varuh je

dolžan postopek voditi nepristransko in pri tem pridobiti stališča vseh vpletenih« (9. člen ZVarCP).

»Na Varuha človekovih pravic Republike Slovenije lahko naslovi pobudo za začetek postopka vsakdo, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršene človekove pravice ali temeljne svoboščine. Varuh pa lahko začne postopek tudi na lastno pobudo. Če v posamični zadevi začne varuh postopek na lastno pobudo ali jo vloži v imenu prizadetega posameznika kdo drug, je potrebno za začetek postopka soglasje prizadetega« (26. člen ZVarCP). »Ko varuh prejme pobudo za začetek postopka, opravi potrebne poizvedbe. Na tej podlagi ima polno diskrecijo pri odločanju, katere zadeve bo vzel v obravnavo in katere ne. Tako lahko v primeru, da so dejansko stanje in stališča prizadetih strani razvidna iz k pobudi priložene dokumentacije, o pobudi odloči po skrajšanem postopku ali pa začne preiskavo. Varuh ne začne postopka, če je od dejanja ali zadnje odločitve organa preteklo več kot eno leto, razen če oceni, da je pobudnik zamudil rok iz objektivnih razlogov ali da gre za tako pomembno zadevo, ki opravičuje njegovo ukrepanje ne glede na časovno oddaljenost« (32. člen ZVarCP).

»Ko se varuh odloči za začetek preiskave, pošlje sklep o preiskavi pobudniku in organu oz. organom, na katere se nanaša pobuda za začetek postopka, ter zahteva potrebna pojasnila in dodatne informacije v določenem roku, daljšem od 8 dni. Če organ ne pošlje pojasnil oz. informacij v zahtevanem roku, mora varuhu brez odlašanja sporočiti razloge, zaradi katerih ni ugodil njegovi zahtevi. O zamudi roka iz prejšnjega odstavka lahko varuh obvesti neposredno nadrejeni organ. Odklonitev ali nespoštovanje zahteve varuha se šteje za oviranje dela varuha, o čemer lahko poroča s posebnim poročilom pristojnemu delovnemu telesu državnega zbora, državnemu zboru ali obvesti javnost« (33. člen ZVarCP). Vsi državni organi so namreč dolžni pomagati varuhu pri izvedbi preiskave in mu nuditi na njegovo zahtevo ustrezno pomoč (34. člen ZVarCP). Glede na Letna poročila varuha so se organi večinoma ustrezno odzivali in tudi pravočasno posredovali zahtevane informacije ter pojasnila. »Vsi funkcionarji in uslužbenci državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil se namreč morajo odzvati varuhu na vabilo za sodelovanje v preiskavi ter zaradi dajanja pojasnil. Varuh lahko vabi vsakogar kot pričó ali izvedenca na razgovor v zadevi, ki jo obravnava, vabljeni pa se je dolžan vabilu odzvati« (36. člen ZVarCP).

»Varuh ima v zvezi s svojim delom pravico vpogleda v podatke in dokumente iz pristojnosti državnih organov, pri čemer varuha, njegove namestnike in službe obvezujejo Predpisi o varovanju tajnosti podatkov« (35. člen ZVarCP).

»Po opravljeni preiskavi varuh izdela osnutek poročila o svojih ugotovitvah in ga posreduje prizadetim strankam, ki lahko v roku, ki ga določi varuh, posredujejo svoje pripombe ali predloge za dopolnitev ugotovitev v poročilu. V nujnih primerih ali če varuh oceni, da so dejstva nesporna, lahko sprejme ugotovitve in predloge brez predhodnega preverjanja pri prizadetih strankah« (38. člen ZVarCP). »V končnem poročilu nato varuh navede svojo oceno dejstev in okoliščin posameznega primera in ugotovi, ali je šlo v

obravnavanem primeru za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin ter na kakšen način so bile kršene oz. ali je šlo za drugo nepravilnost. Hkrati organom predlaga način, kako naj se ugotovljena nepravilnost odpravi. Pri tem lahko organom predlaga, da organ ponovno izvede določen postopek v skladu z zakonom, povrnitev škode, drug način odprave nepravilnosti, ki je bila povzročena posamezniku, ali uvedbo disciplinskega postopka zoper uslužbenca organov, ki so zakrivali ugotovljeno nepravilnost« (39. člen ZVarCP).

»Organi so nato dolžni najkasneje v roku 30 dni varuha obvestiti o ukrepih na podlagi njegovih predlogov, mnenj, kritik ali priporočil. Če organ ne predloži poročila o upoštevanju predlogov varuha ali njegove predloge upošteva le delno, lahko varuh o tem obvesti neposredno nadrejeni organ ali pristojno ministrstvo, poroča s posebnim poročilom državnemu zboru ali zadevo javno objavi. Če se organ tudi po ponovni zahtevi varuha po poročilu oz. obvestilu o ukrepih na njegove predloge ali priporočila ni ustrezno odzval, lahko varuh na stroške organa objavi svoje poročilo in svoj predlog v javnih glasilih« (40. člen ZVarCP).

5.4 NIZOZEMSKI OMBUDSMAN

Za primerjalno analizo z Varuhom človekovih pravic Republike Slovenije sem izbrala nizozemskega ombudsmana, saj je iz pregledane literature razvidno, da nizozemski ombudsman tradicionalno daje v svoji delovni praksi velik poudarek načelu dobre uprave oz. korektnosti (angl. *propriety*). Na temo ombudsmana in dobre uprave je na Nizozemskem napisanih tudi veliko akademskih člankov. Poleg tega tako Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, kot nizozemski ombudsman delujeta kot dodatno, neformalno sredstvo zunaj sodnega varstva pravic posameznikov nasproti oblasti.

Ombudsman (*Nationale Ombudsman*) ima v pravnem sistemu Nizozemske stabilno mesto kot eden zunanjih pritožbenih mehanizmov. Zgodovina nizozemskega ombudsmana sega že v leto 1801, ko so na Nizozemskem ustanovili t. i. nacionalni sindikat, katerega glavna naloga je bila nadzor nad upravo – podobno današnji nalogi ombudsmana. Že leta 1805 so ta sindikat ukinili, nato pa se je v 60. letih 20. stoletja v akademskih krogih ponovno pojavila ideja o ustanovitvi ombudsmana, in sicer po danskem modelu ombudsmanov, ki nima tako širokih formalnih pooblastil, saj nima nadzora nad sodstvom niti ne more disciplinirati javnih uslužbencev. Ima pa bolj avtonomno vlogo glede razvoja načel dobre uprave kot nordijski. Leta 1969 je vlada izdala dokument, v katerem je naveden ombudsman kot neodvisna institucija, na katero se lahko obrnejo vsi državljani, ki potrebujejo pomoč pri urejanju zadev v javnih institucijah. V preambuli zakona o ombudsmanu je zapisano, da je bil nizozemski ombudsman ustanovljen predvsem zaradi potrebe po preiskavah delovanja upravnih organov v posamičnih zadevah v razmerju do državljanov (The National Ombudsman of the Netherlands, 2008, str. 4), saj v praksi dela ombudsmana do tipičnih kršitev tradicionalnih človekovih pravic niti ne prihaja.

5.4.1 PRAVNE PODLAGE ZA DELOVANJE OMBUDSMANA

Osnutek zakona o t. i. preiskovalnem komisarju je bil predstavljen v parlamentu šele leta 1976. Ime ombudsman je bilo sprejeto s spremembo zakona leta 1980. Zakon o nizozemskem varuhu človekovih pravic (*Wet Nationale Ombudsman*) je bil sprejet februarja 1981, institucija ombudsmana pa je začela delovati januarja 1982, v nizozemsko ustavo pa je bila zapisana in vključena marca 1999. Prvi odstavek člena 78 a nizozemske ustave tako pravi, da ombudsman preiskuje na zahtevo ali njegovo lastno pobudo dejanja upravnih organov in drugih institucij, določenih v skladu z Zakonom o parlamentu. Veliko določb o pristojnostih in postopkih pri nizozemskem ombudsmanu opredeljuje nizozemski zakon o splošnem upravnem postopku (*General Administrative Law Act*) v sekciji 9, ki obravnava ravnanje s pritožbami v upravnem postopku.

Institucija je bila ustanovljena z namenom zagotoviti posameznikom možnost, da se lahko pritožijo glede dela upravnih organov neodvisnemu in strokovnemu organu. Mehanizem ombudsmana deluje vzporedno z obstoječimi institucijami, kot so parlament in sodišča ter tudi postopki notranjega nadzora. Nizozemski zakon o varuhu človekovih pravic med drugim določa, da ena oseba – nacionalni ombudsman zastopa institucijo ombudsmana v svetu kot protiutež pogosto brezosebne birokracije. Ombudsman tudi aktivno prispeva h kvaliteti delovanja upravnih organov predvsem z oceno opravljenega dela prek vložene pobude s strani državljanov. Tako lahko upoštevanje ombudsmanovih priporočil glede ustreznega ravnanja pomembno izboljša racionalnost in legitimnost javne uprave (The National Ombudsman of Netherlands, 2008, str. 5).

Na Nizozemskem je ombudsman del visokega državnega sveta, hkrati s parlamentom, državnim svetom in računskim sodiščem. Kot sodstvo je tudi visoki državni svet neodvisen od vlade. Drugi znak njegove neodvisnosti pa je to, da je imenovan s strani spodnjega doma parlamenta (predstavniškega) in ne s strani kraljevih predstavnikov, kar je nenavadno za nizozemsko ustavno pravo. Imena treh kandidatov za ombudsmana sicer predlaga odbor, katerega člani so podpredsednik državnega sveta, predsednik vrhovnega sodišča in predsednik računskega sodišča. Ombudsman je imenovan za obdobje šestih let, ima pa tudi možnost ponovnega imenovanja (The National Ombudsman of Netherlands, 2008, str. 9). Po zakonu je v 9. sekciji določeno, da lahko ombudsman predlaga tudi tri imena za svoje namestnike, ki jih potrdi in imenuje spodnji dom parlamenta, naloge in aktivnosti pa jim določi sam ombudsman.

Skladno z zakonom o varuhu človekovih pravic lahko ombudsman preiskuje pritožbe proti ministrstvom, lokalnim upravnim organom in drugim upravnim institucijam. Njegova pristojnost zajema le državno upravo – izvršilno oblast. Glavna naloga ombudsmana je zaščita državljanov pred dejanji upravnih organov, ki so manj kot ustrezna. Po zakonu je glavna naloga ombudsmana ugotoviti, ali so bila dejanja upravnih organov pravilna. V zakonu je določeno, da lahko na ombudsmana naslovi pobudo vsak, ki meni, da je upravni organ deloval proti njemu. Ta oseba pa mora najprej vložiti pritožbo pri tem organu, ki mora imeti priložnost, da se odzove. Pritožba mora vsebovati ime in naslov vlagatelja pritožbe, datum, opis nepravilnosti oz. kršitve, navedbo odgovorne osebe,

podlago za pritožbo in informacije o načinu, kako je bila pritožba posredovana odgovornemu organu ter, če je mogoče, tudi ugotovitve organa o pritožbi. Ombudsman lahko začne raziskavo tudi na svojo lastno pobudo, kar mu daje možnost raziskave bolj strukturnih zadev, ki se pojavljajo v praksi posameznih upravnih organov. To lahko stori kot razširitev raziskave posameznih primerov v teku ali jih prične kot povsem ločene preiskave po lastni pobudi (The National Ombudsman of Netherlands, 2008, str. 5–14).

Ombudsman lahko preiskuje dejanja upravnih organov, kateri so opredeljeni po ZUP. Za ta namen se vsako dejanje javnega uslužbenca šteje, da je bilo opravljeno kot dejanje organa, pod čigar odgovornostjo ta javni uslužbenec opravlja svoje delo. V skladu z opredelitvijo ZUP ombudsman nima pristojnosti za preiskovanje dejanj parlamenta, sodstva, državnega sveta in računskega sodišča. Pristojnosti ombudsmana ne zajemajo vseh dejanj upravnih organov (kot npr. oblikovanje politik ali predpisov), temveč le način, kako ti izvajajo javne naloge. Kljub temu pa se ta omejitev uporablja le glede pristojnosti glede preiskave ombudsmana, ne omejuje pa ga pri dajanju priporočil za spremembo določene zakonodaje ali politike, če se v okviru njegove preiskave pokaže potreba po tem (The National Ombudsman of Netherlands, 2008, str. 14–16).

Pristojnosti ombudsmana so podrejene v razmerju do izvršilne oblasti in sodstva, saj mora v posameznih primerih ombudsman dati prednost preiskovanju s strani sodišča. To velja v primerih, kadar ima vlagatelj pritožbe še vedno možnost vložiti pritožbo pri organu ali začeti sodni postopek, sploh pa v primerih, ko sodni postopki že tečejo. Ombudsman tudi ne sme preiskovati zadev, v katerih je upravno sodišče že odločilo, ali je predmet pritožbe v pristojnosti sodišč, razen v primerih nerazumno dolgega odločanja (The National Ombudsman of Netherlands, 2008, str. 16).

Bistvenega pomena v delu institucije ombudsmana so razne kampanje za izobraževanje in obveščanje javnosti o pristojnostih in vlogi nacionalnega varuha človekovih pravic, ki so predvsem pomembni za odpravo nesporazumov glede pristojnosti in področij dela ombudsmana. Velik poudarek je namenjen tudi spodbujanju državljanov, da za prvi kontakt z ombudsmanom uporabijo prosto telefonsko linijo, kjer lahko pojasnijo svoj problem osebno osebju, ki jim lahko svetuje, ali naj obrnejo na kakšen drug organ, ali jih pozove, naj vložijo pisno pritožbo Nacionalnemu varuhu človekovih pravic. To prispeva k zmanjšanju števila prispelih pritožb in tudi morebitnih razočaranj državljanov, kadar se izkaže, da ombudsman nima pooblastila za preiskovanje njihovih pritožb. Poleg tega obstoj brezplačne telefonske linije pomaga, da je ombudsman veliko bolj dostopen splošni javnosti. To je zelo zaželeno glede na njegovo dopolnilno vlogo k pristojnosti sodišč z zagotavljanjem dodatne zaščite pravic posameznih državljanov (The National Ombudsman of Netherlands, 2008, str. 19).

Ombudsman se ne ukvarja z vsebino upravnih odločitev, vendar z ukrepi upravnih organov in njihovih uslužbencev, ki pa so lahko povezani s končnimi odločitvami ali s pravnimi dejanji. Tako jim ne more preprečiti pritožbe na upravnem sodišču. V zvezi s temi vrstami sporov je lahko ombudsman dejansko mehanizem, ki pomaga preprečiti sodni postopek in teoretično zmanjša število sodnih primerov. Poleg tega je njegov vpliv na

kakovost uprave na Nizozemskem zelo pomemben kljub pravno nezavezujoči naravi njegovih poročil, njegovih zakonsko določenih omejitev in relativno majhnemu številu pritožb (Langbroek, Remac & Willemsen, 2014, str. 137). Nizozemski ombudsman kot neodvisen in nepristranski organ nadzora preiskuje predvsem pritožbe državljanov glede neodzivnosti organov, predvsem kar se tiče komunikacije, in težkega razumevanja dopisov ter postopkov, ki jih dobivajo s strani javnih organov (Government of the Netherlands, 2014).

5.4.2 POSTOPEK OBRAVNAVANJA POBUDE

Postopek obravnavanja prejetih pobud urejata tako nizozemski zakon o varuhu človekovih pravic, kot nizozemski ZUP.

Po prejetju pobude mora ombudsman najprej ugotoviti, ali spada pod njegovo pristojnost na podlagi različnih določb sekcije 1 a Zakona o varuhu človekovih pravic in sekcije 9.2 ZUP. Če spada v njegovo pristojnost, mora nato odločiti, ali je pobuda dopustna ali je neutemeljena. V skladu s številnimi določbami sekcije 9.2 ZUP lahko ombudsman ne sproži ali nadaljuje preiskave, in to kljub temu, da ima formalno pristojnost. To lahko ombudsman stori predvsem v naslednjih primerih:

- ko je pobuda očitno neutemeljena – če je takoj iz informacij, navedenih v pobudi, razvidno, da je pobuda neutemeljena (npr. da je bil postopek v celoti obravnavan v skladu s pravili postopka);
- kadar je v pobudi izkazanega premalo interesa pobudnika ali je primer očitno premalo resen za obravnavo (ta razlog je le redko uporabljen za zavrnitev pobude); primer prvega razloga je lahko npr. ta, da je pritožbeni organ popolnoma obrazložil pritožbo, pobudnik pa želi le potrditev sklepa s strani ombudsmana;
- ko pobuda ni vložena s strani prizadete osebe; če ni, je pred začetkom postopka potrebno soglasje te osebe;
- če je še vedno mogoče vložiti pritožbo ali pa je pritožba v obravnavi;
- če pobudnik ni izčrpal vseh razpoložljivih pravnih sredstev v preteklosti;
- ko je enoletni rok za vložitev pobude pretečen.

Najpogostejša razloga za zavrnitev obravnave pritožbe s strani ombudsmana sta predvsem ta, da niso bila izčrpana vsa razpoložljiva pravna sredstva in da se pobuda nanaša na dogodke, ki so se zgodili pred več kot letom dni od vložitve pritožbe. Ko se ombudsman odloči, da bo pobudo obravnaval, ima možnost dveh pristopov obravnave. Prvi je postopek intervencije, drugi pa je preiskava dejanj relevantnih upravnih organov in njegovih uradnikov, ki se konča s poročilom, ki vključuje ombudsmanovo odločitev, ali je bilo dejanje uprave primerno. Ta postopek je učinkovit, saj imata obe strani možnost izjaviti se in podati svoje mnenje ter dokaze. Nato sta obe strani seznanjeni z ombudsmanovo presojo, še pred dokončnim poročilom pa lahko tudi podata mnenje o končni ombudsmanovi odločitvi.

Metoda intervencije je uporabljena v večini primerov, obravnavanih s strani ombudsmana. Primerna je za obravnavo primerov, v katerih ni prisotnih kompleksnejših pravnih vprašanj

in je možno hitro rešiti problem (npr. v pobudah, v katerih je problem dolgotrajno odločanje organa). Uporabljena je tudi v primerih, v katerih je pomembno, da ombudsman o primeru odloči hitro. V tem primeru ombudsman obvesti pristojen organ o prejeti pobudi in skušata skupaj najti čim ustrežnejšo rešitev, kar v praksi pomeni hitrejše odzivanje organa in razjasnitev problema. Pobudnik običajno s tem doseže svoj cilj in nima več interesa nadaljevati preiskave. Po učinkoviti intervenciji ombudsman zaključi preiskavo in vse vključene deležnike obvesti o svoji odločitvi.

V primerih, v katerih se ombudsman ne odloči za metodo intervencije, pa se preiskava običajno začne s pripravo povzetka pritožbe, kot je opisana v pobudi. Pobudnika se obvesti o začetku preiskave, pobudnik pa ima tudi možnost podati mnenje o povzetku njegove pritožbe. Pristojnemu organu, na katerega se pritožba nanaša, se pošlje povzetek pritožbe in sama pobuda, po potrebi pa še seznam morebitnih vprašanj. V primeru, da je odgovorna oseba pri organu znana, se pošljejo kopije teh dokumentov tudi njej. Med procesom se o pridobljenih informacijah obvesti pobudnika, ki ima o njih možnost podati svoje mnenje. Kjer je to primerno, se njegove komentarje posreduje odgovorni osebi pri organu. To zagotavlja, da sta obe strani seznanjeni z vsemi argumenti. Med postopkom ima ombudsman pristojnost preiskave na terenu pri organu in pozvati upravni organ, pobudnika, priče ter izvedence, lahko pa tudi zahteva privedbo s strani policije. Ombudsman se sicer redko poslužuje formalnih zaslišanj, saj informacije največkrat zbira pisno, v enostavnejših primerih tudi preko telefonskega pogovora. Ombudsman nato pripravi poročilo o svojih ugotovitvah, ki se posreduje pobudniku, upravnemu organu in pristojnemu javnemu uslužbencu, katerega dejanje se preiskuje. V dveh tednih se lahko na poročilo pritožijo, kar zagotavlja, da so dejstva, na katerih temelji ombudsmanova odločitev, trdna, kolikor je mogoče.

V končnem poročilu ombudsman na podlagi dejstev poda svojo odločitev – ali je upravni organ v obravnavanem primeru ravnal primerno ali ne. Poročilo lahko vsebuje tudi njegova priporočila. Odločitve ombudsmana in njegova priporočila niso pravno zavezujoča (The National Ombudsman of Netherlands, 2008, str. 20–26), kljub temu pa so v 97 % primerov njegova priporočila upoštevana (Brenninkmeijer, 2008, str. 71).

6 PRIMERJALNOPRAVNA ANALIZA OPOZARJANJA NA DOBRO UPRAVO S STRANI IZBRANIH OMBUDSMANOV

Dobra uprava, pravilno ravnanje ali celo dobro upravljanje in pravičnost sestavljajo okvir, v katerem ombudsmani vrednotijo delo upravnih organov. Splošna načela dobre uprave se nanašajo na osnovne norme ustavnega stanja, kar pomeni, da bi se morala vlada ukvarjati z vsemi ljudmi s skrbnostjo in spoštovanjem, podobno kot človekove pravice in zahteve dostojnosti, ko so te uporabljene s strani ombudsmanov (Remac & Langbroek, 2014, str. 157).

Glede na različne opredelitve in vidike dobre uprave lahko povzamem, da je za vidik uporabe načela dobre uprave s strani ombudsmanov pri presojanju posameznih primerov pomembna predvsem opredelitev dobre uprave po Gradu in Rovšku. Ombudsmani se lahko na dobro upravo/upravljanje sklicuje v primerih, ko organi ravnajo nekorektno ali neupravičeno otežijo uveljavljanje pravic posameznika, ne da bi bilo to ravnanje nujno v nasprotju s predpisi (Grad, Kaučič, Ribičič & Kristan, 1996, str. 331), kar jim daje podlago za predlaganje izjemnih rešitev v posameznih, utemeljenih primerih, ki jih predpisi ne predvidevajo (Rovšek, 2002, str. 143).

6.1 SPLOŠNO OPOZARJANJE NA DOBRO UPRAVO V UPRAVNIH POSTOPKIH PO PRAKSI VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE

ZVarCP pravi, da je Varuh človekovih pravic Republike Slovenije pri svojem delu v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil neodvisen in samostojen ter da se pri svojem delu ravna po določilih ustave in mednarodnih pravnih aktov o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Pri svojih intervencijah pa se lahko sklicuje tudi na načela pravičnosti in dobrega upravljanja. Načelo dobrega upravljanja lahko varuh uporabi v primerih, ko organi ravnajo nekorektno ali neupravičeno otežijo uveljavljanje pravic posameznika, ne da bi bilo to ravnanje nujno v nasprotju s predpisi (Grad, Kaučič, Ribičič & Kristan, 1996, str. 331). To daje varuhu podlago za predlaganje izjemnih rešitev v posameznih, utemeljenih primerih, ki jih predpisi ne predvidevajo (Rovšek, 2002, str. 143).

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije se pri razvijanju in sklicevanju na načela dobrega upravljanja opira predvsem na 3. člen ZVarCP, ki mu daje pravico sklicevanja na načelo pravičnosti in dobrega upravljanja, in na Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev. Varuh tako sklicevanje na načela »dobrega upravljanja uporabi predvsem v primerih, kadar organi ravnajo nekorektno ali neupravičeno otežijo uveljavljanje pravic posameznika, ne da bi bilo to ravnanje nujno v nasprotju s predpisi« (Grad, Kaučič, Ribičič & Kristan, 1996, str. 331). Poleg tega ZVarCP v 45. členu še določa, da lahko državnim organom daje predloge za izboljšanje njihovega poslovanja in ravnanja s strankami. Torej ima tudi Varuh človekovih pravic Republike Slovenije zakonsko osnovo, na podlagi katere

lahko daje organom predloge kako izboljšati odnose s strankami, kar je pomemben vidik načel dobre uprave.

Standardi dobrega upravljanja torej pomenijo višje zahteve ravnanja organov od postavljenih zakonskih norm. Pri sklicevanju na te standarde se Varuh človekovih pravic Republike Slovenije opira predvsem na etiko in moralo, ne pa toliko na pravno znanost, ki o tem pravzaprav ne govori veliko. Ta načela, po katerih se lahko ravna varuh, dejansko niso nikjer zapisana. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije se lahko v vsakem posameznem primeru posebej opredeli, ali je šlo za kršitev načela pravičnosti ali dobrega upravljanja. Tako se ta načela razvijajo sproti – varuh nanje sproti opozarja kršitelje prek obravnavanih pobud, nato pa še vse ostale organe prek opozoril in mnenj v svojih letnih poročilih. Takratna varuhinja človekovih pravic, dr. Čebašek Travnikova, je v Letnem poročilu za leto 2007 opozorila, da bo v prihodnjih letih potrebno proučiti še dodatne možnosti za uporabo tega načela pri varovanju človekovih pravic v Sloveniji. Meni namreč, da bi z večjo uporabo načela pravičnosti in dobrega upravljanja ter postopkov mediacije lahko prispevali k odpravi mnogih zapletov, povečali zadovoljstvo državljanov in zmanjšali obremenitve sodnega sistema (Varuh človekovih pravic, 2008, str. 18). Dodatne možnosti uporabe načela pravičnosti in dobrega upravljanja so očitno proučili, saj je ob pregledu Letnih poročil opazno, da se Varuh človekovih pravic Republike Slovenije v svojih priporočilih vse bolj sklicuje na načela dobrega upravljanja.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije deluje predvsem tako, da neformalno, predvsem pa s svojo moralno in strokovno verodostojnostjo vpliva na državne in druge organe, da čim bolj smotrno in učinkovito varujejo in spoštujejo človekove pravice. Problem učinkovitosti varuha človekovih pravic je predvsem v tem, da se organi preveč zavedajo tega, da varuh nima izvršilne moči, in zato spregledajo njegova priporočila ter mnenja. Nadzorovani organi pa so bolj pripravljeni upoštevati mnenja varuha takrat, kadar ta ugotavlja in opozarja na nezakonito ravnanje, precej manj pa, kadar ugotavlja neetično, nemoralno ravnanje organov. Ker je varuh pri posredovanju v najpogostejših primerih dolgotrajnega odločanja uspešen le v posamičnih primerih, je to verjetno posledica tega, da se pri svojem posredovanju osredotoči le na posamezen organ, ki se nato usmeri na kritičen primer. V nekaterih primerih se pritožbe čez določen organ prenehajo, kar lahko razložimo s tem, da so po posredovanju varuha nato ti organi bolj pozorni na upoštevanje zakonsko določenih rokov za odločanje. V primerih nekaterih organov se pritožbe pobudnikov nadaljujejo. Kot je opredelil Varuh človekovih pravic Republike Slovenije v letnem poročilu za leto 2010, lahko za kršitev načela dobrega upravljanja štejemo tudi nespoštovanje varuhovih mnenj, priporočil in predlogov (Varuh človekovih pravic, 2011, str. 71). Na problem dolgotrajnega odločanja upravnih organov varuh opozarja v vseh Letnih poročilih, pri čemer pa kljub nenehnemu in dolgoletnemu opozarjanju ni opaziti izboljšanja. Posameznikov, ki so prizadeti zaradi takšnega poteka postopkov, je vsako leto glede na število pobud veliko. Ta problem torej še vedno ni rešen na sistemski ravni. Varuh je v tem posredovanju uspešen le v posameznih primerih. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je tudi opozarjal, da je danes v uradih čedalje preveč birokratskega in tudi neprijaznega ravnanja posameznih uslužbencev, ki se ne

zavedajo dovolj, da jih morajo pri delu voditi predpisi in načela dobrega upravljanja ter da bi morali biti zgled spoštljivega in strpnega obnašanja (Varuh človekovih pravic, 2012, str. 13).

Kot je razvidno iz obravnavanih Letnih poročil, Varuh človekovih pravic Republike Slovenije v upravnih zadevah bolj kot zakonske norme uporablja načelo dobrega upravljanja. To je predvsem posledica težav pobudnikov, saj se njihove pobude nanašajo v večini primerov na nekorektno ravnanje organov ali druge nepravilnosti, pri čemer njihovo ravnanje ni nujno v nasprotju z veljavnimi predpisi.

Ukrepi varuha človekovih pravic po mnenju dr. Kovačeve pomembno prispevajo k dobremu upravljanju in tako predstavljajo nadgradnjo zakonitosti upravnega odločanja. Dobro upravljanje namreč pomeni več kot legitimnost in kot tako lažje rešuje določene probleme, npr. molk organa. V primerih molka organa se predvsem z mediacijo upravna dejavnost razvija v zakonito in legitimno oz. primerno in predvsem učinkovito dejavnost (Kovač, 2012).

Povzamem lahko, da Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije daje pooblastilo za sklicevanje na načela dobre uprave ZVarCP, ki določa, da se pri svojih intervencijah lahko sklicuje tudi na načela pravičnosti in dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP), ki ga lahko uporabi kot dodatno možnost v primerih, ko organi ravnavajo nekorektno ali neupravičeno otežijo uveljavljanje pravic posameznika, ne da bi bilo to ravnanje nujno v nasprotju s predpisi, kar daje varuhu podlago za predlaganje izjemnih rešitev v posameznih, utemeljenih primerih, ki jih predpisi ne predvidevajo.

6.2 SPLOŠNO OPOZARJANJE NA DOBRO UPRAVO PO PRAKSI NIZOZEMSKEGA OMBUDSMANA

Ombudsman je kategoriziran kot izvensodni ombudsman, ki zagotavlja, da so pravila, predvsem etična, ki niti niso nujno normativno urejena, kljub temu upoštevana, da se izvaja mediacija med organom in stranko v postopku in da s svojimi dejanji ustvarja ter uveljavlja načela dobre uprave v ravnanju upravnih organov. Ustanovljen je bil predvsem z namenom, da pokrije področje, ki ni v pristojnosti sodišč, in sicer da nadzira ravnanja upravnih organov in policije predvsem z drugih vidikov kot zakon (Leeuw, 2009, str. 2). Kljub temu pri svojem delu ugotavlja nespoštovanje zakonskih določb s strani upravnih organov. Sicer pa nizozemski ombudsman preiskuje razne primere nepravilnosti v delu upravnih organov in objavlja svoja mnenja in priporočila. Največkrat je uspešen že pri prvem poskusu mediacije, predvsem v primerih, ko upravni organ prepozno odgovarja na zahteve, kar je zelo pogost problem v praksi upravnih organov (Kleijne, 2009, str. 30).

Nizozemski zakon o varuhu človekovih pravic med drugim določa, da ena oseba – nacionalni ombudsman zastopa institucijo ombudsmana v svetu kot protiutež pogosto brezosebne birokracije. Že tu mu daje zakon posebno pooblastilo, da deluje v smeri dobre uprave. Dalje ZUP določa (člen 9:27), da mora ugotoviti, ali je upravni organ, ki so ga raziskovali v tej zadevi, ravnal pravilno ali ne. Dalje še določa, da »če se varuh odloči, da

je bilo neko dejanje upravnega organa nepravilno, mora v svojem poročilu navesti, kateri od standardov pravnega/korektnega ravnanja so bili kršeni«. Pri tem ne zadostuje le splošna ugotovitev, da je upravni organ ravnal nepravilno. Oba ombudsmana, tako nacionalni kot lokalni, se morata ukvarjati s konceptom »*behoorlijkheid*«, ki ga lahko ohlapno prevedemo kot dostojnost upravnega ravnanja ali pravnega/korektnega ravnanja. Splošno merilo presoje nizozemskih varuhov človekovih pravic je torej pravilna izvedba s strani upravne institucije ali preprosto korektno ravnanje. Noben pravni akt ne opredeljuje ali daje vsebine temu izrazu, zato je to naloga ombudsmana v vsakem posameznem primeru.

Skozi prakso delovanja se je razvil sistem standardov, predvsem na podlagi posameznih odločitev v posameznih primerih presoje ravnanja upravnih organov. Ombudsman lahko presoja ravnanje organa na podlagi kršitve človekovih pravic, zakonitosti in načel dobrega ravnanja. Ravnanje organov na podlagi kršitev človekovih pravic predvsem v primerih policijskega posredovanja ob obravnavi kriminalnih dejanj. Na podlagi zakonitosti lahko presoja veliko primerov, saj je pomembno, ali je bila kršena zakonska norma. Takšni primeri se pojavljajo na vseh področjih ravnanj upravnih organov. Ombudsman pa lahko presoja ravnanje upravnih organov tudi na podlagi drugih načel in ne le zakonskih določb. Leta 1987 je drugi nizozemski ombudsman Oosting brez točne opredelitve izraza korektnosti (niz. *Behoorlijkheid*) razvil seznam meril korektnega ravnanja, ki so *de facto* ustvarila normativni sistem, ki vodi k pravilnemu ravnanju upravnih organov. V naslednjih letih je bil seznam še spremenjen in dopolnjen ter tako izboljššan (Langbroek, Remac & Willemsen, 2014, str. 132). Zadnja sprememba tega seznama je bila opravljena v decembru 2011 v sodelovanju z lokalnimi varuhi človekovih pravic. Prenovljeni seznam dobrega upravnega ravnanja tako zajema naslednje kategorije (Langbroek & Rijpkema, 2006, str. 93–96):

- človekove pravice;
- materialne zahteve dobrega upravnega ravnanja: prepoved zlorabe oblasti, razumnost, proporcionalnost, vljudnost, zaupanje v pravo, enakost;
- formalne zahteve dobrega upravnega ravnanja: nepristranskost, pravica do zaslišanja, pravica do obrazložitve;
- previdnost: pravočasnost, natančnost, aktivno in ustrezno zagotavljanje informacij, aktivno in ustrezno zbiranje informacij, ustrezne organizacijske določbe, vljudnost in dostojnost, strokovnost;
- druge zahteve dobrega upravnega ravnanja.

Korektno ravnanje je *de facto* nizozemski niz etičnih in pravnih norm, ki so bile razvite veliko prej kot današnji izraz »dobra uprava« (Langbroek, Remac & Willemsen, 2014, str. 132). Načela določajo, kako naj javni organi delujejo, hkrati pa so načela osnova za ombudsmanova mnenja o delovanju posameznih organov. Ravnanje javnih organov in javnih uslužbencev naj bi tako bilo predvsem odprto in jasno, spoštljivo, skrbno in usmerjeno k rešitvam, pri tem pa bi bili pravični in zaupanja vredni. Eden od standardov, ki sodi v kategorijo, da so ukrepi »odprti in jasni«, je zahteva za posredovanje ustreznih informacij. To pomeni, da morajo javni organi zagotoviti, da prejemajo državljani

informacije, ki jih potrebujejo. Informacije morajo biti jasne, pravilne in popolne. Poleg tega bi jih morali organi zagotavljati in posredovati proaktivno in ne le takrat, kadar državljani zaprosijo za njih. Razlaga tega standarda je, da imajo javni organi dolžnost zagotoviti državljanom popolne informacije o svojih ukrepih in odločitvah, ki lahko vplivajo na interese posameznikov. Organi bi morali sprejeti odnos storitveno usmerjene uprave in biti proaktivni pri zagotavljanju ustreznih informacij v pravem trenutku. V okvir kategorije »pravični in zaupanja vredni« sodijo integriteta, zanesljivost, nepristranskost, razumnost, dobra priprava in organiziranost ter profesionalizem.

Ombudsman popolnoma loči med zakonitim upravnim obnašanjem in upravnim obnašanjem, ki dosega norme dobre uprave. To razlikovanje vključuje kombinacije normativnega ocenjevanja upravnega ravnanja organov in so predstavljene v naslednji tabeli.

Tabela 6: Kombinacije normativnega ocenjevanja upravnega ravnanja organov

| Upravno ravnanje | V skladu s splošnimi načeli dobre uprave | V neskladju s splošnimi načeli dobre uprave |
|------------------|---|--|
| Zakonito | Zakonito in v skladu s splošnimi načeli dobre uprave | Zakonito, vendar ne v skladu s splošnimi načeli dobre uprave |
| Nezakonito | Nezakonito, vendar v skladu s splošnimi načeli dobre uprave | Nezakonito in neskladno s splošnimi načeli dobre uprave |

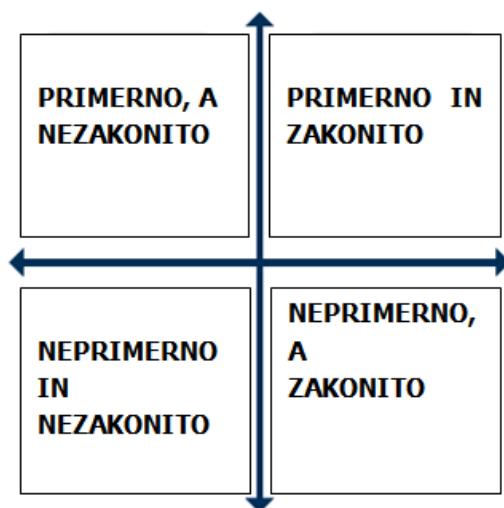
Vir: Remac & Langbroek (2014, str. 158)

To pomeni, da je lahko vsako ravnanje uprave presoano z dveh različnih, deloma prekrivajočih se in najbolj pogosto prekrivajočih se sistemov – z vidika zakona in z vidika splošnih načel dobre uprave. Ombudsmani včasih upoštevajo oboje – tako zakonitost upravnega ravnanja kot tudi uporabo načel dobre uprave. Zakonske norme dobre uprave so pogosto izoblikovane (npr. časovni okvir za odločitev v upravnem postopku je uporaba načela pravočasnosti) (Remac & Langbroek, 2014, str. 158).

Leta 2006 je bil na podlagi obravnavanih primerov iz prakse posebej za potrebe nizozemske institucije razvit t. i. »*Ombudsquadrant*« (Brenninkmeijer, 2014, str. 7–8). Ta shema je podobna zgornji razpredelnici upravnega ravnanja, vendar se bolj osredotoča na glavni nadzor nizozemskega ombudsmana nad dejanji uprave – korektnost upravnega ravnanja (angl. *propriety of administrative conduct*). Korektnost je standard, po katerem ombudsman skladno s členom 9:27 zakona, ki ureja upravni postopek, presoja ravnanje upravnih organov. Ta z zakonom ni točno opredeljen, saj je ombudsman tisti, ki daje vsebino temu pojmu. Nekdanji nizozemski ombudsman Brenninkmeijer je opredelil vsebino korektnosti kot etično kategorijo ravnanja upravnih organov. Torej morajo

upravni organi ravnati zakonito in hkrati skladno s standardom korektnosti, torej etično (Remac & Langbroek, 2014, str. 159).

Slika 1: »Ombudsquadrant« kot podlaga za presojanje ravnanj upravnih organov



Vir: Brenninkmeijer (2014, str. 8)

Horizontalna os predstavlja zakonitost oz. skrb za objektivne rezultate, medtem ko vertikalna os predstavlja pravilno ravnanje ali skrb za odnos med organom in stranko v postopku. Upravni organi, ki pripisujejo majhen pomen zakonitosti ali pravilnemu ravnanjem, se lahko npr. ne odzivajo in molčijo v primerih, ko ima posameznik pravico do odločitve. V praksi obstajajo številni primeri tega odnosa s strani javnih organov. Če pa si upravni organ prizadeva doseči zakonitost, vendar pri tem ne upošteva pravilnega/korektnega ravnanja (kvadrant spodaj desno), je rezultat lahko npr. zakonito izdana odločba, vendar brez obrazložitve (Brenninkmeijer, 2014, str. 2).

Ombudsman opozarja, da je v splošnem mogoče kristalizirati pravilno/korektno ravnanje iz splošnih načel pravilnega/korektnega ravnanja. Zahteve pravilnega ravnanja se lahko tudi preoblikujejo v pravno zavezujoča pravila. Toda niti s to kodifikacijo ni mogoče spregledati dejstva, da dobra uprava ni pravna kategorija, temveč predvsem etična kategorija (Langbroek, Remac & Willemsen, 2014, str. 133).

Že nizozemski ZUP določa v členu 9:27, da mora varuh ugotoviti, ali je upravni organ, ki so ga raziskovali v tej zadevi, ravnal pravilno ali ne. Na podlagi te zakonske podlage menim, da je nizozemski ombudsman že bolj tradicionalno usmerjen k reševanju raznih nepravilnosti upravnih organov, saj mu zakon v prvi vrsti daje pristojnost, da razišče, ali je upravni organ ravnal pravilno. Menim, da nizozemski ombudsman daje velik poudarek raziskovanju načel dobre uprave, saj se v prvi vrsti pri obravnavanju pobud sklicuje na načela, ki so bila tudi točno opredeljena, ne pa na veljavne zakone. Kot je tudi razvidno iz preučene literature, nizozemski ombudsman že od začetka delovanja institucije poglobljeno proučuje načela dobre uprave, kjer opredeljuje različne možnosti, ali je organ deloval zakonito in v skladu z načeli pravilnega/korektnega ravnanja (angl. *propriety*).

Strinjam se z ombudsmanom, ki trdi, da je dobra uprava predvsem etična kategorija, saj se zakonitost delovanja presoja predvsem z vidika veljavnih zakonov, za kar so predvsem pristojna sodišča, za vse ostale vidike dobre uprave, za katere niti ni nujno, da so vključeni v aktih, pa je pomembno predvsem, da sami javni uslužbenci delujejo etično, njihovo delovanje pa presoja ombudsman v posameznih primerih morebitnih kršitev ali nepravilnosti.

6.3 IZBRANI PRIMERI IZ PRAKSE OMBUDSMANOV NA PODROČJU UPRAVNIH POSTOPKOV GLEDE PRAVICE DO ODLOČANJA V RAZUMNEM ROKU

Iz prakse najbolj kršenega elementa pravice dobre uprave v upravnih postopkih sem iz primerov Varuha človekovih pravic Republike Slovenije in nizozemskega ombudsmana izbrala in analizirala posamezne primere opozarjanja na kršitve pravice do odločanja v razumnem roku. Pobude, ki zadevajo odločanje organov v (ne)razumnem roku so namreč tako v praksi obeh ombudsmanov najbolj pogoste in se tudi ponavljajo vsako leto, in to kljub temu, da so roki za odločitev že določeni v zakonih, ki urejajo upravne postopke. Pravočasno reševanje zadev je pomembno ne le z vidika dobre uprave, temveč tudi kot del izvajanja drugih temeljnih pravic.

6.3.1 IZBRAN PRIMER OPOZARJANJA VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC REPUBLIKE SLOVENIJE NA KRŠITEV ZAKONSKO DOLOČENIH ROKOV ZA ODLOČITEV O PRITOŽBI

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije v Letnem poročilu za leto 2012 opisuje primer št. 4.2-16/2012. Pobudnik je bil z odločbo Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ) izbrisan iz evidence brezposelnih oseb. Zoper odločbo ZRSZ je vložil pritožbo, o kateri Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ) dva meseca in pol po prejemu zadeve v reševanje še ni odločilo. Ko je pobudnik spraševal na MDDSZ, kdaj lahko pričakuje odločitev, je izvedel, da je nerešenih pritožb veliko in da ne vedo, kdaj bo njegova na vrsti za obravnavo. Pobudnik bi se lahko v evidenco brezposelnih oseb znova prijavil šest mesecev po dokončnosti odločbe, s katero bi bilo odločeno o prenehanju vodenja v tej evidenci. Ker je zoper odločbo ZRSZ vložil pritožbo, bi ta postala dokončna z vročitvijo drugostopenjske odločbe. MDDSZ je instrukcijski rok dveh mesecev, ki ga določa ZUP, do prejema pobude Varuhu že preseglo. »Tako še vedno ni začel teči šestmesečni rok, po preteku katerega se bo lahko pobudnik znova prijavil v evidenco brezposelnih in znova vložil prošnjo za denarno socialno pomoč.«

Varuhovo mnenje je, da bi morala šestmesečna prepoved vpisa v evidenco brezposelnih oseb teči od dneva izbrisa in ne šele po dokončnosti odločbe. Dosedanja ureditev namreč poleg prepovedi vpisa za šest mesecev povzroča, da ljudem nastaja dolg zaradi neupravičeno prejete denarne socialne pomoči, ki pa ga večinoma zelo težko vrnejo. Ta ureditev tudi odvrača prizadete posameznike od uporabe pravnih sredstev, saj so zaradi vložitve pritožbe zoper prvostopenjsko odločbo tako rekoč kaznovani s podaljšanjem

obdobja, po preteku katerega se lahko znova prijavijo v evidenco brezposelnih oseb, in s tem znova zaprosijo za denarno socialno pomoč.

Vsekakor pa je ključno, da se v postopkih strogo spoštujejo zakonski roki. V zvezi z obravnavo te pobude je Varuh opravili poizvedbo pri MDDSZ in jih pozval, naj nemudoma odločijo o pritožbi pobudnika. Poleg tega je varuha tudi zanimalo stanje reševanja tovrstnih zadev na MDDSZ, predvsem v kolikšnem času MDDSZ odloči o pritožbah in kakšni so razlogi za zaostanke. Varuh organom ne more dajati navodil, kako naj odločijo v zadevnem primeru, zato se v vsebino odločitve MDDSZ ni vmešaval. Za to je namreč imel pobudnik na voljo pravna sredstva. MDDSZ je odgovoril, da je o pritožbi odločilo pravzaprav takoj po prejemu poizvedbe (tri mesece in sedem dni po prejemu pritožbe v reševanje). V odgovoru je MDDSZ navedlo še, da nadzor nad osebami, prijavljenimi v evidencah ZRSZ, izvaja ZRSZ, in to po uradni dolžnosti ali po lastni presoji. Ker se ZRSZ zavzema za sprotni nadzor, je rezultat pri velikem številu brezposelnih oseb tudi veliko kršitev. Tako se je začelo število pritožb zoper prvostopenjske odločbe ZRSZ konec lanskega leta povečevati. »Kot je navedeno v odgovoru, MDDSZ spremlja razmere v zadevah denarnih nadomestil in prenehanja vodenja v evidenci brezposelnih oseb in pri tem ugotavlja, da je kljub malo zaposlenih, ki odločajo v postopkih na drugi stopnji, uspešno reševalo pritožbe v instrucijskem roku dveh mesecev vse do marca tega leta. Od takrat pa se čas, potreben za reševanje pritožb, postopoma podaljšuje zaradi naraščanja števila pritožb.« MDDSZ je navedlo, da bo ob nadaljnjem povečevanju števila pritožb sprejelo ustrezne ukrepe. Glede predloga Varuha o spremembi začetka teka šestmesečnega roka za vnovično prijavo v evidence brezposelnih oseb pa je MDDSZ sporočilo, da bo predlog seveda proučilo in ga ob naslednji spremembi zakonodaje poskušalo upoštevati. Pobudo je Varuh štel za utemeljeno, saj je MDDSZ preseglo instrucijski rok dveh mesecev, kot ga za odločitev o pritožbi predpisuje ZUP. Tudi po prejemu pojasnil MDDSZ Varuh vztraja pri mnenju, da je v teh postopkih ključno spoštovanje zakonskih rokov (Varuh človekovih pravic, 2013, str. 259–260).

Stanje na MDDSZEM glede reševanja pritožb se tudi v letu 2013 ni izboljšalo, saj Varuh tudi v Letnem poročilu za leto 2013 opozarja na to problematiko. Poleg tega je tudi Državni zbor podprl priporočilo ombudsmana, naj MDDSZEM »z organizacijskimi, kadrovskimi in finančnimi ukrepi zagotovi, da bodo odločbe na prvi in drugi stopnji odločanja izdane v zakonitih rokih« (Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, 2014, str. 281). Na to opozarjajo tudi Kovač, Remic in Sever (2012, str. 47), in sicer s tem, da mora država v primeru velikih zaostankov ali preobremenitve posameznih organov za to težavo poskrbeti z ustreznimi viri – tako kadrovskimi kot finančnimi in menedžmentom letih.

Ombudsman meni, da je načelo pravne države v obravnavanem primeru grobo prekršeno, saj pritožniki, ki že tako praviloma živijo v težkih razmerah, na odločitev o svoji pritožbi čakajo nerazumno dolgo. Pravni pouk, ki se pritožnikom pogosto ponuja, češ da lahko zaradi molka organa začnejo sodni postopek v skladu z drugim odstavkom 28. člena ZUS, je po njegovem mnenju zelo slab argument, da pravna država deluje. Pritožniki namreč nimajo niti sredstev za pomoč pri oblikovanju svojih zahtevkov niti pravnega znanja, da bi

lahko uspešno uveljavljali svoje zahteve. Če bi večina pritožnikov izkoristila to pravno možnost, bi se problem neučinkovite pravne države le prenesel s področja javne uprave na področje sodstva. Država bi morala za tovrstne postopke zagotoviti še več sredstev, edino korist pa bi imeli odvetniki, ki svojim strankam praviloma zaračunajo stroške ne glede na njihove socialne razmere. Ombudsman je ministrstvo med letom večkrat opozoril na nedopustnost dolgotrajnih pritožbenih postopkov, saj gre za kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva. Ministrstvo se je ves čas sklicevalo na pomanjkanje ustreznega števila zaposlenih, ki naj bi poleg reševanja pritožb opravljali tudi drugo pravno in strokovno delo, povezano s področno zakonodajo. Ob tem je ministrstvo zagotavljalo, da si bo prizadevalo, da bodo pritožbe čim prej rešene. Kljub temu se zaostanki pri reševanju pritožb niso zmanjševali, temveč so se povečevali. Predstavniki ministrstva so se sklicevali na povečanje števila pritožb, so pa Varuhu zagotovili, da vsaj pri reševanju pritožb v zvezi z upravičenostjo do denarne socialne pomoči zaostankov ni, saj jih rešujejo prednostno. Ministrstvu je ombudsman še predlagal, naj nemudoma sprejme ukrepe za zmanjšanje oz. odpravo zaostankov in zagotovi odločanje o pritožbah v zakonskem roku ter da na svoji spletni strani objavi informacijo, ki jo sproti osvežuje, kdaj lahko pritožniki pričakujejo odločitev o svoji pritožbi. Ministrstvo se je z Varuhovo ugotovitvijo glede povečanja zaostankov strinjalo. Kot razlog je navedlo zmanjšanje števila zaposlenih, ki rešujejo pritožbe, znova pa se je sklicevalo, da zaposleni opravljajo še dodatne naloge. Podatek, iz katerega meseca so pritožbe, ki jih prednostno rešuje, je ministrstvo posredovalo šele po dodatnem Varuhovem pozivu. Ministrstvo je septembra 2013 pojasnilo, da trenutno rešuje pritožbe, ki so bile vložene junija 2012. Dodalo je še, da se pritožbe zoper odločbe o denarni socialni pomoči prednostno rešijo na podlagi predhodne ocene, ali bo pritožbi ugodeno ali ne. V svojem odgovoru se je znova sklicevalo na pomanjkljivo kadrovsko zasedbo in veliko število vloženi pritožb. Ministrstvo je sledilo Varuhovi pobudi in je na svoji spletni strani objavilo podatek o stanju na področju reševanja pritožb. Ker je bil ta podatek na spletni strani umeščen na uporabnikom neprijazen način oz. je bil brez vodenja težko dostopen, je ombudsman ministrstvu predlagal, da informacijo o stanju na področju reševanja pritožb objavi na vidnejšem in za uporabnike lažje dostopnem mestu ter jo opremi še z datumom. Ministrstvo je priporočila upoštevalo. Januarja 2014 je bilo še 10.400 nerešenih pritožb. Čeprav po navedbah ministrstva centri za socialno delo v skladu s prvim odstavkom 242. člena ZUP v kar polovici pritožb ugotovijo, da so utemeljene, in jih spremenijo, so se zaostanki ministrstva povečali in pritožniki na odločitev čakajo tudi 14 mesecev ali več (Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, 2014, str. 281–282).

V tem primeru je opozarjanje ombudsmana prineslo ukrepanje in rezultat v spremembi zakonodaje, in sicer je bil aprila 2013 spremenjen Zakon o urejanju trga dela (ZUTD) z novelo ZUTD-A. Po spremembi zakona začne teči šestmesečni rok za ponovno prijavo na Zavod že z dnem prenehanja vodenja v evidenci in ne več od dokončnosti drugostopenjske odločbe. Tako zaradi neučinkovitega reševanja pritožb niso več prizadeti državljani.

Nameni predpisanih rokov v upravnem postopku so potek upravnega postopka brez zastojev, hitro opravljanje dejanj v postopku s čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence ter omejitev možnosti zavlačevanja postopka (Grafenauer & Breznik, 2009, str. 381). 320. člen ZUP določa, da mora predstojnik pristojnega organa skrbeti, da se pravilno uporablja ZUP, zlasti pa, da se upravne zadeve rešujejo v predpisanih rokih. Vendar pa ZUP ne določa sankcij za prekoračitev instrukijskih rokov.

222. člen določa rok za izdajo odločbe, 256. člen ZUP pa za odločitev o pritožbi. Rok za odločitev se je uveljavil kot institut ZUP s ciljem omejitve zlorabe oblasti. Rok za izdajo odločbe, ki ga določa prvi odstavek 222. člena ZUP, je sicer instrukijski rok, ki pa skladno z načelom zakonitosti v upravnem postopku sili organe, ki vodijo postopke, k aktivnosti in daje pristojnim organom možnosti nadzora in ukrepanja v primeru neutemeljenih zastojev pri delu organa (Sodba VS št. U 14/2008 z dne 12. 5. 2010). Danes je odločanje v razumnem roku mednarodni standard, ki je celo podlaga za odškodninsko odgovornost države pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, čeprav je po ZUP le instrukijske narave (Jerovšek & Trpin, 2004, str. 617).

Organ mora odločiti v skrajšanem ugotovitvenem postopku (144. člen ZUP) čim prej ali najkasneje v enem mesecu, v posebnem ugotovitvenem postopku (145. in 146. člen ZUP) pa v dveh mesecih. Drugačen rok je možen, če tako določi posebni zakon. Za reševanje zadev v rokih je odgovoren predstojnik organa, nadzor nad spoštovanjem rokov pa opravlja upravna inšpekcija. Rok za odločitev začne teči v postopkih na zahtevo stranke z dnem popolne vloge, v postopkih, uvedenih po uradni dolžnosti, pa z dnem, ko je upravni organ opravil v smislu uvedbe postopka kakršno koli dejanje. 222. člen ureja institut molka organa. Po sodni praksi lahko v upravnem postopku stranke, ki so prizadete zaradi neupravičenega predolgega odločanja o upravni zadevi, uporabijo institut molka organa in s pritožbo dosežejo odločitev o upravni zadevi (Sklep US št. Up-1140/05 z dne 3. 7. 2006). Rok za odločitev je namreč instrukijski, zato lahko organ odloči tudi o njegovem preteku, razen če posebni zakon to izključuje. Takšno arbitrarno ravnanje upravnega organa bi lahko stranko v uveljavljanju njenih pravic močno prizadelo. Po pravni teoriji molk organa ni nezakonito dejanje, saj ga ZUP z institutom molka organa in posledicami celo legalizira, vendar pa lahko stranki škoduje. Zato ZUP določa pravno fikcijo, da je bil stranki zahtevak s potekom roka za odločitev zavržen, s čimer stranka pridobi možnost vložitve pritožbe na drugostopenjski organ (Jerovšek & Trpin, 2004, str. 618).

ZUP pozna tudi molk organa na drugi stopnji. Rok za izdajo odločbe organa druge stopnje o pritožbi je dva meseca od dneva, ko je organ prejel popolno pritožbo. Če organ ne določi v predpisanem roku, lahko stranka sproži upravni spor pod pogoji iz 26. člena ZUS. Podlaga za sprožitev upravnega spora je s predpostavko urgence drugostopenjskega organa, s čimer ta pridobi sedem dodatnih dni za izdajo odločbe, sicer se šteje, da molči (4. in 61. člen ZUS-1).

V praksi dela upravnih organov se največkrat prezreta v 222. členu ZUP izrecno omenjena pojma »čim prej« oz. »najpozneje«, ki zahtevata od uradnih oseb odločitev v optimalnem času. Slednje je namreč pomembno tako za stranko kot tudi za učinkovitost pravnega

sistema države, pri čemer je pomembno načelo varstva pravic strank in varstvo javnih koristi 7. člen ZUP. Seveda pa pri tem ne sme iti sama hitrost na račun kakovosti postopka. Tudi dr. Sever (2009, str. 13) meni, da se v praksi vseeno premalo poudarja in »pazi« na to, da se postopki vodijo hitro in učinkovito. Po mnenju Severjeve (2009, str. 17) tudi ni učinkovite reparacije za stranko proti sistemu in ni neposrednih sankcij zoper organ oz. uradno osebo, če krši roke po ZUP. Ob kršitvi instrukijskih rokov v upravnem postopku tako verjetno dalj od disciplinskega postopka zoper uslužbenca ne bo prišlo (če sploh). Ukrepi varuha človekovih pravic pomembno prispevajo k dobremu upravljanju in tako predstavljajo nadgradnjo zakonitosti upravnega odločanja. Dobro upravljanje namreč pomeni več kot legitimnost in kot tako lažje rešuje določene probleme, kot npr. molk organa. V primerih molka organa se predvsem z mediacijo upravna dejavnost razvija v zakonito in legitimno oz. primerno ter predvsem učinkovito dejavnost (Kovač, 2012).

Na pomembnost odločanja v zakonsko določenih rokih v Sloveniji ne opozarja le ombudsman, temveč nadzorstvo nad spoštovanjem rokov opravlja upravna inšpekcija. Ta v praksi svojega dela, tako kot ombudsman, ugotavlja veliko kršitev instrukijsko določenih rokov za odločanje, vendar pa kljub pooblastilu, da lahko uradni osebi odredi usposabljanje, kot je razvidno iz zapisnikov o opravljenih inšpekcijskih nadzorih, le opozarja, naj se zagotovi, da bodo upravni akti izdani v razumnem roku. Tudi ombudsman le v posameznih primerih kršitev opozarja upravne organe, naj v prihodnje upoštevajo zakonsko določene roke za izdajo odločbe, saj nima pristojnosti »kaznovanja« javnih uslužbencev, kot bi to lahko storila upravna inšpekcija. Poleg tega se organi zavedajo, da ombudsman nima izvršilne moči, in zato spregledajo njegova priporočila ter mnenja. Mnogokrat sicer upoštevajo njegovo mnenje v konkretnem obravnavanem primeru, v prihodnje pa ne več. Kljub temu menim, da je ombudsman primernejši za reševanje takšnih primerov odločanja upravnih organov v nerazumnem roku kot sodišča, ki bi morala reševati kompleksnejše pravne probleme.

6.3.2 IZBRAN PRIMER OPOZARJANJA NIZOZEMSKEGA OMBUDSMANA NA KRŠITEV ZAKONSKO DOLOČENIH ROKOV ZA ODLOČITEV O PRITOŽBI

Ombudsman je v letu 2012 obravnaval primer pritožnika zaradi dolgoročnega odločanja davčnega urada o vloženi pritožbi zoper končni izračun nepremičninskega davka za leto 2006. V tem primeru se je pritožnik pritožil tudi zaradi načina prejete opravičila s strani davčnega urada.

Pritožnik je 6. novembra 2007 po pooblastilu njegove matere vložil pritožbo pri davčnemu uradu zoper končni izračun nepremičninskega davka za leto 2006. Davčni urad je 22. novembra z dopisom potrdil prejem pritožbe in hkrati obrazložil, da dokler je ugovor v obravnavi, zneska davka ni treba poravnati. V decembru 2007 je bil pritožnik glede njegova primera kontaktiran po telefonu s strani uslužbenca regionalne pisarne, ki mu je zagotovil, da mu davka ne bo treba plačati. V januarju 2008 je uslužbenec davčnega urada ponovno kontaktiral pritožnika po telefonu, da bi mu zastavil nekaj dodatnih vprašanj o ugovoru. Ko mu je pritožnik pojasnil, da ga je to že v decembru spraševal uslužbenec regionalne pisarne, je bil ta presenečen, saj uslužbenec regionalne pisarne ni

imel pooblastil, da bi odločal o tem primeru ugovora. Pritožniku je bilo tudi pojasnjeno, da njegov primer še ni bil posredovan davčnemu uradu in zaključen, vendar pa bo verjetno kljub temu njegova obveznost plačila davka prekinjena. 30. januarja 2008 je pritožnik prejel dopis davčnega urada, v katerem je bila navedena višina zneska, ki bi ga moral plačati, in je bil isti kot na odločbi, zoper katero je pritožnik podal pritožbo. Pritožnik je telefoniral na davčni urad, kjer mu uslužbenec ni znal pojasniti, zakaj je dopis bil poslan. Poleg tega je v sistemu opazil, da so se mu v tem času obravnavanja pritožbe obračunavale obresti, kar naj bi bila nepravilnost, zato je svetoval pritožniku, naj ponovno pošlje pritožbo. 4. februarja je pritožnik davčnemu uradu ponovno posredoval pritožbo. Pritožnik je nato 4. novembra 2011 s strani davčnega urada prejel dopis, v katerem je navedeno, da nepremičninski davek za leto 2006 še ni bil plačan. Pritožnik je 14. novembra 2011 obvestil davčni urad, da mu je bilo pojasnjeno, da mu, dokler je njegova pritožba v obravnavi, davka ni treba plačati. 23. novembra 2011 je potekal telefonski pogovor med uslužbencem, ki je obravnaval pritožbo, in pritožnikom, ki je še podal mnenje o dolgotrajnem odločanju in površnosti davčnega urada. 25. novembra 2011 je prejel odločbo davčnega urada, v katerem je bila njegova pritožba zavrnjena. S strani davčnega urada je prejel tudi »opravičilo«, v katerem je bilo navedeno, da obžalujejo dejstvo, da je moral pritožnik tako dolgo čakati na odgovor na njegovo pritožbo in da tako dolgo obravnavanje pritožbe ni v skladu z vizijo davčnega urada glede zagotavljanja profesionalnih storitev.

Pritožnik je nato pri ombudsmanu vložil pritožbo zaradi nespodobnega in neprofesionalnega vedenja davčnega urada, kar zadeva dolgotrajno odločanje o pritožbi. Pojasnil je tudi, da tudi ni bil zadovoljen z obrazložitvijo odločitve o pritožbi, upoštevajoč ves njegov dolgoletni trud, da bi dobil končno odločitev. Davčni urad se je na pritožbo odzval, da je bil davek odmerjen pravilno, vendar pa je prišlo do težav pri obravnavanju pritožbe in s tem do velike zamude zakonsko določenega roka za odločitev. Pri tem ni prišlo do podaljšanja roka niti ni bila stranka o tem obveščena. Davčni urad meni, da je prišlo do napak v tem primeru predvsem zaradi napak zaposlenega, vendar je za tako dolgo obdobje nazaj težko o tem presojati. Kot je pravilno ugotovil že sam davčni urad, je obravnava pritožbe potekala predolgo, saj je moral pobudnik več kot štiri leta čakati na odločitev. Roka za odločitev, določena v zakonu o davčnem postopku in v ZUP, sta veliko krajša. Na pritožbo je namreč treba odgovoriti v najkasneje šestih oz. desetih tednih od prejema pritožbe. Zakon tudi določa, da lahko se rok podaljša, če se o tem stranko pisno obvesti in se s tem strinja, pri tem pa ji ne nastane škoda. Davčni urad je ravnal v nasprotju z zahtevo po skrbnosti, ravnanje v preiskovanem primeru pa je bilo neprimerno.

V poročilu ombudsman tudi poda mnenje o načinu opravičila kot dela zahteve o dostojnem obravnavanju. Zahteva o dostojnem obravnavanju pomeni, da uprava spoštuje državljane, z njimi ravna dostojno in jim nudi pomoč. V skladu s to zahtevo se mora uprava zavedati, da se je v nekaterih primerih treba tudi opravičiti za storjena dejanja. Davčna uprava se je pobudniku pisno opravičila za dolgotrajno odločanje, ki ni bilo v skladu z vizijo urada o profesionalnih in k uporabniku usmerjenim storitvam. Pobuda je bila utemeljena z vidika dolgotrajnega odločanja, ki je v nasprotju z zahtevo po skrbnosti

in ponujenega opravičila, ki je bilo v konfliktu z zahtevo po dostojnem obravnavanju. Davčna uprava je pobudniku ponudila finančno odškodnino, s katero je bil pobudnik zadovoljen, z odškodnino pa se je strinjal tudi ombudsman (National Ombudsman of the Netherlands, 2012).

Ombudsman je bil ustanovljen predvsem z namenom, da pokrije področje, ki ni v pristojnosti sodišč, in sicer da nadzira ravnanja upravnih organov predvsem z drugih vidikov kot zakon. Kot je tudi navedel nizozemski ombudsman, je na Nizozemskem rok za odločitev o pritožbi določen z zakonom, in sicer mora upravni organ na pritožbo odgovoriti v šestih, oz. najkasneje desetih tednih od prejema pritožbe. Davčni urad je v tem primeru krepko presegel zakonsko določen rok. Obravnavani primer odločanja v nerazumnem roku ni le v nasprotju z zakonom, temveč je organ tudi kršil zakonske določbe in je hkrati v nasprotju z normo ombudsmana, da morajo biti postopki izvedeni v razumnem času. Skladno z načelom dobre uprave je ombudsman v primeru tudi pozval organ, naj se za svoje dejanje opraviči. Davčni urad je ombudsmanovo priporočilo upošteval in pobudniku tudi ponudil finančno odškodnino. Ombudsmanovo posredovanje je bilo v tem primeru uspešno. Upravni organ je po storjeni napaki deloval v skladu z načeli dobre uprave.

6.3.3 PRIMERJALNA ANALIZA PRIMEROV IZ PRAKSE OBRAVNAVANIH KRŠITEV IZBRANIH OMBUDSMANOV

Iz obravnavanih primerov Varuha človekovih pravic Republike Slovenije in nizozemskega ombudsmana je razvidno, da je v praksi najbolj kršen element pravice dobre uprave v upravnih postopkih neupoštevanje organov zakonsko določenih rokov za odločanje. Pobude, ki zadevajo odločanje organov v nerazumnem roku, so namreč tako v praksi obeh ombudsmanov najpogostejše in se tudi ponavljajo vsako leto, in to kljub temu, da so roki za odločitev že določeni v zakonih, ki urejajo upravne postopke. Pravočasno reševanje zadev je pomembno ne le z vidika dobre uprave, temveč tudi kot del izvajanja drugih temeljnih pravic.

Namen predpisanih rokov v upravnem postopku je potek upravnega postopka brez zastojev in hitro opravljanje dejanj v postopku s čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence ter omejitev možnosti zavlačevanja postopka (Grafenauer & Breznik, 2009, str. 381). Rok za odločitev se je uveljavil kot institut ZUP s ciljem omejitve zlorabe oblasti. Rok za odločitev je sicer instrukcijski rok, ki pa skladno z načelom zakonitosti v upravnem postopku sili organe, ki vodijo postopke, k aktivnosti in daje pristojnim organom možnosti nadzora in ukrepanja v primeru neutemeljenih zastojev pri delu organa (Sodba VS št. U 14/2008 z dne 12. 5. 2010). Danes je odločanje v razumnem roku mednarodni standard, ki je celo podlaga za odškodninsko odgovornost države pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, čeprav je po ZUP le instrukcijske narave (Jerovšek & Trpin, 2004, str. 617), podobnega mnenja je tudi Vrhovno sodišče, ki je opredelilo, da je ta rok sicer instrukcijski rok, ki pa skladno z načelom zakonitosti v upravnem postopku sili organe, ki vodijo postopek, k aktivnosti in daje pristojnim organom možnosti nadzora in ukrepanja v primerih neutemeljenih zastojev pri delu organa (sodba VS št. U 14/2008).

Odločanje v razumnem času je eno izmed načel dobre uprave, ki ga določa tudi Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev, kateri lahko poenostavljeno rečem, da nadomešča EU ZUP. V Sloveniji in na Nizozemskem pa je rok za odločitev določen v zakonih, ki urejajo splošni upravni postopek. V Sloveniji mora po ZUP pristojni organ izdati odločbo čim prej, najpozneje pa v enem mesecu od vložitve popolne vloge, če se vodi skrajšan ugotovitveni postopek, oz. v dveh mesecih, če se vodi posebni ugotovitveni postopek (222. člen ZUP). V upravnem postopku tako lahko stranke, ki so prizadete zaradi neupravičenega predolgega odločanja o upravni zadevi, uporabijo institut molka organa in s pritožbo dosežejo odločitev v upravni zadevi (Sklep US št. Up-1140/05). Poseben zakon lahko določi tudi daljši ali krajši rok za izdajo odločbe glede na posebnosti obravnavanega področja. Če organ ne odloči v predpisanem roku, ima stranka pravico do pritožbe, ker se molk organa šteje kot fikcija negativne odločbe, razen če področni zakon določi drugače (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 195). 256. člen ZUP določa, da mora biti odločba o pritožbi izdana in vročena stranki, brž ko je to mogoče, najpozneje pa v dveh mesecih od dneva, ko je organ prejel popolno pritožbo.

Po izteku roka za odločitev, če o pritožbi ni bilo odločeno, nastopi molk drugostopenjskega organa, kar se šteje za fiktivno zavrnitev pritožbe po Zakonu o upravnem sporu, kar stranki omogoča, da terja izdajo odločbe. Če je ne prejme v nadaljnjih sedmih dneh, lahko vloži tožbo in začne upravni spor, kot da je pritožba zavrnjena (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 216). Tudi v nizozemskem zakonu o upravnem postopku je določen rok za izdajo odločbe. Člen 3:28 določa, da mora upravni organ odločiti čim prej, vendar najkasneje v šestih mesecih od vložitve vloge. V skladu s členom 3:29 pa se lahko ta rok še podaljša, če gre za bolj kompleksno zadevo. Tudi nizozemska zakonodaja pozna molk organa, saj lahko posameznik, če ni dobil odločitve upravne organa v določenem roku, kadar koli vloži pritožbo brez časovne omejitve. Rok za odločitev o pritožbi je v šestih oz. najkasneje desetih tednih od prejema pritožb (Kleijne, 2009, str. 17). Obravnavani primer odločanja v nerazumnem roku je z vidika presojanja nizozemskega ombudsmana ne le v nasprotju z zakonom, temveč je organ tudi kršil zakonske določbe in je hkrati v nasprotju z normo ombudsmana, da morajo biti postopki izvedeni v razumnem času.

Tako Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, kot nizozemski ombudsman obravnavata veliko število kršitev, ki zadevajo dolgotrajno odločanje upravnih organov. Razlog je med drugim verjetno tudi v tem, da sodno varstvo kot formalni postopek varstva pravic posameznikov ni primerno za vse kršitve pravic oz. ni dovolj učinkovito. Predvsem je tak postopek za posameznika skoraj vedno dolgotrajen, formalno zapleten in drag. Sodno varstvo tudi ni primerno za reševanje vseh vrst spornih razmerij, zlasti ne za manj pomembne zadeve, ki jih predpisi praviloma ne urejajo, so pa za posameznika seveda enako pomembne. Niti ni smotno, da bi se vsak spor reševal na že tako preobremenjenih sodiščih, s čimer bi se čas do končne odločitve še podaljševal (Rovšek, 2002, str. 128). Kot opozarja Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, možnost pričetka sodnega postopka v primeru molka organa ni za državljane najbolj ugodna možnost. Pritožniki namreč nimajo niti sredstev za pomoč pri oblikovanju svojih zahtevkov niti pravnega znanja, da bi lahko uspešno uveljavljali svoje zahteve. Če bi večina

pritožnikov izkoristila to pravno možnost, bi se problem neučinkovite pravne države le prenesel s področja javne uprave na področje sodstva. Država bi morala za tovrstne postopke zagotoviti še več sredstev.

Iz obravnavanih primerov je razvidna tudi razlika v načinu obravnavanja pobud. Razvidno je, da nizozemski ombudsman daje večji poudarek etičnemu vidiku ravnanja upravnih organov, saj je organ, ki je storil napako, pozval k opravičilu, Varuh človekovih pravic Republike Slovenije pa tega v obravnavanem primeru ni storil. Je pa res, da je šlo za nerazumno dolgo odločanje v obeh primerih iz različnih razlogov. V slovenskem obravnavanem primeru je prišlo do nerazumno dolgotrajnega odločanja v postopku zaradi nezadostnih kadrovskih virov, v nizozemskem pa zaradi nepravilnega ravnanja javnega uslužbenca. Kot opozarjajo Kovač, Remic in Sever (2012, str. 47), mora država v primeru velikih zaostankov ali preobremenitve posameznih organov za to težavo poskrbeti z ustreznimi viri – tako kadrovskimi kot finančnimi in menedžmentom le-teh. Tudi slovenski ombudsman v svojih Letnih poročilih vedno znova »predlaga in opozarja, naj pristojni organi zagotovijo ustrezne pogoje, ki bodo zagotavljali uveljavljanje pravic posameznikov v zakonsko določenem obsegu in omogočali odločanje o pritožbah v zakonsko določenih rokih« (Kračan, 2011, str. 43).

Glede na to, da se posamezniki obračajo na javno upravo s ciljem uveljavljanja svojih pravic, menim, da je nujno, da upravni organi odločajo v razumnem času. Sploh glede na to, da so roki za odločanje določeni z zakonom, torej je neupoštevanje rokov tudi delovanje upravnih organov v nasprotju z zakonom. Ker pa ni odločanje v nerazumnem času sankcionirano, do teh nepravilnosti prihaja pogosto. Pravočasno reševanje zadev je pomembno ne le z vidika dobre uprave, temveč tudi kot del izvajanja drugih pravic posameznikov. Strinjam se z ombudsmanom, da kljub temu, da je posameznikom v primeru molka organa omogočena vložitev tožbe, verjetno res mnogo pritožnikov nima niti sredstev za pomoč pri oblikovanju svojih zahtevkov niti pravnega znanja, da bi lahko uspešno uveljavljali svoje zahteve, niti jim verjetno ta možnost ni splošno znana. Tako ombudsman kot tudi upravna inšpekcija vedno znova opozarjata posamezne organe na pomembnost odločanja v razumnem času. Seveda pa ne sme postati hitrost reševanja posameznega primera prioriteta upravnih organov, in to na račun kakovosti samega postopka. Ombudsmanovo posredovanje lahko pomeni tudi več kot le posredovanje v posameznem primeru nepravilnosti, vendar lahko prinese tudi sistemske spremembe. Kot je razvidno iz obravnavanega slovenskega primera dolgotrajnega odločanja v primeru MDDSZEM, je prišlo ob posredovanju ombudsmana celo do spremembe zakona, kar je pripomoglo k večji zaščiti pravic posameznikov, da niso prikrajšani zaradi dolgotrajnega odločanja upravnega organa.

6.4 IZSLEDKI ANALIZE OPOZARJANJA OMBUDSMANOV NA DOBRO UPRAVO IN NJENA NAČELA

Pristojnosti za delo ombudsmanov po svetu so različne, predvsem pa ombudsmani obravnavajo kršitve pravic državljanov, vključno s temeljnimi človekovimi pravicami in drugim nezakonitim ravnanjem, ki vključuje predvsem nespoštovanje splošnih pravnih

načel in načel dobre uprave. Dejavnosti ombudsmanov se tako ne omejujejo izključno le na neposredne kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, saj bi s tako ozkim tolmačenjem zgrešili namen institucije ombudsmana, katerega obseg delovanja je treba razumeti široko.

Primeri najpogostejših nepravilnosti, ki jih ombudsmeni obravnavajo, vključujejo predvsem primere dolgotrajnega odločanja v upravnih postopkih, neupoštevanje uveljavljenih politik in postopkov, pomanjkanje nepristranskosti, nepravičnost, posredovanje nepravilnih informacij državljanom ali celo neodgovarjanje na njihove dopise, nedoslednost, neučinkovitost ter nevljudno vedenje javnih uslužbencev. Tako ombudsmeni danes obravnavajo predvsem razne nepravilnosti pri delovanju uprave oz. kršitve dobrega upravljanja, pri čemer s svojim posredovanjem vplivajo na izboljšanje kakovosti javnih storitev. Pri obravnavanju posameznih pobud dajejo v primerih ugotovljenih nepravilnosti upravnim organom mnenja in priporočila, kako ravnati v prihodnje oz. kako naj popravijo storjeno nepravilnost. Posamezne obravnavane primere nepravilnosti ombudsman objavi tudi na svoji spletni strani ali v končnem letnem poročilu, kjer so zbrani poudarki posameznega leta.

Ombudsmeni tako transparentno prikazujejo, kaj poteka prav in kaj narobe v javni upravi ter kako javna uprava lahko z ozirom na te standarde izboljša kakovost svojih storitev. S tem tudi vplivajo na bodoče ravnanje tudi drugih upravnih organov, če se ti znajdejo v podobni situaciji. Načela dobre uprave pomenijo višje zahteve ravnanja organov od postavljenih zakonskih norm. Pri sklicevanju na te standarde oz. pri njihovem razvijanju se ombudsman namreč opira predvsem na etiko in moralo, ne pa toliko na pravno znanost, ki o tem pravzaprav ne govori veliko. Tako pri vsakem posameznem primeru presodi, ali so organi ravnali etično, moralno in pravično v razmerju do posameznika. Najpogostejša dejanja upravnih organov, ki so v nasprotju z načeli dobre uprave v praksi Varuha človekovih pravic Republike Slovenije, zajemajo dolgotrajno odločanje v upravnih postopkih in neodgovarjanje organov na pisanja državljanov, v praksi nizozemskega ombudsmana pa predvsem neodzivnost organov in neustrezno komunikacijo med organi in posamezniki ter tudi primere dolgotrajnega odločanja.

V izbranih primerih sem analizirala opozarjanje ombudsmanov na enega najpogosteje kršenih načel dobre uprave, ki se pojavlja predvsem v praksi Varuha človekovih pravic Republike Slovenije – nerazumno dolgo odločanje upravnih organov v upravnih postopkih. Primeri dolgotrajnega odločanja se pojavljajo tudi v praksi nizozemskega ombudsmana, vendar ne v takšni meri kot v praksi Varuha človekovih pravic Republike Slovenije. Nizozemski ombudsman namreč tudi trdi, da so v 97 % primerov njegova priporočila upoštevana (Brenninkmeijer, 2008, str. 71). Tudi priporočila Varuha človekovih pravic Republike Slovenije so v posameznih primerih kršitev upoštevana, vendar pa kljub temu še vedno prihaja do nepravilnosti predvsem zaradi neurejenosti na sistemski ravni. Tako se posamezni primeri dolgotrajnega odločanja pojavljajo v vsakem letnem poročilu, in to tudi glede istih upravnih organov.

V Sloveniji je nerazumno dolgo odločanje upravnih organov tako na prvi kot tudi na drugi stopnji odločanja ena najpogosteje obravnavanih kršitev načel dobre uprave, ki jih obravnava Varuh človekovih pravic Republike Slovenije. Varuh na ta problem nenehno opozarja, pri čemer pa kljub nenehnemu in dolgoletnemu opozarjanju ni opaziti izboljšanja v praksi delovanja upravnih organov. V primerih dolgotrajnega odločanja organi upoštevajo Varuhovo opozorilo v posameznem primeru, večinoma pa se potem trend dolgotrajnega odločanja nadaljuje. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije opozarja, da organi največkrat spregledajo opozarjanje varuha na neetično in nemoralno ravnanje, upoštevajo pa, kadar so storjena nezakonita dejanja. Vendar pa gre v primeru nerazumno dolgega odločanja upravnih organov tudi za nezakonito ravnanje, saj je z ZUP točno določen rok za izdajo odločbe na prvi stopnji in odločitev o pritožbi. Po ZUP mora namreč pristojni organ izdati odločbo čim prej, najpozneje pa v enem mesecu od vložitve popolne vloge, če se vodi skrajšan ugotovitveni postopek, oz. v dveh mesecih, če se vodi posebni ugotovitveni postopek (222. člen ZUP). Poseben zakon lahko določi tudi daljši ali krajši rok za izdajo odločbe glede na posebnosti obravnavanega področja. Če organ ne odloči v predpisanem roku, ima stranka pravico do pritožbe, ker se molk organa šteje kot fikcija negativne odločbe, razen če področni zakon določi drugače (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 195). 256. člen ZUP določa, da mora biti odločba o pritožbi izdana in vročena stranki, brž ko je to mogoče, najpozneje pa v dveh mesecih od dneva, ko je organ prejel popolno pritožbo. Po izteku roka za odločitev, če o pritožbi ni bilo odločeno, nastopi molk drugostopenjskega organa, kar se šteje za fiktivno zavrnitev pritožbe po Zakonu o upravnem sporu, kar stranki omogoča, da terja izdajo odločbe. Če je ne prejme v nadaljnjih sedmih dneh, lahko vloži tožbo in začne upravni spor, kot da je pritožba zavrnjena (Jerovšek & Kovač, 2010, str. 216).

Vendar pa se državljani v Sloveniji glede na to, da v zadnjih letih po javnomnenjskih raziskavah prevladuje nezaupanje v redna in Ustavno sodišče (Center za raziskovanje javnega mnenja, 2014, str. 14), raje obračajo po pomoč na Varuha. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije ravno tako opozarja, da možnost začetka sodnega postopka v primeru molka organa ni za državljane najugodnejša. Pritožniki namreč nimajo niti sredstev za pomoč pri oblikovanju svojih zahtevkov niti pravnega znanja, da bi lahko uspešno uveljavljali svoje zahtevke. Če bi večina pritožnikov izkoristila to pravno možnost, bi se problem neučinkovite pravne države le prenesel s področja javne uprave na področje sodstva, država pa bi morala za tovrstne postopke zagotoviti še več sredstev.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije učinkovito ukrepa predvsem v primerih manjših kršitev in neučinkovitega ali malomarnega delovanja državnih organov, kar je najpogostejši vzrok za nezadovoljstvo državljanov z delom državnih organov. V Sloveniji ugotavlja kršitve instruktivskih rokov za odločanje v upravnem postopku tudi upravna inšpekcija, ki opozarja posamezne organe na pomembnost ravnanja skladno z veljavnimi akti v primerih obravnavanih nepravilnosti pri delu posameznega upravnega organa. Pri tem se ta skladno z določenimi pristojnostmi sklicuje izrecno le na veljavne zakone in podzakonske predpise, ki urejajo upravni postopek, saj nima tako kot Varuh pristojnosti sklicevati se na načela dobre uprave, ki se lahko sklicuje na načela dobre uprave v

primerih, ko organi ravnajo nekorektno ali neupravičeno otežijo uveljavljanje pravic posameznika.

Nizozemski ombudsman pa opozarja upravne organe in javne uslužbence na načela dobre uprave v prvi vrsti seveda neposredno ob obravnavanju posameznih pritožb, v katerih so kršena posamezna načela dobre uprave. Poleg tega širi ozaveščenost o pomembnosti delovanja skladno z načeli dobre uprave z različnimi članki, objavami na spletni strani in posebnimi publikacijami, aktivno pa tudi sodeluje pri teoretičnih opredelitvah dobre uprave in njenem razvoju. Nizozemski ombudsman namreč že tradicionalno od začetka delovanja institucije daje velik pomen dobri upravi, sicer pa je osredotočenost na posamezen segment odvisna predvsem od trenutnega ombudsmana. Nizozemska ombudsmana Oosting in Brenninkmeijer sta bila tudi primer ombudsmanov, ki sta razvoju načel oz. standardom dobre uprave posvetila veliko pozornosti in tako opredelila razmerje med možnim (ne)zakonitim in (ne)primernim ravnanjem upravnih organov, Oosting pa je celo oblikoval seznam načel dobre uprave. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije pa le neposredno opozarja upravne organe na nepravilno ravnanje, ki ni skladno z načeli dobre uprave, ob obravnavanju posameznih pobud državljanov. Javno pa opozarja na pomembnost delovanja upravnih organov v skladu z načeli dobre uprave le preko objav posameznih kršitev v letnih poročilih in na svojih spletnih straneh, kjer so navedena tudi ombudsmanova mnenja o primeru in njegova priporočila.

Tabela 7: Primerjava prakse ombudsmanov pri opozarjanju na načela dobre uprave

| Ombudsman | Pravna podlaga za sklicevanje na dobro upravo | Najpogosteje obravnavane kršitve načel dobre uprave | Način opozarjanja na načela dobre uprave |
|------------|---|---|--|
| Slovenija | ZVarCP | Dolgotrajno odločanje organov (na 1. in 2. stopnji odločanja), neodgovarjanje organov | V okviru posameznih obravnavanih pobud, Letna poročila |
| Nizozemska | ZUP | Neodzivnost organov | Članki in publikacije v okviru posameznih obravnavanih pobud, Letna poročila |

Vir: lasten, 2015

Oba, tako Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, kot nizozemski ombudsman, imata pooblastilo za sklicevanje na dobro upravo dano že v zakonu.

Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije daje pooblastilo ZVarCP, ki določa, da se pri svojih intervencijah lahko sklicuje tudi na načela pravičnosti in dobrega upravljanja (3. člen ZVarCP), nizozemski ZUP pa določa v členu 9:27, da mora varuh ugotoviti, ali je upravni organ, ki so ga raziskovali v tej zadevi, ravnal pravilno ali ne. Že iz zakonskega pooblastila izhaja razlika, da je nizozemski ombudsman že bolj tradicionalno usmerjen k reševanju raznih nepravilnosti upravnih organov, saj mu zakon v prvi vrsti daje pristojnost, da razišče, ali je upravni organ ravnal pravilno. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je bil že ustanovljen z namenom varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do upravnih organov (1. člen ZVarCP), kot dodatno možnost pa se lahko še sklicuje na načela pravičnosti in dobrega upravljanja. Tako nizozemski ombudsman daje večji poudarek raziskovanju načel dobre uprave, saj se v prvi vrsti pri obravnavanju pobud sklicuje na ta načela, ne pa na veljavne zakone.

Sicer pa oba ombudsmana v večini obravnavata najpogosteje različne nepravilnosti pri delu upravnih organov, kot sta dolgotrajno odločanje organov ali neodzivnost organov, ne pa grobe kršitve temeljnih človekovih pravic. Vsak ombudsman pri obravnavanju pobud tudi prilagaja načela »dobre uprave« svojim značilnostim delovanja, okolju in že uveljavljenim normam. Tudi izraz, ki ga pri tem uporabljajo, se razlikuje od države do države – Varuh človekovih pravic Republike Slovenije uporablja izraz dobro upravljanje, primerjalno nizozemski pa korektnost ravnanja (angl. *propriety*).

Na obravnavane nepravilnosti pa oba obravnavana ombudsmana opozarjata predvsem v okviru posameznih obravnavanih pobud, nato pa še javno na svoji spletni strani ali v letnih poročilih.

7 REZULTATI RAZISKAVE

»Dobro upravo« (angl. *good administration*) je težko enoznačno opredeliti. V različnih virih se pojavljajo tudi različni izrazi v povezavi z dobro upravo: »dobra uprava/pravica do dobre uprave« (angl. (*right to*) *good/sound/proper administration*) obratno kot »slaba uprava« (angl. *maladministration*).

V magistrskem delu je enotno uporabljen slovenski termin »dobra«, tudi ob negacijah (npr. pogost angleški termin »*maladministration*« kot zanikanje dobre uprave). V Sloveniji je v strokovni literaturi uveljavljen prevod iz angleškega izraza *Good Administration*, ki pomeni »dobra uprava«, ne pa »upravljanje« (čeprav je takšen uradni prevod LEUTP, ki v 41. členu govori o pravici do dobrega upravljanja), ravno z razlogom razlikovanja med dobrim upravljanjem (angl. *good governance*) in dobro upravo (angl. *good administration*).

Pojem dobre uprave in pravice v sklopu dobre uprave so vključene v mnogih mednarodnih aktih, sprejetih na ravni EU, ki daje pravici dobre uprave velik pomen kot eni temeljnih pravic državljanov EU, kot je opredeljena v 41. členu LEUTP. Vse elemente pravice dobre uprave na nacionalni ravni posameznih držav lahko najdemo že v ustavi, velikokrat pa natančneje tudi v zakonih, ki opredeljujejo splošne upravne postopke, in raznih kodeksih, ki predvsem usmerjajo vedenje javnih uslužbencev ter so jim v pomoč in oporo v vseh aktivnostih njihovega delovanja. Ti akti in dokumenti lahko vsebujejo le posamezne elemente dobre uprave, pri katerem niti ni nujno, da uporabijo izrecno izraz »dobra uprava«, vseeno pa z opozarjanjem na posamezno načelo usmerjajo delovanje uprave v smeri delovanja dobre uprave. Ravnanje upravnih organov v odnosu do strank namreč zajema širši vidik od le veljavnih predpisov. Lahko bi povzela, da t. i. koncept dobre uprave, ki je zelo širok in še dokaj neopredeljen pojem, združuje vse od zakonitega ravnanja upravnih organov do njihove učinkovitosti in ustreznega odnosa do strank v upravnih postopkih.

Slovenski ustavni sodnik Grad je eden redkih, ki je opredelil uporabo načela dobrega upravljanja v primerih presojanja delovanja uprave s strani ombudsmanov. Ombudsman se lahko tako na dobro upravljanje sklicuje v primerih, ko organi ravna nekorrektno ali neupravičeno otežijo uveljavljanje pravic posameznika, ne da bi bilo to ravnanje nujno v nasprotju s predpisi (Grad, Kaučič, Ribičič & Kristan, 1996, str. 331). To daje varuhu podlago za predlaganje izjemnih rešitev v posameznih utemeljenih primerih, ki jih predpisi ne predvidevajo (Rovšek, 2002, str. 143). Izraz, ki ga pri tem uporabljajo ombudsmani, se razlikuje od države do države – Varuh človekovih pravic Republike Slovenije uporablja izraz dobro upravljanje, primerjalno nizozemski pa korektnost/pravilnost ravnanja (angl. *propriety*).

Nepravilnosti (angl. *maladministration*) v delovanju upravnih organov v praksi se kažejo na več načinov: kot molk organa, neizvrševanje sprejetih odločb, slaba organizacija dela, pomanjkanje medsebojnega sodelovanja med različnimi postopkovnimi organi, ko se

odločitve ne sprejemajo v zakonsko določenih rokih ipd. Vse možne nepravilnosti je težko opredeliti, zato ostajajo načela dobre uprave (kot nasprotje nepravilnostim) dokaj neopredeljena z namenom, da se lahko vsaka situacija presoja individualno.

Najbolj točno oz. konkretno sicer opredeli pravico do dobre uprave 41. člen LEUTP, ki določa, da ima vsakdo pravico, da institucije, organi, uradi in agencije EU njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku. Podrobneje pa posamezne elemente dobre uprave opredeljuje Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev, na katerega se tudi pri svojih intervencijah sklicuje evropski ombudsman in na njegovi podlagi presoja delovanje institucij. Iz Evropskega kodeksa je tako razvidno, da dobra uprava ni le ena sama pravica, temveč skupek več elementov, ki tudi tu niso popolnoma dokončno definirani. Večina načel dobre uprave, kot jih lahko najbolj neposredno razberemo iz 41. člena LEUTP in Evropskega kodeksa dobrega ravnanja javnih uslužbencev, je vključenih tako v slovenskem ZUP oz. drugih aktih (ZDIJZ, ZVDAGA, ZVarCP, UUP ipd.), etični vidiki ravnanja javnih uslužbencev pa so obravnavani v dveh veljavnih kodeksih. Na ravni EU je tako koncept dobre uprave v aktih urejen bolj enotno, v Sloveniji pa posamezna načela najdemo v več različnih aktih, ki urejajo posamezna področja in vidike dobre uprave.

Elementi dobre uprave niti ne smejo biti točno definirani, saj mora ombudsman delovanje v skladu z dobro upravo presojati v vsakem posameznem primeru. Če bi bili točno definirani, bi nastala ista situacija kot z zakonskimi določbami, s katerimi ne moremo predvideti vsem mogočih situacij in ravnanj. Tako tudi s strani ombudsmanov postavljeni standardi dobrega upravljanja pomenijo višje zahteve ravnanja organov od postavljenih zakonskih norm. Pri sklicevanju na te standarde oz. pri njihovem razvijanju se opirajo predvsem na etiko in moralo, ne pa toliko na pravno znanost in normativne podlage. Tako pri vsakem posameznem primeru presodi, ali so organi ravnali etično, moralno in pravično v razmerju do posameznika. Le redki ombudsmani imajo točno opredeljene in zapisane standarde ter načela dobre uprave izrecno kot take, temveč jih oblikujejo sproti pri obravnavi posameznih primerov nepravilnosti s strani uprave, pri tem pa ni nujno, da gre za nezakonnosti. Tako na prvi pogled rešujejo ombudsmani manj pomembne zadeve, ki ne zaslužijo sodnega varstva, so pa kljub temu pomembne za posameznika. S tem delujejo tudi preventivno, saj s tem, ko rešijo posamezni primer, vplivajo na bodoče ravnanje državnih organov v podobnih primerih. S svojim posredovanjem skušajo doseči, da tisti, ki je odgovoren za napako, to tudi prizna in jo odpravi sam brez formalnih sredstev prisile. Tako nastajajo načela dobre uprave v okviru delovanja ombudsmanov in se sproti razvijajo na podlagi izkušenj, raziskovanj ter poročanj o pritožbah.

Pomembno je, da kljub temu, da so morda načela zapisana, ostanejo prožna in prilagodljiva ter da se jih lahko uporabi na posameznih specifičnih primerih. Tako nastaja javnim organom in javnim uslužbencem znan okvir, v katerem morajo opravljati svoje delo in na podlagi katerega ombudsmani lahko jasno presojajo njihovo delovanje. Večina kriterijev, ki se uporabljajo v različnih državah za presojo dobre uprave, je primerljivih, vendar pa so izraženi na različne načine. Npr. tako Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, kot nizozemski ombudsman, opozarjata na načelo dobre uprave, da morajo

upravni organi v upravnih zadevah odločati v razumnih rokih. To načelo vključuje tudi Evropski kodeks ravnanja javnih uslužbencev v 17. členu, ki opredeljuje časovni okvir za sprejemanje sklepov. Določa, da se mora sklep o zahtevi ali pritožbi instituciji sprejeti v razumnem časovnem okviru in brez zamude, v nobenem primeru pa ne kasneje od dveh mesecev od prejema, enako pa velja tudi za odgovore na pisma. Tudi v slovenskem in nizozemskem pravnem redu je opredeljen rok za izdajo odločbe oz. odločitev o pritožbi, vendar kljub temu prihaja do predolgega odločanja v upravnih zadevah iz različnih razlogov. Zakon očitno res ni nujno tisto, kar izboljšuje delo javne uprave oz. omogoča delovanje upravnih organov skladno z načeli dobre uprave. Res, da določa meje pristojnosti uprave, kako pa se te pristojnosti uresničujejo v praksi, je pogosto prepuščeno samim institucijam.

Zato ni presenetljivo, da ombudsmani predstavljajo ključno vlogo pri izboljšanju storitev javne uprave, in to predvsem tako, da pomagajo pri dialogu med javnimi organi in državljani, ki so odvisni od dejanj uprave. S posredovanjem v posameznih primerih vpliva na nadaljnje ravnanje tega organa in tudi drugih organov v podobnih situacijah, s tem pa prispeva k višji kakovosti storitev. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je tudi opozarjal, da je danes v uradih čedalje preveč birokratskega in tudi neprijaznega ravnanja posameznih uslužbencev, ki se ne zavedajo dovolj, da jih morajo pri delu voditi predpisi in načela dobrega upravljanja ter da bi morali biti zgled spoštljivega in strpnega obnašanja (Varuh človekovih pravic, 2012, str. 13). Na to je opozarjal tudi že Virant leta 2002, torej v desetih letih ni prišlo do bistvenih sprememb v samih odnosih javnih uslužbencev. To je problematično, saj je ravnanje posameznih javnih uslužbencev v prvi vrsti pomembno za ravnanje javne uprave, da lahko deluje v skladu z načeli dobre uprave.

Cilj ombudsmanov je predvsem, da bi vsi ravnali družbeno odgovorno, kar skuša prek mnenj in priporočil doseči tudi pri ostalih organih. Vendar pa organi največkrat spregledajo opozarjanje ombudsmanov na neetično in nemoralno ravnanje. Problem učinkovitosti ombudsmanov je predvsem v tem, da se organi preveč zavedajo tega, da nima izvršilne moči, in zato mnogokrat spregledajo njegova priporočila ter mnenja. Glede na to, da ombudsmani organe opozarjajo na boljše poslovanje s strankami in da s svojimi preiskavami pripomorejo k transparentnosti posameznih postopkov, s tem prispevajo tudi k višji pravni varnosti ter večjemu zaupanju državljanov v državne organe. Interakcija med organom in stranko ter postopkovna poštenost namreč močno pripomoreta k legitimnosti vlade in večjemu zaupanju državljanov.

7.1 PREVERITEV HIPOTEZ

V uvodu sem postavila tri delovne hipoteze. Tekom raziskave sem prišla do rezultatov, na podlagi katerih lahko postavljene hipoteze potrdim oz. ovržem.

Prvo postavljeno hipotezo, ki se glasi »*V današnjem času ombudsmani prednostno opozarjajo upravo in javne uslužbence na pomembnost ravnanja v skladu z načeli dobre uprave, zato prispevajo k višji pravni varnosti ter večjemu zaupanju državljanov v državne organe*«, lahko potrdim.

Ombudsman je namreč institucija, ki danes upravo in javne uslužbence neposredno opozarja na pomembnost ravnanja v skladu z načeli dobre uprave. Prek prejetih pobud državljanov ima najboljši pregled nad kršitvami in nepravilnostmi, storjenimi s strani upravnih organov. Takrat v svojih ugotovitvah največkrat navede, da ravnanje upravnega organa ni bilo v skladu z načeli dobre uprave in kako bi organ moral pravilno postopati. Tako že v posameznih primerih nepravilnosti pozivajo upravne organe in javne uslužbence k delovanju v skladu z načeli dobre uprave, nato pa še preko javno objavljenih letnih poročil opozarjajo na pomembnost ravnanja skladno z načeli dobre uprave. Pri tem so najpogostejše kršitve oz. ravnanja upravnih organov, ki niso v skladu z načeli dobre uprave (predvsem neodgovarjanje organov na pisanja državljanov, neustrezni odgovori in predvsem nerazumno dolgo odločanje). Prav s primeri nerazumno dolgega odločanja se v praksi že vrsto let srečuje Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, in to kljub temu, da je rok za odločitev upravnih organov določen z ZUP oz. drugimi materialnimi predpisi. Državljanji se v teh primerih kljub temu, da imajo pravno možnost vložiti pritožbo v primeru molka organa prve stopnje oz. tožbo v primeru molka organa druge stopnje, s to težavo obračajo v veliki meri na ombudsmana.

V Sloveniji kot nadzorni organ nad izvajanjem ZUP in drugih aktov, ki urejajo upravni postopek v praksi, bdi upravna inšpekcija. Upravna inšpekcija opozarja posamezne organe na pomembnost ravnanja skladno z veljavnimi akti v primerih obravnavanih nepravilnosti pri delu posameznega upravnega organa. Pri tem se skladno z določenimi pristojnostmi v posameznih obravnavanih primerih sklicuje izrecno le na veljavne zakone in podzakonske predpise, ki urejajo upravni postopek, saj nima pristojnosti tako kot Varuh človekovih pravic Republike Slovenije sklicevati se na načela dobre uprave. Tako opozarja le na posamezne kršitve veljavnih predpisov, izmed katerih lahko nekatere vseeno uvrstimo med kršitve načel dobre uprave. Tako npr. tako upravna inšpekcija, kot tudi Varuh ugotavljata primere kršitev odločanja v razumnem roku, kar lahko štejemo za takšno nepravilnost. Poleg tega je bila v Sloveniji na ravni vlade aprila 2015 sprejeta Strategija razvoja javne uprave, po kateri so cilji prenova in posodobitev javne uprave, povečanje učinkovitosti in strokovnosti javnih uslužbencev ter zagotavljanje izvajanja nalog strokovno, skladno z vrednotami in načeli dobrega upravljanja.

Po Ruschu (2013, str. 6) dobra uprava služi skupnosti predvsem z uravnoveženim pristopom k varovanju javnega interesa ob spoštovanju pravic in interesov posameznika. Na ta način spodbuja družbeno zaupanje v izvršilno oblast in pospešuje gospodarski razvoj in družbeno blaginjo. Ustrezna interakcija med organom in stranko ter postopkovna poštenost močno pripomoreta k legitimnosti vlade in večjemu zaupanju državljanov. Glede na to, da ombudsman organe konstantno opozarja na boljše poslovanje s strankami in da s svojimi preiskavami pripomore k transparentnosti posameznih postopkov, s tem prispeva tudi k višji pravni varnosti ter večjemu zaupanju državljanov v državne organe (Dragos & Neamtu, 2014, str. 5).

Poleg tega kot del alternativnih načinov reševanja upravnih sporov ombudsman ravno na podlagi sklicevanja na načela dobre uprave obravnava »manj pomembne primere«, ki so posledica raznih nepravilnosti delovanja javne uprave oz. javnih uslužbencev (npr.

neodgovarjanje organov na dopise in vprašanja državljanov), so pa kljub temu pomembni za državljane same in ohranjanje dobrih odnosov ter zaupanja v državne institucije, predvsem pa tudi za izboljšanje javnih storitev. Ombudsman je tako pomemben del sistema zavor in ravnotežja, saj ščiti državljane pred zlorabami s strani upravnih organov in je edina institucija v državi, ki prednostno skrbi za to, da so državljani deležni poštene obravnave s strani upravnih organov.

Drugo postavljeno hipotezo, ki se glasi *»Zaradi pogostega opozarjanja Varuha človekovih pravic Republike Slovenije na načela in standarde dobre uprave v posameznih primerih bi bilo smiselno po zgledu evropskega ombudsmana v Sloveniji sprejeti kodeks dobre uprave«*, sem ovrgla.

Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev ima sicer dvojno vlogo. Najprej državljane obvešča, kaj v praksi pomeni pravica do dobrega upravljanja, določena v členu 41 LEUTP, in kakšne upravne standarde konkretno lahko pričakujejo od evropske uprave. Z večjo konkretizacijo načel dobrega upravljanja pa tudi pomaga spodbujati najvišje standarde uprave in pomaga javnim uslužbencem pri opravljanju javnih nalog z določenimi smernicami za njihovo delo. Namen kodeksa pa je tudi konkretizirati pravila in načela dobre uprave, po katerih lahko evropski ombudsman presoja nepravilnosti upravnih organov ter se v svojih preiskavah in tudi pri svojem proaktivnem delu za spodbujanje dobrega upravljanja ustrezno sklicuje na kodeks.

Evropski kodeks je nastal predvsem zaradi manjka EU ZUP, ki pa ga v Sloveniji na ravni države že imamo. Tudi na ravni EU so bile s strani ReNEUAL sprejete vzorčne določbe EU ZUP, katere opredeljujejo upravni postopek na ravni EU, ki so bile sprejete na podlagi načel dobre uprave. V Sloveniji imamo že na podlagi ZJU sprejeta še dva kodeksa, ki bolj konkretno določata glavna vodila ravnanj javnih uslužbencev: Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ter Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. Kodeksa vključujeta bistvene etične elemente dobre uprave, na katera tudi opozarja varuh upravne organe v svojih letnih poročilih.

Kljub temu, da v Sloveniji ni enotnega akta, ki bi vključeval vse določbe iz evropskega kodeksa, je večina teh določb kompatibilna z določbami slovenskih ključnih zakonov, ki urejajo delo javnih uslužbencev in upravne postopke, ter tudi kodeksi, ki usmerjajo ravnanje javnih uslužbencev. ZUP opredeljuje skupni splošni upravni postopek in ureja vsa potrebna pravila za vodenje postopka in odločanje pristojnih organov, torej zajema procesni vidik dobre uprave. ZUP najprej ureja splošna pravila upravnega postopka, po katerih se ravna v vsakem upravnem postopku. Splošna pravila zajemajo in opredeljujejo temeljna načela postopka, pristojnost, občevanje med organi in strankami, stranke in njihovo zastopanje, jezik v postopku, vročanje, roke in narok, vrnitev v prejšnje stanje, vzdrževanje reda ter stroške postopka. Ureja še začetek ali uvedbo postopka in zahteve strank, postopek do izdaje odločbe, ugotovitveni postopek, dokazni postopek in izdajo odločbe. Temu sledita še pritožbeni postopek in postopek z izrednimi pravnimi sredstvi, če pa stranka prostovoljno ne izpolni svojih obveznosti, sledi še izvršba. ZJU ureja skupna

načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev, ki med drugim opredeljuje načelo zakonitosti in strokovnosti.

Iz primerjave vsebine Evropskega kodeksa dobrega ravnanja javnih uslužbencev z določbami slovenskih aktov (ZUP in obeh kodeksov) je razvidno, da so dejansko skoraj vse določbe vključene v slovenskih aktih, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci pri vodenju upravnih postopkov in občevanju s strankami. V Sloveniji so tako skoraj vse ključne določbe iz Evropskega kodeksa vključene ali v URS, ZUP, ZJU ali katerega izmed kodeksov. Zato menim, da ni smotrno uvesti enotnega kodeksa po zgledu Evropskega kodeksa glede na to, da kljub že tako preveliki normiranosti v Sloveniji še vedno prihaja do neupoštevanja zakonov oz. do ravnanja v neskladju z njimi. Razen tega, da bi bila vsa načela zbrana na enem mestu, kodeks dobre uprave po mojem mnenju ne bi prinesel dodane vrednosti k večjemu delovanju upravnih organov v skladu z načeli dobre uprave.

Tretjo postavljeno hipotezo, ki se glasi »V Sloveniji prihaja do več opozarjanja s strani Varuha človekovih pravic Republike Slovenije na načela dobre uprave kot s strani nizozemskega ombudsmana«, lahko ovržem.

Oba obravnavana ombudsmana imata sicer pooblastilo za sklicevanje na dobro upravo že v zakonu. Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije daje to pooblastilo ZVarCP, ki določa, da se pri svojih intervencijah lahko sklicuje tudi na načela pravičnosti in dobrega upravljanja, nizozemski ZUP pa določa, da mora varuh ugotoviti, ali je upravni organ, ki so ga raziskovali v tej zadevi, ravnal pravilno ali ne. Že iz zakonskega pooblastila izhaja razlika, da je nizozemski ombudsman že bolj tradicionalno usmerjen k reševanju raznih nepravilnosti upravnih organov, saj mu zakon v prvi vrsti daje pristojnost, da razišče, ali je upravni organ ravnal pravilno. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije pa je bil ustanovljen v prvi vrsti z namenom varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do upravnih organov, dodatno pa ima še možnost sklicevanja na načela pravičnosti in dobrega upravljanja. Nizozemski ombudsman tako daje večji poudarek raziskovanju načel dobre uprave, saj se pri obravnavanju pobud že od začetka delovanja primarno sklicuje na ta načela, ne pa na veljavne zakone. Tudi v Sloveniji je bila že kmalu po ustanovitvi institucije Varuha človekovih pravic Republike Slovenije poudarjena pomembnost uporabe načela dobrega upravljanja v primerih presojanja delovanja uprave s strani Varuha, in sicer, da se lahko Varuh na dobro upravljanje sklicuje v primerih, ko organi ravnajo nekorektno ali neupravičeno otežijo uveljavljanje pravic posameznika, ne da bi bilo to ravnanje nujno v nasprotju s predpisi (Grad, Kaučič, Ribičič & Kristan, 1996, str. 331).

Ombudsman pri obravnavanju posameznih kršitev upravnih organov v svojih ugotovitvah največkrat navede, da ravnanje upravnega organa ni bilo v skladu z načeli dobre uprave in tudi predlaga, kako bi organ moral pravilno postopati. Sicer pa je opozarjanje na načela dobre uprave v posameznih vsakdanjih obravnavanih primerih ombudsmanov statistično težko primerljivo glede na to, da nobena od obravnavanih institucij ne vodi podatkov o tem, v kolikšnih primerih so uporabili sklicevanje na načelo dobre uprave.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije javno opozarja na načela dobre uprave predvsem preko svojih letnih poročil, nizozemski ombudsman pa to počne na več načinov – preko raznih objav na svojih spletnih straneh, publikacij na temo dobre uprave, strokovnih člankov in bolj podrobnih raziskav s tega področja. Leta 1987 je tako že drugi nizozemski ombudsman, Oosting, sicer brez točne opredelitve nizozemskega izraza »*behoorlijkheid*« (slovensko »dobra uprava/korektno/pravilno ravnanje«) razvil seznam meril korektnega ravnanja, ki je bil kasneje še spremenjen in dopolnjen. Leta 2006 je bil na podlagi obravnavanih primerov iz prakse posebej za potrebe nizozemske institucije razvit t. i. »*Ombudsquadrant*« (Brenninkmeijer, 2014, str. 7–8). Ta kvadratna shema se osredotoča na glavni nadzor nizozemskega ombudsmana nad dejanji uprave – korektnost upravnega ravnanja (angl. *propriety of administrative conduct*), po katerem se deli upravno ravnanje na več kombinacij zakonitega in pravilnega ravnanja. Nekdanja slovenska varuhinja človekovih pravic, dr. Čebašek Travnikova, pa je v Letnem poročilu za leto 2007 opozorila, da bo v prihodnjih letih treba proučiti še dodatne možnosti za uporabo tega načela pri varovanju človekovih pravic v Sloveniji (Letno poročilo za leto 2007, 2008, str. 18). Dodatne možnosti uporabe načela pravičnosti in dobrega upravljanja so v instituciji očitno proučili, saj je v Letnih poročilih Varuha opazno, da se Varuh človekovih pravic v svojih priporočilih vse bolj sklicuje na načela dobrega upravljanja, kljub temu pa v javnem opozarjanju na načela dobre uprave prednjači nizozemski ombudsman.

7.2 PRISPEVEK K STROKI IN ZNANOSTI

Vidik ombudsmana v povezavi s konceptom dobre uprave v upravnih postopkih do sedaj še ni bil podrobneje raziskan in na to temo ne obstaja veliko raziskav ter literature, predvsem ne v Sloveniji. Ta raziskava k obravnavanemu področju prispeva nov pogled na vlogo ombudsmana pri varstvu pravic v upravnih postopkih z razvijanjem in poudarjanjem načel dobre uprave, s katerim prispeva tudi k višji kakovosti javnih storitev ter večjemu zadovoljstvu uporabnikov teh storitev.

Magistrsko delo tako prek rezultatov in ugotovitev predstavlja prispevek k upravno-pravni znanosti. Delo namreč kot eno prvih natančneje definira pojem dobre uprave in ga umešča v pravni red ter prikazuje vlogo ombudsmana v povezavi z razvojem in uporabo pojma dobre uprave. Raziskana je tudi vključenost koncepta dobre uprave v slovenskih pravnih aktih in kodeksih primerjalno z Evropskim kodeksom dobrega ravnanja javnih uslužbencev.

7.3 UPORABNOST REZULTATOV ZA PRAKSO

Iz magistrskega dela je razvidno, da v Sloveniji institucija Varuha človekovih pravic Republike Slovenije prednostno, poleg upravne inšpekcije, opozarja upravne organe in javne uslužbence na pomembnost ravnanja skladno z načeli dobre uprave.

Načela dobre uprave bi se lahko sicer še bolj poudarjala in promovirala med javnimi uslužbenci, saj iz ugotovitev izhaja, da v Sloveniji upravni organi iz različnih razlogov ne

delujejo skladno z načeli dobre uprave, in to kljub temu, da je večina načel dobre uprave posredno vključena v posameznih določbah slovenskih zakonov in kodeksov. Smiselno bi tako bilo, da bi ombudsman po zgledu nizozemskega dal večji poudarek promoviranju dobre uprave, npr. z izdajo publikacije, posvečene dobri upravi.

Uporabnost dela za zakonodajalca pa je predvsem ta, da izhajajoč iz analize pravnih aktov in kodeksov, ki vsebujejo načela dobre uprave, v Sloveniji ni treba sprejemati dodatnega kodeksa dobre uprave po zgledu Evropskega kodeksa, kot so to storili v nekaterih evropskih državah. Bi pa bilo smiselno v prihodnosti še raziskati, zakaj točno prihaja do takšnih nepravilnosti v delu upravnih organov, da bi se lahko podala točna priporočila za večjo skladnost ravnanja v skladu z načeli dobre uprave.

8 ZAKLJUČEK

Uprava je družbeni pojav, ki se neprestano spreminja skladno z družbenim razvojem. Današnji pojem uprave je nastal z doktrino delitve oblasti, ko se je uprava postopoma diferencirala iz izvršilne oblasti. Pojav in razvoj uprave sta predvsem povezana s splošnim gospodarskim, kulturnim in družbenim razvojem. Uprava ima v družbi dvojno vlogo – je instrument oblasti in hkrati nosilka družbeno koristnih zadev, s katerimi se zadovoljujejo potrebe državljanov.

Sodobni model vladanja (t. i. *good governance*) temelji na izvajanju moči s participativnimi strateškimi partnerstvi v gospodarstvu in civilni družbi. Zgodovinsko gledano pa se pomen uprave v družbi spreminja skozi čas. V času absolutne monarhije je vladar izvajal svojo moč brez obzira na pravice posameznikov, predvsem v svojo lastno korist in za lasten interes. Razvoj je tako potekal od absolutistične samovolje oblasti do omejevanja oblasti predvsem z razvojem upravnega prava v poznem fevdalizmu. Upravno pravo se je razvilo z namenom zaščite človekovih pravic v razmerjih med upravo in posamezniki, da se zagotovi enakost vseh posameznikov, ki vstopajo v razmerja z upravo, hkrati pa tudi, da se zavaruje posameznika in njegove interese pred samovoljnimi in arbitrarnimi poseganjem države ter njenih organov v njegove pravice in obveznosti. Dolgo časa je bila prevladujoča teorija javne uprave in s tem upravnih postopkov kot ključnega procesa javne uprave weberijanski model, ki je temeljil na formalizmu in hierarhiji v funkciji jasne razmejitve odgovornosti. Konec prejšnjega stoletja se je uveljavil novi javni menedžment, ki naj bi vnesel v javno upravo predvsem podjetniški duh, usmerjenost k uporabnikom javnih storitev in racionalno rabo virov. Ob vrsti disfunkcij in prenizki osveščenosti posebnosti javne uprave kot varuha javnega interesa ter pravic se je dokaj hitro po NPM razvil post-NP oz. najprej celo t. i. novoweberijanska država. Kot neke vrste konglomerat teh teorij, ki si prizadeva za uravnoteženo spoštovanje vseh in različnih prvin javne uprave, je danes prevladujoča teorija t. i. dobre javne uprave (angl. *good administration*) kot dela dobrega javnega upravljanja.

Danes se javna uprava modernizira predvsem preko upravnega postopka, s tem pa si prizadeva za dobro upravljanje, saj so koristi sledenja upravičenjem strank v razmerju do oblasti v doktrini dobre uprave neposredno razvidne v vplivih na demokratično upravljanje in politično učinkovitost, ekonomski razvoj in evropeizacijo. Upravni organ naj bi bil s stranko partner in naj bi posloval s stranko, dokler njen interes ne posega v pravice drugih in javno korist po načelu usmerjenosti k uporabnikom javnih storitev.

Kljub zakonsko opredeljenem postopku pri vodenju upravnih postopkov vseeno prihaja do raznih nepravilnosti ali v posameznih primerih celo do kršitev človekovih pravic. Cilji nadzora nad delovanjem uprave so tako predvsem pravilnost dela upravnega organa, preprečitev ali odprava storjenih nepravilnosti, v primeru hujših oz. večjih kršitev pa tudi sankcioniranje kršiteljev. Nadzor nad javno upravo je potreben, da se zagotovi skladnost delovanja uprave z načeli pravne zakonitosti, pravne varnosti, strokovnosti, odgovornosti, usmerjenosti k uporabniku, odprtosti, preglednosti in učinkovitosti. Danes pri nadzoru nad

upravo in presojanju njenega delovanja ne zadoščajo več le veljavne pravne norme. Zakon, kot se zdi, ni nujno to, kar izboljšuje delo javne uprave. Ta sicer res določa meje pristojnosti uprave, kako pa se te pristojnosti uresničujejo v praksi delovanja, je pogosto prepuščeno samim institucijam oz. posameznim javnim uslužbencem, od katerih je odvisno, ali celotna javna uprava deluje skladno z načeli dobre uprave ali ne.

ZUP ureja splošna pravila upravnega postopka, po katerih se ravna v vsakem upravnem postopku, tudi v posebnih upravnih postopkih brez izjeme. Tako ZUP v Sloveniji predstavlja procesni normativni vidik dobre uprave, saj ureja vsa potrebna pravila za vodenje postopka in odločanje pristojnih organov. Javna uprava se modernizira predvsem skozi upravni postopek, katerega glavni namen je sicer tradicionalno uveljavitev načela zakonitosti oz. vezanost oblasti na veljavne zakone in tako omejitev možnosti zlorabe oblasti. Danes pa ZUP pomeni predvsem orodje modernizacije države v smeri, kjer postaja država partner državljanom, s čimer se stremi k dobremu upravljanju. Dobra uprava je pojem znotraj dobrega upravljanja kot ožji, pravni pojem, ki temelji na procesnih pravicah. Danes se državljani obračajo na javno upravo zaradi uveljavljanja svojih pravic in interesov, zato je pomembno, da pri vodenju upravnih postopkov ne prihaja do napak in nepravilnosti. V upravnih zadevah morajo organi voditi postopek po zakonsko predpisanem postopku in odločiti o pravici ali obveznosti v obsegu pravic in obveznosti, ki jih določajo materialni predpisi. Večina temeljnih načel oz. tudi posameznih pravil ZUP je povezana z vsebino pravice do dobre uprave po 41. členu LEUTP, kjer so pravice dobre uprave najbolj enoznačno opredeljene.

Nadzor nad izvajanjem ZUP v praksi upravnih organov izvaja upravna inšpekcija, ki opozarja posamezne organe na pomembnost ravnanja skladno z veljavnimi akti v primerih obravnavanih nepravilnosti pri delu posameznega upravnega organa. Ta posredno opozarja upravne organe na pomembnost ravnanja skladno z načeli dobre uprave (čeprav ne uporablja izrecno izraza dobra uprava), predvsem v primerih, v katerih so posamezna načela ekvivalenta zakonskim določbam, to pa so skoraj vsi instituti ZUP, na katere opozarja upravna inšpekcija v svojih inšpekcijskih nadzorih (kršitev instrukijskih rokov za odločanje, nepravilno oblikovane in formulirane odločbe, nepravilno vročanje dokumentov ipd.). Tako tudi upravna inšpekcija prispeva k usmerjanju delovanja uprave skladno z načeli dobre uprave, čeprav ima pristojnost presojeti ravnanje upravnih organov le na podlagi veljavnih aktov, nima pa pristojnosti sklicevati se na načela dobre uprave, kot jih imajo ombudsmani.

Razvoj koncepta dobre uprave se je pričel na ravni EU, poudarja pa se predvsem od sprejetja LEUTP, ki v 41. členu opredeljuje pravico do dobre uprave. Kodeks evropskega ombudsmana – Kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev pa še bolj natančno opredeljuje posamezna načela, saj je bil namreč sprejet zaradi manjka EU ZUP. Vendar pa so bile nedavno tudi na ravni EU s strani ReNEUAL v letu 2014 sprejete vzorčne določbe EU ZUP, ki opredeljujejo upravni postopek na ravni EU, ki so bile sprejete na podlagi načel dobre uprave.

Danes je izraz »dobra uprava/dobro upravljanje« izrecno kot tak uporabljen tudi v dokumentih na nacionalnih ravneh, kar je razvidno iz slovenske Strategije razvoja javne uprave iz leta 2015, kjer vlada opozarja na pomembnost delovanja upravnih organov v skladu z načeli dobrega upravljanja. Že prej so bili posamezni elementi dobre uprave vključeni v nacionalnih aktih, vendar ne izrecno z izrazom »dobra uprava« oz. »dobro upravljanje«. V Sloveniji je tako večina načel dobre uprave vključena v slovenski ZUP, ki ureja procesni vidik dobre uprave, oz. druge akte (ZDIJZ, ZVDAGA, ZVarCP, UUP ipd.), etični vidiki ravnanja javnih uslužbencev pa so obravnavani v dveh veljavnih kodeksih. Na ravni EU je tako koncept dobre uprave v aktih urejen bolj enotno, v Sloveniji pa posamezna načela najdemo v več različnih aktih, ki urejajo posamezna področja in vidike dobre uprave.

Tudi posamezni avtorji različno opredeljujejo dobro upravo. Pri tem tudi navajajo zelo različne elemente oz. načela dobre uprave, iz česar jasno izhaja, da dobra uprava sama po sebi ni en koncept niti ena sama pravica, kot je sicer naslovljen 41. člen LEUTP – pravica do dobre uprave. Po teoriji in zlasti po raznih normativnih opredelitvah pravice do dobre uprave po 41. in povezanem 42. in 47. členu LEUTP gre za skupek procesnih upravičenj strank, vendar ne ozko formalistično, temveč v smislu vrednot dobrega javnega upravljanja (zakonitost, participativnost, odzivnost, odprtost itd.). Dobra uprava pomeni predvsem sklop več pravic ali obveznosti upravnih organov do strank, predvsem pa uravnoteženo upravo, ki naj deluje tako učinkovito (v smislu implementacije javnih politik) kot tudi demokratično (odprto, odgovorno, spoštovanje posameznika, primeren odnos do strank, bonton).

Ombudsmeni so v posamezni državi ustanovljeni z določenim namenom, ki se razlikujejo od države do države. Posledično se tudi razlikujejo njihove pristojnosti, naloge in moči. Ustanavljanju ombudsmanov po svetu je botrovalo predvsem dejstvo, da pravni postopki in sodni nadzor ne moreta v celoti zagotoviti učinkovitega varstva pravic državljanov, predvsem zaradi dejstva, da so bolj ali manj omejeni na veljavna pravna razmerja, ki pa ne morejo zajeti vseh možnih situacij. Dejavnosti ombudsmanov se ne omejujejo le na neposredne kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, saj bi s tako ozkim tolmačenjem zgrešili namen institucije ombudsmana, katerega obseg delovanja je treba razumeti široko. Danes je ombudsman takoj za pritožbo najbolj uporabljen alternativni način reševanja upravnih sporov med državljani in upravo. Iz tega razloga lahko opredelimo ombudsmana kot dopolnilno sredstvo varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave. Ker v Sloveniji v zadnjih letih po javnomnenjskih raziskavah prevladuje nezaupanje državljanov v redna in Ustavno sodišče, se državljani raje obračajo po pomoč na ombudsmana. Poleg tega tudi Odbor ministrov Sveta Evrope poudarja, da priporoča uveljavitev ideje alternativnih sredstev za reševanje upravnih sporov, saj razbremenjujejo sodišča, hkrati pa še vedno zagotavljajo dostop do pravice.

Dejavnosti ombudsmanov se ne omejujejo le na neposredne kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, saj bi s tako ozkim tolmačenjem zgrešili namen institucije ombudsmana, katerega obseg delovanja je treba razumeti široko. V tistih primerjalnih ureditvah, kjer je institucija ombudsmana najbolj razvita, sega njegovo varstvo tudi do

kršitev same morale in običajev, npr. tudi neprimerno in nedostojno vedenje izvajalcev javnih pooblastil. Ombudsmani na podlagi prejetih pobud ali po lastni pobudi presojujejo zakonitost delovanja javne uprave in nepravilnosti delovanja javne uprave ter javnih uslužbencev. Načelo dobrega upravljanja lahko ombudsman uporabi v primerih, ko organi ravnajo nekorektno ali neupravičeno otežijo uveljavljanje pravic posameznika, ne da bi bilo to ravnanje nujno v nasprotju s predpisi, kar mu daje podlago za predlaganje izjemnih rešitev v posameznih, utemeljenih primerih, ki jih predpisi ne predvidevajo. Standardi dobre uprave torej pomenijo višje zahteve ravnanja organov od postavljenih zakonskih norm. Pri sklicevanju na standarde oz. pri njihovem razvijanju se ombudsmani opirajo predvsem na etiko in moralo, ne pa toliko na pravno znanost, ki o tem pravzaprav ne govori veliko. Tako v vsakem posameznem obravnavanem primeru nepravilnosti ombudsman presodi, ali so organi ravnali etično, moralno in pravično v razmerju do posameznika. Glavno bistvo načel in standardov dobre uprave je ravno v tem, da niso točno definirani in zapisani, zato se lahko sproti prilagajajo v posameznih specifičnih primerih nepravilnega ravnanja uprave.

Nepravilnosti (*maladministration*) v delovanju upravnih organov v praksi se kažejo na več načinov: kot molk organa, neizvrševanje sprejetih odločb, slaba organizacija dela, pomanjkanje medsebojnega sodelovanja med različnimi postopkovnimi organi, ko se odločitve ne sprejemajo v zakonsko določenih rokih ipd., zato jih je težko točno opredeliti. Kot je razvidno iz obravnavanih primerov Varuha človekovih pravic Republike Slovenije in nizozemskega ombudsmana, je v praksi najpogosteje kršen element pravice dobre uprave v upravnih postopkih neupoštevanje organov zakonsko določenih rokov za odločanje. Pobude, ki zadevajo odločanje upravnih organov v (ne)razumnem roku, so namreč tako v praksi obravnavanih ombudsmanov najpogostejše in se tudi ponavljajo vsako leto, in to kljub temu, da so roki za odločitev že določeni v zakonih, ki urejajo upravne postopke, na odločanje v razumnem roku kot načelo dobre uprave pa opozarjajo tudi ombudsmani.

Standarde in načela dobre uprave običajno uporabljajo vse institucije ombudsmanov, v kakšni meri pa je odvisno od kulture in vloge institucije ombudsmana. Varuhova naloga ni kritiziranje, ampak svetovanje in usmerjanje s predlogi za razvoj dobre prakse. Cilj ni kritika, temveč izboljšanje poslovanja in razvijanje standardov dobrega upravljanja ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ombudsmanovi standardi dobre uprave torej pomenijo višje zahteve ravnanja organov od postavljenih zakonskih norm. Pri sklicevanju na te standarde oz. pri njihovem razvijanju se ombudsman opira predvsem na etiko in moralo, ne pa toliko na pravno znanost, ki o tem pravzaprav ne govori veliko. Tako v vsakem posameznem primeru presodi, ali so organi ravnali etično, moralno in pravično v razmerju do posameznika. Interakcija med organom in stranko ter postopkovna poštenost močno pripomoreta k legitimnosti vlade in večjemu zaupanju državljanov. Ombudsman je dejansko edini organ, ki skrbi predvsem za to, da so državljanji deležni poštene obravnave s strani ostalih organov.

V Sloveniji institucija Varuha človekovih pravic Republike Slovenije sicer prednostno, poleg upravne inšpekcije, opozarja upravne organe in javne uslužbence na pomembnost ravnanja skladno z načeli dobre uprave. Problem učinkovitosti institucije pa je predvsem v

tem, da se organi preveč zavedajo tega, da varuh nima izvršilne moči, zato spregledajo njegova priporočila in mnenja. Poleg tega je bil Varuh človekovih pravic Republike Slovenije ustanovljen predvsem z namenom varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do upravnih organov, kot dodatno možnost pa ima po zakonu še možnost sklicevanja na načela pravičnosti in dobrega upravljanja. Nizozemski ombudsman pa daje večji poudarek raziskovanju načel dobre uprave, saj se že primarno pri obravnavanju pobud sklicuje na ta načela, ne pa na veljavne zakone.

Oba obravnavana ombudsmana imata pooblastilo za sklicevanje na dobro upravo že v zakonu. Varuhu človekovih pravic Republike Slovenije daje to pooblastilo ZVarCP, ki določa, da se pri svojih intervencijah lahko sklicuje tudi na načela pravičnosti in dobrega upravljanja, nizozemski ZUP pa določa, da mora varuh ugotoviti, ali je upravni organ, ki so ga raziskovali v tej zadevi, ravnal pravilno ali ne. Že iz zakonskega pooblastila izhaja razlika, da je nizozemski ombudsman že bolj tradicionalno usmerjen k reševanju raznih nepravilnosti upravnih organov, saj mu zakon v prvi vrsti daje pristojnost, da razišče, ali je upravni organ ravnal pravilno. Sicer pa oba ombudsmana obravnavata najpogosteje različne nepravilnosti, kot sta dolgotrajno odločanje organov ali neodzivnost organov, na katere opozarjata v okviru posameznih obravnavanih pobud, nato pa še na svoji spletni strani ali v letnih poročilih. Kot je razvidno iz obravnavanih Letnih poročil, Varuh človekovih pravic Republike Slovenije v upravnih zadevah že bolj kot zakonske norme uporablja načelo dobrega upravljanja. To je predvsem posledica težav pobudnikov, saj se njihove pobude nanašajo v večini primerov na nekorektno ravnanje organov ali druge nepravilnosti, pri čemer njihovo ravnanje ni nujno v nasprotju z veljavnimi predpisi.

Načela dobre uprave bi se lahko v Sloveniji prek institucije ombudsmana sicer še bolj poudarjala in promovirala med javnimi uslužbenci, saj iz ugotovitev izhaja, da upravni organi iz različnih razlogov ne delujejo skladno z načeli dobre uprave kljub temu, da je večina načel dobre uprave posredno vključena v posameznih določbah slovenskih zakonov in kodeksov. Smiselno bi tako bilo, da bi Varuh človekovih pravic Republike Slovenije dal večji poudarek promoviranju dobre uprave, npr. z izdajo publikacije, posvečene dobri upravi.

Uporabnost dela za zakonodajalca je predvsem ta, da izhajajoč iz analize pravnih aktov in kodeksov, ki vsebujejo načela dobre uprave, v Sloveniji ni treba sprejemati dodatnega kodeksa dobre uprave po zgledu Evropskega kodeksa, kot so to storili v nekaterih evropskih državah. V Sloveniji namreč vse ključne določbe iz Evropskega kodeksa vključene ali v URS, ZUP, ZJU ali katerega izmed kodeksov, ki usmerja delovanje javnih uslužbencev. Iz tega razloga ni smotno uvesti enotnega kodeksa po zgledu Evropskega kodeksa glede na to, da kljub že tako preveliki normiranosti v Sloveniji še vedno prihaja do neupoštevanja zakonov oz. do ravnanja v neskladju z njimi.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

1. Bousta, R. (2013). Who said There is a "Right to Good Administration?" A Critical Analysis of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. *European Public Law*, 19(3), str. 481–488.
2. Brejc, M. (2004). *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
3. Brenninkmeijer, A. (2008). The role of the national ombudsman in the protection of human rights. V Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (ured.), *60-letnica sprejema Splošne deklaracije OZN o človekovih pravicah in 15-letnica sprejema Zakona o varuhu človekovih pravic – Zbornik prispevkov z mednarodne konference v Ljubljani 2008* (str.67-80). Ljubljana: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije.
4. Brenninkmeijer, A. (28. 8. 2014). *Traditions in setting standards of good administration*. Pridobljeno iz http://www.theioi.org/downloads/frvdd/Wellington%20Conference_26.%20Plenary%20III_Alex%20Brenninkmeijer.pdf.
5. Cijan, R., Grafenauer, B. (2002). *Upravno pravo*. Maribor: Pravna fakulteta.
6. Čebulj, J., Strmecki, M. (2005). *Upravno pravo*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
7. Dragos, D.C., Neamtu, B. (2014). From the Editors: The Story of a Comparative Interdisciplinary Research Project. V D. C. Dragos, C. Dacian, B. Neamtu (Ured.), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law* (str. v-xi). Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
8. Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C., Kristan, I. (1996). *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
9. Grafenauer, B., Breznik, J. (2005). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV založba.
10. Hofmann, H. C. H., Mihaescu, B. C. (2013). The Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case. *European Constitutional Law Review* 9(1), str. 73–101.
11. Hopkins, W. J. (2007). International Governance and the Limits of Administrative Justice: the European Code of Good Administrative Behaviour. *New Zealand University Law Review*, 22(4), 710–727.
12. Jerovšek, T. (2007). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
13. Jerovšek, T., Kovač, P. (2010). *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
14. Jerovšek, T., Trpin, G. (2004). *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.

15. Kleijne, J. (2009). *Administrative justice in Europe, Report for the Netherlands*. Pridobljeno iz http://www.juradmin.eu/en/eurtour/i/countries/netherlands/netherlands_en.pdf.
16. Kocjančič, R., Ribičič, C., Grad, F., Kaučič, I. (2006). *Ustavno pravo Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
17. Kovač, P. (2012). Ethics of Officials in the Context of (Slovene) Good Administration. *The NISPA Journal of Public Administration and Policy*, 5(1), str. 23–53.
18. Kovač, P. (2014). *Administrative Procedures as a Good Governance Tool in CEE*. Pridobljeno iz: <http://www.nispa.org/files/conferences/2014/papers/201404031607130.NISPA2014%20KovacP%20APasGGtool%20KovacP%20oddano3apr14.pdf>
19. Kovač, P. (2014). Participacija in informiranje v upravnem postopku - trendi v Sloveniji in Evropski uniji. *Croatian & Comparative Public Administration*, 14(4), str. 857–875.
20. Kovač, P., Rakar, I., Remic, M. (2012). *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP, 2. del. 120 vprašanj iz prakse z odgovori in sodno prakso ter z uvodno študijo*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
21. Kovač, P., Remic, M., Sever, T. (2012). *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP 2*. Ljubljana: Uradni list RS.
22. Kovač, P., Remic, M., Sever, T. (2015). *Upravno procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
23. Kovač, P., Virant, G. (2010). *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: Uradni list RS.
24. Kovač, P., Virant, G. (2011). Od reform javne uprave v Sloveniji do njene stalne modernizacije. V: P. Kovač, G. Virant (Ured.), *Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011* (str. 29–46). Ljubljana: Uradni list RS.
25. Kračan, B. (2011). *Delo Varuha človekovih pravic RS na področju splošnih upravnih postopkov*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
26. Kristjánisdóttir, M. (2013). Good Administration as a Fundamental Right. *Icelandic Review on Politics & Administration*, 9(1), str. 237–255.
27. Lægreid, P., Christensen, T. (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
28. Lampe, R. (2010). *Pravo človekovih pravic*. Ljubljana: Uradni list RS.
29. Langbroek, P. M., Rijpkema, P. (2006). Demands of proper administrative conduct A research project into the ombudsprudence of the Dutch National Ombudsman. *Utrecht Law Review*, 2(2), str. 81–98.
30. Langbroek, P., Remac, M., Willemsen P. (2014). The Ombudsman: An Alternative to the Judiciary? V D. C. Dragos, C. Dacian, B. Neamtu (Ured.), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law* (str. 113-155). Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
31. Leeuw, M. (2011). The European Ombudsman's Role as a Developer of Norms of Good Administration. *European Public Law*, 17(2), str. 349–368.

32. Leeuw, M. (2009). *An empirical study into the norms of good administration as operated by the European Ombudsman in the field of tenders*. Pridobljeno iz http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11234/EUI_RSCAS_2009_20.pdf?sequence=3.
33. Lozina, D, Klarić, M. (2012). "Dobra uprava" kao upravna doktrina u Europskoj uniji. *Pravni vjesnik*, 28(2), str. 23-37.
34. Mendes, J. (2009). *Good administration in EU law and the European Code of Good Administrative Behaviour*. Pridobljeno iz: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12101/LAW_2009_09.pdf?sequence=3.
35. Milenković, D. (2012). *Princip dobre uprave (good administration)*. Pridobljeno iz <http://www.mogucasrbija.rs/Oblast/100/Dobra%20uprava/47/Princip%20dobre%20Ouprave%20%28good%20administration%29.html>.
36. National Ombudsman of the Netherlands (2012). *2012/046: Man klaagt dat Belastingdienst behandeltermijn bezwaarschrift heeft overschreden*. Pridobljeno iz https://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2012/046#volledige_tekst.
37. National Ombudsman of the Netherlands (2014). *About the National Ombudsman of the Netherlands*. Pridobljeno iz <http://www.nationaleombudsman.nl/about-national-ombudsman-of-netherlands>.
38. Oosting, M. (2003). The role of a modern administration in a State governed by the rule of law. V Council of Europe (Ured.), *The right to good administration* (str. 19-31). Warsaw: Council of Europe.
39. Ponce, J. (2005). Good Administration and Administrative Procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 12(2), str. 551–588.
40. Reif, L. (1999). *The international Ombudsman anthology: selected writings from the International Ombudsman Institute*. Dordrecht: Kluwer Law International.
41. Reif, L. (2000). Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection. *The Harvard Human Rights Journal*, 13(1), str. 1–69.
42. Remac, M., Langbroek, P. (28. 8. 2014). *Ombudsman's Assessments of Public Administration Conduct: Between Legal and Good Administration Norms*. Pridobljeno iz <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan049015.pdf>.
43. Rovšek, J. (1998). Ombudsmani v Združenem kraljestvu. *Pravna praksa*, 17(14/15), str. 64–65.
44. Rovšek, J. (2002). Neformalni mehanizmi varstva človekovih pravic – ombudsmani in varuh človekovih pravic. V M. Cerar, J. Jamnikar, M. Smrkolj (Ured.), *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili* (str. 127–145). Ljubljana: Amnesty International Slovenije in Mirovni inštitut.
45. Rovšek, J. (2008). Okoliščine in postopek sprejemanja zakona o varuhu človekovih pravic ob petnajstletnici zakona. V Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (Ured.), *60-letnica sprejema Splošne deklaracije OZN o človekovih pravicah in 15-letnica sprejema Zakona o varuhu človekovih pravic – Zbornik prispevkov z*

- mednarodne konference v Ljubljani 2008* (str. 22-27). Ljubljana: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije.
46. Rusch, W. (2013). *Citizens first, Modernisation of the system of administrative procedures in South-Eastern Europe*. Pridobljeno iz: http://ipsa2013.iju.hr/downloads/downloads-2/files/Closing_4_Rusch.pdf
 47. Sever, T. (2009). *Izbrani vidiki pravice do odločanja v razumnem roku v upravnih zadevah*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Dnevni slovenske uprave.
 48. Sever, T., Rakar, I., Kovač, P. (2013). *Human rights assurance principles in administrative procedures in selected Central and Eastern European countries*. Pridobljeno iz http://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/201304091507040.NISPAcee2013Principles%20AP%20SelectedCentralSEE%20HRSeverRakarKova%C4%8D.pdf?fs_papersPage=9
 49. Strahovnik, V., Škarja, G. (2014). *Upravljanje etike in integritete ter etični kodeksi v upravi*. Croatian & Comparative Public Administration, 14(4), str. 905–920.
 50. Šturm, L. in drugi. (2002). *Komentar Ustave RS*. Brdo pri Kranju: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
 51. Turk, B. J., Lampe, R., Bošnjak, M., Teršek, A. (2004). *Človekove pravice v pravnih in sodnih postopkih*. Ljubljana: Legalia.
 52. Virant, G. (2002). *Usmerjenost javne uprave k uporabniku*. Pridobljeno iz: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/Kakovost/Zbornik_2002.pdf.
 53. Virant, G. (2004). *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
 54. Virant, G. (2009). *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
 55. Vljaj, S. (2006). *Teorija javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
 56. Žurga, G. (2006). *Kakovost in pravica do dobre uprave*. V G. Žurga (Ured.), *Zbornik referatov / Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2006* (5–22). Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.

VIRI:

1. (1991). Ustava Republike Slovenije (URS). Ur. list RS, št. 33I/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
2. (1993). Zakon o Varuhu človekovih pravic (ZVarCP). Ur. list RS, št. 71/1993, 15/1994.
3. (1994). Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS). Ur. list RS, št. 15/1994, št. 64/2001-ZPKSMS, 51/2007, 64/2007-UPB1, 108/2007 Skl.US: U-I-259/07-10.
4. (1999). Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ur. list RS, št. 80/1999, Ur. list RS, št. 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 8/2010.
5. (2006). Zakon o upravnem sporu (ZUS-1). Ur.l. RS, št. 105/2006, Ur.l. RS, št. 26/2007 Skl.US: U-I-69/07-9, 122/2007 Skl.US: U-I-264/05-23, U-I-181/07, Up-2126/07-10, 65/2008 Odl.US: U-I-98/07-27, 119/2008 Odl.US: U-I-69/07-36, 54/2009 Odl.US: Up-1782/08-16, U-I-166/08-8, 107/2009 Odl.US: U-I-147/08-16,

- Up-1547/08-17, 14/2010 Odl.US: U-I-303/08-9, 62/2010, 14/2011 Skl.US: U-I-55/09-8, Up-257/09-10.
6. Center za raziskovanje javnega mnenja (2014). *Politbarometer 6/2014 junij 2014*. Pridobljeno iz http://www.cjm.si/ul/2014/PB_6_14.pdf.
 7. Deklaracija o pravicah človeka in državljana (1789). *Declaration of human and civic rights*. Pridobljeno iz: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/cst2.pdf.
 8. Državni svet. (15. 10. 2014). *Mnenje k Devetnajstemu rednemu poročilu o delu Varuha človekovih pravic Republike Slovenije v letu 2013*. Pridobljeno iz: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/Razni_dokumenti/mnenje_k_devetnajstemu_rednemu_porocilu_o_delu_Varuha_clovekovih_pravic_RS_v_letu_2013.pdf.
 9. ECFDTH. (2011). *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Stocktaking on the Notions of »Good governance« and »Good Administration«*. Strasbourg: European Commission.
 10. Evropski parlament (2013). *Resolucija Evropskega parlamenta z dne 15. januarja 2013 s priporočili Komisiji o zakonu Evropske unije o upravnem postopku (2012/2024(INL))*. Pridobljeno 29.5.2015 iz: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//SL#BKMD-4>.
 11. Evropski varuh človekovih pravic. (2013). *Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev*. Pridobljeno iz: <http://www.ombudsman.europa.eu/sl/resources/code.faces#/page/1>.
 12. Government of the Netherlands (31. 8. 2014). *Good public administration*. Pridobljeno iz <http://www.government.nl/issues/public-administration/good-public-administration>.
 13. Ministrstvo za javno upravo (MJU). (30.3.2015). *Strategija razvoja javne uprave 2015–2020*. Pridobljeno iz http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/strategija_razvoja_javne_uprave/.
 14. Ministrstvo za javno upravo (MJU). (30.3.2015). *Zapisniki o opravljenih inšpekcijskih nadzorih*. Pridobljeno iz http://www.mju.gov.si/si/o_ministrstvu/inspektorat_za_javni_sektor_organ_v_sestavi/zapisniki_o_opravljenih_inspekcijskih_nadzorih/.
 15. ReNEUAL. (2014). *Introduction to the ReNEUAL Model Rules / Book I – General Provisions*. Pridobljeno iz http://www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/Book%20I%20-%20general%20provision_2014-09-03%20individualized_final.pdf.
 16. ReNEUAL. (2015). *Welcome to ReNEUAL – the Research Network on EU Administrative Law*. Pridobljeno iz: <http://www.reneual.eu/>.
 17. The National Ombudsman of the Netherlands (2008). *Institution, task and procedures of the National Ombudsman of the Netherlands*. Hague: The National Ombudsman of the Netherlands.

18. Uradniški svet. (2011). *Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti*. Pridobljeno iz: http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads/ue-grosuplje/jpg/pdf/kodeks_etike.pdf.
19. Varuh človekovih pravic (2008). *Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2007*. Ljubljana: Varuh človekovih pravic.
20. Varuh človekovih pravic (2011). *16. redno letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2010*. Ljubljana: Varuh človekovih pravic.
21. Varuh človekovih pravic (2012). *17. redno letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2011*. Ljubljana: Varuh človekovih pravic.
22. Varuh človekovih pravic (2013). *18. redno letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2012*. Ljubljana: Varuh človekovih pravic.
23. Varuh človekovih pravic (2013). *20 let Zakona o varuhu človekovih pravic*. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, Ljubljana.
24. Varuh človekovih pravic Republike Slovenije (2014). *Oblike dela Varuha*. Pridobljeno 17.8.2014 iz: <http://www.varuh-rs.si/o-instituciji/oblike-dela-varuha/>.
25. Varuh človekovih pravic. (2014). *19. redno letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2013*. Ljubljana: Varuh človekovih pravic.