

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**DRUŽBENI NADZOR NAD DELOVANJEM
UPRAVE**

Deana Michelizza

Ljubljana, avgust, 2011

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

DRUŽBENI NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE

Kandidatka: Deana Michelizza

Vpisna številka: 04035860

Študijski program: visokošolski študijski program Uprava prva stopnja

Mentor: doc. dr. Mirko Pečarič

Ljubljana, avgust, j 2011

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Deana Michelizza, študentka visokošolskega programa Uprava 1. stopnja, z vpisno številko 04035860, sem avtorica diplomskega dela z naslovom »Družbeni nadzor nad delovanjem uprave«.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo 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 prafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. 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 lektoriral Jože Kurinčič, prof.

Ljubljana,

Podpis avtorice:

POVZETEK

Ker upravni organi oz. njihovi uslužbenci v praksi pogosto kršijo predpise in nepravilno vodijo postopke, je treba nujno zagotoviti kontrolo nad njihovim delom. Poznamo dve vrsti nadzora, in sicer formalni in neformalni nadzor. Formalni nadzor je nadzor, ki ga izvajajo državni organi. Za nas je bolj pomemben in zanimiv neformalen nadzor; tega izvajamo državljani sami prek javnega mnenja, medijev, interesnih skupin, civilne družbe itd. (t.i. nadzorovanje od spodaj navzgor).

Nadzor nad državnimi organi poteka predvsem prek širše javnosti, tako da ta sodeluje pri pripravi predpisov, kadar se diskusije nanašajo na predmete, ki so povezani z državno prakso. Interesne skupine (združenje posameznikov z enakim ciljem) so lahko vključene v različna delovna telesa in tako poskušajo vplivati na izvajanje in oblikovanje javnih politik. Mediji s svojim delom odkrivajo nepravilnosti, ki se zgodijo v upravi in tudi informirajo javnost. Tudi oni s tem, da ocenjujejo njihovo ravnanje, nadzorujejo državne organe. Pomembno pri medijih je to, da so stalno v stiku z javnostjo in komunicirajo z ljudstvom oz. posameznimi družbenimi skupinami in ne s posamezniki, kar velja za državno oz. formalno nadzorstvo. K neformalnemu nadzorovanju spada tudi pravica dostopa do informacij javnega značaja, s katero se slehernemu državljanu in tudi tujcu omogoči dostop, preglednost in nekakšen nadzor nad delovanjem državnega aparata. Če je vsako uradnikovo dejanje predmet kontrole javnosti in se uradnik tega tudi zaveda, to gotovo pripomore k večji učinkovitosti in strokovnosti. Cilj nadzora državljanov nad organi države je predvsem v tem, da se prepreči neučinkovitost, razsipnost in korupcija. Čim bolj posamezniki poznajo delo državnih organov, tem bolje razumejo sprejete odločitve in jih zato v večji meri sprejemajo.

Ključne besede: državni organ, neformalni nadzor, formalni nadzor, mediji, javnost, pravica dostopa do informacij javnega značaja

SUMMARY

SOCIAL CONTROL OF THE MANAGEMENT BOARD

Considering this that all is coming to violations of regulations and incorrectly watery procedures too many times in practice from side of administrative bodies and of their servants is urgently, that control is ensured above their work. There are two types of control and at formal and informal supervision. The formal control of the control exercised by public authorities. For us, the more important and interesting informal control, and conducted by citizens themselves through public opinion, media, interest groups, civil society, etc.. (so-called bottom-up control). Control of the authorities of the country is seen primarily through the general public, through participation in the drafting of regulations, where the discussions concerning the matters related to state law. Interest Group (an association of individuals with the same objective) may be involved in various working bodies in an attempt to influence the implementation and development of public policies. The media in their work detecting irregularities that occur in the administration and also inform the public the role that evaluates the behavior and control authorities of the country. It is important for the media is that they are constantly in contact with the public and communicate to the masses or. individual social groups and not individuals as with state or. formal supervision.

The informal control also includes the right of access to public information, which all citizens and aliens access, transparency and some kind of control over the operation of a public body. Access to public information contribute towards greater efficiency and professionalism because each official's action is subject to control by the public and that the officer is also aware. The aim of surveillance of citizens of the authorities of the country is mainly to prevent inefficiency and profligacy and corruption, and the more people know the work of state agencies, to better understand the decisions and are therefore more accepted.

Keywords: state authority, informal control, formal control

KAZALO VSEBINE

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	I
POVZETEK	II
SUMMARY.....	III
1 UVOD	1
RAZLOGI IN CILJI NALOGE	1
DOLOČITEV OPISNE TEZE, HIPOTEZ IN METODOLOGIJA DELA	1
STRUKTURA DELA.....	1
2 UPRAVA IN UPRAVLJANJE.....	2
2.1 UPRAVA	2
2.2 JAVNA UPRAVA.....	3
2.3 DRŽAVNA UPRAVA.....	4
2.4 USTAVNE IN ZAKONSKE DOLOČBE GLEDE UPRAVE	5
3 NADZOR.....	7
3.1 KONTROLA IN NADZOR	7
3.2 NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE.....	7
3.3 FORMALNO IN NEFORMALNO NADZORSTVO.....	9
3.3.1 FORMALNO NADZORSTVO.....	9
3.3.2 NEFORMALNO NADZORSTVO	11
4 JAVNOST IN JAVNO MNENJE.....	13
4.1 JAVNOST	13
4.2 JAVNO MNENJE	14
4.3 SODELOVANJE JAVNOSTI PRI PRIPRAVI IN SPREJEMANJU PREDPISOV.	15
4.4 REGULACIJSKI KROGOTOK	16
4.5 NAMEN SODELOVANJA JAVNOSTI	17
4.5.1 NAČELA SODELOVANJA JAVNOSTI.....	17
4.5.2 POSTOPEK VKLJUČEVANJA JAVNOSTI V PROCES OBLIKOVANJA POLITIKE IN PREDPISOV	18
4.5.3 OBLIKE SODELOVANJA JAVNOSTI	19
4.6 RAZKRIVANJE NEPRAVILNOSTI V JAVNI UPRAVI.....	19
5 NEVLADNE ORGANIZACIJE	21
5.1 PODLAGE ZA SODELOVANJE NEVLADNIH ORGANIZACIJ Z VLADO OZIROMA LOKALNIMI SKUPNOSTMI	21
5.2 NAMEN SPORAZUMA O SODELOVANJU MED NEVLADNIMI ORGANIZACIJAMI IN VLADO RS.....	22
5.3 CILJI SPORAZUMA.....	22
5.3.1 CIVILNI DIALOG	22

5.4	FINANCIRANJE NEVLADNIH ORGANIZACIJ IZ JAVNIH SREDSTEV.....	24
5.5	PARTNERSTVO MED NEVLADNIMI ORGANIZACIJAMI IN VLADO	24
5.5.1	POGOJI ZA PARTNERSTVO	24
5.5.2	KRITERIJI DOBRIH PRAKS SODELOVANJA JAVNOSTI PRI ODLOČANJU.....	25
5.6	PRAVNO OKOLJE ZA DELOVANJE NEVLADNIH ORGANIZACIJ	25
6	MEDIJI	26
6.1	SPLOŠNO O MEDIJIH	26
6.2	MODELI ODNOSOV Z JAVNOSTJO	27
6.3	DRŽAVNA UPRAVA IN MEDIJI.....	27
6.4	RAZLIKE MED ODNOSI V JAVNEM IN ZASEBNEM SEKTORJU	28
6.5	ZAKONSKA DOLOČILA O JAVNOSTI DELA DRŽAVNE UPRAVE.....	28
6.6	MEDIJI- NADZORNIKI DRŽAVNE UPRAVE.....	30
7	DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA.....	31
7.1	INFORMACIJA JAVNEGA ZNAČAJA	31
7.2	IZJEME OD NAČELA PROSTEGA DOSTOPA	31
7.3	ZAVEZANCI ZA POSREDOVANJE INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	33
7.3.1	DRŽAVNI ORGANI.....	33
7.3.2	ORGANI LOKALNIH SKUPNOSTI.....	35
7.3.3	OSEBE JAVNEGA PRAVA.....	35
7.4	UPRAVIČENCI DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	35
7.5	POLITIČNI NADZOR S STRANI JAVNOSTI	36
8	VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	37
8.1	ČLOVEKOVE PRAVICE	37
8.2	VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC.....	37
8.3	PRAVNI OKVIR	38
8.4	POSTOPEK	38
8.4.1	POBUDA.....	38
8.4.2	PREISKAVA.....	39
8.4.3	POROČILO O PREISKAVI	39
8.4.4	UKREPI VARUHA.....	40
8.5	PODROČJA PRISTOJNOSTI.....	40
8.6	VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC v EU	42
9	NEFORMALNI NADZOR IN LOKALNA SKUPNOST	43
9.1	LOKALNA SKUPNOST	43
9.2	LOKALNA DEMOKRACIJA.....	43
9.2.1	POSREDNA LOKALNA DEMOKRACIJA	43
9.2.2	NEPOSREDNA LOKALNA DEMOKRACIJA	44
10	ZAKLJUČEK.....	48

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO SLIK

Slika 1: Javna uprava	4
Slika 2: Državna uprava	5
Slika 3: Neformalni nadzor	12
Slika 4: Lokalna demokracija-odločanje v občini	47

1 UVOD

RAZLOGI IN CILJI NALOGE

Vsebina diplomskega dela je aktualna predvsem zaradi širitve uprave na druga področja. Naslov »Družbeni nadzor nad delovanjem uprave« sem izbrala, ker želim predstaviti, na kakšen način se kontrolira upravo oz. delovanje uprave. Ta kontrola se mi zdi zelo pomembna. Odločitve organov javne in državne uprave močno vplivajo na socialno in gospodarsko razvitost posamezne države in tudi na njen položaj v svetu. V delu javnih uslužbencev prihaja velikokrat do nepravilnosti v postopkih in drugih odločitvah tudi zaradi opravljanja raznolikih nalog, pomembnih za državljane. Razlog za te nepravilnosti gre iskati tudi v nesposobnosti države, da bi s formalnim kontroliranjem celostno obvladala delovanje uprave. Nujno je, da obstaja več nadzorov, da ne prihaja do ponavljanja napak in da so javni organi bolj učinkoviti, da pravilno rešujejo razne zadeve, predvsem pa, da so državljani z delom organov zadovoljni. Rada bi opozorila, da se poleg vpliva države na nadzorovanje uprave vse bolj pojavljajo zahteve po nadzoru delovanja uprave prek javnega mnenja, medijev, interesnih skupin, civilne družbe. Ti opozarjajo na nepravilnosti, sodelujejo pri pripravi predpisov itd. (gre za nadzorovanje od spodaj navzgor). Neformalni mehanizmi nadzorstva so lahko uspešnejši in uporabnejši kot pa državno nadzorstvo, če je družba zares demokratična. Zato je prav, da se javnost s temi oblikami nadzora najprej seznaní. Tako se bo javnost lažje spopadala z nepravilnostmi države, državni organi pa bodo potem lažje seznanjeni z javnim mnenjem in ga upoštevali.

DOLOČITEV OPISNE TEZE, HIPOTEZ IN METODOLOGIJA DELA

V diplomski nalogi bom največkrat uporabljala vire oz. strokovno literaturo slovenskih avtorjev in vire iz svetovnega spleta. Uporabljala bom opisno metodo (različno razumevanje pojmov, kot so npr. uprava/ upravljanje med slovenskimi avtorji).

Metodologija dela: metoda študija ustrezne literature in raziskovanje člankov in primerov iz prakse. Glavni cilj naloge je predstaviti družbeni nadzor ter ugotoviti, ali je le-ta učinkovit in če državni organi zadostno sodelujejo z javnostjo pri odpravljanju nepravilnosti in preprečevanju napak v postopkih. Ta cilj želim v nalogi doseči predvsem z navajanjem virov in izbrane literature.

Hipoteza: Z uspešnim družbenim nadzorom je mogoče zagotoviti boljše sodelovanje med organi državne uprave in javnostjo, odpraviti nepravilnosti pri delu ter doseči večje zadovoljstvo državljanov. S tem se lahko upošteva mnenje javnosti in zmanjša kršenje človekovih pravic.

Vse ugotovitve vodijo do tega, da smisel nadzora ni v odkrivanju samih napak in nepravilnosti države, temveč tudi v tem, da bi javnost pomagala izboljšati delo upravnih

organov. Le ob zadostnem upoštevanju državljanov bi se zagotovilo ustrežnejše delovanje celotne uprave in ne bi prihajalo do konfliktov in negativnih odzivov s strani javnosti. Za zmanjšanje nepravilnosti v javni upravi bi morali biti uradniki pri svojem delu seveda tudi bolj strokovni. To pomeni, da res dobro poznajo svoje področje delovanja. Brez tega ni niti učinkovito oblikovanih politik in postopkov niti se pravilno ne izvajajo predpisi. (Ti se pogosto pripravljajo pod časovnimi pritiski ob nespoštovanju predpisanih rokov in brez ustreznega sodelovanja s strokovno javnostjo.) Na nepravilnosti je treba reagirati čim prej in uradnike tudi kaznovati, saj je posledice težko in včasih nemogoče odpraviti.

STRUKTURA DELA

Diplomsko delo je sestavljeno iz 10 poglavij. Prvo poglavje je uvod v diplomsko delo. Gre predvsem za predstavitev dela; opredeljeni so cilji in namen, metodologija in zgradba diplomskega dela. Drugo poglavje vsebuje opredelitev pojma uprave in upravljanja in delitev le-te na javno in državno upravo. V tretjem poglavju so opredeljeni nadzor, oblike nadzora, predstavljeni sta formalna in neformalna oblika nadzorstva. V četrtem poglavju sem predstavila pojma javnost in javno mnenje in kako javnost vpliva na pripravo in sprejemanje predpisov, ki jih sprejema država. Peto poglavje govori predvsem o nevladnih organizacijah in njihovem sodelovanju z vlado. V šestem poglavju je govora o medijih in njihovem vplivu na javnost. V sedmem poglavju je predstavljen dostop do informacij javnega značaja, zavezanci za objavo teh informacij in upravičenci do informacij. Osmo poglavje predstavlja varuha človekovih pravic, njegove pristojnosti in vlogo v državi. V devetem poglavju pa je predstavljena lokalna demokracija oziroma neformalni nadzor nad lokalno skupnostjo.

2 UPRAVA IN UPRAVLJANJE

2.1 UPRAVA

Slovar slovenskega knjižnega jezika (1994, str. 1463) opredeljuje pojem uprava kot dejavnost, ki se ukvarja z urejanjem, usmerjanjem življenja v kaki družbeni skupnosti oz. je organ v kaki delovni skupnosti, ki odločajo o življenju, opravljanju temeljnih nalog v tej skupnosti, ter kot upravljanje.

Pod pojmom uprava ljudje največkrat razumejo nek organ, skup organov kot določen del organizacije (npr. vodstveni organ kot je uprava podjetja). Uprava je tako rekoč sinonim za vse tisto, kar se opravlja po raznih pisarnah in uradih, ne glede na to, ali gre v resnici za upravo in upravno delo ali ne. Za običajnega človeka še vedno pomeni imeti opravka z upravo predvsem nekaj neprijetnega. Zato seveda ni nič čudnega, če ljudje pogosto o upravi govorijo kot o birokraciji in gledajo na tiste, ki delajo v upravi, kot na birokrate. Tako se v vsakdanjem življenju namesto o upravi govori kar o birokraciji, administraciji, uradništvu ipd. Vse to kaže, da v običajnem pojmovanju uprave prevladujejo njene negativne lastnosti, ki jih kot pojavov sicer ni mogoče zanikati, vendar pa jih tudi ni mogoče tako posplošiti. Ljudem so vidne predvsem negativne strani uprave, premalo pa je poznano njeno pravo bistvo in vsebina. Seveda pa spoznanje tega bistva in vsebine ni niti enostavno niti lahko. (Rakočevič, 1994, str. 10).

Uprava je dejavnost, ki je nujna sestavina vsakega človekovega organiziranega delovanja. Sama za sebe sploh ne more obstajati, sama za sebe ne bi imela nobenega smisla in je po svojem bistvu vezana na obstoj določene druge organizirane dejavnosti. Potreba po upravi nastane šele tedaj, ko je potrebno neko organizirano delo. Je torej pogoj slehrne organizirane dejavnosti in obratno, brez organizirane dejavnosti uprava ne obstaja. V bistvu je sestavni del vsake organizirane dejavnosti. Da se uprava tudi pri nas ne obravnava samo v zvezi z državo, pa je zasluga nekaterih naših uglednih upravnih teoretikov: Vavpetiča, Pusića, Bučarja, Godca, Šmidovnika idr.

Vavpetič je skušal poiskati, analizirati in opredeliti tiste temeljne sestavine, ki se pri upravnem delovanju stalno pojavljajo. Temeljne sestavine oz. značilnosti upravnega delovanja so:

1. Uprava je pomožna dejavnost, ki omogoča nemoteno in redno upravljanje temeljnih nalog.
2. Uprava je strokovna dejavnost, ki mora imeti svoj sistem in metode dela, ki jih mora stalno prilagajati razvijajočim in spreminjajočim se razmeram.
3. Uprava mora biti prilagojena in organizirana v skladu s potrebami uresničevanja temeljnih nalog.

4. Poleg urejevalne, organizacijske in tehnično manipulativne dejavnosti sodi zraven tudi vodstvena dejavnost, s katero se usmerja, načrtuje, organizira in nadzoruje delo posameznih upravnih delavcev.
5. Obseg upravnega dela ni nujno odvisen od obsega temeljnih nalog.
6. Upravna dejavnost mora biti gospodarna. (Vavpetič, 1961, str. 13-36)

F. Bučar (1981, str. 57-87) pa razlikuje med upravljanjem in upravo. Upravljanje je poleg političnega procesa temeljna sestavina upravnopolitičnega procesa. Proces upravljanja naj bi obstajal iz odločanja o ciljih in iz odločanja o sredstvih za doseg teh ciljev, uprava pa je samo del tega procesa, in sicer tisti, ki se nanaša na odločanja o sredstvih. Upravljanje je v bistvu odločanje o potrebah in o načinu, kako in s kakšnimi sredstvi zadostiti tem potrebam. Ugotavlja tudi, da se v teoriji, zlasti pa v praksi, skuša odločanje o sredstvih izločiti in obravnavati posebej. Tako izločen del upravljanja pa bi potem morali pojmovati samo kot sredstvo za doseganje ciljev, uprava je tudi politična, zato mora tudi sodelovati pri odločanju o ciljih.

Eugen Pusić (2002, str.28, 33) tudi opozarja na dva pomena, ki jih ima izraz uprava: enkrat z njim označujemo določeno dejavnost, drugič pa določeno vrsto organizacije. Upravljanje je po njegovem mnenju kontinuirana dejavnost, ki poteka po pravilih, povezovanja več ljudi v akcijo za opravljanje družbenih zadev. Upravljanje naj bi bilo posrednik med postavljenimi cilji in njihovo uresničitvijo. Upravna organizacija pa je po njegovem vsaka organizacija, v kateri ljudje na podlagi trajne delitve dolžnosti in pooblastil opravljajo družbene zadeve kot svoj poklic.

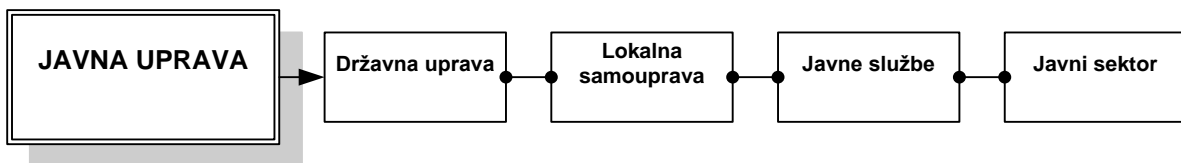
2.2 JAVNA UPRAVA

Javna uprava je uprava v javnih zadevah in proces javnega upravljanja poteka v organizacijah, ki jih imenujemo javnopravne skupnosti – najširša taka skupnost je država, poleg države pa obstajajo še teritorialne javnopravne skupnosti – občine, pokrajine in druge lokalne skupnosti. Skupna značilnost vseh teh skupnosti je, da temeljijo na družbeni prisili. Upravni proces poteka v javnopravnih skupnostih, je razdeljen na institucionalni in instrumentalni del. Skupnost mora najprej določiti svoje cilje oziroma potrebe, nato pa je potrebno te odločitve izvrševati tako, da se sprejemajo nove odločitve. Cilji in potrebe se izražajo kot javni interes v političnih odločitvah, ki jih v glavnem sprejemajo predstavniški organi. Določanje javnih interesov je vrednostno, politično odločanje, ki pa mora biti podprto z informacijami o dejanskem stanju in o načinih, kako od obstoječega priti do zaželenega stanja, oziroma o tem, katerim ciljem se bomo morali odpovedati, če bomo zasledovali določen cilj.

Javna uprava je instrumentalni segment upravnega procesa v javnopravnih skupnostih. Na ravni države kot najširše javnopravne skupnosti bi takšno široko pojmovanje zajelo dve veji državne oblasti – sodno in izvršilno. Ker pa ima sodna veja oblasti tradicionalno poseben položaj, njene dejavnosti ne štejemo za javno upravo. Tako nam ostane izvršilna

veja oblasti - vlada in državna uprava. Poleg organov državne uprave in lokalne samouprave pa uvrščamo pod pojem javne uprave tudi nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. Seveda pa lahko tudi javno upravo (kot upravo nasploh) definiramo funkcionalno in organizacijsko. Funkcionalno pomeni javna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni (izvršilni) ravni, organizacijsko pa skupek subjektov (organov in organizacij), ki opravljajo dejavnost. (Bučar, Uvod v javno upravo, str. 130,131).

Slika 1: Javna uprava



Vir: Lasten

2.3 DRŽAVNA UPRAVA

Pojem državne uprave je ožji od pojma javne uprave, saj javna uprava zajema tudi lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. Državna uprava je skupek organov, ki upravljajo z državo v javnih zadevah na instrumentalni ravni. Naloga državne uprave je, da udejanji zastavljene politične cilje, da zagotavlja uresničevanje javnega interesa, ki je izražen v političnih aktih zakonodajnega organa in vlade. Državna uprava je izvrševalka politike, ne pa njena oblikovalka. Za učinkovito izvrševanje politike pa je potrebno strokovno znanje s posameznih upravnih področij. Ustanovitev pravnega organa ima namen omogočiti učinkovito, smotrno in popolno opravljanje upravnih zadev. Ob ustanovitvi se določi delovno področje in s tem razumemo splošno vsebino, okvir oz. meje delovanja nekega organa, s tem se tudi razmeji delo organa. Šele potem se določi pravila in dolžnosti upravnega organa. Država lahko dobro deluje le, če je njena uprava strokovno usposobljena za izvajanje svojih funkcij.

Najbolj splošno bi lahko rekli, da ima državna uprava dve funkciji:

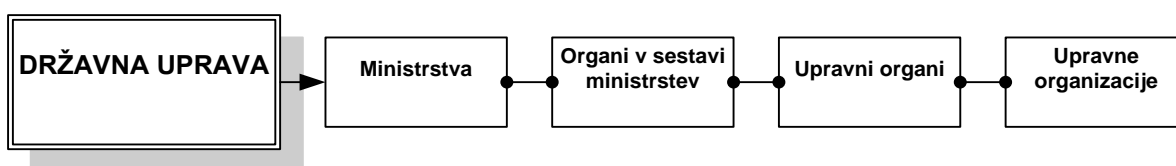
- EKSEKUTIVNO FUNKCIJO (izvrševanje zakonov, državnega proračuna in drugih političnih odločitev državnega zbora in vlade);
- SERVISNO FUNKCIJO (pripravljanje strokovnih podlag za politično odločanje vlade in državnega zbora).

Cijan in Grafenauer (str. 91-97) pa naštevata pet vrst dejavnosti državne uprave:

- REGULATIVNO (izdajanje predpisov in priprava strokovnih podlag za izdajanje predpisov vlade in zakonov);

- KONTROLNO-NADZORNO (izvajanje nadzora nad izvajanjem predpisov, npr. inšpekcijskega);
- OPERATIVNO (izdajanje posamičnih pravnih aktov, opravljanje upravnih dejanj, izvajanje upravnih ukrepov);
- ŠTUDIJSKO-ANALITIČNO;
- REPRESIVNO.

Slika 2: Državna uprava



Vir: Lasten

2.4 USTAVNE IN ZAKONSKE DOLOČBE GLEDE UPRAVE

Na podlagi teorije oblasti uvrščamo državno upravo v izvršilno funkcijo države, od katere zgornji, politični del, predstavlja vlada, spodnji strokovni dela pa uprava z neposrednim izvrševanjem zakonov. Gre predvsem za vzdrževanje javnega reda in pospeševanje družbenega razvoja. Pri izvajanju svoje funkcije uprava izdaja različne upravne akte, s katerimi določa pravna razmerja (Grad et al., 1999, str. 35, 167, Ustava RS, 1991).

Ustava ne določa niti organizacije državne uprave niti njenih funkcij. Ta ureditev je v celoti prepuščena zakonu. V prvem odstavku 120. člena Ustave je določeno, da organizacijo uprave, pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon. Ustava pa neposredno določa samo nekaj najpomembnejših načel na tem področju. V drugem odstavku 120. člena pa piše, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno, na podlagi ustave in zakonov. Na koncu pa je določen še sistem upravnosodnega nadzora nad delom upravnih organov. Proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil je tako zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov organizacij oz. državljanov (Grad et al., 1999, str. 167 in 168, Ustava RS 1991).

V 121. členu Ustave je določena organizacija upravnih organov, in sicer naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. Z zakonom pa je lahko določeno, da lahko naloge uprave opravljajo tudi samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih dejavnosti državne uprave (Grad et al., 1999, str. 168, Ustava RS, 1991).

Državna uprava je v skladu z Ustavo organizirana po resorjih oz. ministrstvih. Ustanovi se ga lahko z zakonom za posamezno upravno področje oz. več med seboj povezanih področjih. Z zakonom se lahko ustanovijo tudi upravni organi in organizacije v sestavi ministrstva. Upravni organi so praviloma uprave, uradi in inšpektorati. Upravne organizacije so pa agencije in direkcije (Grad, Kaučič, 2000, str.275).

Zakon o državni upravi, ki je bil sprejet leta 2002, določa, da uprava za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov, drugih aktov in druga gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik, izvršuje zakone, druge predpise in akte državnega zbora ter vlade. Za izvajanje nalog uprava izdaja predpise in posamične ter interne akte, vstopa v imenu in za račun Republike Slovenije v civilnopravna razmerja, opravlja materialna dejanja, opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem predpisov, spremlja stanje družbe in skrbi za njen razvoj (vzpostavi, vodi, vzdržuje in povezuje zbirke podatkov in evidence, usmerja družbeni razvoj in zagotavlja opravljanje javnih služb).

Raznolikost in spremembe nalog državne uprave, ki so se pojavljale skozi čas, so pripeljale do tega, da nekateri ločijo posredno in neposredno upravo. Neposredna uprava naj bi bila tista, kjer državni organi sami opravljajo naloge, posredna pa tista, ki samo skrbi, da prihaja do uresničevanja splošnih družbenih koristi. Prvo sestavljajo ministrstva, njihovi organi v sestavi in upravne enote, drugo pa javne agencije in drugi nosilci javnih pooblastil (Trstenjak, 2003 str. 26).

3 NADZOR

3.1 KONTROLA IN NADZOR

Kontroli je predpisano več pomenov (SSKJ, 1994, str. 305):

1. ugotavljanje skladnosti kake dejavnosti z določenimi pravili, predpisi
2. ugotavljanje dejanskega stanja, položaja česa; pregled, pregledovanje
3. prevlada, oblast
4. kontrolni organ

Tudi nadzoru se pripisuje več pomenov (SSKJ, 1994, str. 598)

1. sistematično pregledovanje, spremljanje poteka ali razvoja česa, zlasti določene dejavnosti
2. prizadevanje, skrb za pravilno ravnanje, vedenje, delo koga
3. prevlada, oblast

Lado Vavpetič (1972, str. 104, 107) meni, da se izraz kontrola uporablja za posebne vrste nadzora, in sicer tedaj, ko nadzorstveni organ nastopi z oblastvenimi ukrepi, torej ko izvaja državni nadzor, čeprav se sicer v praksi uporablja izraz kontrola tudi pri postopkih ki nimajo z državnimi nalogami, zlasti z državnimi oblastvenimi sredstvi nobene zveze. Nadzor kot splošni izraz uporabljamo za ugotavljanje, kako se razvija določena dejavnost, kateri so razlogi za to, kako jo je treba vrednotiti in kje so možnosti za spremembe.

Ostali naši teoretiki so si enotni v tem, da pomenita oba izraza, tako kontrola kot nadzor isti pojem, da je kontrola le sinonim za izraz nadzor (Bostič, 1986, str.9).

3.2 NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE

Izvršilna funkcija je sestavljena iz dveh delov, političnega in strokovno upravnega. Politični del predstavlja vlada, strokovno upravni del pa uprava.

Državna uprava se pojavlja kot eden ključnih predlagateljev političnih odločitev, hkrati pa je tudi izvrševalka teh odločitev¹. To ji daje tako veliko moč, da presega njen formalni položaj in odgovornost. Takšen položaj, ki je sicer nujen za sprejemanje odločitev, predstavlja objektivno nevarnost, da se preobrazi v samostojen center politične moči, zato je potrebno zagotoviti ustrezen nadzor in z njim vplivati na njeno delovanje (Grad, Kaučič, 2000, str. 273, 274).

¹ Izdaja različne akte in opravlja različna dejanja.

Učinkovito sredstvo nadzora, s katerim preprečujemo arbitrarnost nastopanja, predstavlja načelo zakonitosti.² To načelo določa, da državna uprava opravlja svoje funkcije na podlagi ustave in zakonov (Rakočević, 1994, str. 172).

Kljub temu pa v praksi prihaja do kršitev zakonitosti, saj so organi uprave aktivni na mnogih področjih družbenega življenja in že sam obseg dela poveča možnosti za nepravilnosti in napake pri delovanju. Glede na to, da prihaja do kršitev, je nujno predvideti in uresničiti ukrepe za zavarovanje zakonitosti in tudi pravilnosti dela organov uprave. To se doseže z vzpostavitvijo nadzora nad delovanjem uprave. Zaradi raznolikih nalog upravnih organov ne more obstajati le enotna, nadzorna institucija, ki bi opravljala celoten nadzor ali kontrolo nad delom javne uprave, zato poznamo več vrst nadzora (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 111, 112).

Z nadzorovanjem uprave skušamo doseči pravilnost delovanja upravnih organov, preprečiti ali odpraviti nepravilnosti; v primeru večjih nepravilnosti pa tudi kaznovanje kršiteljev. Naloga takšnega nadzora je, da se zagotovi uresničevanje upravnih ciljev, ki so opredeljeni in urejeni v posameznih pravnih normah (Cijan, Grafenauer, 2002, str. 112).

Nadzor uprave pa ne sme biti zgolj sredstvo za odkrivanje nepravilnosti, kajti smisel tega nadzora je, da nudi pomoč, svetovanje, odpravljanje napak in nepravilnosti ter izboljšanje dela in usposabljanje oseb, zaposlenih v upravi (Krbek, 1960, str.79).

Nadzoruje se lahko rezultate dela, način dela, vsebino, ekonomičnost, akte, zakonitost in smotrnost. Nadzor je lahko splošni, specialni, notranji, zunanji in prehodni ali naknadni (Pusić, 2002, str. 346).

Na splošno pa lahko ugotovimo, da literatura s področja nadzora obravnava formalni in neformalni nadzor.

² Načelo zakonitosti (153. člen Ustave): » *Zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo. Zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpis in drugi splošni akti, pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti v skladu z ustavo in zakoni. Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil morajo temeljiti na zakonu ali zakonitem predpisu.*«

3.3 FORMALNO IN NEFORMALNO NADZORSTVO

3.3.1 FORMALNO NADZORSTVO

Pri formalnem nadzoru nadzorno funkcijo uresničujejo oblastni-državni organi v predpisanih postopkih z vnaprej določenimi ukrepi in sankcijami (Cijan 2002, 112).

Poleg navedenih formalnih oblik nadzora, ki jih po predpisanem postopku opravljajo državni organi, opravlja civilna družba neformalni nadzor nad delovanjem državne uprave (Bugarič in drugi 2004, 629).

Formalni nadzor nad delovanjem organov državne uprave se izvaja znotraj uprave same (upravni nadzor), izvajajo pa ga tudi organi sodne veje oblasti (sodni nadzor) in zakonodajni organ (politični nadzor) (Virant 2004, 214).

Poznamo tudi finančni nadzor, ki ga opravljajo računsko sodišče, ministrstvo za finance in državni zbor, vendar v literaturi ni obravnavan celovito, kot je npr. sodni nadzor.

3.3.1.1 Upravni nadzor

Je najstarejša oblika nadzora znotraj uprave. Lorenz von Stein³ je definiral »administrativno kontrolo«. Ta naj bi predstavljala takšno državno delovanje, ki ima kot cilj ohranitev enotnosti med voljo, izraženo v zakonu, in vsemi posameznimi dejanji, odločitvami uradnih oseb. Z upravnim nadzorom razumemo takšen nadzor, pri katerem so organi uprave tako subjekti kot objekti nadzora (Cijan, Grafenauer 2002, 112, 113).

3.3.1.2 Inšpekcijski nadzor

Inšpekcijski nadzor predstavlja pomembno funkcijo pri izvajanju sprejetega pravnega reda. Stopnja spoštovanja pravnih predpisov je zelo odvisna od učinkovitega delovanja inšpekcijskih organov.

Inšpekcije se organizirajo za posamezno upravno področje, delujejo v inšpektoratih in predstavljajo samostojni organ v sestavi ministrstva. Status organa v sestavi ministrstva je nujen zaradi zagotovitve nepristranskosti in samostojnosti (Kladošek 2002, 31, 32).

Pri opravljanju inšpekcijskega nadzora ima inšpektor zelo široka pooblastila. Ob ugotovljenih kršitvah ima na voljo različne ukrepe. Lahko odredi, da se v določenem roku odpravijo nepravilnosti in pomanjkljivosti, ki so ugotovljene ob pregledu, lahko poda kazensko ovadbo, lahko pa predlaga pristojnemu organu sprejem ukrepov itd. (Zakon o inšpekcijskem nadzoru 2002).

³ Lorenz von Stein (1815-1890) je bil eden izmed utemeljiteljev nemške socialne znanosti. Zagovarjal je načelo ločitve države od družbe.

3.3.1.3 Politični nadzor

Glavni namen političnega nadzora je ustvarjanje enotnosti in krepitve pravnega reda kot celote, saj ne posegamo toliko na področje konkretnega odločanja upravnih organov (Horvat 1992, 185).

Nadzorstveno funkcijo parlamenta lahko po vsebini ločimo na politično nadzorstvo in splošno družbeno nadzorstvo. V politično nadzorstvo uvrščamo nezaupnice oz. zaupnice, interpelacije, poslanska vprašanja in ustavne obtožbe. Med splošno družbeno nadzorstvo pa uvrščamo parlamentarno preiskavo, različne parlamentarne ankete ipd. (Grad 2000, 87, 88).

3.3.1.4 Sodni nadzor

Ustava (Ustava Republike Slovenije, 1991) v tretjem odstavku 120. člena določa, da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo. Sodni nadzor nad upravo opravljajo predvsem ustavno sodišče in specializirano upravno sodišče. V najširšem smislu uvrščamo med sodni nadzor uprave vse primere, v katerih sodišča odločajo o kazenskopravnih in civilnopravnih zadevah, ki se nanašajo na upravne organe (Cijan, Grafenauer 2002, str. 120).

3.3.1.5 Finančni nadzor

Finančni nadzor predstavlja organiziran, planski in strokovni pregled finančnega poslovanja določenega subjekta. Učinkovit nadzor javnih financ bistveno pripomore h kakovostnemu delu javne uprave. Deli se na zunanji in notranji nadzor. Zunanji nadzor nad porabo sredstev izvajata državni zbor in računsko sodišče, notranji finančni nadzor pa izvaja ministrstvo za finance (Cvikl, Zemljič 2000, str. 277, 278).

V diplomskem delu bo neformalni nadzor prav posebej obravnavan, ker je vedno bolj pomemben. V okviru tega nadzora najbolj izstopa nadzor medijev, ki že s svojo prisotnostjo in kritičnostjo prispevajo k temu, da zaposleni v upravi spoštujejo veljavni pravni red. Pomembne so tudi druge oblike organiziranega združevanja posameznikov, ki v javnosti ocenjujejo delo organov uprave. Prav tukaj se pokaže moč neformalnega nadzora, saj lahko pogoste kritike močno vplivajo na druge vrste nadzora in na mnenje širše javnosti

3.3.2 NEFORMALNO NADZORSTVO

Zanimanje za neformalno nadzorstvo gre iskati v nesposobnosti države, da bi s svojimi formalnimi, predvsem represivnimi mehanizmi, obvladala deviantnost⁴ različnih vrst. O formalnem nadzorstvu, ki ga predstavlja državna represija, je kar precej pomislekov in dvomov o njegovi učinkovitosti in neodvisnosti. Z neformalnim nadzorovanjem je drugače kot z državnim, ki je odtujeno in brezosebno ter predvsem kaznovalno. Neformalni nadzorstveni mehanizmi, zlasti tisti, ki so najbližji ljudem, ali ki so kar med njimi, postajajo v zadnjih letih najpomembnejše sredstvo ne le za nadzorovanje kot področje odkrivanja in obravnavanja odklonskosti, marveč predvsem za preprečevanje nepravilnosti. Tako rekoč zastoj (brez stroškov) omejuje ljudi v tistem, kar bi radi delali, pa ne smejo, in zapoveduje početi tisto, česar ne bi želeli.

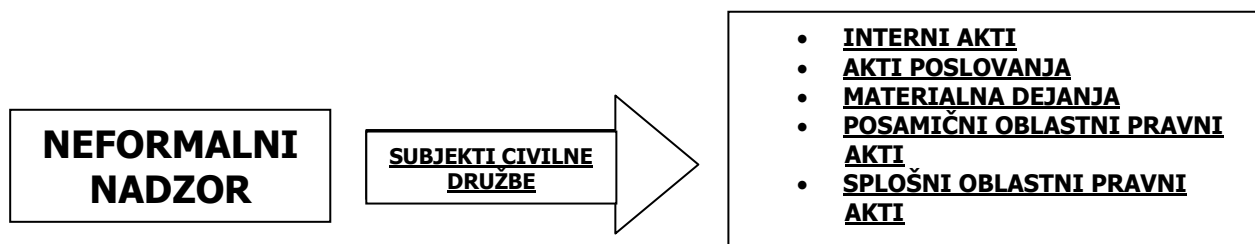
Formalno in neformalno nadzorovanje obstajata drug poleg drugega in enako bo tudi v prihodnje. O tem ni nobenega dvoma, kajti država zmore le nekatere dejavnosti in tistih, ki jih ni sposobna, si ne sme nalagati, saj s tem razgalja svojo nemoč in si jemlje avtoriteto.

Neformalno nadzorstvo se nedvoumno razlikuje od formalnega, ki je predvsem pravno, sformalizirano, zbirokratizirano in pogosto represivno. Ker je odtujeno, ga spremljajo negativna čustva. Za oba nadzora pa so značilna pravila oz. norme, ki so bodisi pisane bodisi nepisane, različne stopnje neposrednosti, prisila, kaznovanje in institucionalizacija. Ključno za neformalni nadzor je, da ljudje nadzorujemo drug drugega, in sicer brez vpletanja države, čeprav ne moremo reči, da ta pri tem nima nobene vloge. Ta nadzor poteka izven državnih ustanov. Izvajajo ga obstoječe skupine in posamezniki mimo formalnih pravnih norm (predvsem državnih) s svojimi vrednotnimi sodbami, napotili, navadami, delovanjem, zgledi itd., zasebno vplivajo na vedenje drugih v tistem okolju, v katerem delujejo. Tako vplivajo na ljudi z uprave, da se vedejo skladno s pričakovanji oziroma po zahtevah, ki jih postavljajo tisti, ki imajo avtoriteto, hkrati pa skrbijo za to, da se kršiteljem izrekajo pozitivne in negativne sankcije (Pečar 1991, 11-18).

Kolikor bolj bo družba demokratična, toliko pomembnejši bo vloga neformalnih nadzorstvenih mehanizmov v njej, in sicer, ne glede na njeno obremenjenost z deviantnostjo. Z razvojem kulture in znanja se bo dosti lažje odzivati zoper moteče vedenje že pred posledico, seveda z upoštevanjem človeških pravic in svoboščin. Tu pa ima neformalni nadzor največjo možnost ravno zaradi te sposobnosti učinkovitega vmešavanja v razmerje med ljudmi. Zato mu lahko napovedujemo uspešnejšo prihodnost kot državnemu nadzorstvu (Pečar 1991, 360).

⁴ Deviantnost je tisto ravnanje, ki krši družbene norme, odstopa od pričakovanj in zahtev neke družbe, vzbuja neodobranje in potrebo po uporabi sankcij. Določa se glede na določene norme določene družbe v določenem času.

Slika 3: Neformalni nadzor



Vir: Lasten

4 JAVNOST IN JAVNO MNENJE

Pojma javnost in javnega mnenja sta nastala šele v 18. stoletju: institucionalno zagotovljene diskusije, ki s kritičnim namenom tematizirajo izvajanje politične vladavine, niso obstajale od nekdaj – oblikovale so se šele v določeni fazi meščanske družbe (namreč s francosko revolucijo in sprejetjem Deklaracije o človeku in državljanu, ki v 11. členu zagotavlja svobodo govora, združevanja, tiska ipd., a velja samo za moške).

Nadzor javne uprave s strani javnosti in državljanov predstavlja enega od stebrov demokratične države. Državljanji, njihovi izvoljeni predstavniki in ustanove civilne družbe, vključno z neodvisnimi strokovnimi institucijami, sodelujejo v tem nadzoru na različne načine. Gre za javni nadzor uprave s posebnim poudarkom na:

- * pravicah državljanov do informacij, pravico do svobode izražanja, pravico peticije, pravice do vložitve pritožbe na upravne organe in agencije, in pravico zahtevati varstvo svojih pravic s strani neodvisne institucije, kot tudi pravna jamstva teh pravic;
- * dolžnosti upravnih organov za obravnavanje peticij in pritožb v predpisanih rokih;
- * dolžnosti javne uprave, da obvešča javnost o svojih dejavnostih;
- * nadzoru javne uprave preko neodvisnega zastopnika, pravosodnih in drugih javnih ustanov (Nacionalni izobraževalni sklad, 2011).

4.1 JAVNOST

Pojem javnost pojasnjujejo različno: od tega, da je to celokupnost državljanov, do tega, da gre za osebe ali skupine oseb, ki nimajo moči odločanja na določeni ravni delovnega procesa. Javnost se nam zato kaže kot socialna kategorija. V družbenem življenju je potrebno tako sodelovanje javnosti kot tudi poznavanje javnega mnenja o številnih za družbo pomembnih vprašanjih. Javnost ima tudi kritične in kontrolne funkcije. Opravka imamo s publicistično in politično javnostjo, ki sta se v marsičem tudi nasprotujoči (Pečar 1991, 207).

Javnost kot družbeni nosilec javnega mnenja je strukturiran in slojevit družbeni pojav, se spreminja in z njo tudi mnenja, ki v njej nastajajo. Te se lahko modernizirajo in demokratizirajo do tiste stopnje, ko javnost sama postaja oblika nadzorstva (Pečar 1991, 208).

Po Habermasu je javnost področje našega družbenega življenja, v katerem se lahko razvije neke vrste javno mnenje. Javnost je sfera, ki posreduje med družbo in državo, v kateri se oblikuje publika kot nosilec javnega mnenja. Temeljne značilnosti javnosti so :

- Področje javnosti je načelno dostopno vsem državljanom

- Delček javnosti se konstituira v vsakem pogovoru, v katerem se zasebniki zbirajo v publiko
- Za javnost je značilna svoboda zbiranja, združevanja in izražanja (kot publika se državni vedejo tedaj, če se brez prisile lahko svobodno zbirajo in združujejo ter svobodno izražajo in objavljajo mnenja – komunikacija v veliki publiko zahteva sredstva za prenašanje in vplivanje; časopisi in revije, radio in televizija so danes taki mediji javnosti)
- Potrebuje javne prostore
- Dogovarja in razpravlja se o zadevah občega interesa

O politični javnosti pa govorimo takrat, ko se javne diskusije nanašajo na predmete, ki so povezani z državno prakso. Državna oblast je nasprotnik politične javnosti, ne pa njen del. Velja sicer za javno oblast, vendar je atribut javnosti dobila predvsem zaradi svoje naloge, da skrbi za javno, skupno blaginjo vseh državljanov. Šele ko je izvajanje politične vladavine učinkovito podrejeno demokratični zapovedi javnosti, si politična javnost preko zakonodajnega telesa pridobi institucionaliziran vpliv nad vlado.

Mnenje javnosti je pogosto predmet razprav med različnimi političnimi strankami in politikov. Javno mnenje v politiki ne sme biti precenjeno. Pomaga politikom oz. izvoljenim na volitvah, da dobijo prednostne naloge v političnem procesu (Black, 2011).

4.2 JAVNO MNENJE

Javno mnenje je javno izraženo skupno mnenje demokratične in kritične javnosti o perečem spornem vprašanju kot konsens glede tistega, kar je v občem interesu družbe.

Z javnim mnenjem je treba računati, kajti vodilne sile niso več, kar so bile. Javno mnenje pridobiva na svoji politični moči in v marsičem postaja tudi institucionalizirano.

Javno mnenje se nanaša na naloge in kritike, ki jih podaja publika državljanov neformalno, v volilnih periodah pa tudi formalno, proti državno organizirani vladavini. Funkcija javnega mnenja je torej nadzor nad državo, ključni instrument oz. načelo nadzora pa predstavlja publiciteta,⁵ ki dovoljuje demokratičen nadzor nad državno dejavnostjo.

V vsaki družbi nastopajo kot pobudniki javnega mnenja posamezne funkcionalne skupine, razni nosilci javnega mnenja, raznovrstni predelovalci sporočil, svetovalne skupine, da ne omenjamo vplivov politike in birokracije ter javnih občil sploh, ki se pojavljajo kot viri informacij. Neredko imajo javni mediji zaradi položaja in moči veliko prednost pred drugimi, ne glede na to, kakšna je kakovost njihovih informacij. Poznamo posamezne in skupinske vplive, oziroma individualne in kolektivne ustvarjalce javnega mnenja. Gotovo

⁵ Publiciteta je dejstvo, da se v časopisju, na radiu, televiziji (veliko) piše, govori o čem.

imajo pri oblikovanju javnega mnenja večjo moč tisti, ki imajo v rokah sredstva javnih komunikacij (Pečar 1991, 212).

4.3 SODELOVANJE JAVNOSTI PRI PRIPRAVI IN SPREJEMANJU PREDPISOV

Civilna in strokovna javnost je vedno bolj občutljiva na posege in aktivnosti, ki se dogajajo v našem življenjskem okolju, zato so tudi želje po informiranju in soodločanju o teh vedno večje. Sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov zagotavlja legitimnost sprejetih odločitev in predstavljata izhodišče za sprejem kakovostnih in učinkovitih predpisov.

Pri vključevanju javnosti jo je treba pravočasno obveščati, ji omogočiti posredovanje pripomb, predlogov in mnenj, omogočiti dostopnost gradiv in strokovnih podlag, uporabljenih v pripravi odločitev in predpisov, obveščati predlagatelje o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj ter zagotavljati transparentnost postopka.

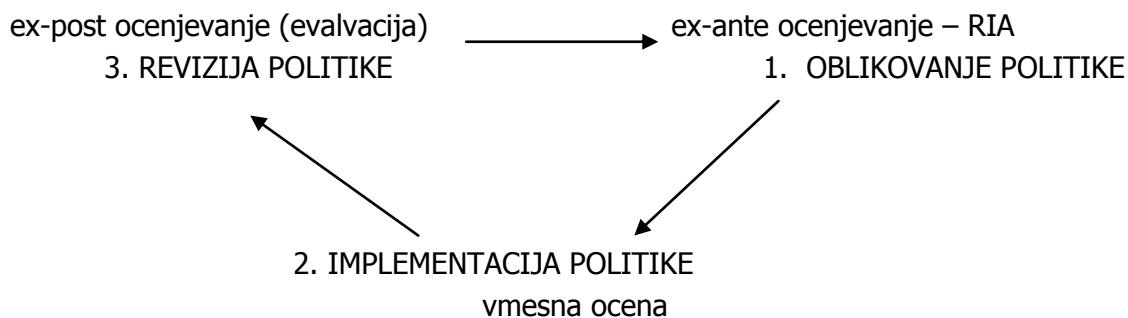
Postopek sodelovanja javnosti pravno praviloma sicer ni urejen, a se je v zvezi s tem razvila bogata praksa, in sicer tako pri sprejemanju zakonov kot drugih predpisov. Gre za sicer diskrecijsko pravico vlade, da se posvetuje z javnostjo, ki pa se v praksi zelo pogosto in zelo intenzivno uporablja.

Vključitev javnosti v postopek sprejemanja predpisov omogoča javnim oblastem, da te pri sprejemanju odločitev pridobijo bolj širok krog informacij, perspektiv in potencialnih rešitev, kar izboljšuje kakovost sprejetih odločitev. Javnost se lahko s sprotnim vključevanjem v pripravo predpisa bolj poistosveti z državno upravo in oblastjo kot v primeru, če predpisi nastajajo brez sodelovanja s širšo javnostjo. Sodelovanje poveča učinkovitost implementacije sprejetih predpisov, saj nekdo, ki lahko pri sprejetju sodeluje, kasneje bolj učinkovito uresničuje predpis. Postopek sodelovanja mora upoštevati tako pravno kot širšo družbeno kulturo določenega okolja, kajti v nasprotnem primeru lahko povzroči tudi negativne učinke: lahko zmanjša stopnjo sodelovanja javnosti (Bugarič, 2005, str. 12, 13).

Pretirana formalizacija postopa sodelovanja lahko negativno vpliva na stopnjo dejanskega sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov (De Vries, 2000, str.325).

Proces sprejemanja odločitev ter politike se lahko prikaže s tako imenovanim regulacijskim krogotokom, ki je sestavljen iz treh glavnih faz. Prva faza je oblikovanje (načrtovanje) politike, druga faza je implementacija in tretja je evalvacija oziroma revizija. Vse tri faze so enakega pomena, saj predstavljajo izhodišče sledeče si faze.

4.4 REGULACIJSKI KROGOTOK



Razlika med njimi je njihova funkcija v procesu odločanja in v akterjih, ki v njih sodelujejo v različnih vlogah z različnimi nalogami.

V prvi fazi so akterji:

- javni uslužbenci v vlogi oblikovalcev politike;
- stroka, ki pomaga identificirati pomanjkljivosti trenutne ureditve in sodeluje v iskanju rešitev;
- vse vrste (ne)organizirane javnosti, ki poroča o problemih ob dejanskem izvajanju (na terenu) in uporabi zakonodaje ter sodeluje s predlogi rešitev.

V drugi fazi so akterji:

- javni uslužbenci v vlogi izvajanja zakonodaje kot oblastni organ;
- stroka, ki spremlja izvajanje zakonodaje;
- javnost, direktni uporabnik zakonodaje, ki zazna resnični domet predpisov in zmožnost realizacije.

V tretji fazi so akterji:

- javni uslužbenci kot zbiralci informacij o izvajanju zakonodaje in njenem nadzoru ter ocenjevalci uspešnosti predpisov glede na zadane cilje v fazi načrtovanja;
- stroka, ki usmerja pozornost na pomanjkljivosti predpisov ali samo izvajanja predpisa;
- javnost, ki opozarja na pomanjkljivosti pri sami realizaciji predpisa in pri odpravi problemov, ki so bili identificirani v fazi načrtovanja.

S sprejetjem Resolucije o normativni dejavnosti se je »formaliziral« 1. del regulacijskega cikla, ki je bil pred tem v popolni diskreciji posameznih pripravljavcev politik in predpisov. Resolucija je strukturirala logične korake in podala navodila, kako se lotiti priprave politike oziroma predpisa.

4.5 NAMEN SODELOVANJA JAVNOSTI

Sodelovanje javnosti v postopkih je ena izmed nalog za krepitev državljske zavesti in odgovorne javne uprave. Z njim dosežemo večje zaupanje državljanov v delovanje javne uprave, kar je pomembno za delovanje države pri zagotavljanju stabilnosti. V državi, kjer je zaupanje v javne institucije nizko, je težko pričakovati, da bodo lahko državljani svobodno in enakopravno zasledovali svoje interese.

Če sodeluje javnost :

- se zagotavlja boljšo kakovost dokumentov, saj je javnost družbeni agregat izkušenj in znanj ter korektor delovanja oblasti;
- se omogoča transparentno določanje sprejemljivih družbenih ciljev;
- se povečuje stopnja legitimnosti in socialne sprejemljivosti odločitev;
- so rešitve boljše, saj so sprejete s širšim konsenzom;
- se krepí civilni dialog med oblastjo in civilno družbo;
- se zmanjša odtujenost prebivalcev od javne uprave;
- se prispeva k nepristranski delitvi stroškov;
- se preprečuje nastajanje globljih nesoglasij v družbi;
- se omogoči udeležencem, da spoznajo interes različnih akterjev.

Pri oblikovanju procesa moramo upoštevati tudi nekatera načela javnosti (Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti v okviru MOPE, 2004, str.15).

4.5.1 NAČELA SODELOVANJA JAVNOSTI

- Načelo pravočasnosti

Načelo se nanaša na pravočasno obveščanje vseh oblik javnosti (strokovne, zainteresirane ali ciljne javnosti) in zagotavljanje razumnega časa za sodelovanje (pregled gradiv, pripravo predlogov, pripomb in mnenj).

- Načelo odprtosti

Načelo poziva k omogočanju posredovanja pripomb in predlogov in mnenj v čim zgodnejši fazi priprave odločitev.

- Načelo dostopnosti

Načelo nalaga omogočanje dostopnosti gradiv in strokovnih podlag, uporabljenih pri pripravi odločitev.

- Načelo odzivnosti

Načelo se nanaša na komunikacijo med javnostjo in upravo, ki se kaže v obliki odgovarjanja na pobude javnosti, pozivanja k sodelovanju ter v obveščanju sodelujočih o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj.

- Načelo transparentnosti

Načelo predvideva zagotavljanje transparentnosti postopka s predstavitvijo vsebine urejanja ter ravni in postopka sprejemanja odločitev. Predvsem pa tudi z določitvijo načina in rokov sodelovanja, pripomb in predlogov ter mnenj vseh udeležencev.

- Načelo sledljivosti

Načelo določa zagotavljanje transparentnosti prejema in upoštevanja predlogov, pripomb in mnenj kakor tudi gradiv, nastalih v samem procesu sodelovanja (npr. zapisnikov), ter njihova dostopnost (Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti v okviru MOPE, 2004, str. 13).

4.5.2 POSTOPEK VKLJUČEVANJA JAVNOSTI V PROCES OBLIKOVANJA POLITIKE IN PREDPISOV

Pri oblikovanju procesov sodelovanja moramo javnosti omogočiti vstop v proces odločanja v čim zgodnejši fazi procesa, v fazi, kjer so možnosti še odprte.

Poznati moramo namen in cilje sodelovanja javnosti, določiti ključne udeležence in jih povabiti k sodelovanju, identificirati sodelavce in zagotoviti sredstva za izvedbo procesa. Zato potrebujemo temeljito načrtovanje pri sodelovanju med notranjimi in po potrebi z zunanji sodelavci. Potrebujemo procesni načrt - opis postopkov in metod, ki jih bomo uporabili v procesu sodelovanja javnosti. Zagotoviti moramo smiselno upoštevanje pripomb in predlogov, podanih s strani javnosti ter javnosti dati povratne informacije o tem. Pomembna trenutka procesa sodelovanja javnosti – in vsakega odločevalskega procesa – sta sprotno spremljanje in vrednotenje procesa samega.

4.5.2.1 Cilj procesa vključevanja javnosti

Cilji so lahko različni in se razlikujejo od procesa do procesa. Govorimo o preverjanju celovitosti, zadostnosti predlaganega besedila, zagotavljanju obveščeni neposredno in posredno prizadetih zaradi predlagane vsebine besedila, pridobivanju dodatnih informacij in stališč javnosti o predlagani vsebini, preverjanju sprejemljivosti predlaganih rešitev in identificiranju možnih konfliktnih vsebin.

V primeru strateških in programskih dokumentov so možni še dodatni cilji, in sicer predvsem zaradi načela pravočasnega vključevanja javnosti v proces sodelovanja.⁶ Ti so zagotoviti javno presojo predlaganih izbir, identificiranje dodatnih predlogov, pridobivanje stališč javnosti na ravni ciljev in določitev družbene sprejemljivosti predvidenih ukrepov (Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti v okviru MOPE, 2004, str. 17).

4.5.3 OBLIKE SODELOVANJA JAVNOSTI

Javna predstavitev: predstavi se določeno vsebino (osnutek, predlog dokumenta)

Javna obravnava: obravnavamo določeno vsebino v prisotnosti in ob udeležbi javnosti.

Delavnica: z njimi določamo in preverjamo možne alternative za izbiranje ciljev (dokumenta ali predpisa); čimprej v procesu odločanja.

Sestanki z zainteresiranimi posamezniki in skupinami: za pridobitev informacij in stališč posameznih nevladnih organizacij, lahko pripravimo posebna srečanja z njimi.

Ciljne skupine: sodelovanje ciljnih skupin je zelo pomembno za sprejemljivost in kvaliteto določenega programa (npr. Kako zagotoviti kakovost obveščanja?) (Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti v okviru MOPE, 2004, str.26).

4.6 RAZKRIVANJE NEPRAVILNOSTI V JAVNI UPRAVI

Razkrivanje nepravilnosti izhaja iz antične Grčije in srednjeveške Anglije iz 13. stoletja, kjer se je razvilo v smislu pomoči posameznikov pri uresničevanju državnih ciljev.

Dolžnost ravnanja, skladnega z zakonom, ni absolutna – zakonska dolžnost je lahko razveljavljena zaradi višjih dolžnosti. Temelje »odgovorne neposlušnosti« lahko najdemo v razkritjih nepravilnosti, ki so redka, vendar tako moralno in politično pomembna, da neposlušnost zasluži posebno pozornost.

Izraz »razkrivanje nepravilnosti« se uporablja za nepravilnosti, kot so kršitve zakona, nevarnost za varnost in zdravje ostalih javnih uslužbencev in kršitve standardov profesionalne etike. Razkrivanje nepravilnosti omogoča tudi pravica do nekaznovane, zaščitene, neškodljive in učinkovite svobode izražanja. Izraz se uporablja za primere, ko uslužbenec medijem, tistim ki sprejemajo odločitve, ali drugim avtoritetam razkrije informacije o nezakonitem in neprimernem ravnanju kakega organa. Razkrivanje se včasih razlikuje od svobode govora v tem, da zaposleni uporabijo informacije, ki so dostopne

6 Načelo pravočasnega vključevanja javnosti v proces sodelovanja omogoča sodelovanje javnosti v čim zgodnejši fazi postopka, v času, ko so odprte še vse izbire.

njim kot uslužbencem; izjave o neprimernosti se tako nanašajo bolj na aktivnost organa kot na širše javno področje.

Zaščita razkrivanja nepravilnosti je ključna za boj proti korupciji in nepravilnostim, ki jih storijo uradniki: če se razkritja nepravilnosti ne identificira, je tudi malo verjetno, da bo nadzorovano (Pečarič, Uprava, letnik V, 3/2007, str.80).

Izkazalo se je, da organi odkrivanja in pregona, inšpekcijske službe ter finančni nadzorstveni mehanizmi niso dovolj hitri in učinkoviti za razkrivanje in preganjanje nepravilnosti; pri njih gre v večji meri za kurativno dejavnost (Pečarič, Uprava, letnik V, 3/2007, str.100).

5 NEVLADNE ORGANIZACIJE

Nevladne organizacije so organizacije, ki niso del vladajoče politike in jih ni ustanovila država. Običajno so neodvisne od vlade (v širšem pomenu), financirajo pa se s prostovoljnimi prispevki in različnimi projekti.

Za nevladno organizacijo velja vsaka organizacija, ustanovljena kot društvo, zavod, ustanova, zadruga ali v drugi pravno organizacijski obliki na podlagi zakona, če izpolnjuje določene značilnosti.

Nevladne organizacije pridobivajo finance pri državi, na trgu in v neformalnem sektorju, ki se najpogosteje vključuje s prostovoljnim delom. Na lokalni ravni posamezne občine planirajo, (so) financirajo in nadzorujejo delo različnih organizacij; na državni pa vlada določa politiko, spremlja pojavnost in trende, financira, vzpodbuja delovanje z omogočanjem inovacij. Vloge nevladnih organizacij so različne. Vedno bolj se definirajo kot izvajalske organizacije, ki nudijo storitve različnim skupinam ljudi. Z vzpodbujanjem prostovoljstva prispevajo k večanju solidarnosti, predstavljajo interese članic/ov ali uporabnikov njihovih storitev in državo seznanjajo s potrebami ljudi v konkretnih lokalnih okoljih.

Če so nevladne organizacije dobro organizirane in sposobne različnih aktivnih vlog v odnosu do države, lahko obdržijo dovolj avtonomije za kritiko države in njenih politik. Odnos med državo in nevladnimi organizacijami se spreminja in je odvisen od stalnih konceptualnih premikov.

5.1 PODLAGE ZA SODELOVANJE NEVLADNIH ORGANIZACIJ Z VLADO OZIROMA LOKALNIMI SKUPNOSTMI

Na nacionalnem nivoju je podlage za sodelovanje mogoče najti v Poslovniku Vlade RS, in sicer v 5. členu, ki določa, da vlada (so)ustanavlja svete vlade z namenom vzpostavitve dialoga z organizacijami civilne družbe in nevladnimi strokovnimi institucijami na posameznih področjih. Določijo se :

- naloge in delovno področje sveta;
- organizacije civilne družbe, nevladne strokovne institucije, ministrstva in vladne službe, katerih predstavniki so člani sveta;
- organ, služba oz. oseba, ki za svet opravlja strokovno-administrativne naloge.

Vlada obravnava njihova mnenja in pobude, oblikuje do njih stališča, jih obvešča o svojih stališčih in ukrepih, če je potrebno, vabi njihove predstavnike na seje svojih delovnih teles, ustanavlja svete vlade in organizira druge oblike sodelovanja. Pomembno je, da vlada priznava, da nevladne organizacije opravljajo pomembno in koristno delo in da obstoječe oblike sodelovanja ne omogočajo sistemskih rešitev in partnerskega odnosa pri določanju in izvajanju vladnih politik. Trajno sodelovanje ob spoštovanju načel različnosti in komplementarnosti je tisti mehanizem, ki na dolgi rok zagotavlja razvoj nevladnih organizacij.

Z razvojem nevladnega sektorja se je v Sloveniji v devetdesetih letih prejšnjega stoletja stopnjeval tudi interes za vključevanje v procese priprave razvojnih strateških dokumentov, predvsem možnosti vpogleda v pripravo in vpliva na vsebino in izgradnjo partnerstev. Hkrati je v združeni Evropi naraščala zavest o pomenu vzpostavljanja partnerstva s civilno družbo in vključevanja nevladnih organizacij v postopke sprejemanja odločitev.

Nevladne organizacije partnerstvo z državnimi in lokalnimi organi pogosto predstavljajo kot njihov vpliv na odločitve ali strategije države, medtem ko si državne inštitucije partnerstvo praviloma predstavljajo zgolj kot razpisovanje in financiranje programov, ki jih lahko vključijo v svoja poročila o izvajanju programa zoper socialno izključenost. To pa je za dejaven medsebojni odnos premalo. Nevladne organizacije so izpostavile pomanjkljivo vključevanje nevladnih organizacij v odločanje in načrtovanje na lokalni in regijski ravni. Prednosti udeležbe javnosti in partnerstva nevladnih organizacij so kakovostnejši postopki in boljše odločitve.

Za uspešno delovanje nevladnih organizacij so potrebni stimulatивно politično okolje, ki omogoča razvoj civilnega dialoga ter partnerstva med nevladnimi organizacijami in državnimi organi oziroma organi lokalnih skupnosti (Združenje slovenskih ustanov, 2011).

5.2 NAMEN SPORAZUMA O SODELOVANJU MED NEVLADNIMI ORGANIZACIJAMI IN VLADO RS

Namen sporazuma je doseči krepitev nevladnih organizacij, boljše sodelovanje in delitev dela ter vključevanje nevladnih organizacij v izvajanje javnih služb in izvrševanje funkcij uprave, v primerih, ko storitve izvajajo učinkoviteje.

5.3 CILJI SPORAZUMA

5.3.1 CIVILNI DIALOG

Vzpostavitev mehanizmov, teles in struktur, potrebnih za izvajanje trajnega civilnega dialoga. Gre za komunikacijsko-odločevalski proces. Nevladne organizacije pričakujejo dialog, ki je sestavljen iz naslednjih elementov:

- izraz svojih pogledov, to je zastopanje in zagovor lastnih interesov;
- poizvedovanje po interesih sogovornikov, kar pomeni poslušanje;
- razprava, v kateri vsi sogovorniki dodajajo obravnavani temi svoje poglede, ki prispevajo k razčiščevanju in razlagi;
- upoštevanje in usklajevanje z odločitvijo, zaključkom, dogovorom ali pogodbo.

Da bi dosegli ta cilj, mora vlada skupaj z nevladnimi organizacijami vzpostaviti skupna telesa in mehanizme, ki zagotavljajo trajno sodelovanje in zagotoviti vključevanje

nevladnih organizacij v obstoječa telesa, katerih delovanje je pomembno za nevladne organizacije, ter zanje zagotoviti pogoje in sredstva.

5.3.1.1 Primer kršitve civilnega dialoga med Vlado in Nevladnimi organizacijami

Primer slabega sodelovanja med Vlada RS in nevladnimi organizacijami se kaže iz odziva predsednika vlade na memorandum,⁷ o potrebah in težavah, ki so ga nevladne organizacije naslovile na premiera Pahorja. Državna sekretarka Tina Teržan za STA pravi, da z nevladnimi organizacijami ves čas komunicirajo, nevladniki pa, da socialnega dialoga ni in ga nikoli ni bilo. Nevladniki trdijo, da že tri mesece niso prejeli odgovora na javno pismo, v katerem so premiera spraševali, s kom naj se sploh pogovarjajo, pred dvema mesecema pa so ga prosili za delovno srečanje, a se tudi na to pobudo ni odzval.

Po mnenju Gorana Forbicija iz Centra nevladnih organizacij Slovenije v Sloveniji s civilnim dialogom ni bistveno drugače kot drugje, vsaj kar se uspehov NVO⁸ tiče. Njihov vpliv na javne politike je primerljiv s tistim v zahodnoevropskih državah, kjer je ta družbeni segment izjemno razvit. Do pomembne razlike pa prihaja pri formalizaciji tega dialoga. V Sloveniji ni nikakršnih predpisov, ki bi to področje generalno urejali, zato pa tudi ni utečene prakse posvetovalnih procesov.

Ravnanje ministrstev in drugih državnih organov je zelo različno. Celo znotraj posameznega organa so različne prakse. Tako nekatera ministrstva razpisujejo javne obravnave predlogov predpisov, druga ne, ponekod so zanje postavljeni ustrezni roki, drugje pa so tako kratki, da zbuja dvom o tem, da si ministrstva pripombe sploh želijo. To področje bo potrebno šele urediti. Za to pa je sprva potrebna politična volja. Še nobena slovenska vlada doslej ni bila zares naklonjena civilnemu dialogu. Tudi pri tem Slovenija bistveno zaostaja za omenjenimi državami (STA, 2010).

5.3.1.2 Sistemsko pravno okolje

Oprelitev položaja in javno koristnega delovanja nevladnih organizacij.

Za doseg tega cilja vlada skupaj z nevladnimi organizacijami zagotovi ustrezno pravno ureditev za delovanje nevladnih organizacij, zlasti opredeli najprimernejše načine (predpis, sporazum) ter mesto (sistemski zakon, področni zakon) urejanja posameznih elementov delovanja nevladnih organizacij.

⁷ Memorandum - pismena izjava, namenjena vladi oz. politični oblasti z zahtevo, da se kaka stvar, problem, uredi, reši.

⁸ NVO - Nevladna organizacija

5.4 FINANCIRANJE NEVLADNIH ORGANIZACIJ IZ JAVNIH SREDSTEV

Zagotavljanje in uravnoteženje javnih sredstev za delovanje, izvajanje programov in razvoj nevladnih organizacij, zagotavljanje uravnoteženosti razporeditve javnih sredstev na vseh področjih in območjih delovanja nevladnih organizacij, zagotovitev uravnoteženosti različnih mehanizmov financiranja iz javnih sredstev (Združenje slovenskih ustanov, 2011).

5.5 PARTNERSTVO MED NEVLADNIMI ORGANIZACIJAMI IN VLADO

Partnersko sodelovanje nevladnih organizacij pri oblikovanju nacionalnih strategij in programov, ki temelji na vzajemnem spoštovanju in zaupanju, ima pomembno vlogo pri vzpostavljanju in utrjevanju demokracije. Prednosti udeležbe javnosti in partnerstva nevladnih organizacij so kakovostnejši postopki, boljše odločitve in nadzor.

5.5.1 POGOJI ZA PARTNERSTVO

Možnosti za sodelovanje nevladnih organizacij bodo lahko ostale brez pomena, če ne bodo hkrati ustvarjeni boljši pogoji za njihovo delovanje. Organizacije, ki se borijo za preživetje in so kadrovske ter finančno šibke, ne morejo biti kakovostni partnerji v procesih odločanja.

Nevladne organizacije lahko veliko pripomorejo k nastajanju učinkovite povezave in izmenjave mnenj ter predlogov med prebivalci in predstavniki oblasti. Zato je pametno, da država naredi vse, da bi izboljšala usposobljenost in možnost sodelovanja nevladnih organizacij pri upravljanju države.

Da bi nevladne organizacije kot del civilne družbe čim bolje opravljale delo, mora država podpreti (organizacijsko, kadrovske in finančno) njihovo povezovanje na državni, regionalni in lokalni ravni.

V Sloveniji pa žal ni tako. Na to kaže primer, ko je 19. 11. 2009 Državni zbor RS sprejel Resolucijo o normativni dejavnosti (Ur. l. RS, št. 95/09), s katero naj bi v Republiki Sloveniji uveljavili standarde kakovostne priprave zakonov in drugih predpisov in s tem zagotovili enega od temeljnih pogojev za uspešno delovanje pravne države. Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij je ob pripravi resolucije opozarjal, da lahko ta le pogojno predstavlja alternativo napovedanemu zakonu o participaciji javnosti, saj v primeru njenih kršitev ne predvideva niti sankcij za kršitelje niti pravnega varstva za državljane. Da bi testirali učinkovitost resolucije in hkrati preverili lastne trditve o njeni nezadostnosti, je bil pripravljen števec, s katerim se meri število kršitev njenih določil o posvetovanjih z javnostjo. Do 29. 3. 2010 so našteali 104 kršitve (po tem se števec ne osvežuje več – mogoče zaradi številnosti kršitev). Primer več kot

očitno kaže razhajanje med normativno določbo in njenim uveljavljanjem (Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij, 2011).

5.5.2 KRITERIJI DOBRIH PRAKS SODELOVANJA JAVNOSTI PRI ODLOČANJU

SO:

- javne objave naj bodo dostopne dovolj široko (pred prvimi javnimi obravnavami);
- cilji procesa sodelovanja bi morali biti vnaprej jasno določeni;
- javnost in zainteresirane organizacije morajo imeti poln dostop do vseh dokumentov z relevantnimi informacijami;
- zainteresirane stranke morajo imeti pravico podajanja pripomb in sodelovanja v vseh pomembnih delih odločevalskega procesa;
- zagotovljene morajo biti ustrezne možnosti za udeležbo civilne družbe v vseh stopnjah procesa;
- zainteresirane stranke morajo biti obveščene o končnih odločitvah in razlogih zanje.

5.6 PRAVNO OKOLJE ZA DELOVANJE NEVLADNIH ORGANIZACIJ

To zajema dva od treh elementov okolja (politično, fiskalno in pravno), v katerem delujejo nevladne organizacije, in ima izjemen vpliv na vse štiri elemente ocenjevanja njihovega položaja v družbi (okolje, struktura, vpliv, vrednote) in posledično na njihov položaj v družbi.

Delovanje okvirjajo temeljne človekove pravice oziroma svoboščine, med katerimi je osrednja pravica do zbiranja in združevanja, pomembni sta še svoboda govora in pravica do zasebne lastnine. V Sloveniji je omogočeno svobodno ustanavljanje in delovanje nevladnih organizacij, njihovo delovanje ureja preko sto predpisov. Nevladne organizacije štejejo za izjemno pomembnega partnerja pri kreiranju politike in programov. Posamezniki se združujejo v nevladne organizacije in druge oblike organiziranja civilne družbe ter vplivajo na celovit in trajnostno naravnani družbeni razvoj, porast družbene blaginje, kakovosti življenja ter socialne varnosti. Država priznava, da so nevladne organizacije na nekaterih področjih delovanja lahko bolj uspešne in učinkovite od države (Leskošek, Hrženjak, 2002).

6 MEDIJI

6.1 SPLOŠNO O MEDIJIH

Javna občila ali mediji v veliki večini pomeni televizijo, radio in časopise. To je deloma sicer točno, vendar je ob tem treba misliti tudi na druga sredstva sporočanja, npr. plakate, letake, brošure, zloženke, videokasete, DVD-je in seveda svetovni splet. Splošna značilnost javnih občil je, da načeloma ne izključujejo nikogar. Ta so vsakomur dostopna, vendar med njimi obstajajo mnoge razlike. Najbolj znana medija, televizija in radio, dosežeta dejansko vsakega človeka, medtem ko sporočilo plakata (npr. na postaji) vidijo le potniki.

Tiskani mediji in radio ne doživljajo tako hitrih sprememb kot na primer televizija. Ta ima v družbi izjemno velik vpliv, in to ne samo zato, ker seže do velikega števila ljudi, ampak zato, ker ima avtoritete. Je zelo prodoren medij tudi zaradi svoje večdimenzionalnosti (slišne in vidne), ki jo sodobna TV-tehnologija kar v največji meri izkorišča.

Mediji so postali nenadomestljivo sredstvo za vse, kar komunikologiji daje prednost, ker zadovoljujejo prenekatero socialne, družbene in druge potrebe s svojimi informativnimi, vzgojnimi in ustvarjalnimi vlogami, z nadzorstvene plati pa jih štejemo za neformalne kontrolne mehanizme.

Mediji igrajo dvojno vlogo: najprej kot javnost sama, nato pa kot prenosnik sporočil organizacije drugim javnostim in obratno. Država se mora zavedati pomena medijev in pozitivnih učinkov odprtega, simetričnega in dvosmernega komuniciranja z mediji, sej le na ta način lahko dosežajo verodostojno in objektivno novinarsko poročanje. Organizacija mora biti vedno na voljo s točnimi, ažurnimi in pravočasno dostavljenimi informacijami.

Če je odnos odprt, dvosmeren, simetričen bo postal tudi dolgoročen in njegov rezultat bo medsebojno kooperativno sodelovanje v korist obeh strani; novinarji bodo vedeli, da se z določenim vprašanjem lahko obrnejo na predstavnika za odnose z javnostjo, saj bodo dobili točno informacijo v kratkem času, predstavniki za odnose z javnostjo pa bodo zelo veliko pripomogli k temu, da si bo institucija prek medijev zgradila pozitivno podobo tako pri zainteresirani kot pri širši javnosti.

Temeljna naloga medijev je posredovanje informacij in idej različnim segmentom javnosti, ki jih organizacija želi doseči, zato se tako zelo poudarja njen odnos do javnosti.

Mediji so le »napeljava« za odnose s tistim segmentom javnosti, ki je vpletena v odnos z oblastjo, npr. z zaposlenimi, pa tudi za odnose s strokovno javnostjo, za odnose z lokalnimi skupnostmi, za odnose z vladno, zakonodajno, uradniško, politično javnostjo itd. Mediji so le nujen kanal, preko katerega organizacija pošilja sporočila javnosti (Hunt, Gruing, 1995, str. 43).

Vpliv medijev na obnašanje ljudi lahko proučujemo kot dolgoročen ali kratkoročen proces. Strokovnjaki posvečajo več pozornosti dolgoročnemu vplivu, vendar ne smemo pozabiti na dejstvo, da ima lahko sporočilo, ki ga posredujejo mediji, v percepciji javnosti tudi

takojšnje posledice. Če na primer mediji razpravljajo o določenem vzorcu vedenja pozitivno, dobi ta vzorec v očeh javnosti status legitimnosti in je velika verjetnost, da bodo ljudje svoje vedenje zelo hitro prilagodili temu vzorcu. Ali seveda obratno, če dobi vzorec negativni predznak, bo za javnost nelegitimen (Comstock, 1986, str. 224).

Vpliv medijev na oblikovanje javnega mnenja je seveda težko izmeriti. Je pa dejstvo, da mediji s tem, ko predstavljajo zadeve kot pomembne, na nek način javnosti predlagajo, o čem naj razmišlja. Mediji torej vplivajo na način, kako bo javnost kako temo sprejela in o njej razmišljala.

6.2 MODELI ODNOSOV Z JAVNOSTJO

Poznamo štiri modele odnosov z javnostjo. Med sabo pa se razlikujejo po tem, da se agenture in javnoinformacijski model opirata na enosmerno komunikacijo med organizacijo in javnostjo, dvosmerni asimetrični in dvosmerni simetrični model pa upoštevata dvosmerni proces v odnosu z javnostjo in sta bolj priporočljiva.

Agenture - model tiskovnega predstavništva je enosmeren model. Namenjen je pridobivanju ugodne publicitete v množičnih občilih.

Javnoinformacijski model obveščanja javnosti deluje zgolj kor razširjanje informacij.

Dvosmerni asimetričen model temelji na raziskavah, preko katerih se oblikujejo sporočila, ki lahko prepričajo javnost. Je učinkovit, ko organizacija ni v večjem konfliktu z javnostjo in javnost večinoma sprejema stališče organizacije.

Dvosmerni simetrični model temelji na pogajanju in doseganju kompromisa. Z javnosjo pride do skupne rešitve ter ne sili organizacije, naj se odloči, ali ima glede določenega vprašanja prav (Hunt, Gruing, 1995, str. 8-10).

6.3 DRŽAVNA UPRAVA IN MEDIJI

Javne odnose lahko razumemo v dveh pomenih - kot odnose organizacije z upravno, vladno in zakonodajno javnostjo ali kot odnose vlade s svojo javnostjo. Zadnji pomen se v strokovni literaturi pojavlja redko in šele v zadnjih letih, na pobudo nekaterih vlad, ki so med prvimi spoznale pomen odprtega dialoga med upravo in prebivalstvom (Serajnik, Vidrih, 2001, str. 651).

Ključni del javnih zadev so odnosi z javnostjo v državni upravi; vsaka demokratična vlada namreč potrebuje sodobne in učinkovite odnose z javnostjo (Serajnik, Vidrih, 2001, str.650). V demokraciji so vladne informacije temeljnega pomen, saj le na ta način državljani aktivno sodelujejo pri oblikovanju vladne politike in imajo možnost presojanja, kakšne so politične odločitve in dejanja izvoljenih predstavnikov (Wilcox in drugi, 1997, str. 333).

Obstajajo štiri univerzalni načini obravnav javnih odnosov, ki temeljijo na dvosmerni komunikaciji med vlado, upravnimi organi in državljani:

1. Izvajanje politične komunikacije z namenom prepričevanja javnosti in pridobivanja podpore za obstoječe ali nove programe, zakone in ukrepe. Komunikacija poteka med izvršno in zakonodajno vejo oblasti, vendar v tej komunikaciji sodelujejo tudi mediji, da bi se z državljani vzpostavila odprta in javna diskusija.
2. Dnevno informiranje javnosti o delovanju na različnih področjih (npr. zdravstvo, okolje) in odgovarjanje na vprašanja predstavnikov javnosti ali medijev.
3. Oblikovanje in negovanje pozitivne institucionalne pogodbe.
4. Vzpodbujanje javnega odziva in povratnih informacij.

6.4 RAZLIKE MED ODNOSI V JAVNEM IN ZASEBNEM SEKTORJU

Osnovne značilnosti in profesionalna načela strokovnjakov za odnose z javnostjo v državni upravi so podobne tistim v zasebnem sektorju, a se v marsičem tudi razlikujejo. Odnosi z javnostjo v državni upravi so zaradi heterogenosti ciljne publike in striktnih zakonskih omejitev zahtevnejši kot tisti v zasebnem sektorju. Na vodenje vladnih odnosov z javnostjo vplivajo politične, pravne in kulturne omejitve (Baker, 1997, str.456).

Komuniciranje v državni upravi je po Cutlipu (1994: 491) pomembnejše in nemalokrat težje kot poslovno komuniciranje, saj dejanja in odločitve vlade zadevajo bistveno več ljudi kot v zasebnem sektorju, prav tako pa je javnosti, različnih interesov in političnih prioritet v vladnih odnosih več kot v poslovnih in neprofitnih organizacijah (Serajnik, Vidrih 2001, str. 653).

6.5 ZAKONSKA DOLOČILA O JAVNOSTI DELA DRŽAVNE UPRAVE

Naloga vlade je, da določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države, njena dolžnost pa je, da svoje odločitve in aktivnosti tudi korektno predstavlja svoji javnosti. Snovalci predloga slovenskega modela organiziranosti odnosov z javnostjo v državni upravi so kot prvo točko izpostavili zagotavljanje dostopa do informacij državljanom o njihovih pravicah, dolžnostih in možnostih ter jim na ta način omogočili aktivno udeležbo v demokratičnem procesu odločanja (Serajnik, Vidrih 2001, str. 651-652).

V Ustavi Republike Slovenije se v 39. členu opredeljuje javnost dela vlade kot zagotavljanje svobode izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. »Vsakdo lahko svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja. Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon« (Ustava RS, Uradni list, št 333/91-I).

Poznamo tudi Zakon o medijih (2001, 45. člen), ki podrobneje opredeljuje pravice in dolžnosti vlade pri posredovanju javnih informacij. Ta pravi, da so vsi državni organi dolžni zagotavljati javnost svojega dela:

1. Državni organi, organi lokalnih skupnosti, posamezniki, ki opravljajo javne funkcije, javni zavodi in javna podjetja ter druge pravne in fizične osebe, ki opravljajo javno službo (javne osebe), morajo dajati resnične, popolne in pravočasne informacije o vprašanih s svojega delovnega področja za objavo prek medijev.
2. Za objavo prek medija zbirajo informacije po tem členu uredniki, novinarji in drugi avtorji programskih prispevkov.
3. Javne osebe s pravnimi akti uredijo način dajanja informacij za javnost ter določijo odgovorno osebo, ki zagotavlja javnost dela.
4. Osebe iz drugega odstavka tega člena imajo pravico dostopa do informacij pod enakimi pogoji. Javne osebe jim lahko odrečejo dajanje informacij le:
 - če so zahtevane informacije na predpisan način določene za državno, vojaško ali uradno tajnost ali za poslovno skrivnost;
 - če bi to pomenilo kršitev tajnosti osebnih podatkov v skladu z zakonom, razen če se z njihovo objavo lahko prepreči hujše kaznivo dejanje ali neposredna nevarnost za življenje ljudi in njihovo premoženje.
5. Javna oseba, ki ne da zahtevane informacije, mora najpozneje do konca naslednjega delovnega dne pisno obrazložiti razlog za zavrnitev, če to zahteva odgovorni urednik medija.
6. Javna oseba lahko zahteva nadomestilo dejanskih stroškov za prepis zahtevanih informacij.
7. Avtor programskega prispevka, ki je od odgovorne osebe iz tretjega odstavka tega člena prejel informacijo in odgovorni urednik nista odškodninsko in kazensko odgovorna za vsebinsko točno objavo te informacije. Za resničnosti in točnost takšne informacije odgovarja javna oseba, ki jo je dala (Zakon o medijih, Uradni list RS št. 35/01).

V Poslovniku Vlade RS je zagotavljanje javnosti dela vlade opredeljeno v 50. in 51. členu. Ta pravi, da je delo vlade javno, zagotavlja pa se preko novinarskih konferenc, internetnih predstavitev ter sporočil, poslanih preko drugih informacijsko-telekomunikacijskih sredstev. Vlada mora na vsa vprašanja, pobude in predloge odgovarjati preko ministrstev in vladnih služb. Za javnost skrbita vladna služba, pristojna za informiranje, in vladni predstavnik za odnose z javnostjo, posamezni ministri pa obveščajo javnost o tistih odločitvah vlade, ki spadajo v njihovo delovno področje (Poslovnik Vlade Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 43/01).

Če so posredovane informacije na kakršenkoli način objavljene netočno ali zavajajoče, je zakonsko določena tudi pravica do brezplačnega odgovora in popravka »z dokazljivimi navedbami, ki zanikajo, bistveno popravljajo ali bistveno dopolnjujejo navedbe o dejstvih in podatkih v objavljeni informaciji« (Zakon o medijih, Uradni list RS, št. 35/01).

6.6 MEDIJI- NADZORNIKI DRŽAVNE UPRAVE

Demokracija brez množičnih občil ni možna. Sparks ugotavlja: »ni možno predlagati niti najbolj omenjenih in formalnih definicij demokracije, ki ne bi priznavale integralne vloge medijev v dejanskem delovanju vseh njenih elementov« (Sparks, 1995, str. 45).

Pravica dostopa do informacij, ki zadevajo vlado, je temeljna pravica. Poleg informiranja državljanov o formalnih aktivnostih vlade je naloga medijev, da zagotavljajo tudi njeno odgovornost do javnosti, zmanjšajo vladno podkupovanje, posredujejo javno mnenje o spornih zadevah in s tem prevzemajo vlogo predstavnika državljanov v smislu zagotavljanja preverljivosti in ravnotežja. Njihova naloga ni samo posredovanje informacij, temveč tudi sprožanje debate (Cutlip in drugi, 2000, str. 503).

Mediji so do dela organov državne uprave zelo pozorni, kar je prav, saj le tako lahko zagotavljajo popolno informiranost državljanov o delu vlade, vendar se na tej točki včasih poraja vprašanje, ali delujejo v mejah svobode izražanja ali jo kdaj tudi prestopijo. Mnenje, da so mediji četrta veja oblasti, pomeni, da naj bi s svojim kritičnim poročanjem in obveščanjem javnosti posredno nadzorovali zakonodajno, sodno in izvršilno oblast in omenjene tri veje bi sicer morale same nadzorovati druga drugo, žal, pa se včasih zdi, da so mediji njihov končni rabsodnik (Gačnik in drugi, 1999, str. 610).

Odnos med vlado in mediji je odnos prijazno–sovražnega razmerja. Mediji vladnim predstavnikom očitajo, da so propagandistični, ti pa jim odgovarjajo, da poročajo zgolj o nepravilnostih in da so v predstavljanju različnih tem površni in neobjektivni (Serajnik, Vidrih, 2001, str. 672).

Novinarji so tisti del javnosti, ki pozorno in kritično spremljajo dogajanje v družbi, delo javnih uslužbencev pa lahko do določene mere nadzira vsak državljan. Naklonjenosti javnosti si državni uslužbenec ne more kupiti, ampak si jo lahko le pridobi s profesionalnim delom, ki je v skladu s kodeksom. Televizija, filmi in časopisi različno predstavljajo državno upravo. Nekatere oddaje prikazujejo njene uslužbence kot inteligentne in zelo sposobne, druge pa jih prikazujejo kot nesposobne.

Ravno prikazovanje različnih nepravilnosti znotraj organov državne uprave v medijih ima veliko nadzorstveno funkcijo delovanja državne uprave. Danes je nepredstavljivo, da bi kdo od državnih uslužbencev kratil človekove pravice in bi prizadeta oseba o tem obvestila medije, ti pa o dogodku ne bi hoteli poročati.

7 DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

7.1 INFORMACIJA JAVNEGA ZNAČAJA

Kaj je informacija javnega značaja, je izredno težavno vprašanje. Nekateri pravni akti morebiti zato raje uporabljajo izraz »pravica dostopa do dokumentov vlade« ali »dokumentov javnih oblasti«. Pozitivna opredelitev informacij javnega značaja je pomembna z dveh vidikov, in sicer zahtevati npr. informacije zasebnopravnih podjetij ali izvajalcev javnih služb in nosilcev javnih pooblastil, v tistem delu, ki ne predstavlja izvrševanja njihove javne funkcije, drugič pa zato, ker šele potem ugotovimo, kaj informacija javnega značaja je, lahko začnemo spraševati, ali je morebiti izvzeta iz dostopa javnosti kot ena izmed izjem po 6. členu ZDIJZ⁹ (npr. tajni podatki).

Informacije javnega značaja so vse tiste informacije, ki so v posesti javnopravnih oblasti oziroma javnopravnih subjektov in tistih zasebnikov, ki zanjo izvajajo kakšne javne funkcije.

Pozivno definicijo informacije javnega značaja ZDIJZ podaja v svojem 4. členu: »Informacija javnega značaja je informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb.«

Zavezanci morajo dostop omogočiti samo do že obstoječih informacij in niso dolžni kreirati novega dokumenta, zbirati informacij, ki jih v trenutku zahteve nimajo, opravljati raziskav ali analizirati podatkov, da bi zadostili zahtevi. V skladu z mednarodnimi standardi, slovenski zakon razlagamo tako, da organ svojo dolžnost izpolni že s tem, da posreduje take informacije, kot jih ima (Prepeluh, 2005, str. 209).

5. člen ZDIJZ določa, da »so informacije javnega značaja prosto dostopne fizičnim in pravnim osebam« in da jih ima »prošilec na svojo zahtevo pravico pridobiti od organa«.

To je najpomembnejše načelo Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, njegove veljavnosti ni potrebno dokazovati, ampak nosi to breme, kdor trdi drugače.

7.2 IZJEME OD NAČELA PROSTEGA DOSTOPA

Slovenski zakon ustvarja splošno domnevo, da so javnosti dostopni vsi dokumenti v posesti vseh organov, ki so zavezanci.¹⁰ Iz teh se na splošno izloča tri skupine dokumentov, ki javnosti niso dostopni. Prvo predstavljajo tisti dokumenti, katerih vsebina sploh niso informacije javnega značaja. To so informacije nejavnega značaja, med

9 ZDIJZ - Zakon o dostopu do informacij javnega značaja.

10 1. člen ZDIJZ - Ta zakon ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb (v nadaljnjem besedilu: organi).

katerimi se lahko znajdejo npr. zasebni zapiski organa, pisma uslužbencev organa, dokumenti, ki niso v zvezi z delovnim področjem organa, ampak jih uslužbencu iz prijateljskih nagibov pošlje druga oseba, dokumenti zasebnopravnih izvajalcev javnih služb. V drugo skupino uvrščamo tiste dokumente, katerih vsebina sicer predstavlja informacijo javnega značaja v smislu njene pozitivne definicije, vendar je ta zaradi določenih posebej tehtnih razlogov od splošnega pravnega režima dostopa izključena. Tretjo skupino pa predstavljajo tisti dokumenti z informacijami javnega značaja, ki javnosti zaradi varstva določenih drugih legitimni interesov niso dostopni (Prepeluh, 2005, str. 234).

6. člen Zakona o dostopu informacij javnega značaja določa, da organ prosilcu lahko zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na:

1. podatek, ki je na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, opredeljen kot tajen zaradi javne varnosti, obrambe države, zaupnosti mednarodnih odnosov ali zaupnosti obveščevalne in varnostne dejavnosti državnih organov;
2. podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe;
3. osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov;
4. podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti individualnih podatkov o poročevalskih enotah skladno z zakonom, ki ureja dejavnost državne statistike;
5. podatek, ki se nahaja v javnem arhivskem gradivu, ki je skladno z zakonom, ki ureja arhivsko gradivo in arhive, opredeljen kot zaupen;
6. podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka, skladno z zakonom, ki ureja davčni postopek;
7. podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim, ali postopka s prekrški in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
8. podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi upravnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
9. podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi pravnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
10. podatek iz dokumenta, ki je v postopku izdelave, in je še predmet posvetovanja v organu, njegovo razkritje pa bi povzročilo napačno razumevanje njegove vsebine;

11. podatek o naravni vrednoti, ki v skladu z zakonom, ki ureja ohranjanje narave, ni dostopen javnosti zaradi varovanja naravne vrednote;

12. podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organov, in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa.

7.3 ZAVEZANCI ZA POSREDOVANJE INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Zavezanci za posredovanje informacij javnega značaja so: državni organi, organi lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb.

Kot zavezance javnega sektorja v prvo skupino uvrščamo državne organe, organe lokalnih skupnosti, javne agencije, javne sklade in druge osebe javnega prava. Drugo in tretjo skupino pa predstavljajo nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb, ki niso del javno pravne oblasti, ampak so zasebno pravni subjekti, ki izvajajo določeno javnopravno nalogo.

Vlada RS vsako leto objavi katalog zvezanih organov, čeprav pri nas vlada precejšnji nered glede tega, ga znanost in praksa uspevata urejati nesistematično in počasi. Katalog organov naj bi pripomogel k preglednosti in jasnosti odgovora na vprašanje, kdo so zavezanci za posredovanje informacij javnega značaja in mogoče so kakšni organi tudi pomotoma izpuščeni. To za uporabnike pomeni, da lahko informacije javnega značaja zahtevajo tudi od organov, ki v katalogu niso navedeni.

7.3.1 DRŽAVNI ORGANI

7.3.1.1 Zakonodajna veja oblasti

To funkcijo opravlja Državni zbor; v Sloveniji v isto vejo uvrščamo tudi Državni svet. Javnosti so načeloma dostopni vsi dokumenti Državnega zbora, ne glede na to, ali so bili sprejeti na svoji redni ali izredni seji oziroma na seji svojega delovnega telesa. Se pravi dokumenti organov vodstva DZ, služb DZ, vseh delovnih teles DZ (komisije, odbori). Seje DS in njegovih komisij so javne, vendar pa dokumenti in gradiva zaupne narave ne smejo sporočiti javnosti. Državni svet zagotavlja javnost svojega dela prek objav v Poročevalcu Državnega sveta, prek posredovanja ustreznih gradiv predstavnikom medijev, prek novinarskih konferenc in razpošiljanja dnevnega reda sej.

7.3.1.2 Organi izvršilne veje oblasti

Med organe izvršilne veje oblasti uvrščamo Predsednika RS, Vlado RS ter celotno državno upravo.

Javnosti morajo biti dostopne informacije javnega značaja, ki izvirajo iz Urada Predsednika RS, njegovega kabineta ali drugih služb. Eden temeljnih namenov ZDIJZ je zagotovitev transparentnosti porabe javnega denarja, zato morajo biti javnosti dostopne tudi informacije o delovanju nekdanjega predsednika, ki se financira iz javnih sredstev.

Dostopni morajo biti dokumenti delovnih teles Vlade, kadar jih ta v skladu s svojim poslovníkom pooblasti za odločanje o posameznih zadevah iz svoje pristojnosti, odločitev delovnega telesa pa se šteje kot odločitev Vlade. Pri nas so ministrstva podrejena vladi zato so ti tudi tipični zavezanci za posredovanje informacij po ZDIJZ.

7.3.1.3 Organi pravosodja

Mednje štejemo državna tožilstva, Državno pravobranilstvo RS, Družbenega pravobranilca RS, Sodni svet in Senat za prekrške. Čeprav v organe pravosodja uvrščamo tudi odvetnike in notarje, jih ne prištevamo zraven, ker niso zavezanci ZDIJZ. V krog zavezanih subjektov za posredovanje informacij javnega značaja niso bila vključena sodišča, vendar so jih vključili na iniciativo slovenskih nevladnih organizacij in poslancev.

Sodišča so zavezana posredovati svoje dokumente, ne glede na stopnjo sodišča in ne glede na to, ali gre za senat ali gre za odločanje na sedežu sodišča ali za zunanje poslovanje le-tega. Zavezana so v celoti ne glede na svojo notranjo organizacijsko strukturo oziroma organizacijske enote, ki so lahko sodni oddelki, sodne pisarne,¹¹ službe¹² ter javne knjige.

7.3.1.4 Drugi državni organi

To so pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja, republiška volilna komisija in drugi volilni organi, državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. Ustavno sodišče RS je samostojen in neodvisen državni organ, po Ustavi najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti, zakonitosti in človekovih pravic ter temeljnih svoboščin. Biti morajo dostopni dokumenti sodišča kot celote, tričlanskih senatov (kazenskega, civilnega in upravnega senata), vodstva ustavnega sodišča ter drugih sestavnih organizacijskih delov oziroma delovnih teles sodišča. Tudi varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin je zavezanec za posredovanje informacij javnega značaja. Gre za neformalno obliko varstva pravic in posameznikov v razmerju do nosilcev oblasti. Dostopne morajo biti informacije samega varuha in njegovih namestnikov, urada

¹¹ Sodna pisarna - urad predsednika sodišča, oddelčne pisarne, pisarna zemljiške knjige, pisarna sodnega registra, računovodstvo, sprejem in odprava pisanj, arhiv.

¹² Sodna služba - služba sodišča za informatiko in strokovna knjižnica sodišča.

človekovih pravic, strokovne službe in službe državnega sekretarja, informacije generalnega sekretarja, kabineta varuha in glavne pisarne, funkcionarjev in pooblaščenih uslužbencev urada, tudi, ko varuh opravlja svoje delo izven svojega sedeža. Računsko sodišče je zavezano za posredovanje informacij javnega značaja, s katerim razpolaga kot organ v celoti ali s katerim razpolagajo njegovo vodstvo, senat, vrhovni državni revizorji in ostale revizorske in podporne službe Računskega sodišča.

7.3.2 ORGANI LOKALNIH SKUPNOSTI

Organi lokalnih skupnosti predstavljajo v definiciji drugo največjo skupino zavezancev za posredovanje informacij javnega značaja. Predlog novega Zakona o lokalni samoupravi v določeni meri upošteva ureditve dostopa do informacij javnega značaja. Gre za večjo uveljavitev načela javnosti in daje prebivalcem pravico do obveščeniosti o delu organov samoupravnih lokalnih skupnosti. Obveščeniost naj bi se zagotavljala z javnostjo dela organov in uprave samoupravne lokalne skupnosti, z objavljanjem kataloga informacij javnega značaja, s katerim razpolaga samoupravna lokalna skupnost, z objavo predlogov in odločitev na način, ki zagotavlja široko dostopnost, z uradnimi objavami predpisov ter na druge primerne načine.

Vse lokalne skupnosti so v enaki meri zavezane za posredovanje informacij javnega značaja tako na področjih iz lastne, originalno lokalne pristojnosti, kot tudi na področjih iz pristojnosti, ki jih nanje prenese država.

7.3.3 OSEBE JAVNEGA PRAVA

Zavezanci so tudi javne agencije in javni skladi.

Za posredovanje informacij javnega značaja je zavezana tista skupina agencij, ki so ustanovljene na podlagi Zakona o javnih agencijah, sem pa štejemo tudi agencije, ki so bile ustanovljene kot pravne osebe javnega prava sui generis na podlagi področnih zakonov.

Javni skladi so druga najbolj tipična oblika pravnih oseb javnega prava, ki so zavezane posredovanja informacij javnega značaja. Javni skladi imajo dva obvezna organa upravljanja, od katerih je moč zahtevati informacije javnega značaja oziroma njihove dokumente, in sicer nadzorni svet, ki ima predsednika, in upravo.

7.4 UPRAVIČENCI DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Dostop do informacij javnega značaja imajo vse pravne in fizične osebe.¹³ Informacije lahko zahteva kdorkoli, prav vsak, ne glede na državljanstvo ali druge okoliščine. V praksi

13 ZDIJZ - 5.člen

so to lahko vsi državljani, tujci s stalnim prebivališčem v RS, tuji državljani, politiki, predstavniki medijev in združenja civilne družbe, kot tudi pravne osebe, npr. gospodarske. Dandanes velja, da mora biti pravica dostopa priznana vsakomur, kar so potrdili številni pozitivnopravni akti ter priporočila mednarodnih vladnih in nevladnih organizacij. Zlasti dokumenti Sveta Evrope vedno znova opominjajo, da mora biti ta pravica zagotovljena vsakomur, tako fizičnim kot pravnim osebam, vključno s tiskom in drugimi množičnimi občili, ne glede na meje.

Slovenski zakon od upravičencev ne zahteva, da za dostop do informacij javnega značaja izkažejo pravni interes, ampak v nasprotju s tem izrecno določa, da upravičencu zahteve ni potrebno pravno utemeljiti.¹⁴ Lahko pa si zamislimo situacije, ko upravičenec poseben interes ima, ker se informacije nanašajo nanj ali ker zadevajo njegovo zasebno ali družinsko življenje.

ZDIJZ ne uvaja nobene kategorije privilegiranih upravičencev, kot so novinarji oziroma predstavniki medijev. Trenutni veljavni Zakon o medijih je bil sprejet dve leti pred ZDIJZ in z njim ni usklajen, čeprav poskuša urejati »dostop do javnih informacij«.

7.5 POLITIČNI NADZOR S STRANI JAVNOSTI

Pravica do dostopa informacij pospešuje bolj učinkovito, uspešno in odgovorno delovanje uprave oziroma javnopravnih subjektov, saj omogoča splošni nadzor javnosti nad njihovim delom. Vsak posamezni uradnik dela bolj strokovno in učinkovito, če se zaveda, da je vsako njegovo dejanje lahko predmet kontrole javnosti. Nadzor nad pravilnostjo njenih odločitev, nad spoštovanjem pravnih in drugih pravil ter nad spoštovanjem pravnega reda prispeva k potrjevanju legitimnosti administracije kot servisa javnosti. Preprečuje se zlorabe in nepravilnosti pri delu organov. S tem javna oblast ohranja svojo integriteto. Dostop javnosti do informacij je v interesu javnih oblasti samih, saj omogoča vzpostavitev komunikacije in tesnejšega razmerja med državo in posameznikom, zaradi česar je verjetno, da se bo okrepilo zaupanje javnosti vanjo. Namreč le slabe države potrebujejo skrivnosti, da preživijo, ker to omogoča neučinkovitost, razsipnost in korupcijo.

Poleg političnega nadzora javnost vseh informacij omogoča še finančni nadzor in zmanjšuje korupcijo ter tako tudi s tega vidika pospešuje bolj učinkovito delovanje države. Korupcija se zmanjša ne samo zaradi načina, kako državni organi ravnajo z informacijami v svoji posesti, ampak budnemu očesu javnosti ne uidejo niti njihova dejanja, ki so predmet takšnih informacij (Prepeluh, 2005, str. 43,44).

14 ZDIJZ - 17. člen

8 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

8.1 ČLOVEKOVE PRAVICE

Človekove pravice so temeljne, naravne, človeku prirojene pravice, ki naj bi bile uveljavljene zmeraj in povsod. Prvotni pomen svobode je sodil le med etične kategorije, kasneje pa so si svobodo prisvojile tudi druge vede. Etični vidik svobode pa se izraža v tem, da je človeku, kljub njegovi večji ali manjši določenosti, dana možnost izbiranja in odločanja. Človek lahko izbira, se opredeljuje in odloča v skladu s svojimi moralnimi vrednotami in normami.

Med značilnosti razvoja pravic v 20. stoletju moramo uvrstiti tudi prizadevanja za mednarodno pravno varstvo človekovih pravic. Čeprav je res, da je bila univerzalnost človekovih pravic temeljna prvina liberalnega koncepta, pa je zamisel o aktih, ki bi na mednarodni ravni utemeljili človekove pravice, dobila svoje ožje in širše uresničitve predvsem po drugi svetovni vojni.

8.2 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

Varuh človekovih pravic ali ombudsman je predstavnik ljudstva in institucija, ki varuje človekove pravice. Preiskuje nezakonito in nepravilno delo državnih organov in na podlagi pobude začne postopek. Je hierarhično oziroma individualno oblikovan organ, ki ga osebno predstavlja nosilec te funkcije. Varuh človekovih pravic je del strukture državnih organov, vendar ni del mehanizma oblasti. Ni klasični, oblastni organ, nima oblastnih pooblastil, ne razpolaga s sredstvi fizične prisile. Ne more odločati, ukazovati ali izrekat pravni sankcij. S soglasjem prizadetega lahko začne postopek tudi na svojo pobudo.

Državnim organom daje predloge, mnenja, kritike in priporočila, posreduje jim svoje stališče z vidika varstva človekovih pravic. Varuh ima pravico do informiranosti, državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil mu morajo na njegovo zahtevo zagotoviti vse podatke in informacije iz njihove pristojnosti, ne glede na stopnjo zaupnosti, in mu omogočiti izvedbo preiskave. Za pridobivanje informacij in izvršitev nadzora so pomembna tudi inšpekcijska pooblastila. Ima splošno pooblastilo, da lahko vsakemu organu 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.

V zvezi s posamično zadevo, ki jo obravnava, lahko varuh pri ustavnem sodišču vložijo zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil. V zvezi s posamično zadevo, ki jo obravnava, in s soglasjem prizadetega ima tudi možnost vložiti ustavno pritožbo. Varuh človekovih pravic je v zavesti Slovencev dokaj mlad pojem, od sprejetja Ustave leta 1991 in preoblikovanja Sveta za državljanske pravice v organ varuha človekovih pravic leta 1994, se je spreminjala tudi zavest nas samih. Danes je varuh človekovih pravic poznan, ampak tudi premalo

uporabljen v sodobni družbi, vse prevečkrat smo pri raznih kršitvah naših osnovnih pravic ali pravic drugih preveč pasivni.

Ljudje vidijo vlogo varuha človekovih pravic v tem, da nudi pomoč državljanom, če ti s pomočjo državnih organov in drugih ustanov ne morejo zavarovati svojih pravic. Varuh človekovih pravic bi moral že v fazi nastanka zakonov, predpisov in postopkov opozarjati na možne napake, ki bi lahko ogrozile pravice posameznika. Pogosteje bi moral tudi delovati v konkretnih situacijah in preprečevati kršenja človekovih pravic. Večkrat bi moral tudi objaviti rezultate uspešnega varovanja človekovih pravic, ker bi s tem okrepil svoj ugled in svojo moč (Ambrož, 2005).

8.3 PRAVNI OKVIR

Podlago za ustanovitev institucije varuha človekovih pravic v Republiki Sloveniji daje Ustava Republike Slovenije. Njen 159. člen določa, da se ustanovi ombudsman za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Zakon o varuhu človekovih pravic pa je bil sprejet decembra 1993. Varuh ima na podlagi zakona predvsem pooblastila, da si od državnih in drugih organov, ki jih lahko nadzira, pridobi vse podatke ne glede na stopnjo zaupnosti, da izvede preiskavo in v tem okviru lahko tudi povabi priče na zaslišanje. Nima pooblastila za nadzor nad delom sodnikov in sodišč, razen v primerih neupravičenega zavlačevanja postopkov ali očitne zlorabe oblasti. Pomembna je pristojnost varuha, da v soglasju s prizadetim sam vloži na ustavno sodišče ustavno pritožbo zaradi kršitev človekovih pravic.

8.4 POSTOPEK

Postopek pri varuhu je zaupen, neformalen in za stranke brezplačen, varuh ga je dolžan voditi nepristransko in v vsaki zadevi pridobiti stališča prizadetih strani. Ena temeljnih značilnosti delovanja varuha pa je tudi njegova popolna diskrecijska pravica pri odločanju, katere zadeve bo obravnaval, katere ne.

Na varuha, na njegove štiri namestnike ali na njegove strokovne sodelavce se lahko obrne 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 (Ambrož, 2005).

8.4.1 POBUDA

Kot pobuda se šteje izpolnjen obrazec za vlaganje pobude varuhu ali navadno pismo, lahko tudi s pomočjo elektronske oblike formularja. Za vlogo pisne pobude se ne potrebuje odvetnikove pomoči. Postopek je neformalen in brezplačen. Ko varuh sprejme pobudo za začetek postopka, opravi potrebne poizvedbe in na tej podlagi sklene:

1. Da o pobudi odloči po skrajšanem postopku, zlasti kadar so dejansko stanje in stališča prizadetih razvidna in dokumentacije;
2. Da pobudo zavrne, in sicer v naslednjih primerih:
 - če ugotovi, da ne gre za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin ali za kako drugo nepravilnost,
 - če je vloga nepopolna,
 - če je zadeva v postopku pred pravosodnimi organi (razen pri zavlačevanju postopka ali zlorabe oblasti),
 - če zadevo obravnava preiskovalna komisija državnega zbora,
 - če niso bila izčrpana vsa redna in izredna pravna sredstva,
 - če je od zadnje odločitve organa minilo več kot leto dni.
3. Da pobude ne vzame v obravnavo;
4. Da začne preiskavo.

8.4.2 PREISKAVA

Na začetku preiskave se pošlje sklep o preiskavi pobudniku in organu, na katerega se nanaša pobuda za začetek postopka in se zahteva potrebna pojasnila in dodatne informacije. Sodelovanje z varuhom ni obvezno samo za prizadeti organ. Zakon določa, da so vsi državni organi dolžni pomagati varuhu pri izvedbi preiskave. V zvezi s svojim delom ima varuh pravico vpogleda v podatke in dokumente iz pristojnosti državnih organov. Vsi funkcionarji in uslužbenci državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil se morajo odzvati varuhu na vabilo za sodelovanje zaradi pojasnil.

Varuh lahko prekine preiskavo, če ugotovi, da je bila zadeva rešena na drug način, če pobudnik neopravičeno ne sodeluje v postopku oziroma ne kaže zanimanja za nadaljevanje preiskave. Po preiskavi varuh izdelava poročilo, v katerem navede svojo oceno dejstev in okoliščin posameznega primera in ugotovi, ali je šlo v obravnavanem primeru za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin ter kako so bile kršene oziroma ali je šlo za drugo nepravilnost. Lahko predlaga način odprave nepravilnosti, uvedbo disciplinskega postopka zoper uslužbenca organov. Organi so dolžni varuha obvestiti o ukrepih, ki so jih sprejeli na podlagi njegovih predlogov, mnenj, kritik ali priporočil. Če tega ne storijo, lahko varuh o tem obvesti neposredno nadrejeni organ, pristojno ministrstvo, poroča s posebnim poročilom Državnemu zboru ali zadevo javno objavi.

8.4.3 POROČILO O PREISKAVI

V poročilu se strne ugotovitve preiskave in oceni dejansko stanje in okoliščine primera. Osnutek poročila posreduje prizadetima strankama in obe lahko dasta svoje pripombe k ugotovitvam o dejanskem stanju. Ko pa kakšna zadeva terja hitro posredovanje, lahko varuh izdelava končno poročilo tudi brez predhodnega preverjanje dejanskega stanja (Ambrož, 2005).

8.4.4 UKREPI VARUHA

Če gre za kršitev, varuh predlaga način, kako naj se ugotovljena nepravilnost odpravi. Težko je vnaprej predvideti vse možne načine odprave ugotovljenih nepravilnosti ali napak in krivic, ki so bile storjene.

Predvideno je, da varuh lahko državnemu organu predlaga, da ponovno izvede določen postopek in pri tem upošteva napotila varuha. Ponovno izvedbo postopka lahko varuh predlaga državnemu organu, da se posamezniku zaradi povzročene nepravilnosti pisno ali osebno opraviči. Varuh lahko v zaključnem poročilu predlaga uvedbo disciplinskega postopka in od organa zahteva, da ga obvesti o uvedbi disciplinskega postopka in njegovih rezultatih. S tem varuh prispeva k preventivi in k temu, da se napake državnih organov ne bodo ponavljale.

8.4.4.1 Primer ukrepa Varuha

Pobudnik je 16. 1. 2008 zoper sklep o izvršbi okrajnega sodišča v Brežicah (opr. št. In 186/2007 z dne 21. 12. 2007) vložil ugovor, vendar o njem sodišče po zatrjevanju pobudnika še ni odločilo. Sodišče je pojasnilo, da je bilo o ugovoru odločeno 19. 3. 2009, torej tik preden je sodišče prejelo poizvedbo Varuha človekovih pravic RS. Sodišče je v svojem odgovoru kot razlog, da je o ugovoru odločilo šele več kot leto po vložitvi, navedlo predvsem velike zaostanke iz preteklosti in kadrovske težave. Poudarilo je še, da se ta zadeva med izvršilnimi ne opredeljuje kot prednostna. Sodišče je za odločitev o ugovoru v izvršilnem postopku potrebovalo več kot leto dni. Čeprav res ne gre za prednostno zadevo po določilih Zakona o sodiščih, Zakon o izvršbi in zavarovanju določa, da so postopki po tem zakonu hitri. Tako dolgotrajno odločanje sodišča je zato treba ne glede na razloge opredeliti kot takšno, ki je poseglo v ustavno zagotovljene človekove pravice posameznika in je zato nedopustno. Iz tega razloga se je pobuda štela za utemeljeno (Varuh človekovih pravic, 2009).

8.5 PODROČJA PRISTOJNOSTI

Zadeve, za katere je pristojen varuh, se delijo na naslednja področja: ustavne pravice, omejitve osebne svobode, socialna varnost, delovnopravne zadeve, upravne zadeve, sodni postopki, okolje in prostor, gospodarske javne službe, stanovanjske zadeve, varstvo osebnih podatkov, varstvo otrokovih pravic, diskriminacija in nestrpnost.

USTAVNE PRAVICE

Temeljne ustavne pravice, ki se nanašajo na področje delovanja varuha človekovih pravic so: svoboda vesti, etika javne besede, zbiranje in združevanje, varnostne službe, volilna

pravica, varstvo osebnih podatkov, dostop do informacij javnega značaja in ostale pobude s področja ustavnih pravic (RLPVČL, 2007, str.24).

OMEJITVE OSEBNE SVOBODE

19. člen Ustave govori o pravici do osebne svobode, to pravico pa ima država možnost omejiti in s tem državljanu kratiti njegovo prostost v skladu z zakonom.

SODNI IN POLICIJSKI POSTOPKI

Sodni postopki so zaradi velikega števila nerešenih zadev, kakor tudi perečega kadrovskega in prostorskega položaja sodišč, še vedno predolgotrajni in to ne pripomore k izboljšanju žrtvi prijaznega ravnanja sodstva. Pravni red mora zagotoviti učinkovito varstvo tudi žrtvi kaznivega dejanja, in to predvsem s hitro in pošteno odločitvijo. Kot pogost problem se kažejo tudi razveljavitve odločbe pritožbenih komisij, kar kaže na to, da postopek na prvi stopnji ni dovolj skrbno obravnaval vseh okoliščin, pomembnih odločitev.

Če posameznik meni, da so bile s policistovim dejanjem ali opustitvijo kršene njegove pravice ali svoboščine, se lahko v 30 dneh od takrat ko je izvedel za kršitev pritoži na Ministrstvo za notranje zadeve ali na policijo. Prav tako pa lahko pobudo naslovi tudi na varuha v primeru nezakonitega ali nekorektnega ravnanja s strani policista.

UPRAVNE ZADEVE

Pobudniki za pridobitev slovenskega državljanstva se zaradi dolgotrajnih postopkov obračajo na varuha. Položaj prosilcev za azil poslabšujejo tudi spremembe, ki jih prinašata uskaditev in poenotenje pravnega reda v Evropski uniji.

OKOLJE IN PROSTOR

Varovanje življenjskega okolja je tako pomembno za preživetje in obstanek človeštva, da je čedalje bolj predmet pravnega varstva in državne skrbi. Veliko število zadev, ki se tičejo okolja, bi lahko drugače rešili, če bi se pri sprejemanju planskih aktov bolj vključilo zainteresirano javnost,¹⁵ kakor tudi pri sprejemanju zakonov in drugih predpisov na ravni države.

VARSTVO OTROKOVIH PRAVIC

Ustava zagotavlja posebno varstvo otrok pred njihovim gospodarskim, socialnim, telesnim, duševnim ali drugim izkoriščanjem in zlorabljanjem, kar ureja zakon (56. člen). Država še vedno ne uresničuje Konvencije o otrokovih pravicah na otrokom prijazen način. Dolgotrajnost postopkov je posebej pereč problem pri zadevah, kjer se odloča, komu bo otrok dodeljen in kje bo njegov dom.

DELOVNOPRAVNE ZADEVE

V Ustavi RS zajamčena svoboda dela (49. člen) zagotavlja vsem naslednje elemente: pravico do proste izbire zaposlitve, enakost dostopnosti vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji za vse in prepoved prisilnega dela.

DISKRIMINACIJA

14. člen Ustave RS vsebuje ustavno prepoved diskriminacije oziroma vsakomur enake pravice in svoboščine ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo

¹⁵ Aarhuska konvencija, po kateri imajo nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja, zadosten interes, da kot stranski udeleženec sodelujejo v postopkih odločanja o poseganju v okolje.

prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino (Perenič, 1992, str. 49).

STANOVANJSKE ZADEVE

V Sloveniji je najbolj pereč problem pri mladih družinah in pri socialno šibkejših osebah, ki nimajo skoraj nobenih možnosti za ustrežno rešitev stanovanjskega problema. Država je reševanje stanovanjskega vprašanja skoraj v celoti prepustila trgu in njegovim zakonitostim.

GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE

Na področju komunikacij se posamezniki največ obračajo na varuha v zvezi s plačilom RTV-prispevka. Ponavadi se na varuha obrnejo, če Ministrstvo za kulturo tega ne odloči v zakonskem roku (RLPVČP 2007, str. 269).

8.6 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC v EU

Varuh človekovih pravic deluje kot posrednik med državljani in organi EU, ustanovljen je bil s Pogodbo o Evropski uniji (Maastricht, 1992). Deluje kot posrednik med državljani in organi EU ter sprejema in preiskuje pritožbe državljanov EU. Izvoljen je s strani Evropskega parlamenta za mandat petih let. Pomaga pri odkrivanju nepravilnosti v institucijah Evropske unije. Kadar institucija ne deluje v skladu z zakonom ali ne spoštuje načel dobrega upravljanja in krši človekove pravice (Evropski varuh človekovih pravic, 2011).

Vsak državljan EU in vsaka fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali statutarnim sedežem v kaki od držav članic ima pravico, da se glede nepravilnosti pri delovanju institucij in organov EU obrne na varuha človekovih pravic EU, razen glede sodišča in sodišča prve stopnje v njuni pravosodni funkciji. Kodeks zavezuje javne uslužbence med drugim tudi k zakonitosti, nediskriminaciji, sorazmernosti, izogibanju zlorabe oblasti, nepristranskosti in neodvisnosti, objektivnosti, legitimnim pričakovanjem, konsistentnosti in pomoči strankam, poštenosti, ter vljudnosti. Vse to so seveda hkrati tudi razlogi, zaradi katerih se lahko državljan pritožijo varuhu.

V Evropski uniji se z nepravilnostmi poleg varuha ubada tudi Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF). Primerjava med varuhom človekovih pravic in OLAF-om kaže, da se varuh ukvarja z vsemi primeri slabe administracije, kjer pride do kršenja temeljnih pravic državljanov od institucij in organov EU, medtem ko se OLAF bori proti prevaram, korupciji in drugim nezakonitim dejanjem, ki vplivajo na finančne interese EU. Preiskuje tudi resne zadeve v zvezi z izvajanjem službenih dolžnosti, ki pomenijo zanemarjanje delovnih nalog uradnikov in drugih uslužbencev EU, ki bi lahko imeli za posledico disciplinski oziroma kazenski postopek. Varuh si glede na ugotovljeno dejansko stanje prizadeva najti prijazno rešitev in da organu, ki je v postopku, priporočila za ravnanje ali svojo odločitev. Če je organ ne upošteva, varuh pošlje poročilo Evropskemu parlamentu, za razliko od OLAF-a, katerega priporočila mora organ oziroma institucija upoštevati (Pečarič, Uprava, 3/2007, str. 89).

9 NEFORMALNI NADZOR IN LOKALNA SKUPNOST

9.1 LOKALNA SKUPNOST

Lokalna skupnost ni pravni pojem, ampak je družbeni pojav, ki obstaja neodvisno od naše normativne volje. Gre za naravno skupnost, ki nastane na posameznem ožjem ozemlju kot posledica nujnosti uresničevanja določenih skupnih interesov ljudi, pogojenih s skupnim bivanjem na tem območju. Je tista teritorialna skupnost, kjer se na najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je možno reševati le skupno.

Pravno urejena razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah sestavljajo lokalno samoupravo. V primerjavi z lokalno skupnostjo, ki je dejanski družbeni pojav, je lokalna samouprava normativna institucija (Vlaj, 1998, str. 17).

9.2 LOKALNA DEMOKRACIJA

Lokalna samouprava je pokazatelj demokratičnosti države, po kriterijih Sveta Evrope temeljni kamen vsake demokracije. Lokalna demokracija je splet neposrednega odločanja prebivalcev in predstavniške demokracije. Če ni neposrednega odločanja prebivalcev na lokalni ravni, ni mogoče govoriti o lokalni samoupravi (Vlaj, 2002, str. 62). Demokratični ideal pri lokalnem upravljanju predstavlja aktivno udeležbo državljanov pri odločanju o zadevah na lokalni ravni kot cilj po sebi in kot sredstvo za krepitev demokracije v širši družbi. Participacija državljanov na lokalni ravni predstavlja možnost vplivanja na odločitve, povezane z njihovimi vsakdanjimi potrebami in interesi, oblikovanje občutka solidarnosti v lokalni skupnosti in drugo (Brezovšček, 2005, str. 10).

Ločimo dve osnovni obliki lokalne demokracije. Prva je posredna lokalna demokracija, kjer gre za odločanje preko organov, izvoljenih na lokalnih volitvah. Poleg klasičnih oblik lokalne demokracije pa poznamo tudi modernejše oblike, to so: e-volitve, e-peticija, e-referendum ... velja pa, da so klasične oblike lokalne demokracije pravzaprav temeljni pogoj za nastanek modernejših oblik.

9.2.1 POSREDNA LOKALNA DEMOKRACIJA

Poseben vidik posredne lokalne demokracije je relacija med organi lokalne samouprave in javnostjo. Komunikacija med lokalnimi organi in funkcionarji ter javnostjo je ključnega pomena za doseganje višje stopnje javnega interesa. Komunikacija mora biti obvezno dvosmerna, čeprav je prepogosto enosmerna. Poznamo tri koncepte odnosa med javnostjo in politično oblastjo v procesih oblikovanja in sprejemanja lokalnih politik. Ti koncepti so:

- Informiranje, ki je enosmeren odnos, kjer politična oblast ustvarja in posreduje informacije državljanom, ti jih pa uporabljajo. Poznamo pasivni dostop, ko

informacije zahtevajo državljani, in aktivni dostop, ko politična oblast sama posreduje določene informacije (npr. javne objave, spletne strani, razpisi ...).

- Posvetovanje, ki je dvosmeren odnos, v katerem javnost podaja politični oblasti določeno povratno informacijo. Politična oblast opredeli področje, na katerem želi pridobiti mnenje državljanov, in zagotavlja dostop do informacij, ki jih javnost potrebuje za sodelovanje.
- Aktivna participacija je partnerstvo med državljani in politično oblastjo, pri katerem so državljani aktivni pri opredeljevanju procesa in vsebine oblikovanja, sprejemanja in uresničevanja lokalnih politik.

9.2.1.1 Posredno odločanje

Volitve so najbolj razširjena oblika posredne demokracije oziroma posrednega odločanja prebivalcev tako na lokalni kot na državni ravni. Lokalne volitve so bistvena prvina lokalne demokracije, saj prebivalcem lokalne skupnosti omogočajo, da lahko vplivajo na delovanje lokalne samouprave. Prav tako pa jim zagotavljajo vpliv na sestavo lokalnega predstavniškega telesa, ga nadzorujejo in vplivajo na odločitve, ki jih le ta sprejema. Volitve neposredno uvajajo občane v proces izvrševanja lokalne samouprave ter dajejo državljanu občutek udeležbe pri političnih odločitvah, s tem pa tudi nadzor nad njimi (po Brezovšek et.al., 2004).

9.2.2 NEPOSREDNA LOKALNA DEMOKRACIJA

Pravica do neposrednega sodelovanja prebivalcev pri odločanju o najpomembnejših vprašanjih v lokalni skupnosti je neločljiv del ustavne pravice do lokalne samouprave. To določa 9. člen Ustave RS.

Temeljne in najpomembnejše odločitve se ne sprejemajo samo posredno prek predstavnikov v organih lokalne skupnosti, ampak jih neposredno predlagajo ter sprejemajo tudi sami prebivalci.

Neposredna lokalna demokracija vključuje štiri temeljne oblike:

- zbor občanov
- referendum
- ljudsko iniciativo
- peticije

9.2.2.1 Neposredno odločanje

Je bolj razširjeno na lokalni kot na državni ravni, zaradi ugodnejših pogojev za uporabo oblik neposrednega odločanja in ker so lokalne razmere ljudem mnogo bolj razumljive kot državne.

Tu gre predvsem za določanje o zadevah lokalnega pomena in zadevajo vse prebivalce določene lokalne skupnosti. Zato je neposredno participacijo prebivalcev mnogo lažje izvajati na lokalni ravni, saj gre za precej bolj povezano skupnost kot na državni ravni (po Brezovšku, 2004).

9.2.2.1.1 Zbor občanov

Ta oblika neposredne demokracije omogoča najbolj neposredno sprejemanje odločitev tako o vsebinskih zadevah kot tudi izvolitvi predstavniških organov. Od drugih načinov odločanja se razlikuje po tem, da gre za bolj spontano in neformalizirano odločanje, v katerem lahko odločajo vsi volilci v lokalni skupnosti. O vsaki zadevi se glasuje javno in ni predpisanega posebnega kvoruma za odločanje.

Na zboru lahko občani obravnavajo pobude in predloge za spremembo območja občine, imena občine, sedeža in dajejo pobude v zvezi s tem in oblikujejo mnenja; obravnavajo pobude in predloge za ustanovitev ali ukinitvev ožjih delov občin, razpravljajo o spremembah statuta občine, o povezovanju z drugimi občinami, o lokalni problematiki, o delovanju občinskega sveta.

Način sklica zbora občanov se uredi s statutom občine, potrebno je določiti tudi število volilcev, ki morajo sodelovati na zboru, da so stališča, pobude, predlogi, mnenja in odločitve veljavne, sprejete (po Brezovšku, 2004).

9.2.2.1.2 Referendum

Je tista oblika neposredne demokracije, ki v največji meri in najbolj neposredno zagotavlja državljanom njihov delež pri sprejemanju pomembnejših odločitev. V bistvu gre za najpomembnejšo obliko neposredne demokracije. S pravnega vidika pomeni referendum pravico vseh državljanov, ki imajo volilno pravico, da s splošnim glasovanjem odločijo o nekem aktu zakonodajnega telesa. Pomeni način udeležbe ljudstva pri sprejemanju pomembnih pravnih in političnih odločitev, ki so sicer v pristojnosti predstavniškega telesa (Kavčič, 1999, str. 205).

Referendum je novejšega datuma in je bližji lokalni samoupravi kot zbor občanov. Gre za organizacijsko in tehnično manj zahtevno in cenejše odločanje in je ustrezno nadomestilo za skupščino oziroma zbor občanov. Navadno je rezerviran za občinski nivo lokalne samouprave.

9.2.2.1.3 Ljudska iniciativa

Ljudska iniciativa je pomembna oblika neposrednega sodelovanja občanov pri odločanju v lokalni skupnosti. Gre za pravico določenega števila oziroma odstotka volilcev, da pisno predlagajo predstavniškemu telesu in drugim organom lokalne skupnosti pravno ureditev

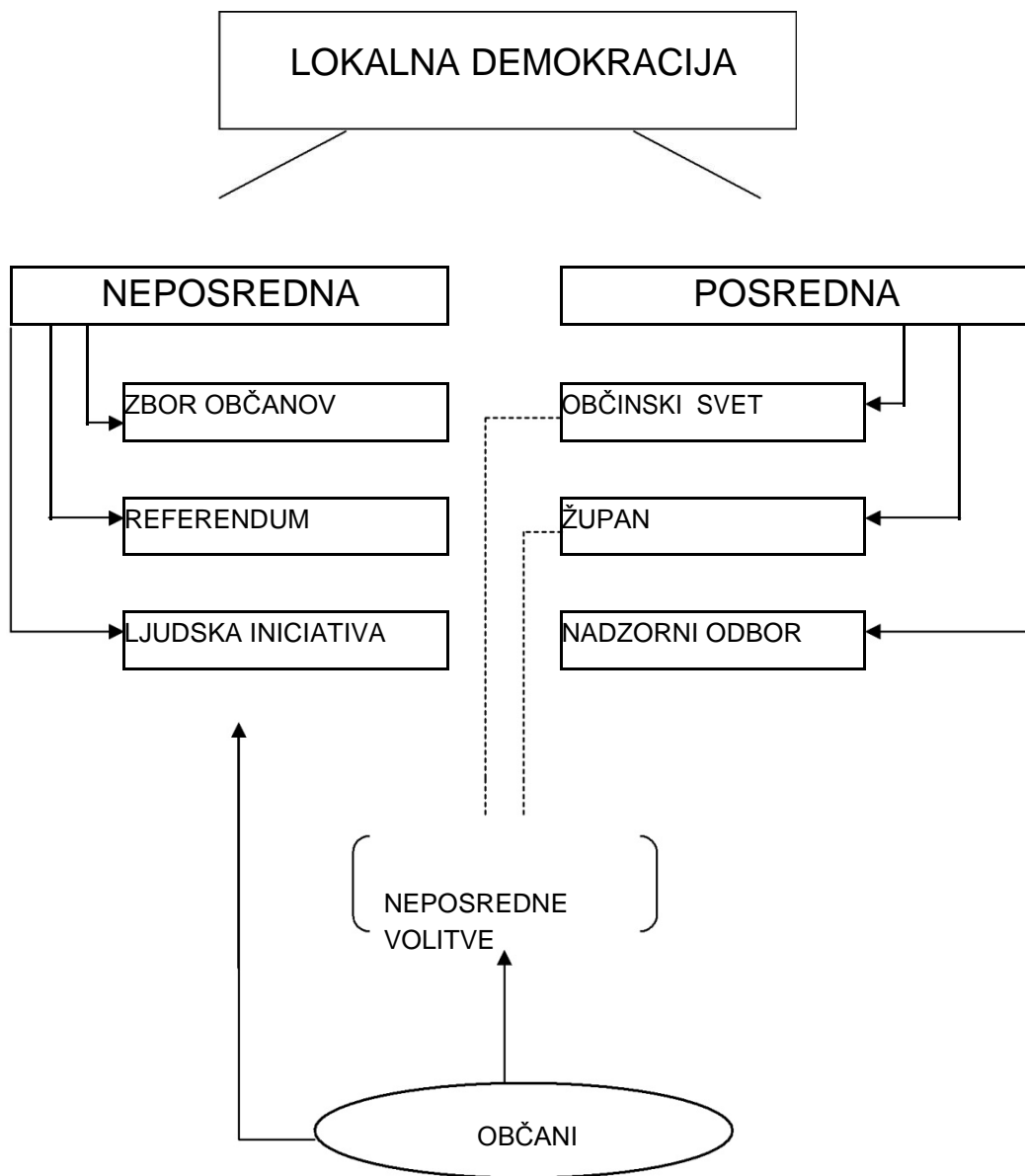
sprejete odločitve, ki jim ustreza. Pri drugih oblikah dajo pobudo za sprejem odločitve največkrat organi lokalne samoupravi, pri ljudski iniciativi pa prebivalci sami neposredno sodelujejo pri oblikovanju odločitve o pravni ureditvi kakega vprašanja, ne sodelujejo pa pri njenem sprejemanju. Ta oblika ne omogoča prebivalcem, da odpravijo kako že sprejeto odločitev, temveč zahtevo za sprejem določene odločitve (Grad, 1998, str. 31). Dva elementa ljudske iniciative sta predlog oziroma zahteva za sprejem določenega akta in kvalificirano število volivcev. Ljudska iniciativa je strogo formalizirana oblika sodelovanja državljanov pri oblikovanju pravno političnih odločitev in se razlikuje od drugih oblik, kot so dajanje pobud, predlogov, peticij ... (Grad, 1996, str. 248).

Volivci v občini lahko zahtevajo tudi razveljavitev akta, potem ko že začne veljati. Iniciativa je lahko predložena v obliki zahteve, da občinski organ uredi kako vprašanje, lahko pa se predloži formalizirana oblika predloga oziroma akta ali druge odločitve. Če je zahteva zavrnjena, ni predvideno referendumsko odločanje o njej in tudi ne kakšna druga oblika sankcije, ampak je postopek končan (Kaučič, 2001, str. 70, 71).

9.2.2.1.4 Peticija

Med te oblike sodelovanja občanov pri odločanju se po svetu pojavljajo javne razprave, pravica do peticije, ugotavljanje javnega mnenja z anketo, problemske konference, okrogle mize ipd. Pravico do peticije uvrščamo med državljanske predloge, ki so jih državni ali lokalni organi dolžni obravnavati, ne pa tudi sprejeti. Pravica do peticije je zagotovljena z Ustavo RS. Peticija je pravica posameznika ali skupine posameznikov, da njihove pobude, predloge, prošnje, pritožbe, zahteve obravnavajo predstavniška telesa.

Slika 4: Lokalna demokracija - odločanje v občini



Vir: ZLS (2007)

10 ZAKLJUČEK

V zvezi s formalnim nadzorom je veliko razprav glede njegove neučinkovitosti. Neformalni nadzor pa temelji na nepisanih pravilih, njegovo sredstvo pa so danes tudi množični mediji.

V diplomski nalogi sem predstavila neformalni nadzor, ker zanimanje zanj iz dneva v dan narašča. Formalne oblike so preveč zbirokratizirane in pravno sformalizirane, kar državljanom ni po godu. Ključno za neformalno nadzorstvo je, da se državljanii drug drugega nadzorujejo, brez vpletanja države. Če bo družba demokratična, bo ta nadzor v prihodnosti imel še večji pomen..

Neformalni nadzor opravljajo predvsem državljanii oziroma širša javnost, ki sodeluje z državo pri sestavljanju in sprejemanju nekaterih predpisov. Vključitev le-teh omogoča javnim oblastem, da pridobijo bolj širok krog informacij in potencialnih rešitev. To, da državljanii sodelujejo pri nalogah, ki jih opravlja država, zagotavlja večjo legitimnost sprejetih odločitev in kakovostnejše opravljeno delo ter učinkovitejše predpise. Državljanii pa se lahko združijo v organizirano civilno družbo (t.j. nevladna organizacija) in ključno prispevajo k razvoju in uresničevanju demokracije in človekovih pravic. Nevladne organizacije z vključevanjem velikega števila posameznikov predstavljajo pomemben sestavni del participacije v odprti demokratični družbi. V procesu odločanja lahko bistveno prispevajo s svojim znanjem in neodvisno strokovnostjo na vseh ravneh. Vlada jih tudi obvešča o svojih stališčih in ukrepih. Gre za to, da ima javnost poln dostop do vseh dokumentov s pomembnimi informacijami, pravico do sodelovanja in podajanja pripomb pri odločanju in s tem tudi do nadzora.

Za neformalni nadzor so zelo pomembni tudi mediji. Ti izvajajo nadzor s posredovanjem informacij dela vlade in idej različnim segmentom javnosti. Zagotavljajo odgovornost javnosti, posredujejo javno mnenje o spornih zadevah, prikazujejo nepravilnosti znotraj organov državne uprave in s tem opravljajo tudi veliko nadzorstveno funkcijo nad delovanjem državne uprave.

Državljanii imajo tudi pravico dostopa do informacij javnega značaja. To pomeni, da se mora zagotoviti javnost in odprtost (transparentnost) delovanja organov, javnost (posamezniki, združenja, mediji ...) mora biti čim bolj obveščena o njihovem delovanju. Pravica pospešuje učinkovito in odgovorno delovanje uprave, saj omogoča splošni nadzor nad delom posameznega organa. Dostop do informacij je v interesu države same, saj omogoča, da se država tesneje poveže z državljanii in s tem doseže večje zaupanje v njeno delo.

Nadzor pa se izvaja tudi na lokalni ravni. Prebivalci določene lokalne skupnosti prek volitev vplivajo na delo lokalne skupnosti, odločajo o določenih zadevah skupnosti, sodelujejo pri sprejemanju pomembnih odločitev, prek zbora občanov, referendumaa, ljudske iniciative ...

Za nas navadne državljanee pa je najbolj pomemben varuh človekovih pravic. V Republiki Sloveniji se daje velik poudarek na področju sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev in predpisov, še zlasti to velja za področje okolja, torej pri

sprejemanju predpisov in odločitev, ki bi lahko vplivali na okolje. Civilna in strokovna javnost je vedno bolj občutljiva na posege in aktivnosti, ki se dogajajo v našem življenjskem okolju, zato je tudi informiranje in soodločanje na teh področjih vedno večje. Sodelovanje javnosti pri pripravi odločitev in predpisov zagotavlja legitimnost sprejetih odločitev in predstavlja izhodišče za sprejem kakovostnih in učinkovitih predpisov. Sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov na lokalni ravni v praksi pa pogosto ne dosega postavljenih standardov. Ministrstva v Sloveniji in pristojni organi samoupravnih lokalnih skupnosti, ki lahko pomembno vplivajo na okolje, morajo omogočiti javnosti seznanitev z osnutkom predpisa in dajanje mnenj in pripomb. Organi v RS morajo z javnim naznanilom na internetu obvestiti javnost o kraju, kjer je osnutek predpisa dostopen, načinu in času dajanja pripomb v trajanju najmanj 30 dni. Žal pa se dogaja, da ministrstva tega ne upoštevajo. Velikokrat ne upoštevajo niti mnenja javnosti, niti ne objavljajo, kje bi bil osnutek, način dajanja pripomb za javnost na razpolago in tudi roka, ki je zakonsko določen. V takšnih situacijah mora varuh predlagati, da se v Resolucijo o normativni dejavnosti, zapiše zaveza organov, da naj v čim večji možni meri sledijo ciljem, načelom in smernicam resolucije. Le demokratično in transparentno sprejete odločitve in predpisi so učinkoviti in imajo pomembno vlogo za državo.

V Republiki Sloveniji se predpisi še zmeraj pripravljajo pod časovnimi pritiski ob nespoštovanju predpisanih rokov in brez ustreznega sodelovanja s ciljno oziroma splošno javnostjo. S tem se zmanjšuje pravna varnost in učinkovitost družbenega sistema in zaupanje v pravno državo.

Za uspešen ekonomski in družbeni razvoj ter za večjo legitimnost in demokratičnost države bi morali biti državni organi in državni uslužbenci bolj dovzetni za sodelovanje z javnostjo in ciljnim skupinami javnosti, kajti le tako bi postopki potekali legitimno, večja bi bila transparentnost, in seveda večje zadovoljstvo državljanov.

»Kriva« je predvsem vključitev Republike Slovenije v Evropsko unijo, kajti s tem se je začelo neprestano spreminjanje predpisov in celo zakonskih določb z drugimi zakoni, kar povzroča nepreglednost in nestabilnost pravnega reda ter njegovo izvajanje.

LITERATURA:

1. AMBROŽ, M. (2005). *The mediating role of ombudsman in the protection of human rights*. international journal of social welfare, vol. 14, No. 2. (April 2005),
2. BUGARIČ, Bojan (2005). *Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov*. Uprava. Letnik III, str. 7-27.
3. BAKER, Brent (1997). *Governmental public relations*. The handbook of Strategic Public Relations and Integrated Communications. Mac Graw Hill, New York.
4. CIJAN Rafael, GRAFENAUER Božo(2002). *Upravno pravo, splošni del*. Pravna fakulteta, Maribor.
5. COMSTOCK George (1986). *Public communication and behavior*. Accademic press inc, London.
6. CUTLIP, Scott M., Allen H. Center, Glen M. Broom (1994). *Effective public relations*. Englewood Cliffs, New Jersey.
7. DE VRIES, Kets (2000). *Veliki vodje*. Gospodarski vestnik, 2000.
8. GRAD, Franc (2000). *Parlament in Vlada*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
9. GRAD, Franc et al. (1999). *Državna ureditev Slovenije*, 3. Spremenjena in dopolnjena izdaja. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
10. GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor(2002). *Ustavna ureditev Slovenije*. 3. Izdaja. Založba GV, Ljubljana.
11. GRUNIG, James E. In GRUNIG, Larissa A. (1992). *Models of public relations and communication*. Hillsdale, New Jersey.
12. HUNT, Todd, GRUNIG E. James (1995). *Tehnike odnosov z javnostmi*. DZS, Ljubljana.
13. LESKOŠEK, Vesna, HRŽENJAK, Majda (2002). *Spremenjene vloge nevladnih organizacij*. Mirovni inštitut, Inštitut za sodobne družbene in političine študije, Ljubljana.
14. PUSIĆ, Eugen (2002). *Nauka o upravi*. XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Školska knjiga, Zagreb.
15. PEČAR, Janez (1991). *Neformalno nadzorstvo*. Didakta, Ljubljana.
16. PEČARIČ Mirko (2007). *Razkrivanje nepravilnosti v Evropski Uniji in Republiki Sloveniji*. Uprava. Letnik V, str. 77-99.
17. RAKOČEVIČ, Slobodan, BEKEŠ, Peter (1994). *Državna uprava- vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
18. SPARKS, Collin (1995). *The media as power for democracy*. The Public,2,1.
19. SERJANIK, N. Sraka, VIDRIH, Branko (2001). *Vladni odnosi z javnostmi*. FDV, Ljubljana.
20. TRSTENJAK, Verica (2003). *Predpisi s področja javne uprave*. Uvodna pojasnila. GV Založba, Ljubljana.
21. VAVPETIČ, Lado (1961). *Temeljni pojmi naše javne uprave*. Priročnik, prva knjiga. Pravna fakulteta, Ljubljana.
22. VIRANT, Grega (2002) *Pravna ureditev javne uprave*. Visoka upravna šola, Ljubljana.

23. VLAJ, Stane (2002) *Udeležba državljanov v lokalnem javnem življenju*. Ministrstvo za notranje zadeve in Visoka upravna šola, Ljubljana.
24. BREZOVŠEK, Marjan (2005). *Lokalna demokracija II*. FDV, Ljubljana.
25. WILCOX, L. Dennis, AULT, H. Phillip, AGEE, K. Warren (1998). *Public relations, strategies and tactics*. Addison Wesley Longman, Inc.

VIRI Z INTERNETA

BLACK, Ken (2011). In politics, what is public opinion. Dostopno na:
»<http://www.wisegeek.com/in-politics-what-is-public-opinion.html>«

Wikipedija. Nevladna organizacija. Dostopno na:
»http://sl.wikipedia.org/wiki/Nevladna_organizacija«

Ombudsman. Dostopno na:»<http://www.ombudsman.org.uk/>«

Poslovník Evropskega parlamenta. Dostopno na:
»<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20110307+ANN-11+DOC+XML+V0//SL&language=SL&navigationBar=YES>«
(Marec, 2011)

Poslovník Varuha človekovih pravic. Dostopno na:
»<http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/akti-varuha/poslovník-varuha-clovekovih-pravic/>«

Vlada RS (2002). Poslovník Vlade RS. Dostopno na:
»http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_POSL32.html«

MOPE (2004). Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti v okviru MOPE. Dostopno na:
»http://www.npvo.si/dokumenti/Prirocnik_NPVO.pdf«

Slovar slovenskega knjižnega jezika (2000)
» <http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html>«

NÁRODNÍ VZDĚLÁVACÍ FOND(2010). Strengthening democratic control of public administration. Dostopno na: »<http://www.nvf.cz/archiv/versprava/strategy/10.htm>«

Državni zbor (1991). Ustava Republike Slovenije. Dostopno na: »<http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1>«

Državni zbor (2003). Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Dostopno na:
»<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200324&stevilka=900>«

Državni zbor (2001). Zakon o državni upravi. Dostopno na:

»<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200252&stevilka=2526>«

Državni zbor (2001). Zakon o medijih. Dostopno na:

»<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200135&stevilka=2043>«

Državni zbor (1994). Zakon o referendumu in ljudski iniciativi. Dostopno na

»<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199415&stevilka=561>«

Varuh človekovih pravic (1994). Zakon o varuhu človekovih pravic. Dostopno na:

»<http://www.varuh-rs.si/pravni-okvir-in-pristojnosti/ustava-zakoni/zakon-o-varuhu-clovekovih-pravic/>«

Združenje slovenskih ustanov. Okolje za delovanje nevladnih organizacij v Sloveniji in razvoj LRF. Dostopno na: » http://www.zsu.si/data/upload/Analiza_2.del_1_.pdf« (15.5.2011)