

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Jasmina Cigrovski

POLOŽAJ URADNIKA V DRŽAVNI UPRAVI

*Primerjava položaja nekaterih posebnih kategorij uradnikov po Zakonu o javnih
uslužbencih*

MAGISTRSKO DELO

Izredni prof. dr. Marijan Brezovšek

IZJAVA O AVTORSTVU

magistrskega dela

**Spodaj podpisana Jasmina Cigrovski, z vpisno številko 19276,
rojena 15. 10. 1978 v Slovenj Gradcu, sem avtorica magistrskega dela z naslovom:**

**Položaj uradnika v državni upravi
Primerjava položaja nekaterih posebnih kategorij uradnikov po Zakonu o javnih
uslužbencih**

KAZALO

1 UVOD.....	5
1.1 OPREDELITEV PROBLEMA.....	5
1.3 HIPOTEZE.....	8
2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV.....	10
2.1 JAVNI SEKTOR.....	10
2.2 JAVNA UPRAVA/DRŽAVNA UPRAVA.....	11
2.2.1 Javna uprava.....	11
2.2.2 Državna uprava.....	12
2.3 UPRAVNI SISTEM.....	13
2.4 JAVNI USLUŽBENEC/URADNIK.....	14
2.4.1 POSEBNE KATEGORIJE URADNIKOV.....	16
2.4.1.1 Policisti.....	16
2.4.1.2 Poklicni pripadniki SV.....	17
2.4.1.3 Diplomati.....	19
3 PREGLED POLOŽAJA URADNIKA V INSTITUCIJAH EVROPSKE UNIJE.....	21
3.1 ADMINISTRATIVNA REFORMA.....	22
3.2 POLOŽAJ EVROPSKEGA BIROKRATA.....	23
3.2.1 Sklenitev delovnega razmerja.....	24
3.2.2 Pravice in obveznosti uradnikov.....	26
3.2.3 Pravica do plače in drugih denarnih nadomestil.....	30
3.2.4 Izobraževanje in usposabljanje.....	31
3.2.5 Ocenjevanje uradnikov in napredovanje.....	32
3.2.6 Ugotavljanje nesposobnosti.....	33
3.2.7 Disciplinska in odškodninska odgovornost.....	34
3.2.8 Prenehanje delovnega razmerja.....	35
4 POLOŽAJ URADNIKA V DRŽAVNI UPRAVI.....	37
4.1 SKLENITEV DELOVNEGA RAZMERJA.....	39
4.1.1 Postopek pred novo zaposlitvijo.....	39
4.1.2 Pogoji, ki jih mora izpolnjevati uradnik za zasedbo delovnega mesta.....	43
4.1.3 Pogodba o zaposlitvi.....	43
4.1.5 Čas trajanje delovnega razmerja.....	45
4.1.6 Sklenitev delovnega razmerja z nekaterimi posebnimi kategorijami uradnikov.....	46
4.1.6.1 Policisti.....	46
4.1.6.2 Poklicni pripadniki SV.....	49
4.1.6.3 Diplomati.....	52
4.2 PRAVICE IN OBVEZNOSTI URADNIKA.....	56
4.2.1 Pravice.....	56
4.2.1.1 Načelo enakopravne dostopnosti.....	57
4.2.1.2 Stalnost zaposlitve.....	57
4.2.1.3 Pravica do plačnega in neplačnega dopusta.....	57
4.2.1.4 Pravica do kolektivnega pogajanja, sindikalnega združevanja in stavke.....	58
4.2.2 Obveznosti.....	59
4.2.2.1 Pravice in obveznosti posebnih kategorij uradnikov.....	61
4.2.2.1.1 Policisti.....	61
4.2.2.1.2 Poklicni pripadniki SV.....	66
4.2.2.1.3 Diplomati.....	73
4.2.3 PRAVICA DO PLAČE IN DRUGIH DENARNIH NADOMESTIL.....	79
4.2.3.1 Določanje plač posebnim kategorijam uradnikov.....	83
4.2.3.1.1 Policisti.....	83
4.2.3.1.2 Poklicni pripadniki SV.....	84
4.2.3.1.3 Diplomati.....	85
4.2.4 IZOBRAŽEVANJE, USPOSABLJANJE IN IZPOPOLNJEVANJE.....	86
4.2.4.1 Izobraževanje in usposabljanje posebnih kategorij uradnikov.....	90
4.2.4.1.1 Policisti.....	90
4.2.4.1.2 Poklicni pripadniki SV.....	91

4.2.4.1.3 Diplomati	95
4.3 OCENJEVANJE URADNIKOV IN NJIHOVO NAPREDOVANJE	96
4.3.3 <i>Ocenjevanje in napredovanje posebnih kategorij uradnikov</i>	99
4.3.3.1 Policisti	99
4.3.3.2 Poklicni pripadniki SV	100
4.3.3.3 Diplomati	102
4.4 UGOTAVLJANJE NESPOSOBNOSTI.....	103
4.4.1 <i>Ugotavljanje nesposobnosti posebnih kategorij uradnikov</i>	104
4.5 DISCIPLINSKA IN ODŠKODNINSKA ODGOVORNOST.....	105
4.5.1 <i>Disciplinska odgovornost</i>	105
4.5.2 <i>Odškodninska odgovornost</i>	106
4.5.3 <i>Disciplinska in odškodninska odgovornost posebnih kategorij uradnikov</i>	107
4.5.3.1 Policisti	107
4.5.3.2 Poklicni pripadniki SV	107
4.5.3.3 Diplomati	111
4.6 PRENEHANJE DELOVNEGA RAZMERJA	112
4.6.1 <i>Prenehanje delovnega razmerja posebnim kategorijam uradnikov</i>	114
5 SKLEP	116
6 STVARNO KAZALO	129
7 VIRI IN LITERATURA.....	130
8 PRILOGE	139
8.1 ORGANIGRAM POLICIJE.....	139
8.2 ORGANIGRAM GENERALŠTABA SLOVENSKE VOJSKE.....	140
8.3 ORGANIGRAM MINISTRSTVA ZA ZUNANJE ZADEVE	141

1 UVOD

1.1 OPREDELITEV PROBLEMA

Javni uslužbenci so zaposleni v javnem sektorju ter opravljajo družbene in gospodarske dejavnosti po netržnih načelih (Setnikar - Cankar 1997: 73). Opravljajo naloge, ki so predpisane z ustavo, zakoni in drugimi akti, torej naloge največjega pomena, in sicer na način, da zadovoljijo celotno oziroma čim širšo množico ljudi. Naloge morajo opravljati uspešno, učinkovito, v skladu z ustavo in zakoni, zaradi česar jim mora država kot delodajalec zagotavljati tako materialne kot tehnične pogoje ter sproti odpravljati morebitna nesoglasja in težave v medsebojnih odnosih pri delu (Lončar 2003: 445).

Javni uslužbenci predstavljajo pomemben delež vseh zaposlenih v Republiki Sloveniji, saj sem ne štejemo le ljudi, zaposlenih neposredno na ministrstvih, na upravnih enotah in občinah, ampak tudi zaposlene v javnih podjetjih, javnih zavodih, agencijah itd. V skladu z reformo javne uprave je državni zbor sprejel tudi zakon, ki opredeljuje sistem javnih uslužbencev. Skupaj z drugo delovnopravno zakonodajo je na delovnopravnem področju javnih uslužbencev prišlo do precejšnjih sprememb, saj se je okrepila moderna zasnova monizma delovnega prava¹, omogočeno je ustrezno izvrševanje javnih nalog.

V tej nalogi bomo predstavili ožji del zaposlenih v javnem sektorju – uradnike, ter položaj, ki ga zasedajo v državni upravi. Tako bomo v nadaljevanju naloge opredelili pojme, s katerimi se bomo srečevali, ter se nato posvetili podrobni analizi položaja uradnika. Ker je za skladno delovanje države še posebej pomembna dejavnost policije, obrambe in nekatere druge dejavnosti, bomo v nadaljevanju v skladu s posebnimi kategorijami uradnikov, kot so opredeljeni v Zakonu o javnih uslužbencih (ZJU), prikazali posebnosti, ki veljajo za nekatere od teh kategorij. Tako bomo s splošno ureditvijo primerjali položaj poklicnih vojakov, policistov in diplomatov.

Pogledi na status in delo ljudi, zaposlenih v javnem sektorju, so različni. Uporabniki storitev države so do njih večinoma kritični, tako zaradi vsebine, kakovosti in obsega opravljenega dela kot zaradi njihovega statusa (varnosti in višine plače, varnosti zaposlitve in pogojev dela) in števila zaposlenih. V nalogi bomo tako razdelali položaj, ki ga uradnik kot javni uslužbenec zaseda v državni upravi, in sicer od postopka zaposlitve, delovnega razmerja, pravic in dolžnosti, ki izhajajo iz tega, plače in možnosti napredovanja, izobraževanja ter prenehanja delovnega razmerja.

Uradnik spada v širšo kategorijo javnih uslužbencev, ki jih zakon o javnih uslužbencih definira kot "posameznike, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju" in kot taki

¹ Odpravljena je bila nevarnost zakonske uveljavitve dveh ločenih sistemov (t. i. dualizem), kar pomeni, da se javni uslužbenci in drugi zaposleni ne obravnavajo različno oziroma se obravnavajo različno le takrat, ko je to posebej upravičeno zaradi zagotavljanja izvajanja upravnih in drugih javnih dejavnosti (Vodovnik 2002: 3).

predstavljajo državni aparat. Uradniki opravljajo javne naloge, zanje pa tudi veljajo nekatere rešitve, ki jih predvideva zakon. V nalogi bo podrobneje predstavljen javni uslužbenec ter natančneje uradnik, izpostavili pa bomo tudi tri tipe uradnikov, za katere velja nekoliko drugačna ureditev. To so policisti, vojaki in diplomati.

Policisti skrbijo za spoštovanje prava v državi, in sicer za njegovo izvajanje. Čeprav ima policija številne naloge (3. člen Zakona o policiji (ZPol)), so pri opravljanju teh osredotočeni predvsem na preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov. Policisti so uniformirani ali neuniformirani delavci policije, ki opravljajo naloge policije in imajo pravico in dolžnost izvrševati policijska pooblastila. Zaradi širokih pooblastil in tudi širokega kroga dolžnosti, ki pa jih v nalogi ne bomo podrobneje razčlenjevali, je status policista urejen zelo strogo in podrobno.

Z "vojaki" smo v tej nalogi poimenovali poklicne pripadnike Slovenske vojske, tako vojake, podčastnike in častnike, kakor jih razvrščata Zakon o obrambi (ZObr) in Zakon o službi v Slovenski vojski (ZSSloV). Gre za osebe, ki opravljajo vojaško službo v stalni sestavi Slovenske vojske, pri tem pa dodajamo, da veljajo določene posebnosti tudi za ostale osebe, zaposlene na obrambnem področju (in ne zgolj za vojake). V nalogi bomo predstavili sprejemne pogoje za vstop v oborožene sile, sprejemni postopek, usposabljanje vojakov, plačila vojakom ter ugodnosti in obveznosti, ki so jih ti deležni. Zakon o obrambi opredeljuje tudi kategorijo vojaških uslužbencev ter vojaške policije, katerih pa v nalogi ne bomo podrobneje razčlenjevali, ampak bomo nanje z vidika določenih vprašanj le opozorili. Zaradi dvojne ureditve položaja vojaka smo se v tej nalogi osredotočili predvsem na določila Zakona o obrambi, ki primarno ureja področje obrambe in s tem tudi položaj vojakov.

Zaradi pomembnosti, ki jo imajo diplomati v mednarodnih odnosih, so prve kodifikacije diplomatskega prava² nastale že zelo zgodaj, in sicer prvi pravilnik že leta 1815 na Dunaju. Danes v večji meri upoštevamo predvsem Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih, o predstavljanju držav idr. Te se morajo pri urejanju diplomatskih odnosov dosledno upoštevati. Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1) v tretjem poglavju ureja vprašanje diplomatov, in sicer so to javni uslužbenci, ki opravljajo naloge na področju zunanjih zadev. V nalogi se bomo osredotočili samo na diplomate, ne pa tudi na diplomatsko osebje, torej na ljudi, ki opravljajo spremljajoča dela, bodisi so to državljani Republike Slovenije ali pa tujci, zaposleni na predstavništvu v tujini.

² Diplomatsko pravo je tisti del mednarodnega prava, ki se nanaša neposredno na položaj, funkcije, pravice in odgovornosti, imunitete in privilegije diplomatskih misij in njegovega osebja, kar je vsebovano predvsem v Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih iz leta 1961 (Travnik 2004: 7).

1.2 METODE RAZISKOVANJA

Celotna naloga bo temeljila na kvantitativni primerjalni družboslovni raziskavi.

Prvi del naloge bo temeljil na predstavitvi raziskovalnega problema ob uporabi teoretičnih spoznanj iz sekundarnih virov (domače in tuje strokovne literature ter virov, dosegljivih na internetu, ter člankov) ter primarnih virov (zakonskih in podzakonskih aktov, evropskih predpisov, poročil).

V drugem delu naloge bomo predstavili ureditev v Evropski uniji, kjer ne poznajo enotne ureditve sistema javnih uslužbencev, postavljene niso izrecne zahteve glede načina urejanja tega vprašanja niti niso vsiljeni posamezni modeli ureditve – vse to je prepuščeno nacionalnim zakonodajam (Haček 2001: 123). Čeprav obstajajo določeni evropski standardi v sistemih javnih uslužbencev, ti ne predstavljajo del pravnega reda Evropske unije, kljub temu pa se od držav članic pričakuje njihovo spoštovanje. V tej nalogi ne bomo ugotavljali, katere od teh standardov je Republika Slovenija uspešno prenesla v svojo zakonodajo in na katerih področjih se usklajevanje šele pričakuje, ampak bomo na kratko predstavili ureditev položaja uradnika, kot ga urejajo splošni predpisi, veljavni za vse evropske institucije – Pravila uslužbencev, ter v zaključku primerjali ureditev s slovensko. Ugotavljali bomo podobnosti in razlike med ureditvama ter prednosti in slabosti obeh sistemov.

Za dobro delovanje Evropske unije je treba zagotoviti tudi dobro delovanje upravnega aparata. Da bi slednji postal dobra organizacija, ki se uspešno spopada s številnimi izzivi in služi velikemu številu uporabnikov, je Evropska komisija z reformo posegla predvsem v uslužbenski sistem. Z obsežno reformo zaposlovanja in postopka kandidiranja, kariernega napredovanja, novega in izboljšanega sistema ocenjevanja po sistemu "merit", življenjskega usposabljanja, nove karierni strukture, z bolj "družini prijaznimi" pogoji dela ter novega sistema zgodnjega upokojevanja so poskušali doseči večjo storilnost, predvsem pa modernizirati organizacijo, ki mora po širitvi v letu 2007 služiti kar pol milijardi ljudi.

V tretjem delu bomo predstavili položaj uradnika na splošno in položaj nekaterih posebnih kategorij uradnikov. Uporabljeni bodo primarni in sekundarni viri, predvsem področni zakoni. Z deskriptivno analizo bomo preučevali dejstva, ki vplivajo na položaj uradnikov, podrobneje pa bomo tudi pojasnili določene pojave, elemente ter procese, ki vplivajo na položaj uradnika. Na tak način lahko ugotavljamo splošen vpliv na neki pojav ter tudi predvidevamo tendence za nadaljnji razvoj. Raziskava bo tudi razlagalna, saj bomo v nalogi poskušali odgovoriti na vprašanja in probleme, ki se bodo pojavili. Raziskava bo omejena le na eno časovno točko – položaj uradnikov danes, medčasovne oziroma zgodovinske primerjave pa v tej nalogi ne bomo uporabili.

V zadnjem delu bomo na podlagi ugotovitev, pridobljenih v predhodnih delih naloge, strnili ugotovitve, potegnili vzporednice med slovensko in evropsko ureditvijo sistema javnih uslužbencev, potrdili oziroma ovrgli hipoteze ter poskusili predlagati morebitne rešitve

določenih vprašanj in problemov, na katere bomo naleteli med raziskovanjem, poskusili predlagati spremembe zakona o javnih uslužbencih oziroma področnih zakonov ter podati način, kako izboljšati položaj uradnika. Raziskava bo torej tudi preskriptivna.

1.3 HIPOTEZE

Položaj javnega uslužbenca oziroma natančneje, uradnika, opredeljuje predvsem že sam način zaposlitve, čas, za katerega se sklene delovno razmerje, status, ki ga ima posameznik, plača, možnosti napredovanja ter način prenehanja delovnega razmerja. Teoretične predpostavke naših hipotez bodo temeljile na zakonu o javnih uslužbencih, zakonu o sistemu plač v javnem sektorju ter na zakonih, ki urejajo izbrane kategorije uradnikov, in sicer zakonu o policiji, zakonu o obrambi ter zakonu o zunanjih zadevah.

Namen te naloge je uvodoma predstaviti sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji, v nadaljevanju pa se osredotočiti na temeljno sestavino tega sistema: uradnika. Po analizi položaja uradnika bomo podrobneje izpostavili razlike med posameznimi kategorijami uradnikov ter njihove značilnosti. Na kratko bomo primerjali položaj uradnika, zaposlenega v Sloveniji, in uradnika, zaposlenega v institucijah Evropske unije.

Na osnovi navedenih razmišljanj bomo oblikovali naslednje delovne hipoteze, ki jih bomo skušali bodisi potrditi ali zavrniti:

– *Položaj uradnikov oziroma javnih uslužbencev na splošno je z zakonom o javnih uslužbencih urejen zelo dobro, podrobno in pregledno.*

Na tem mestu bomo skušali ugotoviti, ali je novi zakon resnično zadostil potrebam po celoviti ureditvi sistema javnih uslužbencev oziroma najti njegove pomanjkljivosti ter v zaključku podati morebitne rešitve.

– *Lahko bi rekli, da veljajo za posebne kategorije uradnikov, kot jih opredeljuje zakon o javnih uslužbencih, nekatere pravice, ki jih postavljajo v boljši položaj v primerjavi z ostalimi uradniki oziroma javnimi uslužbenci.*

Hipotezo bomo lahko potrdili ali ovrgli s pomočjo primerjave nekaterih posebnih kategorij uradnikov, predvsem z vidika pravic, ki jih ti uživajo. Ugotavljali bomo, ali je glede na zahtevnost dela, ki ga uradniki opravljajo, takšna ureditev smiselna.

– *Značilnosti položaja uradnikov v Sloveniji sledijo razvoju položaja uradnikov v EU.*

S kratkim prikazom delovnopravne ureditve uradnika v institucijah EU bomo ugotovili, ali Republika Slovenija sledi razvoju na področju urejanja uslužbenskih razmerij. Pri tem se ne bomo opirali na evropske smernice, ampak bodo naše ugotovitve izhajale zgolj iz primerjave položaja uradnikov.

2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

V magistrskem delu bomo predvsem analizirali ZJU ter druge področne zakone, zaradi česar je pred analizo teh smotrno oblikovati teoretično osnovo, ki predstavlja izhodišče za razumevanje strokovnega področja državne uprave in uradnikov.

V tem delu naloge bomo torej opredelili temeljne pojme, s katerimi se bomo srečevali v nalogi, kot so javni sektor, javna in državna uprava, upravni sistem, ki ga tvorijo ljudje, torej javni uslužbenci, opredelili bomo posebne kategorije uradnikov, kot so določene v ZJU, ter posebej navedli tiste kategorije, ki bodo predmet naloge.

2.1 JAVNI SEKTOR

Pri definiciji javnega sektorja se bomo v tej nalogi oprli na ZJU, ki opredeli javni sektor že v prvem členu:

"Javni sektor sestavljajo:

- državni organi in uprave samoupravnih skupnosti;
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi;
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti."

Posamezni izrazi so podrobneje opredeljeni v nadaljevanju zakona, in sicer (6. člen):

- državni organ je organ državne uprave (ministrstvo, organ v sestavi ministrstva, vladna služba in upravna enota) in drug državni organ (npr. Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Računsko sodišče in drugi).

Iz navedenega lahko ugotovimo, da sestavljajo javni sektor organizacije, ki opravljajo dve bistveno različni dejavnosti, izvirajoči iz dvojne narave vsake javne uprave, ki je hkrati javna oblast in servis družbe: upravljanje družbe oziroma regulatorna dejavnost na eni strani in zadovoljevanje javnih potreb ter servisna dejavnost na drugi strani. Regulatorni del javnega sektorja sestavljajo zlasti organi državne uprave in organi uprave lokalnih skupnosti pa tudi organizacije, ki pretežno ali izključno izvajajo javna pooblastila (Pirnat 2002: 312). Servisni del javnega sektorja je namenjen predvsem neposrednemu zagotavljanju nekaterih dobrin ali storitev uporabnikom. Gre pretežno za dejavnosti, ki jih v našem pravnem sistemu označujemo kot javne službe (ibidem: 315).

2.2 JAVNA UPRAVA/DRŽAVNA UPRAVA

Na tem mestu se bomo izognili definiranju uprave, saj je definicij uprave toliko, kolikor avtorjev se je z njo ukvarjalo. V literaturi se večkrat pojavi pojmovanje uprave v povezavi z upravljanjem. Upravljanje je vsaka človeška dejavnost, ki naj pripelje do zadovoljitve katerekoli človekove potrebe, naj gre za proizvodnjo dobrin ali neposredno zadovoljitev potrebe. Uprava je le del tega procesa odločanja in se razume predvsem kot sredstvo za doseganje ciljev (Haček 2001: 15 in 16).

2.2.1 Javna uprava

Šmidovnik je javno upravo definiral kot "upravljanje v organizacijah, ki opravljajo javne zadeve, ali z drugimi besedami, upravljanje v organizacijah, ki zagotavljajo javne dobrine" (Šmidovnik 1980: 106). Gre torej za upravljanje nalog javnega pomena in zagotavljanje javnih dobrin, ki so za obstoj družbe nujno potrebne, do njih pa ni mogoče priti z delom posameznikov pa tudi ne s pomočjo organizacij, ki delujejo po načelih trga, temveč le s pomočjo državnih organizacij in organizacij, ki se vsaj deloma naslanjajo na državo (Haček 2001: 29).

Pojem javnih dobrin, ki se pojavi v definiciji javne uprave, se za razliko od poslovnih dobrin opredeljuje kot dobrine, ki se pridobivajo izven tržnega gospodarstva, človeštvo pa jih nujno potrebuje za svoje življenje, delo in razvoj. Pri njihovem zagotavljanju ima pomembno vlogo država, ki intervenira s finančno, davčno ali normativno politiko. Država na različne načine regulira kulturo, izobraževanje, zdravstvo, cestno gospodarstvo, javno varnost in druga družbeno pomembna področja (Šmidovnik 1980: 106).

Te javne dobrine naj bi zagotavljale državne organizacije ter druge (na državo vezane) organizacije³, in tako lahko opredelimo organe in organizacije, ki spadajo v javno upravo. To so:

- organi, ki odločajo v družbenih zadevah (sem spadajo predvsem predstavniški organi, ki neposredno po pooblastilu družbene skupnosti odločajo o družbenih koristih);
- organizacije, ki opravljajo javno službo, ter
- strokovno-tehnična uprava, ki daje organom odločanja potrebne informacije o dejanskem stanju, strokovne nasvete, potrebne za odločitve, in sporoča sprejete odločitve prizadetim (Haček 2001: 30 in 31).

Javna uprava je neenotno definiran pojem, ki vključuje državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami, torej vse organizacije

³ Javna uprava v formalnem smislu je sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah.

teritorialnega tipa in funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena (Šmidovnik 1985: 129).

2.2.2 Državna uprava

Državna uprava predstavlja ožji del javne uprave in je torej del nje. Izvirni pojem državne uprave označuje instrumentalizacijo državne oblasti in države kot posebne oblike družbene organizacije. V sistemu delitve oblasti⁴ s pojmom državna uprava označujemo državne upravne organe (Haček 2001: 37).

Državna uprava predstavlja državo kot skupnost ljudi, živečo na določenem območju, in zadovoljuje njihove potrebe, hkrati pa izvršuje državno prisilo – je aparat za izvrševanje monopola fizične prisile (Kovač 2002: 218).

Virant opredeljuje državno upravo z različnih vidikov, in sicer:

- organizacijsko kot skupek organov, ki upravljajo državo v smislu izvajanja te politike, ter
- funkcionalno kot dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni (Virant 1998: 63).

Državno upravo bi lahko delili na dva temeljna strukturna dela, in sicer:

- neposredna državna uprava, področje katere ureja zakon o Vladi Republike Slovenije, zakon o državni upravi in drugi zakoni, ter
- posredna državna uprava, ki jo tvorijo razne agencije, zavodi in podobno, urejajo pa jo zakoni, kot so zakon o javnih skladih, zakon o javnih agencijah in drugi predpisi (Kovač 2002: 214).

Različni teoretiki so opredeljevali naloge državne uprave različno, in sicer (Virant 1998):

- Godec ločuje eksekutivno, kurativno in servisno funkcijo državne uprave;
- Šmidovnik razdeljuje naloge državne uprave na policijske, javne službe, pospeševalne naloge, servisne naloge, predlaganje nove politike in izvajanje politike;
- Cijan in Grafenauer navajata več vrst dejavnosti državne uprave, in sicer regulativno, kontrolno – nadzorno, operativno, študijsko – analitično in represivno;
- Virant deli naloge na eksekutivne in strokovno-tehnične ali strokovno-servisne.

⁴ Sistem delitve oblasti, kot ga uveljavlja Ustava RS, na izvršilno, zakonodajno in sodno oblast.

Naloge⁵ državne uprave po Zakonu o državni upravi (ZDU-1) (II. poglavje) so naslednje:

- sodelovanje pri oblikovanju politik: uprava sodeluje pri oblikovanju politik; za vlado pripravlja predloge zakonov in drugih aktov in gradiv ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik;
- izvršilne naloge: uprava izvršuje zakone in druge predpise. Za izvajanje svojih nalog izdaja predpise ter posamične in interne akte, vstopa v civilnopravna razmerja v imenu in za račun Republike Slovenije ter opravlja materialnopravna dejanja;
- inšpekcijski nadzor: opravlja nadzor nad izvajanjem predpisov;
- spremljanje stanja: uprava spremlja stanje družbe na področjih, za katera je pristojna, in skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države;
- razvojne naloge: uprava usmerja družben razvoj; ter
- zagotavlja javne službe.

Spremenjena vloga državne uprave, ko atributi oblasti niso osnovna vsebina upravne dejavnosti države, je prispevala k temu, da se namesto pojma državna uprava vse pogostejše uporablja pojem javna uprava, ki pomeni v tem kontekstu širše polje od pojma država uprava in obsega tudi oblike nedržavnega, družbenega upravljanja (Haček 2001: 38).

2.3 UPRAVNI SISTEM

Upravni sistem je sistem sodelovanja ljudi (Pusić v Haček 2001: 22), njegovi elementi pa so upravne organizacije. Elementi upravnih sistemov – upravne organizacije – tvorijo skupine ljudi, povezane na način, ki zagotavlja najbolj optimalno doseganje skupnih ciljev.

Upravne sisteme delimo na teritorialne, funkcionalne in asociativne (več o delitvi upravnih sistemov Pusić v Upravnih sistemih). Upravni sistem kot družbeni sistem spada v skupino t. i. družbenokoooperativnih sistemov, s katerimi razumemo razne oblike vedenja in ravnanja ljudi, konstituiranih zaradi vzpostavljanja odnosov v procesih dela za doseg skupnih ciljev. Sestavljeni so iz upravnih organizacij, oblikovani pa so za uresničevanja javnih potreb in interesov, za reševanje skupnih družbenih vprašanj in imajo tako velik vpliv na življenje ljudi. Zato je pomembno, da deluje v imenu ljudi, v skladu z ustavo in zakoni (Haček 2001: 24).

⁵ Državna uprava naj bi bila politično nevtralna, kar pri izvrševanju nekaterih upravnih nalog ni vprašljivo in se zagotavlja že prek zakonitosti njenega dela. Po drugi strani pa državna uprava opravlja tudi vrsto drugih nalog, npr. priprava predlogov zakonov, spremlja stanje na posameznih področjih ter daje strokovno podporo politiki. Vidimo lahko, da ločevanje med politiko in upravo v sodobnem svetu ni preprosto (Rakočević 2003: 4).

2.4 JAVNI USLUŽBENEC/URADNIK

Osnova vsake organizacije, tudi javne uprave, je človek oziroma delovno mesto. Javni uslužbenec⁶ je izraz, s katerim običajno označujemo osebe, ki trajno ali profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti.

"Izgradnja dobre uprave za novo tisočletje je odvisna od vzpostavitve dobrega sistema, vendar sistem nima nobene vrednosti brez pravih ljudi, ki so ustrezno motivirani."

(Kettl v Perry 1996: 3).

– Javni uslužbenci

Zakon o javnih uslužbencih, ki je bil sprejet v okviru reforme javne uprave, ureja sistem javnih uslužbencev. Že v prvem členu definira javnega uslužbenca kot "posameznika, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju" in kot tak predstavlja državni aparat.

Najsplošnejša definicija opredeljuje javnega uslužbenca kot tistega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu, te pa so seveda različne od političnih nalog (Haček 2001: 41).

Bučar (Bučar v Haček 2001: 41) ločuje javnega uslužbenca v funkcionalnem in organskem smislu, in sicer:

- v funkcionalnem pomenu so javni uslužbenci vsi, ki opravljajo kakršnokoli javno funkcijo;
- v organskem pomenu tiste osebe, ki delujejo za neki organ, tako da se njihova dejavnost šteje za dejavnost državnega organa.

Preden preidemo k nalogam, ki jih opravljajo javni uslužbenci, se ustavimo še pri dejstvu, da je delodajalec javnih uslužbencev bodisi država – Republika Slovenija, ali pa lokalna skupnost (3. člen ZJU). V očeh ljudi so tako javni uslužbenci preferirani, tako zaradi vsebine, kakovosti in obsega opravljenega dela kot zaradi statusa (varnosti in višine plače, varnosti zaposlitve ipd.) (Lončar 2001: 446).

Javni uslužbenci opravljajo javne naloge (uradniki) ter spremljajoča dela in enostavna upravna opravila (strokovno-tehnični uslužbenci) (23. člen ZJU). Opravljanje javnih nalog je njihova temeljna obveznost, izvrševanje teh pa mora biti v mejah pravnih norm (načelo zakonitosti). Naloge morajo biti opravljene častno, v skladu s pravili poklicne etike (načelo častnega ravnanja), pri tem pa morajo uslužbenci ravnati strokovno, vestno in pravočasno

⁶ Pojem javni uslužbenec se razlikuje od pojma državni uslužbenec. Gledano zgodovinsko se je izraz državni uslužbenec uporabljal z namenom razlikovanja civilnega in vojaškega osebja in se je nanašal na vse vladne uslužbenke, ki niso bili zaposleni v vojski ali sodstvu (Haček 2005: 51).

(načelo strokovnosti). Tu moramo poudariti, da k javnih uslužbencem ne prištevamo funkcionarjev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti (četrty odstavek 1. člena ZJU).

Javni uslužbenci delujejo v sistemu javnih uslužbencev⁷, ki ga najenostavneje opredelimo kot poseben upravni sistem znotraj okvira javne uprave. Pojem sistem se nanaša predvsem na formalne strukture avtoritativnih pravil, ki upravljajo delovanje javnih uslužbencev znotraj zadanih ciljev (Thompson v Haček 2001: 43).

Značilnosti sistema javnih uslužbencev (povzeto po Haček 2001: 49 in nasl.):

- pridobitev statusa javnega uslužbenca z enostranskim oblastnim aktom o imenovanju;
- sodobni koncept upravne službe temelji na načelih moderne države, kot so načela delitve oblasti, ustavnosti in zakonitosti, spoštovanja človekovih pravic, politični nevtralnosti, strokovnosti idr.;
- profesionalizacija uprave: javni uslužbenci so izobraženi strokovnjaki, ki opravljajo delo za plačilo kot svoj stalni poklic;
- delodajalec je država oziroma lokalna skupnost;
- država zaradi odgovornosti za izvajanje ustrezne makroekonomske politike vpliva na določanje plač.

Sistem javnih uslužbencev potrebuje za zagotavljanje učinkovitih upravnih odločitev in dejavnosti pri doseganju zakonitih in politično opredeljenih ciljev strokovnost oziroma ekspertnost; potrebuje javne uslužbence, ki se spoznajo na svoje področje delovanja, oziroma strokovnjake, brez katerih ni mogoče učinkovito oblikovati politik niti jih izvajati (profesionalni vidik znotraj sistema javnih uslužbencev, Haček 2001: 74).

– Uradniki

V tej nalogi bomo proučevali položaj uradnika v državni upravi. Kot je že bilo ugotovljeno zgoraj, opravljajo uradniki javne naloge. Za uradnike veljajo nekatere rešitve, ki jih ureja ZJU, npr. napredovanje v višji naziv, sistem javnih natečajev itd.

ZJU ne našteva, katera delovna opravila so v smislu predlagane ureditve javne naloge in katera so spremljajoča dela – to je predmet podzakonskega predpisa in posameznih sistemizacij; zaradi sistemske narave zakonskega urejanja bi bilo nesmiselno, da bi v zakonu samem bila našteta ta področja (obrazložitev predloga ZJU 2001: 49). V sistemizaciji so

⁷ Sistem javnih uslužbencev se je prvič pojavil 1883 s t. i. Pandletonovo listino, ki je vzpostavila temelje in omogočila širitev sistema javnih uslužbencev, katerega izhodišče je bilo strokovnost in primerna usposobljenost zaposlenih (merit sistem) (Haček 2001: 43).

navedena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog organa, ter pogoji za njihovo zasedbo. S tem so mišljeni stopnja in smer izobrazbe, delovne izkušnje, tarifni razred, količnik za določitev plače z morebitnimi dodatki, strokovni izpit ter druge posebnosti delovnega mesta (Golobič 2005: 25).

2.4.1 POSEBNE KATEGORIJE URADNIKOV

V tretjem odstavku 22. člena ZJU je določeno, da so posamezna vprašanja za "sodno osebje in osebje državnih tožilstev, državnega pravobranilstva, za diplomate, poklicne pripadnike Slovenske vojske, javne uslužbence na področju obrambe ter zaščite in reševanja, policiste, inšpektorje, delavce v davčni in v carinski službi ter službi za izvrševanje kazenskih sankcij, pooblašcene uradne osebe v obveščevalnih in varnostnih službah in druge uradne osebe s posebnimi pooblastili" lahko s posameznim zakonom drugače urejena. Gre za posebne kategorije uradnikov.

V tej nalogi bomo predstavili položaj uradnika v državni upravi na splošno ter primerjali ureditev položaja v področni zakonodaji nekaterih izbranih kategorij uradnikov. Zaradi raznolikosti ureditve bomo primerjali položaj diplomatov, poklicnih pripadnikov Slovenske vojske ter policistov.

2.4.1.1 Policisti

Potreba po uveljavitvi notranjih zakonov v smislu zagotavljanja, da se spoštujejo zakoni in odpravljajo posledice kršitev teh zakonov, je verjetno prav tako stara kot zakon sam. Sankcije za neupoštevanje zakonov se lahko rešujejo v upravnih postopkih, druge zlasti za dejanja, ki se dotikajo javnega življenja ter reda in miru, pa v postopkih pred sodiščem, še pred tem pa jih obravnavajo organi za odkrivanje in pregon. Zaradi posebnosti dela so ti organi navadno del pravosodnega ali notranjega ministrstva (pri nas je Policija organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve).

V Republiki Sloveniji se oblast deli na tri veje oblasti⁸ – zakonodajno, sodno in izvršno, pri čemer policija skupaj s širokim upravnim organom tvori izvršilni del oblasti, ki skrbi za uresničevanje oziroma izvajanje zakonov.

Naloge policije in s tem policistov so v glavnem povezane z ohranjanjem javnega reda, s sodelovanjem v izrednih stanjih ter preprečevanjem in odkrivanjem kriminala (de Rover 2002: 140). To izhaja že iz same besede policija – grško *politeuein* in *polis*, kar pomeni sodelovanje pri političnih aktivnostih, ter državo, kar kaže, da se naloge dejansko navezujejo na javne (državne) zadeve (Roberg 1999: 6). Izrazi, ki so se kasneje uporabljali za policijo (npr. Polizei v nemškem jeziku, polizia v italijanskem in podobno), vsi izvirajo iz latinskega

⁸ 3. člen Ustave Republike Slovenije (URS).

izraza *politia*, saj je bila policija v začetku – z izjemo vojske in sodstva, sinonim za celotno javno upravo (Kečanović in drugi 2006: 40). Zgodovina sodobne policije se začne v 16. stoletju v Franciji. Policija je bila vojaško organizirana, skrbela je za notranjo varnost države in varovanje cest. Z razvojem pravne in ustavne države so se začele spreminjati in oblikovati posamezne naloge policije, ki danes niso vezane samo na eno državo, temveč potekajo v nadnacionalnem varnostnem prostoru (povzeto po Kečanović in drugi 2006: 45 in 74). Podrobneje so naloge policije določene v 3. členu zakona o policiji. Pri tem je treba poudariti, da se morajo naloge policije izvajati v skladu z zakonom, pooblastila in pristojnosti, podeljena policistom, pa se morajo uporabljati razumno in v skladu z razmerami, saj lahko policisti le tako ohranjajo javno zaupanje in podporo (de Rover 2002: 149). Policijske naloge so tipične oblastne naloge državne uprave, ko se je država omejila na nadzor državljanov nad njihovim ravnanjem v okviru ustave in zakonov. S policijskimi nalogami se zapoveduje ali prepoveduje določeno ravnanje ljudi na področju javne varnosti in javnega reda, upravnih notranjih zadev, urbanizma, gradbeništva itd. (Kečanović in drugi 2006: 161).

Policijski uslužbenci imajo številna pooblastila, ki jih lahko uporabijo pri doseganju zakonitih ciljev pri uveljavljanju zakona. Zakon o policiji podrobneje navaja pravice, dolžnosti in pooblastila policistov, vendar pa policija ni stroka, ki bi jo sestavljala uporaba standardnih rešitev za standardne probleme, saj se vsakodnevno soočajo s številnimi primeri, ki jih je težko opredeliti vnaprej.

Zakon o policiji definira policista kot uniformiranega ali neuniformiranega delavca policije, ki opravlja naloge policije in ima pravico in dolžnost izvrševati policijska pooblastila (66. člen ZPol). V nadaljevanju so določeni posebni pogoji, potrebni za zasedbo in tudi ohranitev delovnega mesta, izobraževanje, napredovanje, ocenjevanje ipd., kar bo v nalogi tudi podrobneje predstavljeno.

Podobno, kot velja za poklicne pripadnike Slovenske vojske (v nadaljevanju), štejemo tudi policiste v okvir profesionalnih poklicev, pri čemer se še posebej poudarjajo korporativnost⁹, odgovornost ter strokovnost (Glenn W. Russel in drugi 2003). Vsekakor lahko trdimo, da za policiste velja določen občutek pripadnosti in korporativnosti svojemu poklicu. Za svoje delo odgovarjajo tako svojim nadrejenim in – še pomembneje – celotni družbi. Policisti so za opravljanje svojega dela strokovno usposobljeni, prav tako pa se od njih pričakuje vzdrževanje telesne pripravljenosti pa tudi določenih drugih sposobnosti.

2.4.1.2 Poklicni pripadniki SV

Osnovna in tradicionalna vloga oboroženih sil je uspešno vodenje in izvajanje oboroženega boja. Vojska skrbi za obrambne zadeve, ki so navadno v pristojnosti ministrstva za obrambo, vojaških organov in vojaških obveščevalno-varnostnih služb. Temeljni namen obrambe je odvrčanje zunanjega napada na državo ter obramba njene neodvisnosti. Danes postaja vedno

⁹ Korporativnost = občutek skupinskosti oziroma skupna zavest o drugačnosti.

pomembnejše vključevanje in aktivno sodelovanje vojske v mednarodnih varnostnih povezavah (npr. v Organizaciji Severnoatlantske pogodbe – Nato in drugih organizacijah), v skladu z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo posamezno državo (povzeto po Kečanović in drugi 2006: 92 in 93). Sodobne evropske države naj bi v prihodnje ob procesih političnega, gospodarskega in varnostnega povezovanja medsebojne probleme le še redko odpravljale z vojaško silo. Vojska tako vse bolj izgublja tradicionalno vlogo, ki ji tudi daje v družbi največjo legitimnost (Grizold 1998). Zaradi spreminjanja vloge vojske v družbi, po drugi strani pa negotove ocene varnostnega položaja v državi in na mednarodnem prizorišču so države (predvsem po koncu hladne vojne) zmanjšale in reorganizirale oborožene sile. Njihova vloga¹⁰ danes je predvsem povečana na mednarodnem področju (organiziranje vojske ob zunanjem ogrožanju države), še vedno pa opravljajo tudi t. i. socialno vlogo (sodelovanje v procesih socializacije itd).

Ena izmed definicij vojaškega poklica (tako Grizold, ibidem) je, da gre za celoto enakih delovnih aktivnosti z določenimi sociološkimi in ekonomskimi značilnostmi, in sicer:

- gre za specializirano dejavnost, oblikovano v celoto in razmejeno od drugih družbenih dejavnosti;
- relativno trajna aktivnost, opravljana na določen način, z določenimi sredstvi in cilji;
- je edini vir prihodka za ekonomsko eksistenco in družbenega položaja ter
- potrebno je posebno znanje in veščine.

Ljubica Jelušič (1997: 108 in nasl.) opredeljuje vojaško profesijo, pri čemer se osredotoča na najbolj profesionalizirani del vojaške poklicne skupine, z naslednjimi značilnostmi: strokovnost¹¹, profesionalna avtonomija, odgovornost za svoje delovanje, monopol¹², korporativnost, koncept neomejene službe in odvrčalne vloge vojske, profesionalna kultura¹³ ter profesionalna avtoriteta.

Z "vojaki" smo v tej nalogi poimenovali poklicne pripadnike Slovenske vojske, tako vojake, podčastnike in častnike, kakor jih razvršča zakon o obrambi ter v skladu z definicijo zakona o službi v Slovenski vojski. Gre za osebe, ki opravljajo vojaško službo v stalni sestavi

¹⁰ Danes nova vloga vojske ter nova tehnika in tehnologija zahtevajo vedno večjo specializacijo znanja, kar se kaže v množičnem prihodu civilnih strokovnjakov na delo v oborožene sile. Hkrati ob specializaciji posameznih opravil se zaradi novih načinov usposabljanja vojakov pojavlja v delu častnika vedno več administrativnih opravil.

¹¹ Profesionalec je strokovnjak s specializiranim znanjem in veščino na nekem področju. Temeljna veščina vojaškega profesionalca je »upravljanje nasilja«.

¹² Vojaška profesija je v večini sodobnih družb javni monopol. Uporabnik vojaške profesije je družba v celoti, torej država in narod.

¹³ Med najizrazitejše vrednote vojaške profesije sodi samozaznavanje vrednosti službe, ki jo predstavlja profesija. Pomemben je tudi simbolični vidik vojaške kulture, tako uniforma kot razni ceremoniali. Poudarjena je lojalnost ustavi, državi in nacionalnim simbolom – vojak mora namreč vedeti, kakšne politične institucije brani.

Slovenske vojske, pri tem pa dodajamo, da veljajo določene posebnosti tudi za ostale osebe, zaposlene na obrambnem področju (in ne zgolj za vojake). V nalogi bomo predstavili sprejemne pogoje za vstop v oborožene sile, sprejemni postopek, usposabljanje vojakov, plačila vojakom ter ugodnosti in obveznosti, ki so jih deležni.

2.4.1.3 Diplomati

Diplomatska funkcija spada med starejše, četudi ne prvotne funkcije države. Že od pradavnine so morale države komunicirati prek odposlancev, ki so prenašali sporočila, vodili pogajanja in iskali poti za reševanje sporov med državami. Sprva so bile diplomatske dejavnosti predmet dela odposlancev, od 15. stoletja dalje pa so se začela pojavljati stalna diplomatska predstavništva (povzeto po Türk 2007: 201). Tudi danes je zaradi številnih sprememb v svetu – tako političnih, ekonomskih in drugih, ki so pripeljale do globalizacije in tako vplivale na vsakodnevno življenje, vprašanje mednarodnih odnosov izjemnega pomena, s tem pa tudi vprašanja in status diplomatskih predstavnikov.

Diplomacija širi in pogloblja prijateljske, politične in gospodarske odnose med državami in hkrati, kjer je to potrebno, poskuša z medsebojnimi pogovori spremeniti hladne odnose med državama (Mikolić 1995: 9). Diplomacija je dejavnost posebnih organov, ki jih ima država za urejanje zunanjih zadev, in hkrati osebja, ki to dejavnost opravlja (Petrič 1996: 888). Čeprav so v vsaki državi kot predstavniki države navadno določeni predsednik republike, predsednik vlade in minister za zunanje zadeve, imajo veliko vlogo pri izvajanju nalog s področja zunanjih zadev prav uradniki – diplomati, ki dejansko vsakodnevno opravljajo posle s področja mednarodnega sodelovanja.

Feltham meni, da potrebuje diplomat iste sposobnosti kot uspešen poslovnež, administrator in javni uslužbenec v enem (1998: 25), poleg tega pa mora tudi dobro poznati države in tuje kulture. Diplomati naj bi prav tako razpolagali s posebnim znanjem ter imeli določene sposobnosti in kvalitete. Posebna znanja, ki jih Feltham omenja (1998: 26), so poznavanje svoje države¹⁴, poznavanje tujih držav, predvsem sosednjih ter tistih, s katerimi njegova država sodeluje, poznati pa mora tudi način in postopke mednarodnega sodelovanja. Kot posebne sposobnosti in kvalitete je Feltham med drugim navedel diplomatovo sposobnost pogajanja, opazovanja ter poročanja o dogodkih, upravljanja z misijo, njegovo politično ozaveščenost, človekoljubnost, umsko odprtost itd.

Zakon o zunanjih zadevah v tretjem poglavju ureja področje zaposlenih na ministrstvu za zunanje zadeve, in sicer opredeljuje diplomate kot tiste zaposlene, ki opravljajo javne naloge na področju zunanjih zadev, z ministrstvom za zunanje zadeve pa so v delovnem razmerju za nedoločen delovni čas (34. člen ZZZ-1). Zakon opredeljuje tudi način opravljanja nalog, pogoje za sklenitev delovnega razmerja, kraj opravljanja dela, napredovanje itd. Kot

¹⁴ Geografsko, zgodovinsko, kulturno, politično, socialno, ekonomsko in demografsko poznavanje svoje države.

posebnost naj na tem mestu opozorimo tudi na diplomatske imunitete in privilegije, ki se urejajo v skladu z veljavnim mednarodnim pravom – predvsem s Konvencijo o diplomatskih odnosih¹⁵, sprejeto leta 1961 na Dunaju.

¹⁵ S t. i. Dunajsko konvencijo so bila kodificirana pravila in običaji diplomatskega prava, pooblastila in imunitete. Danes predstavlja ta konvencija del mednarodnega prava, ratificirana pa je bila v Jugoslaviji (Uradni list SFRJ – MP št. 2/64, akt o notifikaciji nasledstva konvencij, Uradni list RS – MP, št. 9/92) in na podlagi slednje velja tudi v Republiki Sloveniji.

3 PREGLED POLOŽAJA URADNIKA V INSTITUCIJAH EVROPSKE UNIJE

Javni sektor Evropske unije je mogoče razumeti na več načinov, od tega, da gre za javne sektorje (vseh) držav članic¹⁶, pa do tega, da gre za enotni javni sektor Evropske unije kot celote. O javnem sektorju Unije lahko govorimo tudi kot o nekakšnem preoblikovanju Evrope v federativne državne tvorbe, kjer »bruseljska administracija« predstavlja federativno raven, javne uprave držav članic pa raven federativnih republik (tako Pinterič v Plače javne uprave Slovenije in Evropske unije).

Evropska birokracija, velikokrat poimenovana tudi bruseljska birokracija ali administracija, predstavlja krovni del t. i. evropskega upravnega prostora. Javni sektorji posameznih držav članic se razlikujejo od evropskega, vendar pa naj bi evropski pravni prostor predvideval določena ravnanja, ki naj bi jim sledile javne uprave posameznih članic (Pinterič 2005: 734). Evropska unija pri urejanju javnega sektorja ne postavlja izrecnih zahtev glede načina urejanja tega področja in ne vsiljuje posameznih modelov ureditve državam članicam – to je prepuščeno nacionalni zakonodaji. Pri tovrstni ureditvi pa je treba upoštevati določene standarde, ki so skupni evropskemu upravnemu prostoru. Te standarde podrobno predstavlja organizacija, ki je nastala na skupno pobudo Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) in Evropske unije – organizacija SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) (Haček 2001: 123).

Standardi, ki jih sprejema organizacija SIGMA, so standardi evropskega upravnega prostora. Ne predstavljajo dela pravnega reda Evropske unije, temveč so njegov neformalni del – upoštevanje standardov delovanja se razume kot dejstvo samo po sebi, vendar za neupoštevanje niso predvidene oziroma vnaprej določene sankcije. Vsekakor se v Evropski uniji pričakuje upoštevanje standardov kot tudi njihovo udejanjanje v sprejeti zakonodaji, predpisih in vrednotah delovanja javnega sektorja (Haček 2001: 124). Ker v Uniji ne obstaja enoten model glede urejanja položaja javnega uslužbenca, v nadaljevanju predstavljamo rešitve, ki jih je v zvezi s tem predlagala Evropska komisija:

- priporočilo, da naj bo področje sistema javnih uslužbencev posebej urejeno;
- priporočilo kariernega sistema;
- zagotavljanje neodvisne javne uprave;
- poudarjanje dodatnega izobraževanja in usposabljanja;
- priporočilo po izenačitvi plač v javnem in zasebnem sektorju.

¹⁶ Evropske države urejajo sistem javnih uslužbencev na različne načine: mnoge imajo uslužbenska razmerja urejena s posebno zakonodajo o javnih uslužbencih, v nekaterih pa je položaj uslužbencev urejen podobno kot zaposlenih v zasebnem sektorju (tako Haček v Sistem javnih uslužbencev 2001: 120).

Predmet naloge v tem delu ni predstavitev posameznih standardov, ki so jih nove članice »morale« sprejeti v notranji pravni red, temveč pregled ureditve položaja javnega uslužbenca v organih Evropske unije, torej predstavitev položaja evropskega birokrata.

3.1 Administrativna reforma

S članstvom Republike Slovenije v Evropski uniji ter pridružitvijo drugih držav je postala Evropska unija organizacija, ki združuje prek 493 milijonov ljudi. S pridružitvijo novih članic se je povečalo tudi število uradnih jezikov v Uniji, povečal se je obseg dela itd. V času globalizacije, raznolikih političnih teženj v svetu in Evropi ter zaradi številnih tehnoloških sprememb so se pojavile potrebe po reformi evropskega upravnega prostora, razlogi poleg že navedenih pa so številni in raznoliki:

- veliko število nalog, ki se opravljajo v organih skupnosti;
- s širitvijo Unije se je moral birokratski aparat s prek 25.000¹⁷ zaposlenimi prilagoditi novim izzivom ter sprejeti nove cilje;
- zagotavljanje kvalitetnih storitev državljanom pomeni spremembe tako na področju tehnologije, postopkov kot kadrov.¹⁸

Največja vrednost institucij Evropske unije so prav njihovi zaposleni. Kadrovanje ni sledilo dogodkom in spremembam v svetu, zaradi česar je bilo upravljanje s kadri, usposabljanje kadrov, razvoj kariere kot tudi ocenjevanje uslužbencev zastarelo. Upošteva dejstvo, da so bila Pravila uslužbencev (Staff regulations) sprejeta leta 1968 in se nanašajo na vse zaposlene v institucijah Unije, je bil celoten sistem potreben temeljite prenove.¹⁹

Marca 2000 sprejeta Bela knjiga o administrativni reformi (White paper on Administrative reform) je pomenila začetek ene največjih administrativnih reform v t. i. evropskem upravnem prostoru vse od leta 1968 dalje. Reforma se je pričela še pred priključitvijo novih držav Uniji, s ciljem zagotoviti evropske javne službe, ki bodo služile skoraj pol milijardi ljudi, ki bodo uporabniku prijazne, učinkovite, transparentne in neodvisne. Namen reforme je bil nadgraditi upravljanje s kadri, ponovna preučitev (in sprememba) postopkov izbire kandidatov za zaposlitev ter samega postopka zaposlovanja, primernejši način ocenjevanja dela

¹⁷ Vir: Evropska komisija: Javna uprava: Kdo smo. Dostopno na: http://ec.europa.eu/civil_service/about/who/index_sl.htm.

¹⁸ Vir: European Commission: Reforming the Commission. Dostopno na: http://europa.eu.int/comm/reform/2002/index2_en.htm.

¹⁹ »**Pravila uslužbencev**« je poenostavljen izraz za »Kadrovske predpise za uradnike in pogoje za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti«, citiranje členov v tej nalogi pa je v skladu s prečiščenim besedilom akta, ki je dostopen na spletnih straneh http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf ter na www.ius.info. »**Spremembe pravil uslužbencev**« je poenostavljen izraz za Uredbo št. 723/2004 o spremembi Kadrovskih predpisov za uradnike Evropskih skupnosti in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti. Dostopno na: <http://www.ius-software.si/euui/dokumenti/3/2004/32004r0723.htm>.

posameznikov, oblikovanje nove karierne poti, zagotavljanje boljših delovnih pogojev, ki bodo hkrati družini prijaznejši, ter zagotavljanje enakih možnosti vsem.

Beli knjigi so sledili številni predlogi sprememb, kot so reforma karierne poti, reforma rekrutiranja novih uslužbencev, sprememba pogojev dela ter ohranitev profesionalnih in etičnih standardov. Hkrati so bile izražene težnje po spremembi Pravil uslužbencev, predvsem po njihovi poenostavitvi (ibidem). Reforma je bila razdeljena na dva dela:

- sprejem novih pravil za javne uslužbence, ki je potekal od leta 2002 do 2004, ter
- sprememba Pravil uslužbencev, ki je bila končana leta 2004.

Prvi del reforme – sprejem novih pravil za javne uslužbence, v okviru katerih mislimo predvsem na predpise, odločitve in direktive Komisije, se je zaključil po uspešnih pogajanjih socialnih partnerjev kot tudi po diskusijah odbora visokega predstavnika. Na podlagi tako pridobljenih rezultatov je Komisija sprejela (podzakonske) akte, ki urejajo položaj uradnikov, npr. izobraževanje, napredovanje ipd. Od sprejetja sprememb pravil je veljal dveletni tranzicijski rok, ki je bil namenjen predvsem čim boljšemu prehodu iz starega v novi sistem.²⁰

Drugi del reforme je potekal predvsem v smislu številnih pogajanj s predstavniki posameznih skupin javnih uslužbencev, pri tem pa se je večina predstavnikov (59 %) strinjala s predlogi. Na podlagi tako zbranih mnenj je bila pripravljena sprememba Pravil uslužbencev, ki jih je obravnaval interinstitucionalni odbor za reformo pravil. Po preučitvi predlogov z njihove strani je bil pripravljen predlog sprememb Pravil uslužbencev, ki je bil posredovan v usklajevanje pristojnim organom Evropske unije: Svetu EU, Parlamentu, Sodišču Evropskih skupnosti ter Računskemu sodišču in ostalim za to pristojnim institucijam. Po odobritvi predloga s strani Sveta EU so bile spremembe obravnavane in sprejete na Komisiji.²¹ Ker Pravila uslužbencev veljajo za vse evropske biokrate, torej za zaposlene v vseh evropskih institucijah, je bil postopek sprejemanja slednjih dolgotrajen in naporen.

Spremenjena pravila uslužbencev so bila sprejeta leta 2004, v nadaljevanju pa bomo predstavili novo ureditev položaja javnih uslužbencev, kot jo sedaj opredeljujejo že navedena pravila z vsemi spremembami.

3.2 Položaj evropskega birokrata

Pravila uslužbencev, ki so bila v zadnji administrativni reformi temeljito spremenjena, celostno urejajo položaj uradnika v institucijah Evropske unije. Pravila veljajo za vse

²⁰ Vir: European Commission: Permanent officials. Dostopno na: http://europa.eu.int/comm/dgs/personnel_administration/officials_en.htm.

²¹ Vir: European Commission: Reforming the Commission. Dostopno na: http://europa.eu.int/comm/reform/2002/index2_en.htm.

evropske uradnike, seveda pa lahko vsaka posamezna institucija sprejme podrobnejša pravila, s katerimi se pogoji za zaposlitev, pravice in obveznosti uradnikov dodatno opredelijo.

3.2.1 Sklenitev delovnega razmerja

Da bi bili v institucijah Evropske unije zaposleni visoko kvalificirani in sposobni posamezniki, mora imeti vsaka institucija od 1. januarja 2003 dalje posebno pisarno za zaposlovanje (European Recruitment Office), ki skrbi za spoštovanje predpisov, za nadzor celotnega postopka zaposlovanja ter za standardizirane in moderne postopke zaposlovanja.

Kandidat, ki se prijavi na delovno mesto, mora izpolnjevati (poleg posebnih pogojev, ki so lahko navedeni v razpisu) predvsem naslednje (28. člen Pravil uslužbencev):

- da je državljan katerekoli od držav članic EU²²;
- da je izpolnil dolžnosti, ki mu jih narekuje nacionalna zakonodaja z vidika služenja vojaškega roka;
- izpolnjuje posebne pogoje za zaposlitev;
- da je uspešno preстал razpis, bodisi na podlagi svojih kvalifikacij bodisi rezultatov testa (ali obojega);
- je fizično sposoben opravljati delo ter
- je predložil ustrezna dokazila o izpolnjevanju pogojev.

Potrebe po novih kadrih znotraj neke službe oziroma institucije Evropske unije se morajo prvotno popolniti z ustreznim kadrom znotraj sistema evropskih birokratov (premetitev, imenovanje ali napredovanje kadrov, 29. člen Pravil uslužbencev) in le v primeru, da na tak način ni mogoče zagotoviti ustreznega kadra, se objavi javni razpis za prosto delovno mesto. Razpis mora biti objavljen v Uradnem listu Evropske unije ter na spletni strani evropske kadrovske službe (EPSO – European personnel selection office).²³

Razpis za prosto delovno mesto²⁴ (competition) kot tudi postopek izbire primerne kandidata je v aneksu III k spremembam Pravil uslužbencev zelo natančno opredeljen, poteka pa prek naslednjih faz:

²² Skrb pisarne za zaposlovanje je, da se zaposlujejo posamezniki iz geografsko čim širšega območja, pri tem pa državljani določene države članice ne smejo biti v boljšem položaju (27. člen Pravil uslužbencev).

²³ Vir: European Commission: Permanent officials. Dostopno na: http://europa.eu.int/comm/dgs/personnel_administration/officials_en.htm.

²⁴ V razpisu mora biti obvezno navedeno, za kakšno vrsto razpisa gre, opredelitev, kako bo potekala izbira (testi, na podlagi kvalifikacij ali oboje), vrsta dela, ki ga bo novozaposleni opravljal, navedba potrebne izobrazbe in

- na podlagi razpisa morajo zainteresirani kandidati izpolniti ustrezne obrazce ter če je to potrebno, priložiti dokaze o svoji izobrazbi, kvalifikacijah ipd.;
- posebna izbirna komisija bo na podlagi splošnih pogojev, ki jih morajo izpolnjevati kandidati za zasedbo prostega delovnega mesta, sestavila listo kandidatov²⁵, ki bodo povabljeni na preverjanje svojih sposobnosti (test sposobnosti);
- na podlagi rezultatov oseba, pristojna za imenovanje, izbere primerne kandidata oziroma kandidate,
- pred imenovanjem v naziv mora kandidat uspešno prestati zdravniški pregled;
- kandidat se imenuje v najnižji naziv v razredu, v katerega je bil imenovan²⁶;
- obvezna je devetmesečna preizkusna doba, ki se lahko podaljša zaradi odsotnosti z dela, daljše od meseca dni, vendar celotna preizkusna doba ne sme trajati dlje od 15 mesecev²⁷.

V institucijah Evropske unije je uveljavljeno pravilo, da naj bi se pogodbe o zaposlitvi primarno sklepale za nedoločen čas in le ob določenih pogojih za določen delovni čas. Z reformo, ki je deloma posegla tudi na to področje, so poskušali razširiti možnost zaposlovanja za določen delovni čas, kar omogoča predvsem večjo mobilnost delavcev. Za delovna mesta, kjer je delo zelo specifično, se navadno sklepajo pogodbe za določen delovni čas, začasna zaposlitev pa je mogoča tudi v naslednjih primerih (gre za začasno zaposlitev na delovnem mestu, kjer je sicer predvidena stalna zaposlitev):

- za odpravljanje kadrovskih primanjkljajev;
- za opravljanje netipičnih in začasnih del;
- za osebne pomočnike komisarjev;
- zaradi posebnih zahtev v znanstvenem sektorju.

Komisija je za namene začasnih zaposlitev k Pravilom uslužbencev sprejela aneks XIII, v katerem je poleg začasnih (temporary) zaposlitev urejeno tudi zaposlovanje pomožnega, pogodbenega ter lokalnega osebja in posebnih svetovalcev.

kvalifikacij, če je to potrebno, navedba zahtevanega znanja tujih jezikov ter morebitne starostne omejitve ter navedba zadnjega roka za prijavo (1. člen aneksa III k spremembam Pravil uslužbencev).

²⁵ Komisija naj bi predložila najmanj dvakrat toliko imen kandidatov, kolikor je razpisanih delovnih mest. Če gre za popolnjevanje višjih delovnih mest, in sicer AD9, AD10, AD11 in AD12, lista kandidatov ne sme presegati 20 % vseh imenovanj (5. člen aneksa III k spremembam Pravil uslužbencev).

²⁶ 32. člen Pravil uslužbencev.

²⁷ 34. člen Pravil uslužbencev.

3.2.2 Pravice in obveznosti uradnikov

Pravice in obveznosti uradnikov so na splošno urejene v drugem poglavju Pravil uslužbencev, razdrobljene po celotnem besedilu pa lahko najdemo še dodatne obveznosti in pravice.

Prepoved diskriminacije in enak dostop do dela

Pravila uslužbencev uvodoma prepovedujejo posredno ali neposredno diskriminacijo, ki bi temeljila na rasi, političnem, svetovnonazorskem ali verskem prepričanju, spolu ali spolni usmerjenosti (1.d člen). Na podlagi te prepovedi je vsem omogočen enak dostop do službe v t. i. evropskem upravnem prostoru.

Zanimiva je določba drugega in tretjega odstavka istega člena, ki zato, da se v praksi zagotovi popolna enakost med moškimi in ženskami v poklicnem življenju, dovoljuje, da se ohranjajo ali sprejemajo ukrepi, ki omogočajo posebne ugodnosti, da se tako manj zastopanemu spolu olajša opravljanje poklicne dejavnosti ali da se preprečijo ali nadomestijo pomanjkljivosti na poklicnih poteh. Institucije so v skladu s Pravili uslužbencev zavezane, da takšne ukrepe tudi sprejmejo in jih izvajajo. Gre za izjemo od načela enakosti ter pravzaprav pomeni pozitivno diskriminacijo glede na spol, hkrati pa ne favorizira ostalih skupin, ki so lahko podvržene diskriminaciji.

Pravica do socialnega in zdravstvenega varstva

Med pravice uslužbencev lahko prištejemo tudi pravico do socialnega in zdravstvenega varstva, ki vsem uradnikom pripada enako. Kar zadeva socialno varnost, so uradniki vključeni v sistem pokojninskega zavarovanja, za katerega plačuje prispevke institucija, v kateri je uradnik zaposlen. Uslužbenec, tako kot njegovi družinski člani, je v času zaposlitve v institucijah Evropske unije tudi zdravstveno zavarovan, v posebnih primerih pa se lahko zavarovanje podaljša za največ šest mesecev po prenehanju delovnega razmerja (72. člen Pravil uslužbencev).

Pravica do plačanega in neplačanega dopusta

Pravica do plačanega in neplačanega dopusta je urejena v aneksu V Pravil uslužbencev, in sicer imajo vsi uradniki pravico do minimalno 24 (delovnih) dni dopusta na leto (in maksimalno 30 delovnih dni). K temu dopustu se dodatno prišteva porodniški dopust, bolniška in odsotnost za praznike. Poleg rednega dopusta lahko uradnik koristi tudi izredni

(plačani) dopust zaradi poroke, selitve, resne bolezni ali smrti partnerja, resne bolezni ali smrti bližnjega sorodnika ali otroka ter zaradi poroke ali rojstva otroka.

Pravica do kolektivnega pogajanja z delodajalcem in do sindikalnega združevanja

Pravica do kolektivnega pogajanja z delodajalcem je prišla do izraza že v samem postopku priprave sprememb Pravil uslužbencev, ko so v pogajanjih aktivno sodelovali predstavniki delavcev in zastopali njihove interese. Uradniki imajo pravico do združevanja, predvsem v razna združenja ter sindikate evropskih uradnikov (24.b člen Pravil uslužbencev). Takšna združenja se morajo ustanavljati v interesu delavcev, zaradi česar je tudi pomembna določba pravil, da se mora Komisija glede kakršnekoli spremembe Pravil uslužbencev posvetovati s temi združenji (10.b člen).

Čeprav v Pravilih uslužbencev nikjer ni izrecno opredeljena pravica evropskih birokratov do stavke, to pravico seveda imajo. Ta jim je zagotovljena na podlagi mednarodnega prava – konvencij mednarodne organizacije dela (več o tem v točki 4.2.1.4 spodaj).

Pravica do izobraževanja v interesu delodajalca

Zaradi velikega razvoja na področju političnega, družbenega, ekonomskega, tehnološkega in kulturnega življenja, ki mu institucije Evropske unije niso sledile, je bila administrativna reforma namenjena tudi razvoju izobraževanja in usposabljanja delavcev. Tako naj bi se v institucijah Evropske unije povečal proračun, namenjen izobraževanju²⁸, podaljšalo število dni, ki jih uradniki letno namenijo izobraževanju²⁹, večji poudarek pa je prav tako namenjen načrtovanju izobraževanja.

Reforma pravice uradnikov do izobraževanja ni zahtevala sprememb Pravil uslužbencev, saj to področje urejajo v letu 2001 sprejete smernice Komisije o izobraževanju, v letu 2002 pa še nadaljnja implementacijska pravila.

Obveznost delovati v interesu skupnosti

Uradnik mora njemu poverjene naloge opravljati izključno v interesu skupnosti, pri tem pa ne sme upoštevati navodil svoje vlade ali osebe, organizacije oziroma oblasti zunaj institucije, v kateri je zaposlen (načelo neodvisnosti). Od naštetih oseb oziroma organizacij uradnik prav tako ne sme sprejeti daril, če mu institucija, v kateri je zaposlen, tega ne dovoli. Uradnik mora

²⁸ Proračun Evropske komisije, namenjen izobraževanju, se bo povečal s 5,6 milijona evrov (za leto 2000) na 20 milijonov evrov (leto 2005). Vir: European Commission: Permanent officials. Dostopno na: http://europa.eu.int/comm/reform/2002/index2_en.htm.

²⁹ Povprečno število dni, namenjenih izobraževanju, naj bi se z 2,5 dneva (v letu 2000) zvišalo na 10 dni letno (v letu 2005).

izvajati svoje naloge objektivno, neodvisno, ves čas pa mora biti lojalen Skupnostim (11. člen Pravil uslužbencev).

Če uradnik pri opravljanju svojih nalog izve za dejstva, na podlagi katerih je mogoča domneva o obstoju možne nezakonite dejavnosti, ki škodi interesom Skupnosti, mora o tem nemudoma obvestiti svojega neposredno nadrejenega, svoj Generalni direktorat, generalnega sekretarja ali neposredno Evropski urad za boj proti prevaram (22.a člen Pravil uslužbencev).

Obveznost neodvisnega opravljanja nalog

Uradnik ne sme opravljati nalog, ki so kakorkoli povezane (posredno ali neposredno) z zadevami, ki lahko vplivajo na njegovo nepristranskost, kot so npr. družinske zadeve. V primeru, da uradnik dobi v reševanje takšno zadevo, mora to nemudoma sporočiti svojemu nadrejenemu, ki ga bo praviloma razrešil odgovornosti v tej zadevi (11.a člen Pravil uslužbencev).

Načelo častnega ravnanja

Uradnik se mora vzdržati vsakršnega dejanja, ki lahko negativno vpliva na njegov položaj, ki ga zaseda v službi.

Uradniki se morajo vzdrževati kakršnegakoli spolnega³⁰ ali psihološkega³¹ nadlegovanja (12.a člen Pravil uslužbencev).

Prepoved opravljanja določenih del izven Skupnosti

Uradnik praviloma ne sme opravljati plačanih ali neplačanih del zunaj Skupnosti, razen če ima za takšno delo privoljenje svojega nadrejenega. Med dela, za katere velja prepoved opravljanja, se vsekakor štejejo dela, ki lahko kakorkoli vplivajo na njegovo nepristranskost pri opravljanju dela znotraj Skupnosti, kot tudi dela, ki niso skladna z interesi Skupnosti (12.b člen Pravil uslužbencev).

³⁰ Spolno nadlegovanje pomeni kakršnokoli dejanje, ki je seksualno usmerjeno, oseba, kateri je namenjeno, pa si tega ne želi oziroma je takšno dejanje zanj žaljivo in tako povzroča sovražno, ofenzivno in neprijetno delovno okolje (12.a člen Pravil uslužbencev).

³¹ Psihološko nadlegovanje pomeni takšno obnašanje v nekem daljšem časovnem obdobju, ki imajo namen spodkopati osebnost ali čast neke osebe oziroma njeno psihološko ali fizično integriteto. Takšna dejanja so bodisi nedostojno fizično obnašanje osebe, pisno ali govorno izražene besede oziroma druga dejanja (12.a člen Pravil uslužbencev).

Tudi po prenehanju delovnega razmerja v instituciji Skupnosti oseba še dve leti ne sme opravljati (pridobitnih ali nepridobitnih) dejavnosti, ki so povezane z delom, ki ga je oseba opravljala³² v Skupnosti in ki je v interesu Skupnosti (16. člen Pravil uslužbencev).

Načelo zaupnosti

Uradnik se mora vzdržati razkrivanja podatkov, na katere naleti pri opravljanju svojega dela, razen če je takšna informacija že javna oziroma bo postala javna. Načelo zaupnosti veže uradnika tudi potem, ko preneha delati v instituciji Skupnosti (17. člen Pravil uslužbencev).

Dolžnost upoštevati navodila nadrejenega

Vsak uradnik mora, ne glede na svoj naziv, upoštevati navodila svojega nadrejenega. Nadrejeni je odgovoren za opravljeno delo svojih podrejenih uslužbencev (21. člen Pravil uslužbencev).

Uradnik mora, če dobi navodila, za katera meni, da so nepravilna ali bi lahko povzročila resne težave, o tem obvestiti neposredno nadrejenega. Komunikacija med njima naj bi praviloma potekala pisno. Če uradnik še vedno ni prepričan v pravilnost navodil, mora nadrejenega pisno prositi za razlago. Pisna navodila, ki jih na ta način dobi, mora uradnik tudi izvajati, razen če gre za nezakonito dejanje ali pomeni kršitev ustreznih varnostnih standardov (21.a člen Pravil uslužbencev).

V okviru poglavja o pravicah in obveznostih uradnika naj izpostavimo tudi pravico Skupnosti, da se dela uradnika (pisno ali drugo delo), ki ga je ta opravil v času svojega delovanja v instituciji, razumejo kot last Skupnosti (materialne avtorske pravice preidejo na delodajalca, torej na Skupnost). Enako velja za izume ali inovacije, ki jih doseže uradnik pri opravljanju svojega dela. Institucija, pri kateri je uradnik zaposlen, lahko uradnika³³ nagradi s posebnim bonusom (18. člen Pravil uslužbencev).

³² Gre za prepoved opravljanja konkurenčnega dela. Uradnik mora takšno delo v Skupnosti opravljati vsaj tri leta.

³³ Denarna nagrada, katere vrednost določi institucija, kjer je uradnik zaposlen, gre avtorju pisnega ali drugega izdelka oziroma izumitelju.

3.2.3 Pravica do plače in drugih denarnih nadomestil

Plača v državni upravi danes težko konkurira višini plače v gospodarstvu, na kar precej vpliva globalizacija trga. Visoko izobraženi in perspektivni kadri bežijo v gospodarstvo, kjer so za svoje delo zelo dobro plačani. Z reformo sistema javnih uslužbencev so tako tudi v institucijah Evropske unije skušali z novim plačnim sistemom, ki bi temeljil bolj na sistemu merit kot starešinstva, upoštevaje spremembe plač v državah članicah ter s preprostejšim sistemom dodatkov, narediti upravo Unije zanimivejšo za svoje zaposlene. Uradniki, zaposleni v institucijah Evropske unije, imajo razmeroma visoke plače in ustrezno temu visok življenjski standard. V veliki meri se višina plače korigira z dodatki, ki so podrobneje omenjeni spodaj.³⁴

Z reformo so nekoliko povišali plačo v Skupnostih ter njeno poviševanje tesneje povezali z napredovanjem uradnika (podrobneje glede napredovanja glej poglavje o ocenjevanju in napredovanju uradnikov spodaj). Ker se mora vsak novi uslužbenec zaposliti v najnižjem nazivu za delovno mesto, na katerega je bil imenovan, so lahko plače začetnikov celo nižje, kot so bile doslej, vendar se višina plače letno usklajuje³⁵, dodatno pa je korigirana s spremembo sistema dodatkov.

Plača uradnika v institucijah Evropske unije je sestavljena iz plače, dodatkov za družino ter drugih dodatkov (62. člen sprememb Pravil uslužbencev). Plača se izplačuje glede na naziv in razred, v katerega je razporejen uslužbenec, za katerega je vnaprej predviden znesek, izplačljiv v evrih. Kot dodatki se, če uradnik za to izpolnjuje pogoje, izplačujejo iz naslova vzdrževanja družinskega člana (bodisi zakonca ali zunajzakonskega partnerja in/ali otroka), dodatek za izobraževanje, dodatka zaradi dela v tuji državi, nadomestilo stroškov zaradi selitve in opremljanja stanovanja idr.

Plača ter dodatki so podrobno urejeni v aneksih VII, X in XI. Slednji ureja letno usklajevanje plač, ki temelji na metodi »kupne moči« oziroma je odvisno od letne inflacijske stopnje. Omenimo naj, da je izhodiščna plača evrobirokratov urejena v 66. členu Pravil uslužbencev, kjer je določena minimalna mesečna plača za vsak razred in stopnjo posebej. Plače se začno pri približno 2.300 evrov mesečno za novozaposlenega uradnika in segajo vse do 16.000 evrov mesečno za uradnika v najvišjem nazivu. V letu 2005 so bile z uredbo Sveta evropskih skupnosti³⁶ popravljene minimalne plače (razlike v plačah so zelo majhne), v prihodnosti pa je moč pričakovati še več podobnih sprememb.

³⁴ Vir: Management & Personnel Office: Salaries & Allowances. Dostopno na: http://www.mpo.gov.mt/eu_salaries.html.

³⁵ Letno usklajevanje plače temelji na metodi, ki se v Uniji uporablja že od leta 1981, pomeni pa usklajevanje plače glede na letno inflacijo oziroma glede na kupno moč prebivalstva.

³⁶ Uredba Sveta št. 31/2005 o prilagoditvi prejemkov in pokojnin uradnikov in drugih uslužbencev Evropskih skupnosti ter ponderjev, ki se zanje uporabljajo, z učinkom od 1. julija 2004.

Dodatek za gospodinjstvo (household allowance), ki je bil prej vezan na plačo (dodatek se je izplačal v višini 5 % plače), je sedaj fiksni, k temu pa se prišteva še manjši del, vezan na plačo. Takšna rešitev je ugodna predvsem za uradnike z nižjo plačo, ki so po starem sistemu dobili neprimerno nižji dodatek za gospodinjstvo kot uradniki z visoko plačo.³⁷

Ohranili so se dodatki za otroka ter za izobraževanje otrok kot tudi dodatek za selitev iz domovine (expatriation allowance)³⁸. Tudi po spremembah Pravil uslužbencev so se ohranile določbe o pravilu povračila stroškov za pot v domovino in nazaj, dodatek za selitev ter opremljanje stanovanja, medtem ko dodatka za najemnino in prevoza na delo in z dela kot tudi posebnega dodatka za tajnice ni več.

3.2.4 Izobraževanje in usposabljanje

Tudi uradniki morajo slediti spremembam na političnem, družbenem, gospodarskem, tehnološkem in kulturnem področju. Sistem izobraževanja za učinkovito javno upravo se je v Evropski uniji razvijal počasi. Prvi izobraževalni programi so se začeli razvijati v letu 1970, dve leti kasneje pa je bila v Pravila uslužbencev dodana določba o izobraževanju, ki vsem uradnikom omogoča nadaljnjo izobraževanje in učenje. To mora biti povezano z delom, ki ga uradnik opravlja, ter v skladu z njegovim interesom (glej Stevens in Stevens 2001: 104). Od leta 1989, ko je bila oblikovana nova izobraževalna politika, je vedno več pozornosti usmerjene prav izobraževanju lastnega osebja, povečujejo pa se tudi sredstva, namenjena temu področju (ibidem: 105).

Izobraževanje v institucijah Evropske unije se izvaja na treh področjih:

- jezikovno izobraževanje;
- računalniško izobraževanje ter
- splošno izobraževanje, ki zajema pripravo osebja na interne preizkuse za izbirne postopke za prosta delovna mesta, ter izobraževanje, potrebno za strokovno opravljanje del (ibidem: 106–108).

Prvi okvirni dokument za strateško načrtovanje izobraževanja zaposlenih je sprejela Evropska komisija leta 2003, namen sprejetja takšnega dokumenta pa je bil na novo določiti prioritete v zvezi z izobraževanjem. Katalog izobraževanj se je tako bistveno razširil, na seznam pa je bilo dodano izobraževanje s področja upravljanja in finančne administracije, nekatere vrste izobraževanja in določeni tečaji pa so bili določeni kot obvezni za vse javne uslužbenke.

³⁷ Vir: European Commission: Reforming the Commission. Dostopno na: http://europa.eu.int/comm/reform/2002/index2_en.htm.

³⁸ Dodatek za selitev iz domovine se uradniku izplača v višini 16 % njegove osnovne plače (69. člen sprememb Pravil uslužbencev).

Namen sprememb ni bil samo povečati ponudbe različnih vrst izobraževanj in usposabljanj, temveč predvsem povečati število udeležencev na teh seminarjih.³⁹

3.2.5 Ocenjevanje uradnikov in napredovanje

Ocenjevanje uradnikov v Evropski uniji je bilo v preteklosti velikokrat predmet kritik, predvsem zato, ker sistem ni sledil spremembam (socialnim, političnim, kulturnim in drugim) v družbi. Kritike so letele predvsem na ocenjevanje uradnikov, ki so bili vsako leto znova ocenjeni kot »uspešni«, in sistem ni motiviral ljudi k napredovanju na delovnem mestu.

Z namenom ustvariti bolj dinamično okolje z učinkovitejšimi uslužbenci so v institucijah Evropske unije s sprejetjem sprememb Pravil uslužbencev⁴⁰ ter novih implementacijskih pravil vpeljali nov sistem napredovanja, ki ni več avtomatičen, temveč temelji na sposobnostih uradnika (t. i. merit sistem).⁴¹

Ocenjevanje uradnikov, ki poteka vsaj vsaki dve leti, je namenjeno preverjanju sposobnosti, učinkovitosti in delovanja uslužbencev (43. člen Pravil uslužbencev). Dejansko naj bi ocenjevanje potekalo vsako leto, in sicer z zbiranjem točk. Pri tem je pomembno, da uradniki pri prehajanju iz enega v drugi organ točke (torej svoje ocene) prenašajo. Ocenjevanje je pomembno za napredovanje uradnika: v institucijah Evropske unije je napredovanje mogoče na podlagi kombinacije dveh kriterijev: kriterij delovne dobe na določenem mestu ter kriterij strokovnosti. Napredovati je mogoče samo, če obstaja prosto delovno mesto (glej Stevens in Stevens 2001: 96–98).

Za napredovanje je pomembno t. i. poročilo osebja, ki se pripravi za vsakega uradnika najmanj vsaki dve leti. V njem je zajeta ocena strokovnosti na podlagi vrednotenja uradnikove sposobnosti, učinkovitosti in obnašanja v službi, poročilo pa vsebuje tudi opis zadolžitev uradnika, oceno znanja jezikov ter novo pridobljeno znanje (ibidem). Ocena uradnika se točkuje, točke pa so določene v implementacijskih pravilih. Uradnik lahko zbere največ 32 točk, in sicer 20 točk glede na svojo uspešnost pri delu, izvajanje dela itd.⁴² Dodatno k temu lahko generalni direktor uradniku prišteje še 10 točk za posebne zasluge v službi, dodatni dve točki pa lahko uradniku prizna posebna komisija za napredovanja zaradi njegovih posebnih

³⁹ Vir: Eur-lex: Completing the reform mandate: progress report and measures to be implemented in 2004.

Dostopno na: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=52004DC0093&model=guichett&lg=en)

[lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=52004DC0093&model=guichett&lg=en](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=52004DC0093&model=guichett&lg=en).

⁴⁰ V Pravilih uslužbencev je področje ocenjevanja in napredovanja urejeno v tretjem poglavju, podrobneje pa v implementacijskih pravilih.

⁴¹ Vir: European Commission: Reforming the Commission. Dostopno na:

http://europa.eu.int/comm/reform/2002/index2_en.htm.

⁴² Ocene: Ocena izvrševanja dela: 9–10 točk odlično, 7–8 točk zelo dobro, 6 točk dobro, 5 točk zadovoljivo, 3–4 točke zadostno, 0–2 nezadostno. Ocena sposobnosti uradnika: 6 točk odlično, 5 točk zelo dobro, 4 točke dobro, 3 točke zadovoljivo, 2 točki zadostno, 0–1 točka nezadostno. Sposobnost vodenja: 4 točke zelo dobro, 3 točke dobro, 2 točki zadovoljivo, 1 točka zadostno, 0 točk nezadostno.

zaslug za delovanje Komisije. Ocene se podeljujejo na podlagi opisa del in nalog, ki so v njem določene: katere naloge mora opravljati uradnik, okoliščine, ki vplivajo na njegovo delo ter njegovo izobraževanje in usposabljanje. Točke, ki se zbirajo v posameznem ocenjevalnem obdobju, se seštevajo (akumulirajo). Ko doseže število točk, ki je določeno za napredovanje, ga lahko oseba, ki je uradniku nadrejena, predlaga za napredovanje. Napredovanje je mogoče najhitreje v dveh letih od zadnjega napredovanja. Pri napredovanju mora nadrejeni poleg ocene uradnika upoštevati tudi njegovo znanje in rabo jezikov, ki jih ta uporablja pri svojem delu⁴³, ter stopnjo odgovornosti, ki jo ima uradnik (45. člen Pravil uslužbencev).

Uradnik, ki je bil ocenjen z manj kot 10 točkami, oziroma uradnik, ki je vedno znova ocenjen podpovprečno, praviloma ne napreduje.⁴⁴

Poročilo z oceno uradnika se izroči uradniku, da se lahko ta z oceno seznani, prav tako pa lahko zahteva pojasnitev ocene, na poročilo pa ima tudi možnost pritožbe (43. člen Pravil uslužbencev).

Uradnik, ki je na določenem položaju že dve leti, avtomatično napreduje v svojem razredu po poteku teh dveh let (horizontalno napredovanje, 44. člen Pravil uslužbencev).

3.2.6 Ugotavljanje nesposobnosti

Z novim sistemom ocenjevanja, ki smo ga podrobneje predstavili v prejšnji točki, so vpeljana tudi pravila, ki naj bi pravočasno opozorila nadrejene o morebitnih napakah ter kršitvah uradnika.⁴⁵

Postopek ugotavljanja nesposobnosti uradnika je urejen v 51. in naslednjih členih Pravil uslužbencev, nesposobnost pa se ugotavlja izključno na podlagi ocene njegovega dela. Kot smo že opozorili, se ocenjujejo sposobnost uradnika, njegova učinkovitost ter izvajanje nalog, splošna ocena pa je bodisi pozitivna ali negativna. Če je uradnik dvakrat zapored ocenjen z negativno oceno, se ga lahko odpusti ali pa imenuje v nižji naziv. Vsekakor mora vsak takšen predlog najprej preučiti posebna posvetovalna komisija (disciplinska komisija⁴⁶), ki primer ugotavljanja nesposobnosti uradnika obravnava na predlog njegovega nadrejenega (drugi odstavek 51. člena Pravil uslužbencev).

⁴³ Pri tem gre za znanje in uporabo jezikov, ki niso bili pogoj za zaposlitev (jezik, ki je nujen za opravljanje nalog – 28f in 45. člen Pravil uslužbencev).

⁴⁴ Vir: European Commission: Reforming the Commission. Dostopno na: http://europa.eu.int/comm/reform/2002/index2_en.htm.

⁴⁵ Vir: European Commission: Reforming the Commission. Dostopno na: http://europa.eu.int/comm/reform/2002/index2_en.htm.

⁴⁶ Vir: European Commission: Permanent officials. Dostopno na: http://europa.eu.int/comm/dgs/personnel_administration/officials_en.htm.

Če uradniku preneha delovno razmerje zaradi nesposobnosti, ima ta pravico do nadomestila plače ter do dodatkov, dolžina⁴⁷ izplačevanja nadomestila in dodatkov pa je odvisna od dolžine trajanja njegovega dela v organu Unije.

3.2.7 Disciplinska in odškodninska odgovornost

Disciplinska odgovornost

Zgodi se, da se tudi uradniki, zaposleni v institucijah Evropske unije, pri svojem delu neprimerno obnašajo do strank oziroma do tretjih oseb, zavračajo izvrševanje del, ne spoštujejo delovnega časa oziroma so pogosto odsotni z dela. Disciplinski postopek se lahko uvede le za resnejše prekrške, ki pa so v preteklosti prepogosto ostali spregledani.

Z že omenjeno administrativno reformo je bila pozornost usmerjena tudi na področje disciplinske odgovornosti ter predvsem k preprečevanju prekrškov. Z letno oceno dela naj bi se ugotavljalo delo uradnika, na podlagi katere naj bi tudi nadrejeni pravočasno ugotovil (in sankcioniral) prekrške svojih podrejenih.

Glede disciplinskih prekrškov so Pravila uslužbencev zelo jasna (in kratka). V 86. členu določajo, da je uradnik (ali nekdanji uradnik) disciplinsko odgovoren, če svojega dela ne opravlja v skladu s pravili. Disciplinski postopek je podrobneje urejen v aneksu IX, kjer so zelo natančno opredeljeni uvedba disciplinskega postopka⁴⁸, posebno disciplinsko telo⁴⁹, ki je pristojno za odločanje v postopku, ter disciplinski ukrepi⁵⁰.

Odškodninska odgovornost

Podobno kot disciplinska odgovornost je tudi odškodninska odgovornost povezana s pravilnim in doslednim spoštovanjem Pravil uslužbencev ter ostalih aktov, ki jih mora uradnik pri opravljanju svojega dela upoštevati.

⁴⁷ Nadomestilo se izplačuje glede na delovno dobo: 3 mesece, če ima uradnik do pet let delovne dobe, 6 mesecev za pet do deset let delovne dobe, 9 mesecev za deset do dvajset let delovne dobe in 12 mesecev za uradnike, ki imajo več kot 20 let delovne dobe (sedmi odstavek 51. člena Pravil uslužbencev).

⁴⁸ Disciplinski postopek se praviloma uvede na predlog osebe, nadrejene uradniku (86. členu Pravil uslužbencev).

⁴⁹ Vsaka institucija Evropske unije ima svoje disciplinsko telo (Disciplinary Board), ki ga sestavljajo predsednik ter štirje člani (v primeru, da je uradnik, zoper katerega je uveden disciplinski postopek, v nazivu AD 12 ali višje, v disciplinskem telesu sodelujeta še dodatna dva člana istega ali višjega naziva kot uradnik).

⁵⁰ Disciplinski ukrepi so urejeni v 9. in 10. členu Aneksa IX, in sicer se lahko uradniku zaradi kršitev izreče pisno opozorilo, javni opomin, prepoved napredovanja v višji naziv (za obdobje od 1 do 23 mesecev), relegacija, začasna premestitev na nižje delovno mesto za obdobje od 15 dni do enega leta, premestitev na nižji naziv znotraj istega razreda, odstranitev z delovnega mesta. Ukrepi se izrečejo glede na naravo izvršenega prekrška ter okoliščine, v katerih je bil ta storjen, učinek prekrška na okolico, motive uradnika, odgovornost uradnika ter njegov položaj v organu, kjer je zaposlen, ter upošteva dejstvo, ali gre za osamljeno dejanje ali za dejanje, ki se večkrat pojavlja.

Če je uradnik pri opravljanju svojega dela ali v povezavi z izvrševanjem svojih nalog nepravilno ravnal in je pri tem nastala škoda, mora to povrniti (22. člen Pravil uslužbencev). Odškodninska odgovornost uradnika se presoja po postopku, ki je določen za disciplinsko odgovornost, pomembna novost v zvezi z odločanjem o odškodninski odgovornosti pa je tudi pristojnost Sodišča Evropskih skupnosti, ki imajo neomejeno pristojnost odločanja o odškodninskih vprašanjih (tretji odstavek 22. člena Pravil uslužbencev).

3.2.8 Prenehanje delovnega razmerja

Četrto poglavje Pravil uslužbencev ureja vprašanje prenehanja delovnega razmerja, do česar lahko pride na podlagi:

- odpovedi pogodbe o zaposlitvi: vsak uradnik ima pravico, da pisno poda odpoved pogodbe (48. člen Pravil uslužbencev), delovno razmerje pa mu preneha najkasneje 3 mesece po podaji odpovedi;
- obvezne odpovedi pogodbe: od uradnika se lahko zahteva odstop, kadar ne izpolnjuje pogojev, potrebnih za delo, oz. drugih pogojev, ki so določeni s Pravili uslužbencev;
- upokojitve v interesu delodajalca: omogočena je predčasna upokojitev, vendar ne, preden uradnik dopolni 55 let. V primeru takšne predčasne upokojitve se delavcu pokojnina zmanjša za 3,5 % za vsako leto, ki bi še bila potrebna do običajne starosti za upokojitev. Spremembe Pravil uslužbencev pa so na to področje prinesle tudi novost (osmi odstavek 50. člena Pravil uslužbencev), in sicer je dovoljeno, da se javni uslužbenci upokojijo predčasno tudi brez zmanjšanja višine pokojnine. Število tako upokojenih delavcev ne sme presegati 10 % vseh delavcev, ki so se upokojili leto pred tem⁵¹;
- odpovedjo pogodbe zaradi nesposobnosti – če je bil uradnik v zaporednih poročilih o svojem delu ocenjen za nesposobnega (ocena nezadostno), se ga lahko degradira v nižji naziv, lahko pa se ga tudi odpusti;
- odstranitvijo z delovnega mesta;
- upokojitvijo: uradnik se upokoji samodejno na zadnji dan meseca, v katerem je dopolnil 65 let, oziroma na lastno zahtevo na zadnji dan v mesecu, za katerega je vložil zahtevo, če je star najmanj šestdeset let ali če je med petdesetim in šestdesetim letom starosti ter izpolnjuje zahteve za izplačilo pokojnine (52. člen Pravil uslužbencev), ter
- smrtjo.

⁵¹ Možna odstopanja so od 8 do 12 %, vendar število upokojenih delavcev, ki se jim zaradi predčasne upokojitve višina pokojnine ni zmanjšala, ne sme presegati 20 % vseh delavcev, ki so se upokojili v zadnjih dveh letih.

Odpoved v interesu delodajalca: za razliko od nacionalnih državnih uprav se evropska uprava ob vsaki širitvi Unije srečuje s številnimi administrativnimi ovirami, ki nastanejo zaradi pravice vsake države članice do primerne števila predstavnikov svoje države (geographical balance). Posledica tega je številčno premeščanje osebja. Prav zaradi opisanega je Komisija predlagala, da se omogoči prostovoljna prekinitev delovnega razmerja v interesu delodajalca. To je dovoljeno le v primerih, ko gre za posebne okoliščine, na podlagi objektivnih kriterijev ter transparentnih postopkov.

4 POLOŽAJ URADNIKA V DRŽAVNI UPRAVI

V prvi polovici leta 2002 sprejeti zakoni, in sicer zakon o delovnih razmerjih, zakon o javnih uslužbencih in zakon o sistemu plač v javnem sektorju, so na novo sistemsko uredili pravni položaj zaposlenih v negospodarstvu (in gospodarstvu). Pri pripravi teh zakonov so pretežno upoštevali predpise Evropske unije, Sveta Evrope in Mednarodne organizacije dela. ZDR in ZJU sta komplementarna predpisa, ki celovito urejata delovnopravni status javnih uslužbencev. ZJU je predpis, ki ureja položaj posebne kategorije zaposlenih, javnih uslužbencev, in se tako v primerjavi z ZDR-jem uporablja primarno.⁵²

Uslužbensko pravo tvorita zgoraj omenjena krovna zakona: zakon o javnih uslužbencih ter zakon o sistemu plač v javnem sektorju, ter skupek zakonov in podzakonskih predpisov, ki urejajo posebnosti delovnih razmerij, pri katerih je delodajalec država. Uslužbensko pravo mora, kot del delovnega prava, zagotavljati ravnotežje med pritiski, ki so jim izpostavljeni uslužbenci, ter posebnimi statusi in privilegiji, ki so jim v zameno dani. Delovnim mestom mora biti zagotovljena zadostna zaščita, ki bo uslužbenca varovala pred politizacijo družbe ali zlorabo politične moči. Prav tako mora uslužbensko pravo javnemu uslužbencu zagotavljati zadostne ugodnosti, da pritegnejo – in zadržijo – v službi želeno kakovost osebja (glej Bohinc 2004: 30).

Reforma javne uprave⁵³, kakor je bila izvedena v Sloveniji v prvih letih 21. stoletja, v 80. in 90. letih prejšnjega stoletja pa tudi v skoraj vseh evropskih državah, teži k čim večji uskladitvi ureditve javne uprave z ureditvijo v zasebnem sektorju. Reforma, usmerjena k čim boljši in profesionalni javni upravi, naj bi težila tudi k zmanjšanju vpliva politike na upravo, čeprav so nekateri avtorji ugotavljali, da se je ponekod zgodilo prav nasprotno: politika je skušala zmanjšati vpliv uprave (tako Wilenski v Peters 2001: 3).

ZJU je bil sprejet v okviru omenjene reforme, in sicer v skladu s sprejetimi izhodišči, ki so temeljila na upoštevanju znanih standardov evropskih držav glede oblikovanja pravnih ureditev sistema javnih uslužbencev. V Republiki Sloveniji je sicer že bil vzpostavljen uslužbenski sistem⁵⁴, vendar pa ZJU postavlja temelje sistema javnih uslužbencev, znotraj tega pa tudi temelje za uradniški sistem (Korade Purg 2004: 97–98). Od svojega sprejema dalje je bil zakon že večkrat spremenjen (če upoštevamo tudi vplive drugih zakonov, ki spreminjajo zakon, je bil ta spremenjen štirikrat), še večkrat pa je o vsebini zakona odločalo Ustavno sodišče Republike Slovenije (pomembnejših vplivov na zakon s strani sodišča je kar sedem). Z dopolnitvami in spremembami ZJU iz leta 2005 (ZJU-B) so bila nekatera pomembnejša poglavja (pomembnejša z vidika vsebine te magistrske naloge) temeljito

⁵² Primarnost in subsidiarnost predpisov: ZDR kot splošni predpis se uporablja subsidiarno, če pravila ZJU ne zadostujejo. Če ZJU nekega vprašanja ne ureja, se uporabijo splošna pravila delovnopravne ureditve.

⁵³ Reforma javne uprave so namerne spremembe strukture in procesov v organizacijah javnega sektorja, katerih namen je izboljšava (Politt 2004: 8).

⁵⁴ Vzpostavljen je bil uslužbenski sistem s tremi kategorijami zaposlenih – višji upravni delavci, upravni delavci in strokovno-tehnični delavci, določeni z zakonom o delavcih v državnih organih.

spremenjena ali celo črtana – tako so bili na primer črtani členi glede ocenjevanja uradnikov in s tem povezanega napredovanja, namesto njih se sedaj uporablja zakon o sistemu plač v javnem sektorju, črtano je bilo prav tako poglavje o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerij kot tudi disciplinska odgovornost ter ugotavljanje nesposobnosti – za slednja področja se uporablja področna kolektivna pogodba oz. ZJU, dokler se ZSPJS ne uveljavi oz. kolektivna pogodba ne sprejme⁵⁵. Z vidika vsebine te magistrske naloge pa so pomembne tudi odločbe⁵⁶ Ustavnega sodišča Republike Slovenije, s katerimi je sodišče razveljavilo določbe zakona v zvezi z izpolnjevanjem pogojev za strokovni izpit, o razrešitvi nekaterih uradnikov na položaju ter odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca v primeru izpolnjevanja pogojev za upokožitev.

Za pravno urejanje položaja zaposlenih v javnem sektorju je torej značilno prepletanje in sočasnost tako javnega kot zasebnega prava. Klasično je opredeljevanje uslužbenskega razmerja kot javnopravnega razmerja, pri čemer si država ohranja pozicijo suverena (Lončar 2001: 449). ZJU številna delovnopravna vprašanja ureja drugače, kot so sicer urejena v splošnem delovnem pravu, vendar na tem mestu o razlikah med obema zakonoma ne bomo razpravljali. Nekatera področja kategorij javnih uslužbencev urejajo tudi področni zakoni – kategorije nekaterih od teh uslužbencev bodo v nadaljevanju podrobneje prikazane, sprejeti pa so bili tudi številni podzakonski predpisi, izdani na podlagi zakonov, ki se nanašajo na javne uslužbenke in natančneje opredeljujejo zakonska določila. Nekatera vprašanja je mogoče namesto s takšnimi enostranskimi akti urejati tudi s kolektivnimi pogodbami.⁵⁷

Konkretno se o pravnem položaju javnega uslužbenca odloča z obrazloženim sklepom. Sprejme ga pristojni organ na lastno pobudo ali na zahtevo javnega uslužbenca, naj delodajalec odpravi kršitev njegovih pravic ali izpolni neko obveznost. Zoper sklep je dopustna pritožba, vložena po pravilih pravnega postopka – če gre za delovnopravno pravico javnega uslužbenca, oziroma po pravilih splošnega upravnega postopka, če gre za odločanje v zvezi z njegovimi pooblastili. Odločitev je mogoče izpodbijati pred pristojnim sodiščem, lahko pa se spor predloži arbitraži (Vodovnik 2002: 475).

⁵⁵ 84. in 85. člen ZJU-B.

⁵⁶ Št. U-I-294/04-15, z dne 16. 6. 2005, o delni razveljavitvi prvega odstavka 193. člena; odločba št. U-I-90/05-13, z dne 7. 7. 2005, o razveljavitvi 3. člena in o ugotovitvi neskladja prvega odstavka 1. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 75-3364/2005), odločba št. U-I-343/04-11, z dne 9. 2. 2006, o ugotovitvi neustavnosti petega odstavka 83. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 21-830/2006) ter odločba št. U-I-227/06-27, z dne 16. 11. 2006, o razveljavitvi drugega odstavka 162. člena Zakona o javnih uslužbencih in 86. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 131-5492/2006).

⁵⁷ Sredi julija 2007 je večina sindikatov javnega sektorja parafirala novo Kolektivno pogodbo za javni sektor in aneks h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti RS. Dostopno na: http://www.mju.gov.si/nc/si/novinarsko_sredisce/novica/article/12037/7075/.

4.1 SKLENITEV DELOVNEGA RAZMERJA

Novi ZJU prinaša vrsto novosti v kadrovsko poslovanje v javni upravi, ki imajo posledice tudi v delovnopravnih razmerjih med državo oziroma lokalno skupnostjo kot delodajalcem na eni strani in zaposlenim na drugi strani (Virant 2003: 1392). S tem zakonom je Slovenija zadostila zahtevam, ki jih je postavila Evropska komisija, z vidika sklenitve delovnega razmerja pa naj omenimo predvsem standard izbire uradnikov v transparentnih postopkih javnih natečajev ter enakopravne dostopnosti do delovnih mest. Pripravljalci zakona so izhajali iz tega, da se delovno razmerje v javni upravi čim bolj približa delovnemu razmerju v zasebnem sektorju, zaradi česar se številna vprašanja glede sklenitve delovnega razmerja urejajo v skladu s splošno veljavno delovnopravno zakonodajo in kolektivnimi pogodbami, ZJU pa določa nekatere posebnosti, ki bodo predstavljene v nadaljevanju naloge.

Delovno razmerje, ki je v svoji osnovi dvostransko pogodbeno razmerje, nastane na podlagi svobodno izražene volje delavca in delodajalca. Pogodbena svoboda strank je omejena, saj morajo upoštevati zakonsko določene minimalne pravice, ki pa se v primeru, da gre za uslužbenko razmerje, ne smejo določiti v širšem obsegu.

Delovno razmerje se praviloma sklepa za nedoločen delovni čas, za določen čas pa izjemoma. Primeri sklenitve delovnega razmerja za določen čas so posebej navedeni v 68. členu ZJU – vendar gre za praktično enake primere, kot jih ureja ZDR. Delovno razmerje se sklene s pogodbo o zaposlitvi, tako kot določa tudi ZDR, več o pogodbi o zaposlitvi pa v nadaljevanju.

Postopek zaposlitve je v zakonu posebej urejen in v nadaljevanju naloge podrobneje predstavljen. O prostem delovnem mestu lahko govorimo, če je to zajeto v sistemizaciji in nezasedeno, nova zaposlitev pa je v skladu s kadrovskim načrtom. Sledi postopek pred novo zaposlitvijo ter sklenitev delovnega razmerja s pogodbo o zaposlitvi (Virant 2003: 1395).

Zakon določa, da se zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji, in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najboljše strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.

4.1.1 Postopek pred novo zaposlitvijo

Sam zakon precej podrobno opisuje postopek za novo zaposlitev uradnika, a vendarle se je v praksi pokazala potreba po še podrobnejši ureditvi postopka za zasedbo delovnega mesta. Zato je vlada sprejela Uredbo o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (v nadaljevanju uredba za zasedbo delovnega mesta), ki natančneje opredeljuje postopek izbire najboljšega in najprimernejšega kandidata za zasedbo delovnega mesta.

Gledano z vidika zaposlovanja novega kadra, delno pa tudi z vidika napredovanja uradnikov v višje nazive, ločimo dva tipa uslužbenških sistemov. To sta t. i. karierni sistem, njegova temeljna značilnost pa je, da uradniki vstopajo na najnižja delovna mesta in po posebnem sistemu napredovanja napredujejo v višje nazive. Nasprotno od kariernega sistema je pozicijski sistem, ki omogoča, da se v javno upravo vstopi na katerikoli stopnji. V tem primeru ne morejo govoriti o posebnem sistemu napredovanja. Pri nas poznamo kombinacijo obeh sistemov, razlog za tak sistem pa je v upoštevanju dejstva, da bi zaprti karierni sistem glede na majhnost države in s tem relativno omejene človeške vire lahko zavrl razvoj uprave.⁵⁸

ZJU v drugem delu podrobneje ureja sklenitev delovnega razmerja, in sicer v členih od 53 do 67, med drugim tudi glede postopka pred novo zaposlitvijo. Določeno je, da je (Kovač 2004: 13):

- prvi korak pri zasedbi prostega, a potrebnega delovnega mesta, je notranja premestitev, torej prerazporeditev v okviru istega organa;
- drugi korak je premestitev javnega uslužbenca iz drugega organa – lahko prek internega natečaja v okviru dogovorjenega internega trga dela med organi državne uprave in drugimi državnimi organi oziroma organi lokalnih skupnosti;
- tretji korak (na tem mestu govorimo samo o uradnikih) je javni natečaj.

ZJU torej loči (v prvih dveh korakih) predhodni postopek, ki mu sledi postopek nove zaposlitve (ta se razlikuje v primeru, ali gre za uradnika ali strokovno-tehničnega delavca).

Predstojnik mora najprej preveriti možnost interne premestitve ustreznega uslužbenca – to se ugotovi na podlagi mnenja vodje organizacijske enote, mnenje pa temelji na ocenah delovne uspešnosti in na oceni znanj, veščin, sposobnosti in osebnostnih lastnosti uslužbenca (4. člen uredbe za zasedbo delovnega mesta). Če ni mogoče izbrati primerne kandidata, se začne postopek internega natečaja.

Ker je delodajalec v vseh državnih organih Republika Slovenija, v okviru istega delodajalca pa je možno premeščanje javnih uslužbencev (tako strokovno-tehničnih delavcev kot uradnikov) na druga delovna mesta, bodisi zaradi delovnih potreb ali na željo uslužbenca, je v zakonu uveden sistem internega natečaja uredba še dodatno izpopolnila.⁵⁹

⁵⁸ Predlog ZJU 2003: 13.

⁵⁹ Evidenco internega trga dela za ministrstva, organe v sestavi ministrstev, vladne službe in upravne enote vodi Kadrovska služba vlade. V interni trg delovne sile lahko po posebnem dogovoru z vlado vstopijo tudi drugi državni organi in uprave lokalne skupnosti, v kratkem pa lahko pričakujemo tudi vključitev občinskih uprav (Koželj 2004: 10).

Namen internega natečaja je (6. člen uredbe za zasedbo delovnega mesta) omogočiti zaposlenim javnim uslužbencem, da lahko pod enakimi pogoji kandidirajo za zasedbo delovnega mesta.

Postopek internega natečaja obsega:

- objavo internega natečaja;
- izvedbo izbirnega postopka in
- premestitev javnega uslužbenca na prosto delovno mesto.

V uredbi za zasedbo delovnega mesta so podrobneje opredeljene sestavine objave internega natečaja kot tudi način preverjanja izpolnjevanja pogojev, izbirni postopek in postopek premestitve.

Če se na prosto delovno mesto ne premesti javni uslužbenec iz istega ali drugega organa, lahko predstojnik začne postopek za novo zaposlitev. Ta se izvede kot javni natečaj, ki je urejen že v ZJU, uredba za zasedbo delovnega mesta pa med drugim navaja tudi sestavine, ki jih mora vsebovati javni natečaj, lahko pa se tudi določijo posamezna merila za izbiro (IV. poglavje uredbe za zasedbo delovnega mesta). Namen javnega natečaja, ki ga prejšnja ureditev ni poznala, je vnaprejšnja določitev meril za izbiro in izvedbo postopka, kar zagotavlja transparentnejši postopek, večjo objektivnosti pri izbiri, enakopravnejši dostop do služb ter možnost uporabe pravnega sredstva v primeru neizbire.

Kandidati, ki na podlagi predloženih dokazil izpolnjujejo natečajne pogoje, se uvrstijo v izbirni postopek, v katerem se preizkusi usposobljenost kandidata za opravljanje nalog na uradniškem delovnem mestu (22. in 24. člen uredbe za zasedbo delovnega mesta).

Za izvedbo izbirnega postopka se imenuje natečajna komisija. Postopek se opravi s pomočjo preverjanja strokovne usposobljenosti, na podlagi predložene dokumentacije, s pisnim preizkusom usposobljenosti in z ustnim razgovorom. Zelo zaželena je uporaba sodobnih metod in tehnik izbire (testiranje potenciala, ocenjevalni centri itd.). Pomembno je natančno opredeliti kriterije izbire, zato je treba poznati zahteve delovnega mesta (predvsem, kaj se od uslužbenca pričakuje in za kaj bo pristojen). Natečajna komisija izbere kandidata, ki se je v postopku izkazal kot strokovno najbolj usposobljen za uradniško delovno mesto. Neuspešnim kandidatom se izda sklep, da niso bili uvrščeni v izbirni postopek (ker ne izpolnjujejo pogojev) ali pa da niso bili izbrani, kandidatu, ki pa je bil izbran, pa se izda odločba z obrazložitvijo (24. člen uredbe za zasedbo delovnega mesta). Če neizbrani kandidat meni, da so bila kršena pravila izbirnega postopka oziroma javnega natečaja, ima možnost pritožbe in sodnega varstva.

Čeprav je treba poudariti, da se načelo javnega natečaja uporablja le za uradniška delovna mesta, je možno ta postopek smiselno upoštevati tudi pri izbiri strokovno-tehničnega javnega uslužbenca, ni pa obvezujoč.

Uradnik lahko začne opravljati svoje naloge šele z imenovanjem v enega od uradniških nazivov. Ker v našem sistemu ločujemo uradniška in strokovno-tehnična delovna mesta, se je z Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih uvedel katalog tipičnih uradniških delovnih mest oziroma katalog strokovno-tehničnih delovnih mest, vsebuje pa tudi opise tipičnih uradniških delovnih mest, seznam uradniških in vojaških položajev, seznam nazivov v Slovenski vojski ter v zunanji službi, prevedbe diplomatskih nazivov ter količnike za izračun devizne plače.

Obstaja sedem tipov uradniških delovnih mest (85. člen ZJU):

- referent;
- višji referent;
- svetovalec;
- višji svetovalec;
- podsekretar;
- sekretar;
- višji sekretar.

Delo na posameznih uradniških delovnih mestih in položajih se lahko opravlja v treh nazivih, uradnik pa bo opravljal naloge v nazivu, ki ga bo pridobil z imenovanjem oziroma z napredovanjem. Naziv je osebni status uradnika (Virant 2003: 197), ki mu daje pravice in je posebej varovan. To pomeni, da ga lahko uradnik izgubi le v z zakonom določenih primerih (več o tem ter o napredovanjih v nadaljevanju naloge). Delo na posameznih delovnih mestih se bo opravljalo v treh nazivih, npr. referent I, II in III, uradnika pa v naziv imenuje predstojnik (izjema je višji sekretar, ki ga v naziv imenuje Vlada RS).

Na tem mestu položaja, tj. uradniško delovno mesto za izvrševanje pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu, ne bomo obravnavali. ZJU natančno določa vrste položajev ter osebe, pristojne za imenovanje na položaj (glej npr. člene: 64, 80 do 83 in druge).

ZJU tudi na tem področju dopušča izjemo, saj so poimenovanja nazivov lahko tudi drugačna in se določijo s posebnim zakonom ali uredbo vlade, če gre za poimenovanje nazivov uradnikov v pravosodnih organih, pripadnikov Slovenske vojske, diplomatov, policistov, paznikov, carinikov, inšpektorjev in drugih uradnikov s posebnimi pooblastili in dolžnostmi (tretji odstavek 85. člena ZJU). S tako določbo je upoštevana raznovrstnost državne uprave glede na vsebino nalog, ki jih opravlja, hkrati pa ureditev še vedno sledi enotnemu uradniškemu sistemu in enotnim pravilom uradniškega sistema (Korade Purg 2004: 106).

4.1.2 Pogoji, ki jih mora izpolnjevati uradnik za zasedbo delovnega mesta

Lastnosti oziroma pogoji, ki naj bi jih izpolnjevali uradniki za zasedbo delovnega mesta, so se z leti spreminjali in končno ustalili z nekimi splošnimi kriteriji, kot so izobrazba, leta, dodatna znanja in veščine. V preteklosti (tako McKinney: 7) so v javni upravi zaposlovali zgolj tiste, ki so želeli delati v upravi in ki so delo šteli za častno. Eden od ameriških predsednikov, James Madison, je trdil, da morajo biti uradniki energični in ustrezno usposobljeni, odločni, pogumni, krepotni, nesebični in marljivi (ibidem: 7).

Pogoji za zaposlitev so se do danes precej spremenili: ZJU določa, da je treba za upravljanje dela na uradniškem delovnem mestu izpolnjevati splošne pogoje, določene v predpisih s področja delovnega prava. Takšni splošni pogoji so npr. delovnopravna poslovna sposobnost (kot pogoj za sklenitev veljavne pogodbe o zaposlitvi je določena starost 15 let), splošne zdravstvene zmožnosti za opravljanje dela, znanje jezikov⁶⁰, ustrezna izobrazba itd.

Pogoji za zasedbo uradniškega delovnega mesta so objavljeni⁶¹ v razpisu za prosto delovno mesto. Kot novost oziroma posebnost je za uradniško delovno mesto predpisan naziv, s katerim je hkrati določen pogoj glede stopnje izobrazbe in zahtevane delovne izkušnje za opravljanje dela na uradniškem delovnem mestu, strokovni izpit, aktivno znanje uradnega jezika ter drugi pogoji (npr. državljanstvo Republike Slovenije⁶², nekaznovanost in da kandidat ni v kazenskem postopku itd.) (86. člen ZJU). Kot pogoj za imenovanje v naziv se lahko določijo tudi delovne izkušnje in drugi pogoji, ki so v skladu z zakonom. Delovne izkušnje, ki se zahtevajo za imenovanje v posamezen naziv, je natančno določila prej omenjena uredba o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest.

4.1.3 Pogodba o zaposlitvi

S pogodbo o zaposlitvi kot konstitutivnim elementom zaposlitve se delodajalec in javni uslužbenec dogovorita o pravicah in obveznostih, kot to določa drugi odstavek 53. člena ZJU. S pogodbo se delavec zaveže, da bo opravljal neko podrobneje določeno nesamostojno dejavnost, delodajalec pa mu za to plača. Pomembno je, da delodajalec v javnem sektorju ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali kolektivno pogodbo, če bi s tem neposredno ali posredno obremenil javna sredstva (16. člen ZJU).

⁶⁰ Zakon o upravi določa v 4. členu, da je uradni jezik v upravi slovenščina, na območjih obeh avtohtonih narodnih skupnosti pa tudi italijanščina in madžarščina (Lalić 2002: 4).

⁶¹ Dolžič (2003: 36) opozarja, da zahteve o priložitvi dokazil o državljanstvu, diplom ali opravljenem izpitu iz javne uprave, ki so večkrat postavljene v javnih natečajih, niso v skladu z zakonom o splošnem upravnem postopku, ki določa, da stranki ni treba prilagati potrdil in izpiskov iz uradnih evidenc.

⁶² Pogoj glede državljanstva Republike Slovenije sicer nasprotuje načelom prostega pretoka delovne sile v Evropski uniji, vendar pa to načelo dopušča izjeme, in sicer le za izvrševanje oblastnih državnih nalog (Korade Purg 2004: 107).

Z uvedbo sklenitve delovnega razmerja s pogodbo o zaposlitvi je bila odpravljena nevarnost zakonske uveljavitve dveh ločenih sistemov (dualizem), kar pomeni, da se delovna razmerja javnih uslužbencev ne urejajo samo z državnimi oblastnimi akti (Vodovnik 2002: 3). Poleg tega mora posameznik namreč skleniti tudi pogodbo o zaposlitvi, sicer se šteje, da ni v delovnem razmerju.

Pri tem naj opozorimo na razliko v primerjavi z zasebnim sektorjem, in sicer bo v javnem sektorju kandidat najprej prejel odločbo o izbiri, ki ji bo sledila odločba o imenovanju v naziv in odločba o pridobitvi položaja, šele nato pa pogodba o zaposlitvi (Golobič 2002: 14).

Tudi sestavine⁶³ pogodbe o zaposlitvi so praktično enake kot v ZDR, izjema oziroma izrazita posebnost je le to, da lahko v določenih, z zakonom izrecno predvidenih primerih delodajalec enostransko spreminja določbe pogodbe. Gre za naslednje primere: napredovanje v višji naziv, razrešitev naziva, premestitev in napredovanje v višji plačilni razred.

Pogodba o zaposlitvi se sklene za določeno delovno mesto in prav ZJU omogoča nov sistem delovnih mest, nazivov in položajev, ki hkrati v javni sektor prinaša pravno urejeno možnost karierne poti. Ta naj bi motivirala posameznika, da vstopi v uradniško službo, in hkrati preprečevala odliv sposobnih kadrov ter tako omogočala kar najboljši izkoristek kadrovskih rezerv ter povečanje učinkovitosti obstoječih zaposlenih (Koželj 2004: 10).

V primeru imenovanja v drug naziv, ob napredovanju v višji plačilni razred in ob premestitvi na drugo delovno mesto se izda sklep o pravicah in obveznostih, ki nadomesti določbe pogodbe o zaposlitvi (peti odstavek 53. člena ZJU).

Kot eno bistvenih novosti zakona pa naj navedemo sankcije v primeru nezakonitosti sklenitve pogodbe o zaposlitvi, ki se lahko deloma ali v celoti razveljavi (74.–77. člen ZJU). Tako se lahko pogodba ali aneks v celoti ali delno razveljavi z upravno odločbo (zoper katero je dovoljen upravni spor, ki zadrži izvršitev odločbe), če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev, če ni bil izveden predpisani postopek javnega natečaja ali če so posamezne določbe v škodo javnega interesa in v neskladju z zakonom ali drugimi predpisi.

Po sklenitvi pogodbe o zaposlitvi mora delodajalec javnega uslužbenca prijaviti v obvezno socialno zavarovanje (pokojninsko in invalidsko zavarovanje, obvezno zdravstveno zavarovanje ter zavarovanje za primer brezposelnosti) v skladu s posebnimi predpisi in mu izročiti fotokopijo prijave v roku 15 dni od nastopa dela. Vse ostale pravice, obveznosti in

⁶³ ZJU v 53. členu določa naslednje sestavine pogodbe o zaposlitvi: 1) navedbo pogodbenih strank, 2) navedbo organa, v katerem bo javni uslužbenec opravljal delo, 3) čas trajanja delovnega razmerja, 4) navedbo delovnega mesta oziroma položaja, na katerem bo javni uslužbenec opravljal delo, oziroma podatki o vrsti dela s kratkim opisom dela, 5) datum začetka opravljanja dela, 6) kraj opravljanja dela, 7) določilo o tem, ali se delo opravlja s polnim ali skrajšanim delovnim časom, 8) drugi podatki, ki jih določa ZJU ali drug zakon, ki ureja položaj javnih uslužbencev v javni upravi, 9) določilo o osnovni plači in morebitnih dodatkih, vezanih na delovno mesto, 10) določilo o letnem dopustu, 11) določilo o delovnem času, 12) določilo o odpovednem roku in 13) navedbo, da lahko posamezne sestavne pogodbe delodajalec enostransko spreminja v skladu z zakonom.

odgovornosti na podlagi opravljanja dela v delovnem razmerju se začnejo uresničevati z dnem nastopa dela, dogovorjenim v pogodbi o zaposlitvi (povzeto po Bohinc 2004: 120 in nasl.).

4.1.5 Čas trajanje delovnega razmerja

Kot je bilo že omenjeno, se delovno razmerje praviloma sklene za nedoločen delovni čas, razen če ZJU ali drug zakon določi drugače (54. člen ZJU). Za sklenitev delovnega razmerja za določen delovni čas so v zakonu taksativno⁶⁴ določeni primeri, in sicer (68. člen ZJU):

- za delovna mesta, vezana na osebno zaupanje funkcionarja (delovna mesta v kabinetu);
- za nadomeščanje začasno odsotnega javnega uslužbenca;
- za strokovna dela, ki se organizirajo kot projekti z omejenim časom trajanja, in za izvrševanje javnih nalog v primeru začasno povečanega obsega dela, ki po svoji naravi traja določen čas in ga ni mogoče izvrševati z obstoječim številom javnih uslužbencev;
- za opravljanje pripravnništva ali druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja;
- za položaj generalnega direktorja, generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi, predstojnika javne službe, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine;
- če se pričakuje sprememba obsega javnih nalog, ki lahko vpliva na zmanjšanje potrebnega števila javnih uslužbencev (takšna delovna mesta morajo biti v sistemizaciji posebej označena).

Pomembna značilnost pravne ureditve pogodbe o zaposlitvi za določen čas je, da je to pogodbo praviloma mogoče skleniti brez javnega natečaja ter ne glede na to, ali je posameznik opravil strokovni izpit. Kot dodatno omejitev sklepanja delovnih razmerjih za določen čas pa ZJU določa tudi, da se pogodbe o zaposlitvi za določen čas lahko sklenejo le, če so za to zagotovljena finančna sredstva (peti odstavek 68. člena).

ZJU v nadaljevanju tudi opredeljuje trajanje delovnega razmerja, ki je vezano bodisi na trajanje funkcije, čas odsotnosti delavca oziroma projekta, čas opravljanja pripravnništva itd. Delovno razmerje za nedoločen delovni čas se ne sme skleniti brez javnega natečaja z delavcem, ki je prej bil zaposlen za določen delovni čas (71. člen ZJU).

⁶⁴ V drugih primerih se ne glede na določbe zakona, ki ureja delovna razmerja, pogodba o zaposlitvi ne more skleniti za določen delovni čas.

4.1.6 Sklenitev delovnega razmerja z nekaterimi posebnimi kategorijami uradnikov

4.1.6.1 Policisti

Policisti so (uniformirani ali neuniformirani) delavci Policije, ki kot del izvršilne oblasti opravljajo naloge, povezane z javnim redom, svoje naloge opravljajo v okviru svojih pooblastil, v skladu z zakoni. Zakon o policiji v 5. poglavju ureja delovna razmerja in posebnosti ureditve s področja zdravstvenega, pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Delovna mesta v policiji so delovna mesta policistov ter delovna mesta drugih delavcev policije – v nadaljevanju naloge bomo obravnavali predvsem prvo kategorijo. Delovna mesta policistov so uradniška delovna mesta (60. člen Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v Policiji).

Kot tipična uradniška delovna mesta akt o organizaciji in sistemizaciji v prilogi 3 določa:

- svetnik (policijski, kriminalistični);
- (višji) inšpektor (policijski, kriminalistični);
- (višji) policist/kriminalist.

Zakon o policiji postopka pred novo zaposlitvijo ne ureja podrobno, tako da veljajo določbe zakona o javnih uslužbencih – na tem mestu pa opozarjamo na 75. člen zakona, ki omogoča, da se lahko sklene delovno razmerje za policista brez predhodne javne objave prostega delovnega mesta.

Delovno razmerje za opravljanje nalog policista lahko sklene oseba, ki poleg že navedenih splošnih pogojev izpolnjuje še naslednje pogoje:

- da ima ustrezne psihofizične sposobnosti (podrobneje določene v aktu o organizaciji in sistemizaciji);
- da ni bila pravnomočno obsojena zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in da ni bila obsojena na nepogojno zaporno kazen v trajanju več kot tri mesece;
- da ni v kazenskem postopku zaradi kaznivega dejanja iz prejšnje alineje;
- da je državljan Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Republiki Sloveniji;
- da je bila varnostno preverjena in da zanjo ne obstaja varnostni zadržek;

- da ni uveljavljala oziroma da ne uveljavlja pravice do ugovora vesti vojaški dolžnosti;
- da nima dvojnega državljanstva.

Čeprav ZPol tega pogoja izrecno ne določa, velja, da poklicni pripadnik Policije (in tako tudi kandidat za policista) ne sme biti član politične stranke (42. člen Ustave RS).

Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji podrobno opredeljuje notranje organizacijske enote Policije⁶⁵ ter delovna mesta, ki jih kandidati lahko zasedejo – ob izpolnjevanju posebnih pogojev⁶⁶ seveda. Na delovno mesto se lahko razporedi le osebo, ki izpolnjuje vse zgoraj navedene pogoje, od katerih naj posebej izpostavimo pogoj izpolnjevanja posebnih psihofizičnih sposobnosti. Te so urejene v 5. prilogi k aktu o organizaciji in sistemizaciji, kriteriji pa obsegajo tako primerno telesno zgradbo, primerno fizično kondicijo, normalno stanje vidnih, slušnih in lokomotornih funkcij kot tudi zadovoljiv status organskih sistemov, povprečen nivo intelektualnih in psihomotoričnih sposobnosti.

Na podlagi pisne odobritve zbere policija o kandidatu, ki bi rad sklenil delovno razmerje, podatke glede varnostnih zadržkov opravljanja nalog v policiji. Z osebo, za katero se ugotovi obstoj varnostnega zadržka oziroma ki zavrne varnostno preverjanje, se ne more skleniti delovno razmerje za opravljanje nalog v policiji (67.a člen ZPol). Varnostno preverjanje je pogoj za opravljanje del in nalog v policiji, nanaša pa se na podatke, določene s predpisi za pridobitev dovoljenja za dostop do tajnih podatkov ter za pridobitev orožne listine (Kečanović 2006: 191).

S tistim, ki izpolnjuje pogoje za zaposlitev, se sklene pogodba o zaposlitvi, pri čemer se zagotavljajo enake možnosti za moške in ženske. Pogodba o zaposlitvi se načeloma sklepa za nedoločen delovni čas, za določen pa le v posebej določenih primerih, in sicer za delovna razmerja, ki so sklenjena izven sistemizacije, za opravljanje pripravništva ter za druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja (56. člen akta o notranji organizaciji in sistemizaciji).

Osebe, ki so sklenile pogodbo o zaposlitvi, morajo v roku, določenem z aktom o sistemizaciji, opraviti izpit za izvajanje policijskih pooblastil. Po uspešno opravljenem izpitu mora policist priseči pred generalnim direktorjem policije (70. člen ZPol). Izpita ne opravljajo tisti, ki so uspešno zaključili program izpopolnjevanja in usposabljanja za poklic policist ali osnovno usposabljanje s področja kriminalistike (69. člen ZPol). Gre za spregled izpita za izvajanje policijskih pooblastil.

⁶⁵ V nadaljevanju akt o organizaciji in sistemizaciji. Glede na notranjo organizacijo Policije naj navedemo le nekaj od izjemno raznolikih služb: poleg Službe generalnega direktorja policije so tu še Uprava uniformirane policije, Uprava kriminalistične policije, Center za forenzične preiskave, Urad za varnost in zaščito, Operativno-komunikacijski center, Specialna enota, Policijska akademija itd.

⁶⁶ Posebni delovni pogoji dela, kot jih opredeljuje akt o sistemizaciji, so urejeni v 62. členu, tu pa mislimo predvsem na pogoje, ki jih akt določa kot pogoj za zasedbo delovnega mesta – to je npr. opravljeni izpit iz državne uprave, izpit iz higienskega minimuma, izpit s področja bombne zaščite, izpit za policista konjenika, izpit za učitelja letenja, specializacija iz splošne medicine itd.

Pogodba o zaposlitvi se sklone v pisni obliki in mora vsebovati podatke o pogodbenih strankah, datumu nastopa dela in času trajanja delovnega razmerja. Pogodba lahko vsebuje še druge pravice in obveznosti delavca, lahko pa glede teh napotuje na uporabo zakona oziroma na splošne akte organa v sestavi oziroma ministrstva.

Glej tudi prilogo 8.1 – Organigram Policije.

4.1.6.2 Poklicni pripadniki SV

Poklicni pripadniki Slovenske vojske so vojaške osebe in opravljajo vojaško službo⁶⁷. Uvodoma naj predstavimo nazive, ki se uporabljajo v Slovenski vojski. Prevedba nazivov v Slovenski vojski se je opravila v skladu z Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih. Kot določa zakon o obrambi, ločimo (61. člen ZObr):

- vojake (ki opravljajo delo v činih poddesetnik, desetnik in naddesetnik),
- podčastnike (čini vodnik, višji vodnik, štabni vodnik, višji štabni vodnik, praporščak, višji praporščak, štabni praporščak in višji štabni praporščak),
- častnike (čini poročnik, nadporočnik, stotnik, major, podpolkovnik, polkovnik, brigadir) ter
- generale (čini generalmajor, generalpodpolkovnik in general).

S spremembo zakona o obrambi (ZObr-D) iz leta 2004 v obrambnem sistemu poznamo tudi kategorijo vojaških uslužbencev – gre za delavce, ki opravljajo vojaške dolžnosti, vendar se za njihovo delovno mesto ne zahteva vojaška izobrazba. Uredba o vojaških uslužbencih podrobneje določa pogoje in postopke za določanje razredov⁶⁸ vojaških uslužbencev, napredovanje kot tudi zadržanje napredovanja in odvzem razreda.

Posebna kategorija zaposlenih pa so tudi vojaški policisti. Ti skrbijo za vojaški red in disciplino, varnost vojaškega prometa ter opravljajo določena opravila v zvezi s preprečevanjem, preiskovanjem in odkrivanjem kaznivih dejanj v vojski, varovanjem objektov in okolišev, ki so posebnega pomena za obrambo. Prav tako skrbijo za varovanje vojaških in civilnih oseb, vojaških delegacij, poveljstev in enot, njihove pravice in dolžnosti pa so z zakonom o obrambi natančneje opredeljene, predstavljene pa bodo tudi v nadaljevanju naloge.

Kategorij vojaških uslužbencev in vojaške policije v tej nalogi ne bomo podrobneje razčlenjevali, ampak bomo le opozorili na določena vprašanja, povezana z njimi.

Zakon o obrambi samega postopka pred novo zaposlitvijo ne ureja posebej, tako da veljajo določbe zakona o javnih uslužbencih – prosto delovno mesto mora biti objavljeno, med

⁶⁷ Vojaška služba je opravljanje vojaških in drugih del v vojaških poveljstvih, enotah in zavodih ter drugih sestavah vojske in na določenih delovnih mestih v ministrstvu, pristojnem za obrambo (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo) ter v drugih državnih organih (13. točka 5. člena ZObr).

⁶⁸ Vojaški uslužbenec je bodisi nižji ali višji, razred, v katerega so imenovani, jim potrdi bodisi načelnik Generalštaba (za nižje) ali minister (za višje vojaške uslužbence). Razred se jim potrdi po uspešno opravljenem osnovnem usposabljanju za delo v vojski. Nižji in višji razred vojaških uslužbencev ustrežata činom vojakov in podčastnikov (nižji vojaški uslužbenci) ter činom častnikov (višji vojaški uslužbenci).

prijavljenimi kandidati pa izbira za to določena razpisna komisija. Brez objave se lahko sklene delovno razmerje le v določenih primerih (89. člen zakona):

- za opravljanje operativnih del civilne obrambe, upravnih zvez, informatike in telekomunikacij, kriptozasčite in protielektronske zasčite, tehnične zasčite, vojaške, razvojne, obveščevalne in protiobveščevalne ter varnostne naloge,
- za poveljnike vojaških teritorialnih poveljstev in njihovih namestnikov, poveljnike bataljonov in drugih, njim enakih ali višjih položajev,
- za vojaške osebe, ki opravljajo operativne dolžnosti v vojski,
- za inšpektorje na obrambnem področju, ki morajo izpolnjevati pogoje, določene s splošnimi predpisi, in posebne pogoje, določene z zakonom o obrambi.

ZObr zelo natančno predvideva pogoje, ki jih morajo kandidati izpolnjevati za zaposlitev na obrambnem področju, in sicer so to (88. člen zakona):

- državljanstvo Republike Slovenije, pri čemer oseba ne sme imeti dvojnega državljanstva,
- telesna in duševna sposobnost za poklicno opravljanje vojaške službe,
- odslužen vojaški rok (za ženske to ni pogoj za sklenitev delovnega razmerja),
- ustrezna izobrazba (za vojaka praviloma končana srednja poklicna šola, za podčastnika srednja ali višja šola in za častnika najmanj visoka strokovna šola),
- kandidat mora izjaviti, da z dnem nastopa vojaške službe ne bo član nobene politične stranke,
- kandidat mora biti varnostno preverjen (za zaposlitev ne smejo obstajati varnostni zadržki),
- da kandidat ni bil pravnomočno obsojen zaradi kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in da ni bil obsojen na nepogojno zaporno kazen za kakšno drugo kaznivo dejanje v trajanju več kot treh mesecev,
- da praviloma ni starejši od 25 let, če se želi zaposliti kot vojak ali podčastnik, oziroma 30 let, če se želi zaposliti kot častnik.

S tistim, ki izpolnjuje pogoje za zaposlitev, se sklene pogodba o zaposlitvi, pri čemer se zagotavljajo enake možnosti za moške in ženske.

Kandidati, ki so sklenili pogodbo o zaposlitvi, morajo uspešno opraviti vojaško strokovno usposabljanje, ki se razlikuje glede na delovno mesto kandidata. Strokovno usposabljanje morajo opraviti v enem oziroma dveh (kandidati za častnike) letih od sklenitve pogodbe. Uspešno zaključeno osnovno vojaško strokovno usposabljanje oziroma uspešno zaključena šola za podčastnike in častnike se šteje za pogoj za poklicno delo v Slovenski vojski in jim tako ni treba opravljati državnega izpita iz javne uprave oziroma strokovnega izpita (4. odstavek 92. člena ZObr). Gre za spregled strokovnega izpita za imenovanje v naziv.

Pogodba o zaposlitvi za vojaka, podčastnika, častnika ali vojaškega uslužbenca se sklene v pisni obliki in mora vsebovati podatke o pogodbenih strankah, datumu nastopa dela in času trajanja delovnega razmerja. Pogodba lahko vsebuje še druge pravice in obveznosti delavca, lahko pa glede teh napotuje na uporabo zakona oziroma na splošne akte ministrstva. V pogodbi o zaposlitvi se določi tudi obveznost opravljanja temeljnega vojaškostrokovnega usposabljanja, če kandidat nima odsluženega vojaškega roka.

Na obrambnem področju lahko tudi na področju sklepanja pogodb o zaposlitvi opazimo določeno posebnost: te se večkrat sklepajo za določen delovni čas. ZObr v 92. členu določa, da se za podčastnika in častnika oziroma vojaškega uslužbenca pogodba sklene za nedoločen čas ali določen čas do deset let, ki se lahko podaljšuje za enako časovno obdobje, medtem ko se za vojaka pogodba sklepa do deset let in se lahko podaljšuje za enako časovno obdobje, vendar ne dalj kot do 45. leta starosti.

V primeru, da je pogodba sklenjena za določen delovni čas, se ta lahko po izteku pogodbeno dogovorjenega roka podaljša. Če poklicni pripadnik Slovenske vojske pogodbe zaradi starosti ne more podaljšati (ker je dosegel starost 45 let), ima pravico do razporeditve na ustrezna delovna mesta v ministrstvu ali drugem državnem organu. Razporeditev se mu mora ponuditi pisno, najmanj 15 dni pred potekom pogodbeno dogovorjenega roka (tretji odstavek 93. člena ZObr). Če razporeditev ni mogoča in če je vojak delal v ministrstvu najmanj 15 let⁶⁹, ima pravico do usposobitve za civilni poklic⁷⁰ in pravico do odpravnine (četrti odstavek 93. člena ZObr). Enako velja za podčastnike in častnike, ki pa morajo v ministrstvu delati vsaj 20 let, da so lahko razporejeni oziroma se pošljejo na usposabljanje in imajo pravico do odpravnine.

Glej tudi prilogo 8.2 – Organigram Generalštaba Slovenske vojske.

⁶⁹ Enako pravico ima tudi vojak, ki je delal na ministrstvu 10 let, pa pogodbe o zaposlitvi ne more podaljšati zaradi zdravstvenih ali drugih razlogov, ki niso posledica njegovega krivdnega ali drugega neustreznega ravnanja (četrti odstavek 93. člena ZObr).

⁷⁰ Pravica do usposobitve obsega pokritje stroškov šolanja ali prekvalifikacije oziroma dokvalifikacije ali druge vrste usposabljanja, ki traja največ tri leta po dopolnitvi 45. leta starosti (peti odstavek 93. člena ZObr).

4.1.6.3 Diplomati

Diplomat so tisti javni uslužbenci, ki opravljajo javne naloge na področju zunanjih zadev (34. člen zakona o zunanjih zadevah). Obvladati morajo večščino urejanja odnosov med državami s pogajanjem (Türk 2005: 3), saj so predstavniki svoje države, ki s posebnim znanjem, sposobnostmi in kvaliteta (Feltraham 1998: 26) pripomorejo k boljšemu odnosu med državami.

Podobno kot pri ureditvi zaposlitve policistov ter vojakov lahko tudi pri postopku zaposlovanja diplomatov ugotovimo, da v zakonu o zunanjih zadevah sam postopek pred novo zaposlitvijo ni podrobno urejen in se tako uporabljajo določbe ZJU ter splošne določbe delovnopravne zakonodaje.

Za sklenitev delovnega razmerja mora oseba poleg splošnih pogojev za delo v javnem sektorju izpolnjevati tudi posebne pogoje:

- aktivno obvladanje dveh tujih jezikov, od tega enega svetovnega;
- psihofizična sposobnost;
- osebnostna primernost⁷¹;
- da osebi ni prenehalo delovno razmerje v državnem organu iz krivdnih razlogov z njene strani,
- pisna izjava o možnosti varnostne preveritve lojalnosti ter izjava o varovanju tajnih podatkov⁷².

Ker izvršujejo diplomati svoje naloge v nazivu (drugi odstavek 34. člena ZZZ-1), lahko kot dodaten pogoj za sklenitev delovnega razmerja navedemo tudi (40. člen ZZZ-1):

- univerzitetno izobrazba,
- državni izpit iz javne uprave,
- diplomatski izpit⁷³ ter

⁷¹ Oseba je osebnostno primerna, če se je ali se obnaša tako, da je mogoče utemeljeno sklepati, da bo delo opravljala ob polnem spoštovanju dolžnosti, kot jih določa ta zakon, in diplomatske etike, kot jo urejajo diplomatski običaji in diplomatsko pravo (drugi odstavek 35. člen ZZZ-1).

⁷² Velja v primeru, če je delo uslužbenca povezano z obravnavo tajnih in osebnih podatkov, 75. člen Akta o sistemizaciji Ministrstva za zunanje zadeve.

⁷³ Diplomatski izpit morajo opravljati vsi, ki sklenejo delovno razmerje z Republiko Slovenijo, Ministrstvom za zunanje zadeve ter druge osebe, ki opravljajo delo na diplomatskem predstavništvu ali drugih predstavništvih RS v tujini. Program izpita obsega praktična in teoretična znanja iz 1) diplomatskih veščin in protokolov, 2)

– delovne izkušnje v ministrstvu za zunanje zadeve⁷⁴

(navedene zahteve so pogoj za imenovanje v naziv).

Za kandidate za diplomate razpiše Ministrstvo za zunanje zadeve javni natečaj (41. člen ZZZ-1), kjer izbirna komisija preverja izpolnjevanje zgoraj navedenih pogojev. Pred objavo javnega natečaja za delovna mesta v predstavništvih Republike Slovenije v tujini je treba opraviti notranjo objavo prostih delovnih mest v okviru Ministrstva za zunanje zadeve ter interni natečaj v okviru državne uprave (prvi odstavek 130. člena akta o sistemizaciji). Z izbranimi kandidati se sklene pogodba za nedoločen delovni čas, s tistimi kandidati, ki pa prvič sklepajo delovno razmerje, pa se sklene delovno razmerje za določen čas trajanja pripravniške dobe. Po opravljenem državnem izpitu iz javne uprave se z osebo sklene delovno razmerje do pridobitve diplomatskega izpita, vendar največ za čas dveh let, ter se jo imenuje v naziv v skladu z zakonom o javnih uslužbencih. Po opravi diplomatskega izpita oziroma v primeru, da oseba delovnega razmerja ne sklepa prvič, se jo imenuje v naziv.

Nazivi so diplomatski⁷⁵ ter konzularni⁷⁶ (39. člen ZZZ-1). Drugačno poimenovanje nazivov v diplomatski službi dopušča ZJU v 85. členu. Nazivi se razvrščajo na dva dela zaradi opravljanj nalog bodisi v diplomatskem predstavništvu Republike Slovenije v tujini bodisi na konzulatu (13. člen ZZZ-1).

Nazive v zunanji službi določa Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih. V 55.a členu določa nazive, v katerih se lahko opravljajo naloge na diplomatskih delovnih mestih, isti nazivi pa se uporabljajo tudi za druge osebe, ki so premeščene ali zaposlene za določen čas. Ob tem velja poudariti, da je naziv, ki se uporablja v zunanji službi, začasen naziv (peti odstavek 55.a člena uredbe) in ne vpliva na pridobljen diplomatski oziroma uradniški naziv.

Pred sklenitvijo delovnega razmerja mora kandidat opraviti predhodni zdravniški pregled, psihološko testiranje, če pa so kandidati razporejeni na delo v predstavništva Republike Slovenije v tujini, morajo opraviti specialni zdravniški in zobozdravniški pregled (115. člen akta o sistemizaciji).

mednarodnega prava, mednarodnih odnosov in mednarodnih ekonomskih odnosov ter 3) notranjega prava na področju zunanjih zadev. Izpit je pisni in ustni, v primeru neuspešnega opravljanja izpita lahko kandidat k ponovnemu opravljanju pristopi le še enkrat. Za uspešno opravljen izpit dobi kandidat potrdilo, o izpiti pa se tudi vodi posebna evidenca (povzeto po Pravilniku o diplomatskem izpitu).

⁷⁴ Delovnim izkušnjam v ministrstvu za zunanje zadeve se za imenovanje v naziv kot enakovredne štejejo delovne izkušnje na področju mednarodnih odnosov v drugih državnih organih in znanstvenoraziskovalnih ter visokošolskih zavodih in mednarodnih organizacijah (drugi odstavek 40. člena ZZZ-1).

⁷⁵ Diplomatski nazivi so: veleposlanik, pooblaščen minister, minister svetovalec, prvi svetovalec, svetovalec, I. sekretar, II. sekretar, III. sekretar in ataše (prvi odstavek 39. člena ZZZ-1).

⁷⁶ Konzularni nazivi so: generalni konzul, konzul I. razreda, konzul, vicekonzul in konzularni agent (drugi odstavek 39. člena ZZZ-1).

Tudi na področju zunanjih zadev se delovna razmerja sklepajo za nedoločen delovni čas (34. člen ZZZ-1). Ob sklenitvi pogodbe za nedoločen delovni čas to ne pomeni tudi, da bo oseba dejansko »stalno« opravljala diplomatsko službo v tujini, kot je splošno mnenje. Kot posebnost naj izpostavimo, da se diplomatska služba lahko opravlja tako v Republiki Sloveniji kot v tujini (36. člen ZZZ-1), pri čemer se upoštevajo delovne potrebe ministrstva, seveda pa tudi družinske razmere diplomata. Prva razporeditev v zunanjo službo praviloma ni možna pred potekom dveh let dela v notranji službi. Tudi delo v tujini je časovno omejeno, in sicer traja razporeditev diplomata v zunanjo službo praviloma štiri leta od dneva prihoda v kraj službovanja. Zaradi delovnih potreb ali drugih upravičenih razlogov⁷⁷ se lahko delo v tujini skrajša ali podaljša, vendar pa skupna doba neprekinjenega službovanja v tujini ne sme presegati 8 let (37. člen ZZZ-1).

Mogoča je tudi sklenitev delovnega razmerja za določen čas v skladu z zakonom o javnih uslužbencih, akt o notranji organizaciji in sistemizaciji v ministrstvu za zunanje zadeve pa izrecno predvideva predvsem sklenitev delovnega razmerja za določen čas zaradi dela v predstavništvih Republike Slovenije v tujini. Prav tako se sklepajo pogodbe za določen delovni čas z javnimi uslužbenci iz drugih državnih organov in z drugimi delavci, ki so napoteni na delo v tujino (130. člen akta o sistemizaciji). V slednjem primeru minister za zunanje zadeve s predstojnikom drugega upravnega organa sklene sporazum, na podlagi katerega premesti delavca tega organa na delovno mesto v predstavništvu RS v tujini zaradi opravljanja nalog na gospodarskem, kulturnem, prosvetnem, znanstveno-tehničnem, informacijskem in obrambnem področju.⁷⁸

Kot posebnost naj na tem mestu omenimo možnost, da se za delo v predstavništvih Republike Slovenije v tujini lahko po potrebi zaposli lokalno osebje, ki opravlja spremljajoče dejavnosti ter administrativno-tehnična dela. Lokalno osebje so tuji državljani ali državljani Republike Slovenije, ki živijo v sprejemni državi (16. člen ZZZ-1).

Posebnosti pri imenovanju vodje diplomatske misije⁷⁹

V 20. stoletju, zlasti v drugi polovici, se je razširila praksa imenovanja vodij diplomatskih misij na ravni veleposlanikov. Danes se šteje za običajno, da države vzpostavljajo diplomatske odnose na tej ravni. Proces imenovanja in akreditiranja vodje diplomatske misije je stvar države pošiljateljice, ki mora upoštevati nekaj temeljnih norm mednarodnega prava.

Vodjo diplomatske misije imenuje državni poglavar pošiljateljice (v Republiki Sloveniji je to predsednik države, ki veleposlanika postavi ali odpokliče na predlog vlade, tako 17. člen

⁷⁷ Med upravičene razloge za skrajšanje razporeditve se štejejo zlasti prošnja prizadetega, negativna ocena dela in predlog sprejemne države, med upravičene razloge za podaljšanje pa dokončanje šolanja otrok na osnovni in srednji stopnji.

⁷⁸ Organ, iz katerega je javni uslužbenec premeščen, je dolžan pokriti vse stroške v zvezi s premestitvijo. V času premestitve se praviloma prenese delovno mesto iz kadrovskega načrta organa, v katerem je javni uslužbenec zaposlen, v MZZ (drugi odstavek 130. člena akta o sistemizaciji).

⁷⁹ Povzeto po Türk 2007: 212.

ZZZ-1) in ga akreditira pri državnem poglavarju sprejemnice. Še pred imenovanjem je država pošiljateljica dolžna od države sprejemnice pridobiti privoljenje (agrement). Postopek privolitve se navadno izvede ustno, pri tem pa ima država sprejemnica možnost, da privolitev zavrne, pri tem pa ni dolžna pojasnjevati razlogov za zavrnitev. Novoimenovanemu vodji diplomatske misije se nato izda poverilno pismo, ki ga bo vodja misije predal državnemu poglavarju sprejemnice, kopijo poverilnega pisma pa zunanjemu ministru sprejemnice. Datum predaje poverilnega pisma se šteje za datum začetka funkcije vodje diplomatske misije.

Glej tudi prilogo 8.3 – Organigram Ministrstva za zunanje zadeve.

4.2 PRAVICE IN OBVEZNOSTI URADNIKA

Pravice, obveznosti in odgovornosti javnih uslužbencev urejajo heteronomni in avtonomni pravni viri ter pogodba o zaposlitvi, če zakon ne določa drugače (Vodovnik (2) 2002: 474). Posebnost, ki smo jo že omenili, je prepoved zagotavljanja pravic v večjem obsegu, kot to dovoljuje zakon, če bi bila zaradi tega obremenjena javna sredstva.

Veliko je že bilo povedanega o pravicah in dolžnostih uradnika, zato bomo tukaj strnili ugotovitve, navedene v tej nalogi, ter dognanja številnih teoretikov. Pravice uradnikov, torej javnih uslužbencev, se deloma razlikujejo od pravic in dolžnosti zaposlenih v gospodarstvu (Lončar 2001: 453). Pravice in obveznosti zakon o javnih uslužbencih podrobneje ureja v tretjem poglavju, vendar je za nas tukaj pomembno tudi drugo poglavje, v katerem zakon vzpostavlja načela za javne uslužbence v celotnem javnem sektorju.

4.2.1 Pravice

Za vse uradnike, tako kot za ostale državljane in državljanke, veljajo pravice, določene z Ustavo Republike Slovenije. Kot take naj omenimo 14. člen, ki ureja enakost pred zakonom, 49. člen, ki predvideva svobodo dela, ali 77. člen, ki ureja pravico do stavke. Seveda pa za določene kategorije javnih uslužbencev veljajo tudi izjeme, tako je npr. v 122. členu ustave določeno, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ko to določa zakon, v določenih primerih je omejena pravica do stavke (77. člen) ter udejstvovanja v političnih strankah (42. člen).

Če naštejemo le nekatere, morda najpomembnejše pravice:

- pravica do enakega dostopa do službe v javni upravi (načelo enakopravne dostopnosti, 7. člen ZJU);
- pravica do stalnosti zaposlitve;
- pravica do plače in drugih denarnih nadomestil;
- pravica do plačanega in neplačanega dopusta;
- pravica do kolektivnih pogajanj z delodajalcem;
- pravica do sindikalnega združevanja;
- pravica do stavke;

– pravica do izobraževanja na stroške delodajalca ter druge pravice.

V nadaljevanju naloge bomo podrobneje predstavili nekatere od zgoraj naštetih pravic uradnikov, medtem ko bomo pravico do plače in izobraževanja obravnavali v posebnem poglavju.

4.2.1.1 Načelo enakopravne dostopnosti

Že Ustava Republike Slovenije v 122. členu določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ko to določa zakon. Na tej podlagi tudi ZJU v 7. in podrobneje od 57. do 67. člena povzema to ustavno določilo. Javni natečaj kot že omenjeno pomeni varovalko za preprečevanje nepotizma in prijateljskih vezi pri pridobivanju delovnega mesta v upravi (Lončar 2001: 454). Načelo javnega natečaja pa tudi daje neizbranim kandidatom možnost pritožbe in sodnega varstva, če menijo, da so bila kršena pravila postopka oziroma javnega natečaja (Korade Purg 2004: 101).

Če zakonsko določilo, da je "zagotovljena enakopravna dostopnost do delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji" izpeljemo, ugotovimo, da vsi kandidati, ki izpolnjujejo splošne pogoje, sodelujejo pri izbiri za zapolnitev delovnega mesta.

4.2.1.2 Stalnost zaposlitve

Že v okviru sklepanja pogodb o zaposlitvi smo omenili, da se te načeloma sklepajo za nedoločen delovni čas. Ker se institut zaposlitev za določen delovni čas ponekod izrablja, pri tem pa so marsikdaj nedosledni tudi državni organi, ZJU natančno določa primere, kdaj je dovoljeno zaposlovanje za določen delovni čas ter sankcije za primer, če zakonska določila niso spoštovana.

4.2.1.3 Pravica do plačanega in neplačanega dopusta

Pravico do dopusta imajo vsi zaposleni že na podlagi zakona o delovnih razmerjih. Dolžina letnega dopusta je odvisna od delovne dobe, zahtevnosti delovnega mesta, delovne uspešnosti, delovnih pogojev in drugega. Po ZDR ima delavec pravico do letnega dopusta v višini 4 tednov, kar pomeni 20 dni, če gre za petdnevni delavnik, oziroma 24 dni, če ima delavec šestdnevni delavnik. V ZDR so določeni tudi pogoji za povečanje letnega dopusta (npr. delo pri virih ionizirajočih sevanj ipd).

ZJU v prehodnih določbah (203. člen ZJU) sicer razveljavlja večji del določb Zakona o delavcih v državnih organih (ZDDO), ki pa se do sprejema kolektivne pogodbe za javni sektor še vedno uporablja glede določanja dopusta. Dolžina letnega dopusta je odvisna od delovne

dobe, zahtevnosti delovnega mesta, delovne uspešnosti, delovnih pogojev, socialnih in zdravstvenih razmer in starosti (34. člen ZDDO in naslednji). Z zakonom je določeno, koliko dni dopusta pripada posameznemu delavcu glede na njegovo delovno dobo (npr. 16 dni za tiste, ki imajo do tri leta delovne dobe, in 24 dni za tiste, ki imajo nad 25 let delovne dobe), določeni pa so tudi pogoji za povečanje dopusta.

4.2.1.4 Pravica do kolektivnega pogajanja, sindikalnega združevanja in stavke

Kolektivno pogajanje, sindikalno združevanje ter pravica do stavke⁸⁰ so pravice, ki so urejene že v Ustavi Republike Slovenije – delavci imajo pravico do zbiranja in združevanja (42. člen ustave), v tretjem poglavju ustave (v okviru gospodarskih in socialnih razmerij) pa je opredeljeno, da je »ustanavljanje in delovanje sindikatov ter včlanjevanje vanje svobodno« (76. člen) (Končar 1992: 818). Omenjene sindikalne pravice⁸¹ so samostojne človekove pravice, dvignjene na ustavni nivo, in čeprav ustava tega ne predvideva, se samo izvrševanje pravice podrobneje opredeljuje v zakonu o stavki⁸².

Javni uslužbenci imajo pravico do sindikalnega združevanja, delovanja ter kolektivnih dogovarjanj (18. člen ZJU). Kolektivno pogajanje v Sloveniji se je v preteklosti dobro razvijalo, predvsem zaradi močnih panožnih sindikatov in združenj delodajalcev, veliko pa je k temu pripomogla tudi stara delovnopravna zakonodaja. Kolektivna pogajanja spodbuja že mednarodno pravo, pri čemer opozarjamo predvsem na predpise Mednarodne organizacije dela⁸³, predvsem na Konvencijo MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic in svoboščin ter Konvencijo MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja⁸⁴. Žal v Republiki Sloveniji konvencija MOD št. 154, ki se nanaša na kolektivno dogovarjanje, še ni bila sprejeta. S konvencijo je urejeno kolektivno dogovarjanje o delovnih pogojih, pogojih zaposlitve ter odnos med delodajalci in delavci oziroma med organizacijami delodajalcev in sindikati (Belopavlovič 2005: 29).

Teoretiki (tako Vodovnik 2002: 3) opozarjajo, da bi bilo treba v smeri izenačevanja položaja zaposlenih v gospodarstvu in v javni upravi koristno izboljšati sistem kolektivnega sporazumevanja v javnem sektorju. Tudi javnim uslužbencem bi bilo treba v prihodnosti omogočiti vključitev v tripartitni socialni dialog v ekonomsko-socialnem svetu, česar sedanja zakonodaja ne ureja in ne spodbuja.

⁸⁰ Stavka je organizirana prekinitve dela delavcev za uresničevanje ekonomskih in socialnih pravic in interesov iz dela (prvi odstavek 1. člena zakona o stavki).

⁸¹ Sindikalna svoboda sama pogojuje uresničevanje nekaterih drugih človekovih pravic in temeljnih svoboščin. In nasprotno, resnično svobodno in neodvisno sindikalno gibanje se lahko odvija samo ob spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin (npr. pravice do združevanja, do svobode izražanja itd.) (Končar 1992: 818).

⁸² Ker je bil veljavni zakon o stavki sprejet že leta 1991, so Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve namenjeni številni predlogi za sprejem novega zakona o stavki (Tičar 2005: 34).

⁸³ Mednarodna organizacija dela je specializirana agencija Organizacije združenih narodov, ki je bila ustanovljena 1919. leta. S svojimi akti si prizadeva v čim večjem številu držav članic urediti področje socialnih pravic, predvsem človekovih in delavčevih pravic (<http://www.ilo.org/public/english/about/index.htm>).

⁸⁴ Ratificirala ju je nekdanja SFRJ, na podlagi nasledstva pa veljata tudi v Republiki Sloveniji.

Z vidika kolektivnega dogovarjanja ali sporazumevanja (glej Vodovnik 1998: 45) imajo v okviru urejanja delovnih pogojev posebno mesto plače. Te morajo biti zaradi svojega temeljnega pomena za položaj zaposlenih stvar čim bolj prostih pogajanj in prostega pogodbenega urejanja, prav na tem področju pa je večja avtonomija značilna za gospodarstvo, manj pa za javni sektor (ibidem).

Kot smo omenili že uvodoma, je pravica do stavke ena od temeljnih človekovih – delavčevih – pravic. Že iz ustave (77. člen) izhaja, da se lahko pravica do stavke zakonsko omeji, če to zahteva javna korist, upoštevajoč vrsto in naravo dejavnosti. Tako se lahko v nekaterih dejavnostih odvzame pravica do stavke, pri tem pa naletimo na problem definiranja »javne koristi« ter »bistvenih služb«, ki zahtevajo takšno izjemo. Ustavni ureditvi sledi tudi zakon o sistemu javnih uslužbencev, ki določa, da imajo javni uslužbenci pravico do stavke, vendar lahko to pravico podrobneje opredeli ali omeji le poseben zakon (19. člen ZJU).

Kot bomo ugotovili v nadaljevanju, v Republiki Sloveniji nekateri področni zakoni predvidevajo omejitve (popolne oziroma delne) sindikalne svobode, ki jih dopuščajo npr. Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (za vojsko in policijo), Konvencija št. 87 MOD in Evropska socialna listina⁸⁵ oziroma Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (za vojsko, policijo in javne uslužbence).⁸⁶

4.2.2 Obveznosti

ZJU ureja obveznosti uradnikov kot posebnosti, ki veljajo dodatno k pravilom zakona o delovnih razmerjih. Pravice in obveznosti uradnikov ne izhajajo samo iz zakona o javnih uslužbencih, temveč (in predvsem) iz področne zakonodaje in podzakonskih aktov. Po splošni delovnopравни zakonodaji štejejo med obveznosti delavca osebno opravljanje dela, lojalnost, dolžnost varovanja skrivnosti, prepoved jemanja daril, prepoved konkuriranja, vestno opravljanje dela, obveznost obveščanja, prepoved škodljivega ravnanja in druge (povzeto po Bohinc 2004: 149 in nasl.).

Ena temeljnih obveznosti javnih uslužbencev je, da izvršujejo javne naloge na podlagi in v mejah pravnih norm (načelo zakonitosti, 8. člen ZJU). Naloge morajo izvrševati vestno, pravočasno in strokovno (načelo strokovnosti, 9. člen ZJU), pri tem pa ravnati častno in v skladu poklicno etiko (načelo častnega ravnanja, 10. člen ZJU). Dolžni so varovati tajne

⁸⁵ Evropska socialna listina je bila prvi mednarodni instrument, ki je izrecno omenil pravico do stavke, ureja pa jo v okviru pravice do kolektivnega dogovarjanja. Države pogodbenice po listini morajo priznati pravico delavcev in delodajalcev do kolektivnih akcij v primeru interesnih sporov, vključno s pravico do stavke, pod pogojem, da so te akcije v skladu z obveznostmi, ki bi utegnile izhajati iz veljavnih kolektivnih pogodb (6. člen). V dodatku k Listini je predvideno, da lahko vsaka pogodbenica stranka z zakonom uredi uresničevanje pravice do stavke, pri čemer pa so morebitne omejitve upravičene le, če gre za omejitve, ki so v demokratični družbi potrebne zato, da bi bilo zagotovljeno spoštovanje pravic in svoboščin drugih ali da bi bili varovani javni red, nacionalna varnost, zdravje ali dobre navade (Končar 1992: 818 in nasl.).

⁸⁶ Več o tem Končar 1992: 818 in nasl.

podatke (načelo zaupnosti, 12. člen ZJU) in svoje naloge izvrševati kakovostno, hitro in učinkovito (načelo odgovornosti za rezultate, 13. člen ZJU). Skrbeti morajo za gospodarno in učinkovito rabo javnih sredstev (načelo dobrega gospodarja, 14. člen ZJU), prav tako pa na delovnem mestu ne sme fizično, verbalno ali kako drugače nadlegovati svojih sodelavcev ali drugih oseb (načelo prepovedi nadlegovanja, 15.a člen). Delodajalec mora javnemu uslužbencu, zoper katerega je v zvezi z javno službo uveden postopek ugotavljanja pravne odgovornosti, omogočiti plačano pravno pomoč (načelo varovanja poklicnih interesov, 15. člen ZJU).

Pri opravljanju dela mora javni uslužbenec delovati v skladu s predpisi ter upoštevati navodila nadrejenega (93. in 94. člen ZJU) in lahko, v primeru nejasnosti, zahteva pisno odredbo ali pisno navodilo. To pravico ima tudi takrat, ko sklepa, da bi izvršitev ustne odredbe oziroma navodila pomenila protipravno ravnanje ali povzročila škodo. Dejanje pa mora odkloniti, če bi bilo z izvršitvijo storjeno kaznivo dejanje. Enako lahko ravna, če nadrejeni kljub njegovi pisni zahtevi ni izdal pisne odredbe oziroma navodila.

Javni uslužbenec pa mora opravljati tudi dela, ki ne sodijo v opis njegovega delovnega mesta (95. člen ZJU), če se za drugo delo zahteva strokovna izobrazba, kakršno ima. Predstojnik prav tako lahko, s soglasjem uslužbenca, pisno odredi delo z več kot polnim delovnim časom in prek dovoljenega obsega dela (96. člen ZJU) – uslužbenec dobi za takšno nadpovprečno obremenitev dodatno plačilo. Javnemu uslužbencu se lahko naloži tudi opravljanje dodatnega dela (97. člen ZJU), opravljanje dela v projektnih skupinah (98. člen ZJU) in začasno opravljanje manj zahtevnega dela (99. člen ZJU) do 3 mesecev. V tem primeru dobiva javni uslužbenec enako plačo, kot jo sicer prejema na svojem delovnem mestu.

Javni uslužbenec prav tako ne sme opravljati dejavnosti, če bi s tem kršil konkurenčno prepoved ali dogovorjeno konkurenčno klavzulo, če bi to ogrozilo nepristransko opravljanje del, če bi pri tem lahko zlorabil informacije, ki so mu dostopne v službi, ali če bi opravljanje dela škodilo ugledu organa (100. člen ZJU). Za uradnike na položajih velja prepoved opravljanja pridobitnih del po samem zakonu (tako peti odstavek 100. člena ZJU) in tako ne smejo opravljati pridobitnih dejavnosti, razen znanstvenega, raziskovalnega, pedagoškega, umetniškega in publicističnega dela oziroma kulturne dejavnosti.

Za vse javne uslužbence ZJU tudi določa omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril (11. člen ZJU), to obveznost pa podrobneje konkretizira Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril. Podrobneje so opredeljene omejitve in dolžnosti za javnega uslužbenca, njegovega zakonca oziroma zunajzakonskega partnerja, otroke, starše in osebe, ki z javnim uslužbencem živijo v skupnem gospodinjstvu. Javni uslužbenec načeloma ne sme sprejemati nikakršnih daril v zvezi z opravljanjem službe, lahko pa sprejme protokolarno darilo in darilo manjše vrednosti⁸⁷ ali darila zanemarljive vrednosti⁸⁸ (Koželj 2004: 16).

⁸⁷ Darilo manjše vrednosti ne sme presegati vrednosti 15.000 SIT oziroma skupno v enem letu vsote 30.000 SIT.

4.2.2.1 Pravice in obveznosti posebnih kategorij uradnikov

4.2.2.1.1 Policisti

Enak dostop

Pri sklepanju pogodb o zaposlitvi velja za vse kandidate pravica enakega dostopa do zaposlitve (Akt o notranji organizaciji, sistemizaciji in delovnih mestih v Policiji v 78. členu izrecno določa, da so »vsa delovna mesta v policiji primerna tudi za zaposlovanje žensk«), vendar pa zakon o policiji opredeljuje pogoje, ki morajo biti upoštevani, da lahko kandidat sploh zaprosi za zaposlitev, oziroma ki morajo biti izpolnjeni, da se kandidat lahko zaposli. Pogoji, ki jih mora kandidat izpolnjevati za zaposlitev v Policiji, so navedeni že v točki 4.1.6.1 zgoraj, na tem mestu pa naj ponovimo, da je v 66. členu zakona o policiji opredeljeno, da morajo imeti kandidati za policista najmanj srednjo strokovno izobrazbo. Pri izbiri kandidata imajo enake pravice tako moški kot ženski kandidati, med katerimi (ob izpolnjevanju vseh pogojev) se izbere najprimernejši oziroma najprimernejša. Tisti, ki sklene delovno razmerje za opravljanje nalog policista, mora v določenem roku opraviti izpit za izvajanje policijskih pooblastil, sicer mu delovno razmerje preneha (69. člen ZPol).

Stalnost zaposlitve

Delovno razmerje za opravljanje nalog policista se praviloma sklepa za nedoločen delovni čas. Izjemoma se lahko sklepajo pogodbe za določen delovni čas zaradi sklenitev delovnih razmerij izven sistemizacije, za opravljanje pripravištva in drugih oblik teoretičnega in praktičnega usposabljanja (56. člen Akta o notranji organizaciji, sistemizaciji in delovnih mestih Policije).

Zakon o policiji prav tako omogoča, da se za začasno ali občasno opravljanje zadev urejanja prometa na javnih cestah sklene pogodba o zaposlitvi z osebo, ki je že polnoletna in izpolnjuje pogoje za zaposlitev, ki sicer veljajo za policiste (razen pogoja odsluženega vojaškega roka).

Pravica do dopusta

V zakonu o policiji kot tudi v podzakonskih predpisih pravica do dopusta ni posebej opredeljena in se tako upoštevajo splošne določbe. Pravica do dopusta tako izhaja iz zakona o

⁸⁸ Vrednost darila ne presega 5.000 SIT (npr. bonboniera ipd.). Vrednosti daril, ki jih določa Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril, še niso bile preračunane v evre, zneski pa (preračunano) znašajo 62,6 evra za manjše darilo, 125,2 evra za skupno vrednot daril v enem letu in 20,9 evra za manjša priložnostna darila.

javnih uslužbencih, Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti ter zakona o delovnih razmerjih.

Kolektivna pogajanja, sindikalno združevanje in pravica do stavke

Tako kot delavci v ostalih panogah imajo tudi policisti pravico do kolektivnih pogajanj⁸⁹ in sindikalnega združevanja. Tako je bil leta 1990 ustanovljen policijski sindikat, ki danes združuje prek 6000 policistov, njegov temeljni cilj pa je zagotavljanje varstva dela delavcev in njihovih pravic (Kolenc 2002: 190). Poleg omenjenega se policisti združujejo v raznih društvih in podobnih organizacijah, v okviru katerih uresničujejo svoje interese.⁹⁰

Policisti imajo pravico do stavke, vendar morajo med stavko zagotoviti nemoteno izvajanje nalog policije (84. člen ZPol):

- varovanje življenja, osebne varnosti ljudi in premoženja;
- preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj;
- odkrivanje in prijemanje storilcev kaznivih dejanj in drugih iskanih oseb in njihovo izročanje pristojnim organom;
- varovanje določenih oseb, organov, objektov, okolišev, delovnih mest in tajnosti podatkov državnih organov;
- vzdrževanje javnega reda;
- nadzor in urejanje prometa na javnih cestah;
- varovanje državne meje in opravljanje mejne kontrole;
- opravljanje nalog, določenih v predpisih o tujcih.

Zaradi omejene pravice do stavke se policistom določi povečanje osnovne plače (četrty odstavek 84. člena ZPol).

Obveznosti policistov

⁸⁹ V okviru kolektivnih pogajanj je izredno pomemben Policijski sindikat Slovenije, ki je še posebej aktiven pri pogajanjih za sklenitev nove kolektivne pogodbe za javni sektor (dopis PSS, št. PSS-2 z dne 11. 4. 2005). Dostopno na: http://www.pss-slo.org/upload/files/Sindikalne_novice_PSS_z_dne_11.04.05.doc.

⁹⁰ Tako npr. je oblikovano Združenje Sever – zveza policijskih veteranov, organizirana je Sekcija slovenskih policistov v okviru Organizacije združenih narodov, leta 1999 je bilo ustanovljeno društvo – Združenje zbirateljev policijskih insignacij Slovenije ipd. (Kolenc 2002: 190 in nasl.).

Zakon o policiji uvodoma deli pristojnosti in naloge s področja notranjih zadev na Ministrstvo za notranje zadeve ter na Policijo, ki je organ v sestavi ministrstva. Naloge policije smo zgoraj že navedli, zato naj tukaj samo ponovimo in orišemo naloge, ki jih policisti opravljajo vsakodnevno. Gre za naloge, ki jih delno opredeljuje že ustava, procesno-kazenska zakonodaja, poleg zakona o policiji pa še nekateri drugi zakoni⁹¹, naloge pa se nanašajo predvsem na varovanje življenja, varnosti in premoženja ljudi, preprečevanje in odkrivanje kaznivih dejanj, vzdrževanje javnega reda, nadzor prometa in meja (Kolenc 2002: 35). Zakon o policiji prav tako našteva naloge generalne policijske uprave⁹² (6. člen ZPol), ki opravlja policijske naloge na državni ravni. Policijske uprave (9. člen ZPol) skrbijo za varnost na regionalni in lokalni ravni, medtem ko policijske postaje (10. člen ZPol) skrbijo za varnost na lokalni ravni in dejansko opravljajo večino vseh nalog policije (Kolenc 2002: 35), saj so ustanovljene za neposredno opravljanje nalog.

Poseben akt o sistemizaciji se na področju ohranjanja javnega reda, sodelovanja v izrednih stanjih ter preprečevanja in odkrivanja kriminala (področje notranjih zadev) sprejema posebej za Ministrstvo za notranje zadeve ter posebej za Policijo kot organ v sestavi⁹³. Z njim je podrobneje določena notranja organiziranost in delovno področje organizacijskih enot, njihova medsebojna razmerja, sodelovanje, vodenje, predvsem pa so določena delovna mesta, plačne skupine in seveda naloge, ki jih morajo opravljati.

Na tem mestu naj posebej izpostavimo Odredbo o delih, ki jih policist ne sme opravljati. Ta opredeljuje dela, ki jih policist ne sme opravljati, saj bi ga ovirale pri opravljanju policijskih nalog. Med takšna dela se štejejo npr. delo v tujini, delo za tuje pravne osebe, prodaja in trženje blaga, strežba ali pomoč v gostinskem lokalu, posredovanje ali sklepanje pogodb pri prodaji premičnin, nepremičnin ali storitev in druga dela (1. člen odredbe).

Izvajanje nalog v skladu s predpisi

Policisti imajo pooblastila, določena z Zakonom o policiji. Svoje naloge, ki so opredeljene v različnih pravnih aktih, mora izvajati v skladu s predpisi (načelo zakonitosti, 29. člen ZPol). Slednje pomeni, da mora vsako uradno dejanje, vsak policistov postopek, temeljiti na zakonu, vsako njegovo pooblastilo⁹⁴ pa mora biti izvedeno na zakonit način (Kolenc 2002: 152). Policisti so pri opravljanju nalog dolžni ravnati v skladu z ustavo in zakoni ter spoštovati in

⁹¹ Npr. Zakon o tujcih (ZTuj-1), Zakon o nadzoru državne meje (ZNDN-2), Zakon o prekrških (ZP-1), Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZVJRM-1) in mnogi drugi predpisi.

⁹² Generalna policijska uprava izvaja regulativno, koordinativno in nadzorstveno funkcijo za delovanje celotne Policije: spremlja, analizira in ocenjuje varnostne razmere, ukrepa na področju zatiranja kriminalitete, organizira varovanje določenih oseb, skrbi za izvajanje mednarodnih sporazumov ipd. (Kolenc 2002: 40).

⁹³ Že naveden Akt o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v Policiji.

⁹⁴ Policijska pooblastila podrobneje opredeljuje Pravilnik o policijskih pooblastilih, in sicer so policijska pooblastila z zakonom določeni ukrepi, ki policistom omogočajo opravljanje njihovih nalog, uporabljati pa se smejo le ob pogojih, določenih v zakonu (2. in 3. člen pravilnika).

varovati človekove pravice in temeljne svoboščine. Policisti lahko omejijo človekove pravice in temeljne svoboščine le v primerih, določenih z ustavo in zakoni (30. člen ZPol).

Ker policisti opravljajo javne naloge, so vsa njihova dejanja pod budnim očesom javnosti, predvsem pa seveda tudi pod nadzorom organizacijskih enot same Policije, zaradi česar je še toliko pomembnejše dosledno spoštovanje načela zakonitosti.

Kadar policist pri opravljanju svojih nalog krši pravni predpis, čezmerno posega v pravice posameznikov ali kadar opusti uradno dejanje, se protipravnost takšnega ravnanja ocenjuje glede na vsak posamezen primer, ravnanje samo pa je lahko vzrok za izrek disciplinskega ukrepa ali odškodninske odgovornosti (več o tem v nadaljevanju).

Spoštovanje navodil nadrejenega

Odnos nadrejenosti in podrejenosti lahko razberemo že iz same zakonske dikcije opredelitve nalog policijske uprave, ki »usklajuje in usmerja delo policijskih postaj, jim daje strokovna navodila, izvaja nadzor nad njihovim delom ...« (9. člen ZPol), ter nalog policijskih postaj, ki »opravljajo naloge policije na določenem območju« (10. člen ZPol). Čeprav v zakonu dolžnost spoštovanja navodil nadrejenega ni tako izpostavljena kot npr. v zakonu o obrambi, je odnos med nadrejenim in podrejenim vseeno izražen prek določb, ki predvidevajo spoštovanje navodil nadrejenega (npr. v 84. členu ZPol je določeno, da morajo policisti opravljati svoje naloge »v skladu z navodili predstojnikov«).

Politično udejstvovanje

Vprašanje političnega udejstvovanja na splošno ureja Kodeks policijske etike, ki v 11. členu izpeljuje ustavno načelo, da policist ne sme biti član političnih strank. Policistovo profesionalno ravnanje ne sme biti odvisno od njegovega političnega prepričanja in svetovnega nazora. Takšna ureditev izvira še iz zgodovinske povezanosti policije s politiko ter temelji na dejstvu, da med politiko in policijo meja še vedno ni jasno določena. Takšna ureditev je potrebna, vse dokler policija ne doseže ustrezne ravni profesionalne kulture in ideološke neodvisnosti (glej Kečanović in drugi 2006: 193).

Oborožitev

Policisti za izvajanje svojih nalog med drugimi sredstvi⁹⁵ uporabljajo tudi orožje (14. člen ZPol). Nositi orožje in strelivo je policistova pravica in dolžnost, ki ju mora izvajati v skladu s

⁹⁵ Za izvajanje z zakonom določenih nalog uporablja policija vozila, plovila, oborožitev in posebno opremo. Barvo, posebno opremo in oznake vozil ter plovil in oborožitve policije določi vlada (14. člen ZPol).

predpisom, ki ga izda minister (32. člen ZPol). Strelno orožje spada med prisilna sredstva⁹⁶, uporabo katerega zakon dovoljuje samo v primerih (52. člen ZPol):

- zaradi zavarovanja življenja ljudi;
- preprečitve bega osebi⁹⁷;
- odvrnitve napada na varovano osebo ali varovani objekt;
- odvrnitve od sebe neposrednega protipravnega napada, s katerim je ogroženo policistovo življenje.

Preden policist uporabi strelno orožje, mora, kadar okoliščine to dopuščajo, osebo, zoper katero naj bi uporabil strelno orožje, opozoriti s klicem: "Stoj, policija, streljal bom!" in z opozorilnim strelom (drugi odstavek 52. člen ZPol).

Delo v posebnih delovnih pogojih

Delavci policije so dolžni opravljati delo v posebnih delovnih pogojih, kadar je to potrebno za izvajanje z zakonom določenih nalog.

Posebni delovni pogoji so:

- delo v neenakomernem delovnem času;
- delo v izmenah;
- delo ob sobotah, nedeljah, praznikih in drugih dela prostih dnevih;
- delo prek polnega delovnega časa;
- popoldansko in nočno delo;
- pripravljenost za delo v delovnih prostorih, na določenem kraju ali doma⁹⁸;
- delo v deljenem delovnem času;

⁹⁶ Prisilna sredstva so opredeljena v 50. členu ZPol, in sicer so to: sredstva za vklepanje in vezanje, plinski razpršilec, fizična sila, palica, plinska in druga sredstva za pasivizacijo, vodni curek, konjenica, posebna motorna vozila, službeni pes, sredstva za prisilno ustavljanje prevoznih sredstev ter strelno orožje.

⁹⁷ Ki je zalotena pri kaznivem dejanju, za katero je po zakonu mogoče izreči kazen zavora nad 10 let oziroma preprečitve bega osebi, ki ji je odvzeta prostost, ali osebi, za katero je izdan nalog za odvzem prostosti, ker je storila kaznivo dejanje iz prejšnje alineje, če je v nalogu za prijetje, privedbo oziroma spremljanje osebe izrecno določeno, da sme policist uporabiti strelno orožje, če bi taka oseba poskušala pobegniti.

⁹⁸ Pripravljenost za delo se ne šteje v število ur delovne obveznosti (drugi odstavek 82. člena ZPol).

– delo po razporedu

(62. člen akta o notranji organizaciji in sistemizaciji).

Za vsa delovna mesta je kot poseben pogoj določeno delo po razporedu (63. člen akta o notranji organizaciji in sistemizaciji), ki ga izdela vodja.

Delo v neenakomernem delovnem času oziroma v izmenah vključuje opravljanje delovne obveznosti ob sobotah, nedeljah, praznikih in drugih dela prostih dnevih ter delo v popoldanskem in nočnem času, s prerazporeditvijo delovnega časa v okviru določene redne mesečne oziroma letne delovne obveznosti. Takšna delovna mesta morajo biti določena v aktu o sistemizaciji delovnih mest.

Pri neenakomerni razporeditvi delovnega časa ter začasni prerazporeditvi polnega delovnega časa delovni čas ne sme trajati več kot 56 ur na teden oziroma se upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost v obdobju, ki ne sme biti daljše od šest mesecev (v skladu s 147. členom ZDR).

Druge oblike dela v posebnih pogojih se odredijo, če to terjajo varnostne razmere oziroma če je samo tako mogoče opraviti določene naloge, ki jih ni mogoče odlagati, ali pa morajo biti naloge opravljene v določenem roku. Policisti, ki opravljajo naloge v posebej neugodnih delovnih razmerah, dobijo za to poseben dodatek za nevarnost in ogroženost pri delu (več o tem glej spodaj). Le generalni direktor policije lahko določi primere, v katerih je dovoljeno odrediti delo v posebnih delovnih pogojih, in osebe, ki ga lahko odredijo.

4.2.2.1.2 Poklicni pripadniki SV

Enak dostop

Že v točki 4.1.6.3 smo ugotovili, da za sklepanje pogodb o zaposlitvi na obrambnem področju sicer velja načelo enakega dostopa, vendar pa so na podlagi zakona o obrambi pogoji za zaposlitev zelo natančno opredeljeni, saj se možnost zaposlitve poleg pogojev⁹⁹, ki jih določa zakon o javnih uslužbencih in dodatno zakon o obrambi, še posebej omejuje s:

- starostjo;
- psihofizičnimi sposobnostmi;
- varnostnim preverjanjem.

⁹⁹ Več o tem glej zgoraj, str. 41 in 42.

V okviru kategorij posameznikov, ki izpolnjujejo pogoje za zaposlitev, se izbere najprimernejši kandidat. Z njim se sklene pogodba o zaposlitvi, pri čemer se zagotavljajo enake možnosti za moške in ženske.

Stalnost zaposlitve

Na obrambnem področju se pogosteje sklepajo pogodbe o zaposlitvi za določen delovni čas. To predvsem velja za sklepanje pogodb z vojaki, s katerimi se pogodba sklepa za obdobje do desetih let in se lahko podaljšuje za enako časovno obdobje (vendar pa ne dlje kot do vojakovega 45. leta starosti). Za podčastnike in častnike oziroma vojaške uslužbence se pogodba navadno sklepa za nedoločen čas.

Glede podaljševanja pogodbe o zaposlitvi glej točko 4.1.6.3 zgoraj.

Pravica do dopusta

Zakon o obrambi ureja letni dopust v 97.g členu, in sicer predvideva pravico do letnega dopusta v trajanju najmanj 20 delovnih dni. Na tem mestu naj opozorimo, da se takšna dikcija razlikuje od volje zakonodajalca, ki je v zakonu o delovnih razmerjih opredelil minimalno trajanje dopusta v dolžini vsaj 4 tedne. Če bi delavec na obrambnem področju opravljal šestdnevni delavnik, mu (glede na določbe ZDR) pripada dopust v dolžini vsaj 24 dni (štirikrat 6 dni) in ne minimalno 20 dni.

Navedena pomanjkljivost se rešuje z določenimi kriteriji za določitev dolžine dopusta, ki jih predpiše minister (drugi odstavek 97.g člena ZObr), in sicer pravico do dopusta podrobneje opredeljuje Pravilnik o letnem dopustu. Opredeljeni so kriteriji za določitev dolžine letnega dopusta, ki se lahko poveča, če delavec izpolnjuje določene pogoje, kot so npr. opravljanje zahtevnejšega dela, dolžina delovne dobe, delovna uspešnost ipd. Ker je v 4. členu pravilnika določeno, da lahko delavec, ki ima do tri leta delovne dobe, pridobi 18 dni dopusta oziroma do 7 let delovne dobe 19 dni dopusta (ta pa se nato lahko poveča zaradi zahtevnosti delovnega mesta, delovne uspešnosti oziroma zaradi opravljanja dela v posebnih delovnih pogojih)¹⁰⁰, menimo, da takšna dikcija ne ustreza določbam ZDR: tudi začetnikom bi se morali dodatni dnevi dopusta zaradi izpolnjevanja prej navedenih pogojev šteti od minimalno dvajsetih dni dopusta in ne od nekega nižjega kriterija (ki je veljal še po prejšnji ureditvi).

Letni dopust se mora praviloma izrabiti do konca tekočega leta, ob upoštevanju službenih potreb in opravljanja nalog, seveda pa tudi ob upoštevanju delavčevih želja (97.h člen ZObr). Zaradi narave ali organizacije dela se lahko izraba dopusta določi v določenem časovnem obdobju, praviloma v skladu z letnim načrtom. Delavec lahko izkoristi en dan dopusta na dan,

¹⁰⁰ 4. člen Pravilnika o letnem dopustu določa, da imajo delavci na podlagi delovne dobe minimalno 18 dni dopusta za tiste, ki imajo do 3 leta delovne dobe, ter maksimalno 25 dni dopusta za tiste, ki imajo 25 ali več let delovne dobe. Na podlagi takšne ureditve so delavci, ki imajo manj kot 7 let delovne dobe, v manj ugodnem položaju, kot jim ga sicer omogoča Zakon o delovnih razmerjih.

ki si ga je sam določil, sicer pa ima pravico do izrabe do deset dni dopusta (dva delovna tedna) v tekočem koledarskem letu. Zaradi nujnih potreb delovnega procesa ali zaradi boljše organizacije dela lahko nadrejeni delavcu odredi ali prekliče izrabo letnega dopusta v določenem časovnem obdobju¹⁰¹ – seveda pa mora biti delavcu omogočeno koriščenje dopusta kasneje. Zaradi boljše organizacije dela in smotrnejše razporeditve delavcev glede na njihove delovne obremenitve lahko minister odredi kolektivni dopust, praviloma z letnim načrtom. Kolektivni dopust v vojski odredi načelnik generalštaba, praviloma z letnim načrtom dela (drugi odstavek 97.h člena ZObr).

Že zakon o delovnih razmerjih, in tako tudi zakon o obrambi, pa omogoča delavcu, ki ni izrabil letnega dopusta do konca koledarskega leta, da ga koristi do 30. junija naslednjega leta. Pri tem velja še določena posebnost, in sicer se letni dopust, ki ni bil izrabiljen v tekočem letu zaradi sodelovanja pri izvajanju mednarodnih obveznosti ali vojaške službe izven države oziroma drugih razlogov na strani delodajalca, lahko koristi v naslednjem koledarskem letu (tretji odstavek 97.h člena ZObr). Pri tem ZObr izrabe dopusta ne omejuje časovno in se tako dopust lahko koristi kadarkoli do konca naslednjega leta in ne samo do konca meseca junija.

Določenim poklicnim pripadnikom Slovenske vojske je tudi omogočeno, da koristijo t. i. rekreacijski dopust – dopust za ohranjanje psihofizične pripravljenosti. Na Ministrstvu za obrambo je bil v ta namen sprejet Pravilnik o načinu in pogojih izrabe dodatnega dopusta za ohranjanje psihofizičnih sposobnosti, ki pa se nanaša samo na kontrolorje letenja in članov posadk vojaških zrakoplovov.

Kolektivna pogajanja, sindikalno združevanje in pravica do stavke

Delavci na obrambnem področju imajo glede kolektivnega pogajanja enake pravice kot ostali delavci v državni upravi, saj lahko neomejeno izvajajo navedeno pravico. Enako velja glede pravice do sindikalnega združevanja, saj je ta izrecno opredeljena v 100.b členu Zakona o obrambi.

Delavci na obrambnem področju imajo pravico do sindikalnega združevanja, njihovo delovanje pa mora biti v skladu s predpisi (prvi odstavek 100.b člena ZObr). Reprezentativni sindikat¹⁰² mora na podlagi Pogodbe¹⁰³ podati mnenja glede določenih predlogov odločitev ali aktov, pa tudi glede določitve plače delavcem na obrambnem področju ter o primerljivosti plač v javnem sektorju (tretji in četrti odstavek 100.b člena ZObr). ZObr v četrtem odstavku 100.b člena določa rok za podajo takega mnenja, ki ne sme biti krajši od 15 dni. Sindikat pa

¹⁰¹ Preklic izrabe letnega dopusta je dovoljen pod pogojem, da bi odsotnost konkretnega delavca resno motila delovni proces, in pod pogojem, da s tem delavcu ne bi bila povzročena nesorazmerno visoka materialna škoda (14. člen pravilnika).

¹⁰² Reprezentativni sindikat je po Zakonu o obrambi tisti sindikat, v katerega je včlanjenih najmanj 15 % zaposlenih na ministrstvu (tako šesti odstavek 100.b člena).

¹⁰³ Pogoji za delovanje sindikata in sindikalnih poverjenikov v ministrstvu se urejajo s pogodbo, ki jo skleneta minister in reprezentativni sindikat (peti odstavek 100.b člena ZObr).

ne more podati mnenja k formacijam in organizaciji vojske, njeni opremljenosti, delovanju, pripravljenosti in uporabi. Sindikat ne more podati mnenja k aktom vodenja in poveljevanja v vojski oziroma so njegova mnenja za ministra in načelnika generalštaba ter druge poveljujoče neobvezna (drugi odstavek 100.b člena ZObr).

Pravica do stavke za delavce na obrambnem področju se načeloma ureja v skladu z zakonom o javnih uslužbencih, ki vsem delavcem dovoljuje pravico do stavke, ta pa je lahko podrobneje opredeljena ali omejena s posebnim zakonom. Zakon o obrambi v 99. členu ne dovoljuje pravice do stavke za vojaške osebe, ki opravljajo vojaško službo¹⁰⁴, delavci, ki pa opravljajo upravne in strokovne zadeve na obrambnem področju, pa sicer lahko organizirajo stavko, vendar morajo pri tem zagotoviti (tako tretji odstavek 99. člena):

- nemoteno opravljanje vojaških ter drugih zadev, povezanih z uresničevanjem temeljnih dolžnosti državljanov, gospodarskih družb, zavodov in drugih organizacij na obrambnem področju;
- nemoteno opravljanje zadev civilne obrambe;
- neprekinjeno pripravljenost za izvajanje ukrepov za pripravljenost, kurirske službe in mobilizacije;
- neprekinjeno delovanje dežurnih služb, informacijskega ter telekomunikacijskega sistema;
- nemoteno in neprekinjeno opravljanje vseh zadev in nalog, povezanih z materialno in zdravstveno oskrbo vojske, vzdrževanjem sredstev, objektov in opreme, transportom in skladiščenjem za vojaške potrebe;
- nemoteno in neprekinjeno izvajanje obveznosti, prevzetih z mednarodnimi pogodbami na obrambnem področju oziroma v zvezi z obrambnimi dejavnostmi.

Tako vojaške osebe kot prej navedeni delavci pa nimajo pravice do stavke, če grozi povečana nevarnost napada na državo ali ob neposredni vojni nevarnosti oziroma če je razglašeno izredno ali vojno stanje, in sicer toliko časa, dokler tako stanje ni odpravljeno. Prepoved stavke velja tudi za druge razmere, če sta ogroženi varnost in obramba države ter take razmere ugotovi vlada (četrti odstavek 99. člena ZObr).

Delavcem, ki ne smejo stavkati oziroma so pri izvajanju te svoje pravice omejeni, vlada določi posebno povečanje osnovne plače (peti odstavek 99. člena ZObr).

¹⁰⁴ Vojaško službo opravljajo pripadniki stalne sestave, vojaški obvezniki, ki so na služenju vojaškega roka, ter pripadniki rezervne sestave, kadar so vpoklicani v vojaško službo. Minister lahko določi, da se opravljanje določenih del v Slovenski vojski ne šteje za vojaško službo ter da se vojaška služba lahko opravlja tudi na določenih delovnih mestih oziroma delih v ministrstvu ali v drugih državnih organih (47. člen ZObr).

Obveznosti poklicnih pripadnikov Slovenske vojske

Naloge poklicnih pripadnikov SV se razlikujejo prvotno že zaradi same organizacije vojske, ki je sicer enotna¹⁰⁵, vendar obsega različne rodove. Zakon o obrambi določa naloge, ki jih izvajata Ministrstvo za obrambo ter Slovenska vojska, vendar se ne spušča v podrobne opise nalog posameznih rodov oziroma posameznih pripadnikov Slovenske vojske. Splošno so namreč opredeljeni namen obrambe (odvrčanje napada na državo ter obramba neodvisnosti, nedotakljivosti in celovitosti države, 2. člen), naloge vojske (ki izvaja vojaško izobraževanje, obrambo države, pomaga pri zaščiti in reševanju ter izvršuje obveznosti, prevzete v mednarodnih organizacijah oziroma z mednarodnimi pogodbami, 37. člen) kot tudi obveščevalne, protiobveščevalne in varnostne naloge obrambe (32. člen), naloge vojaške policije (65. člen) ter naloge za opravljanje službe izven države (48.a člen).

Poseben akt o sistemizaciji, ki se na Ministrstvu za obrambo sprejema na dveh nivojih, in sicer za upravni del ministrstva ter za vojaški del, ureja notranjo organizacijo ministrstva, delovna področja, načine vodenja ter naloge, pooblastila in odgovornosti vodij, ureja pa tudi sistemizacijo delovnih mest. Žal je zainteresirani javnosti dostopen le Pravilnik o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Ministrstva za obrambo z organi v sestavi za upravni del ministrstva, ne pa tudi za vojaški del. Notranja organizacija, delovno področje, način poveljevanja in vodenje, naloge, pooblastila in odgovornost Generalštaba Slovenske vojske (kot organa v sestavi ministrstva) se namreč določijo s posebnim aktom (1. člen prej navedenega pravilnika). Slednji ima stopnjo tajnosti, kar nam onemogoča vpogled v opredelitev nalog posameznega delovnega mesta.

Izvajanje nalog v skladu s predpisi

Izvajanje nalog pripadnikov SV mora biti v skladu z določbami zakona o javnih uslužbencih, predvsem glede zakonitega, strokovnega in častnega opravljanja nalog. Pri opravljanju svojih nalog morajo spoštovati človekove pravice in temeljne svoboščine, priznane s temeljnimi akti Organizacije združenih narodov, ter pravice in svoboščine, priznane z mednarodnim vojnim pravom. Vojaške osebe morajo dosledno spoštovati človekove pravice in temeljne svoboščine, načela mednarodnega vojnega in humanitarnega prava. Vsako ravnanje v nasprotju s temi načeli je nečastno in v nasprotju z interesi Slovenske vojske in obrambo države (28. točka drugega poglavja Pravil službe).

Spoštovanje navodil nadrejenega

Na obrambnem področju je poudarjeno načelo spoštovanja navodil nadrejenega. Prav tako je treba dosledno spoštovati načela enostarešinstva in subordinacije (druga točka prvega

¹⁰⁵ Organizacija vojske je enotna in se ne deli na zvrsti, obsega pa rodove, in sicer pehoto, oklepne enote, letalstvo, pomorstvo, artilerijo, zračno obrambo, inženirstvo, radiološko, kemično in biološko obrambo ter zveze (peti odstavek 40. člena ZObr).

poglavja Pravil službe). Gre za institut linije poveljevanja¹⁰⁶, ki ga morajo pripadniki Slovenske vojske dosledno upoštevati po svojih najboljših sposobnostih in po pravilih stroke. Pripadnik ima seveda možnost ugovora v skladu s pravili službe¹⁰⁷, vendar ugovor ne zadrži izvršitve dobljenega povelja (drugi odstavek 52. člena ZObr), razen če bi s tem storil kaznivo dejanje ali kršil določbe mednarodnega vojnega prava (osmi odstavek 43. člena ZObr).

To dolžnost nekoliko podrobneje opredeljujejo Pravila službe, ki določajo, da morajo vojaške osebe izvrševati ukaze nadrejenih brez ugovarjanj, popolno, dosledno, pravilno in pravočasno (53. točka drugega poglavja Pravil službe). Pripadniki sicer lahko zahtevajo dodatna pojasnila ali navodila v zvezi z izvrševanjem prejetega povelja (torej enako, kot določa ZJU), povelju lahko tudi ugovarjajo oziroma odklonijo izvršitev. Pravica do ugovora je v glavnem vezana na naravo ukaza (če ta ni v zvezi s službenimi nalogami oziroma če ta pomeni nagajanje podrejenim) oziroma na diskriminatorno vsebino ukaza. Ukaz mora pripadnik v vsakem primeru izvršiti, nato pa lahko poda ugovor po službeni poti¹⁰⁸. Ukaza pa ni treba izvršiti oziroma lahko pripadnik zavrne izvršitev ukaza, če bi izvršitev pomenila kaznivo dejanje ali kršitev mednarodnega vojnega prava (53. točka drugega poglavja Pravil službe), medtem ko lahko zavrne izvršitev (v miru), če bi izvršitev ukaza pomenila neposredno nevarnost za njegovo zdravje in življenje.¹⁰⁹

Politično udejstvovanje

Pripadniki vojske naj ne bi bili politično aktivni (šesta točka prvega poglavja Pravil službe). V službenem času in med opravljanjem vojaških dolžnosti se ne smejo udeleževati nikakršnih aktivnosti političnih strank. V službenem času ne smejo razpravljati o aktivnostih političnih strank niti ne smejo javno izražati svojih političnih pogledov in ocen ter jih vsiljevati drugim. Pripadniki se v prostem času lahko udeležujejo aktivnosti političnih strank kot drugi državljani, vendar brez uniforme. Pri tem z ničemer ne smejo pokazati na svoj status in položaj, ki ga imajo kot vojaške osebe, niti ne smejo ocenjevati nikakršnih službenih zadev

¹⁰⁶ Vojaško poveljevanje temelji na načelih enostarešinstva, subordinacije in obveznega izvrševanja povelj. Vsaka vojaška oseba mora biti vselej seznanjena o tem, katera vojaška oseba ji je nadrejena in katera podrejena. Poveljujoči mora nadzorovati, da se njegova povelja izvršujejo (43. člen ZObr). Poveljevanje v vojski se izvaja z akti poveljevanja, kot so direktive, odločitve, načrti, ukazi ali povelja. Akti vodenja in poveljevanja, razen povelj, se praviloma izdajajo pisno (46. člen ZObr).

¹⁰⁷ Pravila službe v Slovenski vojski urejajo pravice in dolžnosti vojaških oseb pri opravljanju vojaške službe, pravila njihovega ravnanja ter obnašanja med opravljanjem vojaške službe, odnose v službi, red v objektih, ki jih uporablja Slovenska vojska, delo in notranjo službo, stražarsko službo in alarmiranje ter vojaške slovesnosti in žalovanja. Pravila službe veljajo za vse osebe, kadar opravljajo vojaško službo v Slovenski vojski, tudi izven Republike Slovenije.

¹⁰⁸ Službena pot je enaka organizaciji poveljevanja, ki je opisana zgoraj v okviru ***Spoštovanja navodil nadrejenega***. Pravila službe določajo v 43. točki drugega poglavja, da ima vsak nadrejeni ukazovalno pristojnost do svojih podrejenih.

¹⁰⁹ Vojaška oseba lahko zavrne izvršitev ukaza, ki pomeni neposredno nevarnost za njegovo zdravje in življenje, ne gre pa za vojaško usposabljanje, pomoč ob naravnih in drugih nesrečah ali za sodelovanje v mednarodnih obveznostih oziroma za opravljanje bojnih nalog v miru. Vojaška oseba v skladu s prejšnjim odstavkom lahko ugovarja izvršitvi ukaza v miru samo, če se ukaz nanaša na: 1) delo s strupenimi snovmi brez zaščitnih sredstev; 2) delo, za katero ni niti teoretično usposobljena; 3) če pri izvrševanju ukaza ni mogoče zagotoviti niti najnujnejših varnostnih ukrepov (54. točka drugega poglavja Pravil službe).

(30. točka drugega poglavja Pravil službe). Smiselno enako ureja vprašanje političnega udejstvovanja tudi zakon o službi v Slovenski vojski (16. člen).

Oborožitev

Pripadniki Slovenske vojske pri opravljanju svojih dolžnosti uporabljajo oborožitev, bodisi osebno ali skupno. Zakon o obrambi že v okviru definicij predvideva, da »Slovenska vojska«, torej njeni pripadniki, odkrito nosijo orožje (7. točka 5. člena ZObr). Orožje lahko uporabljajo samo v skladu z zakonom o obrambi (če pa orožje uporabijo kot civilne in ne kot vojaške osebe, zanje veljajo isti predpisi kot za civilne osebe)¹¹⁰. Pripadnik Slovenske vojske lahko uporabi orožje le v vnaprej določenih primerih, in sicer samo pri opravljanju vojaške službe (npr. stražarske, patroljne, požarne ali druge podobne službe) ter samo zaradi:

- življenja moštva, ki ga varuje;
- odvrnitve napada na objekt ali druga sredstva, ki jih varuje;
- odvrnitve neposrednega napada, s katerim je ogroženo njegovo življenje (51. člen ZObr).

Vojaške osebe pri opravljanju bojnih nalog uporabljajo orožje po pravilih za bojno delovanje¹¹¹, ki pa v Slovenski vojski še niso določena. V mednarodnih operacijah so pravila za bojno delovanje določena s skupnim aktom, ki velja za vojske vseh udeležениh držav, upoštevana pa so tudi nacionalna pravila (in s tem nacionalne omejitve) posameznih držav.

Delo v posebnih delovnih pogojih

Kot je opredeljeno že v točki 4.3.1.3 spodaj, imajo poklicni pripadniki Slovenske vojske pravico do denarnih nadomestil zaradi dela v posebnih delovnih pogojih. Delo v posebnih delovnih pogojih v skladu z zakonom o obrambi in potrebami službe odreja poveljnik bataljona, njemu enake ali višje enote.

Zakon o obrambi v 96. členu kot tako delo opredeljuje delo v delovnem času, ki je za delavce manj ugoden, oziroma delo z dodatnimi obremenitvami, kot so:

- delo v neenakomernem delovnem času, izmensko in nočno delo, delo v deljenem delovnem času, delo prek polnega delovnega časa, delo ob nedeljah, praznikih in drugih z zakonom določenih dela prostih dnevi;

¹¹⁰ 10. točka prvega poglavja Pravil službe.

¹¹¹ Pravila za bojno delovanje ali rules of engagement (ROE) je izraz, ki se uporablja tako v vojaških kot policijskih operacijah, z njimi pa je določen način uporabe sile. Navadno gre za smernice, ki jih predpiše vojaška oblast (npr. generalštab) ter na bolj ali manj splošen način opredeljuje pogoje in okoliščine, pod katerimi lahko oborožene sile začno ali nadaljujejo oborožen spopad ali druge (vojaške ali policijske) aktivnosti.

- dežurstvo kot redna oblika dela oziroma dežurstvo, ki se odreja izjemoma;
- pripravljenost za delo oziroma dosegljivost¹¹² ter opravljanje straže;
- opravljanje nujnih del na dolžnostih, ki niso kadrovske zasedene, poleg svojega rednega dela;
- delo v terenskih razmerah na določenem kraju in času;
- bivanje v vojaški enoti ali zavodu oziroma drugem določenem mestu;
- izraba ali prekinitve dopusta v skladu s službenimi potrebami.

4.2.2.1.3 Diplomati

Enak dostop

Tudi na področju zunanjih zadev veljajo splošne določbe uslužbenskega prava glede možnosti zaposlovanja, saj je vsem zainteresiranim omogočen enak dostop do dela. Kot smo ugotovili že zgoraj, lahko zakon določi dodatne pogoje, ki jih mora kandidat izpolnjevati za zasedbo delovnega mesta. V diplomaciji je zaradi delovanja diplomatov v tujini izpostavljeno znanje tujih jezikov (35. člen ZZZ-1) pa tudi opravljen diplomatski izpit ter delovne izkušnje na ustreznih delovnih mestih (40. člen ZZZ-1).

Zakon prav tako ne omejuje dostopa do dela glede na spol, kar lahko razberemo iz 39. člena, ki določa, da se nazivi za diplomate in konzule uporabljajo enako za moški in ženski spol.

Stalnost zaposlitve

Kot je že bilo ugotovljeno v točki 4.1.6.3, se na področju zunanjih zadev delovna razmerja praviloma sklepajo za nedoločen delovni čas, pri čemer pa se loči notranja in zunanja služba.

Notranja služba se opravlja na Ministrstvu za zunanje zadeve v Republiki Sloveniji, v določenih primerih pa tudi v drugih državnih organih (zaradi opravljanja nalog s področja zunanjih zadev, glej 38. člen ZZZ-1). Diplomat mora notranjo službo opravljati vsaj dve leti,

¹¹² Ureditev pripravljenosti za delo po zakonu o obrambi smiselno določa, da se to ne všteva v delovni čas – glej npr. tretji odstavek 96. člena, drugi odstavek 97.č člena ipd.

preden je lahko napoten na opravljanje dela v tujini, kjer lahko opravlja službo praviloma štiri leta.¹¹³

Pravica do dopusta

Ker zakon o zunanjih zadevah vprašanje dopusta ne ureja, se glede določanja prostih dni zaposlenih uporablja zakon o delovnih razmerjih oziroma ustrezne podzakonske akte.

Zaradi posebne narave dela, ki jo opravljajo diplomati, akt o sistemizaciji v 116. členu predvideva, da morajo javni uslužbenci, napoteni na delo v predstavništvo RS v tujino, najmanj sorazmeren del letnega dopusta za tekoče leto koristiti pred odhodom v tujino. Prenos neizrabljenega dela letnega dopusta za prejšnje leto ni mogoč. Prenos je mogoč le izjemoma, če uslužbenec kljub zaprosilu dopusta ni mogel koristiti – v tem primeru dobi potrdilo ministrstva, da dopusta zaradi delovnih potreb ni mogel koristiti. Za neizkoriščen dopust je diplomat upravičen do tolarske¹¹⁴ plače. Če javni uslužbenec ne izkoristi sorazmernega dela dopusta pred vrnitvijo v Republiki Sloveniji, je za ta del dopusta upravičen do tolarske plače.

Čeprav v naslednjem odstavku predstavljeno vprašanje ne sodi najbolj pod pravico do dopusta, je še najbolj povezano s prostim časom diplomata, zato bomo tematiko obravnavali v tej točki. Predstavništva Republike Slovenije v tujini namreč ne delajo ob dnevih, ki so dela prosti dnevi v sprejemni državi ali pri mednarodni organizaciji ter na dan državnosti (25. junij) in dan samostojnosti (26. december). Zaposleni v tujini ne smejo imeti več prostih dni na leto kot v Sloveniji, če pa jih imajo manj, lahko predlagajo dodatne proste dneve (tretji odstavek 100. člena akta o sistemizaciji).

Ob doslednem upoštevanju Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih so diplomati dolžni spoštovati zakone in predpise sprejemne države – ta pa ima lahko precej več skupnih praznikov kot Republika Slovenija. Takšne države so predvsem tiste s katoliško tradicijo (Novak 1993: 11), v katerih bi predstavniki naše države lahko »koristili« tako proste dneve, ki jih predvidevajo predpisi Republike Slovenije, kot tudi predpise sprejemne države. Ali lahko akt o sistemizaciji, ki je podzakonski akt, določa delo na dan, ki je v sprejemni državi sicer opredeljen kot dela prost dan? Zakon o zunanjih zadevah navedenega vprašanja ne ureja, dunajski konvenciji¹¹⁵ pa prav tako ne dajeta zadovoljivega odgovora na zastavljeno vprašanje.

¹¹³ Diplomati lahko opravlja službo v tujini 4 leta, nato se mora vrniti v Republiko Slovenijo, kjer opravlja notranjo službo praviloma 2 leti. Delo v tujini se mu lahko zaradi – v zakonu določenih pogojev – podaljša ali skrajša (37. člen ZZZ-1).

¹¹⁴ Uredba o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini še ni bila ustrezno popravljena, zaradi česar še naprej določa "tolarsko" plačo.

¹¹⁵ Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih in Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja.

Kolektivna pogajanja, sindikalno združevanje in pravica do stavke

Zakon o zunanjih zadevah, niti na njegovi podlagi sprejeti akti, ne urejajo vprašanj kolektivnih pogajanj, sindikalnega združevanja in pravice do stavke. Iz navedenega lahko sklepamo, da lahko diplomati – enako kot uradniki, za katere ne velja prepoved stavke – izvajajo svojo pravico do stavke brez omejitev, prav tako pa lahko izvajajo svoje pravice v zvezi s kolektivnimi pogajanja in sindikalnim združevanjem.

Imunitete in privilegiji diplomatov¹¹⁶

Diplomatske misije in njihovo osebje uživajo imunitete in privilegije, ki so določeni po mednarodnem pravu. Potreba po zaščiti diplomatskih predstavnikov je obstajala od prvih začetkov diplomacije, ko so bili diplomatski predstavniki dejansko osebe blizu vladarja, deležni njegovega posebnega zaupanja in prav zato bili poslani na diplomatsko misijo. V novejšem obdobju, zlasti od ustanovitve Organizacije združenih narodov in kodifikacije diplomatskega prava naprej, prevladuje teorija, po kateri so diplomatske imunitete in privilegiji določeni preprosto zaradi uspešnega in učinkovitega opravljanja funkcij.

V mednarodnem pravu ločimo imunitete in privilegije diplomatskih misij ter imunitete in privilegije diplomatskih predstavnikov, v tej nalogi pa bomo na kratko predstavili le slednje.

Med imunitete in privilegije diplomatskih predstavnikov štejemo zlasti:

- osebna nedotakljivost, ki je temeljna imuniteta diplomatov, pomeni pa, da diplomata ni dopustno prijeti ali pripreti, z diplomatom se mora ravnati spoštljivo ter je treba ukreniti vse, da se prepreči kakršenkoli napad na njegovo osebo, svobodo ali dostojanstvo;
- nedotakljivost stanovanja, diplomatovih osebnih dokumentov, korespondence in zasebnega imetja;
- imuniteta pred kazenskim sodiščem države sprejemnice pomeni, da diplomat v državi sprejemnici ne sme biti kazensko preganjan ali sojen¹¹⁷;
- imuniteta pred upravnim postopkom, delna imuniteta pred civilnim postopkom¹¹⁸ ter imuniteta pred izvršilnimi postopki;
- diplomat ni dolžan pričati;

¹¹⁶ Povzeto po Turk 2007: 214–223.

¹¹⁷ Diplomata pa ne uživa sodnih imunitet v državi pošiljateljici, ki lahko uvede kazenski postopek zoper svojega diplomatskega predstavnika in v tem okviru uporabi dokazno gradivo, zbrano v državi sprejemnici.

¹¹⁸ Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih določa izjeme, v katerih se zoper diplomata lahko začne civilni postopek, in sicer v primeru stvarne tožbe, tožbe zaradi dedovanja ter tožbe, ki se nanaša na poklicno ali trgovsko dejavnost.

- privilegiji na področju dajatev¹¹⁹ ter
- ostale pravice.

Obveznosti diplomatov

Glede na specifičnost nalog, ki jih opravlja Ministrstvo za zunanje zadeve (glej posebej I. in II. poglavje ZZZ-1), ki se nanašajo na odnose naše države z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami, na izvajanje zunanje politike, zaščite interesov Republike Slovenije in njenih državljanov v tujini itd., opravljajo uradniki svoje diplomatske naloge v skladu z zakonom ter navodili Ministrstva za zunanje zadeve (26. člen ZZZ-1). Naloge, ki jih opravljajo diplomati v tujini, so javne naloge s področja zunanjih zadev (34. člen ZZZ-1), pri čemer pa morajo še posebej paziti na:

- interese Republike Slovenije, ugled države, njenih institucij in ustanov;
- izvrševanje nalog v skladu z zakonom;
- delovanje v skladu s pooblastili, usmeritvami in navodili Ministra za zunanje zadeve;
- varovanje pravic in interesov državljanov in pravnih oseb Republike Slovenije;
- delovanje v okviru načel mednarodnega prava ter spoštovanje predpisov države sprejemnice;
- redno poročanje Ministrstvu za zunanje zadeve in vodji diplomatskega predstavništva o opravljenih nalogah, ugotovitvah in informacijah, pomembnih za interese Republike Slovenije;
- drugo (45. člen ZZZ-1)¹²⁰.

Diplomati imajo določene obveznosti tudi v razmerju do države sprejemnice. Tako so npr. dolžni spoštovati njene predpise, ne smejo se vmešavati v notranje zadeve države sprejemnice, prostorov misije ne smejo uporabljati za namene, ki niso združljivi s funkcijo misije, ne smejo opravljati trgovinske ali poslovne dejavnosti pridobitne narave (Türk 2007: 223).

¹¹⁹ Med privilegije na področju dajatev prištevamo: oprostitev plačila vseh davkov in taks (tako osebnih kot premoženjskih), oprostitev dajatev na carine in pravico do uvoza, diplomati uživajo oprostitev pregleda osebne prtljage, oproščeni so dajatev, ki izhajajo iz predpisov socialnega zavarovanja v državi sprejemnici, itd.

¹²⁰ Zakon poleg navedenega predvideva tudi izvrševanje nalog, ki jih diplomatom naloži ministrstvo oziroma vodja predstavništva, ter delovanje in življenje nazivu primerno.

Kot zakon o zunanjih zadevah natančno določa, se navedene naloge izvajajo v skladu z Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih in Dunajsko konvencijo o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja.

Ob upoštevanju nalog, ki jih tako zakon kot akt o sistemizaciji predvidevata za predstavništva v tujini, diplomati predstavljajo in zastopajo Republiko Slovenijo v sprejemni državi, pospešujejo in razvijajo prijateljske odnose med državama, opravljajo naloge in zadeve, ki se nanašajo na uresničevanje diplomatskih, konzularnih, političnih, ekonomskih, kulturnih in drugih interesov naše države, sodelujejo v pogajanjih z vlado sprejemne države, opravljajo diplomatske in konzularne naloge v skladu z mednarodnimi konvencijami in običaji ter seznanjajo vlado, organe, ustanove ter javnost sprejemne države s politiko in stališči Republike Slovenije. Diplomati prav tako spremljajo zunanjo politiko in mednarodne odnose sprejemne države, spremljajo, ocenjujejo, analizirajo in poročajo o politiki sprejemne države do Republike Slovenije (32. člen akta o sistemizaciji).

Člani diplomatskih predstavništev in konzulatov so dolžni skrbeti, da s svojo dejavnostjo in obnašanjem ter z odnosom do sprejemne države in njenih državljanov oz. mednarodne organizacije ne škodujejo ugledu Republike Slovenije v tujini (104. člen akta o sistemizaciji).

Ena od dolžnosti diplomata je tudi dolžnost poročanja o vseh dogajanjih in dejavnostih uradnih in neuradnih dejavnikov v sprejemni državi, ki so pomembni za mednarodni položaj naše države in uresničevanje njene zunanje politike (glej npr. 19. in 24. člen ZZZ-1 ter 33. člen akta o sistemizaciji).¹²¹

Naloge, ki se nanašajo na zunanjepolitične interese naše države, so lahko zelo občutljive in tudi tajne narave – na delovnih mestih, kjer je predvideno delo s tajnimi podatki, morajo biti osebe varnostno preverjene, imeti pa morajo tudi dovoljenje za dostop do tajnih podatkov. Pomembno je poudariti, da se dolžnost varovanja tajnih podatkov¹²² ne konča s prenehanjem delovnega razmerja (72. člen akta o sistemizaciji).

Diplomatom je prepovedano ukvarjati se s pridobitno dejavnostjo, prav tako pa ne smejo imeti funkcij v organih političnih strank.¹²³

Izvajanje nalog v skladu s predpisi

Kot je bilo navedeno že v prejšnji postavki, morajo opravljati diplomati svoje naloge v skladu z zakonodajo Republike Slovenije, z zakonodajo sprejemne države, z mednarodnim pravom

¹²¹ Spremljajo zlasti stališča vlade, organov in institucij sprejemne države do RS ter bilateralne odnose s sprejemno državo ter predlagajo in opravljajo ustrezne dejavnosti in ukrepe.

¹²² Več v Zakonu o tajnih podatkih (ZTP).

¹²³ Pridobitno dejavnost lahko opravljajo, če gre za 1) gospodarjenje z lastnim premoženjem, 2) samostojno znanstveno, pedagoško, umetniško in publicistično delo, 3) interesno delovanje v političnih strankah, društvih in ustanovah, ki je združljivo z njihovo funkcijo, 4) delovanje v sindikatih, strokovnih združenjih in drugih oblikah varovanja interesov iz delovnega razmerja (45. člen ZZZ-1).

(ZZZ-1 posebej izpostavi pravila mednarodnega diplomatskega in konzularnega prava, 45. člen) ter z navodili ministra za zunanje zadeve.

Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji v Ministrstvu za zunanje zadeve predpisuje zakonito delo predstavništva in spoštovanje drugih predpisov in navodil (102. člen).

Spoštovanje navodil nadrejenega

Pri usmerjanju dela diplomatskih predstavništev v tujini ima minister za zunanje zadeve pomembno vlogo, saj morajo v skladu z njegovimi navodili delovati tako lokalno osebje, zaposleno na predstavništvu (15. člen ZZZ-1), kot tudi vodja diplomatskega predstavništva (18. člen). Spoštovanje ministrovih navodil je v zakonu (45. člen) izpostavljeno kot ena od diplomatovih obveznosti pri delu v tujini.

S tega vidika je tudi pomembna odgovornost vodje diplomatskega predstavništva – ta je namreč neposredno odgovoren ministru za zunanje zadeve za izvajanje zunanje politike Republike Slovenije v sprejemni državi in za ravnanje v skladu z njegovimi navodili, usmeritvami in pooblastili (18. člen ZZZ-1).

Kadar član predstavništva RS v tujini meni, da navodilo vodje predstavništva ni zakonito, ga mora na to opozoriti. Javni uslužbenec – diplomat – lahko zahteva pisno odredbo in pisno navodilo (102. člen akta o sistemizaciji). Ureditev je torej enaka splošni ureditvi po ZJU.

Politično udejstvovanje

Kot smo navedli že v okviru obveznosti diplomata zgoraj, je diplomatom prepovedano ukvarjati se s pridobitno dejavnostjo, prav tako pa ne smejo imeti funkcij v organih političnih strank.

Oborožitev

Predpisi s področja zunanjih zadev vprašanja oborožitve za diplomate ne urejajo. Diplomati, ki so v službi diplomacija, tako praviloma niso oboroženi.

Ob predstavitvi diplomatov smo poudarili, da lahko naloge na diplomatskih delovnih mestih v zunanji službi opravljajo tudi uradniki, imenovani za določen čas, z drugih področij (15. člen ZZZ-1). Na tem mestu naj omenimo diplomate – vojaške osebe v diplomatskih predstavništvih, ki so zaposlene na Ministrstvu za obrambo in za določen čas opravljajo naloge v predstavništvih Republike Slovenije v tujini na obrambnem področju. Svoje naloge opravljajo v skladu z navodili ministra za obrambo, ministra za zunanje zadeve ter seveda v

skladu z zakonodajo. Vojaški ataše je lahko oborožen, zanj pa veljajo enaka pravila, kot smo jih opisali za poklicne pripadnike Slovenske vojske (zgoraj).

Delo v posebnih delovnih pogojih

Posebne delovne pogoje za diplomate opredeljuje že zakon o delovnih razmerjih, natančneje pa akt o organizaciji in sistemizaciji.

Kot posebne delovne pogoje zakon izrecno določa delo prek polnega delovnega časa (47. člen) in pripravljenost na delo (48. člen), medtem ko akt o organizaciji in sistemizaciji v posebnem poglavju (XVII. poglavje) novih delovnih pogojev ne opredeljuje, ampak prej navedena natančneje določi.

Diplomati so dolžni opravljati delo prek polnega delovnega časa v sobotah, nedeljah in praznikih, če je to neodložljivo¹²⁴. Delo prek polnega delovnega časa se opravlja tudi kot pripravljenost na domu oziroma dežurstvo (136. člen akta o organizaciji in sistemizaciji). Seveda se v zunanji službi opravljanje dela prek polnega delovnega časa, opravljanje dela kot pripravljenost in dežurstvo upošteva pri določitvi plače (47. člen ZZZ-1).

4.2.3 Pravica do plače in drugih denarnih nadomestil

Plača je vsota, ki jo na določena razdobja prejme zaposleni za svoje delo, sestavljena pa je iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost ter dodatkov.

Plača (predvsem njena višina in rednost izplačila) je v javnosti večkrat omenjena privilegiranost javnih uslužbencev, saj država sama nima konkurence, s čimer ima zagotovljene prihodke za svoj obstoj, hkrati pa ji očitajo zapletenost tehnologije postopkov, težko pa je tudi konkretno ocenjevanje dela uslužbencev (Lončar 2001: 455).

Sistem plač je eden od glavnih elementov urejanja položaja zaposlenih v javnem sektorju. Narava dela javnih uslužbencev je namreč taka, da je ugotavljanje delovne uspešnosti zelo oteženo, če ne že nemogoče. Po drugi strani pa za finančna sredstva, namenjena plačam javnih uslužbencev, veljajo drugačne značilnosti kot za gospodarstvo. Zaradi relativno nizkega ugleda, ki ga imajo javni uslužbenci, in splošnega prepričanja o nižjih plačah v državni upravi se v mnogih državah pojavljajo težave pri pridobivanju primerne (usposobljenega) kadra (Haček 2001: 87). To dejstvo potrjuje politika, ki jo je v času reforme državne uprave izvajala Republika Slovenija: zaradi želje po čim višji zaposlenosti in omejitvi

¹²⁴ Te naloge so posebej omogočanje konzularne zaščite državljanom Republike Slovenije v tujini, če bi odlašanje imelo resne posledice, ter pridobitev in posredovanje iz službenih razlogov nujno potrebnih informacij (47. člen ZZZ).

brezposelnosti so zmanjševali plače v javnem sektorju oziroma so jih zamrzili (Pevcin 2002: 301). Najsposobnejši so tako zaradi nespodbudnih plač in slabih možnosti napredovanja bežali iz državnih služb v zasebni sektor.

Plačni sistem javnih uslužbencev mora biti takšen, da zagotavlja gmotno podlago za življenje, kar je temeljni pogoj uslužbenčeve lojalnosti, hkrati pa mora motivirati ljudi, da se sploh zaposlujejo v državni upravi (Haček 2001: 89).

Sistem plač v javnem sektorju ureja poseben zakon – zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) (5. člen ZJU)¹²⁵. Do sedaj je bila pravna ureditev sistema plač razdrobljena ter nepregledna in sektorsko neprimerljiva. Do leta 2004 veljaven¹²⁶ Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ) je določal plače tipičnih delovnih mest, medtem ko se je višina preostalih plač določala z drugimi zakoni in podzakonskimi akti, takšna ureditev pa je omogočala določanje vedno novih dodatkov (ti so tako znašali tudi do 70 % plače). Ugotovimo lahko, da takšna ureditev plač v javnem sektorju ni omogočala preglednosti in primerljivosti, zaradi česar je sistem postal neobvladljiv (povzeto po Bohinc 2004: 281).

Pri urejanju plačnega sistema se izhaja iz klasifikacije delovnih mest, za katera so določeni količniki v posebni tabeli (priloga zakona o sistemu plač v javnem sektorju). Nova ureditev plač v javni upravi torej opredeljuje plačo vsakega uradnika glede na njegov naziv, pri tem pa so že ob sprejemu zakona o sistemu plač v javnem sektorju opozarjali na izredno nizke plače v VII. tarifni skupini.

Plača javnega uslužbenca je sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost ter dodatkov (5. člen ZSPJS).

ZSPJS določa enotno plačno lestvico, razdeljeno na plačne razrede in plačne skupine, s tem pa je odpravljena nepreglednost in neprimerljivost starega sistema plač. Osnovna plača je določena z uvrstitvijo funkcije, delovnega mesta ali naziva v plačni razred.

Osnovna plača se določi tako, da se osnova¹²⁷ za obračun pomnoži s količnikom, ki je določen za delovno mesto oziroma naziv. Nominalne vrednosti plačnih razredov, ki so določene na plačni lestvici, se vsako leto na podlagi dogovora med socialnimi partnerji prilagajajo najpomembnejšim makroekonomskim okoliščinam (npr. inflaciji, rasti življenjskih stroškov ipd.) (Bohinc 2004: 285).

¹²⁵ Novi zakon enotno ureja sistem plač za vse zaposlene v javnem sektorju, povečuje primerljivost in preglednost celotnega sistema (Korade Purg 2002: 205).

¹²⁶ Zakon je še vedno v uporabi, saj ZSPJS, ki naj bi ga razveljavil z dnem začetka svoje uporabe, sicer že velja, se pa še ne uporablja.

¹²⁷ Osnova za obračun je izhodiščna plača za I. tarifni razred. Ker kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v času pisanja te naloge še ni bila sprejeta, se je vse od sprejema zakona do danes izhodiščna plača določala in usklajevala s spremembo zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Od 1. januarja 2008 dalje ta osnova znaša 243,84 EUR (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-H) (Uradni list RS, št. 17-557/2008)).

Javnemu uslužbencu pripadajo tudi dodatki, ki jih prejemajo mesečno, in prav število dodatkov želi novi zakon omejiti. Dodatki naj bi bili enaki za celoten javni sektor, kar bo urejeno v kolektivni pogodbi za javni sektor (glej Korade Purg 2002: 206). Dodatki k plači izražajo posebnosti opravljanja dela ali funkcije in niso vključeni v osnovno plačo, temveč se k njej prištejejo (Bohinc 2004: 285).

ZSPJS določa dodatke, kot so (23. člen):

- položajni dodatek¹²⁸,
- dodatek za delovno dobo,
- dodatek za mentorstvo,
- dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta,
- dodatek za dvojezičnost¹²⁹,
- dodatki za manj ugodne delovne pogoje, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta, naziva oziroma funkcije,
- dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevane v vrednotenju delovnega mesta, naziva oziroma funkcije in
- dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času¹³⁰.

Zgoraj navedeni dodatki, razen dodatka za delo v manj ugodnem delovnem času, ne smejo presegati 20 % osnovne plače (31. člen ZSPJS).

Dodatek za delovno dobo je sedaj urejen enotno za vse zaposlene v javni upravi, pri čemer ZSPJS v 25. členu predvideva, da višino dodatka določi kolektivna pogodba za javni sektor. Na tem mestu opozarjamo na pomembno spremembo v sistemu, saj ZSPJS predvideva izplačilo dodatka za vsako zaključeno leto delovne dobe, medtem ko je kolektivna pogodba za

¹²⁸ Položajni dodatek pripada javnemu uslužbencu ali funkcionarju zaradi izvrševanja pooblastil v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in izvajanjem dela. Dodatek se določi v višini od 5 do 20 % osnovne plače (24. člen ZSPJS).

¹²⁹ Dodatek za dvojezičnost pripada javnim uslužbencem in sodnikom, sodnikom za prekrške, državnim tožilem ter državnim pravobranilcem, ki delajo na območjih občin, v katerih živita italijanska ali madžarska narodna skupnost, kjer je italijanski ali madžarski jezik tudi uradni jezik, če je znanje jezika narodne skupnosti pogoj za opravljanje dela oziroma funkcije (28. člen ZSPJS).

¹³⁰ Za delo v manj ugodnem delovnem času se šteje izmensko delo, delov v deljenem delovnem času, delo ponoči, v nedeljo ali na dan, ko je z zakonom določen dela prost dan ali praznik, ter delo prek polnega delovnega časa.

negospodarske dejavnosti opredeljevala dodatek za delovno dobo za vsako začeto leto delovne dobe¹³¹.

Delovna uspešnost je del plače, ki pripada posameznemu javnemu uslužbencu, če bistveno presega pričakovane delovne rezultate.

Številne države so v okviru reforme javne uprave uveljavile način plačila uradnikom (tudi) na podlagi delovne uspešnosti, izračun katere temelji na preprosti metodi:

določitev cilja ⇒ izvedba naloge ⇒ ocena dela ⇒ odločitev o nagradi

Pri tem je bistveno, da so cilji, ki jih zastavi delodajalec, dosegljivi, saj se bo le v tem primeru povečala učinkovitost delavcev, pomembno pa je tudi zaupanje delavcev v svoje nadrejene v zvezi z zastavljanjem ciljem ter njihovo pomočjo pri odpravi morebitnih težav (glej Peters 2005: 53).

Skupni obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti obsega največ 5 % sredstev za osnovne plače. Višina tega dodatka na posameznika ne more presegati dveh njegovih mesečnih osnovnih plač, dodatek pa se izplačuje dvakrat letno, in sicer julija in decembra (Korade Purg 2002: 207). Pri subjektih, ki del svoje dejavnosti opravljajo na trgu, je lahko obseg sredstev za delovno uspešnost večji od siceršnjih 5 %, v ta namen pa se porabi del sredstev, pridobljenih na trgu (tretji odstavek 21. člena ZSPJS). Zakon pa na tem področju tudi uvaja novost, in sicer lahko v primeru, ko uporabnik s programom racionalizacije doseže prihranke pri obsegu sredstev za plače, ta del privarčevanih sredstev uporabi za izplačilo delovne uspešnosti v naslednjem proračunskem obdobju (četrti odstavek 21. člena ZSPJS).

ZSPJS ureja napredovanje v plačnem razredu z dograjevanjem že uveljavljenih rešitev, ki jih je uvedel stari zakon in so se v praksi pokazala kot uspešne. V poglavju o napredovanju je urejeno napredovanje na delovnem mestu v višji plačni razred, ki pa je povezano z delovno uspešnostjo (16. člen ZSPJS). Kot osnovno merilo je namreč določna delovna uspešnost, ki jo sestavlja ocena rezultatov dela, samostojnost in zanesljivost pri opravljanju dela ter kakovosti in organizacije dela. Napredovanje v višji plačni razred (t. i. horizontalno napredovanje) bo možno praviloma vsaka tri leta, in sicer za vse javne uslužbenke pod enakimi pogoji in po enakem postopku. Javni uslužbenec bo tako lahko vsaka tri leta napredoval za en plačni razred, ob izpolnjevanju določenih pogojev pa lahko ob svojem prvem in drugem napredovanju napreduje za največ dva razreda (četrti odstavek 16. člena ZSPJS).

Vertikalno napredovanje (napredovanje na zahtevnejše delovno mesto oziroma v višji naziv) je z zakonom urejeno le načelno, saj so postopek in pogoji za takšno napredovanje odvisni od specifičnih lastnosti posameznega poklica oziroma dejavnosti in so zato urejeni s področnimi

¹³¹ Javni uslužbenci so bili v tem pogledu v boljšem položaju kot delavci v gospodarstvu, saj so slednji imeli pravico do dodatka za delovno dobo za vsako zaključeno leto delovne dobe. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju je omenjeno nesorazmerje odpravil in izenačil delavce.

zakoni. Horizontalno napredovanje po drugi strani pomeni povečanje plače na istem delovnem mestu. Na tak način je nagrajeno delo posameznika in ga ne sili k vključitvi v boj za hierarhično višja delovna mesta, da bi si s tem izboljšal lasten položaj. Gre za spodbudo, ki nagrajuje ločeno dobro delo, ne da bi hkrati terjala, da se s povišanjem plače spremenijo tudi dela in naloge posameznika, saj ni nujno, da je ta posameznik tudi sposoben opravljati zahtevnejše naloge in da bi bil tudi na drugem delovnem mestu tako uspešen, kot je na sedanjem (povzeto po Bohinc 2004: 292 in 293).

4.2.3.1 Določanje plač posebnim kategorijam uradnikov

4.2.3.1.1 Policisti

Zakon o policiji plače ne opredeljuje posebej, ampak se v zvezi s plačo in dodatki prvenstveno uporabljata zakon o sistemu plač v javnem sektorju in Uredba o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah Vlade Republike Slovenije in v upravnih organih. Podrobneje določa tarifni razred, plačno skupino in podskupino ter plačni razred delovnega mesta in dodatke Akt o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v Policiji (1. člen), in sicer v prilogi št. 2.

Delo na področju notranjih zadev predvideva tudi delo v posebnih delovnih pogojih, na določenih delovnih mestih pa je delo tudi nevarno in ogroža življenje, zato pripadajo policistom tudi posebni dodatki. Poleg splošnih dodatkov, ki jih uvaja že navedena uredba o količnikih, zakon o policiji ter akt o organizaciji in sistemizaciji predvidevata še dodatek na stalnost v višini 0,5 % osnovne plače ter dodatke za posebna znanja in veščine, za katere se še dodatno usposablja in jih potrebujejo pri opravljanju policijskih nalog (86. in 93. člen ZPol).

Ker so lahko policisti napoteni tudi na opravljanje dela v tujini, dobijo za ta čas devizno plačo, izračunano po Uredbi o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini (več o tem glej poglavje 4.3.1.3).

4.2.3.1.2 Poklicni pripadniki SV

Zakon o obrambi plače ne opredeljuje posebej, ampak se tudi na obrambnem področju uporablja Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uredba o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah Vlade Republike Slovenije in v upravnih organih ter Pravilnik o plačah in drugih prejemkih delavcev Ministrstva za obrambo¹³².

Ker delo na obrambnem področju predvideva tudi delo v posebnih delovnih pogojih, delo je lahko stresno in obremenjujoče, zakon predvideva, da se delavcem poleg osnovne plače izplačujejo tudi določeni dodatki.

Tako je v 96. členu ZObr določeno, da se delavcem zaradi dela v posebnih delovnih pogojih (glej točko 4.2.3.3 zgoraj) poveča plača v skladu s splošnimi predpisi. Pravilnik o plačah to določbo konkretizira, saj se dodatek za posebne pogoje dela in odgovornost delavcev na obrambnem področju v višini do 20 % osnovne plače izplačuje vsem delavcem na obrambnem področju (torej tudi upravnim delavcem) in ne samo vojaškim uslužbencem.

Nadalje zakon določa tudi poseben dodatek na stalnost, do katerega so upravičeni vsi pripadniki stalne sestave vojske, in sicer jim pripada dodatek v višini 0,5 % osnovne plače za vsako začeto leto dela na vojaški dolžnosti nad pet let (98.f člen).

Pravilnik vrednostno opredeli tudi višino dodatkov¹³³ za delo v delovnem času, ki je za delavca manj ugoden, za čas obvezne pripravljenosti na domu, dežurstva in obvezne prisotnosti na delovnem mestu.

Zaradi vedno večje vloge Slovenske vojske v mednarodnem okolju je bilo treba na novo opredeliti tudi plačo za delo izven države¹³⁴. Pripadniki SV namreč vse pogostejše odhajajo na mirovne misije v tujino oziroma so napoteni na delo v diplomatska predstavništva, v organe mednarodnih organizacij, v druge organe ali v skupna poveljstva in enote zaradi izvrševanja obveznosti, prevzetih v mednarodnih organizacijah oziroma z mednarodnimi pogodbami.

¹³² Ta pravilnik določa način obračuna plač in nadomestil plač delavcev upravnega dela ministrstva, organov v sestavi in Slovenske vojske. Določa tudi osnove in merila za izplačilo dodatkov, povračil, nadomestil in drugih prejemkov ter določenih stroškov, ki jih imajo delavci ministrstva pri delu oziroma v zvezi z delom.

¹³³ Sestavni del plače je dodatek za delovno dobo, lahko pa so tudi: za delo v delovnem času, ki je za delavce manj ugoden, in za čas obvezne pripravljenosti na domu, dežurstva in obvezne prisotnosti na delovnem mestu, dodatek za delo prek polnega delovnega časa (nadure), dodatek za delo ob nedeljah in po zakonu dela prostih dnevih, dodatek za nočno delo, dodatek za delo v deljenem delovnem času, dodatek za izmensko delo, nadomestilo za vsako uro pripravljenosti na domu, nadomestilo za čas dežurstva, nadomestilo za vsako uro obvezne prisotnosti na delovnem mestu.

¹³⁴ Vojaško službo izven države ureja 48.a člen ZObr, in sicer so lahko v tujino napotene tako vojaške kot civilne osebe v vojski, prav tako pa je omogočeno zaposlovanje vojaških ali civilnih oseb za določen delovni čas. V tujino so lahko v miru napoteni tudi pripadniki vojne ali rezervne sestave oziroma civilne osebe, ki sklenejo z ministrstvom pogodbo za določen čas za delo v vojski, ter vojaški obvezniki med služenjem vojaškega roka in služenjem v rezervni sestavi, če so razporejeni v enote vojne sestave.

Takim pripadnikom, napotenim v tujino, se plača določa po osnovah in merilih¹³⁵, ki jih določi Vlada Republike Slovenije (prvi odstavek 98.c ZObr).

4.2.3.1.3 *Diplomati*

Plače, dodatki in drugi prejemki diplomatov v tujini so določeni z Uredbo o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini ter Uredbo o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju. Za delo v tujini se diplomatom (tako kot drugim uradnikom, napotenim na delo v tujini) izplačuje t. i. devizna plača. Pri določitvi višine plače se upoštevajo posebni delovni pogoji pri opravljanju del v predstavništvih v tujini, uporaba tujih jezikov pri izvrševanju javnih funkcij in javne službe, opravljanje nalog na različnih lokacijah in vpliv opravljanja službe na družino diplomata. Pri določanju višine plače v posameznih državah se upoštevajo življenjski stroški v različnih državah, ki jih letno objavljajo pristojni organi Organizacije združenih narodov in druge relevantne okoliščine. Vodji diplomatskega predstavništva se pri določitvi plače upošteva tudi obseg in zahtevnost dela v določenem predstavništvu (44. člen ZZZ-1).

Natančnejša pravila glede plač in drugih prejemkov javnih uslužbencev v tujini določa že navedena uredba o plačah za delo v tujini. Praviloma zagotavlja plačo uradniku, ki je bil napoten v tujino, ministrstvo, ki je uradnika napotilo, lahko pa tudi Ministrstvo za zunanje zadeve, če imata ministrstvi med sabo sklenjen ustrezen sporazum.

Za čas razporeditve na delo v tujino dobiva uradnik tolarsko in devizno plačo. Devizna plača se prične obračunavati uradniku z dnem nastopa dela na delovnem mestu v tujini in preneha obračunavati naslednji dan po odhodu domov. Devizna plača je sestavljena iz osnovne devizne plače in dodatkov. Za osnovo za izračun devizne plače se uporablja vrednost koeficienta za kraj, kjer se nahaja predstavništvo, koeficienti pa so določeni z uredbo o plačah in drugih prejemkih in se redno usklajujejo z rastjo življenjskih stroškov. Poleg osnovne plače uradniku na delu v tujini pripadajo tudi dodatki, kot so (7. člen uredbe):

- dodatek zaradi širšega obsega delovnih nalog;
- dodatek za nezaposlenega partnerja;
- dodatek za vzgojo in šolanje;
- dodatek za nevarnost in manj ugodne delovne pogoje;
- dodatek za posebne pogoje dela;
- položajni dodatek;

¹³⁵ Uredba o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini.

– dodatek za posebne klimatske razmere.

Poleg tega je uradnik upravičen tudi do drugih povračil in nadomestil, kot je povračilo stroškov za postrežbo, povračilo potnih in selitvenih stroškov ter stroškov reprezentance, dnevnice itd.

4.2.4 Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje

Pravica do izobrazbe je uvrščena med temeljne človekove pravice, v ustavi¹³⁶ je v skladu s tem določeno, da država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo. Upošteva konvencijo MOD št. 142 o poklicnem usmerjanju in strokovnem usposabljanju za razvoj človekovih sposobnosti, je treba pri izobraževanju poleg družbenih potreb upoštevati tudi delavčeve sposobnosti, interese in želje. Tudi nova zakonska ureditev¹³⁷ določa, da so delavčevo stalno izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje delavčeva pravica in dolžnost (Bohinc 2004: 344).

Prilagajanje javne uprave zahtevam sodobne družbe nenehno ustvarja nove potrebe po znanju in s tem tudi po učinkovitem in enotnem sistemu izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev. Ta naj bi omogočal stalno in sistematično pridobivanje tako splošnega kakor tudi posebnega znanja, potrebnega za delo v upravi. Lahko rečemo, da je skrb za izobraževanje javnih uslužbencev dobro urejena. Država sama stremi za čim bolj izobraženimi in usposobljenimi zaposlenimi, zaradi česar omogoča izobraževanje osebam, ki so s svojim delom in izkušnjami pomembni za kakovostno delovanje uprave (Lončar 2001: 459). V Sloveniji se je v preteklosti razvilo predvsem izobraževanje in usposabljanje uradnikov v okviru Upravne akademije, ki izvaja različne seminarje in je tudi izvajalec seminarja iz upravnega postopka, ki ga morajo opraviti vsi zaposleni v javni upravi, vedno pogostejše pa se uradniki udeležujejo tudi seminarjev, delavnic in konferenc, ki jih organizirajo drugi ponudniki tovrstnih storitev.

Temeljni namen izobraževanja zaposlenih je torej pridobiti dovolj usposobljene zaposlene, s katerimi bodo organizacije dosegale svoje cilje (Miglič 2004: 152). Med namene izobraževanja lahko prištejemo (ibidem: 157):

- povečanje učinkovitosti državne uprave;
- prilaganje znanja javnih uslužbencev uvajanju novih tehnologij in delovnih postopkov;
- izboljšanje možnosti upravljanja kadrovskih virov v upravi;

¹³⁶ 57. člen Ustave Republike Slovenije (URS).

¹³⁷ 171. člen Zakona o delovnih razmerjih (ZDR).

- omogočanje horizontalne mobilnosti javnih uslužbencev (prerazporejanje);
- omogočanje vertikalne mobilnosti (napredovanje);
- povečanje motivacije zaposlenih.

Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja v slovenski upravi je opredeljena v zakonu o javnih uslužbencih in vključuje temeljna področja upravljanja znanja – dodatno izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje, štipendiranje, uvajanje pripravnikov in novozaposlenih ter dokazovanje strokovne usposobljenosti z opravljanjem različnih strokovnih izpitov. Zakon obravnava dodatno izobraževanje uradnikov kot pravico, vendar pri tem poudarja, da gre za izobraževanje, ki je v interesu delodajalca. S tem poudarja izobraževanje, ki je neposredno povezano s potrebami upravnega dela, s čimer izloči izobraževanje, ki je (vsaj pretežno) le v interesu posameznika (101. člen ZJU).

Ker ZJU ločuje med izobraževanjem in usposabljanjem, naj na kratko predstavimo razliko med pojmom (povzeto po Miglič 2004: 159):

Izobraževanje je bodisi formalno, ki pripelje do formalno potrjenih izobraževalnih rezultatov, npr. diploma, ter neformalno, katerega cilj je pridobiti znanja in spretnosti, ki jih potrebuje neka oseba pri delu, ne prinaša pa verificiranega potrdila. ZJU uporablja pojem izobraževanja takrat, ko obravnava formalno izobraževanje, pojem usposabljanja in izpopolnjevanja pa v pomenu neformalnega izobraževanja.

Izobraževanje v interesu delodajalca (101. člen ZJU) je po noveli zakona namenjeno tako uradnikom, kot tudi strokovno-tehničnim uslužbencem¹³⁸. Uradnik ima pravico, da kandidira na internem natečaju za izobraževanje. Uradnik, ki je bil napoten na izobraževanje, mora po končanem izobraževanju ostati v delovnem razmerju pri istem delodajalcu vsaj še toliko časa, kot je trajalo izobraževanje, sicer mora povrniti delodajalcu sorazmeren del stroškov izobraževanja. Izobraževanje pa ni samo pravica, ampak je tudi dolžnost uradnika (102. člen ZJU).

Organizacija mora oblikovati svojo strategijo izobraževanja, ki mora biti usklajena s kadrovske politiko, predvsem glede zaposlovanja, nagrajevanja, napredovanja ipd. ZJU v 103. členu določa, da se mora na ravni vlade sprejeti program, ki zajema vsebine, pomembne za vse državne organe (gre za t. i. horizontalne programe, ki se nanašajo na splošne naloge upravnih organov). Organ, pristojen za kadrovske zadeve, pa oblikuje t. i. vertikalne programe, ki vključujejo znanje in spretnosti, značilne le za posamezne organe ali notranje organizacijske enote (Miglič 2004: 160).

¹³⁸ Rešitve glede izobraževanja in usposabljanja, ki veljajo za uradnike, veljajo tudi za strokovno-tehnične uslužbence.

Ker je izobraževanje lahko v lastnem interesu¹³⁹ ali v interesu delodajalca (101. člen ZDR), je tudi financiranje takšnega študija bodisi samostojno, s strani javnega uslužbenca, ali pa iz javnih sredstev, torej s strani delodajalca (102. člen ZJU). Če se izobraževanje financira iz javnih sredstev, mora biti tako izobraževanje usklajeno s potrebami po izobraževanju (prej smo že omenili programe izobraževanja), v katerem se določi vsebina izobraževanja ter višina finančnih sredstev (stroški), izpolnjeni pa morajo biti tudi naslednji pogoji:

- izobraževanje mora biti v interesu delodajalca in biti povezano s potrebami upravnega dela;
- za udeležbo na izobraževanju mora predhodno biti objavljen notranji natečaj, ki ga objavi predstojnik;
- višina kandidatove povprečne letne ocene v zadnjih treh letih.

V zahodnoevropskih državah delujeta dva sistema financiranja izobraževanja javnih uslužbencev, in sicer (Miglič 2004: 160):

- decentraliziran sistem, kjer sredstva zagotovijo posamezni upravni organi;
- centraliziran sistem, kjer se sredstva zagotovijo na osrednji ravni upravnega sistema.

Izhodišča za financiranje izobraževanja pri nas določa ZJU, ki v 103. členu določa, da sredstva, potrebna za izobraževanje, načrtuje organ, pristojen za kadrovske zadeve. Racionalno porabo proračunskih sredstev v primeru izobraževanja preverja računsko sodišče, ki lahko označi neko izobraževanje za nepravilno, hkrati pa daje posameznim organom pojasnila in nasvete glede izobraževanja ter sklepanja pogodb o izobraževanju (Bardutzky 2005: 20).

ZJU pri obravnavi izobraževanja javnih uslužbencev ločuje med več ciljnimi skupinami, in sicer so to skupine pripravnikov, novozaposlenih v upravi, javni uslužbenci na položajih, uradniki, imenovani v nazive in razporejeni v karijerne razrede, ter strokovno-tehnični delavci.

Čeprav smo uvodoma dejali, da se v interesu delodajalca izobražujejo le uradniki, se morajo tudi strokovno-tehnični delavci zaradi dobrega opravljanja dela stalno izobraževati in izpopolnjevati, kar pa jim zagotavlja delodajalec (9. člen ZJU).

Naslednja kategorija delavcev, ki jih zakon izrecno omenja, so pripravniki. Omeniti velja, da v skladu s splošno zakonodajo pripravništvo ni več obvezno: ZDR tako v 120. členu določa, da se lahko pripravništvo določi z zakonom ali kolektivno pogodbo. ZJU pripravništvo še vedno pozna ter opredeljuje pripravnike kot tiste osebe, ki po uspešno končanem šolanju ali študiju prvič začnejo opravljati delo in se usposabljaajo za opravljanje predpisanega

¹³⁹ ZJU izobraževanja v lastnem interesu ne ureja in se tako za ta vprašanja uporabljajo določbe zakona o delovnih razmerjih.

strokovnega izpita (106. člen ZJU). ZJU na tem mestu podrobneje opredeli program usposabljanja pripravnika, trajanje pripravništva ter sklenitev delovnega razmerja s pripravnikom, zakonske določbe pa še podrobneje razčlenjujeta Uredba o trajanju in izvedbi pripravništva ter Pravilnik o usposabljanju pripravnikov za opravo strokovnega izpita za imenovanje v naziv. Pripravništvo je tako obvezno v državnih organih in v samoupravnih lokalnih skupnostih (1. člen uredbe), z uredbo pa je prav tako opredeljen pojem pripravnika, trajanje pripravništva (10 mesecev za opravo državnega izpita iz javne uprave in 8 mesecev za opravo strokovnega upravnega izpita), opredeljeno pa je tudi volontersko pripravništvo.

Naslednja ciljna skupina, katere obveznost dodatnega izobraževanja je opredeljena že z zakonom, so najvišji upravni delavci, saj ZJU v 81. členu zanje predvideva posebno usposabljanje in upravljanje kadrovskih virov. Vodstveni delavci so tisti, ki vsakodnevno prenašajo svoje znanje na druge uslužbence in so zato prednostna skupina za usposabljanje in izobraževanje (Miglič 2004: 164).

Kot član organizacije je vsak posameznik odgovoren za ugotavljanje in ocenjevanje lastnih potreb po učenju. Posamezniki morajo tvorno sodelovati pri oblikovanju svojih potreb in se truditi prispevati k oblikovanju strategije izobraževanja. Proces načrtovanja, izvedba in vrednotenje izobraževalnih potreb naj bi potekali v obe smeri (Harrison v Miglič 2004: 169).

Odrasli se za izobraževanje in usposabljanje odločajo na podlagi različnih motivov, enega samega ali več (Haček 2001: 95). Paul Cross (v Haček 2001: 95) razvršča te motive v tri osnovne skupine:

- potrebe posameznika po osebostnem razvoju;
- potrebe posameznika po kakovostnejši interakciji z okoljem in
- konkretne potrebe posameznika.

Vsekakor pa izobraževanje v javni upravi ni odvisno samo od dobro zastavljenega programa usposabljanja ter interesov in motivov posameznikov, ampak je pogojeno tudi s kulturnimi, ekonomskimi, družbenimi in drugimi vrednotami. Namen izobraževanja je namreč vpeljati spremembe, zaradi česar so mogoča nasprotovanja oziroma navzkrižja.

4.2.4.1 Izobraževanje in usposabljanje posebnih kategorij uradnikov

4.2.4.1.1 Policisti

Za izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje policistov skrbi Generalna policijska uprava (prvi odstavek 101. člena ZPol), izobraževanje pa poteka po javno veljavnih programih izobraževanja odraslih za pridobitev poklica, javno veljavnih izobraževalnih programih za pridobitev višje strokovne izobrazbe ter po programih poklicnega izpopolnjevanja in usposabljanja ter specializacije (103. člen ZPol).

Na tem mestu ne bomo obravnavali izobraževanja za pridobitev srednje strokovne izobrazbe policist, temveč funkcionalno izobraževanje in usposabljanje, dopolnilno izobraževanje ter predvsem nadgradnjo pridobljenega znanja, bodisi na Višji policijski šoli ali na Fakulteti za policijsko-varnostne vede¹⁴⁰. Za področje izobraževanja in usposabljanja v policiji skrbi Policijska akademija, ki je notranja organizacijska enota Generalne policijske uprave. Skrbi za načrtovanje in izvajanje izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja za potrebe policije.

Policijska akademija ima več notranjeorganizacijskih enot¹⁴¹, med katerimi naj izpostavimo predvsem Center za izpopolnjevanje in usposabljanje z Oddelkom za usposabljanje pomožne policije, Oddelek za izpopolnjevanje in usposabljanje Gotenica ter avtošolo. Izobraževanje in usposabljanje je izboljšano s sodelovanjem drugih organizacijskih enot policije (109. člen ZPol) ter zunanjih izobraževalnih ustanov (drugi odstavek 109. člena ZPol).

Policist, ki je napoten na izobraževanje ali usposabljanje, mora skleniti pogodbo o izobraževanju z Generalno policijsko upravo glede medsebojnih pravic in obveznosti, medtem ko se njegove pravice in obveznosti do delodajalca določijo z odločbo o napotitvi (110. člen ZPol).

Kot funkcionalno usposabljanje policistov je tem omogočeno usposabljanje za uporabo informacijskih tehnologij, tečaji tujih jezikov ter druga funkcionalna usposabljanja. V okviru dopolnilnih izobraževanj in usposabljanj so poudarjena predvsem takšna, ki služijo izboljšanju dela in učinkovitosti policije, npr. usposabljanje za policiste prometnike¹⁴², izvajanje programov s področja varovanja človekovih pravic, program za delo policistov v

¹⁴⁰ Fakulteta za policijsko-varnostne vede je edina visokošolska izobraževalna institucija s področja varstvoslovja v Sloveniji. Dostopno na: <http://www.fpvv.uni-mb.si/slo/splos/vizija.aspx>.

¹⁴¹ Višja policijska šola, Šola za policiste, Center za izpopolnjevanje in usposabljanje, Oddelek za šolanje službenih psov, Šolski operativno-komunikacijski center, Oddelek za podporo ter Oddelek vrhunskih športnikov. Dostopno na: <http://www.policija.si/si/>.

¹⁴² Usposabljanja za policiste prometnike obsegajo teoretična in praktična znanja in veščine, ki so potrebne za preventivno in represivno delo pri zagotavljanju prometne varnosti. Policisti prometniki se usposabljujejo za obravnavanje prometnih nesreč, za zagotavljanje prometne varnosti z uporabo različnih tehničnih sredstev in z motornimi kolesi, usposabljujejo se za opazovalce prometa iz helikopterja, urijo in izpolnjujejo varno vožnjo s službenimi vozili.

večetnični skupnosti, usposabljanje delavce za vodenje enot, za izvajalce usposabljanj, mentorje in inštruktorje¹⁴³, kriminalistični tečaj¹⁴⁴, usposabljanja za vodje policijskih okolišev, usposabljanje s področja mejnih zadev in tujcev, usposabljanja, povezana z delom na prostem¹⁴⁵, in druge oblike usposabljanja.

Višja policijska šola, ustanovljena leta 2000, spada v okvir višjih strokovnih šol, študentom pa omogoča pridobitev poglobljenih strokovno-teoretičnih in praktičnih znanj za opravljanje policijskih nalog na posebnih področjih policijskega dela ter osnovnih znanj za vodenje delovnih procesov v okviru manjših policijskih enot na splošnem ali določenem strokovnem policijskem področju.

Odkar je Slovenija članica Evropske unije, ima poseben pomen tudi mednarodno sodelovanje oziroma sodelovanje v različnih mednarodnih oblikah dela na področju policijskega izobraževanja in usposabljanja. Gre za obvezno in enakopravno delovanje, aktivno vključenost v različne oblike dela, s čimer se prispeva k evropeizaciji in poenotenju različnih oblik usposabljanja in izobraževanja. Policisti se tako dodatno izobražujejo in usposablajo v Evropski policijski akademiji (CEPOL), v centru za usposabljanje mejne policije ACT, v srednjeevropski policijski akademiji SEPA, v centru za demokratizacijo oboroženih sil v Ženevi, v okviru Organizacije za varnosti in sodelovanje v Evropi itd. Z vidika mednarodnega sodelovanja na področju izobraževanja in usposabljanja pa so pomembna tudi bilateralna in multilateralna sodelovanja.

4.2.4.1.2 Poklicni pripadniki SV

Izobraževanje in usposabljanje na Ministrstvu za obrambo ureja Pravilnik o izobraževanju in usposabljanju v Ministrstvu za obrambo, s katerim se urejajo pravice in obveznosti do izobraževanja in usposabljanja na ministrstvu, zajema pa različna področja¹⁴⁶.

Za predmet te naloge je pomembno predvsem funkcionalno izobraževanje in usposabljanje, osnovno in dopolnilno izobraževanje in usposabljanje za poklicne pripadnike Slovenske vojske ter izobraževanje v tujini, ki ga skupaj z Generalštabom Slovenske vojske določa

¹⁴³ Gre za t. i. razvijanje socialnih veščin, v okviru katerih so usposabljanja naravnana tako, da s spoznavanjem zakonitosti komunikacijskega procesa, z zavedanjem možnosti izbire v komunikaciji, z obvladovanjem v stresni situaciji policiste učijo spoštovati in ščititi človekovo dostojanstvo in zagotavljati človekove pravice vseh.

¹⁴⁴ Polletno izobraževanje, namenjeno kandidatom s končano visoko ali univerzitetno izobrazbo, katerega namen je spoznati kazensko zakonodajo in usposobiti kandidate za konkretno uporabo določb kazenskega in kazensko-procesnega prava pri vsakdanjem kriminalističnem delu.

¹⁴⁵ V Gotenici se izvaja integrirani trening kandidatov za policiste, tam se izvajajo usposabljanja, ki so povezana z urjenji za taktično delovanje policijskih enot, taktična usposabljanja vodnikov službenih psov, številna urjenja specialne enote, posebnih policijskih enot in različna urjenja v streljanju. Praktično se usposabljujejo tudi kriminalisti in policisti prometniki.

¹⁴⁶ Štipendiranje, obvezna delovna praksa dijakov in študentov, usposabljanje (pripravištva, stažiranja, uvajanja), funkcionalno usposabljanje in izpopolnjevanje, izobraževanje za pridobitev strokovne izobrazbe, osnovno in dopolnilno izobraževanje in usposabljanje (osnovno vojaško strokovno izobraževanje in usposabljanje, drugo osnovno izobraževanje in usposabljanje, dopolnilno vojaško strokovno izobraževanje in usposabljanje, drugo dopolnilno izobraževanje in usposabljanje), izobraževanje in usposabljanje v tujini.

notranja organizacijska enota ministrstva, pristojna za kadrovske zadeve (Služba za organizacijo in kadre, 7. in 10. člen Pravilnika o izobraževanju in usposabljanju). Generalštab Slovenske vojske namreč sam izvaja naloge iz področja izobraževanja in usposabljanja za pripadnike Slovenske vojske, vendar mora upoštevati merila, kriterije in postopke, ki veljajo za celo ministrstvo. Generalštab Slovenske vojske je odgovoren za ureditev, preoblikovanje in dograditev sistema vojaškostrokovnega izobraževanja in usposabljanja ter doseganje ustrezne vojaškostrokovne usposobljenosti zaposlenih (11. člen Pravilnika o izobraževanju in usposabljanju).

Funkcionalno usposabljanje, ki je v pravilniku urejeno od 34. do 53. člena, je predvsem usposabljanje za uporabo informacijskih tehnologij¹⁴⁷, tečaji tujih jezikov¹⁴⁸, pridobitev licenc, certifikatov in pooblastil¹⁴⁹, sodniško pripravništvo¹⁵⁰ ter druga funkcionalna usposabljanja. V nadaljevanju pravilnik ureja osnovno in dopolnilno izobraževanje in usposabljanje, v okviru katerega je posebej poudarjeno vojaško izobraževanje, sledi pa ureditev izobraževanja in usposabljanja v tujini. Zaradi izredno velikega obsega izobraževanj in usposabljanj v Slovenski vojski se bomo na tem mestu ustavili samo pri najpomembnejših oblikah, in sicer pri osnovnem in dopolnilnem izobraževanju in usposabljanju ter pri izobraževanju in usposabljanju v tujini.

Vojaško izobraževanje in usposabljanje

Kot smo že omenili zgoraj v okviru sklepanja pogodb o zaposlitvi za pripadnike Slovenske vojske, je eden od pogojev za zaposlitev tudi opravljeno osnovno vojaškostrokovno usposabljanje (92. člen ZObr). Osnovno vojaškostrokovno izobraževanje in usposabljanje je obvezno za vse pripadnike stalne sestave Slovenske vojske (70. člen Pravilnika o

¹⁴⁷ Na usposabljanje in izobraževanje iz informacijske tehnologije se delavec napoti v primeru, da mora izpolniti pogoje, določene v aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na ministrstvu. Izobraževanje organizirata bodisi Center za obrambno usposabljanje Poljče ali Izobraževalni center za zaščito in reševanje na Igu (34. člen Pravilnika o izobraževanju in usposabljanju).

¹⁴⁸ Na tečaj tujega jezika se napoti delavec v primeru, da mora izpolniti pogoje, določene v aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na ministrstvu. Za sistemizacijo oziroma formacijo na Ministrstvu za obrambo je značilno, da so za posamezna delovna mesta oziroma dolžnosti opredeljena tudi znanja tujih jezikov po kriteriju STANAG 6001. Ta vojaški standard predstavlja znanje tujih jezikov v naslednjih stopnjah: 1 – osnovno znanje, 2 – srednje znanje (omejeno), 3 – dobro znanje (delno strokovno), 4 – visoko znanje (popolnoma strokovno), 5 – odlično znanje (izobraženi domači oziroma dvojezični govorci). Splošne tečaje tujih jezikov lahko izvaja Center vojaških šol ali zunanji izvajalec, ki je vpisan v razvid izobraževalnih organizacij in izvaja javno veljavne programe, izobraževanje pa se lahko izvaja tudi individualno (35.–45. člen Pravilnika o izobraževanju in usposabljanju).

¹⁴⁹ Delavcem se omogoči usposabljanje in izpopolnjevanje za pridobitev licence, certifikata in pooblastila, če je to zahtevano za delovno mesto oziroma dolžnost, na katero je delavec razporejen. Sem se šteje tudi opravljanje drugih izpitov, ki so zahtevani za izvrševanje delovnih obveznosti oziroma dolžnosti (46. člen Pravilnika o izobraževanju in usposabljanju).

¹⁵⁰ Na podlagi načrta izobraževanja omogoča ministrstvu univerzitetnim diplomiranim pravnikom opravljanje sodniškega pripravništva ter državnega pravniškega izpita. To izobraževanje ni povezano z delovnimi potrebami oziroma ni nujno povezano s sistemizacijo ali formacijo delovnega mesta (50. člen Pravilnika o izobraževanju in usposabljanju).

izobraževanju in usposabljanju), opraviti pa ga morajo kandidati za vojaka, podčastnika, častnika ali vojaškega uslužbenca.

Izobraževanje in usposabljanje se razlikuje glede na to, ali je pripadnik Slovenske vojske vojak ali podčastnik oziroma ali je pripadnik častnik.

Podčastniki in nižji vojaški uslužbenci pridobivajo svoje osnovno vojaškostrokovno izobraževanje na Šoli za podčastnike¹⁵¹, ki se nahaja v vojašnici Postojna. Ta predstavlja vstopna vrata za pridobitev in ustvarjanje pogojev za napredek obeh vojaških poklicev, tako vojaškega kot podčastniškega. Osnovno vojaškostrokovno izobraževanje in usposabljanje je namenjeno vojakom s činom desetnik in naddesetnik oziroma z minimalno tremi leti delovnih izkušenj v enotah Slovenske vojske in predvidenim za opravljanje formacijske dolžnosti poveljnika oddelka. To je osnovni tečaj za izpolnjevanje pogoja za podelitev čina vodnika in s tem pridobitev vojaškega poklica podčastnika.

Osnovno vojaško strokovno izobraževanje in usposabljanje poteka v dveh fazah. Prva je namenjena pridobivanju splošnih vojaškostrokovnih znanj in veščin, nujnih za podčastnike stalne sestave Slovenske vojske, druga pa pridobivanju specialističnega vojaškostrokovnega znanja iz ustreznega rodu, službe ter dejavnosti logistike, ki je namenjeno pridobivanju vojaškospecialističnega znanja in veščin. Prva faza poteka na šoli, druga pa v učnih enotah rodov oziroma služb Slovenske vojske.¹⁵² Celotno usposabljanje traja 27 tednov¹⁵³, in sicer je tečaj organiziran kot pouk ter izobraževanje in usposabljanje na terenu. Šolo za podčastnike morajo kandidati končati v enem letu od sklenitve pogodbe o zaposlitvi (92. člen ZObr).

Kandidati, ki so že zaposleni v Slovenski vojski in so predvideni za prerazporeditev na častniško dolžnost (podčastniki Slovenske vojske), posamezniki, ki v Slovenski vojski kandidirajo za zaposlitev na častniško dolžnost, ter ostali, ki izpolnjujejo pogoje za zaposlitev (določene v zakonu o obrambi), morajo v dveh letih po sklenitvi pogodbe o zaposlitvi (tako 92. člen ZObr) opraviti Šolo za častnike, ki je v Vipavi. Cilj temeljnega izobraževanja in usposabljanja na Šoli za častnike je »oborožitev« s temeljnim znanjem in praktičnimi veščinami, ki zagotavljajo uspešno izvajanje vseh nalog, pred katerimi se častniki po končanem šolanju znajdejo v slovenskem in mednarodnem vojaškem okolju. Kandidati se pripravljajo za prevzem in vodenje vodov¹⁵⁴. Program usposabljanja na Šoli za častnike traja 13 mesecev ter obsega pouk ter izobraževanje in usposabljanje na terenu.

¹⁵¹ Šola za podčastnike je bila ustanovljena kot prva vojaška šola v samostojni Sloveniji. Njen začetek seže v leto 1991, ko je slovensko državo zapustil zadnji vojak Jugoslovanske armade. Tedaj so prvi podčastniki in častniki Teritorialne obrambe začeli priprave na izobraževanje in usposabljanje kandidatov za podčastnike; šolanje prve preizkusne generacije se je začelo januarja 1992. V začetku je šola svoje poslanstvo opravljala v Centru za obrambno usposabljanje Ig, pozneje pa v Vojašnici Franca Rozmana - Staneta v Ljubljani in Vojašnici Šentvid v Ljubljani. Marca 2004 se je preselila v Vojašnico Postojna. Dostopno na: www.slovenskavojska.si.

¹⁵² Do danes je šola izvedla osnovni tečaj za 20 generacij.

¹⁵³ 27 tednov (6 mesecev, 140 dni, 1100 ur), od tega: 1. faza 15 tednov (4 mesece, 75 dni, 590 ur) in 2. faza 12 tednov (3 mesece, 65 dni, 510 ur).

¹⁵⁴ Vodijo naslednje rodove in službe: pehote, oklepno-mehaniziranih enot, radiološko-kemične-biološke obrambe, pomorstva, zvez, zračne obrambe, logistike, nadzora zračnega prostora in protiklepni enot.

Dopolnilno usposabljanje in izobraževanje

Pripadniki stalne sestave Slovenske vojske se napotijo na dopolnilno izobraževanje in usposabljanje, če so razporejeni na dolžnost, za katero se po formaciji oziroma smernicah zahteva določeno vojaškostrokovno usposabljanje (76. člen Pravilnika o izobraževanju in usposabljanju), imajo pa tudi pravico, da se dodatno izobražujejo in usposablajo po programih, ki sicer niso obvezni, izpolnjujejo pa zanje predpisane pogoje (prvi odstavek 93. člen ZObr).

Praviloma se dopolnilno vojaškostrokovno izobraževanje in usposabljanje izvajata v Centru vojaških šol, lahko pa tudi v javno veljavnih šolah in izobraževalnih zavodih (75. člen Pravilnika o izobraževanju in usposabljanju).

Eno pomembnejših dopolnilnih usposabljanj je Štabni tečaj za podčastnike¹⁵⁵ ter poveljniško-štabna šola, ki sta namenjena podčastnikom s činom višji vodnik, ki opravljajo formacijsko dolžnost na poveljstvih in v štabih, ter častnikom. Štabni tečaj je eden od glavnih pogojev za pridobitev čina štabnega vodnika. Namen štabnih podčastnikov naj bi bil podpiranje častnika pri štabnem delu. Tečaj traja 8 tednov, poleg pouka pa obsega tudi delo v operativnem centru ter terensko-štabno vajo.

V skladu s potrebami se lahko predpiše tudi drugo dopolnilno izobraževanje in usposabljanje in se izvaja kot oblika nadaljevalnega izobraževanja in usposabljanja. Nanj se napoti delavca, razporejenega na delovno mesto oziroma dolžnost, za katero je takšna oblika določena v sistemizaciji ali formaciji oziroma smernicah (79. člen Pravilnika o izobraževanju in usposabljanju).

Izobraževanje in usposabljanje v tujini

Glede na to, da v Republiki Sloveniji nimamo posebnih vojaških šol, ki bi bile organizirane kot visokostrokovno oziroma univerzitetno izobraževanje (to možnost zakon o obrambi¹⁵⁶ sicer dopušča, vendar se takšno šolstvo do sedaj še ni razvilo), je izobraževanje in usposabljanje v tujini za strokovnjake na obrambnem in vojaškem področju še toliko bolj pomembno.

Vojaške osebe se lahko zaradi opravljanja določenih vojaških dolžnosti šolajo v tujini (šesti odstavek 64. člena ZObr), kamor se lahko pripadniki Slovenske vojske napotijo na podlagi plana izobraževanja in plana kadrov (80. člen Pravilnika o izobraževanju in usposabljanju). Izobraževanje in usposabljanje v tujini koordinira posebna služba ministrstva, ki se ukvarja z mednarodnim sodelovanjem s tujino (Služba za mednarodno sodelovanje). Priznavanje

¹⁵⁵ Štabni tečaj se je začel izvajati leta 2000 na Šoli za podčastnike s prvo generacijo podčastnikov. Usposabljanje se izvaja po Programu izobraževanja in usposabljanja štabnih podčastnikov. Do danes je šola izvedla štiri štabne tečaje za podčastnike.

¹⁵⁶ Tako peti odstavek 64. člena Zakona o obrambi.

spričeval in diplom, pridobljenih na šolanju v tujini, se opravi po postopkih, določenih s splošnimi predpisi (sedmi odstavek 64. člena ZObr). Za izobraževanje v tujini, ki je daljše od enega meseca, mora kandidat podpisati pogodbo o izobraževanju in usposabljanju v tujini¹⁵⁷, pred samim odhodom v tujino pa mora prestati tudi določena preverjanja, npr. jezikovno preverjanje, preverjanje strokovnega znanja, zdravstveni pregled ipd. (85. in 86. člen Pravilnika o izobraževanju in usposabljanju).

Ena najpomembnejših oblik usposabljanja v tujini so vsekakor vojaške vaje, ki se jih pripadniki Slovenske vojske redno udeležujejo.

4.2.4.1.3 Diplomati

V drugem poglavju zakona o zunanjih zadevah je zelo splošno urejeno izpopolnjevanje in usposabljanje zaposlenih na ministrstvu za zunanje zadeve (10. člen), saj določa le, da za to področje skrbi ministrstvo, oblike, način in trajanje usposabljanja pa določi minister.

Kadrovska služba¹⁵⁸ izvaja izobraževanje javnih uslužbencev. Kategorija zaposlenih na ministrstvu, ki so deležni posebne pozornosti pri izobraževanju in usposabljanju, so zlasti tisti, ki so napoteni na opravljanje nalog v tujino, novozaposlenih in pripravnikov, usposablajo pa se tudi uradniki iz svojega delokroga (28. in 30. člen akta o notranji organizaciji in sistemizaciji).

Izobraževanje diplomatov je tudi v Sloveniji podobno kot v številnih evropskih državah organizirano v posebni ustanovi in z izobraževalnim programom, ki kandidatom za službo v predstavništvih v tujini omogoča pridobitev specifičnih in poglobljenih diplomatskih znanj. V Sloveniji je izobraževanje diplomatov organizirano v obliki interdisciplinarnega študija, ki se bo izvajal v skladu s pogodbo med Ministrstvom za zunanje zadeve in visokošolsko izobraževalno institucijo z najprimernejšim ponujenim izobraževalnim programom pod ugodnimi finančnimi pogoji. Takšen način posebnega izobraževalnega programa diplomatov predvidevajo 10., 11. in 41. člen zakona o zunanjih zadevah, pri čemer naj posebej izpostavimo 11. člen ZZZ-1, ki opredeljuje diplomatsko akademijo. Ta deluje v okviru Ministrstva za zunanje zadeve, njeno delovanje pa je urejeno s posebnim predpisom.

Ministrstvo za zunanje zadeve diplomate pošilja na številna krajša in daljša specialistična usposabljanja v tujino, ki jih organizirajo tuje izobraževalne ustanove ali tuji državni organi. V sklopu meddržavnega sodelovanja je predvideno tudi izvajanje mednarodne diplomatske dejavnosti Slovenije, kamor spadajo potovanja slovenskih delegacij v tujino ter sprejemanje tujih delegacij v Sloveniji, kar je pomembna oblika neformalnega izobraževanja diplomatov.

¹⁵⁷ S pogodbo se poleg osebnih podatkov o delavcu ter podatkov o izobraževanju (vrsta izobraževanja, čas in kraj izobraževanja) opredelijo tudi: nadomestila plače, izplačilo deviznih dnevnic, stroški prevoza, stroški izobraževanja, ostali stroški v zvezi z izobraževanjem ter obveznosti delavca.

¹⁵⁸ Oddelek za notranjo službo, pravna vprašanja in izobraževanje (28. člen akta o notranji organizaciji in sistemizaciji).

Tako se ohranja in razširja ugoden položaj Slovenije v mednarodni skupnosti, diplomati pa pridobivajo izkušnje, ki jih potrebujejo za uspešno delo na svojem področju.¹⁵⁹

4.3 Ocenjevanje uradnikov in njihovo napredovanje

Poglavje o ocenjevanju, napredovanju in priznanjih javnim uslužbencem v zakonu o javnih uslužbencih je bilo od sprejetja zakona do danes že večkrat spremenjeno, s spremembo iz leta 2005 (ZJU-B) pa so bile celo črtane določbe o ocenah uradnikov ter s tem povezani postopki: določitev in seznanitev z oceno, pogoji veljavnosti ocene, distribucija ocen ter posledično tudi določbe o napredovanju, ki so v ZJU temeljile prav na oceni. Tukaj moramo takoj dodati, da se črtane določbe še vedno uporabljajo, in sicer do začetka uporabe predpisa, ki ureja napredovanje javnih uslužbencev v plačne razrede, predvidoma vladne uredbe.

Sistem javnih uslužbencev je uvedel ocenjevanje delovnih in strokovnih sposobnosti z namenom spodbujanja kariere in napredovanja uradnikov, prek ocenjevanja pa naj bi se dosledneje izvajalo načelo kariere (Korade Purg 2005: 1707). Ocene delovne uspešnosti so predvsem usmerjene v povečanje posameznikove uspešnosti in doseganje rezultatov dela, v nagrajevanje tega prispevka s plačo ali posredno z napredovanjem. Oba elementa, tako iskanje nadarjenosti in talentov, naj bi pripomogla k čim uspešnejšemu in zavzetemu sodelovanju pri realizaciji skupnih ciljev (Bagon: 2006)¹⁶⁰.

ZJU nalaga delodajalcem med drugimi dolžnostmi tudi dolžnost spremljanja kariere in napredovanja uradnikov. Spremljanje uradnikove kariere obsega tudi ocenjevanje njegovega prispevka k delovanju organa, pri čemer 111. člen določa vsebino takšne ocenitve, 112. pa njen način (Kanižar 2005: 22). Zakon v nadaljevanju določa ocene, s katerimi se lahko ocenijo uradniki, ter postopek ocenjevanja, seznanitev z oceno ter tudi preizkus ocene.

Ocenjevanje uradnikov je bilo prvič izvedeno leta 2004 in se izvaja enkrat letno, praviloma vsakega januarja¹⁶¹. Pri samem ocenjevanju je poleg ocene, ki se dodeli posameznemu uradniku, pomembna tudi priprava na ocenjevanje: oceno določi oseba, ki je uradniku nadrejena in je pri ocenjevanju samostojna (114. člen). To sicer izrecno ne pomeni, da ne sme upoštevati tudi mnenj drugih, pomeni pa, da oceno na podlagi takšnih mnenj in svoje lastne presoje o njih, lastnih zaznav in vedenja o uradniku in njegovem delu samostojno določi ter obrazloži. Pri sami določitvi ocene uradnika zakon torej ne predvideva nikakršnega sodelovanja drugih z nadrejenim, ki je pristojen za določitev ocene.

¹⁵⁹ Vir: Ministrstvo za finance: Priprava proračuna za leto 2005: Ministrstvo za zunanje zadeve. Dostopno na: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/priprava_04_05/2005/Word/2005_OBR_18.doc.

¹⁶⁰ Bagon: Poročilo o ocenjevanju uradnikov za leto 2005 ter izvedbi letnih razgovorov. Dostopno na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/porocilo_uradniki_ocenjevanje_06.pdf.

¹⁶¹ Enkrat letno, na podlagi delovne in strokovne kvalitete, je treba oceniti vse uradnike, ki so v delovnem razmerju za nedoločen čas (Golobič 2005: 25).

Nadrejeni mora uradnika seznaniti z oceno v razgovoru, kar je treba vpisati v ocenjevalni list, celotno vsebinsko seznanitev in postopkovno pravilnost pa uradnik potrdi s svojim podpisom na tem listu (115. člen). Uradnik, ki se ne strinja z oceno, lahko v osmih dneh od seznaitve zahteva preizkus ocene. Preizkus ocene se opravi pred posebno komisijo¹⁶², uradnik pa ima pravico do udeležbe v preizkusu ocene. Odločitev komisije je dokončna.

Ocena je veljavna, če je bil uradnik z njo seznanjen, v primeru njenega preizkusa pa, ko o njej odloči komisija (116. člen).

Po uvedbi ocenjevanja uradnikov so številni uradniki začeli opozarjati na neurejene razmere v posameznih organih in zavodih, na nepravilne ocene ter na dejstvo, da pri ocenah ni bilo upoštevano njihovo dejansko delo ter obseg dela, predvsem pa, da so ocene subjektivne in krivične (poročilo varuha človekovih pravic)¹⁶³. Ker so kljub preizkusu ocene te ostale nespremenjene, so uradniki opozorili na pomanjkljivo pravno varnost, saj uradniki nimajo možnosti pritožbe zoper oceno komisije.

Vsako ocenjevanje je do neke mere subjektivno (glej poročilo zgoraj), pristranskosti pa naj bi se izognili z doslednim izpolnjevanjem ocenjevalnih listov, kamor mora ocenjevalec navesti obrazložene podatke za oceno, ocenjevalci pa naj bi se tudi udeležili seminarjev in delavnic za ocenjevanje. Glede nejasnosti o možnosti pritožbe uradnika zoper oceno nadrejenega direktorat za javno upravo v poročilu ugotavlja, da zahteva za preizkus ocene pred komisijo zagotavlja zadostno pravno varnost. Odločitev te komisije je dokončna in je ni mogoče izpodbijati s pritožbo po 24. in 25. členu ZJU. Temu mnenju nasprotuje sodba višjega delovnega sodišča (sodba in sklep Pdp 1011/2005 z dne 14. 9. 2006), iz katere izhaja, da je zoper dokončno oceno uradnika dopustno sodno varstvo pred delovnim sodiščem. V primeru določanja ocen gre namreč za odločanje o obveznostih in pravicah uradnika, natančneje, dokončna delovna ocena uradnika ima posreden vpliv na pravico do napredovanja v naziv in je tudi povod za začetek postopka za ugotovitev nesposobnosti. Ker gre pri sprejeti delovni oceni za odločanje o pravici in obveznosti iz delovnega razmerja, imajo uradniki zoper dokončno oceno komisije tudi pravico do sodnega varstva.

V povezavi z ocenjevanjem uradnikov je tudi njihovo napredovanje v višji naziv in naj bi pripomoglo k izvajanju načela kariere. V praksi prevladujejo stališča, da se ocenjevanje izvaja bodisi zaradi napredovanja v naziv, zaradi napredovanja v višji plačni razred ali za dodelitev dela plače za delovno uspešnost.

Napredovanje na podlagi delovne dobe in ocen je značilno za t. i. karierni sistem, kot pa smo omenili že zgoraj, poznamo v Sloveniji kombinacijo kariernega in pozicijskega sistema. V poglavju o plačah smo predstavili napredovanje v višji plačni razred, ki poteka na podlagi

¹⁶² Komisijo sestavljajo nadrejeni in po pooblastilu predstojnika dva druga uradnika, ki nista sodelovala pri določitvi ocene, komisijo pa lahko sestavljajo tudi uradniki iz drugega organa (3. in 4. odstavek 115. člena ZJU).

¹⁶³ Urad varuha človekovih pravic: Poročilo varuha človekovih pravic. Dostopno na: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=948&L=6>.

zakona o sistemu plač v javnem sektorju, v nadaljevanju pa bo predstavljeno napredovanje v višji naziv.

Na podlagi ocene delovnih in strokovnih kvalitiet zakon o javnih uslužbencih v 111., 118. in naslednjih členih opredeljuje tudi napredovanje uradnikov v višji naziv. Napredovanje v višji naziv predstavlja način vertikalnega napredovanja. Takšna oblika napredovanja je izjemno pomembna z vidika motivacije uradnika, saj ta na podlagi svojega dela izkazuje svoje sposobnosti in je v primeru dobrega dela za to ustrezno nagrajen.

Uradnik napreduje v višji naziv, če:

- izpolnjuje predpisane pogoje za imenovanje v višji naziv;
- se delo na uradniškem delovnem mestu, na katerem dela, lahko opravlja tudi v višjem nazivu;
- opravlja vse obveznosti usposabljanja po programu;
- je bil ocenjen z oceno, predpisano za napredovanje;
- ni disciplinsko kaznovan.

V višji naziv napreduje uradnik, ki je trikrat dosegel oceno odlično oziroma ko je petkrat dosegel oceno dobro (120. člen ZJU), pri tem pa za uradnike iz prvega kariernega razreda velja nekoliko daljše obdobje (šestkrat ocena dobro oziroma trikrat ocena odlično).

Zakon predvideva tudi izredna napredovanja, in sicer:

- v višji naziv lahko napreduje uradnik, ki je dosegel oceno odlično in je njegovo delo zaradi izjemne usposobljenosti, zanesljivosti in rezultatov dela posebej pomembno za organ. Delež takšnih napredovanj ne sme presegati 5 % vseh napredovanj v organu;
- v eno stopnjo višji naziv lahko napreduje uradnik, ki ne izpolnjuje pogoja glede predpisane strokovne usposobljenosti po najmanj sedmih letih v istem nazivu, če je bil v istem nazivu vsaj trikrat ocenjen z oceno odlično ter nikoli z oceno zadovoljivo ali nezadovoljivo. Na ta način ni mogoče napredovati v nazive prvega kariernega razreda;
- v eno ali dve stopnji višji naziv lahko napreduje uradnik v primeru premestitve na zahtevnejše delovno mesto, pri čemer se lahko imenuje le v najnižji naziv, v katerem se lahko opravljajo naloge na tem delovnem mestu.

V skladu z zakonom naj bi natančnejši postopek ter pogoje napredovanja v višji naziv urejala vladna uredba, ki pa do danes še ni bila sprejeta. Ministrstvo za javno upravo je sicer že leta

2005 pripravilo predlog Uredbe o napredovanju uradnikov v nazive, s katero so želeli natančno urediti pogoje za napredovanje, razmejiti napredovanje iz naslova ocene delovnih in strokovnih kvalitete ter iz naslova premestitve na zahtevnejše delovno mesto in preprečiti ravnanja v praksi, ki so v nasprotju z namenom sedanje ureditve tega področja. Z uredbo bi se tudi odpravila nejasnost in številne dileme v zvezi z napredovanjem uradnikov ter bi tako predstavljala podlago za bolj kakovostno izvajanje tega segmenta upravljanja s človeškimi viri v praksi (povzeto po predlogu uredbe)¹⁶⁴.

4.3.3 Ocenjevanje in napredovanje posebnih kategorij uradnikov

4.3.3.1 Policisti

Ker niti zakon o policiji niti na njegovi podlagi sprejeti podzakonski predpisi ne urejajo vprašanja ocenjevanja policistov, sklepamo, da se na tem področju dosledno uporabljajo zakon o javnih uslužbencih, zakon o sistemu plač v javnem sektorju ter podzakonski predpisi, ki se dotikajo tematike ocenjevanja.

Policisti so, verjetno bolj kot katera druga posebna kategorija uradnikov, kar najbolj podvrženi tudi ocenjevanju s strani javnosti: pri opravljanju svojega vsakodnevnega dela se srečujejo z državljani, ki glede na njihovo konkretno ravnanje ocenjujejo določenega policista kot tudi delo Policije kot institucije. Prek rednih raziskav, ki jih periodično izvaja Policija, anketnih vprašalnikov, sprašujejo državljane o stopnji njihovega zaupanja v Policijo, o značilnostih, s katerimi povezujejo Policijo in policiste, njihovo zadovoljstvo z delom Policije (glej Raziskavo o ocenah in stališčih slovenske javnosti o delu Policije 2006: http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/SOJ/pdf/raziskava_o_ocenah_in_staliscih_javnosti_o_policiji.pdf). Zaupanje v Policijo kot institucijo je v Sloveniji nekoliko nižje, kot je povprečje v skupini zahodnoevropskih držav, še vedno pa precej visoko. Značilnosti, s katerimi so anketiranci opisovali Policijo in policiste, so večinoma pozitivne: odločnost, vljudnost, prijaznost, komunikativnost in urejenost, z vidika zaupanja v Policijo pa je zanimiv tudi podatek, da je anketa pokazala zelo veliko stopnjo zaznavanja varnosti, ki ga posameznikom zagotavlja Policija.

¹⁶⁴ Ministrstvo za javno upravo: Predlog uredbe. Dostopno na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/uredba_o_napredovanju_v_nazive.pdf.

4.3.3.2 Poklicni pripadniki SV

Ocenjevanje poklicnih pripadnikov Slovenske vojske poteka v skladu z zakonom o javnih uslužbencih oziroma z zakonom o sistemu plač v javnem sektorju, poudarjamo pa, da Zakon o obrambi glede ocenjevanja usposobljenosti in uspešnosti dela vojaških oseb napotuje na pravila, ki jih predpiše minister, ter na Pravila službe v Slovenski vojski (93. člen ZObr).

S Pravilnikom o službeni oceni je Ministrstvo za obrambo določilo kriterije za ocenjevanje usposobljenosti za opravljanje vojaških dolžnosti, kriterije za ocenjevanje uspešnosti pri opravljanju vojaških dolžnosti ter tiste pristojnosti za službeno ocenjevanje in postopke, ki niso urejeni s Pravili službe v Slovenski vojski. Slednja urejajo vprašanje službene ocene od točke 106 dalje, in sicer določajo, da morajo biti vsi pripadniki stalne sestave ocenjeni. Službena ocena obsega oceno usposobljenosti¹⁶⁵ za opravljanje vojaških dolžnosti in oceno uspešnosti¹⁶⁶ opravljanja vojaških dolžnosti. Ocena mora biti obrazložena in tudi pisna.

Tako kot to določa že ZJU, se mora službeno ocenjevanje opraviti enkrat letno v času, ki ga določi načelnik Generalštaba Slovenske vojske. Pravilnik o službeni oceni časovno obdobje ocenjevanja natančneje določi, saj predvideva podajo službene ocene do konca koledarskega leta (4. člen pravilnika).

Službeno ocenjevanje za pripadnike vojne sestave se opravi praviloma med večdnevnim vojaškostrokovnim usposabljanjem ali med večdnevnimi vojaškimi vajami (106. točka Pravil službe v Slovenski vojski). Ocenjuje se oseba, ki najmanj tri mesece opravlja vojaško dolžnost. Obdobje treh mesecev se šteje od dne, ko je ocenjevani uspešno opravil predpisano temeljno vojaškostrokovno usposabljanje, osnovno vojaško usposabljanje ali šolo za podčastnike oziroma šolo za častnike ter druge zahtevane obveznosti za delo v stalni sestavi Slovenske vojske.¹⁶⁷

Službene ocene dajejo neposredno nadrejeni in višji nadrejeni za vse podrejene vojaške osebe (107. točka Pravil službe v Slovenski vojski). Na tem mestu velja omeniti, da lahko službeno oceno podajo tudi civilne osebe, ki poklicno delajo v vojski, glede na njihov položaj v vojaški organizaciji, in njim podrejene vojaške osebe (6. člen Pravilnika o službeni oceni).

Ocena usposobljenosti za opravljanje vojaške dolžnosti obsega (9. člen Pravilnika o službeni oceni):

¹⁶⁵ Ocena usposobljenosti se opravi po kriterijih, ki so predpisani za ocenjevanje usposobljenosti za opravljanje vojaško-evidenčne dolžnosti, podčastniške ali častniške dolžnosti.

¹⁶⁶ Ocena uspešnosti opravljanja vojaških dolžnosti se opravi po kriterijih, ki so predpisani za podeljevanje činov in poviševanje.

¹⁶⁷ Obdobje treh mesecev se prav tako šteje od dne vstopa v vojaško šolo oziroma z dnem razporeditve na določeno vojaško dolžnost v rezervni ali vojni sestavi. Slušatelji med šolanjem v vojaški šoli oziroma kandidati za podčastnike in častnike za delo v stalni sestavi se ocenjujejo, dokler ne opravijo predpisanih obveznosti.

- oceno splošnih znanj (poznavanje temeljnih predpisov in dokumentov, pomembnih za določeno vojaško dolžnost);
- oceno specialističnih znanj (strokovno računalniško, jezikovno in druga posebna znanja, poznavanje razvoja stroke in drugih znanj, pomembnih za določeno vojaško dolžnost, ter teoretičnih in praktičnih oziroma veščinskih znanj o orožju, opremi in drugih sredstvih rodu oziroma službe, v katero spada vojaška dolžnost);
- oceno gibalnih sposobnosti (test gibalne sposobnosti, ki ga sestavljajo sklece, dviganje trupa in tek na 3200 m);
- oceno strelske usposobljenosti.

Ocena uspešnosti opravljanja vojaške dolžnosti (10. člen pravilnika) obsega kvaliteto opravljenega dela in uporabe delovnih metod ter oceno lastnosti, ki jih kaže ocenjevani pri delu, pri čemer se predvsem ocenjuje pravilnost uporabe metod pri izvajanju določenih nalog, zmožnost za delo v skupini, natančnost, ustvarjalnost ter zanesljivost.

Službena ocena je sestavljena iz (8. člen pravilnika):

- podatkov o ocenjevani osebi in ocenjevalcu;
- ocene usposobljenosti za opravljanje vojaške dolžnosti;
- ocene uspešnosti opravljanja vojaške dolžnosti;
- skupne oceno z obrazložitvijo;
- zapisa letnega razgovora (ti se opravijo enkrat letno, praviloma pred izdelavo službene ocene – 13. člen pravilnika).

Skupna službena ocena se določi na podlagi zbira povprečnih ocen, lahko pa je nezadovoljiva (1), zadovoljiva (2), dobra (3) in odlična (4). Enako kot določa ZJU, tudi Pravila službe omogočajo pritožbo zoper oceno, ki se po službeni poti poda poveljniku bataljona oziroma njemu enake ali višje enote. O pritožbi odloča komisija¹⁶⁸, katere člani morajo imeti enak ali višji čin kot oseba, ki se je pritožila, odločitev komisije pa je dokončna (108. točka Pravil službe v Slovenski vojski).

¹⁶⁸ Komisijo imenuje poveljnik bataljona, njemu enake ali višje enote. Sestavljajo jo član iz neposredno nadrejenega poveljstva, član iz višje nadrejenega poveljstva ter član iz enote, iz katere je vojaška oseba, ki se je pritožila. Komisija se mora sestati v treh dneh in v nadaljnjih sedmih dneh odločiti o pritožbi. O svoji odločitvi pisno obvesti vojaško osebo, ki se je pritožila, odločitev je dokončna (108. točka Pravil službe).

4.3.3.3 Diplomati

Uspešnost diplomata se redno ocenjuje v skladu z zakonom o javnih uslužbencih, ocena uspešnosti pa je eden od kriterijev za določanje delovne uspešnosti, za napredovanje in razporejanje (42. člen ZZZ-1).

S Pravilnikom o ocenjevanju uspešnosti diplomatov se ureja ocenjevanje uspešnosti diplomatov v notranji in zunanji službi MZZ, namen ocenjevanja pa je (tako 2. člen pravilnika) spodbujanje kariere, pravilnega odločanja o njihovem napredovanju in odločanja o razporejanju na zahtevnejše delovno mesto v notranji službi ter na delovno mesto v zunanjo službo.

Pri ocenjevanju uspešnosti dela diplomata se upošteva prispevek posameznega diplomata k delovanju ministrstva, ocenjujejo pa se zlasti (3. člen pravilnika):

- rezultati dela (strokovnost in pravočasnost opravljanja nalog, sposobnost analiziranja in sistematičnega reševanja problemov);
- samostojnost, natančnost in ustvarjalnost pri delu;
- zanesljivost pri opravljanju dela (izpolnjevanje dogovorjenih obveznosti, prenašanje znanja, sposobnost svetovanja itd.);
- kvaliteta sodelovanja in organiziranja dela;
- kvaliteta dela s strankami;
- osebnostne lastnosti (pripravljenost za učenje in usposabljanje, prilagodljivost, sposobnost odločanja, pogajalske sposobnosti itd.).

Poleg naštetih elementov se pri določitvi ocene upoštevajo tudi obrazložene pisne pohvale, kritike, mnenja, priznanja za uspešnost in učinkovitost poslovanja in ugled ministrstva ter ocene o uspešnosti priprav obiskov in izvedbi drugih delovnih nalog.

Enako kot določa ZJU, se diplomati ocenjujejo enkrat letno. Diplomata ocenjuje njegov nadrejeni¹⁶⁹ na podlagi poročila o delu, ki ga pripravi diplomat, o njegovem delu pa lahko pridobi tudi mnenje vodje organizacijske enote, ki je neposredno seznanjen z delom diplomata (7. in 8. člen). Podlaga za določitev ocene so obrazloženi podatki in kriteriji, ki se podajo na

¹⁶⁹ Diplomata ocenjuje nadrejeni, kateremu diplomat v času ocenjevanja neposredno odgovarja za svoje delo. Diplomate, ki izvršujejo javne naloge v nazivu v notranji službi, in vodje oddelkov v sektorjih in službah ocenjujejo vodje sektorjev in služb, diplomate v zunanji službi ocenjujejo vodje diplomatskih predstavništev in konzulatov ter uradov Republike Slovenije v tujini. Vodje sektorjev ocenjuje generalni direktor, ki vodi direktorat, generalne direktorje, generalnega sekretarja, vodjo kabineta ministra in vodje diplomatskih predstavništev in konzulatov ter uradov Republike Slovenije v tujini oceni minister (8. člen pravilnika).

ocenjevalnih listih, z oceno pa mora biti diplomat seznanjen. Enako kot določa zakon o javnih uslužbencih, poteka tudi seznanitev diplomata z oceno njegovega dela na razgovoru, med katerim mora biti diplomat seznanjen z vsemi podatki, ki so vplivali na določitev ocene. Šele po seznanitvi – ter v primeru določitve ocene s strani komisije v primeru zahteve po preizkusu ocene – je ocena veljavna (10. in 12. člen pravilnika).

Pravilnik v nadaljevanju ureja še postopek v zvezi z zahtevo za preizkus ocene, ki je praktično enak, kot ga določa ZJU, pri čemer pa je posebej poudarjeno, da komisija ne sme znižati ocene diplomata (14. člen). Ocena diplomata ima vpliv na njegovo razporeditev na delovno mesto, na napredovanje, na določanje plače ter na napotitev na izobraževanje in usposabljanje.

4.4 Ugotavljanje nesposobnosti

Podobno kot poglavje o ocenjevanju in napredovanju ter disciplinski odgovornosti uradnikov je bilo s spremembo zakona o javnih uslužbencih (ZJU-B) črtano tudi poglavje o ugotavljanju nesposobnosti javnega uslužbenca. Do sklenitve kolektivne pogodbe se uporabljajo določila ZJU, ki jih v nadaljevanju tudi predstavljamo.

Posebnost zakona o javnih uslužbencih je ureditev nesposobnosti javnega uslužbenca, ki je kot skrajni ukrep tudi razlog za odpoved delovnega razmerja s strani delodajalca. Z inštitutom ugotavljanja nesposobnosti se konkretizira načelo strokovnosti in odgovornosti za rezultate.

Po zakonu je javni uslužbenec nesposoben za svoje uradniško (ali strokovno-tehnično) delovno mesto, če ne dosega pričakovanih rezultatov, ki bi zagotavljali kvalitetno in učinkovito delovanje organa v skladu s programom dela organa (prvi odstavek 141. člena ZJU). Šteje se, da javni uslužbenec (oziroma organ ali organizacijska enota) ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov, če ne opravlja dela v določenih ali dogovorjenih rokih oziroma če naloženega dela ne opravlja strokovno in kvalitetno (zadnji odstavek 141. člena ZJU). Za uradnike na položajih določa zakon posebne pogoje ugotavljanja nesposobnosti.¹⁷⁰

Za ugotavljanje nesposobnosti zakon predvideva zelo natančen ugotovitveni postopek, ki ga uvede predstojnik organa s sklepom na lastno pobudo ali na predlog nadrejenega, inšpektorja ali reprezentativnega sindikata. Postopek se mora uvesti, če je uradnik dvakrat zaporedoma ocenjen z oceno nezadovoljivo (143. člen ZJU).

¹⁷⁰ Uradnik je nesposoben za položaj, če organ oziroma organizacijska enota, ki jo vodi, ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov, ki bi zagotavljali kvalitetno in učinkovito delovanje organa oziroma organizacijske enote; oziroma če na delovnem področju organa, ki ga vodi, prihaja do ponavljajočih napak pri poslovanju oziroma če pride do težje napake pri poslovanju. Uradnik pa ni nesposoben za položaj, če dokaže, da je s skrbnostjo dobrega gospodarja storil vse, kar je bilo v njegovi pristojnosti, da bi preprečil, odpravil ali odvrnil slabo delovanje oziroma napake.

Dejstva, ki dokazujejo nesposobnost javnega uslužbenca, bo ugotavljala posebna komisija. Če ugotovi, da je javni uslužbenec nesposoben za svoje delovno mesto, se podatki o njem posredujejo organu, pristojnemu za kadrovske zadeve, ki bo uslužbenca vpisal v evidenco internega trga dela. Če uslužbenca v treh mesecih ni mogoče premestiti, mu delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi po preteku odpovednega roka, brez pravice do odpravnine (145. in 146. člen ZJU).

4.4.1 Ugotavljanje nesposobnosti posebnih kategorij uradnikov

Nobeden od preučevanih specialnih zakonov – zakon o policiji, zakon o obrambi ter zakon o zunanjih zadevah, ne ureja ugotavljanja nesposobnosti uradnika, zaradi česar se v tem primeru uporabljajo določbe zakona o javnih uslužbencih.

4.5 Disciplinska in odškodninska odgovornost

V okviru pravic in obveznosti javnega uslužbenca smo govorili tudi o načelih, po katerih mora delovati javni uslužbenec. Če javni uslužbenec krši obveznosti iz delovnega razmerja, gre za disciplinsko odgovornost javnega uslužbenca, če pa uslužbenec pri opravljanju svojega dela povzroča škodo, gre za odškodninsko odgovornost. Na tem mestu bomo obe vrsti odgovornosti prikazali le v nekaj glavnih točkah.

4.5.1 Disciplinska odgovornost

S spremembo zakona o javnih uslužbencih iz leta 2005 (ZJU-B) je bilo črtano tudi poglavje o disciplinski odgovornosti javnih uslužbencev. Zakon o spremembah zakona v prehodnih in končnih določbah določa, da se glede navedenega področja porabljajo (področne) kolektivne pogodbe. Ker v času pisanja magistrskega dela kolektivna pogodba za javni sektor (ki bi nadomeščala Splošno kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti) še ni bila sprejeta, se do njene sklenitve uporabljajo določbe ZJU.

ZJU ureja disciplinsko odgovornost v XVII. poglavju. Določeno je, da je disciplinska odgovornost javnega uslužbenca podana v primeru, če je uslužbenec storil kršitev z naklepom ali iz malomarnosti (122. člen ZJU).

Zakon ločuje med težjimi in lažjimi disciplinskimi kršitvami in taksativno našteva obe vrsti disciplinskih kršitev. Med disciplinske kršitve spadajo npr. kršitve delovnih obveznosti ali nedostojno vedenje do strank in sodelavcev (lažje disciplinske kršitve) oziroma nezakonito ali kaznivo dejanje (težje disciplinske kršitve, 123. člen ZJU)¹⁷¹, pri čemer je težjih disciplinskih kršitev navedenih neprimerno več kot lažjih, pri opredelitvi teh pa pogrešamo npr. disciplinsko kršitev krnitve ugleda organa (Krašovec 2002: 9).

ZJU v 124. členu določa disciplinske ukrepe, in sicer:

– za lažje kršitve opomin ali denarna kazen v višini do 15 % plače;

¹⁷¹ Lažje kršitve delovnih obveznosti, določenih s predpisi, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi ter splošnimi in posamičnimi akti organa; nedostojno vedenje do strank ali sodelavcev pri opravljanju dela; obnašanje, ki je v nasprotju s kodeksom etike javnih uslužbencev, sprejetim v skladu s tem zakonom. Težje: dejanje na delu ali v zvezi z delom, ki ima znake kaznivnega dejanja in se preganja po uradni dolžnosti; nezakonito ravnanje pri opravljanju dela; nezakonito ali nenamensko razpolaganje z javnimi sredstvi; prekoračitev, opustitev ali drugačna zloraba pravic, obveznosti ali odgovornosti iz delovnega razmerja; kršitev načela nepristranskosti in politične nevtralnosti; kršitev načela varovanja tajnosti; kršitev dolžnosti in omejitev v zvezi s sprejemanjem daril; hudo nedostojno, nasilno ali žaljivo obnašanje do strank ali sodelavcev pri opravljanju dela; ponavljanje lažjih disciplinskih kršitev, ugotovljenih z dokončnim sklepom; kršitev delovnih obveznosti, določenih s predpisi, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi, ki ima težje posledice za stranke ali za poslovanje organa; kršitev prepovedi v zvezi z omejitvijo opravljanja drugih dejavnosti oziroma funkcije in kršitev dolžnosti obveščanja o konfliktu interesov.

– za težje kršitve denarna kazen v višini od 20 do 30 % plače, odvzem položaja oziroma razrešitev, razrešitev naziva ali imenovanje v eno stopnjo nižji naziv ter odpoved pogodbe o zaposlitvi.

Najstrožji disciplinski ukrep se lahko izreče le v primeru, če je bila disciplinska kršitev storjena naklepno ali iz hude malomarnosti.

Pri izbiri disciplinskega ukrepa se upošteva stopnja odgovornosti javnega uslužbenca, stopnja njegove krivde, teža nastalih posledic ter subjektivne in objektivne okoliščine, v katerih je bila kršitev storjena. Upošteva se tudi dejstvo, ali je bila javnemu uslužbencu že prej izrečena disciplinska kršitev (127. člen ZJU).

Dokončen disciplinski ukrep se vpiše v kadrovske evidenco. Če uslužbenec v enem letu od dneva pravnomočnosti izreka lažje kršitve oziroma v dveh letih od dneva pravnomočnosti izreka težje kršitve ne stori nobene disciplinske kršitve, se mu disciplinski ukrep izbriše (126. člen ZJU).

V zakonu je tudi določen rok za zastaranje uvedbe disciplinskega postopka kot tudi za izvršitev disciplinskega postopka in vodenje samega postopka.¹⁷²

Disciplinske postopke uvede predstojnik, o čemer se izda sklep. Predstojnik vodi tudi sam postopek, vendar pa lahko za vodenje in odločanje imenuje disciplinsko komisijo. Predstojnik na podlagi drugih določb ZJU (V. poglavje ZJU) tako ali drugače odloča o pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja, ki se nanašajo na delovnopравни status. Za odločanje o pravicah iz delovnega razmerja pa lahko pooblasti določenega uradnika ali vodjo kadrovskega dela – pooblastilo lahko da le eni osebi (Krašovec 2002: 10).

ZJU v poglavju o disciplinski odgovornosti ne določa, da ima javni uslužbenec zoper odločitve o disciplinski odgovornosti pravice do instančnega ali sodnega varstva, zato je treba uporabiti druge določbe zakona, ki govorijo o varstvu pravic javnih uslužbencev. Pravila o varstvu pravic javnih uslužbencev so urejena v V. poglavju ZJU, in sicer lahko poda javni uslužbenec pritožbo zoper odločitev prvoinstančnega organa v 8 dneh (odloča komisija za pritožbe pri Vladi Republike Slovenije) oziroma 30 dni za sodno varstvo (ibidem).

4.5.2 Odškodninska odgovornost

Pri opravljanju dela lahko javni uslužbenec stori tudi protipravno dejanje, za katerega odgovarja tako delodajalcu (če je storil dejanje naklepno ali iz hude malomarnosti) kot tretji osebi (135. in 139. člen ZJU).

¹⁷² Subjektivni zastaralni rok je 1 mesec/3 mesece od dneva, ko se je izvedelo za lažjo/težjo disciplinsko kršitev, objektivni zastaralni rok pa je 2 meseca/6 mesecev od dneva storitve lažje/težje disciplinske storitve. Izvršitev disciplinskega ukrepa za disciplinske kršitve zastara v dveh mesecih od dneva dokončnosti sklepa (128. člen ZJU).

Po splošnih pravilih o odškodninski odgovornosti tretji navadno terja povrnitev škode od delodajalca, torej od države ali lokalne skupnosti, če pa je dejanje bilo povzročeno naklepno, pa tudi neposredno od uslužbenca (135. člen ZJU). Kadar odškodnino plača delodajalec, ima pravico zahtevati regres – povračilo izplačane odškodnine od uslužbenca, in sicer v celoti, če je šlo za naklepno dejanje, v primeru hude malomarnosti pa se lahko dogovorita tudi za delno poplačilo (139. člen ZJU).

Delodajalec in uslužbenec se lahko o višini in načinu poravnave škode, ki je povzročena delodajalcu, pisno dogovorita – tak dogovor je izvršilni naslov¹⁷³.

Na tem mestu naj omenimo, da je tudi delodajalec odškodninsko odgovoren uslužbencu, če mu je bila povzročena škoda pri delu ali v zvezi z delom pri organu (140. člen ZJU).

4.5.3 Disciplinska in odškodninska odgovornost posebnih kategorij uradnikov

4.5.3.1 Policisti

Disciplinska in odškodninska odgovornost delavcev policije je (bila) urejena v zakonu o policiji, in sicer v VI. poglavju. Omenjeno poglavje je bilo z zakonom o javnih uslužbencih (ZJU-B iz leta 2005) večinoma razveljavljeno, v veljavi pa je ostal le 95. člen, ki ureja začasno odstranitev z dela.

Policist, ki so ga zalotili pri hujši kršitvi delovnih obveznosti in dolžnosti oziroma če je bil zoper njega uveden kazenski postopek, se lahko začasno odstrani z dela ali delovnega mesta. V teh primerih se lahko tudi zahteva uvedba postopka zaradi hujše kršitve delovnih obveznosti in dolžnosti, za katero se lahko izreče ukrep prenehanja delovnega razmerja.

Disciplinska in odškodninska odgovornost policistov se presoja po zakonu o javnih uslužbencih in se tako ne razlikuje od ostalih kategorij uradnikov.

4.5.3.2 Poklicni pripadniki SV

Zakon o obrambi predvideva, da se kazenska, disciplinska in odškodninska odgovornost delavcev na obrambnem področju (in s tem tudi poklicnih pripadnikov Slovenske vojske) presoja v skladu z veljavno zakonodajo Republike Slovenije.

¹⁷³ Izvršilni naslov je akt, na podlagi katerega se dovoli izvršba. V skladu z Zakonom o izvršbi in zavarovanju (ZIZ) so izvršilni naslovi: 1) izvršljiva sodna odločba in sodna poravnava; 2) izvršljiv notarski zapis; 3) druga izvršljiva odločba ali listina, za katero zakon, ratificirana in objavljena mednarodna pogodba ali pravni akt Evropske unije, ki se v Republiki Sloveniji uporablja neposredno, določa, da je izvršilni naslov (133. člen ZIZ).

Vojaške osebe kazensko odgovarjajo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije, odškodninsko in disciplinsko pa odgovarjajo po predpisih, ki urejajo takšno odgovornost javnih uslužbencev ter v skladu z določbami zakona o obrambi (56. člen ZObr).

Disciplinska odgovornost pripadnikov Slovenske vojske

V okviru definicije vojaške osebe je z vidika disciplinske odgovornosti poklicnega pripadnika SV pomembno naslednje: »Kdor opravlja vojaško službo, je vojaška oseba in je podrejena vojaški disciplini.« (48. člen ZObr). Zakon o obrambi poleg disciplinskih kršitev, ki jih predvideva Zakon o javnih uslužbencih, v 57. členu dodatno opredeljuje dejanja, ki prav tako pomenijo disciplinsko kršitev. Vojaške osebe so namreč odgovorne tudi za kršitev vojaške discipline, in sicer se ločijo lažje in težje kršitve.

Lažje kršitve vojaške discipline so med drugimi:

- neupravičena zapustitev ali nepravočasna vrnitev v poveljstvo, enoto ali zavod do osem ur;
- malomarno izvrševanje dolžnosti;
- namerna povzročitev manjše materialne škode na vojaškem premoženju oziroma malomarno vzdrževanje premoženja;
- nepravilno in malomarno nošenje uniforme in predpisanih oznak;
- malomarno ravnanje s tajnimi podatki, ki ne povzroči večjih škodljivih posledic.

Težje kršitve vojaške discipline so:

- neupravičena zapustitev ali nepravočasna vrnitev v poveljstvo, enoto ali zavod nad osem ur;
- uživanje alkohola ali psihotropnih snovi med opravljanjem vojaške službe oziroma opravljanje vojaške službe pod vplivom alkohola ali psihotropnih snovi ter odklonitev preizkusa ugotavljanja prisotnosti takšnih snovi v krvi;
- opustitev požarnovarnostnih, varnostnih in drugih ukrepov, ki lahko ogrozijo varnost moštva ali vojaškega premoženja;
- malomarno izvrševanje ali opuščanje dolžnosti, ki povzroči večje škodljive posledice;
- odklonitev, neizvršitev ali nepopolna izvršitev sprejetega akta vodenja ali poveljevanja;
- napačno poročanje ali prikrivanje podatkov;

- neupravičeno sprejemanje daril ali kakršnihkoli koristi od podrejenih in drugih oseb v zvezi z vojaško službo;
- namerno povzročanje večje materialne škode na vojaškem premoženju;
- žaljivo ali nasilno obnašanje do podrejenih, nadrejenih ali drugih vojaških oseb na istem položaju oziroma do civilnih oseb;
- kaznivo dejanje ali prekršek, s katerim se krni ugled državnega organa;
- opravljanje dela v gospodarskih družbah ali opravljanje enakih oziroma podobnih del pri drugem organu ali organizaciji brez pisnega dovoljenja ministra, razen za delo, za katero po tem zakonu dovoljenje ni potrebno;
- neopravičeni izostanek z dela pet delovnih dni v obdobju šestih mesecev ali neopravičeni izostanek z dela tri dni zaporedoma;
- kršitev pravic vojaških oseb, določenih s tem zakonom in pravili službe v Slovenski vojski;
- več kot tri ponovitve lažjih kršitev vojaške discipline v obdobju dveh let;
- protipravna odtujitev tajnih podatkov ali malomarno ravnanje s tajnimi podatki, ki povzroči večje škodljive posledice.

Disciplinski postopek zoper pripadnika, ki je storil lažjo ali težjo disciplinsko kršitev, se vodi v skladu s Pravili službe Slovenske vojske. Ta v poglavju 13.3 določajo, kdo lahko poda zahtevo za uvedbo postopka¹⁷⁴, osebe, pristojne za vodenje disciplinskega postopka¹⁷⁵, časovne okvire, v katerih naj bi bil postopek pričet in izveden¹⁷⁶, kot tudi načelo zakonitosti, oficialnosti, materialne resnice, proste presoje dokazov, hitrosti in ekonomičnosti postopka ter neodvisnosti tistega, ki vodi postopek.

Disciplinski ukrepi, ki jih za kršitelje vojaške discipline predvideva Zakon o obrambi v 58. členu, se ločijo glede na to, ali je šlo za lažjo ali težjo kršitev in jih tako delimo na dva dela:

¹⁷⁴ Zahtevo za uvedbo disciplinskega postopka vloži oseba, ki je neposredno nadrejena vojaški osebi, ki je kršila vojaško disciplino, ter Obveščevalno-varnostna služba ministrstva. Zahtevo mora vložiti v roku treh dni, od kar je izvedela za kršitev (146. točka Pravil službe).

¹⁷⁵ Disciplinski postopek vodi poveljnik bataljona, njemu enake ali višje enote, ki je bil pooblaščen za vodenje s strani ministra za obrambo (145. točka Pravil službe).

¹⁷⁶ Začetek disciplinskega postopka zastara po treh mesecih od dneva, ko se je zvedelo za kršitev vojaške discipline in za storilca. Absolutni zastaralni rok za začetek disciplinskega postopka je 6 mesecev od dneva, ko je bila kršitev storjena. Vodenje disciplinskega postopka zastara po šestih mesecih od dneva, ko se je zvedelo za kršitev vojaške discipline in za storilca, pri čemer se všteva tudi čas iz prejšnjega odstavka. Vodenje disciplinskega postopka zastara v vsakem primeru po enem letu od dneva, ko je bila kršitev storjena (deveti odstavek 57. člena ZObr).

– za lažje kršitve discipline se lahko izrečejo opomin, javni opomin pred enoto ali denarna kazen (slednja v višini največ 15 % plače, izplačane za mesec, v katerem je bila kršitev storjena);

– za težje kršitve vojaške discipline se lahko odvzame čin oziroma razred za eno stopnjo ali se jo razporedi na drugo ali nižjo dolžnost največ do enega leta, lahko se zadrži povišanje v višji čin oziroma napredovanje v višji razred, izreče pa se lahko tudi denarna kazen (slednja v višini največ 33 % plače, izplačane za mesec, v katerem je bila kršitev storjena). Kot najhujša kazen se lahko izreče tudi prenehanje delovnega razmerja.

O izrečenih disciplinskih postopkih se vodi evidenca (deveti odstavek 58. člena ZObr).

Na tem mestu naj poudarimo, da zgoraj navedena pravila o disciplinski odgovornosti poklicnih pripadnikov SV veljajo tudi ob opravljanju dela v tujini kot tudi v vojnem stanju. V slednjem primeru se izrekajo samo tisti disciplinski ukrepi, ki so smotni in izvršljivi (dvanajsti odstavek 58. člena ZObr).

Zaradi posebne narave vojaške službe se lahko poklicnim pripadnikom SV izrečejo tudi varnostni ukrepi, in sicer v primeru, da pripadnik krši vojaško disciplino ali pravila službe in pri tem ogroža varnost moštva ali vojaškega premoženja. Poleg disciplinskega ukrepa se lahko takšni vojaški osebi izreče tudi varnostni ukrep, bodisi prepoved samostojnega opravljanja vojaške dolžnosti, samostojnega upravljanja vozila ipd. oziroma se ga začasno razporedi na nižjo dolžnost (59. člen ZObr).

Odškodninska odgovornost poklicnih pripadnikov SV

Vojaške osebe so odškodninsko odgovorne za škodo, nastalo na oborožitvi in vojaškem premoženju zaradi svojega nepravilnega ravnanja ali opustitve. Odškodninsko odgovornost lahko ugotavlja poveljnik, če ga za to pooblasti minister za obrambo, lahko pa se imenuje tričlanska komisija, ki opravi popis škode ter ugotovi vse okoliščine in razloge, zaradi katerih je škoda nastala (149. točka drugega poglavja Pravil službe v Slovenski vojski). Odškodninska odgovornost se lahko ugotavlja tudi v disciplinskem postopku (osmi odstavek 58. člena ZObr).

Odškodninsko odgovorni so tudi poklicni pripadniki SV, ki opravljajo službo v tujini, kot tudi pri opravljanju dela v vojnem stanju.

4.5.3.3 *Diplomati*

Diplomati morajo pri opravljanju svojega dela spoštovati posebne obveznosti in prepovedi, ki jih določa zakon o zunanjih zadevah v 45. členu. V primeru, da teh ne spoštujejo, odgovarjajo za njihovo kršitev po postopku, ki ga določa zakon o javnih uslužbencih (tako 46. člen zakona).

Posebne obveznosti diplomatov so npr. varovanje interesov Republike Slovenije ter ugleda države, varovanje pravic in interesov državljanov Republike Slovenije, spoštovanje protokolarnih pravil itd., vsem diplomatom pa je – razen v z zakonom določenih primerih – prepovedano ukvarjati se s pridobitno dejavnostjo.

Kadar diplomat krši katero od navedenih obveznosti, se lahko v skladu z ZJU uvede disciplinski postopek. Če se med postopkom ugotovi, da diplomat ni sposoben opravljati dela v zunanji službi, lahko minister za zunanje zadeve izda odločbo o vrnitvi v notranjo službo, na to odločbo pa se ni mogoče pritožiti (tretji odstavek 46. člena ZZZ-1).

Kot posebnost naj omenimo, da za uvedbo in vodenje disciplinskih postopkov v tujini veljajo enkrat daljši zastaralni roki, kot jih sicer določa ZJU (četrti odstavek 46. člena ZZZ-1).

4.6 Prenehanje delovnega razmerja

Glede prenehanja delovnega razmerja je uveljavljeno načelo, da načini prenehanja delovnega razmerja ne smejo biti določeni s pogodbo o zaposlitvi, temveč le – in zgolj – z zakonom. Delovnopravna zakonodaja obligacijskopravna pravila glede prenehanja pogodbe o zaposlitvi uporablja le smiselno, saj zakon o delovnih razmerjih v posebnem poglavju obširno ureja ta institut¹⁷⁷, prav tako pa tudi ZJU v posebnem – XXI. poglavju, ureja prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi.

Zaradi specifičnosti delovnega razmerja zaposlenih v državnih organih in lokalnih skupnosti je ureditev prenehanja delovnega razmerja v ZJU urejena nekoliko drugače kot z zakonom o delovnih razmerjih. Zato velja pravilo, da se ZJU uporablja pri vseh načinih prenehanja delovnega razmerja primarno, razen v primeru sporazumne razveljavitve pogodbe o zaposlitvi in odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani javnega uslužbenca, ko nastopi uporaba ZDR.

Glede sporazuma¹⁷⁸ o razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi in glede odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani javnega uslužbenca se po izrecni določbi ZJU (155. in 156. člen ZJU) uporablja splošno delovno pravo, odpoved s strani delodajalca in odpoved iz poslovnih razlogov pa sta zaradi posebnega statusa javnih uslužbencev urejeni posebej in precej natančno. Takšna rešitev je bila vpeljana z reformo sistema javnih uslužbencev, saj naj bi se na tak način status javnih uslužbencev približal statusu zaposlenih v zasebnem sektorju. Po pričakovanju zakonodajalca naj bi taka ureditev povečala stopnjo odgovornosti zaposlenih uradnikov (Kerševan 2005: 3).

Delovno razmerje lahko javnemu uslužbencu preneha:

- z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani uradnika (155. člen ZJU);
- zaradi ukinitve organa v primeru, da njegove naloge ne preidejo na drug organ (153. člen ZJU);
- če uradnik ne opravi ustreznega strokovnega izpita, ki je bil kot pogoj določen v pogodbi o zaposlitvi (1. točka prvega odstavka 154. člena ZJU);
- če je s pravnomočno sodbo obsojen za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, z nepogojno kaznijo več kot šest mesecev zapora; delovno razmerje mu preneha s sklepom, ki ga izda predstojnik, najkasneje pa 15. dan po vročitvi pravnomočne sodbe delodajalcu (2. točka prvega odstavka 154. člena ZJU);

¹⁷⁷ 75.–119. člen ZDR.

¹⁷⁸ Sporazum, na podlagi katerega se lahko razveljavi pogodba o zaposlitvi, je v organih državne uprave pogosto zlorabljen: mnogim zaposlenim na pisno vlogo za sporazumno prekinitev zaposlitvene pogodbe ni omogočena niti komunikacija s predstojnikom ali kadrovske službo, temveč prejmejo v podpis "sporazum", ki ni sporazum oziroma je njihov predlog za sporazumno prekinitev zaposlitve zavržen (tako Pavliha 2004: 3).

- z redno odpovedjo iz razloga nesposobnosti (159. člen ZJU);
- v primeru, če javni uslužbenec ne izpolnjuje več pogojev za delovno mesto (prvi odstavek 162. člena ZJU);
- v drugih primerih, ki jih določa zakon.

ZJU v primerjavi s splošno delovnopravno ureditvijo drugače ureja nekatere načine prenehanja delovnega razmerja. Tako je npr. prenehanje delovnega razmerja lahko tudi disciplinska sankcija, disciplinska kršitev pa se dokazuje v posebnem disciplinskem postopku. ZJU prav tako predvideva poseben postopek za ugotavljanje nesposobnosti in za prenehanje delovnega razmerja iz poslovnega razloga (Mežnar 2003: 19).

Ob sprejemu ZJU je ta vseboval določbo, ki je omogočala, da uradniku preneha delovno razmerje brez predhodnega poskusa premestitve, če ta v določenem roku ne opravi strokovnega izpita (193. člen ZJU). Določba je bila sporna, saj so bili različno obravnavani uradniki z daljšo (5 let in več) in uradniki s krajšo (manj kot 5 let) delovno dobo, ki so jo dopolnili do uveljavitve zakona – zaradi očitnega neskladja z ustavo je ustavno sodišče s svojo odločbo sporno določbo razveljavilo (U-I-294/04).¹⁷⁹

Medtem ko lahko uradnik poda svojo odpoved pogodbe o zaposlitvi kadarkoli, brez navajanja razlogov za odpoved (83. člen ZDR), je odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca mogoča samo v zakonsko določenih primerih, zoper odpoved pa ima javni uslužbenec na voljo ustrezno pravno varstvo. Vsebina pisne odpovedi je v zakonu natančno urejena, določen pa je tudi instrukcijski rok, v katerem mora biti pisna odpoved izdana. V izreku pisnega sklepa mora biti obvezno določen datum prenehanja delovnega razmerja ter pravice in obveznosti v zvezi s prenehanjem. ZJU natančno ureja tudi obveznosti delodajalca v primeru ugotovitve poslovnih razlogov (zmanjšanje obsega javnih nalog, privatizacija javnih nalog, organizacijski, strukturni in podobni razlogi – glej 156. člen ZJU), kot na primer prevzem javnih uslužbencev s strani drugega organa, ugotavljanje obstoja prostih delovnih mest in premestitev v okviru istega delodajalca ter program razreševanja položaja presežnih javnih uslužbencev (Koželj - Sladič 2005: 1717 in nasl.).

Tudi glede definicije nesposobnosti, odpravnine in možnosti premestitve se ne uporabljajo določbe zakona o delovnih razmerjih, temveč določbe ZJU (159. člen). Nesposobnost javnega uslužbenca se ugotavlja glede na njegovo (ne)doseganje pričakovanih delovnih rezultatov, pri

¹⁷⁹ Prenehanje delovnega razmerja po spornem 193. členu ZJU se razlikuje od določbe prenehanja delovnega razmerja po 154. členu, saj se je prvi nanašal na uradnike, že zaposlene v državni upravi. Če niso imeli izpolnjenega pogoja 5 let delovne dobe, so morali opravljati strokovni izpit v roku 3 let od uveljavitve zakona, sicer jim je delovno razmerje prenehalo. Uradniki, ki so se zaposlili po uveljavitvi ZJU in imajo tako v pogodbi o zaposlitvi zapisan pogoj »opravljenega strokovnega izpita«, se razlikujejo od prej navedenih, saj so za omenjeni pogoj vedeli. Odpoved pogodbe o zaposlitvi zaradi neopravljenega strokovnega izpita je v njihovem primeru torej le eden izmed razlogov za prenehanje delovnega razmerja, ki jih določa ZJU. Glej tudi Golobič 2004: 18 in Golobič 2003: 38.

tem pa z zakonom niso določeni podrobnejši kriteriji za ugotavljanje pričakovanih delovnih rezultatov, prav tako tudi ne drugih lastnosti javnega uslužbenca (npr. njegovo profesionalno znanje, delovne izkušnje ipd.). Po mnenju Krašovca (2004: 1246 in nasl.) gre za delovne rezultate, ki naj bi zagotavljali kakovostno in učinkovito delovanje organa v skladu s programom dela organa, kot tudi če ne dosega pričakovanih rezultatov, če dela ne opravlja v določenih ali dogovorjenih rokih oziroma naloženega dela ne opravlja strokovno in kakovostno.

Uslužbenca, za katerega se je ugotovilo, da je nesposoben za delo, delodajalec najprej poskusi premestiti¹⁸⁰ na drugo delovno mesto, za katerega uslužbenec izpolnjuje pogoje. Če to ni mogoče, se javnemu uslužbencu odpove delovno razmerje.

Predstojnik lahko redno odpove pogodbo o zaposlitvi tudi v primeru, da javni uslužbenec ne izpolnjuje več pogojev za delovno mesto. Pogoji za opravljanje dela na delovnem mestu se lahko spremenijo samo na podlagi zakona; pri tem je delodajalec dolžan javnemu uslužbencu omogočiti, da v razumnem roku izpolni pogoje za delovno mesto, sicer se javnemu uslužbencu odpove pogodba o zaposlitvi z možnostjo odpravnine.

Eden od možnih načinov prenehanja delovnega razmerja je tudi razveljavitev pogodbe o zaposlitvi, do katere pride, če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto oziroma če pred sklenitvijo pogodbe ni bil izveden predpisan postopek javnega natečaja (74. člen ZJU). Pogodba o zaposlitvi pa se lahko razveljavi le v delu, če so posamezne določbe v neskladju z zakonom, podzakonskim predpisom ali kolektivno pogodbo, hkrati pa so te pogodbene določbe tudi v škodo javnega interesa.

Delovna razmerja javnih uslužbencev so spričo take ureditve relativno varnejša kot delovna razmerja zaposlenih v gospodarstvu, kot razlog za varovanje zaposlitve pa se v teoriji navadno navaja nujnost zagotavljanja strokovnega dela in preprečevanja vmešavanja politike v stroko.

4.6.1 Prenehanje delovnega razmerja posebnim kategorijam uradnikov

Ker zakon o policiji in zakon o zunanjih zadevah prenehanja delovnega razmerja ne urejata posebej, naj na tem mestu zgolj opozorimo, da se za prenehanje uporabljajo določbe splošne delovnopravne zakonodaje (kadar gre za prenehanje delovnega razmerja s strani uradnika in sporazumno razveljavitev) oziroma ureditve po zakonu o javnih uslužbencih (prenehanje s strani delodajalca).

Ker so diplomati pa tudi drugi uradniki, ki so bili napoteni na opravljanje dela v tujino, tja napoteni za določen čas (diplomati praviloma za štiri leta), velja, da jim po preteku tega

¹⁸⁰ ZJU v 161. členu določa, kdaj se šteje, da uslužbenca ni mogoče premestiti, in sicer če v okviru organa, kjer je zaposlen, ni ustreznega prostega delovnega mesta oziroma če odkloni ponujeno premestitev.

obdobja delovno razmerje ne preneha, temveč preneha njihov mandat. Po prenehanju mandata se uradnik ponovno razporedi v notranjo službo, izjemoma pa se lahko ponovno razporedi na delo v tujino (glej npr. 125. člen Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji v Ministrstvu za zunanje zadeve).

Zakon o obrambi večinoma predvideva sklenitev pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki prenehajo po poteku roka, za katerega so bila sklenjene.

Ker morajo kandidati za zaposlitev v Slovenski vojski izpolnjevati nekatere posebne pogoje (npr. starost, ustrezne psihofizične sposobnosti ipd.), se lahko pogodba o zaposlitvi odpove tistim vojakom, ki teh posebnih pogojev ne izpolnjujejo več (glej 94. člen ZObr). Pogodba se lahko odpove tudi zaradi negativne službene ocene, ki jo vojak prejme dvakrat zaporedoma, ter zaradi kršitve vojaške discipline kot tudi zaradi razlogov, ki jih določa zakon o javnih uslužbencih. Zakon o službi v Slovenski vojski pa dodatno še določa, da se lahko vojaku pogodba o zaposlitvi enostransko odpove, če (62. člen ZSSloV):

- je bil odsoten z dela zaporedoma tri delovne dni;
- je bil neupravičeno odsoten z dela pet delovnih dni v presledkih v času šestih mesecev;
- je neupravičeno zapustil enoto med opravljanjem vojaške službe med povišano pripravljenostjo;
- je ob sklenitvi pogodbe o zaposlitvi zamolčal njemu znane podatke ali navedel neresnične podatke;
- zavrne akt o imenovanju na formacijsko dolžnost ali ne začne opravljati formacijske dolžnosti;
- mu je izrečen disciplinski ukrep prenehanja delovnega razmerja;
- ne opravi temeljnega vojaškega usposabljanja;
- je ugotovljen varnostni zadržek, ki predstavlja oviro za delo na obrambnem področju.

5 SKLEP

Položaj uradnikov oziroma javnih uslužbencev je z bil zakonom o javnih uslužbencih zasnovan dokaj podrobno in pregledno. Za splošnim delom, v katerem je opredeljen pojem javnega uslužbenca ter splošna načela zakona, ki jih morajo spoštovati vsi zaposleni v javni upravi, torej tudi uradniki, sledi poseben del ter poglavja zakona, ki si sistematično sledijo od pravic, obveznosti in dolžnosti uradnikov, sistemizacije delovnih mest, štipendiranja in postopka zaposlitve do prenehanja delovnega razmerja.

Od sprejetja zakona je minilo že skoraj 6 let in številne spremembe zakona ter odločbe ustavnega sodišča v zvezi z materijo, ki jo zakon ureja, kažejo na to, da se je zakonodajalec pri uvajanju nekaterih novosti v zakon ter pri sprejemanju nekaterih odločitev tudi uštel.

Iz obrazložitev posameznih predlogov sprememb zakona je razviden namen, da se položaj javnega uslužbenca še bolj približa zaposlenim v gospodarstvu ter s tem zagotovi predvsem učinkovitejše upravljanje kadrov. V številnih točkah lahko potegnemo vzporednice med zaposlenimi v javnem in zasebnem sektorju: tako glede plačne politike, ugotavljanja odškodninske in disciplinske odgovornosti, ugotavljanja nesposobnosti ter glede nekaterih drugih vprašanj. Na tem mestu lahko vsekakor pritrdimo številnim opažanjem strokovnjakov, da so postopki ugotavljanja prej navedene nesposobnosti, odškodninske ali disciplinske odgovornosti kot tudi ocenjevanje javnega uslužbenca z zakonom in podzakonskimi predpisi določeni zelo natančno in podrobno. V težnji zagotoviti čim večjo jasnost postopkov pa je bil rezultat prizadevanj ravno nasproten: postopki so zapleteni in dolgotrajni ter marsikoga odvrnejo od tega, da bi se sploh spustil vanje, ugotavljanje očitane slabega ali krivdnega ravnanja pa se mora opustiti zaradi napak, ki so bile storjene v postopku.

Ugotavljamo, da zakon o javnih uslužbencih ni zadostil vsem potrebam za čim boljšo ureditev sistema o javnih uslužbencih, priznati pa moramo, da se pristojno ministrstvo (za javno upravo) zaveda napak, ki še obstajajo, in jih tudi skuša odpraviti.

Gledano z vidika sprememb, ki jih je bil deležen zakon od sprejetja do danes, lahko ugotovimo, da so bila zaznana najbolj pereča vprašanja: ocenjevanje in napredovanje, ugotavljanje disciplinskih in odškodninskih kršitev ter prenehanje delovnega razmerja, ki pa žal niso bila v celoti ustrezno urejena. Določbe v zakonu, ki se nanašajo na izpostavljena vprašanja, so bila črtana in smiselno urejena v drugem zakonu (tako npr. ocenjevanje in napredovanje, ki naj bi se izvajalo v skladu z zakonom o sistemu plač javnih uslužbencev), druga vprašanja pa so bila rešena le načelno – ZJU se tako npr. uporablja do sprejetja ustreznega podzakonskega predpisa. Na tem mestu lahko ponovno opozorimo, da po večletnih pogajanjih še vedno ni prišlo do podpisa nove Kolektivne pogodbe za javni sektor, čeprav je bila slednja dogovorjena in tudi že parafirana. Prav tako je vredno dodati, da ni smiselno, da zakon določena vprašanja ureja (preveč) podrobno – zakon naj bi različna vprašanja reševal

načelno, podzakonski predpisi, med katerimi je izredno pomembna prav težko pričakovana kolektivna pogodba, pa bi določali podrobnejša pravila. Tudi na tak način bodo postopki v javnem sektorju lahko potekali hitreje in se prav tako hitreje prilagajali spremembam.

Uradniki so javni uslužbenci, ki so zaposleni v javnem sektorju in kot taki predstavljajo državni aparat. Uradniki opravljajo javne naloge. Položaj uradnika kar najbolj opredeljuje že sam način zaposlitve, čas, za katerega se sklene delovno razmerje, status, ki ga ima posameznik, plača, možnosti napredovanja ter način prenehanja delovnega razmerja. Primerjava položaja izbranih kategorij uradnikov – policistov, vojakov in diplomatov, s splošno ureditvijo položaja uradnikov je temeljila na teoretični primerjavi njihovih položajev na podlagi sistemske zakonodaje, ki ureja specifična področja.

Ugotavljamo, da področna zakonodaja – predvsem zakon o policiji in zakon o zunanjih zadevah, v večini primerov ne urejata podrobno vseh vprašanj, ki so bila predmet te naloge, kar pomeni, da se sklicujeta na zakon o javnih uslužbencih. Upošteva se poseben položaj, ki ga imajo izbrane kategorije uradnikov, menimo, da je namen takšne ureditve enotno urejanje nekaterih področjih, vendar zaradi posebnosti, ki so značilne za določene kategorije uradnikov, takšna ureditev ni najprimernejša in se lahko dostikrat izkaže za pomanjkljivo.

Najbolj bode v oči, da sta z zakonom o policiji in zunanjih zadevah zelo pomanjkljivo urejena postopka ugotavljanja nesposobnosti oziroma odškodninske ter disciplinske odgovornosti. Poseben položaj uradnikov, ki ju urejata omenjena zakona, ne zahteva nujno tudi posebne ureditve, vsekakor pa je nujna posebna ureditev nekaterih vprašanj:

- zaradi specifičnega delovnega področja so lahko dejanja, ki se štejejo za kršitev delovne discipline, bistveno drugačna od kršitev, ki jih lahko pri opravljanju svojih del stori »navaden« uradnik;
- roki, v katerih morajo biti izvedena določena dejanja, bi morali biti krajši in težiti k temu, da se nastala situacija čim prej razreši in stanje uredi – prav nasprotno pa npr. določa zakon o zunanjih zadevah daljše zastaralne roke za primere ugotavljanja disciplinskih kršitev.

V nadaljevanju bomo na kratko povzeli ugotovitve te magistrske naloge ter opozorili na pomanjkljivosti ureditve, ki so bodisi v fazi izboljšav ali pa bi jih šele bilo treba popraviti. Ugotovitve bodo prikazane v enakem sosledju, kot so bila posamezna področja obdelana v tej nalogi, ponekod bomo ugotavljali tudi podobnosti oziroma razlike v primerjavi z evropsko ureditvijo.

Sklenitev delovnega razmerja

Zakon o javnih uslužbencih je bil kot eden od krovnih zakonov, ki urejajo področje uslužbenskega prava, sprejet v okviru reforme javne uprave v letu 2002. Pri sprejemanju zakona je zakonodajalec sledil znanim standardom evropskih držav kot tudi nekaterim evropskim smernicam, zaradi česar lahko ugotovimo, da so rešitve, ki se nanašajo na vprašanje položaja uradnikov, smiselno enake oziroma zelo podobne v tej nalogi predstavljeni evropski ureditvi.

Da bi se delovno razmerje v javni upravi čim bolj približalo delovnim razmerjem v zasebnem sektorju, se številna vprašanja glede sklenitve delovnega razmerja urejajo v skladu s splošno veljavno delovnopravno zakonodajo, pri čemer pa dodajamo, da zakon o javnih uslužbencih skupaj s podzakonskimi predpisi postopek sklenitve delovnega razmerja ureja zelo podrobno in se v določenih vprašanjih razlikuje od ZDR.

Državni organi so pri iskanju novega kadra vezani na stroga pravila glede izvedbe javnega natečaja (ki se lahko izvede šele po tem, ko ni bilo mogoče prostega delovnega mesta zapolniti s prerazporeditvijo ali internim natečajem) postopka izbire kandidata, kjer ima velik pomen natečajna komisija ter imenovanje uradnika v naziv. Konstitutiven element zaposlitve je sklenitev pogodbe o zaposlitvi, kar je novost v primerjavi s staro ureditvijo po zakonu o delavcih v državnih organih. Takšna ureditev pa v državni upravi le navidezno uveljavlja pogodbeno delovno razmerje, saj se s pogodbo o zaposlitvi delavcu ne sme določiti več pravic, kot jih določa zakon ali podzakonski predpisi – medtem ko je takšno »razširjanje« pravic oziroma dogovarjanje pravic v drugačnem obsegu v zasebnem sektorju običajno. Dejansko je zakonodajalec s tem, ko je na tak način omejil pogodbeno svobodo, posegel v eno temeljnih načel delovnega oziroma pogodbenega prava, ki določa, da je v zakonu urejen le minimum pravic in da se lahko delodajalec in delavec dogovorita za večji obseg pravic, kot jih določa zakon. Na kvazipogodbeno svobodo kaže tudi možnost, da delodajalec posamezne sestavine pogodbe o zaposlitvi spreminja enostransko, kar zagotovo krši načela svobodnega pogodbenega urejanja medsebojnih razmerij.

Postopek sklenitve delovnega razmerja se med posameznimi proučevanimi kategorijami ne razlikuje bistveno. Vsak področni zakon poleg splošnih pogojev, ki jih morajo izpolnjevati kandidati za uradnika po določbah zakona o javnih uslužbencih, določa tudi specifične pogoje, ki jih morajo izpolnjevati kandidati in ki so dejansko odraz zahtevnosti in potreb delovnega mesta. V primeru policistov, poklicnih pripadnikov Slovenske vojske kot tudi diplomatov so ti pogoji ustrezna psihofizična sposobnost ter varnostno dovoljenje, pogoji pa so lahko tudi prepoved članstva v politični stranki, starost, znanje tujih jezikov ipd.

Tako v primeru zaposlovanja policistov kot vojakov je možna sklenitev delovnega razmerja brez predhodne objave prostega delovnega mesta, vendar le v posebnih, z zakonom določenih primerih. Težko bi trdili, da je takšno – ne javno – sklepanje delovnih razmerij prednost, saj je s tem, ko je umaknjeno od oči javnosti, manj pregledno in tako dopušča več kršitev.

Na splošno velja, da sklepanje pogodb za nedoločen čas, ki so sicer običajne v javni upravi, zagotavlja večjo stopnjo stabilnosti in varnosti uradnikom, česar pa ne moremo trditi za zaposlene v Slovenski vojski. Tu se pogodbe sklepajo za določen delovni čas do 10 let in se lahko po poteku tega roka za enako obdobje tudi podaljšajo – seveda pri tem oseba nikoli ne more z gotovostjo vedeti, da se ji bo po izteku pogodbeno dogovorjenega roka pogodba o zaposlitvi resnično podaljšala.

Dodamo naj, da je postopek zaposlitve v slovenski državni upravi podoben evropskemu: Evropski urad za izbor osebja (EPSO) po objavljenem javnem natečaju (na svoji spletni strani ter v Uradnem listu Evropske unije) kandidate, ki ustrezajo pogojem iz razpisa, povabi na pisni preskus znanja in kasneje na ustni razgovor. Preden ESPO sploh objavi javni natečaj, morajo službe Komisije ES preveriti, ali lahko prosto delovno mesto zapolnijo z notranjim kandidatom, torej s prerazporeditvijo.

Zaključimo lahko, da kakršnakoli drugačna ureditev sklenitve delovnega razmerja, ki odstopa od začrtanih postopkov (določenih z zakonom o javnih uslužbencih ter uredbo o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih), ne prinaša pozitivnih učinkov. Menimo, da odvrčanje javnosti od razpisnih natečajev, sklepanje pogodb za določen čas ter zaostreni pogoji, ki jih mora posameznik izpolnjevati za zasedbo delovnega mesta, v uslužbenski sistem sicer prinašajo kvalificiran kader, vendar toge zakonske zahteve pomenijo tudi težje prilagajanje spremembam in trenutno izraženim potrebam, od zaposlitve v upravi pa odvrčajo manj usposobljen kader.

Pravice in obveznosti uradnika

Uradniki opravljajo javne naloge, ki jih morajo izvrševati v okviru zakonodaje v skladu s pravili poklicne etike, vestno, strokovno in pravočasno. Pravice in obveznosti uradnikov so urejene z ustavo, zakoni in podzakonskimi predpisi ter s pogodbo o zaposlitvi, pri čemer pa velja že zgoraj navedeno pravilo, da se uradnikom ne smejo zagotavljati pravice v večjem obsegu, kot to določa zakonodaja.

V primerjavi z zaposlenimi v zasebnem sektorju velja za uradnike (z določenimi izjemami) pravica do stalnosti zaposlitve, ki pomeni večjo stabilnost ter zanesljivejšo in varnejšo zaposlitev. Stalnost zaposlitve je zagotovo velik motivator in eden od ključnih dejavnikov pri odločanju za zaposlovanje v državni upravi.

Pri preučevanju posameznih kategorij uradnikov smo opazili, da prihaja do razlik med njimi in »navadnimi« uradniki tako v okviru pravic, ki jih imajo, kot v okviru obveznosti.

Eno od najpomembnejših pravic – pravico do stalnosti zaposlitve, smo omenili že zgoraj, tesno pa ji sledi tudi pravica do kolektivnih pogajanj, sindikalnega združevanja in pravica do stavke. Čeprav imajo vse tri proučevane posebne kategorije uradnikov prej navedene pravice,

so te deloma omejene. Ob primerjavi policistov in vojakov lahko ugotovimo, da je omejena njihova pravica do stavke, ki se je sicer lahko udeležijo, če ob tem zagotovijo nemoteno izvajanje z zakonom določenih nalog. Vojaki prav tako nimajo pravice do stavke, če grozi povečana nevarnost napada na državo oz. je država v vojni nevarnosti. Tako policisti kot vojaki so zaradi omejitve pravice do stavke deležni posebnega povišanja plače, ki ga določi vlada.

Vidnejšo omejitev pravic posebnih kategorij uradnikov predstavlja tudi prepoved članstva v politični stranki, ki velja za policiste, medtem ko vojaki ne smejo biti politično aktivni, diplomati pa ne smejo imeti funkcij v organih političnih strank. Takšna ureditev naj bi omejila vpliv politike na delovanje državnih organov ter zagotovila, da profesionalnost ravnanja uradnikov ni odvisna od njihovega političnega prepričanja.

V celotnem sistemu javne uprave je jasno izpostavljeno načelo zakonitosti: javni uslužbenci morajo spoštovati zakonodajo ter izvajati naloge v skladu s predpisi. Posebne kategorije uradnikov pri tem niso nobena izjema, pri izvajanju svojih nalog morajo spoštovati mednarodno in ustavno določene človekove pravice ter ob tem ravnati strokovno in častno. Načela zakonitosti pri tem ne omejuje ali ga kakorkoli spodkopava načelo spoštovanja navodil nadrejenega. Gre za pomembno načelo, ki je najbolj izpostavljeno na obrambnem področju, zaznati pa ga je mogoče tudi v policiji in diplomaciji: uradnik mora spoštovati navodila nadrejenega in jih dosledno upoštevati pri izvajanju svojih nalog, pri tem pa morajo seveda paziti, da pri izvajanju teh nalog ne pride do kršitve predpisov. V tem primeru imajo tako posebne kategorije uradnikov, ki smo jih proučevali, kot vsi drugi uradniki po zakonu o javnih uslužbencih dolžnost, da zahtevajo pisno odredbo, kadar menijo, da navodilo pomeni protipravno ravnanje ali bi lahko povzročilo škodo, in lahko takšno dejanje odklonijo, morajo pa ga odkloniti, če gre za kaznivo dejanje (tako 94. člen zakona o javnih uslužbencih).

Menimo, da so kakovostni delovni pogoji, v katerih delajo uradniki (slednje velja za vse zaposlene, ne zgolj za uradnike) izjemno pomembni za dobro počutje uradnikov, spodbujajo ustvarjalnost, v gospodarstvu pa posredno vplivajo na gospodarsko rast in konkurenčnost podjetja. Delovni pogoji pa se ne nanašajo zgolj na ustrezno in prijazno delovno mesto ter zagotavljanje zdravja in varnosti pri delu, temveč se pogosto povezujejo tudi z manj ugodnimi delovnimi razmerami, ki izhajajo npr. iz razporeditve delovnega časa ali posebnih obremenitev pri delu. Gre za t. i. posebne pogoje dela, v katerih so uradniki dolžni opravljati svoje naloge, seveda če so za to dogovorjeni (posebne delovne pogoje opredeljuje zakon o delovnih razmerjih v 127. členu, določajo pa se lahko tudi s kolektivno pogodbo – pri tem se zakonska dikcija sicer nanaša na dodatke, ki se s kolektivno pogodbo določajo), za takšno delo pa uradniku pripadajo dodatki. Ugotovimo lahko, da so vse tri proučevane kategorije uradnikov zavezane k opravljanju nalog v posebnih delovnih pogojih, bodisi v neenakomernem delovnem času, v izmenah, prek polnega delovnega časa ali ponoči, kot poseben delovni pogoj pa se šteje tudi pripravljenost na delo, dežurstvo ter opravljanje terenskega dela. Uradniki so upravičeni do izplačila posebnega dodatka za delo v posebnih delovnih pogojih, ki se obračuna le za čas, ko je uradnik delal v takih pogojih. Višina

dodatkov iz tega člena se za javne uslužbence določi s kolektivno pogodbo za javni sektor, pri čemer se zakon o sistemu plač v javnem sektorju (tako 32. člen) nanaša na (še ne veljavno) kolektivno pogodbo o javnem sektorju (trenutno se uporablja še vedno veljavna kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti). Ker dobijo dodatke za delo v posebnih delovnih pogojih izplačane tudi drugi uradniki, ki opravljajo delo v manj ugodnem delovnem času ali so pri delu posebej obremenjeni, nanje neugodno vpliva na primer okolje, na tem mestu ne moremo trditi, da je položaj proučevanih posebnih kategorij uradnikov boljši od ostalih uradnikov oziroma da so zaradi (višine in števila) dodatkov v bistveno boljšem položaju od ostalih uradnikov. Upošteva obveznosti, ki jih imajo proučevani uradniki, njihove odgovornosti in nevarnosti, s katerimi se srečujejo, menimo, da so dodatki, ki jih ti za svoje delo prejemajo, sorazmerni z naravo dela, ki ga opravljajo, ter uradnikov zaradi tega ne postavljajo v boljši položaj.

Plača

Višina plače, torej plačila, ki ga nekdo prejme za svoje delo, je vedno bila in bo predmet polemik, saj je le redkokdo prepričan, da je vsota, ki jo prejema, primerna za delo, ki ga opravlja. Višina plače je eden od privilegijev javnih uslužbencev, saj državna uprava nima konkurence, mesečna izplačila pa so redna in praviloma ne zamujajo.

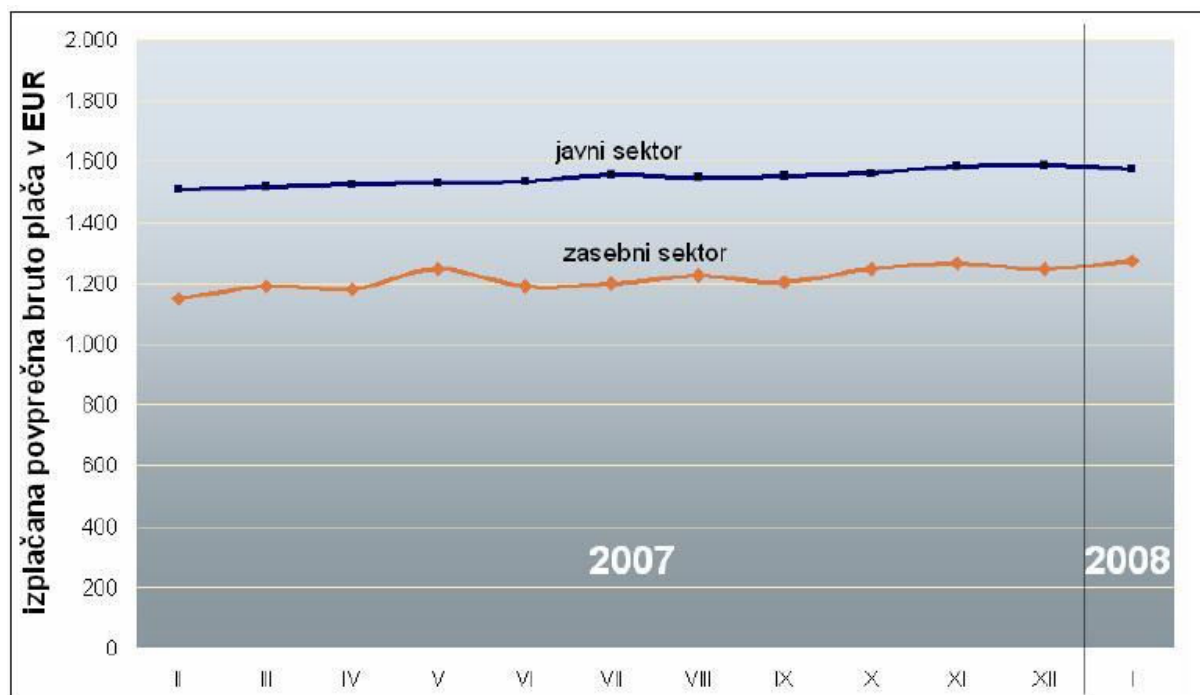
Če sledimo trendom v Sloveniji, lahko ugotovimo, da plače v javnem sektorju uspešno sledijo in celo prehitevajo plače v gospodarstvu¹⁸¹, zaradi uspešnih pogajalcev na strani zaposlenih pa lahko pričakujemo, da bo rast plač v prihodnosti celo presegla rast plač v gospodarstvu (to nakazuje tudi parafiranje tarifnega dela Kolektivne pogodbe za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti konec marca 2008).

Čeprav so plače slovenskih uradnikov v zadnjih letih precej narasle in so primerljive s plačami v zasebnem sektorju, pa se težko primerjajo s plačami evropskih uradnikov. Osnovna mesečna plača uradnika Komisije znaša od približno 2.300 evrov na mesec za prvo stopnjo razreda AST1 do približno 16.000 evrov na mesec za najvišjo stopnjo razreda AD16. Pri tem je osnovna mesečna plača le izhodiščna točka, saj je treba za izračun dejanskega osebnega prejemka k tej plači prišteti dodatke, do katerih je uradnik upravičen (npr. dodatek za selitev, vzdrževane družinske člane ipd.), ter odšteti prispevke za socialno varnost (pokojninsko, zdravstveno in nezgodno zavarovanje) in druge dajatve¹⁸². Zaradi pomanjkanja podatkov o natančnem številu zaposlenih v institucijah Evropske unije ter višini vseh izplačanih plač z dodatki ne moremo narediti prave primerjave med plačami uradnikov. Z gotovostjo pa lahko trdimo, da so plače evropskih uradnikov zelo visoke, še toliko bolj, ko prištejemo vse dodatke, do katerih so uradniki upravičeni, ter ob upoštevanju dejstva, da uradniki evropskih institucij ne plačujejo nacionalnega davka na osebni dohodek. Namesto tega od svoje plače plačujejo davek Skupnosti neposredno v proračun Evropske unije.

¹⁸¹ Vir: AJPES: http://www.ajpes.si/docDir/Statisticno_raziskovanje/Izplacane_bruto_place/Graf-Gibanje_plac_2008.pdf.

¹⁸² Vir: Javna uprava Evropske komisije. Dostopno na: http://ec.europa.eu/civil_service/job/official/index_sl.htm.

Graf 5.1: Gibanje povprečno izplačanih bruto plač pri pravnih osebah javnega prava in zasebnega sektorja



Vir: AJPES: Izplačane plače in drugi osebni prejemki 2008.

http://www.ajpes.si/docDir/Statistico_raziskovanje/Izplacane_bruto_place/Graf-Gibanje_plac_2008.pdf

Določanje plač posebnim kategorijam uradnikov se ne razlikuje bistveno od določanja plač ostalim zaposlenim v državni upravi – plača je tako sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost ter dodatkov. Posebnim kategorijam uradnikom se plače določajo v skladu z enotno plačno lestvico, pri čemer pa znaten del k višini plače prispevajo dodatki, predvsem dodatek za delo v posebnih delovnih pogojih, ki smo ga omenili že zgoraj. Med dodatki, ki jih ne prejema ostali uradniki v državni upravi, naj omenimo:

- dodatek za stalnost, dodatek za posebna znanja in veščine, za katere se dodatno usposablja (v policiji in vojski), dodatek za delo na obrambnem področju ter dodatek za delo v mednarodnem okolju (v vojski);
- posebna nagrada za sklenitev in podaljšanje delovnega razmerja v Slovenski vojski v višini povprečne slovenske bruto plače (tako 49. in 61. člen zakona o službi v Slovenski vojski);
- diplomatom se pri izračunu plače zaradi opravljanja svojega dela na predstavništvih v tujini upoštevajo življenjski stroški v državi, kjer delajo. V teh primerih se diplomat kot tudi ostalim uradnikom, napotnim na delo v tujino, izplačuje t. i. devizna plača, poleg te pa so upravičeni tudi do nekaterih deviznih dodatkov kot tudi povračila nekaterih stroškov, dodatnega nezgodnega zavarovanja, povračilo stroškov za učenje tujega jezika ipd.

Kljub nezadovoljstvu, ki vlada med vrstami policistov in vojakov zaradi višine plače, ki jo prejemajo za svoje delo (nezadovoljstvo nad plačo kot tudi nad delovnimi razmerami je razvidno iz številnih odpovedi pogodb o zaposlitvi med policisti in vojaki ter posledično v primanjkovanju tega kadra), menimo, da je višina plač z vsemi naštetimi dodatki sorazmerna z delom, ki ga omenjeni opravljajo oziroma je ob izplačilu vseh navedenih dodatkov uspešno korigirana in tako precej višja od plač, ki jih prejemajo drugi uradniki na primerljivih položajih. Kot ugotavljajo nekateri teoretiki s tega področja¹⁸³, plača ni najpomembnejši dejavnik, ki privabi (predvsem mlad kader) k zaposlitvi, temveč naj bi to bile nove izkušnje ter nova spoznanja o sebi in o drugih državah (slednje velja za vse tri proučevane posebne kategorije uradnikov), avanture in tovarštvo (predvsem v policiji in vojski), kar bi kadrovske službe ob iskanju novih kadrov morale poudarjati.

Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje

Pravica do izobrazbe spada med temeljne človekove pravice, stalno izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje pa je tako delavčeva pravica kot tudi njegova dolžnost. Danes je za vse delodajalce, ki hočejo biti konkurenčni, bistveno, da njihovi zaposleni sledijo novostim, ki se vsakodnevno pojavljajo, in so se tako sposobni spoprijeti z novimi izzivi. To velja tako za javni kot za zasebni sektor, nenehno sledenje novostim pa se lahko dosega le s stalnim izobraževanjem, usposabljanjem in izpopolnjevanjem. Tak sistem izobraževanja je eden ključnih elementov sodobnega upravljanja kadrovskih virov.

Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja v slovenski upravi je opredeljena v zakonu o javnih uslužbencih in ureja tako dodatno izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje kot tudi štipendiranje, uvajanje pripravnikov in novozaposlenih ter dokazovanje strokovne usposobljenosti z opravljanjem različnih strokovnih izpitov.

Izobraževanje in usposabljanje proučevanih kategorij uradnikov je zelo dobro urejeno s področnimi zakonskimi in podzakonskimi akti, izjemno pomembno pa je predvsem funkcionalno izobraževanje in usposabljanje, dopolnilno izobraževanje ter nadgradnja obstoječega znanja. Vsa tri resorna ministrstva: ministrstvo za notranje zadeve, za obrambo in zunanje zadeve, omogočajo svojim zaposlenim izobraževanje prek specializiranih organizacijskih enot, ki skrbijo za izobraževanje policistov, vojakov in diplomatov: to so Policijska akademija, Šola za častnike in podčastnike ter Diplomatska akademija, poleg tega pa vsa tri ministrstva svojim zaposlenim omogočajo izobraževanje in usposabljanje tudi na drugih področjih, ki niso zagotovljena v okviru navedenih organizacijskih enot. Sem sodijo bodisi usposabljanja za uporabo informacijskih tehnologij, tečaji tujih jezikov, tečaji za pridobitev različnih licenc, certifikatov in pooblastil, sodniško pripravništvo itd. V Sloveniji je bila nedavno ustanovljena Višja policijska šola, na Univerzi v Mariboru so ustanovili Fakulteto za varnostne vede, izobraževanje policistov prav tako zelo dobro pokriva že

¹⁸³ Vir: RTV Slovenija: Jelušič. Dostopno na:
http://www.rtvsl.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=1&c_id=166496.

omenjena Policijska akademija, omogočeno pa jim je tudi sodelovanje na Evropski policijski akademiji, na podlagi česar lahko trdimo, da je za izobraževanje in usposabljanje kadra zelo dobro poskrbljeno. Tudi za pripadnike Slovenske vojske je, kljub temu da v Sloveniji nimamo fakultete za obrambne ali vojaške vede oziroma posebne vojaške šole (zainteresirani pa lahko dokončajo študij Obramboslovja na Fakulteti za družbene vede), prek obširnega izobraževanja, ki ga svojim zaposlenim omogoča ministrstvo, zelo dobro poskrbljeno. Tudi diplomacija oziroma diplomatsko pravo postaja vedno bolj razširjen predmet na slovenskih fakultetah, predvsem v okviru Politologije – mednarodnih odnosov na Fakulteti za družbene vede, na pravnih fakultetah in še kje. Žal zaenkrat posebni študij diplomacije še ni vzpostavljen, čeprav načrti o tem obstajajo že nekaj časa.

Dodamo naj še, da je za vse tri tipe proučevanih kategorij uradnikov izjemno pomembno izobraževanje v tujini: bodisi da gre za sodelovanje na mednarodnih vajah ali misijah bodisi za sodelovanje na bilateralnih ali multilateralnih sestankih. Kot smo ugotovili zgoraj, je takšno mednarodno izobraževanje pomembno ne samo zaradi pomanjkanja ustreznih izobraževalnih ustanov v Sloveniji, pač pa – in predvsem – zaradi pridobivanja novih praktičnih (mednarodnih) izkušenj, mednarodnega sodelovanja ter evropeizacije in globalizacije.

Ocenjevanje in napredovanje

Eden od namenov reforme javne uprave je bil poleg zagotavljanja kakovosti in odprtosti uprave ter njene usmerjenosti k uporabnikom tudi urediti postopek zaposlovanja uradnikov ter s prenovo kadrovanja zagotoviti profesionalno in stabilno javno upravo. To se lahko zagotovi predvsem prek ustreznega kadrovanja, ocenjevanja in napredovanja uradnikov, ki je bilo v sistem javnih uslužbencev uvedeno zaradi spodbujanja kariere uradnikov.

Ocenjevanje, napredovanje in priznanja javnim uslužbencem ureja (do sprejema ustreznih podzakonskih predpisov) zakon o javnih uslužbencih, ki je v slovenski pravni red prenesel evropske standarde, npr. standard nopolitičnosti zaposlovanja (tako Šik: 2000), ter postavlja okvire za načrtno in racionalno upravljanje s človeškimi viri ter večjo delovno uspešnost. Menimo, da je ocena eden od motivatorjev zaposlenih v javni upravi in lahko, če je ocenjevanje pravilno in korektno izvedeno, precej vpliva na povečanje učinkovitosti in kakovosti državne uprave.

Zakon o javnih uslužbencih določa postopek ocenjevanja uradnikov, ki poteka v naslednjih fazah: uradnikov nadrejeni določi oceno, s katero v roku 30 dni seznani uradnika. Če ta z oceno ni zadovoljen, lahko zahteva preizkus ocene, ki se opravi pred posebno komisijo, njena odločitev pa je dokončna. Ocenjujejo se uradnikovi rezultati dela, njegova samostojnost, ustvarjalnost in natančnost, zanesljivost itd., seveda pa se je praktično nemogoče izogniti elementu subjektivnosti. Da bi bile ocene čim bolj objektivne in ne bi odražale (ne)naklonjenosti nadrejenega do posameznega uradnika, naj bi se ocenjevalci za ocenjevanje usposobili na raznih tečajih in delavnicah, pristranskost pa je zmanjšana tudi s tem, da mora

biti ocena obrazložena, uradnik pa ima tudi možnost, da zahteva preizkus ocene, v skrajnem primeru pa lahko oceni oporeka tudi na sodišču (glej sodbo višjega delovnega sodišča, VDS sodba in sklep Pdp 1011/2005 z dne 14. 9. 2006).

Postopek ocenjevanja se v Slovenski vojski in na Ministrstvu za zunanje zadeve ocenjuje v skladu z internima pravilnikoma, ki ocenjevanje urejata zelo natančno. Nasprotno tej ureditvi se za ocenjevanje v Policiji uporabljajo nejasne določbe zakona o javnih uslužbencih, kar je najverjetneje tudi razlog za številne pritožbe policistov na letne ocene (tako navaja v svojem poročilu varuhinja človekovih pravic¹⁸⁴). Dodamo naj, da so policisti podvrženi tudi oceni javnosti, ki spremlja njihovo vsakodnevno delo in ga ocenjuje, tako pozitivne kot negativne ocene pa bi bilo smiselno upoštevati tudi pri določanju letne ocene (več o tem spodaj).

Upošteva je dejstvo, da je ocena podlaga za napredovanje, menimo, da je nujno, da se postopek ocenjevanja in napredovanja uredi z uredbo ali drugim podzakonskim aktom, ki bo navedeno problematiko podrobno urejal, predvsem pa odpravil številne pomanjkljivosti zakonske ureditve, ki so bile ugotovljene med izvajanjem zakona, hkrati pa bi poenotil postopke ocenjevanja med različnimi organi državne uprave (pri čemer pa seveda mora ostati tudi prostor za posebnosti, ki so značilne za posamezne kategorije uradnikov).

Zaključimo lahko, da merila za ocenjevanje niso določena dovolj natančno in so tako prepuščena posamezniku (uradnikovem nadrejenemu), ki lahko zaradi svoje napačne – zavestne in podzavestne – presoje uradnika oškoduje tako materialno kot moralno in ga negativno zaznamuje tudi v prihodnje. Hkrati bi bilo treba proučiti možnost sodelovanja več oseb pri ocenjevanju uradnika: nadrejeni večkrat nimajo natančnega vpogleda v delo svojih zaposlenih oziroma se ne zavedajo natančno celotnega obsega njihovega dela. Pri oceni uradnika bi lahko kot določen del ocene štele tudi ocene uradnika s strani njegovih sodelavcev in drugih oseb, ki prihajajo v stik z uradnikom, saj so dobri odnosi med sodelavci in do tretjih pogoj za dobro počutje na delovnem mestu in za ugodno delovno klimo. Ocenjevanje, urejeno na tak način, bi še dodatno utrjevalo načelo obojestranskega zaupanja v delovnem procesu ter bi pomenilo zelo učinkovito orodje kadrovskega upravljanja.

Primerjava slovenske ureditve ocenjevanja in napredovanja uradnikov s prikazano evropsko ureditvijo kaže, da med obema sistemoma ni bistvenih razlik: v obeh sistemih je vpeljana kombinacija kariernega in pozicijskega sistema, saj je zaposlenim uradnikom omogočeno vertikalno napredovanje – na zahtevnejša delovna mesta torej napredujejo uradniki, ki so zaposleni v državni upravi, hkrati pa je možno, da se prosta delovna mesta – in tako tudi najzahtevnejša delovna mesta – zapolnijo na podlagi javnega razpisa. V obeh sistemih se pri napredovanju uradnika upošteva kombinacija delovne dobe ter ocene uradnika (oziroma njegove sposobnosti in strokovnosti), pri čemer pa je v Evropski uniji določena krajša, tj. dvoletna doba za napredovanje, prav tako pa je določena krajša (v Evropski uniji zopet dvoletna doba, v Sloveniji pa kar sedemletno obdobje) za avtomatično napredovanje v višji

¹⁸⁴ Dostopno na: <http://www.varuh-rs.si/index.php?id=948&L=6>.

naziv. Sam postopek ocenjevanja, seznanitev uradnika z oceno in možnost pritožbe na oceno se med sistemoma ne razlikujeta bistveno.

Ugotavljanje nesposobnosti, disciplinska in odškodninska odgovornost

Podobno kot poglavje o ocenjevanju in napredovanju je bilo s spremembo zakona o javnih uslužbencih (ZJU-B) črtano tudi poglavje o ugotavljanju nesposobnosti javnega uslužbenca ter disciplinski odgovornosti. Poglavje XVII ter poglavje XVIII v delu, ki se nanaša na ugotavljanje nesposobnosti, se še vedno uporabljata do sprejetja nove kolektivne pogodbe za javni sektor.

Z inštitutom ugotavljanja nesposobnosti se konkretizira načelo strokovnosti in odgovornosti za rezultate, pri čemer se ocenjuje doseganje pričakovanih delovnih rezultatov uradnika. V postopku ugotavljanja nesposobnosti se ocenjuje, ali uradnik opravlja svoje naloge v določenih oziroma dogovorjenih rokih in če delo opravlja strokovno in kvalitetno. Na podlagi ugotovljene nesposobnosti se lahko uradniku – če ga ni mogoče premestiti na drugo delovno mesto – delovno razmerje tudi prekine.

Ugotovimo lahko, da za proučevane posebne kategorije uradnikov področni zakoni ne določajo posebnega postopka ugotavljanja nesposobnosti in so tako kot ostali uradniki podvrženi splošnim pravilom zakona o javnih uslužbencih.

Disciplinska odgovornost uradnika je urejena v posebnem poglavju zakona o javnih uslužbencih, prav tako pa jo zelo podrobno urejajo zakon o obrambi in pravila službe v Slovenski vojski. Vojaki so pri opravljanju svoje službe podvrženi strogi vojaški disciplini, ki izhaja predvsem iz pomembnosti nalog, ki jih vojaki opravljajo. Vojaki morajo spoštovati svoje obveznosti do svojega moštva, varovati opremo in premoženje, s katerim upravljajo, varovati tajne podatke, ne smejo uživati alkohola ali psihotropnih snovi itd. Kot smo navedli že zgoraj, je bilo v zakonu o policiji poglavje o disciplinski odgovornosti (ki je podobno podrobno kot zakon o obrambi določalo lažje in težje kršitve) z novelo ZJU-B črtano in se tako za policiste, enako kot za ostale uradnike, uporabljajo določbe zakona o javnih uslužbencih. Menimo, da bi morali tudi na področju notranjih zadev disciplinsko odgovornost urediti podrobneje, saj so policisti v nenehni interakciji z državljani in se vsakodnevno srečujejo z nalogami, ko morajo ravnati hitro, strokovno ter v skladu z zakoni.

Za vse tri proučevane kategorije uradnikov velja, da so odškodninsko odgovorni za škodo, ki so jo povzročili protipravno oziroma naklepno ali iz velike malomarnosti. Postopki za ugotavljanje odškodninske odgovornosti so natančneje opredeljeni le na obrambnem področju, sicer pa se uporabljajo določbe zakona o javnih uslužbencih.

(Ne)sposobnost evropskega uradnika se ugotavlja na podlagi ocene uradnikovega dela. Velja podobno kot v Sloveniji: če je uradnik dvakrat zapored ocenjen z negativno oceno, se ga lahko odpusti ali imenuje v nižji naziv. Tudi disciplinska in odškodninska odgovornost se

ugotavljata v skladu s Pravili uslužbencev: uradnik je disciplinsko odgovoren, če svojega dela ne opravlja v skladu s pravili, odškodninsko pa odgovarja, če je pri izvajanju svojih nalog nepravilno deloval in je pri tem nastala škoda. Zanimivo je, da o odškodninski odgovornosti uradnika odloča Sodišče Evropskih skupnosti, natančneje, Sodišče za uslužbence (Sever 2005: 33).

Prenehanje delovnega razmerja

Delovno razmerje se praviloma sklene s pogodbo o zaposlitvi, s katero se delavec in delodajalec dogovorita o pravicah in obveznostih iz tega razmerja, preneha pa lahko iz več zakonsko naštetih razlogov, med najpogostejšimi pa so:

- prenehanje pogodbe o zaposlitvi za določen čas – po poteku časa;
- sporazumna razveljavitev pogodbe ter
- odpoved pogodbe o zaposlitvi (redna ali izredna).

Zaradi specifičnosti delovnega razmerja zaposlenih v državni upravi se odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca in odpoved iz poslovnih razlogov ne urejata po splošni delovnopравни zakonodaji, temveč v skladu z zakonom o javnih uslužbencih, ki med drugim predvideva tudi prenehanje delovnega razmerja:

- v primeru ukinitve organa;
- če uradnik ne opravi ustreznega strokovnega izpita;
- zaradi pravnomočne obsodbe za kaznivo dejanje;
- zaradi nesposobnosti ali disciplinske odgovornosti;
- če uradnik ne izpolnjuje več pogojev za delovno mesto ter
- v drugih primerih, ki jih določa zakon.

Zakon o javnih uslužbencih ureja vprašanje prenehanja pogodbe o zaposlitvi zelo natančno, zaradi česar ni potrebe, da bi področni zakoni ta inštitut urejali posebej. Inštitut prenehanja delovnega razmerja je zelo pomemben, z nedorečenostmi v njegovi ureditvi pa je lahko storjene več škode kot koristi. Za večjo pravno varnost je seveda najboljša enotna ureditev v enem zakonu, ki pa se lahko dopolnjuje s posebno ureditvijo v specialnih zakonih – vendar naj bi bila ta možnost čim bolj omejena. Inštitut prenehanja delovnega razmerja bi bilo treba ustrezno dopolniti s pravnimi mnenji, ki so jih v delovnih sporih sprejela sodišča, prav tako pa bi bilo treba poenostaviti postopke. Če primerjamo ureditev tega področja v proučevani področni zakonodaji, ugotovimo, da je vprašanje prenehanja delovnega razmerja natančno urejeno zgolj na obrambnem področju. Zakon o obrambi in zakon o službi v Slovenski vojski kot pogoj za prenehanje delovnega razmerja predvidevata še prenehanje izpolnjevanja posebnih pogojev ter prenehanje zaposlitve zaradi disciplinske kršitve (slednje ureja tudi zakon o javnih uslužbencih), posebnost je le prenehanje pogodbe o zaposlitvi zaradi odsotnosti z dela, dezertacije ali zavrnitve akta o imenovanju na formacijsko dolžnost.

Potrditev hipotez

Če zaključimo in strnemo zgoraj razčlenjene postavke in proučevanja posameznih hipotez, lahko rečemo, da je bila načrtana ureditev položaja uradnikov z zakonom o javnih uslužbencih dobro zasnovana. Ob izvajanju zakona so se ugotovile določene pomanjkljivosti, ki jih je zakonodajalec sicer skušal odpraviti, v zakonsko materijo pa je poseglo tudi Ustavno sodišče RS in nekatere določbe razveljavilo. Posledica tega je nepregledna, ponekod kaotična ureditev sistema javnih uslužbencev. Ureditev sledi evropskim smernicam – ugotovili smo, da so razlike med proučevanima ureditvama minimalne. Reforma javnega sektorja v institucijah Evropske unije, kot v Sloveniji, je bila načrtana moderno, z željo čim bolj približati javni sektor zasebnemu, in menimo, da je reforma v večji meri uspela. Prvo in tretjo hipotezo lahko torej potrdimo.

Posamezne kategorije uradnikov imajo zaradi dela, ki ga opravljajo, resnično več pravic kot ostali uradniki, vendar pa so jih pridobile zaradi večjega števila obveznosti. Dodatki, ki jih posebne kategorije uradnikov dobivajo zaradi teh dodatnih obveznosti, so sorazmerni z zahtevnostjo nalog, ki jih opravljajo. Čeprav so plače teh uradnikov višje od plač ostalih, ne moremo reči, da gre za privilegij ter razlikovanje posameznih uradnikov na podlagi zakona, temveč zgolj za upravičeno plačilo za opravljanje nalog, ki so nevarnejše oziroma večjega pomena. Drugo hipotezo moramo torej ovreči.

6 STVARNO KAZALO

administrativna reforma		slovenski uradnik	96
Evropska unija	22	plača	
Slovenija	37	dodatki	81
delovni čas		evropski birokrat	30
nedoločen delovni čas	39	slovenski uradnik	79
diplomacija	19	pogodba o zaposlitvi	43
diplomat	19	poklicni pripadnik SV	18
imunitete in privilegiji	75	policist	16
disciplinska in odškodninska odgovornost		pravice in obveznosti uradnikov	
evropski birokrat	34	diplomat	73
slovenski uradnik	104	evropski birokrat	26
diskriminacija	26	policist	61
državna uprava	12	slovenski uradnik	56
naloge	12	vojak	66
državni organ	10	prenehanje delovnega razmerja	
evropska birokracija	21	evropski birokrat	35
interni natečaj	41	slovenski uradnik	111
izobraževanje		sistem javnih uslužbencev	15
diplomat	95	sklenitev delovnega razmerja	
evropski birokrat	31	evropski birokrat	24
policist	89	pogoji za sklenitev	43
slovenski uradnik	86	postopek za novo zaposlitev	39
vojak	91	slovenski uradnik	39
javna uprava	11	tipi uradniških delovnih mest	42
javni sektor	10	ugotavljanje nesposobnosti	
javni uslužbenec	14	evropski birokrat	33
napredovanje		slovenski uradnik	103
evropski birokrat	33	upravni sistem	13
slovenski uradnik	97	uradnik	15
ocenjevanje		diplomat	<i>Glejte</i> Diplomat
diplomat	101	policist	<i>Glejte</i> Policist
policist	99	posebne kategorije	16
vojak	99	vojak	<i>Glejte</i> Poklicni pripadnik SV
ocenjevanje uradnikov		uslužbenko pravo	37
evropski birokrat	32		

7 VIRI IN LITERATURA

Literatura

Grafenauer, Božo (2001): Osnove upravnega postopka in upravnega spora – 1. natis. Ljubljana: GV Založba 2001.

Anželj, Ernest (2005): Pridobivanje kadra za poklicno sestavo Slovenske vojske. Bilten Slovenske vojske, Generalštab Slovenske vojske. Ljubljana, Littera Picta, d. o. o.

Bardutzky, Samo (2005): Pogodba o izobraževanju. Pravna praksa 46, 20.

Belopavlovič, Nataša (2005): Ratifikacija Konvencije MOD št. 154 o spodbujanju kolektivnega pogajanja. Pravna praksa 50, 29.

Bohinc, Rado (2004): Delovna in uslužbenska razmerja. Ljubljana: GV Založba.

de Rover, Cees (2002): To serve and protect. Ženeva: Mednarodni odbor Rdečega križa.

Dolčič, Tone (2003): Sporne zahteve uradniškega sveta. Pravna praksa 36–37, 4.

Feltham, Ralph George (1998): Diplomatic Handbook. 7th Edition. London: Longman.

Glenn W. Russell in drugi (2003): Training the 21st century police officer : redefining police professionalism for the Los Angeles Police Department. Santa Monica: Rand.

Golobič, Neda (2005): Javna uslužbenka – določitev plače. Pravna praksa 12, 25.

Golobič, Neda (2005): Ocenjevanje uradnikov. Pravna praksa 9, 25.

Golobič, Neda (2004): Spregled strokovnega izpita za javno uslužbenko. Pravna praksa 10, 14.

Golobič, Neda (2004): Prenehanje delovnega razmerja javnih uslužbencev. Pravna praksa 18–19, 13.

Golobič, Neda (2003): Razporeditev javnega uslužbenca. Pravna praska št. 38, 13.

Golobič, Neda (2002): Novosti za zaposlene v državni upravi. Pravna praska 33–34, 14.

Grizold, Anton (1998): Vojaški poklic v Evropi, Perspektive sodobne varnosti. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Haček, Miro (2007): Sodobni uslužbenski sistemi. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Haček, Miro (2005): Politika birokracije. Ljubljana: Tiskarna Ljubljana, d. o. o.

Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Jelušič, Ljubica (1997): Legitimnost sodobnega vojaštva. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kečanović, Bećir, Goran Klemenčič, Katarina Zidar, Peter Pavlin (2006): Policijsko pravo in pooblastila, splošni del, Ljubljana: GV Založba.

Kanižar, Rastislav (2005): Javni uslužbenci: Ocenjevanje uradnikov. Pravna praksa 1, 22.

Kerševan, Erik (2005): Reforma reforme javne uprave. Pravna praksa 9, 3.

Kolenc, Tadeja (2003): Slovenska policija. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Generalna policijska uprava.

Končar, Polonca (1992): Sindikalna svoboda in pravica do stavke v Ustavi Republike Slovenije in njuna zakonska ureditev. Podjetje in delo 7, 818.

Korade - Purg, Štefka (2005): Kako do učinkovitejšega in fleksibilnejšega upravljanja sistema človeških virov v javni upravi. Podjetje in delo 6, 1707.

Korade - Purg, Štefka (2002): Novi sistem plač v javnem sektorju. Vodovnik Zvone (ur.): IX. Dnevi slovenske uprave Portorož 2002 – zbornik referatov. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Kovač, Polona, Barbara Koželj (2004): Zasedba prostega delovnega mesta v upravi in pravosodju. Pravna praksa 11, 13.

Kovač, Polona (2003): Normativni vidiki reforme slovenske javne uprave. Pravna praksa 22–23, 6.

Kovač, Polona (2002): Sistemske novosti zakona o državni upravi. Vodovnik Zvone (ur.): IX. Dnevi slovenske uprave Portorož 2002 – zbornik referatov. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Koželj, Barbara (2004): Kaj naj javni uslužbenec stori s ponujenim darilom. Pravna praksa 20, 16.

Koželj, Barbara (2004): Natečaji in napredovanja javnih uslužbencev, Pravna praksa 13, 10.

Koželj - Sladič, Barbara (2005): Poseben status javnih uslužbencev. Podjetje in delo 6, 1717.

Krašovec, Darko (2004): Postopek po ZJU in drugih predpisih. Podjetje in delo 7, 1246.

Krašovec, Darko (2002): Disciplinska odgovornost javnih uslužbencev – Ali bo v prvih šestih mesecih leta 2003 zoper javnega uslužbenca sploh mogoče voditi disciplinske postopke?. Pravna praksa 26, 9.

Lalić, Gordana (2002): Slovenščina kot uradni jezik. Pravna praksa 17, 4.

Lončar, Lovro (2001): Delovnopravni položaj javnega uslužbenca. Javna uprava, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani v sodelovanju z Visoko upravno šolo v Ljubljani. Ljubljana: QPS.

McKinney, Jerome B., Howard, Lawrence C. (1998): *Public Administration: Balancing Power and Accountability*. Second Edition. Westport: Praeger Publisher.

Mežnar, Drago (2003): Prenehanje pogodbe o zaposlitvi. *Pravna praksa* 9, 19.

Mikolić, Mario (1995): *Diplomatski protokol: praksa u Republici Hrvatskoj i neke praktične upute*. Zagreb: Mate.

Murtič, Sašo (2003): Razporejanje delavcev (javnih uslužbencev) – premestitve. Javna uprava, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani v sodelovanju z Visoko upravno šolo v Ljubljani. Ljubljana: Biografika Bori.

Novak, Anton (1993): Prazniki in dela prosti dnevi v predstavništvih RS v tujini. *Pravna praksa* 292, 11.

Pavliha, Milan (2004): O kadrovske higieni na Slovenskem, (Ne)spoštovanje moralnih vrednosti in etičnih načel pri zaposlovanju. *Pravna praksa* 6, 3.

Perry, James L (1996): *Handbook of Public Administration: Jossey Bass Public Administration Series*. San Francisco: Jossey - Bass Inc.

Katula, Michael, Perry James L. (2005): Comparative performance pay. V Peters, Guy B., Pierre Jon (ur.) *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications.

Peters, Guy B. (2001): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge.

Petrič, Ernest (1996): Zunanja politika majhnih držav. *Teorija in praksa* 33/6, 876–897.

Pinterič, Uroš (2005): Plače javne uprave Slovenije in Evropske unije, Travelling within Europe: Slovenia in European Union. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Pirnat, Rajko (2002): Upravna dejavnost in javne službe ter položaj zaposlenih. Zbornik referatov /IX. Dnevi slovenske uprave, Portorož 2002. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Politt, Christopher, Bouckaert Geert (2004): *Public Management Reform: A comparative Analysis*. New York: Oxford Press.

Rakočević, Slobodan (2003): Ob reformi naše državne uprave. *Pravna praksa* 2, 4.

Roberg, Roy R., John P. Crank in drugi (1999): *Police & Society*. 2nd Edition. Los Angeles: Roxbury Cooperation.

Seljak, Janko (2000): Analiza števila in strukture zaposlenih v javni upravi, obrambi in obveznem socialnem zavarovanju v Sloveniji. Javna uprava: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani v sodelovanju z Visoko upravno šolo v Ljubljani. Ljubljana: QPS.

Setnikar - Cankar, Stanka (1997): Prestrukturiranje in decentralizacija javnega sektorja v Sloveniji. Javna uprava: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani v sodelovanju z Visoko upravno šolo v Ljubljani. Ljubljana: QPS.

Sever, Saša (2005): Sodišče ES: Sodišče za javne uslužbence EU. Pravna praksa 9, 33.

Stevens, Anne; Stevens, Handley (2001): Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union. Hampshire, New York: Palgrave.

Šmidovnik, Janez (1980): Temeljni pojmi o upravi. Ljubljana: Univerzum.

Šmidovnik, Janez (1985): Teoretične osnove upravljanja. Višja upravna šola. Ljubljana: DDU Univerzum.

Tičar, Luka (2005): Pobuda za nov zakon o stavki. Pravna praksa 8, 34.

Travnik, Jelka (2004): Vloga protokola v zunanji politiki držav. Magistrsko delo. Ljubljana.

Virant, Gregor (2003): Delovna razmerja v javni upravi. Podjetje in delo 6–7, 1392.

Vodovnik, Zvone (2002). Delovno razmerje javnega uslužbenca v perspektivi. Pravna praksa 39, 3.

Vodovnik, Zvone (1998): Kolektivno sporazumevanje in plače. Svetovalec – priloga Gospodarskega vestnika 48 in 49, 65.

Pravni viri

Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji v Ministrstvu za zunanje zadeve, št. ZKD-2877/05 z dne 16. 11. 2005

Akt o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v Policiji, številka: 27-4-011/9-04 z dne 28. 05. 2004

Council Regulation (EC, Euratom) No 723/2004 of 22 March 2004 amending the Staff Regulations of officials of the European Communities and the Conditions of Employment of other servants of the European Communities, OJ L 124

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, Uradni list SFRJ – MP, št. 2/64, akt o notifikaciji nasledstva konvencij, Uradni list RS – MP, št. 9/92

Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja, Uradni list SFRJ – MP, št. 3/77, akt o notifikaciji nasledstva konvencij, Uradni list RS – MP, št. 9/92

Odredba o delih, ki jih policist ne sme opravljati, Uradni list RS, št. 79/2000

Pravila službe v Slovenski vojski, Uradni list RS, št. 49/1996, 111/2000, 52/2001 in 82/2003

Pravilnik o diplomatskem izpitu, Uradni list RS, št. 34/2004, 75/2005

Pravilnik o izobraževanju in usposabljanju v Ministrstvu za obrambo, Pravilnik, št. 017-02-29/2000 z dne 24. 05. 2000

Pravilnik o letnem dopustu (MORS), št. 017-02-15/2002-13 z dne 20. 02. 2003 s spremembami in dopolnitvami

Pravilnik o načinu in pogojih izrabe dodatnega dopusta za ohranjanje psihofizičnih sposobnosti (MORS), št. 017-02-7/2003-19 z dne 31. 07. 2003

Pravilnik o ocenjevanju uspešnosti diplomatov, Uradni list RS, št. 36/2005, 118/2006 in 21/2008

Pravilnik o plačah in drugih prejemkih delavcev Ministrstva za obrambo, št. 143-3168/96 z dne 30. 7. 1996 s spremembami in dopolnitvami

Pravilnik o policijskih pooblastilih, Uradni list RS, št. 40/2006

Pravilnik o usposabljanju pripravnikov za opravo strokovnega izpita za imenovanje v naziv, Uradni list RS, št. 63/2003, 5/2007 in 108/2007

Pravilnikom o službeni oceni, Uradni list RS, št. 111/2001 in 34/2004

Predlog zakona o delovnih razmerjih, prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 50/97

Predlog zakona o javnih uslužbencih, prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 18/02

Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 109/2007 in 23/2008

Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, Uradni list RS, št. 81/2003, 109/2003, 22/2004, 43/2004, 58/2004, 138/2004, 35/2005, 60/2005, 72/2005, 112/2005, 49/2006, 140/2006, 9/2007 in 33/2008

Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril, Uradni list RS, št. 58/03

Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril, Uradni list RS, št. 58/2003

Uredba o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini, Uradni list RS, št. 58/03, 71/2004, 114/2006

Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, Uradni list RS, št. 139/2006

Uredba o trajanju in izvedbi pripravištva, Uradni list RS, št. 5/2007

Uredba o vojaških uslužbencih, Uradni list RS, št. 54/2003 in 119/2007

Uredba Sveta št. 31/2005 o prilagoditvi prejemkov in pokojnin uradnikov in drugih uslužbencev Evropskih skupnosti ter ponderjev, ki se zanje uporabljajo, z učinkom od 1. julija 2004

Uredba št. 723/2004 o spremembi Kadrovskih predpisov za uradnike Evropskih skupnosti in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti

Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS/I, št. 33/1992, Uradni list RS, št. 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69-3088/2004, 69-3090/2004, 693082/2004 in 68/2006

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR), Uradni list RS, št. 42/2002, 79/2006, 46/2007, 103/2007

Zakon o državni upravi (ZDU-1), Uradni list RS, št. 113/2005 – UPB4, 89/2007, 126/2007

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), Uradni list RS, št. 63/2007 – UPB3

Zakon o obrambi (ZObr), Uradni list RS, št. 63/2007 – UPB3

Zakon o policiji (ZPol), Uradni list RS, št. 107/2006 – UPB6, 14/2007

Zakon o pravnem postopku (ZPP), Uradni list RS, št. 73/2007 – UPB3

Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ), Uradni list RS, št. 18/1994, 13/1995, 36/1996, 20/1997, 39/1999, 86/1999, 98/1999 in 56/2002

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), Uradni list RS, št. 95/2007 – UPB7, 10/2008, 17/2008

Zakon o službi v Slovenski vojski (ZSSloV), Uradni list RS, št. 68/2007

Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Uradni list RS, št. 24/2006 – UPB2, 105-4487/2006 in 126/2007

Zakon o stavki, Uradni list SFRJ, št. 23/1991, Uradni list RS, št. 22/1991, 17/1991, 13/1993, 66/1993

Zakon o tajnih podatkih (ZTP), Uradni list RS, št. 87/2001, 48/2003, 101/2003 in 28/2006

Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1), Uradni list RS, št. 113/2003 – UPB1, 20/2006

Odločbe Ustavnega sodišča RS:

- odločba št. U-I-294/04-15, z dne 16. 6. 2005
- odločba št. U-I-343/04-11, z dne 9. 2. 2006
- odločba št. U-I-227/06-27, z dne 16. 11. 2006

Odločba Višjega delovnega sodišča:

- VDS sodba in sklep Pdp 1011/2005, z dne 14. 9. 2006

Spletni viri

Bagon: Poročilo o ocenjevanju uradnikov za leto 2005 ter izvedbi letnih razgovorov. Dostopno na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/porocilo_uradniki_ocenjevanje_06.pdf (14.04.2008).

Eur-lex: Completing the reform mandate: progress report and measures to be implemented in 2004. Dostopno na: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=52004DC0093&model=guichett&lg=en /14.04.2008).

European Commission (2002): An administration at the service of half a billion Europeans - Staff Reforms at the European Commission. Dostopno na: http://europa.eu.int/comm/reform/2002/documents/staff_reform_2002_en.pdf (14.04.2008).

Fakulteta za policijsko-varnostne vede je edina visokošolska izobraževalna institucija s področja varstvoslovja v Sloveniji. Dostopno na: <http://www.fpvv.uni-mb.si/slo/splos/vizija.aspx> (14.04.2008).

International Labour organization (2008): Portal Mednarodne organizacije za delo. Dostopno na: <http://www.ilo.org/> (14.04.2008).

Jazbec, Milan (2007): Diplomacija – gradivo za učence. Brežice. Dostopno na: <http://www.simos.si/foto/36436.pdf> (14.04.2008).

Kadrovski predpisi za uradnike Evropskih skupnosti in pogoji za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti – neuradno prečiščeno besedilo. Dostopno na: http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf (14.04.2008).

Mednarodna organizacija dela. Dostopno na: <http://www.ilo.org/public/english/about/index.htm> (14.04.2008).

Ministrstvo za finance: Priprava proračuna za leto 2005: Ministrstvo za zunanje zadeve. Dostopno na: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/priprava_04_05/2005/Word/2005_OBR_18.doc (14.04.2008).

Ministrstvo za javno upravo (2006): Predlog uredbe o napredovanju uradnikov v nazive. Dostopno na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/uredba_o_napredovanju_v_nazive.pdf (14.04.2008).

Ministrstvo za javno upravo (2006): Poročilo o ocenjevanju uradnikov za leto 2005 ter izvedbi letnih razgovorov 2006. Dostopno na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/porocilo_uradniki_ocenjevanje_06.pdf (14.04.2008).

Policija (2008): Portal Policije. Dostopno na: <http://www.policija.si> (14.4.2008).

Policijski sindikat Slovenije: Dopis vsem članom sveta PSS z dne 11. 4. 2005. Dostopno na: http://www.pss-slo.org/upload/files/Sindikalne_novice_PSS_z_dne_11.04.05.doc (14.04.2008).

Urad varuha človekovih pravic (2006): Letno poročilo varuha človekovih pravic. Dostopno na: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Varuh_LP_2006_SLO.pdf (14.04.2008).

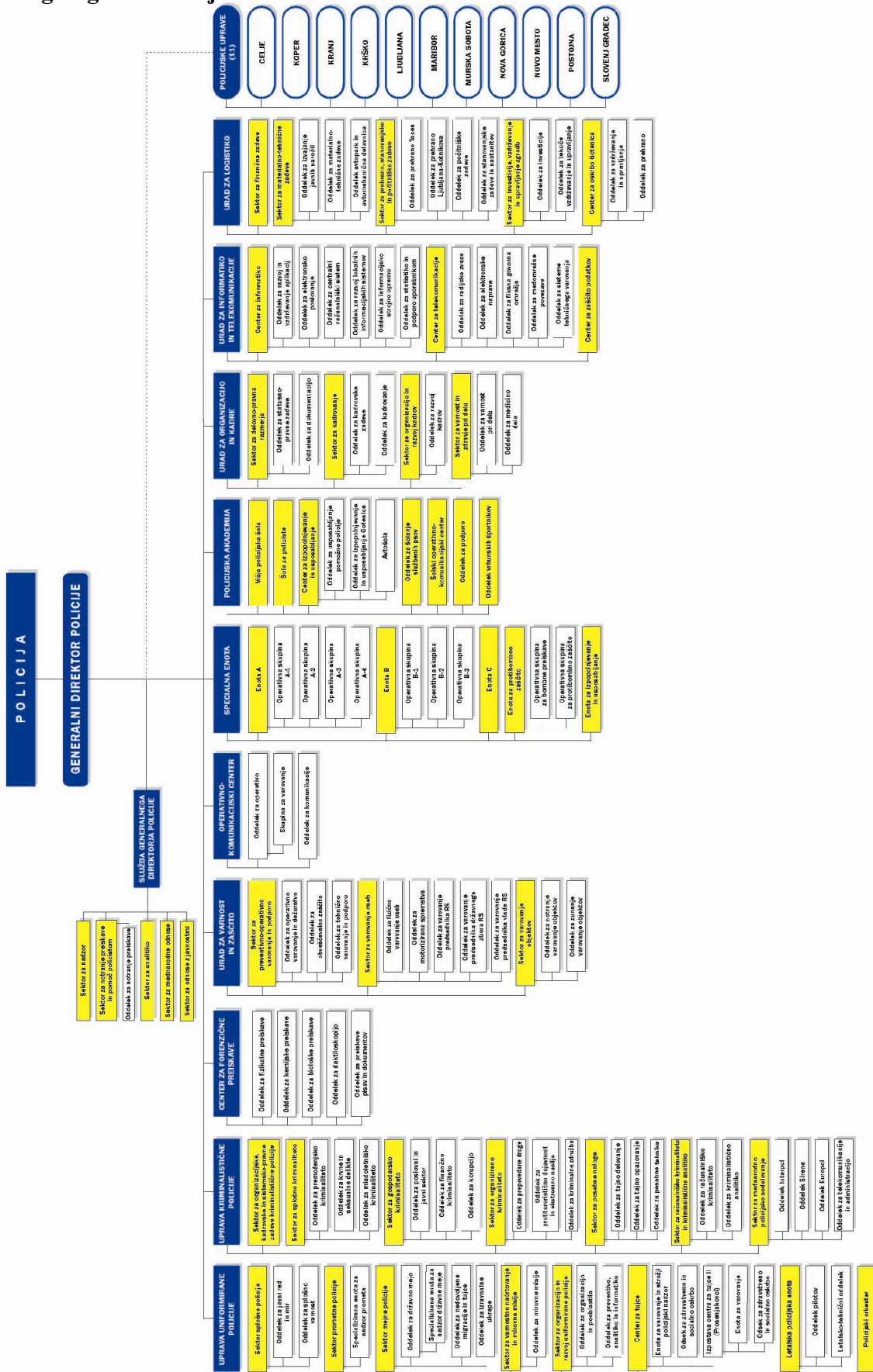
Raziskavo o ocenah in stališčih slovenske javnosti o delu Policije 2006. Dostopno na: http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/SOJ/pdf/raziskava__o_ocenah_in_staliscih_javnosti_o_policiji.pdf (14.04.2008).

RTV Slovenija (2008): Jelušič: Odhodom iz vojske se ne gre čuditi. Dostopno na: http://www.rtv-slo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=1&c_id=166496 (14.04.2008)

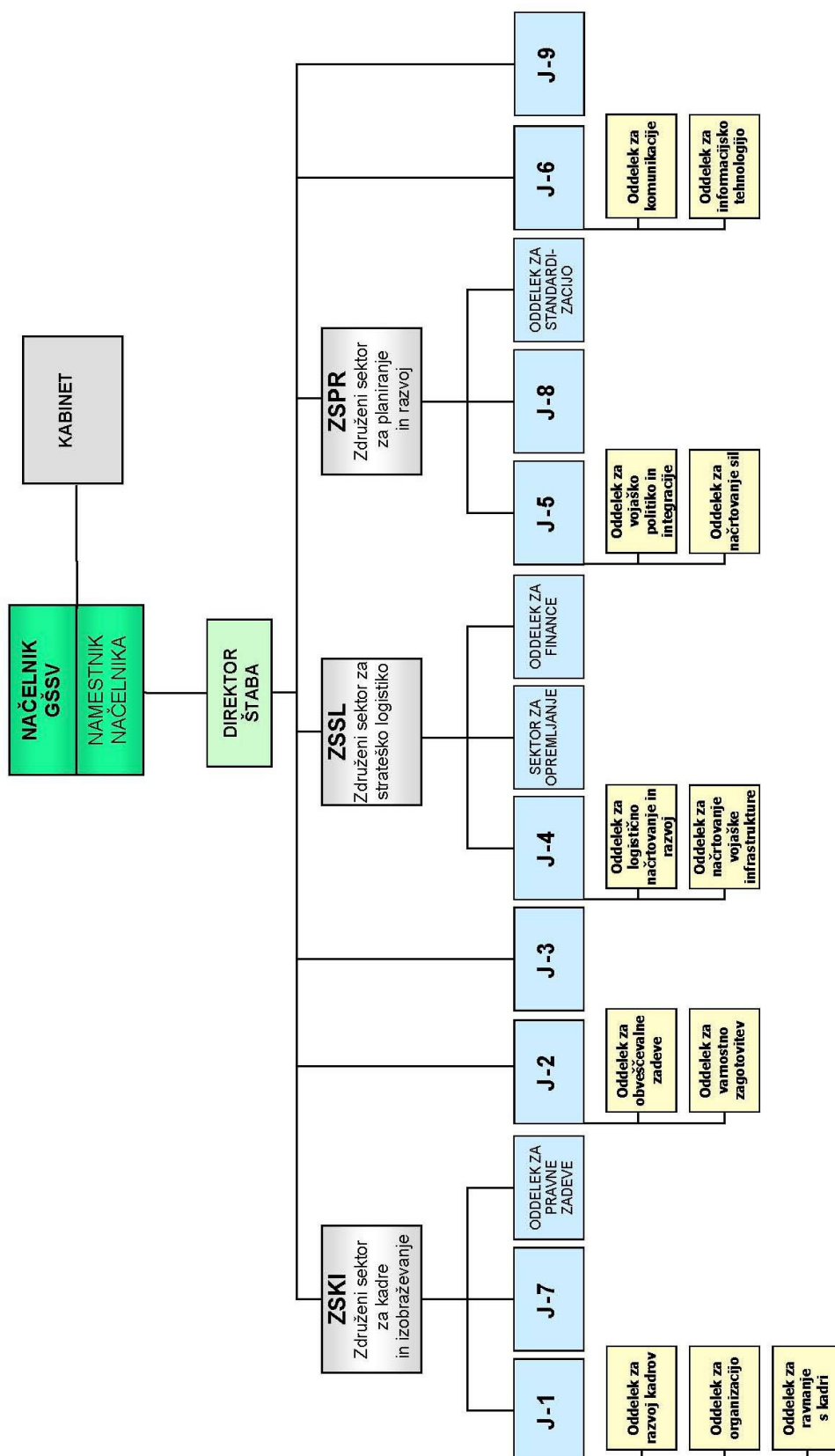
Slovenska vojska. Dostopno na: www.slovenskavojska.si (14.04.2008).

Višja policijska šola, Šola za policiste, Center za izpopolnjevanje in usposabljanje, Oddelek za šolanje službenih psov, Šolski operativno-komunikacijski center, Oddelek za podporo ter Oddelek vrhunskih športnikov. Dostopno na: <http://www.policija.si/si/> (14.04.2008).

8.1 Organigram Policije



8.2 Organigram Generalštaba Slovenske vojske



LEGENDA:

J-1 Sektor za kadre, **J-2** Sektor za obveščevalno varnostne zadeve, **J-3** Sektor za operativne zadeve, **J-4** Sektor za uporabno logistiko, **J-5** Sektor za vojaško politiko, integracijo in načrtovanje, **J-6** Sektor za komunikacije in informatiko, **J-7** Sektor za izobraževanje in usposabljanje, **J-8** Sektor za načrtovanje in programiranje virov, **J-9** Sektor za civilno vojaška razmerja in podporo delovanja

8.3 Organigram Ministrstva za zunanje zadeve

