

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

IRENA PLEŠIVČNIK

**SISTEM ZAPOSLOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV
V INSTITUCIJAH EU**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2006

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

IRENA PLEŠIVČNIK

MENTOR: DOC. DR. MIRO HAČEK

**SISTEM ZAPOSLOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV
V INSTITUCIJAH EU**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2006

Iskrena zahvala vsem, ki ste pomagali pri pisanju diplomskega dela.
Posebej sem hvaležna mentorju za strokovno usmerjanje in potrpežljivost.

SISTEM ZAPOSLOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV V INSTITUCIJAH EU

Predmet obravnave diplomskega dela je sistem zaposlovanja javnih uslužbencev v institucijah EU. Namen je predstaviti posamezna področja sistema zaposlovanja javnih uslužbencev v institucijah EU ter vzpostaviti povezavo med procesom širitve EU in spremembami sistema zaposlovanja.

Pomemben vidik EU je njeno spreminjanje, stalnica, ki se pojavlja že od ustanovitve prvih Skupnosti. Spremembe se uveljavljajo na vseh področjih EU. Ugotovili smo, da je zadnji predlog reforme logična posledica prilagoditve sistema ob širitvi EU. Hkrati pa je potrebno dodati, da želijo institucije na prvem mestu zagotoviti upravo, ki bo delovala po načelih kakovosti in učinkovitosti, proces širitve pa pomembnost teh načel dodatno izpostavlja. Predlog zadnje reforme je temeljito posegel v sistem osebja institucij EU in s tem tudi na področje zaposlovanja. Maja 2004 je stopil v veljavo prenovljen dokument *Staff Regulations*, ki vključuje vse pomembnejše vidike sistema javnih uslužbencev v institucijah EU. Ta določa enotni medinstitucionalni urad za izbor osebja – EPSO, ki deluje od leta 2003. V maju 2006 je stopil v veljavo nov sistem razvrščanja javnih uslužbencev v dve funkcionalni skupini. Pomembne spremembe so bile sprejete tudi na kariernem področju, ki uvaja preglednejši in lažji način napredovanja, pri tem pa poudarja poklicne izkušnje in pomen usposabljanja posameznika na delovnem mestu.

Ključne besede: javni uslužbenci, institucije, EU, zaposlovanje, reforma osebja.

THE SYSTEM OF EMPLOYMENT OF CIVIL SERVANTS IN THE EU INSTITUTIONS

The subject of the thesis is the system of employment of civil servants in the EU institutions. The purpose is to introduce several fields of the system of employment and to relate the process of the EU expansion and the changes in the employee system.

The important view of EU is its changeable nature, which has been constantly present from the establishment of the first Communities. The reforms are carried out in all fields of EU. We have ascertained that the last proposal of a reform is the logical consequence of adjustment of the system in the context of the EU expansion. At the same time this statement needs to be amplified. The institutions in the first place act in order to assure the quality and efficacious function of administration and the process of expansion emphasizes the importance of these principles solely. The proposal of the last reform thoroughly interferes with the staff system of the EU institutions and by these changes also with the employment system. On May 2004 the renewed *Staff Regulations* document was brought into force, which comprehends all the important views of the system of employment of civil servants in the EU institutions. It defines the establishment of the interinstitutional office for the personnel selection – EPSO, which has been operating since the year 2003. In May 2006 the new system of classification the civil servants into two functional groups, came into operation. Important changes were initiated also in the sphere of career, which introduce the clearer and easier mode of promotion, by accenting professional experience and the importance of training.

Key words: civil servants, institutions, EU, employment, staff reform.

KAZALO

1. UVOD	7
2. METODOLOŠKO–HIPOTETIČNI OKVIR	9
2.1 PREDMET PROUČEVANJA	9
2.2 CILJI PROUČEVANJA.....	9
2.3 HIPOTEZA	10
2.4 UPORABLJENE METODE	10
3. OPREDELITEV TEMELJNIH KONCEPTOV IN POJMOV	11
3.1 JAVNI USLUŽBENEC	11
3.2 JAVNI SEKTOR EVROPSKE UNIJE	12
4. EVROPSKA UNIJA IN NJENE INSTITUCIJE	14
4.1 EVROPSKA KOMISIJA	21
4.2 SVET EVROPSKE UNIJE	23
4.3 EVROPSKI PARLAMENT	25
4.4 SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI.....	27
4.5 EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE	28
4.6 EVROPSKI EKONOMSKO–SOCIALNI ODBOR	28
4.7 ODBOR REGIJ	29
4.8 EVROPSKA CENTRALNA BANKA	30
4.9 EVROPSKA INVESTICIJSKA BANKA	30
4.10 EVROPSKI VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC	31
5. ZGODOVINA IN ADMINISTRATIVNI MODELI	32
5.1 MODELI ADMINISTRATIVNE ORGANIZACIJE	33
5.1.1 Napoleonov model	33
5.1.2 Nemški model	34
5.1.3 Britanski–Whitehall model	34
6. PRAVNA PODLAGA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV EVROPSKE UNIJE . 36	
7. PROCES ZAPOSLOVANJA V UPRAVNEM APARATU EU	38
7.1 REFORMA OSEBJA	38

7.2 RAZVRŠČANJE JAVNIH USLUŽBENCEV V INSTITUCIJAH EU	41
7.3 NAČELA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV	46
7.3.1 Načelo enakopravnih možnosti.....	46
7.3.2 Načelo zemljepisnega ravnovesja	47
7.4 EVROPSKI URAD ZA IZBOR OSEBJA	48
7.4.1 Kratak pregled procesa izbora kandidatov pred ustanovitvijo EPSA.....	49
7.5 PRIDOBIVANJE KANDIDATOV ZA ZAPOSILITEV TER IZBIRNI POSTOPEK .	50
7.5.1 Različni tipi zaposlitvenih pogodb.....	51
7.5.2 Notranji razpisi.....	54
7.5.3 Zaposlovanje skozi javne razpise.....	54
7.5.4 Zaposlovanje visokih uradnikov	58
7.5.5 Pripravništvo	58
7.6 KARIERA URADNIKOV	59
7.6.1 Izobraževanje	60
7.6.2 Mobilnost osebja	61
7.6.3 Napredovanje	62
7.7 PRENEHANJE DELOVNEGA RAZMERJA	65
8. ZAKLJUČEK	67
9. VIRI.....	70

1. UVOD

Evropska unija je projekt *sui generis*, ki je iz prvotne zastavitve Evropske skupnosti za premog in jeklo raztezala svoje lovke proti zahodu, severu, jugu in vzhodu. Posledično je iz tega nastala "evropska družina", ki se je iz začetnih šestih članic, kolikor jih je bilo v 50. letih, povečala na petindvajset članic.

Oprelitev Evropske unije kot zgolj gospodarske zveze držav bi bila zmotna, saj je njen koncept prerasel le gospodarske interese. O njej bi se lahko govorilo kot o nekakšni nadvladni organizaciji, ki poleg gospodarstva obsega tudi druga družbena področja; sodstvo, varnost, skupno politiko itd. Vendar tudi trditev o nadvladni organizaciji ni točna, saj nadvladne organizacije nimajo svojih državljanov niti fizičnih mej. Ideja o oblikovanju Evropske Unije v smeri federativne ureditve, ki zajema tudi koncept nekakšne države, je prisotna že od samega začetka. V prizmi sprememb, ki jih doživlja v obdobju zadnjih let, pa se zdi EU temu cilju vedno bližje. Vsekakor je pojem Evropske unije težko uvrstiti med doslej poznane, zaradi česar ga dojemamo kot nekaj, kar je pojem samo po sebi in zaradi tega težko obrazložljivo z drugimi pojmi.

Ne glede na razprave o opredelitvi Evropske unije ta skupnost za svoj obstoj potrebuje aparate, ki omogočajo njeno delovanje. Eden temeljnih je njena administracija, ki je v zadnjih letih doživela velike spremembe. Sprva se administraciji v kontekstu skupnega projekta Evropske skupnosti ni posvečalo pozornosti, saj je veljalo, da mora biti ta številčno čim manjša in ne sme prerasti v državniški tip administracije. Temu se je bilo z nenehnimi širitvami težko izogniti, saj skupnost, v kateri živi 450 milijonov prebivalcev, potrebuje dobro organizirano, pregledno in učinkovito administracijo.

Pomemben vidik v diplomskem delu je administracija Evropske unije in dojetje te kot delodajalca, ki privablja iskalce zaposlitve iz vseh držav članic. Število zaposlenih, ki znaša več kot 30.000, zaradi nadaljnjega procesa širitve konstantno raste. To utemeljuje in zahteva sprejetje paketa reform na vseh področjih Evropske Unije, pri čemer predstavlja pomembno področje sistem zaposlovanja javnih uslužbencev v institucijah Evropske unije.

Zaradi boljše preglednosti je diplomsko delo strukturirano v posamezna poglavja in podpoglavja. V začetku bomo spoznavali osnovna zgodovinska dejstva ter pogodbe, ki so

pomembneje vplivale na oblikovanje Evropske unije (v nadaljevanju EU), kot jo poznamo danes. Obširneje bomo predstavili institucionalni okvir, torej institucije EU, v katerih se zaposlujejo javni uslužbenci.

V petem poglavju si bomo ogledali administrativne modele, ki so bili osnova za oblikovanje administracije EU. V šestem poglavju bomo nadalje predstavili zakonsko podlago sistema uslužbencev, *Staff Regulations*.

V sedmem poglavju bomo obravnavali proces zaposlovanja uslužbencev. To obširno poglavje bo predstavljalo jedro osrednjega dela diplomskega naloge. Sestavljeno bo iz sedmih podpoglavij. V prvem podpoglavju bomo predstavili reformo osebja, ki ima učinke tudi na sistem zaposlovanja v institucijah EU. V drugem bomo spoznali sistem razvrščanja javnih uslužbencev. Pozornost bomo namenili pomembnim načelom pri zaposlovanju, t.j. načelu enakopravnosti in načelu zemljepisnega ravnovesja. Pri slednjem načelu bomo pozorni tudi na pozitivne in negativne strani implementacije tega načela. Podrobneje bomo razčlenili sam proces izbora kandidatov, ki ga opravlja Urad za izbor osebja – EPSO. Opisali bomo pomemben vidik v službovanju uradnika, t.j. karierni sistem, ki bo razdeljen v tri podpoglavja: izobraževanje, mobilnost in napredovanje. Na koncu bomo povzeli razloge za prenehanje delovnega razmerja zaposlenih. Nalogo bomo zaključili s sintezo ugotovitev, na podlagi katerih bomo ocenili utemeljenost hipoteze, predstavljene v uvodnem delu.

Tematika zaposlovanja javnih uslužbencev v institucijah EU je v zadnjem času zelo aktualna tema, saj se po priključitvi Slovenije k EU v njenih institucijah zaposlujejo tudi naši državljani. Poznavanje delovanja tega sistema zaposlovanja je zatorej zelo dobrodošlo, če ne iz lastnih vzgibov, pa zaradi boljšega poznavanja ustroja administracije, ki od leta 2004 kroji usodo tudi slovenskih državljanov.

Predvsem zaradi prostorske omejitve se v diplomskem delu ne bomo poglobljali v področja implementacijskih pravilnikov krovnih dokumentov v posameznih institucijah EU.

2. METODOLOŠKO–HIPOTETIČNI OKVIR

2.1 PREDMET PROUČEVANJA

V diplomskem delu se bomo ukvarjali s sistemom zaposlovanja v institucijah EU. Pozornost bomo namenili institucijam EU, ki imajo poleg svojih prvotnih vlog tudi vlogo delodajalca. Zanimal nas bo predvsem proces zaposlovanja, od izbora kandidatov do kariere na delovnem mestu, pa tudi okoliščine prenehanja delovnega razmerja. Posvetili se bomo tudi reformi osebja, ki pomembno spreminja obravnavani sistem.

2.2 CILJI PROUČEVANJA

Namen naloge je podrobneje predstaviti posamezne stopnje v procesu zaposlovanja javnih uslužbencev v institucijah EU, ter vzpostaviti povezavo med širitvijo EU in spremembami administrativnega aparata. S tem namenom bomo predstavili razvoj institucij EU na eni strani, na drugi pa razvoj njene administracije, s čimer želimo sistem zaposlovanja postaviti v širši okvir, ki je potreben za operacionalizacijo hipoteze. Pri tem je dobrodošla seznanitev z glavnimi administrativnimi modeli prvotnih držav članic, ki se prepletajo v temeljih administrativnega modela EU in iz katerih se je razvil model administracije EU. Ključnega pomena pri razumevanju sistema zaposlovanja je poznavanje zakonske podlage sistema javnih uslužbencev v EU, t.j. *Staff Regulations*, ki ga bomo podrobneje predstavili. Pri tem želimo izpostaviti Urad za izbor osebja – EPSO, ki ima vlogo vodenja procesa izbora kandidatov za vse institucije EU, pri čemer mora upoštevati načelo enakopravnosti in zemljepisnega ravnovesja. Pomembno vlogo pri razumevanju sistema zaposlovanja ima razumevanje procesa reform, kot neke stalnice v razvoju EU ter v sistemu njenega osebja. Zato bomo podrobneje spoznali razvoj EU in pogodb, ki so pomembno vplivale na ustroj EU, kot jo poznamo danes. Predstavili bomo tudi reformo osebja, poiskali njene začetke in jo poskušali umestiti v kontekst vseh reform, ki se odvijajo v EU. V posameznih poglavjih bomo predstavili implikacije reforme osebja za sistem zaposlovanja, ki se z njimi tematsko navezujejo, s čimer bomo imeli vpogled v obseg in namen reform. Konkretnije se bomo posvetili posameznim področjem zaposlovanja, t.j., kot smo že omenili, izboru kandidatov, nadalje njihovi karieri ter okoliščinam prenehanja delovnega razmerja javnih uslužbencev znotraj institucij EU.

2.3 HIPOTEZA

V diplomskem delu bomo preverjali pravilnost zastavljene trditve:

Proces širitve EU in integracije novih članic ima pomembne implikacije za sistem zaposlovanja javnih uslužbencev v njenih institucijah.

Proces spreminjanja in prilagajanja administracije EU in njenega institucionalnega okvira razumemo kot posledico širitve in integracije novih članic. S slednjim je bil pogojen razvoj institucij, ki so se tekom let spreminjale tako zaradi procesa širitve kakor tudi zaradi lastnih potreb po učinkovitem delovanju. Spremembe so se dogajale v skladu s posameznimi pogodbami, ki so se med sabo večinoma le dopolnjevale. Takšen razvoj je doprinesel h kompleksno zastavljenemu institucionalnemu okviru EU in odnosom med posameznimi institucijami. Zadnja širitev EU je bila še posebej zahtevna, tako z vidika števila novih članic kot tudi zaradi različnih političnih in gospodarskih ozadij novih držav članic. Zaradi zagotavljanja nemotenega delovanja EU je s Pogodbo iz Nice tako začela potekati temeljita reforma institucij EU. Glede na to, da je pomemben vir moči vsake institucije njeno osebje, pričakujemo spremembe v samih temeljih sistema zaposlovanja javnih uslužbencev v EU. V času širitve se namreč v institucijah EU zaposluje veliko državljanov iz novih držav članic, hkrati se poveča tudi obseg nalog administracije EU. Sistem pa mora zagotoviti dobro delovanje institucij in tako ponovno preučiti ter izboljšati sistem zaposlovanja.

2.4 UPORABLJENE METODE

K preverjanju pravilnosti zastavljene hipoteze bomo pristopili skozi primerjavo tuje in domače literature, spisane predvsem na temo zaposlovanja javnih uslužbencev v EU in njenih institucijah, pri čemer bo naloga oblikovana kot teoretski tekst. Pri tem bomo pri opisovanju konceptov, pojmov ter posameznih postopkov zaposlovanja uporabili deskriptivno metodologijo. Analizo vsebin sekundarnih virov bomo uporabili pri obravnavanju strokovne literature, publikacij in člankov na temo, ki nas zanima. V celotni diplomski nalogi bomo pri pregledovanju zakonske podlage in dokumentov, ki se nanašajo na obravnavano tematiko, uporabljali analizo vsebin primarnih virov. Za pridobitev podatkov pa bodo zelo uporabni tudi internetni viri, saj je veliko relevantne literature dostopne v elektronski obliki.

3. OPREDELITEV TEMELJNIH KONCEPTOV IN POJMOV

3.1 JAVNI USLUŽBENEC

Javni uslužbenec je oseba, ki opravlja trajno in profesionalno službo v javni upravi, t.j. v državnih organih in organih lokalne skupnosti. Opravlja naloge, ki so pomembne za celotno družbeno skupnost, saj je del aparata, ki deluje v javnem interesu, ki se po demokratični poti izraža v obliki zakonov, proračuna in drugih političnih odločitev. Hkrati pa pripravlja strokovne podlage za politično odločanje. Njegovo delo nima vpliva le na organizacijo, v kateri je zaposlen, temveč je od strokovnosti in učinkovitosti javne uprave odvisno delovanje celotne države in lokalnih skupnosti (Virant 1998: 187 in 188).

K javnim uslužbencem ne prištevamo oseb, ki v teh organih opravljajo politične funkcije, saj so to politični funkcionarji, ki zasedejo položaj v državnem organu ali organu lokalne skupnosti z neposredno ali posredno izvolitvijo ali imenovanjem na podlagi političnih kriterijev. Javni uslužbenci opravljajo službo kot svoj poklic na podlagi sklenitve delovnega razmerja (Virant 1998: 193). V upravni teoriji se pojem javnega uslužbenca razlikuje od pojma državni uslužbenec, ki označuje tiste uslužbence, katerih temeljna funkcija je upravljanje s politikami, ki so jih oblikovale ali odobrile nacionalne vlade. V večini sodobnih držav pojem *državni uslužbenec* ne zajema le uradnikov, zaposlenih v ministrstvih, temveč tudi vse uslužbence, zaposlene v oboroženih silah, sodstvu, lokalni samoupravi, javnih korporacijah, šolah, zdravstvu, na univerzah itd. Za te različne kategorije zaposlenih v javnem sektorju se v večini držav na splošni ravni uporablja pojem *javni uslužbenec*, pojem *državni uslužbenec* pa je obdržal poseben in omejen pomen, ki se v veliki meri navezuje na značilnosti posameznega nacionalnega političnega sistema (Bognador v Haček 2004: 52 in 53).

Javni uslužbenec oz. uradnik v institucijah Evropske unije je v prvem členu zakona *Staff Regulations*¹ opredeljen kot oseba, ki se je zaposlila v Skupnosti na podlagi zakona in je zaposlena v katerikoli instituciji Evropske unije (Staff Regulations 2004: I–1.čl.). Vendar pa je meja med politikami in javnimi uslužbenci znotraj Evropske unije po Jean Monnetovemu modelu za Visoko oblast Evropske skupnosti za premog in jeklo oblikovana zelo kompleksno. Ta daje veliko moč in odgovornost javnim uslužbencem – strokovnjakom pri določanju in

¹ Sistem javnih uslužbencev v institucijah Evropske skupnosti ima pravno podlago v zakonu *Staff Regulations*.

izvrševanju politik, saj je za nekatera področja strokovnost pomembnejša od političnega odločanja o vrednotah. Cilj tega je depolitizacija zadev, saj o njih razpravljajo ljudje s strokovnim poznavanjem tematike. Funkcionarji tako v svojih vlogah ne delujejo samo kot zastopniki držav članic, temveč morajo upoštevati tudi depolitizirano tehnokratsko mnenje javnih uslužbencev, katerih osnovna vloga je sicer izvršilna (Stevens in Stevens 2001: 219–221).

Javni uslužbenci, zaposleni v institucijah EU, so iz vseh držav članic EU, pa tudi iz drugih držav. Pokrivajo številna področja dejavnosti, znanj in spretnosti, med njimi so oblikovalci politik in vodje, ekonomisti, pravniki, jezikoslovci, tajnice ter osebje za tehnično podporo. Biti morajo sposobni in pripravljeni delati v kulturno in jezikovno raznolikem okolju, ponavadi kar precej oddaljenem od svoje domovine. Kdor želi postati javni uslužbenec EU, mora uspešno opraviti zahteven izbirni postopek (http://europa.eu.int/epso/brochures/epso_26-11-04_sl.pdf, 3. 2. 2006).

3.2 JAVNI SEKTOR EVROPSKE UNIJE

Javni sektor obsega poleg državnih organov in uprave lokalnih skupnosti tudi štiri kategorije oseb javnega prava. Te so: javni zavodi, javni gospodarski zavodi, javne agencije in javni skladi (Klinar v Ferfila in dr. 2002: 316). Del javnega sektorja torej predstavlja javna uprava, ki je strokovni in izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega deluje država. Je aparat, s pomočjo katerega država izvršuje svoje cilje in dosega koristi (Virant 1998:23). Opravlja dve temeljni funkciji, in sicer: sodelovanje oz. svetovanje pri oblikovanju politik in izvajanje sprejetih politik. V okviru prve funkcije javna uprava zagotavlja strokovno podporo pri političnem odločanju. Pri tem pomembno vpliva na oblikovanje javnih politik, saj je njena kakovost v veliki meri odvisna od kakovosti strokovne podpore. Pogosto se pomembni deli zakonov, vladnih predpisov in drugih političnih aktov od faze strokovnega osnutka pa do končnega sprejema bistveno ne spreminjajo. V okviru druge funkcije, t.j. izvršilne, javna uprava z upravnimi predpisi, posamičnimi akti in dejanji izvršuje sprejete politike (Virant 2004: 1411).

V evropski teoriji se pogosto kot funkcija javne uprave omenja tudi izvajanje javnih storitev, oz. javnih služb, vendar v Sloveniji za naloge javne uprave štejemo le regulacijo javnih služb, odločanje o izvajalskih oblikah in nadzor nad izvajalci javnih služb. Zaradi tega tudi ne enačimo pojmov *javna uprava* in *javni sektor*. Slednji je veliko širši in zajema predvsem

javne zavode, ki izvajajo javne službe na področju vzgoje in izobraževanja, kulture, zdravstva in socialnega skrbstva (Ibid.).

Definicija javnega sektorja v Republiki Sloveniji ni povsem ustrezna za razlago javnega sektorja EU, saj EU (še) ni država.

O javnem sektorju Evropske unije lahko govorimo na podlagi teženj po preoblikovanju Evrope v smeri federativne državne tvorbe, kjer bo *bruseljska administracija* predstavljala federativno raven, javne uprave držav članic pa raven federativnih republik (Pinterič v Ferfila in dr. 2005: 735).

Javni sektor Evropske unije je mogoče razumeti na dva načina: kot javne sektorje držav članic in kot javni sektor Evropske unije kot celote. V nalogi se bomo posvetili procesu zaposlovanja v slednjem, ki je pogosteje »in tudi pravilneje imenovan evropska (bruseljska) birokracija, in predstavlja krovni del t. i. evropskega upravnega prostora« (Ibid.). Ta naj bi bil, po mnenju Kovačeve (2003: 16), fikcija, ki sili javne uprave posameznih držav članic v določeno ravnanje, ki bi bilo predvidljivo oziroma identično v identičnih situacijah.

4. EVROPSKA UNIJA IN NJENE INSTITUCIJE

V pričujočem poglavju bomo spoznali zgodovinski razvoj EU, izpostavili bomo posamezne pogodbe, ter širitve, ki so pomembno vplivale na potek njenega razvoja. Ustavili se bomo v sedanji ureditvi EU ter podrobneje predstavili institucionalni okvir EU.

Zametki Evropske unije segajo v čas druge svetovne vojne. Zamisel o oblikovanju skupnega trga se je porodila v 50. letih 20. stoletja Robertu Schumanu, francoskemu ministru za zunanje zadeve. Schuman si je zamislil skupni trg v dveh pomembnih gospodarskih panogah, in sicer v industriji premoga in jekla. Vendarle pa je bila v ozadju gospodarskih prednosti prisotna tudi ideja evropske solidarnosti, ki bi povezala evropske države, a ne na račun njihove pridobljene suverenosti. Poziv za združitev v Evropsko skupnost za premog in jeklo je veljal vsem evropskim državam, a odzvalo se jih je le šest: Nemčija, Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg. Tako je v Parizu, 18. aprila 1951, šest držav članic podpisalo Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (v nadaljevanju ESPJ)². Ta Skupnost je poleg gospodarske predvidevala tudi politično integracijo, in sicer bi se naj s postopno združitvijo gospodarskih interesov evropskih držav oblikovala *Evropska federacija* (Moussis 1999: 30–31).³ ESPJ je kot prva meddržavna evropska organizacija imela tudi nadnacionalne značilnosti, s čimer mislimo predvsem na ustanovitev njenih osrednjih institucij. Te so bile Visoka oblast⁴, Svet ministrov⁵, Skupna skupščina⁶ in Sodišče⁷. Te institucije so med drugim imele moč razveljaviti ali sprejeti notranje carinske omejitve, potrditi subvencije in posebne obremenitve, določiti cene, uskladiti zunanjo trgovinsko politiko, odmeriti davek pri proizvodnji premoga in jekla za financiranje dejavnosti ESPJ itd. (Nugent 1999: 37–40).

Gospodarska integracija se je v naslednjih letih, vpričo dobrih izkušenj, razširila. Tako se je z Rimskima pogodbama, leta 1958, ustanovila Evropska gospodarska skupnost (v nadaljevanju EGS)⁸ in Evropska skupnost za jedrsko energijo (v nadaljevanju ESJE), bolj znana kot

² ECSC (European Coal and Steel Community).

³ Prvi poizkus pospešitve teh korakov se je zgodil že kmalu s Pogodbo o ustanovitvi Evropske obrambne skupnosti, ki pa jo je Francija leta 1954 zavrnila (Moussis 1999: 31).

⁴ The High Authority.

⁵ The Council of Ministers.

⁶ The Common Assembly.

⁷ The Court of Justice.

⁸ EEC (European Economic Community).

EURATOM⁹. Od teh dveh je pomembnejša prva, ki je določila skupni trg med državami članicami ter progresivno približevanje gospodarskih politik držav članic. ESJE pa je določala osnovna področja dejavnosti jedrske energije, kot so raziskovanje, pretok informacij, zaloge in skupni trg jedrske energije. Novo nastali Skupnosti sta imeli svoje institucije, pri ustanavljanju katerih sta se zgledovali po institucionalnem modelu ESPJ. Skupščina in Sodišče sta zastopali vse tri Skupnosti. EGS in ESJE pa sta imeli še vsaka svojo Komisijo, ki sta opravljali vlogo Visoke oblasti v ESPJ, in Svet ministrov, z večjo močjo kot jo je imela ista institucija v ESPJ (Nugent 1999: 40–46).

Temeljni pogodbi¹⁰ sta bili v teku let večkrat dopolnjeni. Med pomembnejše dopolnitve spadajo naslednje:

- Pogodba o ustanovitvi skupnih organov iz leta 1967, s katero se vzpostavi enoten Svet (ministrov) in enotna Komisija Evropskih skupnosti. Ta pogodba je veljala za prvi korak k združevanju treh evropskih Skupnosti v enotno Evropsko skupnost¹¹, vendar pa do tega ni prišlo.
- Dopolnitve, predvsem v zvezi z delovanjem ustanov, so bile sprejete s Pogodbo o pristopu Danske, Irske, Združenega kraljestva in Norveške¹² v Evropsko gospodarsko skupnost leta 1972.
- Dopolnitve glede institucionalnih določb so bile sprejete s Pogodbo o članstvu Helenske republike leta 1979, s katero je deveterica postala deseterica. Leta 1986 pa se je razširila na dvanajsterico s podpisom Listine o pristopu Španije in Portugalske.
- Pomembna dopolnitev je tudi Enotna evropska listina¹³ iz leta 1986. Slednja je obvezala Skupnost, da sprejme ukrepe, ki bodo postopoma oblikovali notranji trg, in sicer do 31. decembra 1992 (Moussis 1999: 34–36).

Zelo pomembno vlogo pri nadaljnjih integracijskih procesih je imela Pogodba o Evropski uniji, ki je bolj poznana pod imenom Maastrichtska pogodba. Ta pokriva, vsebuje in

⁹ EURATOM (European Atomic Energy Community).

¹⁰ Izraz *temeljni pogodbi* se nanaša na Pariško in Rimsko pogodbo. Kadar se uporablja termin *Rimska pogodba* v ednini, je s tem mišljena samo Pogodba o EGS, ki je zaradi svoje narave in obsega prevladala nad vsemi drugimi Evropskimi pogodbami, vse dokler ni bila sama nadgrajena z Maastrichtsko pogodbo (Moussis 1999: 34).

¹¹ Z izrazom *Evropska skupnost* se kasneje poimenuje prenovljena Evropska gospodarska skupnost, v skladu z določilom Pogodbe o ustanovitvi Evropske unije (Moussis 1999: 35).

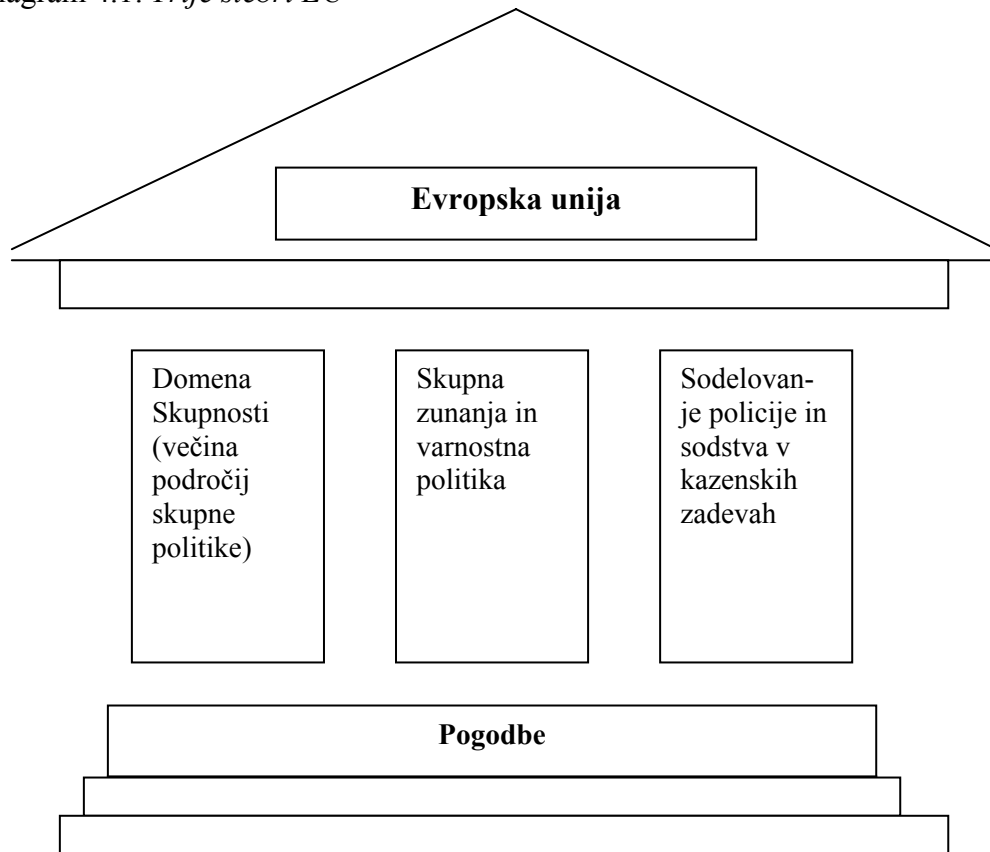
¹² Norveška kasneje ni pristopila v Evropsko gospodarsko skupnost zaradi neuspelega referendumu (Moussis 1999: 35).

¹³ The Single European Act (SEA).

dopolnjuje vse predhodne pogodbe. Pomemben vpliv ima na dveh področjih. Kot prvo je oblikovala novo organizacijo Evropske unije, ki temelji na treh stebrih, ki se med seboj ločijo na osnovi procesa sprejemanja odločitev na različnih političnih področjih (Moussis 1999: 36). Ti stebri so: Evropska skupnost, Pravosodje in notranje zadeve ter Zunanja in varnostna politika. Drugo področje pogodbe pa zajema določitev postopka in časovnice na poti k Gospodarski in monetarni uniji (EMU) ter povečanje pristojnosti Sveta in razvoj novega zakonodajnega postopka, soodločanja, ki daje Evropskemu parlamentu moč veta pri nekaterih zakonodajnih predlogih (Nugent 1999: 51).

V diagramu 4.1 so predstavljeni posamezni stebri, temelji, na katerih stoji EU. Prvi steber je bistven del EU, ki ima za nalogo »konsolidirati tri Skupnosti ter zaključiti gospodarsko povezovanje Skupnosti« (Ješovnik 2000: 30). Ta steber zagotavlja, da se bo notranji trg nadgradil z denarno unijo in da se bo proces gospodarskega povezovanja končal na najvišji možni ravni. Značilnost prvega stebra je njegova nadnacionalnost, saj z njim upravljajo institucije EU, druga dva stebra pa sta še vedno vodena meddržavno, kar pomeni, da sta izključno v domeni držav članic. Ponazarjata prehodno obdobje v ustvarjanju popolne politične unije (Ješovnik 2000: 30 in 32). Kot je razvidno iz diagrama, EU temelji na že omenjenih pogodbah: Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo, Pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo in Pogodbi o Evropski uniji. Ker je EGS poleg gospodarske vloge prevzela še socialne, okoljske in regionalne politike, se je z zadnjo pogodbo preimenovala v Evropsko unijo (Evropska komisija 2004: 5).

Diagram 4.1: *Trije stebri EU*



Vir: Evropska komisija 2004: 5.

Maastrichtska pogodba je bila kasneje dopolnjena z Amsterdamsko pogodbo, ki je bila podpisana leta 1997, v veljavo pa stopila 1999. Ta pogodba je oblikovala »bolj demokratično Evropo s poudarjanjem človekovih pravic in demokratičnih načel v državah članicah« (Moussiss 1999: 37). Napredek je bil opazen tudi pri prostem gibanju njenih državljanov in pri učinkovitejšem boju proti organiziranemu kriminalu. Pogodba se je ukvarjala še s problemom učinkovitosti institucionalne strukture v kontekstu širitve unije. Tako je razširila postopek soodločanja med Parlamentom in Svetom ter večinsko glasovanje v Svetu (Nugent 1999: 51).

Reforma ustanov je potrebovala novo spremembo Maastrichtske pogodbe. Ta se je zgodila s Pogodbo iz Nice, ki je bila podpisana leta 2001, v veljavo pa je stopila dve leti kasneje. Pogodba nadalje spreminja druge pogodbe z racionalizacijo institucionalnega sistema, tako da bo lahko učinkovito deloval tudi po pristopu novega vala držav članic leta 2004 (Evropska komisija 2004: 5). Pogodba iz Nice določa naslednje pomembnejše spremembe:

- Omejuje število poslanskih mest v Evropskem parlamentu na 732 sedežev;

- Sprememba števila komisarjev v Evropski komisiji ter okrepljena vloga njenega predsednika;
- Predvideva uvedbo rotacije članov Komisije po nacionalni pripadnosti;
- Prerazporeditev glasov v Svetu EU (<http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/628-156/>, 4. 7. 2006).

Naslednji korak, med drugim tudi pri spremembah institucionalnega okvira EU, predstavlja Pogodba o ustavi za Evropo, ki želi tri stebre EU povezati v bolj enoten institucionalni in proceduralni okvir (Wallace 2005: 50). Pogodba je bila podpisana 2004. leta v Rimu, vendar pa ni bila sprejeta, zaradi neuspešnih referendumov v Franciji in Nizozemski. Francoska in nizozemska zavrnitev Ustave je ustavila sprejetje tega dokumenta, voditelji EU pa so se odločili za obdobje premisleka in pogovora o prihodnjih smernicah EU (<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1138870960450#q8>, 7. 7. 2006).

Kot je razvidno iz zgoraj povedanega, je EU doživela veliko sprememb, saj so se pogodbe spremenile vsakič, ko so se pridružile nove države članice. Poleg tega pa so se pogodbe spreminjale približno vsakih deset let zaradi preoblikovanja ustanov EU in dodeljevanja novih področij odgovornosti tem ustanovam (Evropska komisija 2004: 6) .

Če povzamemo širitveni proces, je ta od začetnih šest članic leta 1958 potekal v petih valovih:

- 1973: Danska, Irska in Velika Britanija;
- 1981: Grčija;
- 1986: Portugalska in Španija;
- 1995: Avstrija, Finska in Švedska;
- 2004: Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija.

Nadaljnji širitveni proces predvideva v letu 2007 še pridružitve Romunije in Bolgarije, za članstvo pa so zaprosile tudi Turčija, Hrvaška in Makedonija (<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1139991776535>, 7. 7. 2006).

Obseg EU je prikazan na sliki 4.2, kjer lahko poleg držav članic vidimo tudi predvidene nadaljnje širitve EU.

Slika 4.2: *Države članice in kandidatke za članstvo v EU*



Vir: <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1138869388884>, 7. 7. 2006.

Danes EU vključuje 450 milijonov ljudi. Gre za pomembno gospodarsko velesilo, ki hkrati vedno več pozornosti posveča tudi politiki in varnosti. Za delovanje tako velike skupnosti je ključna tudi dobro organizirana institucionalna organizacija EU.

Pri opredelitvah institucij EU ni enotnega mnenja. Tako devetnajsti člen Pogodbe o ustavi za Evropo (2005) govori o petih institucijah: Evropski parlament, Evropski svet, Svet ministrov, Evropska Komisija, Sodišče Evropske unije. Ta pravna določitev pa izpušča nekatere pomembne "institucije", kot je Računsko sodišče, hkrati pa uvršča mednje Evropski svet. Po drugi strani veliko akademskih del uvršča med institucije tudi vse neformalne organe vladanja, ki vključujejo standardne operativne postopke, norme in konvencije pri svojem delovanju (Peterson & Shackleton 2002: 3). Ker slednje vodi v preobširno pojmovanje

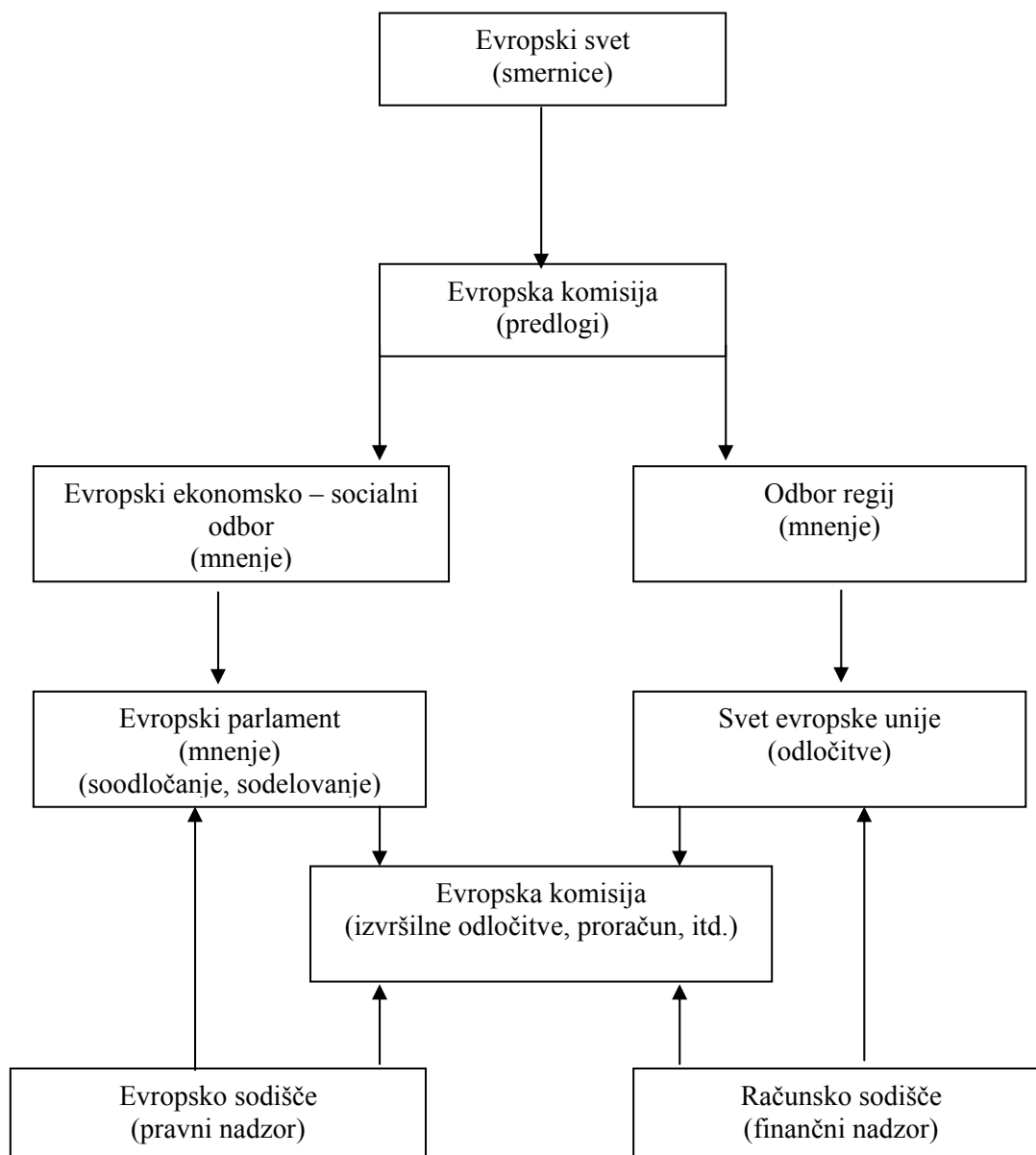
institucij, bomo uporabili predvsem literaturo, ki ubira srednjo pot med tema dvema možnostma.

Institucionalni okvir EU tako sestavlja pet institucij: Evropski parlament (v nadaljevanju EP), Svet Evropske unije, Evropska komisija (v nadaljevanju EK), Sodišče evropskih skupnosti in Računsko sodišče. Poleg teh pa obstaja še pet pomembnih organov, ki so: Evropski ekonomsko-socialni odbor (v nadaljevanju EESO), Odbor regij, Evropska centralna banka (v nadaljevanju ECB), Varuh človekovih pravic in Evropska investicijska banka (v nadaljevanju EIB). Poseben politični organ EU je tudi Evropski svet¹⁴, ki zaenkrat deluje še izven institucionalnega okvira evropske integracije (Novak in Ferfila 2005: 744). Poleg omenjenih institucij in organov so bile ustanovljene tudi specializirane agencije, ki se ukvarjajo z nekaterimi strokovnimi, znanstvenimi ali upravljavskimi nalogami. Teh je skupaj trinajst, pomembnejše pa so: Evropska agencija za okolje, Evropska agencija za zdravila, Evropski urad za harmonizacijo notranjega trga, Prevajalski center teles EU in Europol (Evropska komisija 2004: 40).

Prikaz medsebojnih odnosov in temeljnih pristojnosti posameznih institucij in organov v EU sledi v diagramu 4.3, podrobneje pa bomo posamezne institucije predstavili v nadaljevanju. V diagramu so prikazane institucije in organi EU v vrstnem redu, po katerem stopajo v proces odločanja v EU. Evropski svet daje smernice in impulze glede evropskih zadev, EK predlaga dejavnosti, ki jih je potrebno izpeljati, EESO in Odbor regij podajata mnenje o teh odločitvah, EP in Svet evropske unije sprejemata odločitve, Evropsko sodišče ter Računsko sodišče pa preverjata zakonitost teh odločitev. Komisija zaključi krog odločevanja s sprejetjem končnih odločitev ter izvršilnih dejavnosti (Moussis 2000: 27).

¹⁴ Termin *Evropski svet* se nanaša na političen organ, ki vključuje predsednike držav in/ali vlad vseh držav EU ter predsednika Evropske komisije. Načeloma se sestaja štirikrat letno, da potrdi splošno politiko EU in preveri napredek. Gre za telo, ki v Evropski uniji sprejema odločitve na najvišji ravni, zato se njegovi sestanki pogosto imenujejo *sestanki na vrhu*. V literaturi se pojavljata še termina *Svet Evrope* in *Svet Evropske unije*. Slednji se nanaša na Svet ministrov, pri prvem terminu pa ne gre za ustanovo. *Svet Evrope* je medvladna organizacija, katere cilji so varstvo človekovih pravic, uveljavljanje evropske kulturne raznolikosti in boj proti socialnim problemom, kot so rasni predsodki in nestrpnost (Evropska komisija 2004: 7).

Diagram 4.3: Prikaz pristojnosti evropskih institucij in njenih organov



Vir: Moussis 2000: 27.

4.1 EVROPSKA KOMISIJA

Evropska komisija je izvršilno telo EU in pobudnik zakonodajnih predlogov s sedežem v Bruslju, v vsaki članici pa ima tudi svoje zastopništvo. Kot politično neodvisna ustanova se zavzema za interese EU kot celote. Institucija je bila oblikovana kot sekretariat in kot "proto-izvrševalno telo" v institucionalnem sistemu EU. V svoji zgodnji verziji, kot Visoka oblast, pa se je nagibala bolj k svoji drugi vlogi izvrševalke, ki je uživala precejšnjo neodvisnost. Iz

slednjega izhaja izraz nadnacionalna institucija (Wallace 2005: 50). Evropska komisija je postala skupna institucija ES z združitvijo Visoke oblasti ESPJ ter Komisij EGS in ESJE leta 1967 (Ješovnik 2000: 67).

Komisijo se lahko dojema kot javno upravo EU (Ješovnik 2000: 67), ki opravlja štiri glavne naloge. Te so: predlaganje zakonodaje Parlamentu in Svetu EU, upravljanje in izvajanje politik in proračuna EU, uveljavljanje evropske zakonodaje in zastopanje EU na mednarodnem prizorišču. Pri svojem delu je politično odgovorna EP, ki jo lahko razpusti z izglasovanjem nezaupnice (Evropska komisija 2004: 21).

Izraz Komisija se lahko razume na dva načina. Kot prvo pomeni člane EK, t.j. komisarje, ki jih imenujejo države članice in Parlament z namenom, da vodijo EK in sprejemajo njene odločitve. EK sestavlja 25 komisarjev, po eden iz vsake države članice. Komisarji so zavezani delovati le v interesu Unije kot celote. Mandat traja pet let in se prične najkasneje šest mesecev po parlamentarnih volitvah. Predsednik Komisije, ki je imenovan s kvalificirano večino, ima pravico zavrniti predlog posamezne članice za imenovanje določenega komisarja. Komisijo mora nato potrditi še Evropski parlament z dvotretjinsko večino (http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_sl.htm, 5. 6. 2006). Obveznost komisarjev je tedensko sestajanje na kolegiju, kjer sprejemajo posamezne odločitve. Pri delu pa jim pomagajo generalni direktorati. EK se udeležuje vseh sej Evropskega parlamenta, na katerih je zavezana pojasniti svoje politike. Pristojna pa je tudi za odgovore na pisna in ustna vprašanja evroposlancev (Evropska komisija 2004: 20).

Drugi pomen izraza Komisija pa se nanaša na samo ustanovo in v njej zaposleno osebje. EK je kot institucija razdeljena na 36 oddelkov, ki se imenujejo generalni direktorati (v nadaljevanju GD)¹⁵ in na službe (kot sta Prevajalska in Pravna služba). GD so strokovne službe, izmed katerih vsaka pokriva določeno politično področje, vodijo pa jih generalni direktorji, ki so odgovorni enemu izmed komisarjev. Njihovo delo je načrtovanje in pripravlanje osnutkov zakonodajnih predlogov Komisije, ki pa postanejo uradni šele takrat, ko jih sprejme Kolegij na svojih tedenskih srečanjih. GD pri opravljanju svojega dela sodelujejo med seboj. Osebje, zaposleno v GD, so javni uslužbenci, ki so se večinoma

¹⁵ Directorate general (DG).

zaposlili skozi razpise, začasno dodeljeni strokovnjaki in začasno osebje (Evropska komisija 2004: 20 in Wallace 2005: 52) .

Komisija velja za glavnega delodajalca v EU, ki zaposluje okoli tri četrtine vsega zaposlenega osebja EU, teh je bilo v letu 2002 okoli 33.400 od tega okoli 1840 začasno zaposlenega osebja (Nugent 2001: 168 in http://europe.eu.int/comm/reform/2002/summary_chapter2_en.html, 2.2. 2006). Tako je bilo v letu 2002 v ustanovah Komisije zaposlenih okoli 23.000 oseb, med njimi okoli 1700 začasno zaposlenega osebja (http://europe.eu.int/comm/reform/2002/summary_chapter2_en.html, 2. 2. 2006).

Z razširitvijo EU se je po določbah Pogodbe iz Nice v Komisiji spremenilo število komisarjev, okrepila pa se je vloga predsednika. Velika Britanija, Francija, Nemčija, Italija in Španija so imele pred Pogodbo iz Nice po dva komisarja, manjše države pa po enega. Po sprejemu pogodbe Komisijo s petletnim mandatom sedaj sestavlja po en komisar iz vsake države članice. Po priključitvi sedemindvajsete države članice bo potrebna nova reforma v sestavi Komisije, s katero bo število komisarjev manjše od števila držav članic. Zaradi zagotavljanja enakopravnega nacionalnega zastopanja Pogodba iz Nice predvideva uvedbo rotacije članov Komisije, kar pomeni, da bodo v določenem obdobju določene države ostale brez svojega komisarja, v drugem obdobju pa druge (Novak in Ferfila 2005: 752).

4.2 SVET EVROPSKE UNIJE

Svet Evropske unije je glavni organ za sprejemanje odločitev v EU. Drugi izraz za Svet EU je Svet ministrov, saj ga sestavljajo predstavniki držav članic Unije. Njegova vloga, kot jo poznamo danes, je bila s tem, ko so se določila stalna srečanja ministrov držav članic, sprejeta 1974. leta v Parizu (Schoutete v Peterson in Schackleton 2006: 38–39).

Svet EU ima vlogo zakonodajnega telesa EU, hkrati pa je »najbolj pomemben forum v EU, saj so v njem zastopani vsi nacionalni interesi in ker sprejema najbolj pomembne odločitve pri upravljanju Skupnosti« (Ješovnik 2000: 58). Njegove ključne odgovornosti so: sprejemanje evropskih zakonov v sodelovanju z EP, usklajevanje širših ekonomskih politik držav članic, sklepanje mednarodnih sporazumov med EU in eno ali več držav ali organizacij, potrjevanje proračuna EU skupaj z EP, razvijanje skupne zunanje in varnostne politike EU in usklajevanje

sodelovanja med nacionalnimi sodišči in policijami v kazenskih zadevah (Evropska komisija 2004: 14).

Skupaj obstaja devet različnih sestav Sveta, od katerih je najbolj prestižen Svet za splošne zadeve in zunanje odnose¹⁶, v katerem so zbrani vodilni predstavniki držav članic. Sestanejo se najmanj enkrat mesečno (Ješovnik 2000: 58). Ostale sestave Sveta so še: Ekonomske in finančne zadeve (ECOFIN), Pravosodje in notranje zadeve, Zaposlovanje, socialna politika, zdravje in potrošniške zadeve, Konkurenčnost (notranji trg, industrija in raziskovanje), Promet, telekomunikacije in energija, Kmetijstvo in ribištvo, Okolje ter Izobraževanje mladih in Kultura. Kljub številčnosti sestav ostaja Svet ena sama ustanova (Novak in Ferfila 2005: 746). Njegovih sestankov se udeležuje po en minister iz vsake nacionalne vlade EU in tudi predstavniki EK, ki zastopajo skupni interes EU (Ješovnik 2000: 60 in <http://www.ius-software.si/eu/institucije.asp>, 5. 7. 2006). Vsak minister v Svetu je pristojen, da zaveže svojo vlado k sprejetim odločitvam. Glede na dnevni red Sveta EU pa se spreminja tudi njegova sestava. Tako se denimo v okviru Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose sestajajo zunanji ministri, v okviru Sveta za kmetijstvo in ribištvo pa kmetijski ministri (<http://www.ius-software.si/eu/institucije.asp>, 5. 7. 2006).

Svet vodi predsedstvo, ki si ga članice izmenjavajo za obdobje šestih mesecev. Od 1. julija 2006 dalje je predsedujoča država Finska, ki je nasledila Avstrijo. V prvi polovici leta 2008 pa bo to odgovornost prevzela Slovenija. Predsedovanje poteka po principu »trojke«, kar pomeni, da odgovornost nosijo predhodna, sedanja in prihodnja predsedujoča država (Novak in Ferfila 2005: 747). V vsaki predsedujoči trojki pa mora biti vključena vsaj ena velika država (Ješovnik 2000: 60).

Svetu pri opravljanju pristojnosti pomaga še Generalni sekretariat in COREPER¹⁷ (Ješovnik 2000: 60). Za Generalni sekretariat je odgovoren generalni sekretar, ki je hkrati visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko (<http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/620-156/>, 3. 7. 2006). Generalni sekretariat je administrativno telo Sveta EU, ki deluje po sistemu generalnih direktoratskih uradov. V letu 2002 je zaposloval okoli 2650 javnih uslužbencev, od tega okoli 60 začasno zaposlenega osebja, ki so

¹⁶ S pogodbo iz Nice je nova sestava za Splošne zadeve in zunanje odnose nadomestila staro sestavo za Splošne zadeve (Novak in Ferfila 2005: 754).

¹⁷ Committee of Permanent Representatives.

opravljali naslednje naloge: tehnična priprava gradiva za zasedanje, upravljanje z arhivom, zagotavljanje pravnega svetovanja, dostavljanje dokumentacije, prevajanje in zagotavljanje kontinuitete dela ob prenosih predsedstva med državami članicami (http://europe.eu.int/comm/reform/2002/summary_chapter2_en.html, 2. 2. 2006 in Ješovnik 2000: 60).

COREPER ali Odbor stalnih predstavnikov združuje ambasadorje držav članic v Bruslju in deluje kot združeno diplomatsko predstavništvo držav članic nasproti EU. Vloga tega Odbora je pripravljane dela Sveta z izjemo kmetijskih zadev. Odboru pomaga tudi diplomatska in birokratska zasedba iz državnih uprav (Ješovnik 2000: 61 in Evropska komisija 2004: 18).

Pogodba iz Nice vnaša spremembe tudi v delovanje Sveta. Vsaka širitev vpliva na tri spremembe v Svetu, te so porast števila udeležencev, prilagoditev kvalificirane večine in sprememba rotacije predsedstva. Tako se je uveljavila kvalificirana večina pri sprejemanju odločitev na mnogih področjih, na katerih je bilo pred tem potrebno soglasje. Pri razporejanju glasov ima sedaj šest velikih držav 53 odstotkov glasov (v EU-15 je pet velikih držav razpolagalo s 55,2 odstotka glasov) (Novak in Ferfila 2005: 756).

4.3 EVROPSKI PARLAMENT

Evropski parlament je dobil uradno ime šele leta 1986 z Enotno evropsko listino (Ješovnik 2000: 70), pred tem pa se je imenoval Skupna skupščina. Od leta 1979 poslance EP neposredno volijo državljani na splošnih neposrednih volitvah vsakih pet let. Tako je EP edina institucija EU, ki izraža demokratično voljo državljanov Unije. V njem so zastopane vse večje politične stranke, povezane znotraj panevropskih političnih skupin, ki delujejo v državah članicah (Evropska komisija 2004: 21).

Parlament ima trojno vlogo. Izvaja demokratični nadzor nad vsemi ustanovami EU, zlasti nad Komisijo. Skupaj s Svetom ima znatne pristojnosti glede proračuna, ki ga lahko na koncu postopka sprejme ali zavrne v celoti, hkrati pa je skupaj s Svetom odgovoren za odločitve o večini zakonodaje EU (Evropska komisija 2004: 11).

EP ima predsednika, ki nadzoruje vse dejavnosti Parlamenta in ga zastopa, še posebej v mednarodnih odnosih. Predsedstvo je odgovorno za proračun Parlamenta in njegove

organizacijske, administrativne in kadrovske zadeve. Konferenco predsednikov, ki je odgovorna za politično organizacijo Parlamenta, sestavljajo predsednik Parlamenta in vodje vseh političnih skupin (www.europarl.si/, 23. 6. 2006).

EP je razdeljen v tri glavne organizacijske strukture: politične skupine, parlamentarni odbori in Generalni sekretariat.

Politične skupine so osrednjega pomena za delovanje EP. V sejni dvorani poslanci niso razporejeni glede na svojo nacionalno pripadnost, temveč glede na pripadnost politični skupini. Po volitvah leta 2004 je danes v EP sedem političnih skupin in skupina "samostojnih" poslancev (Corbett in dr. 2000: 59). Te so: Skupina Evropske ljudske stranke (Krščanskih demokratov) in Evropskih demokratov, Skupina socialdemokratov v Evropskem parlamentu, Skupina zavezništva liberalcev in demokratov za Evropo, Skupina Zelenih/Evropske svobodne zveze, Konfederalna skupina Evropske združene levice - Zelene nordijske levice, Skupina neodvisnosti/demokracije, Skupina združenje za Evropo narodov. Politična skupina mora biti večnarodnostna in sestavljena iz vsaj devetnajstih članov, iz vsaj petih držav članic. Vsaka skupina ima predsednika, predsedstvo in Sekretariat (www.europarl.si/, 23. 6. 2006). Pred glasovanjem na plenarnem zasedanju politične skupine z vidika svoje politične usmeritve preučijo poročila parlamentarnih odborov in pogosto vložijo predloge sprememb. Prav tako imajo ključno vlogo pri oblikovanju dnevnega reda plenarnih zasedanj (www.europarl.si/, 23. 6. 2006).

Politične skupine in poslanci imajo lastne sodelavce in pomočnike, teh je bilo v letu 2002 okoli 530 (Judge in Earnshaw 2003: 176).

Poslanci so dejavni tudi v parlamentarnih odborih in delegacijah. Parlamentarni odbori, trenutno jih je dvajset, pripravljajo plenarna zasedanja EP. Pripravljajo in sprejemajo poročila o zakonodajnih predlogih in poročila o pobudah. Prav tako pripravljajo tudi mnenja za druge parlamentarne odbore. Vsak odbor imenuje predsednika in podpredsednike ter ima na razpolago svoj Sekretariat (<http://www.europarl.si/>, 23. 6. 2006).

V Generalnem sekretariatu, ki ga vodi generalni sekretar, je bilo v letu 2002 zaposlenih okoli 4200 uradnikov, razvrščenih v osem generalnih direktoratskih uradov. Med njimi je bilo okoli 640 začasno zaposlenega osebja, kar tretjina pa jih opravlja jezikovno službo (Judge in Earnshaw

2003: 176 in http://europe.eu.int/comm/reform/2002/summary_chapter2_en.html, 2. 2. 2006). Zaradi številnih prevajalcev in tolmačev poteka delo EP v vseh uradnih jezikih Unije: v angleščini, češčini, danščini, estonščini, finščini, francoščini, grščini, italijanščini, litovščini, latvijščini, madžarščini, malteščini, nemščini, nizozemščini, poljščini, portugalsščini, slovenščini, slovaščini, španščini in švedščini (www.europarl.si/, 23. 6. 2006). Tako se EP zaradi večjezičnosti sooča z velikimi zahtevami. Omejitve predstavljajo tudi različne lokacije dela. EP namreč deluje izmenično v treh mestih: v Luksemburgu, Bruslju in Strasbourgu. Različne lokacije so bile potrjene s sporazumom v Edinburgu 1992. leta, podrobneje pa so se določile z Amsterdamsko pogodbo. V slednji je določeno, da ima EP svoj sedež v Strasbourgu, kjer naj bi potekale mesečne plenarne seje in seje o proračunu. Sestanki parlamentarnih odborov in vse dodatne seje potekajo v Bruslju. Generalni sekretariat in njegovi oddelki pa ostajajo v Luksemburgu (Corbett in dr. 2000: 27).

Pogodba iz Nice omejuje število poslanskih mest po pridružitvi 162 poslancev iz novih držav članic na 732 mest (Novak in Ferfila 2000: 758).

4.4 SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI

Sodišče Evropske skupnosti ima sedež v Luksemburgu, ustanovljeno pa je bilo leta 1952 v sklopu Pariške pogodbe. Njegova glavna naloga je zagotavljanje dosledne razlage in uporabe zakonodaje EU. Skrbi na primer za to, da državna sodišča v istih zadevah ne razsodijo različno. Pristojno je za poravnavo pravnih sporov med državami članicami, ustanovami EU, podjetji in posamezniki (Evropska komisija 2004: 25).

Sodišče sestavlja po eden sodnik iz vsake države članice, s čimer so zastopani vsi državni pravni sistemi EU. Vendar zaradi učinkovitosti Sodišče zaseda kot "veliki senat", ki ima le 13 sodnikov, namesto da bi se sestajalo na plenarnih sejah, ki se jih udeležujejo vsi sodniki. Sodišču pomaga osem generalnih pravobranilcev, ki imajo vlogo podajati utemeljena mnenja o zadevah, predloženih Sodišču. Njihovo delo mora biti nepristransko in javno (<http://curia.europa.eu/sl/instit/services/index.htm>, 5. 7. 2006). Pri registraciji primerov, obdelavi, prenosu dokumentacije ter prevajalske storitve je Sodišču v pomoč Sekretariat. To je administrativno telo, ki je leta 2002 zaposlovalo okoli 1070 javnih uslužbencev, od tega okoli 290 začasno zaposlenih (Nugent 1999: 273 in http://europe.eu.int/comm/reform/2002/summary_chapter2_en.html, 2. 2. 2006).

Širitev EU ni povzročila večjih reform v delovanju Sodišča. Pomembna sprememba je tako le povečanje števila sodnikov iz posamezne države članice iz petnajst na petindvajset (Novak in Ferfila 2005: 759).

4.5 EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE

Ta institucija, s sedežem v Luksemburgu, je bila ustanovljena 1975 s Pogodbo o dopolnitvah določenih finančnih določb iz Pogodb o ESPJ, EGS in ESJE. Računsko sodišče ima po enega člana iz vsake države članice, ki ga, po predhodnem posvetovanju z EP, Svet imenuje za mandat šestih let, z možnostjo podaljšanja. Člani iz svojih vrst izvolijo predsednika za mandat treh let, ki ga je tudi mogoče podaljšati (Ješovnik 2000: 87–88).

Naloga Računskega sodišča je, da preverja, ali so davkoplačevalska sredstva EU zbrana ustrezno in porabljena zakonito, gospodarno ter za predviden namen. Opravlja revizije vseh prihodkov in odhodkov proračuna Unije in vseh teles, ki so financirana s sredstvi proračuna. Pri svojem delu je popolnoma neodvisen od drugih ustanov, hkrati pa z njimi v stalnem stiku (<http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/620-156/>, 4. 7. 2006).

V računskem sodišču je bilo leta 2002 zaposlenih okoli 550 javnih uslužbencev, od tega je bilo okoli 90 začasno zaposlenega osebja (http://europe.eu.int/comm/reform/2002/summary_chapter2_en.html, 2. 2. 2006).

Širitev ni imela večjih implikacij za Evropsko računsko sodišče. Enako kot pri Evropskem sodišču se je spremenilo število članov Sodišča iz petnajst na petindvajset (Novak in Ferfila 2005: 760).

4.6 EVROPSKI EKONOMSKO–SOCIALNI ODBOR

Evropski ekonomsko–socialni odbor s sedežem v Bruslju je bil ustanovljen leta 1957 z Rimsko pogodbo kot posvetovalni organ na področju splošnih gospodarskih in družbenih zadev. EESO deluje v sklopu organizirane civilne družbe in zastopa interese delodajalcev, sindikatov, kmetov, potrošnikov in drugih interesnih skupin v političnih razpravah s Komisijo, Svetom in Parlamentom. Predstavlja "most med Unijo in njenimi državljani" in tako prispeva k bolj demokratičnemu delovanju EU (Evropska komisija 2004: 32). Pooblastila

za takšno delovanje daje temu Odboru Amsterdamska pogodba, ki določa, da se pri Odboru posvetujejo Svet, Komisija in Parlament. EESO pa ima tudi pravico pobude in oblikovanja predhodnega mnenja ter vlogo spodbujevalca in pobudnika civilnega dialoga (<http://www.esc.eu.int>, 6. 7. 2006).

Skupščina EESO obsega 317 članov iz 25 držav članic EU. Člani skupščine so imenovani za obdobje štirih let z možnostjo ponovne izvolitve. Člane imenuje Svet ministrov na podlagi seznama, ki ga pripravijo vlade držav članic EU. Z namenom, da so interesi zastopani kar najširše, je skupščina razdeljena v tri skupine:

- delodajalci: državni in zasebni industrijski, trgovinski, finančni in drugi sektorji
- delojemalci: državna sindikalna združenja
- različne dejavnosti: kmetje, potrošniki, predstavniki socialne ekonomije, obrtniki in mala ter srednja podjetja, socialne in okoljevarstvene nevladne organizacije, drugi poklici itd. (Ibid.).

Odboru nudi administrativno pomoč Generalni sekretariat, ki je v letu 2002 obsegal okoli 500 uslužbencev ter približno 20 začasno zaposlenega osebja, ki so delo opravljali tudi pri Odboru regij (Nugent 1999: 280 in http://europe.eu.int/comm/reform/2002/summary_chapter2_en.html, 2. 2. 2006).

4.7 ODBOR REGIJ

Ustanovljen je bil leta 1994 v skladu s Pogodbo o Evropski uniji kot svetovalno telo, ki je sestavljeno iz predstavnikov evropskih regionalnih in lokalnih organov. Število njegovih članov iz posamezne države EU je določeno glede na številčnost prebivalstva v posamezni državi članici, imenujejo pa jih vlade EU. Skupaj jih je 344 in so imenovani za obdobje štirih let brez možnosti podaljšanja, pri svojem delu pa so politično neodvisni. Odbor ima šest strokovnih komisij, izmed katerih vsaka pokriva določeno področje (Evropska komisija 2004: 34–35).

Njegova vloga je uveljavljanje lokalnih in regionalnih pogledov na zakonodajo EU, in sicer z dajanjem predlogov Evropski komisiji. Z Odborom regij se mora posvetovati Komisija ali Svet pred sprejemanjem odločitev o zadevah v zvezi z lokalno in regionalno upravo, kot so

regionalna politika, okolje, izobraževanje in promet (Nugent 1999: 287 in Evropska komisija 2004: 34).

V Odboru je bilo leta 2002 zaposlenih okoli 250 uradnikov, med njimi okoli 20 začasno zaposlenih uslužbencev (http://europe.eu.int/comm/reform/2002/summary_chapter2_en.html, 2. 2. 2006).

4.8 EVROPSKA CENTRALNA BANKA

Evropska centralna banka je bila ustanovljena s Pogodbo o Evropski uniji leta 1998 in ima sedež v Frankfurtu. Primarna naloga ECB je upravljanje evra (enotne valute EU), hkrati pa je pristojna tudi za oblikovanje in izvajanje gospodarske in monetarne politike EU. Pri opravljanju svojih nalog sodeluje z *Evropskim sistemom centralnih bank (ESCB)*, ki zajema vseh 25 držav EU, čeprav jih je le dvanajst sprejelo evro kot svojo nacionalno valuto. Te države skupaj tvorijo *območje evra*, njihove nacionalne centralne banke pa skupaj z Evropsko centralno banko tvorijo *Evrosistem* (<http://www.ecb.eu/ecb/html/index.en.html>, 4. 7. 2006).

Ena od primarnih nalog ECB je vzdrževanje stabilnosti cen na območju evra. Njene osnovne naloge so tudi določanje in izvrševanje monetarnih politik EU, opravljanje deviznih poslov in deviznih rezerv držav članic ter vzdrževanje tekočega delovanja plačilnih sistemov (Nugent 1999: 295).

V ECB je bilo leta 1999 zaposlenih okoli 550 javnih uslužbencev (Nugent 1999: 297).

4.9 EVROPSKA INVESTICIJSKA BANKA

Evropska investicijska banka je bila ustanovljena z Rimsko pogodbo leta 1958. Njeni člani so države članice (Nugent 1999: 289), glavna naloga pa posojati denarna sredstva za projekte v skupnem evropskem interesu, kot so gradnja železniških in cestnih povezav, letališč, in za druge okoljske projekte. EIB nudi tudi posojila za naložbe majhnih podjetij. S svojo dejavnostjo prispeva k sorazmernemu razvoju in ekonomski ter socialni kohezivnosti držav članic EU (<http://www.eib.europa.eu/about/>, 4. 7. 2006).

V letu 1999 je bilo v EIB zaposlenih približno 850 uslužbencev (Nugent 1999: 292).

4.10 EVROPSKI VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

Ustanovitev Evropskega varuha človekovih pravic s sedežem v Strasbourgu je bila leta 1992 določena s Pogodbo o EU. Varuh človekovih pravic pomaga pri odkrivanju nepravilnosti v evropskih ustanovah in drugih organih EU (Evropska komisija 2004: 38).

Evropski varuh človekovih pravic je popolnoma nepristranski posrednik med državljani držav članic EU in organi EU. Opravlja več nalog, kot so na primer: sprejemanje in preiskovanje pritožb državljanov EU, podjetij in institucij ter vsakogar, ki prebiva ali ima stalno prebivališče v katerikoli državi članici EU. Mandat dobi za obdobje petih let z možnostjo ponovne izvolitve, izvoli pa ga Evropski parlament (Ibid.).

5. ZGODOVINA IN ADMINISTRATIVNI MODELI

Zametki sistema javnih uslužbencev Evropske unije izvirajo osnutka, ki je temeljil na modelu za Visoko oblast za ECSC. S pojavom EGS in ESJE se je pojavila potreba po oblikovanju kompleksnejšega modela javnih uslužbencev.

V začetku evropske integracije se je večina razvojnih avtorjev ESPJ prizadevala za pospešeno širitev Evropskega projekta, vendar ni razpolagala z ustreznim administrativnim aparatom. Voditelji, vključno z Monnetom, niso bili naklonjeni oblikovanju in izgradnji administrativnega sistema, nasprotno, bili so mnenja, da bi to vodilo v zmanjšanje fleksibilnosti in oviralo širitev samega projekta (Stevens in Stevens 2001: 25).

Ustanovitev ESPJ ni vključevala samo gospodarskih in političnih določil, temveč tudi določila glede organizacije dela in namestitvi posameznih oddelkov. Naloga v zvezi z zagotavljanjem ustreznega kadra, jezikovnih ureditev in lokaciji oddelkov, so bile dodeljene začasnemu odboru s Pariško pogodbo, leta 1951. Ta je določil, da bodo vsi oddelki in pisarne geografsko locirani v Luksemburgu. Monnet, ki je predsedoval Visoki oblasti in je bil odgovoren za delovanje administracije in nadzor nad izvrševanjem sklenjenih določb, je zagovarjal relativno neformalni ter nehierarhični sistem organizacije. Ta je bil sicer do neke mere učinkovit, vendar pa so se vse bolj pojavljale potrebe po večji koordinaciji na posameznih področjih. Posledično se je tako zaposlilo več uradnikov na področju organizacije dela in upravljanja s financami (Stevens in Stevens 2001: 26–29).

EGS je ob svoji ustanovitvi razvila kompleksnejšo in manj fleksibilno organizacijo, kot jo je imela ESPJ v začetnih letih. Pristojnosti so bile porazdeljene med devet generalnih direktorats, v okviru tega pa nadalje na 32 direktorats. Ustanovljen je bil Generalni sekretariat s horizontalno strukturo, medtem ko so bile Statistična in Pravna služba ter Služba za stike z javnostjo pod okriljem Komisariata. Po vzoru Francije je kompleksnost EGS pogojevala uvedbo Kabineta komisarjev. Zahtevnejši in širši obseg dejavnosti je zahteval prehod k bolj kompleksnejši organizacijski strukturi Skupnosti. Hkrati pa je tudi predsednik Hallstein imel bogate izkušnje s hierarhično tradicijo nemške administracije in si je prizadeval za uvedbo hierarhično vodenega sistema administracije v Skupnosti (Stevens in Stevens 2001: 29–31).

5.1 MODELI ADMINISTRATIVNE ORGANIZACIJE

Ni presenetljivo, da so se organizacijske strukture Skupnosti zgledovale po dominantnih modelih javne administracije šestih držav ustanoviteljic. Obstajala je eksplicitna podobnost med javnimi službami Skupnosti in nacionalnimi javnimi službami in ker se predsednika ESPJ in EGS nista posvečala podrobnostim organizacijskega modela, je bila administracija Komisije pod velikim vplivom francoskega, močan pa je bil tudi vpliv nemškega modela. Ob tem je mogoče zaznati tudi značilnosti sistema belgijske in italijanske administracije. Vsekakor je za razumevanje administrativne strukture EU ključnega pomena poznavanje in razumevanje modelov javne administracije držav ustanoviteljic (Stevens in Stevens 2001: 31–32). Pri oblikovanju modela administracije EU so imeli pomembno vlogo administrativni modeli Francije, Nemčije in Velike Britanije.

5.1.1 Napoleonov model

Ta vseobsegajoči, kohezivni model izhaja iz administrativnih reform, ki jih v Franciji izvedel Napoleon Bonaparte. Organizacija, v kateri je potrebno vzpostaviti sistem preverjanja in stabilnosti in kjer je posameznemu nosilcu odgovornosti onemogočena prevlada, je bila za Napoleona ključnega pomena pri zagotavljanju njegove prevlade (Stevens in Stevens 2001: 33).

Vplivi modela so vidni v ureditvi administracije Evropske skupnosti v več pogledih;

- Na prvem mestu, takšna administracija zagotavlja preko svoje strokovnosti in tehnične usposobljenosti protitež političnim silam. Vpliv tega pristopa zasledimo znotraj administracije Evropske unije, kar pa ne pomeni, da je administracija Evropske unije v kakršnemkoli pogledu nedemokratična.
- Odnos organizacije do njenih zaposlenih. Uradniki, ki so bili zaposleni v Napoleonovi administraciji, so imeli urejen doživljenjski karierni sistem, povezan z lojalnostjo kraljestvu in vladarju. V administraciji EU lahko opazimo sledove tega modela v sistemu pripravništva, ki mladim približa ideale EU, s tem, ko se jim ponudi delovno mesto za določen čas na začetku njihove poklicne poti. Nadalje so vplivi vidni v zagotavljanju posebnega statusa uradnikov, ki jim daje varnost in možnost nadaljnje kariere na podlagi delovnih dosežkov (Stevens in Stevens 2001: 33–34).

- Napoleonov model je pomembno vplival na razvoj kodificiranja pravnih sistemov v posameznih državah EU, z izjemo VB, Irske in Skandinavije (Ziller v Stevens in Stevens 2001: 36). Ti koncepti so določali razvoj prava EU, s tem pa pomembno vplivali na administrativno ureditev služb EU, saj temeljna načela glede strukture, kot tudi delovanja javne administracije delujejo na osnovi sprejetega pravnega okvira Skupnosti (Stevens in Stevens 2001: 36).

5.1.2 Nemški model

Nemški model izvira iz Pruske administracije iz zgodnjega 18. stoletja. Administracijo dojema kot znanost oziroma tehnično spretnost, ki zahteva od uslužbencev specifično in strokovno izkušnost. Uradnikom zagotavlja, podobno kot v Franciji, poseben in doživljenjski status, pri čemer so podvrženi permanentnemu sistemu praktičnega usposabljanja in selektivnega preizkusa znanj ob imenovanju (Stevens in Stevens 2001: 38).

Vpliv nemškega modela se v EU izraža predvsem na naslednjih področjih:

- V Ressortprinzipu, t.j. ustavnemu načelu, ki daje ministrom popolno avtonomijo v politični sferi njegovega delovanja.
- V vpetosti zaposlenih v proces zaposlovanja novega osebja ter postopke napredovanja (Ibid.).

5.1.3 Britanski–Whitehall model

Britanski model administracije se precej razlikuje od drugih evropskih modelov, je pa v marsičem podoben irskemu. Javne službe znotraj teh dveh sistemov imajo bolj fragmentirano osnovo v zakonodaji, kot službe v drugih evropskih sistemih. Njihov sistem ureja predvsem vlada oz. krona v VB. Takšna ureditev vpliva na odprtost administracije za strukturalne spremembe. Obe administraciji sta vezani na nepisana pravila delovanja, ki se lahko objavijo tudi v pisni obliki, vendar nimajo veljave zakona. Te smernice se lahko relativno hitro prilagaja in spreminja. Pristop ima vpliv tudi na delovanje administracije EU, viden je predvsem v Pravilih ravnanja¹⁸, ki jih je izdala Komisija in v ostalih vodnikih v zvezi z administrativnimi postopki Komisije in Sveta (Stevens in Stevens 2001: 39–40).

¹⁸ Code of Conduct.

V samih temeljih organizacije administrativnega aparata EU je opaziti preplet francoskih, nemških in britanskih modelov administracije. To je posledica različnih strokovnih in kulturnih izkušenj oblikovalcev tega sistema, ki so svoje delovno okolje dojemali bolj sorodno s tistim v nacionalnih vodstvih, kot v mednarodnem sekretariatu (Stevens in Stevens 2001: 42).

6. PRAVNA PODLAGA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV EVROPSKE UNIJE

Pravno podlago Evropskega javnega sektorja predstavlja Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti. Ta v svojem 283. členu določa, da mora Evropski svet s kvalificirano večino na predlog Evropske komisije in po posvetovanju s preostalimi institucijami sprejeti ustrezne pravilnike o uradnikih, zaposlenih v institucijah Evropske skupnosti¹⁹, in pogoje zaposlovanja ostalih uslužbencev v teh institucijah²⁰; s tem so mišljeni predvsem zaposleni v raziskovalnem sektorju (http://europa.eu.int/comm/reform/2002/summary_chapter1_en.html, 4. 2. 2006).

Prvi pravi dokument, ki ureja sistem uslužbencev v EU, *Staff Regulations*, je bil sprejet leta 1968 in se nanaša na uradnike Komisije, Sveta ministrov, Parlamenta, Sodišča, Računskega sodišča, Evropskega ekonomsko-socialnega odbora, Odbor regij in Evropske agencije. Evropska investicijska banka in Evropska centralna banka sta bili edini instituciji Evropske unije, ki jih ta zakon ni vključeval (Stevens in Stevens 2001: 43).

Od leta 1968 je bil zakon dopolnjen že več kot 90-krat, čeprav je v osnovi ostal enak. Med glavne spremembe sodijo letno usklajevanje plač zaposlenih, spremembe, vezane na različne splošne praznike, transferje dela uradniških plač v matične države uradnikov in spremembe pravil na področju zdravstvenega zavarovanja. Pomembnejše spremembe dokumenta pa so posledica tudi vsakokratne širitve EU (http://europa.eu.int/comm/reform/2002/summary_chapter1_en.html, 4. 2. 2006). Zadnjo in največjo spremembo je ta dokument doživel ob širitvi EU leta 2004 v sklopu reforme osebja. Spremembe so se zgodile na področjih izbora kandidatov, sistematizacije delovnih mest kot posledice spremembe števila in interpretiranja stopenj v razvrščanju uradnikov, kariere uradnikov, plačilnih razredov itd.

Staff Regulations določa vse najpomembnejše točke delovnega razmerja uradnikov EU, od vstopa v službo do upokojitve z vsemi pravicami in dolžnostmi. Vendar je *Staff Regulations* samo krovni dokument, ki ureja najsplošnejše vidike delovnih razmerij v institucijah Evropske unije, posamezna področja pa so navadno podrobneje urejena s t. i. implementacijskimi pravilniki. Slednji ne sledijo vedno krovnemu dokumentu, predvsem če ima institucija svoje lastne pravilnike s tega področja (Pinterič v Ferfila in dr. 2005: 745).

¹⁹ Staff Regulations of officials of the European Communities.

²⁰ Conditions of Employment of other servants of the European Communities.

Staff Regulations je dokument, sestavljen iz dveh ločenih dokumentov. Prvi se nanaša na uradnike Evropskih skupnosti (*Staff Regulations of Officials of the European Communities*), drugi pa govori o pogojih zaposlovanja drugih uslužbencev (*Conditions of employment of other servants of the European Communities*). V slovenščino sta ta dokumenta prevedena kot *Kadrovski predpisi za uradnike Evropske skupnosti* in *Pogoji za zaposlovanje drugih uradnikov Evropske skupnosti* (v nadaljevanju sta oba dokumenta navedena s skupnim imenom *Staff Regulations*, pri tem je prvi dokument označen z rimsko številko I, drugi pa z II).

Tehnično je prvi dokument, ki vsebuje predpise za uradnike EU, razdeljen na 9 naslovov in 13 prilog, znotraj teh pa na poglavja. Prvi naslov vsebuje splošna določila, sledijo pravice in dolžnosti uradnikov, tretji naslov obravnava kariero zaposlenih, nato so urejeni njihovi delovni pogoji. V petem naslovu so obravnavana plačila in prihodki iz naslova socialne varnosti zaposlenih, sledijo disciplinski ukrepi in pritožbe zaposlenih. Osmi naslov ureja delovna razmerja zaposlenih v znanstvenih oz. tehničnih službah Skupnosti oz. določa posebna določila z uslužbence, ki svoje delo opravljajo v tretji državi, deveti naslov pa vsebuje prehodne in končne določbe. Sledi trinajst prilog k osnovnemu delu, kjer so podrobneje urejena določena področja, kot so na primer sistematizacija delovnih mest, izjeme glede delovnih pogojev, pokojninska shema, pogoji in podrobnejše urejanje izvajanja posameznih členov ureditve.

Drugi dokument, ki vsebuje pogoje za zaposlovanje drugih uradnikov EU, je razdeljen na osem naslovov in eno prilogo. V prvem naslovu so določeni splošni pogoji, ki jim sledijo določbe glede začasnega osebja, zatem pomožnega, pogodbenega, lokalnega osebja ter določbe glede posebnih svetovalcev. V osmem naslovu so obravnavane končne, v prilogi pa prehodne določbe.

7. PROCES ZAPOSLOVANJA V UPRAVNEM APARATU EU

V tem obširnem poglavju bomo predstavili področja, ki so povezana s procesom zaposlovanja javnih uslužbencev v institucijah EU. Na prvem mestu se bomo posvetili reformi sistema javnih uslužbencev v EU in v nadaljevanju tudi njenim implikacijam za različna področja sistema zaposlovanja.

7.1 REFORMA OSEBJA

EU je v zadnjih letih doživela veliko sprememb, predvsem pa veliko širitev. Posledično se je pokazala neustreznost njene strukture, temelječe na dokumentih, oblikovanih za prvotnih šest držav članic. Ti so se sicer prilagajali potrebam širitev, vendar pa je zadnja velika širitev na 25 držav članic pokazala potrebo po temeljitejši reformi celotnega institucionalnega okvirja, saj bi bilo lahko ob vstopu novih držav članic ogroženo učinkovito delovanje skupnih institucij (http://news.bbc.co.uk/vote2001/hi/english/main_issues/sections/facts/Newsid_1118000/1118903.htm, 30. 6. 2006).

Prvi korak v smeri institucionalnih reform predstavlja, kot smo že omenili, pogodba iz Nice, kjer so se države članice dogovarjale o spremembah delovanja EU ob njeni zadnji širitvi. Naslednji korak v smeri politične reforme predstavlja oblikovanje enotne Evropske ustave, ki bi nadomestila obstoječe pogodbe in povzela dosednji napredek v procesu združevanja Evrope (Pinterič v Ferfila in dr. 2005: 753 in <http://evropa.gov.si/ustava/>, 4. 7. 2006). Reforme zahtevajo spremembe na praktično vseh področjih delovanja EU; eno pomembnih področij pri tem pa predstavlja reforma sistema človeških virov v institucijah EU.

Začetki reforme osebja segajo v 70. leta, ko sta na dan prišli poročili o neustreznem delovanju Komisije. Med načini kako odpraviti takšno stanje Komisije je bil predlog po močnejši administrativni koordinaciji osrednjih služb Komisije (osebje, proračun itd.), ki naj bi bile neposredno odgovorne predsedniku Komisije. Priporočila o spremembi so se nanašala tudi na poudarjanje upravljalvske usposobljenosti višjih uradnikov, boljšo disciplino osebja, preglednejše opise služb, boljša poročila o osebju in izboljšane postopke zaposlovanja. Da bi se izpeljale notranje reforme, je Komisija ustanovila Kolegij komisarjev, ki mu je predsedoval Ortoli. Ta skupina je sicer izpeljala manjše reforme, vendar se reformam in upravljanju ni namenjala prave pozornosti. S priključitvijo Grčije leta 1981 in zatem Španije ter Portugalske

leta 1986, so se nerešene težave zaradi novih obveznosti le še poudarile. *Delorjeva komisija* (1985–1995) je v letih 1985–1988 objavila obširni program na področju modernizacije in reforme administrativnega aparata, ki pa se je izvedel v manjšem obsegu. Med pomembnejšimi spremembami je bila vpeljava bolj standardiziranih postopkov izbora kandidatov, ki se je uvedla tudi za razrede A 7 in A 8, ter uveljavljanje srednjega razreda upravljavcev. V 90. letih so se pričele izvajati dejavnosti za izboljšanje enakopravnosti, sprejeta so bila določila glede izboljšanja informacijske tehnologije, pri napredovanju v razred A3 je bil večji poudarek na izkušnjah in izboljšali so se programi za izobraževanje, ki so poleg jezika in informacijske tehnologije obsegali tudi področje upravljanja. Kljub vsem spremembam sta poročili leta 1994 in 1995 pokazali, da večina težav izpred petnajstih let ni bila zadovoljivo odpravljenih (Stevens in Stevens 2001: 183–186).

Santerjeva komisija (1995–1999) je dala velik poudarek reformi administracije, vendar pa zaradi nasprotovanja upravljavcev in osebja ni bila tako uspešna. Obsežen program reform z imenom *Jutrišnja komisija*²¹ je vseboval programe, ki so bili bolj procesi sprememb, kot natančno določeni programi. Reforma je obsegala tri večje programe: SEM 2000 (pošteno, zanesljivo ter učinkovito upravljanje), MAP 2000 (modernizacija administracije in politike osebja) in DECODE («screening» program, ki je obsegal tudi spremembe upokojitvene sheme). Samo sprejetje reform ni bilo obvezujoče, pa vendarle ga je sčasoma sprejela večina generalnih direktorats. Med pomembnejšimi spremembami so bile: standardiziran izbor kandidatov, zmanjšanje rezervnih seznamov z namenom večje možnosti zaposlitve, neomejeno število pogodb za zaposlovanje začasnega osebja, večji poudarek na izobraževanju in mobilnosti v Komisiji in med institucijami, izboljšanje finančnega upravljanja ter decentralizacija, ki je uvedla večjo odgovornost za finančno upravljanje in upravljanje osebja. *Santerjeva komisija* se je lotila reforme veliko bolj resno kot njene predhodnice, vendar pa se je leta 1998 proces modernizacije sistema osebja ustavil zaradi slabe komunikacije med sindikati in upravljavci in pomanjkanja preglednega sistema vodenja od zgoraj. Zastoj pa je povzročila tudi kriza zaradi javnega razkritja slabega upravljanja Komisije, korupcije in pristranskosti (Stevens in Stevens 2001: 186–194).

Veliko predlogov reform je povzela *Prodijeva komisija* (1999–2004), ki je označila reformo osebja za svojo prednostno nalogo. Izvajanje je prevzel komisar Kinnock, ki je leta 2000

²¹ Tomorrow's Commission.

objavil Belo knjigo o administrativni reformi (Nugent 2001: 177–179). Glavni cilji so se nanašali na bolj fleksibilen ter na strokovnem znanju zasnovan sistem osebja, kjer se obveznosti institucij in človeških virov uskladijo in v katerem delovno okolje pospešuje učinkovitost osebja. S tem namenom so bili sprejeti naslednji, medsebojno povezani ukrepi:

- Zagotovitev zadostnega števila osebja za pravilno in pravočasno izvedbo zadanih nalog. Tako se je osebje iz generalnih direktorats, ki so zaposlovali preveč osebja, premestilo v direktorate, kjer je osebja primanjkovalo. Prav tako se je v primerih manjka ustreznih kadrov zagotovilo zaposlovanje dodatnega osebja.
- Neuradni nacionalni deleži pri zasedanju visokih položajev, ki so dajali več mest velikim, manj pa manjšim državam, so bili odpravljeni. Čeprav je potrebno zagotoviti osebje iz kar najširšega možnega zemljepisnega področja, je načelo strokovnosti in izkušenj na prvem mestu.
- Sistem imenovanja visokih uradnikov je postal preglednejši in se v manjši meri odziva na favoriziranje posameznih kandidatov.
- Po sistemu rotacije morajo uradniki na visokih delovnih položajih, v rednih časovnih intervalih, izmenjevati med opravljanjem različnih funkcij.
- Sistem razvrščanja osebja, dolgo časa deležen kritik kot preveč zavezniški do osebja, je nadomeščen z bolj linearnim, ki omogoča, da so posameznikove sposobnosti in strokovnost identificirane in ustrezno ovrednotene.
- Več pozornosti se namenja postopku zaposlovanja in napredovanja. Razširilo se je tudi področje izobraževalnih programov za osebje.
- Zmanjšalo se je opiranje institucij na pogodbeno osebje (Nugent v Peterson in Shackleton 2002: 158–160).

Najobširnejšo administrativno reformo do sedaj je Komisija predlagala ob zadnji širitvi EU. Ta reforma predstavlja končni produkt procesa, ki se je pričel z objavo Bele knjige o administrativni reformi. Cilj te reforme je usposobiti javno upravo, da bo učinkovito služila pol milijarde evropskim državljanom. Takšna javna uprava mora biti odzivna na zunanje okolje, učinkovita, stabilna in transparentna ter neodvisna (http://europa.eu.int/comm/reform/2002/staff_reform_2002en.pdf, 2. 2. 2006). Zadnja reforma se je osredotočila predvsem na:

- sprejem meril za nagrajevanje vodstvenih sposobnosti;
- uvedbo novih postopkov zaposlovanja in izbora kandidatov;

- uvedbo nove strukture kariernega razvoja, kjer sta osnova za napredovanje kriterij strokovnosti in kriterij uspešnosti opravljanja dela;
- vzpostavitev strogega in nepristranskega vrednotenja opravljanja dela posameznika;
- poudarjanje izobraževanja;
- izboljšanje delovnih pogojev;
- poudarjanje enakih možnosti;
- vzpostavitev novega okvira politike zgodnjega upokojevanja (http://europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter02_en.htm, 4. 2. 2006).

Pomembna sprememba na področju zaposlovanja in izbora kandidatov je ustanovitev medinstitucionalnega urada za zaposlovanje – EPSA, ki ga podrobneje predstavimo v nadaljevanju pričujočega dela. Določilo o ustanovitvi Urada ter vse ostale spremembe so vključene v prenovljenem dokumentu *Staff Regulations*, ki je stopil v veljavo maja 2004. Ključni cilj in vodilo pri snovanju tega dokumenta je predstavljalo oblikovanje neodvisne, trdne in prvorazredne javne službe, ki bi s svojim učinkovitim delovanjem prispevala h krepitvi združene EU in s tem k uresničitvi temeljnih ciljev procesa integracije (http://europa.eu.int/comm/reform/2002 /chapter02_en.htm, 4. 2. 2006).

7.2 RAZVRŠČANJE JAVNIH USLUŽBENCEV V INSTITUCIJAH EU

Razvrščanje javnih uslužbencev je pod vplivom reforme sistema javnih uslužbencev v institucijah EU doživelo velike spremembe.

Tako so do aprila 2004 v institucijah EU obstajali štirje osnovni razredi zaposlitve, razdeljeni v različne stopnje, te pa v posamezne stopničke, ki so bile osnova za plačilo. Tako so bili štirje osnovni razredi v preteklosti naslednji:

- *A razred*: višje osebje – načrtovalci, pogajalci in menedžerji. Potrebna kvalifikacija za vstop v ta razred je bila univerzitetna izobrazba. Najnižja stopnja je bila A8 in najvišja A1.
- *B razred*: nadzorniki. Potrebna kvalifikacija za vstop v ta razred je bila višja srednješolska izobrazba. Najnižja stopnja je bila B5 in najvišja B1.
- *C razred*: pisarniško osebje, tajništvo. Potrebna kvalifikacija za vstop v ta razred je bila nižja srednješolska izobrazba. Najnižja stopnja je bila C5 in najvišja C1.

- *D razred*: kurirji arhivarji. Potrebna kvalifikacija za vstop v ta razred je bila osnovna šola. Najnižja stopnja je bila D4 in najvišja D1 (Jones v Chandler 2000: 183).

Reforma osebja je temeljito posegla v sistem razvrščanja evropskih uradnikov in število prvotnih štirih razredov skrčila na dve funkcijski skupini glede na naravo in pomembnost obveznosti. To sta funkcionalni skupini AD (upravljavci) in AST (strokovni sodelavci). V funkcionalni skupini AD obstaja 12 razredov, ki ustrezajo upravnim, svetovalnim, jezikovnim in znanstvenim nalogam. Funkcionalna skupina AST pa obsega 11 razredov, ki ustrezajo izvršilnim, tehničnim in pisarniškim nalogam (Staff Regulations 2004: I–čl.5).

Spremembe pri razvrščanju so se dogajale postopoma. Tako je bilo uvedeno prehodno obdobje od 1. maja 2004 do 30. aprila 2006, v katerem so se uporabljala prehodna merila razvrščanja. Namesto kategorij A, B, C, D so bili uvedene A*, B*, C*, D*. Kategorija A* je zajemala 12 stopenj, B* devet, C* sedem in kategorija D* pet stopenj (Staff Regulations 2004: I–Priloga XIII: 1.čl). Maja 2006 se je prehodno obdobje končalo, posamezni razredi pa so prešli v funkcijski skupini, tako kot je prikazano v spodnji tabeli.

Tabela 7.2.4: Razvrščanje v funkcionalni skupini po prehodnem obdobju

Stari (prehodni) razred	Nova funkcijska skupina	Stari (prehodni) razred	Nova funkcijska skupina
A* 16	AD 16		
A* 15	AD 15		
A* 14	AD 14		
A* 13	AD 13		
A* 12	AD 12		
A* 11	AD 11	B* 11	AST 11
A* 10	AD 10	B* 10	AST 10
A* 9	AD 9	B* 9	AST 9
A* 8	AD 8	B* 8	AST 8
A* 7	AD 7	B* 7 / C* 7	AST 7
A* 6	AD 6	B* 6 / C* 6	AST 6
A* 5	AD 5	B* 5 / C* 5 / D*	AST 5

		5	
		B* 4 / C* 4 / D* 4	AST 4
		B* 3 / C*3 / D* 3	AST 3
		C* 2 / D* 2	AST 2
		C* 1 / D* 1	AST 1

Vir: Staff Regulations 2004: I–Priloga XIII: 8.čl.

Iz tabele je razvidno, da so se nekatere prehodne stopnje poenotile in tvorijo enotni razred posamezne funkcionalne skupine. Da bi bil olajšan prehod iz enega sistema razvrščanja v drugega so bili uvedeni prehodni razredi, ki so ohranili poimenovanje po starih razredih, čeprav pa se je spremenil njihov obseg stopenj. Novi sistem razvrščanja je sicer zmanjšal število starih razredov v dve funkcionalni skupini, vendar pa se je število razredov znotraj funkcijskih skupin povečalo. Tako je stari sistem obsegal 22 stopenj znotraj razredov, novi pa obsega 25 razredov znotraj funkcijskih skupin.

V skladu z novim razvrščanjem javnih uslužbencev v institucijah EU se je spremenila tudi sistematizacija delovnih mest. Tako v novem sistemu javni uslužbenci zasedajo delovna mesta v skladu s sistematizacijo delovnih mest v funkcijski skupini, ki je podrobno predstavljena v naslednji tabeli.

Tabela 7.2.5: *Sistematizacija delovnih mest glede na funkcijski skupini*

Upravljalci		Strokovni sodelavci	
generalni direktor	AD 16		
generalni direktor/direktor	AD 15		
- Direktor - vodja enote - svetovalec: lingvist, ekonomist, pravnik, zdravnik, veterinar, znanstvenik, raziskovalec,	AD 14		

finančnik, revizor			
- vodja enote - svetovalec: lingvist, ekonomist, pravnik, zdravnik, veterinar, znanstvenik, raziskovalec, finančnik, revizor	AD 13		
- vodja enote - predstojnik prevajalec, interpret, ekonomist, pravnik, zdravnik, veterinarski inšpektor, znanstvenik, raziskovalec, finančnik, revizor	AD 12		
- vodja enote - predstojnik prevajalec, interpret, ekonomist, pravnik, zdravnik, veterinarski inšpektor, znanstvenik, raziskovalec, finančnik, revizor	AD 11	AST 11	- osebni strokovni sodelavec, pisarniški uradnik, tehnični uradnik, IT-uradnik
- vodja enote - višji prevajalec, interpret, ekonomist, pravnik, zdravnik, veterinarski inšpektor, znanstvenik, raziskovalec, finančnik, revizor	AD 10	AST 10	- osebni strokovni sodelavec, pisarniški uradnik, tehnični uradnik, IT-uradnik
- vodja enote - višji prevajalec, interpret, ekonomist, pravnik, zdravnik, veterinarski inšpektor, znanstvenik, raziskovalec, finančnik, revizor	AD 9	AST 9	- osebni strokovni sodelavec, pisarniški uradnik, tehnični uradnik, IT-uradnik
- prevajalec, interpret, ekonomist, pravnik, zdravnik, veterinarski inšpektor,	AD 8	AST 8	- višji pisarniški strokovni sodelavec, višji arhivist, višji tehnik, višji IT operater

znanstvenik, raziskovalec, finančnik, revizor			
- prevajalec, interpret, ekonomist, pravnik, zdravnik, veterinarski inšpektor, znanstvenik, raziskovalec, finančnik, revizor	AD 7	AST 7	- višji pisarniški strokovni sodelavec, višji arhivist, višji tehnik, višji IT operater
- nižji prevajalec, interpret, ekonomist, pravnik, zdravnik, veterinarski inšpektor, znanstvenik, raziskovalec, finančnik, revizor	AD 6	AST 6	- pisarniški strokovni sodelavec, arhivist, tehnik, IT operater
- nižji prevajalec, interpret, ekonomist, pravnik, zdravnik, veterinarski inšpektor, znanstvenik, raziskovalec, finančnik, revizor	AD 5	AST 5	- pisarniški strokovni sodelavec, arhivist, tehnik, IT-operater
		AST 4	- nižji pisarniški strokovni sodelavec, arhivist, nižji tehnik, IT-operater
		AST 3	- nižji pisarniški strokovni sodelavec, arhivist, nižji tehnik, IT-operater, parlamentarno osebje
		AST 2	- zbiralec podatkov, tehnični vzdrževalec, IT-vzdrževalec, parlamentarno osebje
		AST 1	- zbiralec podatkov, tehnični vzdrževalec, IT-vzdrževalec, parlamentarno osebje

Vir: Staff Regulations, 2004: Priloga I: točka A in Pinterič v Ferfila in dr. 2005: 754 in 755.

Pri novem sistemu razvrščanja javnih delavcev gre po mnenju Pinteriča (v Ferfila in dr. 2005: 753) »predvsem za inkrementalne spremembe, ki naj bi preuredile 'evrokracijo' v še nekoliko preglednejši sistem javnih uslužbencev, v skladu s pričakovanimi političnimi spremembami v smeri federativne ureditve.« Reforma želi doseči predvsem večjo uskladitev nazivov in funkcij, kar ima za posledico poenotenje in poenostavitev samega sistema ter večjo preglednost hierarhije. Po mnenju omenjenega avtorja tako kažejo navedene spremembe na potrebo po iskanju ekonomičnosti v upravi evropskih institucij (Pinterič v Ferfila in dr. 2005: 755).

7.3 NAČELA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Pri izboru kandidatov ter pri nadaljnjem zaposlovanju, sta zelo pomembna načela o enakopravnih možnostih ter o zemljepisnem ravnovesju, ki jih bomo spoznali v nadaljevanju.

7.3.1 Načelo enakopravnih možnosti

Pomembno izhodišče sistema javnih uslužbencev je načelo enake dostopnosti do javne službe za vse državljane. Torej ne sme nihče biti odklonjen iz razlogov, kot so spol, rasa, veroizpoved in podobno (Haček 2001: 80). Tudi Evropski urad za izbor osebja je trdno zavezan načelu, da mora biti organizacija verodostojno zrcalo družbe, ki ji služi (http://europa.eu.int/epso/brochures/epso_26-11-04_sl.pdf, 3. 2. 2004). To pomeni predvsem, da morajo biti delovna mesta v EU odprta za vse državljane držav članic, ki zadovoljujejo kriterije.

Tako vsa zakonska določila v *Staff Regulations* upoštevajo prvi člen splošnih določb v tem zakonu, ki prepoveduje razlikovanje glede spola, rase, barve kože, etnične ali družbene pripadnosti, genetskih predispozicij, jezika, veroizpovedi, političnega ali drugega prepričanja, pripadnosti narodni manjšini, premoženja, rojstva, starosti ali spolne usmerjenosti. Vendar pa po drugi strani implementacija načela o enakopravnosti spolov v praksi naj ne bi ovirala institucij EU, da v primeru posebnih potreb obdržijo oz. sprejmejo posebna merila (*Staff Regulations*, 2004: I-1.čl.).

Enakopravnost se nanaša tudi na kandidate z okvaro zdravja, ki enakopravno tekmujejo z ostalimi na izborih. Uspešnim kandidatom se zagotovi ustrezna oprema ter se jim olajša

dejansko vključevanje v delovno okolje. Obstajajo tudi odstopanja od tega načela v primeru, da bi delodajalcu zaposlitev takšnega delavca povzročila nesorazmerno breme (http://europa.eu.int/epso/brochures/epso_26-11-04_sl.pdf, 3.2.2006 in Staff Regulations, 2004: I–1.čl.).

Za kandidate, ki menijo, da se je v njihovem primeru neposredno ali posredno kršilo načelo enakopravnosti, obstaja možnost pritožbe. V tem primeru mora odgovorna oseba na instituciji dokazati, da te kršitve ni bilo, kar pa ne velja v primeru disciplinskega postopka (Staff Regulations 2004: I–1.čl.).

7.3.2 Načelo zemljepisnega ravnovesja

Zaposlovanje naj bi institucijam Evropske unije zagotovilo osebje z najvišjimi sposobnostmi, učinkovitostjo in integriteto, in sicer na najširši zemljepisni osnovi med narodi držav članic EU (Staff Regulations 2004: I–27.čl.). To načelo predstavlja posebno pomemben dejavnik zaposlovanja ob širitvah EU, ko se morajo za vsako novo državo članico odpreti nova delovna mesta v institucijah EU (Stevens in Stevens 2001: 92).

Implementacija tega načela ima pozitivne in negativne učinke. Nugent navaja tri pozitivne strani večnarodnostne politike (Nugent 2001: 175- 176). Na prvem mestu vpliva na zaupanje državljanov v institucije EU s tem, ko so v njej zaposleni sodržavljeni. Na drugem mestu vpliva na približanje institucij državljanom in vzpostavitev posebnih poti komuniciranja, saj se je, vsaj ob prvem srečanju, lažje približati nekemu, ki govori isti jezik in izhaja iz istega kulturnega okolja. Večnarodnost je na tretjem mestu dobrodošla pri ukvarjanju z različnimi politikami, saj lahko uradniki podajajo mnenja iz lastnih izkušenj izvajanja politik na nacionalnem, regionalnem in lokalnem nivoju.

Na drugi strani obstajajo tudi slabosti načela geografskega ravnovesja. Avtorja Stevens izpostavita (2001: 92–93), da je zaradi širitev EU zaposlovanje potekalo v seriji nacionalnih valov, ki so privedli do nesorazmernega starostnega profila z neželenimi obeti glede napredovanja in razvoja kariere. Ta nepričakovani porast je blokiral skoraj vse poti zaposlovanja za državljane starih držav **članic.**²² Da načelo ne sovпада s kriterijem

²² Zgovorni so podatki, iz katerih je razvidno, da je v triletnem obdobju od 1986 do 1988 Komisija na podlagi 106 tekmovanj zaposlila 1320 španskih in portugalskih uradnikov. Za primerjavo omenimo, da je normalno

strokovnosti, opozarja tudi Nugent (2001: 176), ki pravi, da lahko uveljavljanje načela geografskega ravnovesja nad kriterijem strokovnosti pripelje do nesposobnosti sistema zaposlovanja in napredovanja. Tak način zaposlovanja namreč ne zagotavlja dostopa do delovnega mesta najbolj usposobljenim ljudem. Neustreznost načela se lahko posledično kaže tudi v togosti sistema zaradi zgoraj naštetih vzrokov. Pa tudi, kot se je v preteklosti večkrat dogajalo, zaradi tega, ker so bila določena mesta rezervirana za določeno državo članico, ta pa ni uspela priskrbeti v doglednem času osebe, ki bi bila primerna ali razpoložljiva. Zaradi tega so nekatera delovna mesta ostala dlje časa nezasedena. To načelo ne prispeva k visoki morali osebja, saj se ljudje, ki dobro opravljajo svoje delo, zavedajo, da so jim možnosti napredovanja okrnjene zaradi njihove "napačne" nacionalnosti. To pa vodi v razočaranja in frustracije.

O dvoličnosti načela zemljepisnega ravnovesja pričata tudi nasprotujoča si določila 27. člena *Staff Regulations* (2004: I). Ta člen določa načelo zemljepisnega ravnovesja, hkrati pa dodaja, da delovno mesto ne sme biti rezervirano za državljana določene države članice. Slednje določilo se torej ob vsaki širitvi EU krši, saj se ob vključitvi novih držav članic zagotavlja določeno število delovnih mest za vsako novo državo članico. O tem lahko beremo tudi na spletni strani Komisije (http://europa.eu.int/comm/reform/2002/selection/chapter10_en.html, 4. 2. 2006), kjer je zapisano, da je Svet sprejel poseben pravilnik, ki bo lahko derogiral določilo tega člena in bo tako institucijam omogočal zaposlovanje državljanov določenih novih držav članic, predvsem na ravni višjih vodstvenih delavcev.

7.4 EVROPSKI URAD ZA IZBOR OSEBJA

Pri zaposlovanju osebja v institucijah EU ima odločilno vlogo Evropski urad za izbor osebja (v nadaljevanju EPSO)²³, ki ima sedež v Bruslju. Urad je bil ustanovljen 26. julija 2002, potem ko je bil koncept medinstitucionalnega Urada za izbor osebja objavljen v Beli knjigi. Urad je začel delovati januarja 2003 (http://europa.eu.int/epso/brochures/epso_26-11-04_sl.pdf, 3. 2. 2006).

število zaposlitev znašalo 550 uradnikov letno. Da bi omilili stanje, so bile sprejete odločbe glede dotoka delovne sile, ki so predvidele predčasno upokožitev za nekatere uradnike. Za slednje se je odločilo 446 uradnikov, dodatno pa je bilo ustvarjenih še 939 novih delovnih mest zaradi potreb širitve (Stevens in Stevens 2001: 93).

²³ European Personnel Selection Office.

Osnovno poslanstvo EPSA je organiziranje javnih razpisov za izbor visoko kvalificiranega osebja za nedoločen čas za vse institucije in organe Evropske unije. Poleg tega pa lahko institucijam in agencijam EU na njihovo zahtevo pomaga tudi pri organizaciji internih izbirnih postopkov. Ustanovitev EPSA je s poenotenjem meril in načel izbora v vseh institucijah pomembno vplivala na povečanje varčnosti, profesionalizacije in harmonizacije administracije ter zaposlitvenih postopkov (Ibid.).

Urad pri opravljanju svojih dolžnosti tesno sodeluje z institucijami in zanje organizira javne razpise, razvija metode in tehnike izbora in vodi ter preverja rezervne sezname. O vseh svojih aktivnostih poroča institucijam EU v letnem poročilu (Ibid.).

Upravni odbor tega medinstitucionalnega telesa sestavlja po en član iz vsake institucije EU in trije predstavniki osebja, ki imajo status opazovalca. Odločanje upravnega odbora o operativnih zadevah poteka z enostavnim večinskim glasovanjem, o »policy« tematiki pa s kvalificirano večino. Pri tem je število glasov posamezne institucije sorazmerno z njeno velikostjo. Za ilustracijo pogledjmo podatke iz leta 2002, ko je EK razpolagala z osemnajstimi glasovi, EP in Svet EU s sedmimi, Evropsko sodišče s tremi, Računsko sodišče, EESO in Odbor regij z dvema glasovoma in Varuh človekovih pravic z enim glasom. Direktorju EPSA se podeli mandat za obdobje petih let, po preteku katerih ima možnost ponovne izvolitve (Official Journal 26. 07. 2002).

EPSO je organiziran v štiri enote, izmed katerih največji enoti pokrivata področje tekmovanja in postopka izbora, ostali dve pa se ukvarjata s »policy« izborom in skrbita za operativno podporo. K tem enotam je bila kasneje dodatno ustanovljena še manjša skupina pomožnega osebja, ki pomaga pri procesu širitve. Osebjem EPSA je del osebja Evropske komisije in tako zanj veljajo enaka določila ter pogoji delovanja, določeni za osebjem slednje (Press release 30. 1. 2003).

7.4.1 Kratek pregled procesa izbora kandidatov pred ustanovitvijo EPSA

Način zaposlovanja javnih uslužbencev v institucijah EU, kot ga poznamo danes, se je začel razvijati v 60. letih, ko je Generalni sekretariat za osebjem in administracijo izoblikoval prvi zakon o javnih uslužbencih. Ta dokument je sčasoma korenito spremenil postopek izbora kandidatov, ki je bil v veljavi pred tem, če o nekem standardiziranem postopku v tej dobi

sploh lahko govorimo. Pri zgodovinskem pregledu procesa izbora kandidatov lahko ločimo dva obdobja:

- *Obdobje od ustanovitve ESPJ do izoblikovanja prvega zakona o javnih uslužbencih*

Avtorja Stevens (2001: 72–73) pojasnjujeta, da je prvotni sistem zaposlovanja označevala izrazita pristranskost, neformalnost in klientilizem, v katerem so bili prvi uradniki ESPJ imenovani na položaje na neformalni osnovi in na podlagi kratkoročne pogodbe ali kot začasno dodeljeni strokovnjaki. Edino pravilo je bilo, da mora biti imenovanje kandidatov potrjeno s strani člana Visoke oblasti iste narodnosti. Vendar pa se je v praksi od leta 1953 to odločanje preneslo na direktorje oddelkov Visoke oblasti. Oblikovanje jasnega in formalnega zakona o javnih uslužbencih v 60. letih, t.j. dokumenta *Staff Regulations*, je postopoma vplivalo na pravičnejši in bolj standardiziran postopek zaposlovanja (Ibid.).

- *Obdobje pred ustanovitvijo EPSA*

Pred ustanovitvijo Urada za izbor osebja je bilo imenovanje osebja v domeni vsake institucije posebej, čeprav pa so lahko pri posebnih razpisih institucije med seboj sodelovale (Stevens in Stevens 2001: 74). Proces izbora kandidatov je v vsaki instituciji izpeljalo centralno osebje Generalnega direktorata, zaradi česar lahko govorimo o decentralizirani izbiri kandidatov (Stevens in Stevens 2001: 76–79), v nasprotju z današnjo centralizirano. V procesu izbora kandidatov so tako v vsaki instituciji posebej sodelovali Pristojni organ za imenovanja, Odbor uslužbencev, Skupni odbor, Enota za zaposlovanje in Komisija za izbor (Stevens in Stevens 2001: 74–76).

Kot je razvidno, je v preteklosti proces izbora kandidatov zajemal veliko število zaposlenih v posameznih institucijah, ki so se ukvarjali s področjem zaposlovanja. Decentraliziran postopek izbora je oviral preglednost nad zaposlenimi in potrebami po novi delovni sili. Ustanovitev enotnega urada za izbor osebja je vzpostavil centraliziran in preglednejši postopek izbora kandidatov, kjer se je z uporabo standardiziranih postopkov izbire zagotovilo enakopravno obravnavanje vseh kandidatov.

7.5 PRIDOBIVANJE KANDIDATOV ZA ZAPOSILITEV TER IZBIRNI POSTOPEK

Pri zaposlovanju javnih uslužbencev v sodobnih upravnih sistemih obstajata dva temeljna sistema izbire, in sicer sistem zaslug oz. merit sistem in sistem plena oz. spoil sistem. Prvi

temelji na zaposlovanju v skladu s strokovnimi merili, drugi pa v skladu s političnimi merili (Haček 2001: 77–78). V evropskem sistemu javnih uslužbencev je odločilen kriterij strokovnosti, saj ne poznajo tako imenovanih političnih uradnikov (Stevens in Stevens 2001: 90).

V institucijah EU se zaposlujejo javni uslužbenci skozi dva načina izbire. Prvi poteka znotraj institucij EU za že zaposleno osebje, drugi pa skozi javne razpise, kjer se iskalci zaposlitve prijavijo kot zunanji kandidati. Zaposlovanje javnih uslužbencev pa je možno tudi izven teh razpisov.

7.5.1 Različni tipi zaposlitvenih pogodb

Institucije EU zaposlujejo osebje na podlagi različnih tipov pogodb. Tako dokument *Staff Regulations* govori v prvem delu o redno zaposlenih uradnikih v Evropski skupnosti in v drugem delu o pogojih zaposlitve za ostalo osebje, kamor spadajo začasno osebje, pomožno osebje, pogodbeno osebje, lokalno osebje in posebni svetovalci (Staff Regulations, 2004: II–2.čl.). Ločimo torej naslednje tipe zaposlitvenih pogodb:

- Redno zaposleni uradniki

Redno zaposleni uradniki vstopijo na delovno mesto samo preko javnih razpisov. Zaposlijo se v določenih skupinah in pogosto v posebnih disciplinah (odvetniki, ekonomisti itd.), vendar pa na splošno ne za točno določeno mesto. Njihova pogodba se sklene za nedoločen čas.

- Začasno osebje

Vsak začasni uslužbenec je ponavadi zaposlen za točno določeno delovno mesto. Včasih opravijo pisni izpit, nato pa še intervju pri Komisiji za izbor. Kandidati morajo imeti večletne izkušnje iz določenega področja. Odvisno glede na tip pogodbe lahko zaposlitev traja od nekaj mesecev pa do nekaj let, pri tem pa so plačilni pogoji in plačilo enaki kot za osebje zaposleno za nedoločen čas. Prosta delovna mesta so včasih objavljena.

- Začasno osebje (raziskovalno delo)

Ta tip delovnih mest se občasno pojavi v Komisiji, predvsem v Generalnih sekretariatih za Raziskave in informacijsko družbo. Te pogodbe lahko trajajo za obdobje petih let. Veliko teh služb je v raziskovalnih institutih v Italiji (Ispra), Belgiji (Geel), Nizozemski (Petten), Nemčiji (Karlsruhe) in v Španiji (Sevilja). Zaposlitveni postopki za te službe potekajo ločeno.

- Pomožno osebje

Pomožno osebje se zaposli na podlagi kratkega izpita in intervjuja. Pogodbe o delu lahko trajajo od nekaj tednov do največ treh let. Prosta delovna mesta so ponavadi objavljena.

- Pogodbeno osebje

Ta tip osebja se navadno zaposli na podlagi kratkih izpitov in intervjuja. Pogodbe o delu do pet let se lahko podaljšajo za naslednjih pet let, po preteku katerih lahko postanejo pogodbe za nedoločen čas. Ta tip pogodbe se pogosto sklene namesto pogodb za začasno in pomožno osebje in vključuje nižje plačilo ter manj privlačne pogoje dela. Pogosto se sklene za lokalno osebje, zaposleno v institucijah EU v tujini.

- Svetovalci

Svetovalci opravljajo delo na podlagi neposredne pogodbe, o kateri se lahko s posameznimi institucijami tudi pogajajo. Nekateri so zaposleni preko večjih pogodbenih partnerjev, ki opravljajo delo za določeno institucijo EU.

- Osebje agencij

Ta tip osebja se zaposli preko zaposlitvenih agencij, pri čemer so institucije EU zgolj najemnik dela. Zaposleni tako prejemajo pogodbeno plačilo s strani agencije, v večini primerov za opravljanje pisarniških del.

- Začasno dodeljeni nacionalni strokovnjaki

So strokovnjaku, zaposleni v vladnih službah ali v zasebnem sektorju, ki so poslani v institucije EU, najpogosteje v Komisijo za obdobje do štirih let. Plačilo jim izplačuje domači delodajalec, institucije pa jim krijejo osnovne življenjske stroške in stroške potovanja.

- Posebni svetovalci

Posebni svetovalci so strokovnjaki na visokem nivoju, ki ponavadi opravljajo delo za Komisijo (<http://www.eu-careers.com/typesofcontracts.htm>, 26. 6. 2006).

7.5.2 Usposobljenost kandidatov

Iskalci zaposlitve morajo pred samim postopkom izbora za zaposlitev ustrezati profilu potreb za razpisano prosto delovno mesto. Osnovni pogoj pri tem je izpolnjevanje splošnih pogojev za zaposlitev v institucijah EU, ki so:

- državljanstvo ene izmed držav članic EU
- možnost koriščenja vseh državljanskih pravic
- opravljena vojaška obveznost

- ustrezna usposobljenost za razpisano prosto delovno mesto (www.europa.eu.int/comm/recruitment/index_en.htm, 27. 6. 2006).

Z naborom kandidatov, ki izpolnjujejo splošne pogoje, se v nadaljevanju postopka preverja njihova usposobljenost na področju izobrazbe, poklicnih izkušenj in znanja tujih jezikov (Ibid.). V nadaljevanju so pogoji podrobneje opisani.

- Izobrazba

Kandidati morajo, glede na ustrezno funkcionalno skupino, v katero je razvrščeno prosto delovno mesto, izpolnjevati naslednje minimalne pogoje:

a) *funkcionalna skupina AST*

- z diplomo potrjena višja izobrazba ali
- z diplomo potrjena srednješolska izobrazba, ki omogoča nadaljnje višješolsko izobraževanje in vsaj triletne ustrezne poklicne izkušnje ali
- poklicno usposabljanje oz. poklicne izkušnje na primerjalno enakovredni ravni, kot razpisano prosto delovno mesto.

b) *funkcionalna skupina AD – stopnji 5 in 6*

- končana vsaj triletna univerzitetna izobrazba določene smeri
- poklicno usposabljanje oz. poklicne izkušnje na primerjalno enakovredni ravni, kot razpisano prosto delovno mesto.

c) *funkcionalna skupina AD – stopnje od 7 do 16*

- končana vsaj štiriletna univerzitetna izobrazba
- raven izobrazbe, ki ustreza dokončani univerzitetni izobrazbi in vsaj enoletne primerne strokovne izkušnje v primeru, da je univerzitetni študij trajal vsaj tri leta
- poklicno usposabljanje oz. poklicne izkušnje na primerjalno enakovredni ravni, kot razpisano prosto delovno mesto (Staff Regulations, 2004: I–5.čl.).

- Delovne izkušnje

Za zasedbo določenih delovnih mest so zahtevane minimalne poklicne izkušnje. Obvezne delovne izkušnje pa so pogoj za prvo imenovanje na delovno mesto po opravljeni diplomii (www.europa.eu.int/comm/recruitment/index_en.htm, 27. 6. 2006).

- Znanje tujih jezikov

Splošno pravilo je odlično znanje enega izmed uradnih jezikov EU (češčina, danščina, nizozemščina, angleščina, estonščina, finščina, francoščina, nemščina, grščina, madžarščina, italijanščina, latvijščina, litvanščina, malteški jezik, poljščina, portugalsščina, slovaščina, slovenščina, španščina ali švedščina) in zadovoljivo znanje drugega jezika. Zaradi narave delovnih mest pa razpisi marsikdaj pogojujejo poznavanje določenega tujega jezika (Ibid.).

7.5.2 Notranji razpisi

Staff Regulations predvidevajo v 29. členu, da se morajo prosta delovna mesta zapolniti najprej s premestitvijo ali napredovanjem razpoložljivih kadrov znotraj posamezne institucije, v primeru, da to ni mogoče, pa z notranjim razpisom med uslužbenci ostalih institucij (2004: I–29.čl.). Na ta način se zapolni večina delovnih mest na vmesni ravni, pri čemer pa možnost zasedbe delovnega mesta iz zunanjega okolja vendarle obstaja. Še posebej to velja za primere, ko prevzema institucija dodatne obveznosti (Stevens in Stevens 2001: 75).

V zvezi z izvedbo notranjih razpisov obstaja omejitev glede funkcionalnih razredov, za katere se razpis lahko izvede. Tako lahko institucije organizirajo razpis v funkcionalno skupini AST le za razred šest ali višje, ter v funkcionalni skupini AD za razred devet ali višje. Pri začasno zaposlenih uslužbencih pa je potrebno sprva preveriti ali so zaposleni v instituciji najmanj deset let in ali so bili imenovani na delovno mesto pod enakimi pogoji kot stalno zaposleni uradniki. Notranji razpisi se lahko uporabijo tudi za oblikovanje rezervnega seznama za bodoče zaposlovanje. Glede organiziranja notranjih razpisov ima EP posebno mesto, saj se ti organizirajo periodično vsakih pet let (Staff Regulations 2004: I–29. čl.).

7.5.3 Zaposlovanje skozi javne razpise

Javni razpis za prosto delovno mesto se objavi v primeru, ko se prosto delovno mesto ne zapolni z notranjim razpisom. Obenem z objavo v Uradnem listu oz. *Official Journalu* in na spletni strani EPSA, se oglas objavi tudi v časopisju, opremljen z obrazcem za prošnjo, ki ga, razen v posebnih primerih, kandidat izpolni na medmrežju. Ločimo med javnimi razpisi, ki so usmerjeni na zelo širok krog kandidatov in tistimi, ki že v naprej omejujejo obseg kandidatov z naborom potrebnih znanj in delovnih izkušenj. Ob širitvi EU se, denimo, kot zelo pomemben upošteva tudi kriterij nacionalnosti, saj se pojavi potreba po zaposlovanju uradnikov iz novih držav članic (Stevens 2001: 76).

Kandidati, ki se prijavijo na prosto delovno mesto, morajo opraviti zelo zahtevne teste, katerih namen je izbrati najboljše in le visoko motivirane kandidate. Namen testov pa je tudi zagotoviti enakopravno obravnavo vseh kandidatov, zaradi česar so kandidati v stopnjah izbora do osebnega intervjuja obravnavani samo z njihovimi vpisnimi številkami (http://europe.eu.int/comm/reform/2002/summary_chapter4_en.html, 4. 2. 2006).

Proces izbora kandidatov vodi Razpisna komisija EPSA, ki je imenovana za vsak razpis posebej. Njena naloga je, glede na razpisne kriterije, izbrati najboljšega(e) kandidata(e). Po pregledu prispelih dokumentacij se opravi izbor kandidatov, ki izpolnjujejo vse pogoje za razpisano prosto delovno mesto. Vsi postopki Razpisne komisije pri tem so strogo zaupni, kandidatom pa je, denimo, pri tem prepovedano navezovanje neposrednega ali posrednega stika s predstavniki Razpisne komisije in vsakršno pošiljanje priporočilnih ali zahvalnih pisem. V primeru kršitve pravil se kandidata takoj izključi iz nadaljnjega postopka izbora (www.europa.eu.int/comm/recruitment/index_en.htm, 27. 6. 2006). Kadar prispe veliko prošenj je najpomembnejša stopnja predizbora (Stevens in Stevens 2001: 78). Pri nekaterih razpisih je pogoj za sodelovanje v izboru kandidatov opravljen predizborni preizkus. Preizkusi za predizbor so v vseh državah članicah enaki, tudi potekajo ob istem času, razlikujejo se lahko zgolj po uporabi jezika, v katerem potekajo (www.europa.eu.int/comm/recruitment/index_en.htm, 27. 6. 2006).

Kandidati, ki uspešno opravijo predizbor, se nadalje udeležijo pisnega preizkusa. Temeljno pravilo pri tem je, da ga, vezano na vnaprej določen datum in kraj opravljanja preizkusa, opravljajo istočasno in brez izjeme vsi kandidati (Ibid.). Na preizkusih morajo pokazati nadpovprečno poznavanje splošne kulture in dokazati odlično poznavanje stroke, visoko stopnjo fleksibilnosti in samozavesti, obenem pa razpolagati z odličnim znanjem vsaj dveh uradnih jezikov EU (www://europe.eu.int/comm/reform/2002/summary_chapter4_en.html, 4. 2. 2006).

Približno polovica kandidatov je nadalje povabljen na končni, 45 minut trajajoči intervju v Bruselj, kjer morajo dokazati svojo strokovnost, sposobnost jasnega izražanja in razumevanja tujega jezika (Stevens in Stevens 2001: 78–79).

V naslednji stopnji je približno polovica kandidatov, ki se je udeležila intervjuja, potrjenih kot primernih in tako uvrščena na rezervni seznam kandidatov, ki imajo v primeru prostega delovnega mesta možnost zaposlitve (Stevens in Stevens 2001: 79).²⁴ Ta procedura je določena v 30.členu Staff Regulations, kjer je določeno, da mora izbirna komisija sestaviti seznam primernih kandidatov, pristojni Organ za imenovanje pa nato izbere najustreznejšega kandidata (Staff Regulations 2004: I-30.čl.).

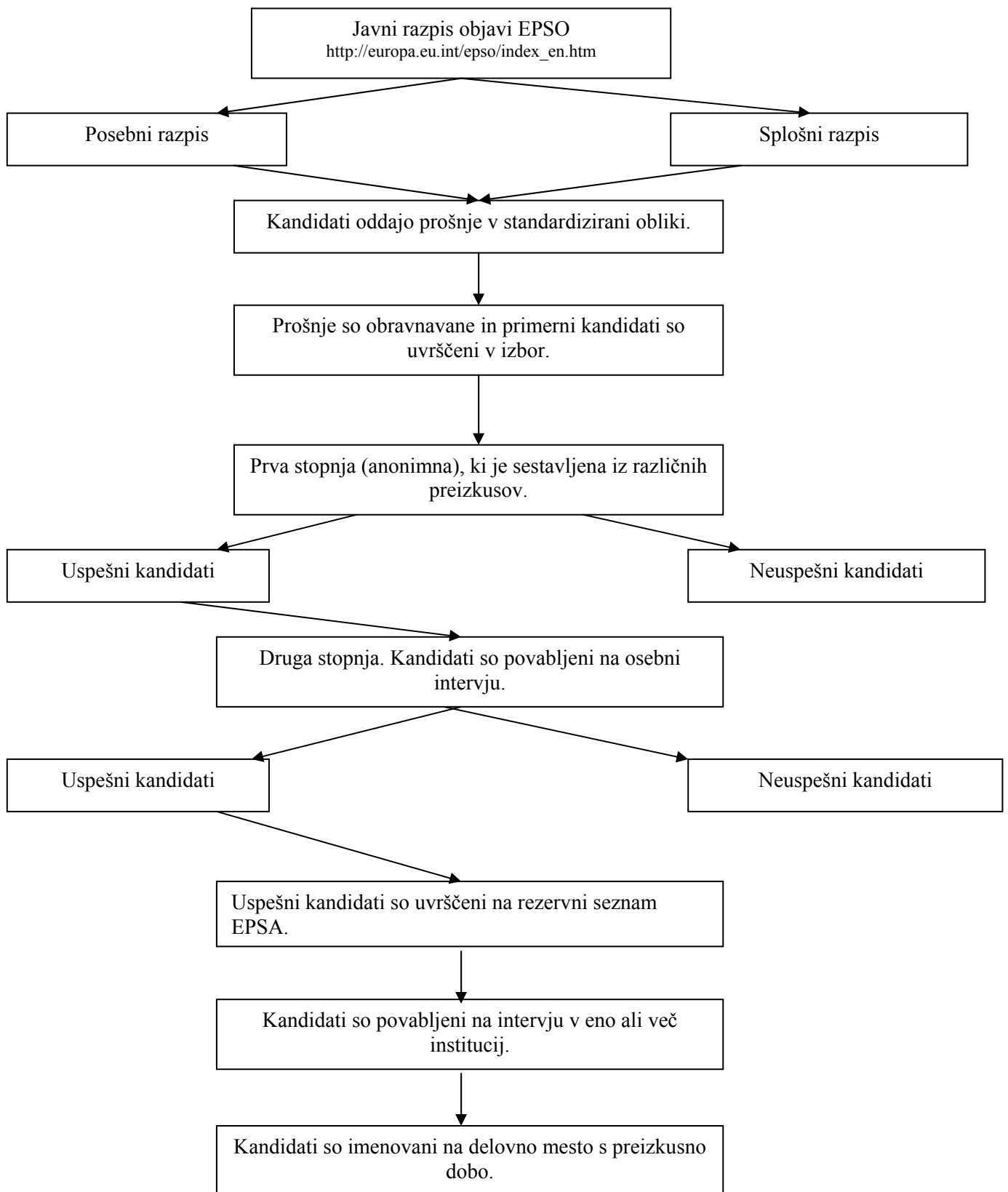
Kandidati, uvrščeni na rezervni seznam so imenovani v razred funkcionalne skupine, za katero je potekal razpis. Zaposlujejo pa se le v razredih AST 1 do AST 4 ali AD 5 do AD 8. Obstajajo tudi odstopanja od tega pravila, ko lahko, kadar je to primerno, institucija dovoli organizacijo razpisa za razrede AD 9, AD 10, AD 11 ali, v izjemnih primerih, za razred AD 12, vendar pa skupno število kandidatov, imenovanih na prosta delovna mesta v teh razredih, ne sme preseči dvajset odstotkov skupnega letnega števila imenovanj v funkcionalno skupino AD (Staff Regulations 2004: I-30.čl.).

Kadar je kandidat iz rezervne liste imenovan na delovno mesto, mora opraviti devet mesečno preizkusno obdobje, po katerem ga, v kolikor je preizkusno obdobje zaključil uspešno, zaposlijo za nedoločen čas (http://europe.eu.int/comm/reform/2002/summary_chapter4_en.html, 4. 2. 2006).

Celoten postopek izbora kandidatov je predstavljen v diagramu 7.4.6.

²⁴ Da so pravila izbora zelo stroga, pove podatek, da je v zadnjem večjem javnem razpisu, ki ga navaja Komisija na svoji spletni strani, od 30.000 kandidatov, ki so opravljali teste, bilo na intervju povabljenih le 825. Približno 470 od teh je bilo umeščenih na rezervno listo. Na tem dotičnem tekmovanju je bilo torej uspešnih kandidatov le 1,56 odstotkov. Če bi bili upoštevani še vsi kandidati, ki so poslali prošnjo, bi se uspešnost znižala na en odstotek (http://europe.eu.int/comm/reform/2002/summary_chapter4_en.html, 4. 2. 2006).

Diagram 7.4.6: Postopek izbora kandidatov



Vir: http://europa.eu.int/comm/reform/2002/summary_chapter4_en.html, 4. 2. 2006).

7.5.4 Zaposlovanje visokih uradnikov

V večini primerov se je do začetka reforme pri zaposlovanju visokih uradnikov uporabljalo t. i. načelo *padalstva*. V procesu evropske integracije se je to izražalo preko zaposlovanja visokih uradnikov določene nacionalnosti na pomembne funkcije in položaje, kot tudi preko njihove prerazporeditve (Page v Stevens in Stevens 2001: 84). Pomenilo je hitro napredovanje na višjo raven in/ali imenovanje osebe na pomemben položaj, ki do tedaj ni neposredno delovala znotraj sistema institucij EU (Stevens in Stevens 2001: 84). Z reformo osebja je poseben poudarek namenjen preglednejšemu sistemu imenovanja visokih uradnikov, ki se ne odziva v tolikšni meri na poseganje, zlasti komisarjev na izbor kandidatov za ključne funkcije. Načelo *padalstva* je s tem v večji meri odpravljeno. Za zaposlitev na prosta delovna mesta visokih uradnikov je potrebno sprva iskati v okviru notranjega razpisa med vodilnim osebjem v dotični instituciji oz. znotraj institucij EU, šele nato iz zunanjega okolja (Nugent v Peterson in Shackleton 2002: 159). Pri zaposlovanju visokih uradnikov je zakonodaja vendarle ohlapnejša in omogoča, da lahko za razpisana delovna mesta generalnih direktorjev (ali njim enakovrednim v razredu AD 16 ali AD 15), direktorjev (ali njim enakovrednim v razredu AD 15 ali AD 14) ter v izjemnih primerih tudi za zaposlovanje na delovnih mestih, za katera se zahtevajo posebne kvalifikacije, Organ za imenovanja sprejme postopek, ki se razlikuje od razpisnega postopka (Staff Regulations 2004: I-29.čl.). Pri tem je določeno, da morajo biti prosta delovna mesta s podrobnim opisom profila zaposlitve objavljena javno, kandidati na listi pa, po opravljenem intervjuju, ovrednoteni. Razpisna komisija se šele nato lahko dokončno odloči o svojem izboru (Stevens in Stevens 2001: 82).

7.5.5 Pripravnništvo

V institucijah EU lahko mladi diplomanti z univerzitetno izobrazbo preko organiziranih pripravništev izkusijo način dela v institucijah EU. Pripravništva nudijo: Evropski parlament, Svet, Evropska komisija, Evropsko sodišče, Računsko sodišče, Evropski ekonomsko-socialni odbor, Odbor regij in Evropski varuh človekovih pravic. Mladi pripravniki opravljajo dela in naloge, ki so podobne nalogam mladih uradnikov kategorije AD. Doba pripravništva traja od treh do petih mesecev, pripravniku pa se plačajo osnovni življenjski stroški. Obstajajo tudi neplačana pripravništva, v primeru da pripravnik prejema štipendijo ali kakšno drugo podporo. Pogoj za opravljanje pripravništva je, kot smo že omenili, univerzitetna izobrazba

ter državljanstvo države članice ali pristopnice EU, čeprav lahko zanj zaprosijo tudi osebe, ki niso državljani EU (http://europa.eu.int/epso/brochures/epso_26-11-04_sl.pdf, 3. 2. 2006).

7.6 KARIERA URADNIKOV

Delovna življenjska pot oziroma kariera v javni upravi pomeni napredovanje javnega uslužbenca od manj zahtevnih delovnih mest proti vrhu hierarhične lestvice. Izobraževanje zaposlenih prispeva k uresničevanju organizacijskih in osebnih ciljev, razvoj kariere pa zagotavlja zaposlenim, da lahko svoje sposobnosti in pridobljena znanja razvijajo v prihodnosti. Karierni sistem v javni upravi predvideva sorazmerno stabilnost organizacijske strukture in pripadajočega osebja. Ima to prednost, da lahko posameznik načrtuje svojo poklicno prihodnost, njegova slaba stran pa je zaprtost (Brejc 2002: 69–71).

Na prvem mestu je potrebno poudariti, da je

/Sistem institucij evropske unije /.../ zasnovan na karierni usmeritvi, ki iz novincev dela karierne birokrate, hkrati pa spodbuja njihovo prizadevnost z dejstvom, da samodejno napredovanje na višji položaj ne obstaja in da je vedno višjih položajev vedno manj, kar pomeni, da bodo napredovali zgolj najboljši /.../ (Pinterič v Ferfila in dr. 2005: 746).

Kariera v institucijah EU obljublja veliko. Z odgovornim delom je povezana varnost in doživljenjska kariera. Zagotovljeni so dobro plačilo, dodatki, ustrezni delovni pogoji in pokojnina. Uslužbencem je v okviru institucij omogočen prehod med različnimi zaposlitvami. Poseben poudarek je namenjen izobraževanju, še posebej na področju jezikov. Uslužbenci, ki dobro opravljajo svoje delo pa imajo tudi dobre možnosti za napredovanje (<http://www.eu-careers.com/workingfortheeu.htm>, 26. 6. 2006).

Reforma osebja zajema tudi posodobitev kariernega sistema znotraj institucij EU. Predvsem je potrebno kategorije, veljavne do maja 2006, nadomestiti z novima, in sicer AD in AST, ter s tem zagotoviti usklajenost kariernih profilov. V sistemu, gledanem kot celota, se morajo pravično in razumno izravnati po eni strani povečanje skupnega števila razredov, po drugi pa zmanjšanje števila stopenj v vsakem razredu. Spremembe se kažejo pri napredovanju, kjer obstaja tendenca po učinkovitejšem postopku napredovanja iz nižje v višjo skupino s pomočjo postopkov ocenjevanja, katerih glavni poudarek predstavljajo poklicne izkušnje in načelo vseživljenjskega učenja. Pri zaposlovanju in napredovanju se spremembe nanašajo tudi na

poudarjanje znanja jezikov in sposobnosti delati v tretjem jeziku Skupnosti, vse z namenom, da se ohrani večjezični značaj institucij (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0723:SL:HTML>, 20. 8. 2006).

V kariernem sistemu institucij EU igra, kot smo omenili, pomembno vlogo v posameznikovi karieri izobraževanje in mobilnost ter, seveda, napredovanje, področja, ki jih bomo spoznali v nadaljevanju.

7.6.1 Izobraževanje

Termin *izobraževanje* se nanaša na proces pridobivanja in razvijanja posameznikovih znanj in sposobnosti. Pri tem je v pridobivanju formalne šolske izobrazbe zajet ožji pomen te besede. Širše pojmovanje tega termina se nanaša na usposabljanje, t.j. proces razvijanja posameznikovih sposobnosti in na dopolnjevanje obstoječega znanja (Brejc 2002: 66).

Obdobje zadnjih dvajsetih let je obdobje pospešenih sprememb na političnem, družbenem, gospodarskem, tehnološkem in kulturnem področju. Tudi zaposleni v administraciji so dovzetni za te spremembe, zato je neizogibno, da prehajajo v svoji karieri skozi različne faze izobraževanja (www.europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter02_en.htm#2_1#2_1, 20. 6. 2006), kajti sodobna javna uprava je »učeca javna uprava«, ki temelji na sposobnih posameznikih, ki se odgovorno zavedajo pomena permanentnega procesa učenja in razvijanja lastnih sposobnosti (Brejc 2002: 65).

Spoznanje o pomembnosti izobraževanja za učinkovito javno upravo se je v institucijah EU razvijalo počasi. Tako se je prvi izobraževalni program začel izvajati šele leta 1970, že dve leti kasneje pa je bilo v 24. členu *Staff Regulations* dodano posebno določilo o izobraževanju (Stevens in Stevens 2001: 104) z navedbo, da Skupnost uradnikom omogoča nadaljnje izobraževanje in učenje, povezano z delom, ki ga uradnik opravlja in z njegovim interesom. Hkrati s tem se izobraževanje upošteva pri napredovanju uradnika (*Staff Regulations* 2004: I–24.čl.). Izobraževanje je dodatno pridobilo na pomenu z *Novo izobraževalno politiko*, sprejeto leta 1989. Od takrat naprej se pozornost, ki jo EU namenja izobraževanju lastnega osebja, kot tudi sredstva, namenjena temu področju povečujeta (Stevens in Stevens 2001: 105).

Evropski sistem izobraževanja predstavlja kombinacijo britanskega, francoskega in nemškega nacionalnega modela. Izvaja se na treh področjih:

- Jezikovno izobraževanje – ključni poudarek zaradi večjezikovnega delovnega okolja, v katerem delujejo institucije.
- Računalniško izobraževanje – uvedba kompleksnih informacijskih sistemov in računalniških baz podatkov, elektronsko poslovanje in izmenjava podatkov zahtevajo računalniško pismenost, kot osnovni predpogoj za učinkovito delovanje institucij.
- Splošno izobraževanje - zajema pripravo osebja na interne preizkuse za izbirne postopke za prosta delovna mesta, napredovanja, kot tudi izobraževanja, potrebna za strokovno opravljanje dela itd. (Stevens in Stevens 2001: 106–108).

Glavni cilj reforme na področju izobraževanja je povezati elemente, temelječe na uspešnosti opravljenega dela, v osnovo kariernega razvoja vsakega posameznika (www.europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter02_en.htm#2_1#2_1, 27. 6. 2006).

7.6.2 Mobilnost osebja

Močan razvoj in aktivnosti v zadnjem desetletju na področju znanosti (biotehnologija, nanotehnologija), ekonomije in mednarodnih odnosov soočajo institucije z dodatnimi zahtevami in od njih zahtevajo, da reagirajo hitro in primerno. Institucije zato potrebujejo odgovorno osebje, ki se zna prilagajati spremenjenim zahtevam. Rezultati raziskav, ki jih na svoji spletni strani omenja Komisija, dokazujejo, da je novo zaposlena oseba, po opravljeni uvajalni dobi, najbolj inovativna in kreativna. Po preteku določenega obdobja, t.j. najkasneje po štirih letih, začno postajati delovna opravila rutina, pri čemer sta motivacija in inovativnost v veliki nevarnosti, da se izgubita. Mobilnost osebja lahko pri tem pomaga administraciji, da ohrani svojo dinamiko in svežino (www.europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter02_en.htm#2_2#2_2, 20. 6. 2006).

Mobilnost pomeni zamenjavo delovnih nalog, ki se lahko izvede v okviru istega ali različnih delovnih mest. Vendar pa napredovanje brez spremembe delovnih nalog ne spada v okvir mobilnosti (Pravilnik o zaposlitveni mobilnosti 2004: 2.čl.).

Pravilnik predvideva, da morajo biti osebe na delovnih mestih, označenih kot »občutljive narave«, v skladu s politiko mobilnosti, po določenem obdobju prerazporejene. Mobilnost, v

povezavi z načrtnim razvojem kariere, omogoča uradnikom izboljšanje njihove prilagodljivosti in s tem učinkovitejše delovanje znotraj institucije. Izvajanje mobilnosti krepi sposobnost uradnikov opravljati naloge na višjih, tudi vodstvenih ravneh. Da bi bili cilji sistema mobilnosti doseženi, mora ta ostati prilagodljiv, to pomeni, da mora v največji meri upoštevati zahteve posameznih služb in biti v skladu z interesi zaposlenih (Pravilnik o zaposlitveni mobilnosti 2004).

Sistem mobilnosti velja tako za delovna mesta stopnje AD kot za delovna mesta stopnje AST, ki so označena kot »občutljive narave«. Obstajajo tudi izjeme, za katere pravilnik ne velja. Tu so mišljena »specifična delovna mesta«, kjer zadolžitve in postopki, ki izhajajo iz narave delovnega mesta zahtevajo daljšo uvajalno dobo, zaradi česar fluktuacija ni pogosta, niti zaželeno. Prav tako pravilnik ne velja za uradnike, ki so starejši od šestdeset let ali pa že trideset let službujejo v institucijah Skupnosti. Seznam delovnih mest "občutljive narave" se v vsaki instituciji sprti posodablja. Pod »specifična« so samodejno uvrščena posamezna delovna mesta v pravnih in zdravstvenih službah, na področju informacijske tehnologije, protiteroristične varnosti in finančnih revizij (Pravilnik o zaposlitveni mobilnosti 2004: 3.čl.).

Mobilnost se izvaja z imenovanjem uradnika na delovno mesto po objavi obvestila o prostem delovnem mestu, s premestitvijo na osnovi objavljenega razpisa za delovno mesto ali po sklepu o premestitvi zaradi organizacijskih in strukturnih sprememb posameznih služb. Končno odločitev pri tem sprejme Organ za imenovanja (Pravilnik o zaposlitveni mobilnosti 2004: 4.čl.).

Po štirih letih dela na določenem delovnem mestu, naveže Služba za svetovanje in poklicno usmerjanje Generalnega direktorata kadrovske službe stik z uradnikom in mu svetuje glede nadaljnje kariere, pri čemer upošteva potrebe institucije, poklicni profil posameznika, kot tudi priporočila nadrejenih. Po sedmih letih službovanja na istem delovnem mestu Organ za imenovanja sprejme sklep o premestitvi uradnika.²⁵ Pri tem so možna tudi odstopanja od navedenega, v kolikor je to v interesu zadevne službe (Ibid.).

7.6.3 Napredovanje

²⁵ Pri uradnikih funkcionalne skupine AD, ki so zaposlitev nastopili na novo, se lahko premestitev zgodi šele po preteku dveh let (Pravilnik o zaposlitveni mobilnosti 2004: 4.čl.).

Napredovanje označuje možnost prehoda na zahtevnejše delovno mesto ali napredovanje na istem delovnem mestu ob višjem plačilu. Pri tem razlikujemo med dvema osnovnima tipoma kariernega sistema: klasični karierni in pozicijski oz. odprti karierni sistem. Za klasični karierni sistem je značilno, da na zahtevnejša delovna mesta prehajajo posamezniki, ki so zaposleni v javnem sektorju. Značilnost pozicijskega kariernega sistema pa je, po drugi strani, da se prosta delovna mesta zapolnjujejo na podlagi javnega razpisa. Javni razpis tako povzroča tekmovanje uslužbencev javnega sektorja s posamezniki, ki do tedaj niso bili zaposleni v javnem sektorju. Izven teoretičnih okvirjev čisti klasični karierni sistem in čisti pozicijski karierni sistem skorajda ne obstajata, saj »vsi sistemi javnih uslužbencev do določene mere upoštevajo možnost napredovanja ali zaposlovanja na podlagi javnega razpisa« (Haček 2001: 133). Slednje velja tudi v institucijah EU, kjer se določena višja delovna mesta lahko zasedejo z osebami iz zunanjega okolja, kar je še posebno prisotno v času širitev. Pojavlja pa se tudi v primeru zaposlovanja začasnega, pomožnega in agencijskega osebja.

V institucijah EU je napredovanje možno na podlagi kombinacije dveh kriterijev: kriterij delovne dobe na določenem mestu²⁶ in kriterij strokovnosti²⁷ v primeru, da obstaja prosto delovno mesto. Prav tako se mora napredovanje skladati s proračunskim načrtom in se z njim strinjati tudi Komisija za napredovanje (Stevens in Stevens 2001: 96–98).

Pomemben dokument, ki vpliva na napredovanje je *Poročila osebja*²⁸. Poročilo se pripravi za vsakega uradnika najmanj enkrat na dve leti in zajema oceno strokovnosti na podlagi vrednotenja uradnikove sposobnosti, učinkovitosti in obnašanja v službi (Staff Regulations 2004: I–43.čl.). V poročilu, ki je po mnenju avtorjev Stevens (2001: 99) bolj subjektivne narave, so opisane zadolžitve uslužbenca v določenem obdobju, ocena znanja jezikov ter novo pridobljeno znanje. Za uradnike iz funkcionalne skupine AST, ki so razvrščeni v razred štiri ali višji, je v poročilu lahko podano tudi mnenje, ali bi bil, na podlagi delovne uspešnosti, sposoben opravljati funkcijo upravljavca. Poročilo se izroči uradniku, ki lahko zahteva pojasnitev ocene, nanj pa ima tudi možnost pritožbe (Staff Regulations 2004: I–43.čl.).

²⁶ Seniority system.

²⁷ Merit system.

²⁸ Staff Reports.

Pogoji napredovanja so podrobneje opisani v tretjem poglavju *Staff Regulations* (2004: I), v členih 44, 45 in 46. Ti določajo, da je napredovanje na višjo stopnjo v razredu samodejno za uradnike, ki opravljajo dve leti delovno mesto na isti stopnji. V primeru, da je uradnik, imenovan za vodjo enote, direktorja ali generalnega direktorja v istem razredu in pod pogojem, da je svoje nove naloge prvih devet mesecev opravljal uspešno, pa se mu za nazaj, od začetka veljavnosti imenovanja, prizna povišanje za eno stopnjo v tem razredu.

O napredovanju odloča Organ za imenovanja ob upoštevanju kadrovskega načrta, ki je priložen delu proračuna za posamezno institucijo. V tem načrtu je navedeno število delovnih mest v vsakem razredu in funkcionalni skupini. Uradnik lahko napreduje v naslednji višji razred njegove funkcionalne skupine samo v primeru, da dopolni najmanj dve leti na delovnem mestu v svojem razredu in po preučitvi strokovnosti uradnikov. Pri preučitvi strokovnosti Organ za imenovanja upošteva predvsem poročila o uradnikih, uporabo jezikov pri izvrševanju nalog, razen jezikov, za katere so predložili dokazila o dobrem znanju in, kadar je to primerno, raven odgovornosti (Ibid.).

Novo je določilo, da morajo uradniki pred prvim napredovanjem po zaposlitvi izkazati sposobnost delati v tretjem uradnem jeziku EU. Pri tem pa morajo institucije uradnikom zagotoviti dostop do usposabljanja v tretjem jeziku in določiti podrobno ureditev za ocenjevanje uradnikove sposobnosti delati v tretjem jeziku (Ibid.).

Uradnik je iz funkcionalne skupine AST, od razreda pet in višji, lahko imenovan na delovno mesto v funkcionalni skupini AD, če izpolnjuje določene pogoje. To je uspešno sodelovanje v obveznem programu usposabljanja, ki se sestoji iz niza obveznih modulov za usposabljanje ter opravljen ustni in pisni izpit. Predlog seznama uradnikov iz funkcionalne skupine AST, izbranih, da sodelujejo v omenjenem programu usposabljanja, pripravi Organ za imenovanja na podlagi periodičnih poročil uradnikov, stopnje izobrazbe, usposobljenosti ter ob upoštevanju potreb službe. Predlog se predloži Skupnemu odboru, ki poda svoje mnenje, lahko pa predlagane uradnike tudi zasliši. Pri tem postopku se mora upoštevati tudi pogoj, da število imenovanj na delovna mesta v funkcionalni skupini AD ne sme preseči dvajset odstotkov skupnega števila imenovanj, ki se opravijo v enem letu (Ibid.).

Ko je uradnik imenovan v višji razred, se razporedi na začetno stopnjo tega razreda. Vendar pa se uradniki iz razredov AD 9 do AD 13, ki opravljajo delo vodje enote in so imenovani v

višji razred, razporedijo na drugo stopnjo novega razreda. To pa velja tudi za vsakega uradnika, ki je ob napredovanju imenovan za direktorja ali generalnega direktorja (Ibid.).

7.7 PRENEHANJE DELOVNEGA RAZMERJA

Okoliščine prenehanja delovnega razmerja javnemu uslužbencu institucij EU so opisane v 47. členu *Staff Regulations* (2004: I). Ta navaja prenehanje delovnega razmerja v naslednjih primerih: odpoved, prisilna odpoved, upokojitev v interesu službe, razrešitev zaradi nesposobnosti, premestitev z delovnega mesta, upokojitev in smrt.

V nadaljevanju so v členih od 48 do 54 ter v členu 14 priloge VIII (*Staff Regulations* 2004: I) podrobneje opisane okoliščine zgoraj naštetih primerov:

- *Odpoved*

Uradnik, ki želi dati odpoved, mora o tem pisno obvestiti nadrejene. Nato mora pristojni Organ za imenovanja v obdobju enega meseca sporočiti odločitev o odpovedi. Organ lahko željo uradnika tudi zavrne, če je le-ta v procesu disciplinskega postopka ali pa bo se to zgodilo v 30 dneh po obvestilu o odpovedi. Datum prenehanja delovnega razmerja določi pristojni Organ za imenovanje, vendar pa ga mora določiti v okviru največ treh mesecev od datuma, ki ga je izbral uradnik funkcionalne skupine AD, oz. v okviru največ enega meseca v primeru uradnika iz funkcionalne skupine AST.

- *Prisilna odpoved*

Uradnik je prisiljen dati odpoved v primerih, ko ne ustreza pogoju državljanstva ene izmed držav članic, izjemoma, ko je to odobreno, pa tega pogoja ni potrebno izpolnjevati. Prav tako se preneha delovno razmerje v primerih, ko uslužbenec drugič zavrne ponujeno službo, po tem ko:

- je poteklo obdobje, v katerem je bil začasno dodeljen na drugo delovno mesto znotraj institucij;
- je preteklo obdobje, določeno za dopust iz osebnih razlogov;
- ne izpolnjuje več pogojev za invalidnost.

Odpoved je uradnik prisiljen dati tudi po izteku obdobja prejemanja podpore v primeru, ko mu je bil dodeljen neaktivni status ali ko s tem statusom zavrne ponujeno delovno mesto.

Odločitev o prisilni odpovedi sprejme Organ za imenovanja po posvetovanju s Skupnim odborom in pogovoru z uradnikom.

- *Upokojitev v interesu službe*

Visoki uradniki, ki so bili sprejeti na delovno mesto brez postopka izbora kandidatov (generalni direktorji funkcionalnih skupin AD 16 ali AD 15 in generalni direktorji funkcionalnih skupin AD 15 ali AD 14), ali v izjemnih primerih zaposleni na delovnih mestih, ki zahtevajo posebne sposobnosti, so lahko upokojeni v interesu službe z odločitvijo Organa za imenovanja. Vendar se takšna upokojitev ne sme uporabljati namesto disciplinskega postopka.

- *Razrešitev zaradi nesposobnosti*

Vsaka institucija mora določiti primerne in pravočasne postopke za odkrivanje, obravnavanje in odpravljanje primerov nesposobnosti na delovnem mestu. V primeru, da so vsi postopki izčrpani, uradnik pa je po zaporednih poročilih še zmeraj prepoznan za nesposobnega opravljanja dela, je zaradi tega lahko odpuščen, degradiran ali razporejen v nižjo funkcionalno skupino.

- *Upokojitev*

Uradnik je upokojen v naslednjih primerih:

- avtomatično, ko dopolni starost 65 let;
- na svojo lastno željo, ko dopolni vsaj 63 let in zadovoljuje pogoje ali v primeru starosti med 55 in 63 let, če zadovoljuje pogoje takojšnjega plačila pokojnine.

- *Častni red*

Ob prenehanju delovnega razmerja lahko pristojni Organ za imenovanje uradniku podeli častni red na njegovi stopnji ali stopnji višje, zaradi česar pa uradnik nima dodatnih denarnih ugodnosti.

8. ZAKLJUČEK

V zadnjem delu naloge poskušamo povezati sistem zaposlovanja javnih uslužbencev v institucijah EU v širši kontekst reform, ki se dogajajo na vseh področjih EU in ki se nenazadnje kažejo tudi v reformi sistema zaposlovanja javnih uslužbencev v institucijah EU.

EU temelji na treh stebrih, od katerih je najbolj izražen prvi, Evropska skupnost, in v katerem je vzpostavljen institucionalni okvir, ki je bil predmet proučevanja diplomske naloge. Institucije, ki so med sabo prepletene v kompleksen sistem odnosov in odgovornosti, upravljajo večino področij skupne politike petindvajsetih držav. Med njimi zavzema Komisija vlogo nekakšne javne uprave EU in zaposluje večino osebja, zaposlenega v institucijah EU. Posebnost evropske administracije je delo v večjezikovni in večnarodnosti skupnosti in osebje, ki so strokovnjaki na različnih področjih. Javni uslužbenci so večinoma zaposleni v generalnih direktoratih posameznih institucij. Pred nastopom redne zaposlitve morajo uradniki opraviti, po nemškem modelu administracije, zahteven postopek izbora kandidatov, ki ga opravlja medinstitucionalni urad za izbor osebja - EPSO. Postopek se sestoji iz predizbora, pisnega testa in osebnega intervjuja. Pri izboru kandidatov sta pomembni načeli načelo zemljepisnega ravnovesja, ki zagotavlja primerno zastopanost vseh držav članic v zaposlovalni strukturi, ter načelo enakopravnosti, s posebnim poudarkom na enakomerni zastopanosti spolov. Uradniki, ki so uspešno opravili postopek izbora kandidatov se uvrstijo na rezervni seznam, iz katerega institucije, izbirajo kandidate v primeru prostega delovnega mesta. Vsak uradnik mora po imenovanju na določeno delovno mesto opraviti devetmesečno preizkusno dobo. V primeru, da jo opravi uspešno, se lahko zaposli za nedoločen čas. V institucijah EU obstajajo tudi drugi tipi zaposlitev, kot so: začasno osebje, pomožno osebje, pogodbeno osebje, lokalno osebje in posebni svetovalci. To osebje ne opravlja izbirnih postopkov na način, kot stalno zaposleni uradniki. Večinoma morajo opraviti le osebni intervju, v nekaterih primerih pa tudi pisni izpit. Javnim uslužbencem je v institucijah EU zagotovljena doživljenjska kariera, ki ima temelje predvsem v francoskem modelu administracije, ki zagotavlja uradnikom poseben status in varnost. V karieri vsakega uslužbenca je bistvenega pomena permanentno izobraževanje na vseh področjih, kar zagotavlja posamezniku večjo strokovnost in učinkovitost. Dodatno k temu prispeva tudi sistem mobilnosti, po katerem morajo uradniki v obdobju sedmih let vsaj enkrat zamenjati delovno mesto. Ocena strokovnosti posameznika, podkrepljena z opravljenim izobraževanjem pa je pomemben faktor pri napredovanju. Sistem napredovanja upošteva poleg kriterija

strokovnosti tudi kriterij delovne dobe na določenem mestu, ki zagotavlja posamezniku napredovanje vsake dve leti. Prenehanje delovnega razmerja uradnikov lahko nastopi v primeru odpovedi, prisilne odpovedi, upokojitve v interesu službe, razrešitve zaradi nesposobnosti, premestitve z delovnega mesta, upokojitve ter smrti.

Pomemben vidik EU je njeno spreminjanje, stalnica, ki se pojavlja že od ustanovitve prvih Skupnosti, ki so se kasneje razvile v EU. Do sprememb prihaja zaradi zagotavljanja dobrega delovanja institucij samih, kar se kaže tudi v zagotavljanju optimalnega delovanja ob procesu njene širitve. V tem pogledu hipotezo, ki pravi »*Proces širitve EU in integracije novih članic ima pomembne implikacije za sistem zaposlovanja javnih uslužbencev v njenih institucijah.*« lahko sprejmemo v celoti, vendar moramo dodati še nekaj. Reforma sistema zaposlovanja javnih uslužbencev v preteklosti ni bila vezana izključno na proces širitve. Prisotna je že od začetka 70. let, ko sta na dan prišli poročili o neučinkovitem delovanju Komisije. Priključitev Grčije, Španije in Portugalske v 80. letih je nato dodatno poudarila nepravilnosti v delovanju Komisije ter potrebo po moderniziranju administrativnega aparata. Institucije želijo na prvem mestu zagotoviti upravo, ki bo delovala po načelih kakovosti in učinkovitosti, proces širitve pa pomembnost teh načel dodatno izpostavlja. Tako reforme osebja ne vključuje Pogodba v Nici, ki sicer vključuje institucionalno reformo, čeprav je reforma osebja v institucijah EU logična posledica zagotavljanja učinkovitih in strokovnih storitev znotraj institucij in državljanom EU tudi ob času širitve. Ob vsakokratni širitvi EU se poveča število osebja, saj mora sistem zagotoviti dobro delovanje administracije in kvalitetne usluge razširjenemu krogu državljanov, s čimer se poveča sama zahtevnost nalog. To nujno vključuje prilagoditve sistema. Predlog zadnje reforme je temeljito posegel v sistem osebja institucij EU in s tem tudi na področje zaposlovanja. Na prvem mestu je potrebno izpostaviti prenovljen zakon o javnih uslužbencih, t.j. *Staff Regulations*, ki je stopil v veljavo v mesecu maju 2004 in uvaja spremembe sistema javnih uslužbencev in s tem tudi sistema zaposlovanja. Od leta 2003 opravlja proces zaposlovanja enotni medinstitucionalni urad za izbor osebja – EPSO. Z ustanovitvijo enotnega Urada se je proces izbora kandidatov centraliziral. Urad zagotavlja uporabo standardiziranih pogojev pri izboru kandidatov ter pogojuje večjo varčnost, profesionalizacijo ter harmonizacijo administracije. Bistvene spremembe so pri tem uvedli tudi v sistemu razvrščanja javnih uslužbencev, kjer sta se namesto prejšnjih štirih razredov A, B, C, D uveljavili funkcijski skupini AST in AD. Pri tem se prva funkcijska skupina nanaša na strokovne sodelavce ter zajema 11 razredov, znotraj katerega obstajajo različne stopnje. Druga funkcijska skupina se nanaša na upravljavce in vključuje 16 razredov, podobno

obstajajo tudi znotraj njih različne stopnje. Ta linearnejši sistem razvrščanja omogoča večjo hierarhično preglednost zaposlenih ter olajša prehod med posameznimi razredi. Kot posledica novega razvrščanja javnih uslužbencev, je pomembnih sprememb deležno tudi področje kariere, predvsem zaradi potrebe po uskladitvi kariernih profilov. S tem je omogočen preglednejši in lažji način napredovanja, ki poudarja poklicne izkušnje in pomen usposabljanja posameznika na delovnem mestu. S ciljem večje učinkovitosti osebja pa je večja pozornost namenjena tudi sistemu mobilnosti. Na jezikovnem področju pa se je uveljavila potreba po obvladovanju tretjega uradnega jezika Skupnosti.

9. VIRI

SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

- Brejc, Miha (2002): Ljudje in organizacija v javni upravi. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Chandler, J. A. (ur.) (2000): Comparative Public Administration. London, New York: Routledge.
- Corbet, Richard; Jacobs, Francis; Shackleton, Michael (1990/2000): The European parliament. London: John Harper Publishing.
- Ferfila, Bogomil (ur.) (2002): Ekonomski vidiki javne uprave. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ferfila, Bogomil (ur.) (2005): Travelling with Europe. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Evropska komisija (2004): Kako deluje Evropska unija. Luksemburg: Urad za publikacije Evropske unije.
- Golob, Jasmina (2004): Zaposlovanje slovenskih javnih uslužbencev v institucijah evropske unije (diplomsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro (2004): Dihotomija uprava – politika: odnosi med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji v slovenski javni upravi – doktorska disertacija. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Ješovnik, Peter (2000/2002): Evropska unija. Koper: Visoka šola za management.

- Judge, David; Earnshaw, David (2003): *The European Parliament*. Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Moussis, Nicolas (1991/1999) *Evropska unija: Pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera picta.
- Nugent, Neill (1989/1999): *The government and politics of the European Union*. Basingstoke, London: Macmillan.
- Nugent, Neill (2001): *The European Commission*. New York: Palgrave.
- Peterson, John; Shackleton, Michael (ur.) (2002): *The institutions of the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Peterson, John; Shackleton, Michael (ur.) (2006): *The institutions of the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Stevens, Anne; Stevens, Handley (2001): *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union*. Hampshire, New York: Palgrave.
- Virant, Gregor (1998): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Wallace, Helen S.; Wallace, Wiliam; Pollack, Mark A. (ur.) (2005): *Policy – making in the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press.

ČLANKI

- Kovač, Polonca (2003): *Evropski upravni prostor – realnost ali mit*. *Uprava* 1 (2), 16–36.
- Novak, Maja; Ferfila, Bogomil (2005): *Odločanje v institucijah razširjene Evropske unije*. *Javna uprava* 41(4), 743–771.

- Official Journal L 197 26/07/2002. Dostopno na <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:L:2002:197:SOM:EN:HTML> (29. junij 2006).
- Press release: Opening of EPSO, the new inter-institutional EU personnel selection office. Dostopno na <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=EPSO/03/1&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (20. junij 2006).
- Virant, Gregor (2004): Prenos nalog javne uprave na nedržavne organizacije – primerjalni in teoretični okviri. Podjetje in delo 30 (6–7), 1411–1418.

INTERNETNI VIRI

- BBC NEWS (2001): EU - Reform and expansion, 17. februar. Dostopno na http://news.bbc.co.uk/vote2001/hi/english/main_issues/sections/facts/newsid_1118000/1118903.stm (30. junij 2006).
- Ius Software: Institucije in organi Evropske Unije. Dostopno na <http://www.ius-software.si/eu/institucije.asp> (5. julij 2006).
- European Economic and Social committee. Dostopno na <http://www.esc.eu.int> (6. julij 2006).
- European Investment Bank. Dostopno na <http://www.eib.europa.eu/about/> (4. julij 2006).
- European Commission: Reforming the Commission. Dostopno na http://europa.eu.int/comm/reform/2002/summary_chapter1_en.html (4. februar 2006), http://europa.eu.int/comm/reform/2002/summary_chapter2_en.html (2. februar 2006), http://europa.eu.int/comm/reform/2002/chapter02_en.htm (20. junij 2006) in http://europa.eu.int/comm/reform/2002/staff_reform_2002en.pdf (2. februar 2006).
- Evropski parlament – Informacijska pisarna. Dostopno na <http://www.europarl.si/> (23. junij 2006).

- EPSO: Poklicne poti v institucijah EU. Dostopno na http://europa.eu.int/epso/brochures/epso_26-11-04_sl.pdf (3. februar 2006).
- EPSO: Guide for applicants. Dostopno na www.europa.eu.int/comm/recruitment/index_en.htm (27. junij 2006).
- European Central Bank. Dostopno na <http://www.ecb.eu/ecb/html/index.en.html> (4. julij 2006).
- Foreign & Commonwealth Office. Dostopno na <http://www.fco.gov.uk/> (7. julij 2006).
- Institucije in organi EU. Dostopno na <http://europa.eu/institutions/inst/> (5. junij 2006).
- Urad vlade za informiranje. Dostopno na <http://evropa.gov.si> (4. julij 2006).
- Working for the EU. Dostopno na <http://www.eu-careers.com/workingfortheeu.htm> (26. junij 2006).
- EUR Lex: Uradni list L 124, 27/04/2004. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0723:SL:HTML> (20. avgust 2006).

DOKUMENTI

- Pogodba o ustavi za Evropo (2005). Luxemburg: Urad za uradne publikacije Evropske skupnosti.
- Pravilnik o politiki zaposlitvene mobilnosti. Dostopno na http://www.europarl.ep.ec/inside/staff/career/mobility/mobilite2004_sl.pdf (9. avgust 2006).

- Staff Regulations of Officials of the European Communities and Conditions of employment of other servants of the European Communities 2004. Dostopno na http://europa.eu.int/comm/dgs/personnel_administration/statut/tocen100.pdf (12. januar 2006).