

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tatjana Didić

**POLOŽAJ JAVNIH USLUŽBENCEV PO PRENEHANJU
VELJAVNOSTI POGODBE O ZAPOSLOTVI**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tatjana Didić

MENTOR: izr. prof. dr. Miro Haček

**POLOŽAJ JAVNIH USLUŽBENCEV PO PRENEHANJU
VELJAVNOSTI POGODBE O ZAPOSLOTVI**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2010

IZJAVA O AVTORSTVU

magistrskega dela

Spodaj podpisana Tatjana Didić, z vpisno številko 21041118, sem avtorica magistrskega dela z naslovom: Položaj javnih uslužbencev po prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

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

V Ljubljani, dne _____ Podpis avtorice: _____

POLOŽAJ JAVNIH USLUŽBENCEV PO PRENEHANJU VELJAVNOSTI POGODBE O ZAPOSLOTVI

Magistrsko delo na podlagi teoretičnega okvira preučuje status oziroma prenehanje položaja zaposlenega skupaj z možnostjo njegove premestitve, s poudarkom na dveh še posebej pomembnih kategorijah javnih uslužbencev (pripadniki stalne sestave Slovenske vojske in sodniki kot predstavniki funkcionarjev). Opredeljuje del sodobnega upravljanja človeških virov, in sicer del delovnih razmerij z izrazitim varstvenim vidikom na t. i. operativni ravni znotraj sistema javnih uslužbencev. Preverja, kako je za področje upravljanja človeških virov, pri uvajanju katerega se javni sektor naslanja predvsem na izkušnje zasebnega sektorja, pomembna tudi celovita, pregledna in konsistentna ureditev prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ter premeščanja, vključno s posebnimi ureditvami v drugih zakonih (ZObr, ZSSloV in ZSS), ki pa kažejo na drugačen standard urejenosti, če ne že kar na »odmik« od sistema javnih uslužbencev. Instituta, navedena kot primer, poleg zagotavljanja fleksibilnosti upravljanja s človeškimi viri in racionalnejšega poslovanja odkrivata vprašanja enotne ureditve ter vzpostavitve enotnih elementov uslužbenskega sistema za celoten javni sektor oziroma javno upravo ali pa le potrebo po spremembi in dopolnitvi obstoječe ureditve omenjenega segmenta upravljanja človeških virov.

Ključne besede: javni uslužbenec, funkcionar, delovno razmerje, prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi, premestitev.

STATUS OF CIVIL SERVANTS AFTER THE TERMINATION OF THE EMPLOYMENT CONTRACT

The master thesis based on the theoretical framework studies the status and the termination of status of the employees respectively together with the possibility of their transfer, with the emphasis on two especially important categories of civil servants (members of the permanent composition of the Slovenian armed forces and judges as representatives of functionaries). It determines a part of modern human resources management, namely a part of employment relationship with distinctive safety aspects on so called operational level within the civil servants system. It establishes how important it is in the field of human resources management, in the introduction of which the public sector leans mostly on the experience of the private sector, to have a complete, transparent and consistent regulation of the termination of the employment contract and the transfer, together with special regulation in other legal acts (Act on Defence, Service in the Slovenian Armed Forces Act, Judicial Service Act) which gives us a different standard of regulation if not even a "deviation" from the civil servants system. The institutes given as an example, besides the guarantee of flexibility of human resources management and more rational operation, uncover the issue of unified regulation and the establishment of unified elements of the servants system for the whole public sector and public administration respectively or just the need to amend and supplement the existing regulation of the above mentioned segment of human resources management.

Key words: civil servant, functionary, employment relationship, termination of the employment contract, transfer.

KAZALO

KAZALO	4
KAZALO TABEL IN GRAFOV	5
SEZNAM KRATIC	6
1 UVOD	8
1.1 Opredelitev predmeta in ciljev proučevanja (namen in cilj magistrskega dela)	8
1.2 Hipoteze	11
1.3 Metodologija dela.....	12
2 TEORETIČNE IN POJMOVNE OPREDELITVE	14
2.1 Javna uprava	14
2.1.1 Državna uprava	17
2.1.2 Ločitev politike od uprave, politično nevtralna uprava.....	19
2.2 Sistem javnih uslužbencev	21
2.3 Javni/državni uslužbenec – pojem, opredelitev in ureditev	23
2.3.1 Uradnik.....	26
2.3.2 Funkcionar.....	27
2.3.3 Razmerje med uradnikom in funkcionarjem.....	29
2.3.3.1 Modeli odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci.....	32
2.4 Delovna razmerja javnih uslužbencev/sluzbeno/uslužbensko razmerje	36
2.4.1 Razvoj uslužbenskih razmerij	39
2.4.2 Modeli urejanja uslužbenskih razmerij	41
2.4.3 Približevanje položaja javnih uslužbencev položaju delavcev v zasebnem sektorju	43
3 UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV V JAVNI UPRAVI	46
3.1 Razvoj človeških virov (prehod od klasičnega do sodobnega upravljanja človeških virov)	47
3.1.1 Posebnosti upravljanja človeških virov v javni upravi.....	50
3.2 Varnost (trajnost)/fleksibilnost zaposlitve in odpuščanje	52
3.2.1 Reševanje presežka človeških virov.....	55

4	PRENEHANJE (VELJAVNOSTI) POGODBE O ZAPOSILTIVI.....	58
4.1	Primerjalni prikaz tujih ureditev	60
4.2	Razmerje med predpisi.....	63
4.3	Splošno o prenehanju (odpovedni rok, odpravnina, vloga sindikata, komisija za pritožbe)	66
4.4	Načini prenehanja (veljavnosti) pogodbe o zaposlitvi	69
4.4.1	Načini prenehanja po splošni delovni zakonodaji.....	72
4.4.2	Redna odpoved iz poslovnih razlogov/prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga in zaradi ukinitve organa.....	77
4.4.3	Redna odpoved pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti	79
4.4.4	Redna odpoved pogodbe o zaposlitvi zaradi neizpolnjevanja pogojev za delovno mesto	82
4.5	Prenehanje pogodbe o zaposlitvi po posebnih zakonih.....	83
4.5.1	Opredelitev posebnih kategorij javnih uslužbencev oz. funkcionarjev.....	85
4.5.1.1	Poklicni pripadniki Slovenske vojske	85
4.5.1.2	Sodniki	89
4.5.2	Odpoved pogodbe o zaposlitvi pripadniku stalne sestave SV.....	92
4.5.3	Prenehanje sodniške funkcije	105
4.6	Premestitev	109
4.6.1	Primerjalni prikaz tujih ureditev	111
4.6.2	Možnosti, postopek in omejitve pri premeščanju.....	112
4.6.3	Premestitev po posebnih zakonih.....	115
5	SKLEPNE UGOTOVITVE.....	120
5.1	Verifikacija hipotez	124
6	LITERATURA	131
6.1	Pravni viri.....	139

KAZALO TABEL IN GRAFOV

Tabela 3.1: Značilnosti pristopov k zmanjševanju velikosti organizacije	58
---	----

Graf 4.1: Prihodi in odhodi v javnem sektorju v letih od 2001–2008 po številu oseb	59
Tabela 4.2: Prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem (ZDR, ZJU)	70
Graf 4.3: Število sodnikov v obdobju od 2003–2009	91
Tabela 4.4: Prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi (ZObr in ZSSloV)	101
Graf 4.5: Prihodi in odhodi v SV v obdobju od 2004–2009	103
Tabela 4.6: Načini prenehanja veljavnosti pogodb o zaposlitvi v obdobju od 2004–2009	104
Tabela 4.7: Prenehanje sodniške funkcije/sodniške službe (URS in ZSS)	107

SEZNAM KRATIC

RS	Republika Slovenija
EU	Evropska unija
SV	Slovenska vojska
MOD	Mednarodna organizacija dela
MORS	Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije
MJU	Ministrstvo za javno upravo
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NUJS	Novo upravljanje javnega sektorja
Odl. US	Odločba Ustavnega sodišča
SkI. US	Sklep Ustavnega sodišča
TVU	Temeljno vojaško usposabljanje
URS	Ustava Republike Slovenije
Ur. l. RS	Uradni list Republike Slovenije
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZJU-B	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, št. 113/2005)
ZJU-D	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, št. 65/2008)
ZJF	Zakon o javnih financah
ZDOO	Zakon o delavcih v državnih organih
ZTPDR	Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja
ZDU	Zakon o državni upravi

ZDR	Zakon o delovnih razmerjih
ZDR-A	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 103/2007)
ZObr	Zakon o obrambi
ZObr-C	Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o obrambi (Ur. l. RS, št. 47/2002 (67/2002 popr.))
ZSSloV	Zakon o službi v Slovenski vojski
ZVojD	Zakon o vojaški dolžnosti
ZS	Zakon o sodiščih
ZS-I	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiščih (Ur. l. RS 96/2009)
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju
ZPIZ	Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju
ZZRZI	Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov
ZZZPB	Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti
ZSS	Zakon o sodniški službi
ZSS-H	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodniški službi (Ur. l. RS, št. 57/2007)
ZNOJF	Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo
ZVRS	Zakon o Vladi Republike Slovenije

1 UVOD

Družbeni položaj javnih uslužbencev je bil in je še danes v nekaterih pogledih bistveno drugačen od položaja oseb, zaposlenih v zasebnem sektorju. Po sodobnem pojmovanju je služba v javni upravi družbeno koristna funkcija, saj se v javni upravi odloča o zadevah, ki se tičejo celotne skupnosti. Posebnost ureditve uslužbenskega sistema pri nas in v drugih državah pa je določena stopnja privilegiranosti položaja javnega uslužbenca v primerjavi z zaposlenimi v zasebnem sektorju. Vsi sistemi namreč uvajajo posebno ureditev pravic in dolžnosti javnih uslužbencev, ki temelji na njihovem posebnem odnosu z državo in nalogami, ki jih opravljajo. Relativna specifičnost ureditve v javnem sektorju se kljub njenemu približevanju zasebnemu sektorju in prožnejšim oblikam upravljanja človeških virov ohranja. (Haček in Bačlija 2007, 157 in 166)

1.1 Opredelitev predmeta in ciljev proučevanja (namen in cilj magistrskega dela)

Kako obsežna naj bo javna uprava, je po Bučarju (1969, 326) eno najbolj zamotanih vprašanj v javni upravi. Z modernizacijo uprave se namreč tudi v javnem sektorju pojavljajo zahteve po racionalni, učinkoviti ter manj številčni državni upravi. Eden ključnih ciljev reforme upravnih sistemov je torej tudi fizično zmanjšanje obsega javnega sektorja. Tako si tudi pri nas v zadnjem času vsakokratna vlada zastavi ambiciozen cilj zmanjšanja števila zaposlenih, ki ga je po Virantu (2003, 1398) mogoče doseči bodisi na »mehak« način (z nenadomeščanjem javnih uslužbencev, ki jim preneha delovno razmerje), lahko pa tudi s trdim pristopom – ugotavljanjem presežkov, delovnopravnim izzivom, s kakršnim se doslej uprava še ni srečala in velja za izključno domeno zasebnega sektorja. S tem v zvezi si podrobnejša predstavitev položaja javnih uslužbencev v zvezi z institutom prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi vsekakor zasluži pozornost, v prvi vrsti zaradi pomena dejavnosti, ki jo ti opravljajo, pa tudi zaradi njihovega »velikega« števila (ter posledičnih zahtev po njihovem zmanjšanju). Ti ljudje so po Lončarju (2001, 446) za državo pomembni ne le kot izvrševalci oz. izvajalci nalog države, ampak tudi kot delojemalci.

Pojem javne uprave je (bil) v javnosti asociativno povezan s pojmom »neomejenega zaposlovanja«. Rast uprave je sicer lahko tudi patološki pojav¹, je pa po drugi strani objektivna nujnost današnjega časa (Trpin 1995). S tem v zvezi Trpin (ibidem) opozarja predvsem na potrebo po spremenjenem odnosu do upravne dejavnosti kot visoko kreativne dejavnosti, ki enakopravno s temeljno dejavnostjo prispeva k vrednosti produkta. Edino sredstvo, s katerim moderne države ohranjajo javno upravo v nekem predvidenem okviru, je po Bučarju (1969, 338 in nasl.) sistemizacija delovnih mest, ki le prilagojena dejanskim potrebam pomeni sredstvo za uspešno opravljanje določenih nalog. Z dinamično zasnovanimi sistemizacijami lahko ublažimo stalne zahteve po zaposlovanju novih uslužbencev v upravi, saj vedno večje potrebe po zaposlovanju niso v celoti posledica novih vsebin in nalog, ki izhajajo iz novih predpisov, del jih je mogoče opraviti že z drugačno razporeditvijo dela in boljšim izkoristkom zmožnosti javnih uslužbencev (Brejc 1997, 23).

Delovnoppravna razmerja skupaj z obravnavanima institutoma, prenehanjem veljavnosti pogodbe o zaposlitvi in premestitvijo, so torej aktualna tako z vidika spreminjanja stabilnosti zaposlitve kot z vidika možnosti za zaposlovanje. Poleg tega je prenehanje pogodbe o zaposlitvi eno najboljčutljivejših vprašanj delovnega prava, tako teoretično kot praktično, saj njena ureditev posega na področje pravne in socialne varnosti delavca in v delodajalčeve možnosti svobodnega uravnavanja stroškov dela. Ob tem ni zanemarljiv podatek, da večino delovnih sporov predstavljajo prav delovni spori v zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi, torej pretežno odpovedi pogodbe o zaposlitvi.

Namen magistrskega dela je na podlagi teoretičnega okvira predstaviti status oziroma prenehanje položaja zaposlenega (skupaj z možnostjo premestitve), enega od elementov v sistemu javnih uslužbencev sodobne javne uprave s poudarkom na dveh še posebej pomembnih kategorijah javnih uslužbencev (pripadniki stalne sestave Slovenske vojske in sodniki kot predstavniki funkcionarjev). Opredeljen bo torej del sodobnega upravljanja človeških virov, in sicer del delovnih razmerij, ki po Dobrinovi (v Bohinc 2001, 1338) vsebuje izrazit varstveni vidik na t. i. operativni ravni znotraj sistema javnih uslužbencev, konstitutivnem podsistemu javne uprave. Sistem javnih uslužbencev, ključen za celovito obravnavo kadrovskega vidika uprave po Šmidovniku (v Kovač 2000, 21), predstavlja namreč

¹ Do patološke oz. nesorazmerne rasti uprave lahko pripelje decentralizacija upravnopolitičnega podsistema oz. prenos funkcij (odločanje, izvrševanje in kontrola) s sistema na njegove dele; velika notranja strukturiranost upravljalških institucij in neustrezna razmejitev pristojnosti med institucionalnim in operativnim nivojem odločanja v okviru posameznega upravnega podsistema (Trpin 1995, 313–323).

režim delovnih razmerij in sistem plač v javnem sektorju, ta pa poleg proračunskega financiranja predstavlja funkcionalno vezivo javne uprave.

Cilj magistrskega dela bo torej prikazati, kako je za področje upravljanja človeških virov, pri uvajanju katerega se javni sektor naslanja predvsem na izkušnje zasebnega sektorja, pomembna tudi celovita, pregledna in konsistentna ureditev prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ter premeščanja, vključno s posebnimi ureditvami v drugih zakonih (ZObr, ZSSloV in ZSS), ki pa kažejo na drugačen standard urejenosti, če ne že kar na »odmik« od sistema javnih uslužbencev. Instituta, ki sta obravnavana v magistrski nalogi, mi bosta služila kot metodološki primer. Poleg zagotavljanja fleksibilnosti upravljanja s človeškimi viri in racionalnejšega poslovanja odkrivata vprašanja enotne ureditve ter vzpostavitve enotnih elementov uslužbenskega sistema za celoten javni sektor oziroma javno upravo ali pa le potrebo po spremembi in dopolnitvi obstoječe ureditve omenjenega segmenta upravljanja človeških virov.

Javnega uslužbenca izoblikuje specifično okolje, v katerem dela in ki oblikuje njegovo obnašanje in odločitve, istočasno pa poteka obratni proces, kjer je od odločitev in dejanj javnega uslužbenca odvisna učinkovitost, profesionalnost in kakovost sistema (Srebotnjak 1997, 301). Ker je po Bučarju (1999, 191) sodobna država tudi z vidika gospodarjenja največja gospodarska korporacija, se mora tudi sama prilagoditi načelom moderne poslovnosti, predvsem z vidika notranje organizacije in personalne politike. S tem v zvezi med notranje vzroke za spreminjanje upravnega okolja uvrščamo tudi zahtevo zaposlenih po sistemski obravnavi njihovega položaja (Kovač 2000, 18).

Ker je torej uspešnost izpolnjevanja nalog države odvisna od materialnih in tehničnih pogojev za izvajanje nalog in od ljudi, zaposlenih v javnem sektorju, je nujno, da se poizkuša javnim uslužbencem zagotavljati čim boljše pogoje za delo in da država kot delodajalec sproti odpravlja morebitna nesoglasja in težave v medsebojnih odnosih pri delu zaposlenih v javnem sektorju (Lončar 2001, 445). Teoretiki sicer menijo, da tisti del delovnih razmerij, ki vsebuje izrazit varstveni vidik (tudi način sklenitve in prenehanja delovnega razmerja) za zaposlene v državnih organih in javnih službah ne more biti bistveno drugače urejen kot za zaposlene v zasebnem sektorju in je zato lahko predmet univerzalnih norm, pa tudi kolektivnega in individualnega dogovarjanja (Dobrin v Bohinc 2004, 32 in nasl.).

ZDDO je ureditev dveh institutov, razrešitev in prenehanje delovnega razmerja, izenačil, s čimer je bila zmanjšana varnost uslužbenske zaposlitve. Ob sprejemu novega zakona je bila tako s tem v zvezi odločitev, da bi za prenehanje delovnega razmerja veljali drugi, strožji pogoji, rezultat tehtanja dveh vrednot: varnosti uslužbenskega razmerja in možnosti predstojnika, da odslovi nesposobne (Virant 1998, 211 in nasl.).

1.2 Hipoteze

Delovna razmerja javnih uslužbencev so spričo veljavne ureditve prenehanja pogodbe o zaposlitvi relativno varnejša, kot razlog za varovanje zaposlitve pa se v teoriji navadno navaja nujnost zagotavljanja strokovnega dela in preprečevanja vmešavanja politike v stroko (Koželj Sladič 2005, 1723). Če torej ZJU v nekaterih segmentih zagotavlja višjo raven varstva javnih uslužbencev oziroma t. i. varnost zaposlitve, lahko predpostavljamo:

1. hipoteza: Zakon o javnih uslužbencih prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ureja sorazmerno celovito, pregledno ter konsistentno. Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev so v zvezi s prenehanjem njihovega statusa jasno določene.

V zvezi z uvodno hipotezo bomo skušali ugotoviti, ali ZJU navedeni institut ureja celovito, pregledno ter konsistentno, skratka dovolj izčrpno, z jasno določenimi pravicami in dolžnostmi s tem v zvezi, ali pa ureja le posebnosti, ki opredeljujejo status javnih uslužbencev. Za (ne)potrditev omenjene hipoteze bo neizogibna primerjava med ZDR in ZJU (gre med njima za dopolnjevanje, izključevanje ipd.) oziroma med splošno in posebno ureditvijo z namenom natančne opredelitve položaja javnih uslužbencev oziroma njihovih pravic in dolžnosti v zvezi s prenehanjem njihovega položaja.

2. hipoteza: Za prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi zagotavljajo posebni zakoni (ZObr, ZSSloV in ZSS) nižji standard, kot ga predvideva Zakon o javnih uslužbencih.

V povezavi s prvo hipotezo oziroma standardom, ki ga v zvezi s prenehanjem veljavnosti pogodbe o zaposlitvi zagotavlja ZJU, nas bo za (ne)potrditev druge hipoteze zanimala ureditev obravnavanega instituta po ZObr in ZSSloV (prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi pripadnikom stalne sestave) ter po ZSS ureditev prenehanja funkcije sodnikom.

3. hipoteza: Razlogi za prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem po Zakonu o javnih uslužbencih so v razmerju do posebnih kategorij delavcev znatno ugodnejši. ZObr predvideva strožjo ureditev od ZJU, kar pripadnike stalne sestave SV dejansko odmika od sistema javnih uslužbencev.

Pregled posameznih načinov oziroma razlogov za prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem v primerjavi z razlogi, ki veljajo za posebno kategorijo javnih uslužbencev, in sicer za pripadnike stalne sestave, pa nam bo služil za (ne)potrditev tretje hipoteze.

1.3 Metodologija dela

Pri pisanju magistrskega dela smo uporabili različne metode in tehnike družboslovnega raziskovanja. Multimetodska analiza bo obsegala tako metodo analize pisnih virov (študij relevantne strokovne literature ter pravnih virov s predmetnega področja), metodo primerjalnega pregleda izbranega področja preučevanja, metodo analize posameznega konkretnega primera (pripadniki stalne sestave in sodniki) ter metodo analize statističnih podatkov na tem področju.

S pristopom k obravnavani temi smo se najprej z **metodo zbiranja virov** obširneje seznanili z izbrano temo proučevanja ter opredelili predmet in cilje proučevanja s postavitvijo okvirnih hipotez. Za že podrobnejšo poglobitev oz. osredotočeno analizo je sledila **metoda analize primarnih virov** (zakoni in podzakonski akti ter ostali pravni predpisi) in **metoda analize sekundarnih virov** (knjige, članki, ipd.), s katerima smo predstavili in opredelili temeljna spoznanja glede obravnavanega predmeta. Najprej smo pojasnili osnovne, splošne pojme, ki se pojavljajo skozi celotno besedilo magistrskega dela, ter v tretjem delu naloge tiste temeljne, ki se tičejo samega predmeta proučevanja – segmenta upravljanja človeških virov, in sicer prenehanja pogodbe o zaposlitvi ter premestitve in s tem v zvezi položaja javnih uslužbencev, zlasti položaja posebnih kategorij. Ob tem smo ob uporabi teoretičnih spoznanj proučevali dejstva, ki vplivajo na takšno ureditev, in stanje na obravnavanem področju ter pojasnjevali določene pojave in procese, ki se v zvezi z izbrano temo odvijajo, z mogočimi

tendencami tudi za nadaljnji razvoj. Za omenjeno proučevanje nam je služila tudi **metoda primerjalnega pregleda** ureditve tega področja v posameznih evropskih državah.

Obravnava položaj javnih uslužbencev in funkcionarjev v zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi je urejen oz. zasnovan na teoretičnih predpostavkah Zakona o javnih uslužbencih ter področnih zakonov, Zakona o obrambi, Zakona o službi v Slovenski vojski ter Zakona o sodniški službi, ki nam bodo omogočili podrobnejši prikaz in opredelitev značilnosti oziroma posebnosti prenehanja pogodbe o zaposlitvi za izbrani posebni kategoriji. Raziskava bo omejena na sedanji čas, torej le na eno časovno točko ob pomoči **metode analize statističnih podatkov** z obravnavanega področja. Vseskozi bomo tudi opozarjali na problematiko posameznih segmentov predmeta proučevanja, na vprašanja, ki se ob tem porajajo, pa bomo poskušali najti odgovor z ustrezno razlago (**razlagalna** raziskava). Zadnji del magistrske naloge je namenjen zbranim sklepnim ugotovitvam in presojanju hipotez ob nakazanih možnih rešitvah, ki bi morebiti prispevale k izboljšanju položaja javnih uslužbencev. Raziskava bo tako v sklepni fazi tudi **svetovalna (preskriptivna)**. Pri sklepih, povzetkih in osebnih razmišljanjih, ki vodijo celotno analizo v nekaj ključnih ugotovitev, bo torej uporabljena **metoda indukcije**, medtem ko bo preko celotnega besedila pri analizi trenutnega stanja izbrane problematike v javnem sektorju nepogrešljiva **metoda dedukcije**.

Vseskozi pa bomo poleg razpoložljive literature z omenjenega področja, metodoloških pristopov glede na zastavljeni predmet in cilj ter delovne hipoteze izhajali tudi iz lastnih izkušenj ter večletne prakse v javnem sektorju, zlasti na pravnem in kadrovskem področju.

2 TEORETIČNE IN POJMOVNE OPREDELITVE

V nadaljevanju naloge sledi opredelitev pojmov, pomembnih za umestitev in predstavitev obravnavanega instituta prenehanja pogodbe o zaposlitvi javnih uslužbencev, dela področja upravljanja človeških virov. Številne možne opredelitve posameznega pojma (od pojma javnega uslužbenca do njegove zaposlitve oz. delovnega razmerja v okviru upravnega sistema znotraj javne uprave) kažejo po Hačku (2005, 19) na enake težave kot pri poskusu opredelitve katerega koli pojma v družboslovju. Glede na namen in cilj magistrske naloge sem se osredotočila posebej na zaposlitveno razmerje javnih uslužbencev ter njihov položaj oz. pravice in obveznosti, ki iz tega razmerja izhajajo, ter na položaj funkcionarjev tudi v primerjavi z uradniki.

2.1 Javna uprava

Da je različnih opredelitev pojmov uprave in upravljanja skoraj toliko kot avtorjev, ki se ukvarjajo s tem vprašanjem, ugotavlja tudi Trpin (1995, 312 in nasl.) in meni, da se jih večina strinja, da pojmovno označujeta isti družbeni pojav, pri čemer zajema prvi izraz njegov organizacijski, drugi pa funkcionalni vidik. Upravljanje kot proces odločanja o skupnih ciljih in načinih za njihovo uresničitev² se razlikuje od ožje opredelitve pojma, in sicer kot nujno potrebne pomožne dejavnosti, ki omogočajo, da lahko nemoteno tečejo procesi v temeljni dejavnosti.

Tudi npr. Pusić (v Haček in Bačlija 2007, 14) opozarja na dva pomena pojma uprava: uprava kot določena dejavnost in uprava kot vrsta organizacije. »Upravljanje je zanj vsaka kontinuirana dejavnost povezovanja ljudi v akcijo za opravljanje družbenih zadev, zato mora potekati po pravilih in ima vlogo posrednika med postavljenimi cilji in njihovo uresnitvijo. Upravna organizacija pa je po Pusiću vsaka organizacija, v kateri ljudje na podlagi trajne delitve dolžnosti in pooblastil opravljajo družbene zadeve kot svoj stalni poklic«. (ibidem)

² Upravljanje kot družbeni pojav je vedno odločanje o tem, kako naj delajo oziroma ravnajo drugi ljudje ter hkrati tudi odločanje za izvrševanje odločitev drugih. Upravljanje je izvrševanje odločitev nadrejenega, zato ga ne moremo postaviti kot antiteze izvrševanju. (Haček in Bačlija 2007, 17)

V povezavi z upravljanjem je uprava del tega procesa odločanja in se razume predvsem kot sredstvo za doseganje ciljev. Upravljanje kot vsaka človeška dejavnost naj pripelje do zadovoljitve katere koli človekove potrebe, naj gre za proizvodnjo dobrin ali neposredno zadovoljitev potrebe. (Haček 2001, 15 in 16)

Skupni elementi definicij upravo kot del celotne dejavnosti upravljanja oz. odločanja opredeljujejo kot posebno dejavnost (kamor sodijo dejavnosti povezovanja, usklajevanja, usmerjanja, načrtovanja, organiziranja ter informacijska dejavnost³), ki z vključitvijo v proces odločanja uresničuje cilje določene organizacije v odvisnosti in povezavi z drugimi dejavnostmi (Haček 2005, 21).

Po Šmidovniku (1980, 106) javna uprava zajema upravljanje v organizacijah, ki zagotavljajo javne dobrine⁴. Gre za opravljanje 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).

Preko javnih dobrin, ki naj bi jih zagotavljale državne organizacije ter druge (na državo vezane organizacije) lahko opredelimo organe in organizacije, ki spadajo v javno upravo. Javna uprava je namreč v formalnem (organizacijskem) smislu sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah. Ti organi 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 in
- strokovno-tehnična uprava, ki daje organom odločanja potrebne informacije o dejanskem stanju, strokovne nasvete, potrebne za odločitev, in sporoča sprejete odločitve prizadetim. (Haček 2001, 30 in 31)

³ Gre za strokovne dejavnosti, ki se morajo ravnati po zakonih in iz narave katerih izhajajo tudi tehnična pravila, zato ima posledično uprava profesionalno naravo. (Haček 2005, 21)

⁴ V nasprotju s poslovnimi dobrinami so javne dobrine tiste, ki se pridobivajo izven tržnega gospodarstva in jih človeštvo nujno potrebuje za svoje življenje, delo in razvoj. Država ob tem ustvarja pogoje za njihovo zagotavljanje z oblastvenimi ukrepi, finančno intervencijo ali davčnimi ukrepi (npr. na področju zdravstva, kulture, vzgoje in izobraževanja, cestnega gospodarstva, javne varnosti). (Šmidovnik 1980, 107 in nasl).

Tudi po Bučarju (1969, 39) javna uprava v materialnem smislu pomeni proces odločanja o javnih zadevah, tistih torej, ki se tičejo družbenih koristi, javna uprava v formalnem smislu pa je sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah, torej o uresničevanju družbenih koristi. Zadev, ki spadajo v sfero javnih zadev, po Krbeku (v Bučar, ibidem 57) ni mogoče vnaprej določiti, ker se pojem stalno spreminja glede na konkretne okoliščine in cilje, ki jih država zasleduje.

Javna uprava kot ciljno usmerjena, visoko kompleksna organizacija ima tri različne strukturne ravni⁵:

- institucionalna, ki se ukvarja z določanjem ciljev in strategij, z ugotavljanjem stanja in opredeljevanjem odnosov do organizacijskega okolja;
- organizacijsko upravna (uradniška) kot posrednik in izvrševalec ciljev, določenih na institucionalni ravni;
- neposredno izvršilna s subsidiarno vlogo zagotavljanja izvrševanja odločitev višjih ravni tudi proti volji državljanov. (Bučar 1999, 188 in nasl.)

Javna uprava je po Bučarju (v Haček in Bačlija 2007, 25) uprava v javnih zadevah z vsemi značilnostmi, ki veljajo za upravo na splošno, sestavljena pa je iz štirih področij: državna uprava, lokalna samouprava, javne službe in javni sektor (Šmidovnik v ibidem). Ob tem omenimo še razlikovanje med posredno in neposredno upravo, slednja ima le organizacijski pomen, saj gre za tiste dejavnosti, ki jih opravljajo organizacije pod neposrednim vodstvom organov javne uprave in od njih ustanovljene organizacije (npr. javne službe). Posredno upravo pa predstavljajo organizacije, ki se ukvarjajo samo z upravljanjem določenih družbenih procesov oz. z odločanjem o delovanju tretjih oseb, državljanov. (Bučar v Haček 2005, 22)

Večino definicij pojma javna uprava po Stilmanu (v Haček 2005, 24) zaznamujejo vsaj sledeče skupne točke: javna uprava se uvršča v sfero izvršilne veje oblasti; skrbi za

⁵ V zvezi s Parsonsovo teorijo o treh ravneh upravljanja je prva raven poimenovana kot politična raven, kjer se določajo pravila vladanja. Z odločitvami na tej ravni se postavlja politika neke upravne organizacije, odločitve predstavljajo izhodišče za ves nadaljnji potek upravljanja v upravi. Na drugi ravni (izvršilna, tudi operativna) se načelna politika operacionalizira, preoblikuje v konkretno izvedbeno akcijo, ki se nadalje usmerja, usklajuje in nadzoruje. Sledi ji instrumentalna raven, močno razvejana strokovna raven upravljanja, kjer se akcija razširi po posameznih področjih s konkretizacijo posameznih vprašanj, strokovno obdelavo in pripravo na neposredno izvajanje. To pa je tehnična raven organizacije z vlogo efektorja, katere dogajanja pa ne prištevamo v področje upravljanja. Informacijski proces upravljanja v smeri od določitve ciljev do izvajanja na tehnični ravni je namreč končan z izdajo zadnjih informacij delavcem v končni proizvodnji. (Haček in Bačlija 2007, 19 in nasl.)

implementacijo javnih politik; vpletena je v upoštevanja vreden obseg problemov, ki se nanašajo na človekovo ravnanje in napore; kot področje jo je mogoče na več različnih načinov ločevati od zasebnega sektorja; je proizvodnja javnih dobrin in storitev; ukoreninjena je v pravni sistem in kot taka namenjena izvrševanju zakonov.

2.1.1 Državna uprava

Kot je razvidno iz doslej navedenega, pojem javne uprave ni enotno definiran, vsekakor pa je širši od pojma državna uprava in poleg organov državne uprave zajema še uprave lokalnih skupnosti ter pravne osebe javnega prava, ki so nosilci javnih pooblastil, ter druge nosilce javnih pooblastil. V omenjenem primeru gre za opredelitev javne uprave v ožjem pomenu in je pojem povezan zlasti z izvršilno vejo oblasti, širši pomen pa zajema še organe, povezane z zakonodajno in sodno vejo oblasti ter vse pravne osebe javnega prava (Trstenjak 2004, 6).

V zvezi z razlikovanjem oziroma opredelitvijo pojma javna uprava, ki pomeni širši pojem od ožjega pojma državna uprava⁶, se po Bučarju (1969, 59) želi poudariti zlasti, da gre za posebno organizacijo družbene skupnosti, ki na posebno organiziran način zadovoljuje svoje potrebe, država pa je samo orodje v rokah družbe, preko katerega naj tudi zadovoljuje nekatere svoje potrebe, zlasti pa naj zagotovi izvršljivost odločitev te skupnosti.

Izvirni pojem državne uprave označuje instrumentalizacijo državne oblasti in države kot posebne oblike družbene organizacije. V sistemu delitve oblasti s pojmom državna uprava označujemo državne upravne organe. (Haček 2001, 37) »Temeljna vsebina in dejavnost državne uprave je njena upravna dejavnost, ki pa ima v državi kot najsplošnejši družbeni organizaciji vrsto specifičnosti in vsebin, ki vplivajo na njene značilnosti« (Haček in Bačlija 2007, 32).

Virant državno upravo opredeljuje z dveh različnih vidikov (1998, 63):

- organizacijsko kot skupek organov, ki upravljajo državo v smislu izvajanja te politike in
- funkcionalno kot dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni.

⁶ Za državno upravo veljajo isti elementi in značilnosti kot za upravo na splošno, saj je v ožjem smislu opredeljena kot del javne uprave (Haček 2005, 29).

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

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

- neposredna državna uprava, katere področje urejajo ZVRS, ZDU 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)

ZDU, ki je za položaj in delovanje državne uprave poleg Ustave gotovo najpomembnejša sistemska podlaga, državno upravo v 1. členu definira kot tisti del izvršilne oblasti, ki opravlja upravne naloge. Omenjena opredelitev je po Rakočeviču (2003, 4) zelo formalna in zelo malo pove o dejanskem položaju državne uprave v političnem sistemu.

Naloge javne (državne) uprave so s strani teoretikov opredeljene različno (Virant 1998):

- Godec ločuje eksekutivno, kurativno in servisno funkcijo državne uprave;
- Cijan in Grafenauer navajata regulativno, kontrolno-nadzorno, operativno, študijsko-analitično in represivno dejavnost državne uprave;
- Šmidovnik deli naloge državne uprave na policijske, javne službe, pospeševalne in servisne naloge, predlaganje nove politike in izvajanje politike.

Slednja delitev vključuje tudi prehod iz tradicionalnega oblastnega razumevanja k modernemu pojmovanju državne uprave kot sredstva družbene regulacije (Brezovšek v Haček 2005, 27).

»Državna uprava je pravzaprav najpomembnejši oblikovalec oziroma pripravljavec političnih odločitev (npr. zakonov), obenem pa je tudi njihov izvrševalec⁷« (Rakočevič 2003, 4). Svoje funkcije mora opravljati skladno z načeli, nekatera od njih vsebuje že URS (npr. načelo zakonitosti, načelo samostojnosti, načelo javnih natečajev za zaposlitev v državni upravi), ZDU pa je uvedel še načelo strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti. V okviru

⁷ Njene naloge so po ZDU še: inšpekcijski nadzor (nad izvajanjem predpisov), spremljanje stanja (spremlja stanje družbe na področjih, za katera je pristojna, in skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države), razvojne naloge (usmerja družbeni razvoj) ter zagotavljanje javnih služb.

načela zakonitosti⁸, s katerim se po Rakočeviču (2003, 5) skuša omejiti dejansko moč uprave in preprečiti njeno arbitrarno delovanje ter obenem zagotavlja tudi njeno nepristranskost in politično nevtralnost, prihaja v celoti do izraza tudi strokovnost in samostojnost uprave.

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

2.1.2 Ločitev politike od uprave, politično nevtralna uprava

»V sodobni družbi je državna uprava dejavnik, ki odločilno vpliva na njen razvoj, kakor tudi na življenje in položaj posameznika« (Rakočevič 2003, 4). Ob tem je prav odnos med politiko in upravo za vsako državo izjemnega pomena, vendar ločevanje med njima v sodobnem svetu ni tako preprosto.

Uvodoma lahko pritrdimo različnim avtorjem, da so spremembe družbenega okolja, ki vplivajo na delovanje javne uprave, zabrisale mejo med politiko in upravo. Doktrina o dvojnosti politike in uprave se veže na idejo o temeljni potrebi po ločitvi postavljanja in uveljavljanja ciljev od podrobnega izvajanja politik za doseg teh ciljev, v sodobni politiki pa se ta dihotomija uporablja kot sredstvo za zaščito in upravičevanje izvajanja politične oblasti. (Haček 2005, 43)

Ideja o dihotomiji med birokracijo in politiko namreč izhaja iz predpostavke o birokraciji kot nevtralnem državnem aparatu, ki služi implementaciji politike vladajoče skupine (Riggs 2001, 1). Vendar »v moderni državi ne obstaja (več) jasna razmejitev med politiko in upravo. Javna (državna) uprava mora predstavljati trajnost, stabilnost in zakonitost države, prav tako pa mora uresničevati politiko vlade na oblasti. Uprava ni le nevtralni izvajalec politike, je tudi ustavni varovalni mehanizem«. (Brezovšek 2000, 275 in 276)

Uprava namreč tudi objektivno ne more biti v celoti avtonomen, od politike neodvisen subjekt, ki pod pretvezo strokovnosti in objektivnosti promovira in izvršuje lastno politiko.

⁸ Ta od državne uprave zahteva, da svoje naloge opravlja na podlagi Ustave, zakonov in drugih predpisov ter v njihovih mejah.

Čeprav naj opravlja svoje delo po pravilih stroke (*lege artis*), je očitno, da je kar velik del njenih nalog pod neposrednim vplivom politične oblasti. Ker tudi uprava s svojimi predlogi odločilno vpliva na politične odločitve, je ta vpliv recipročen, tisto, kar je politično zaželeno, mora biti tudi strokovno izvedljivo. (Rakočević 2003, 5)

»Glede na veliko soodvisnost političnega in upravnega procesa je jasno, da vrednotno povsem drugače usmerjena uprava ne more uspešno uresničevati političnih odločitev.« Vendar o popolni politični nevtralnosti uprave tako ne moremo govoriti že zaradi vrednotnih usmeritev ljudi, ki odločajo v družbenih zadevah, poleg tega je njena uresničitev v veliki meri odvisna od stopnje politične in pravne kulture ter tradicije posamezne države. (Trpin 2006, 1247 in 1248)

Zahteva, naj bo javni uslužbenec nevtralen, izhaja torej iz razlikovanja med politiko in upravo, vendar ni mogoče jasno določiti, kdaj se eno neha in začne drugo (Bučar 1969, 601). Po Hojnackem je ideja o politični nevtralnosti javnih uslužbencev protislovna s predstavami o njihovi politični vlogi (Haček 2005, 82).

Glede na dejstvo, da je bil eden od ciljev reforme uslužbenskega sistema tudi vzpostavitev strokovne in politično nevtralne javne uprave, ki zagotavlja učinkovite javne storitve in deluje po načelih kakovosti, je bilo v sistemu javnih uslužbencev potrebno izvesti načelo ločitve politike in stroke tako, da najzahtevnejše vodstvene naloge opravljajo uradniki in ne funkcionarji (Korade - Purg 2004, 110). Takoj za ministrom in državnim sekretarjem⁹ kot njegovim namestnikom sledi raven vrhunskih upravnih menedžerjev (generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev)¹⁰. Krog političnih funkcionarjev v izvršilni veji oblasti se je tako zmanjšal na predsednika vlade, ministre, generalnega sekretarja vlade in na manjše število državnih sekretarjev. Na ta način je doseženo, da je politična struktura popolnoma jasno ločena od uradniške (Brezovšek in Haček 2002, 700).

⁹ Drugi način realizacije načela ločitve politike in stroke predstavlja možnost sklenitve pogodbe o zaposlitvi za določen čas na delovnih mestih, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja. Gre za delovna mesta v kabinetu funkcionarja, katerih število se določi s kadrovskim načrtom. Opisani način omogoči funkcionarju, da si izbere najozje sodelavce na podlagi lastnih kriterijev, brez razpisa oz. javnega natečaja.

¹⁰ Glede najvišjih uradniških položajev je v veljavi vmesna rešitev, ki zagotavlja, da na ključne vodstvene položaje pridejo ljudje z najvišjo strokovno usposobljenostjo, hkrati pa je funkcionarjem omogočeno, da imajo vpliv na izbiro uradnikov, s katerimi bodo sodelovali (Brezovšek in Haček 2002, 700)

V nadaljevanju bomo predstavili del javne uprave, in sicer sistem javnih uslužbencev, po Brezovšku in Hačku (2002, 703) enega ključnih sistemov za učinkovito in uspešno delovanje države.

2.2 Sistem javnih uslužbencev

Upravni sistem¹¹ je sistem sodelovanja ljudi (Pusić v Haček 2001, 22), njegovi elementi pa so upravne organizacije, ki tvorijo skupine ljudi, povezane na način, ki zagotavlja najbolj optimalno doseganje skupnih ciljev. Bolj ko se sistem dojema kot celota, lažje se organizira za doseg svojega cilja, pri čemer je bistvena dejavnost upravljanja. Teorija sistemov je namreč prvenstveno nastala kot kritika pretirane specializacije, kar pomeni, da je za sistemsko razmišljanje oziroma oblikovanje delujočega sistema nujna lastnost upravljanja. (Haček in Bačlija 2007, 13)

Javni uslužbenci praviloma delujejo znotraj uslužbenskega sistema. Sistem javnih uslužbencev (najenostavneje definiran kot poseben upravni sistem znotraj okvira javne uprave, v okviru katerega delujejo javni uslužbenci (Haček 2001, 43)) je gotovo eden najpomembnejših delov javne uprave. Delovanje uprave je odvisno predvsem od ljudi, ki so v njej zaposleni in ki opravljajo upravne naloge in spremljajoče dejavnosti. (Brezovšek in Haček 2002, 703) Po Kovačevi (2000a, 21) ločimo več tipov sistemov javnih uslužbencev glede na status javnih uslužbencev, stopnjo politične determiniranosti in (ne)avtonomnostjo.

Pojem sistem se nanaša predvsem na formalne strukture avtoritativnih pravil, ki upravljajo delovanje javnih uslužbencev znotraj zadanih ciljev, programov oziroma aktivnosti (Thomson v Haček 2001, 43). Morgan in Perry (v Haček 2005, 50) pa sistem javnih uslužbencev opredeljujeta kot posredovalno institucijo, katere cilj je mobilizacija človeških virov z namenom zagotavljanja javnih dobrin in storitev na določenem teritoriju. V svojem bistvu pa je sistem javnih uslužbencev institucija vladanja, institucija oblasti, njegove glavne značilnosti so stabilnost, stalnost in zanesljivost (Haček 2005, 73).

¹¹ Pojem sistem po Pusiću (1985, 11–12) vključuje medsebojno povezanost njegovih delov ter povezanost z okolico prek meja samega sistema. Upravni sistem ima splošne značilnosti sistema in ga lahko uvrstimo med družbenokooperativne sisteme, saj predstavlja posebno vrsto sistemov sodelovanja ljudi. Upravni sistemi, ki jih delimo na teritorialne, funkcionalne in asociativne, sestavljajo sistem javne uprave. (Haček in Bačlija 2007, 21–24)

Sistem javnih uslužbencev se je prvič pojavil leta 1883 s Pandletonovo listino, ki je vzpostavila temelje in omogočila širitev uslužbenskega sistema, katerega izhodišče je bila strokovnost in primerna usposobljenost vseh zaposlenih (merit sistem¹²). Pandletonova listina je imela dva temeljna cilja: prvi je bil odstranitev političnega vpliva iz administracije, drugi pa zagotovitev kompetentnejših in strokovno usposobljenih javnih uslužbencev. (Haček 2001, 43–44) V obdobju demokratičnega prehoda pa je bila za sisteme javnih uslužbencev v državah Srednje in Vzhodne Evrope značilna potreba po hitri depolitizaciji administracije, pomanjkanje pravnih instrumentov, ki bi javne uslužbence zaščitili pred političnimi zlorabami, močna naslonitev na zakonitost ter uporaba splošne delovnopravne zakonodaje, ki ni upoštevala specifičnosti upravne službe (Verheijen v Haček 2005, 16).

V zvezi z upravljanjem v uslužbenskem sistemu ločimo tri ravni oz. podsisteme: institucionalni, operativni (personalni oz. kadrovski sistem) in simbolni podsystem. Prva raven je t. i. odločevalska z vlogo posrednika med uslužbenskim sistemom kot družbenim sistemom na eni ter političnim okoljem na drugi strani. Uslužbenki sistem črpa potrebno podporo iz političnega okolja, ki jo javni uslužbenci potrebujejo za učinkovito in uspešno delovanje, poleg javnega mnenja oz. podpore. Znotraj te ravni so torej ključna pravila vladanja oz. postavljanje ciljev in izhodišč celotnemu uslužbenskemu sistemu in vlogi javnih uslužbencev. V nadaljevanju se načelna politika operacionalizira v okviru najobsežnejšega podsistema na močno razvejani strokovni ravni upravljanja, in sicer po posameznih področjih, kjer se posamezna vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelujejo in pripravijo na neposredno izvajanje. Sistem javnih uslužbencev je odprt sistem, odzivati se mora ne le na pritiske iz okolja, pač pa z okoljem tudi vzajemno delovati in tovrstne pritiske dejavno oblikovati s pomočjo vzpostavitve kakovostnega kadrovskega oziroma personalnega sistema, ki je potreben za nadaljnjo krepitev pozitivne moči javnih uslužbencev. Manj vidna in otipljiva simbolna raven z opredeljevanjem, kaj je dobro in kaj slabo v uslužbenskem sistemu in v upravnem delovanju, pa lahko spodbuja določeno delovanje in prepoveduje drugo, vidno v vsebini politik in stilu delovanja uprave. (Haček 2001, 44 in 45)

¹² Merit sistem zagotavlja izbiro usposobljenih oseb, trajnost zaposlitve ter kontinuirano delovanje upravnega sistema tudi ob političnih spremembah, v nasprotju s spoil sistemom, ki pomeni zaposlovanje javnih uslužbencev predvsem v skladu s političnimi merili. Dosledna uporaba spoil sistema lahko v končni fazi pripelje do zmanjšanja strokovnosti upravnega dela, povzroči vrsto nestabilnosti znotraj upravnih organov, poleg tega pa je onemogočena kontinuiteta upravnega dela, saj nanjo v veliki meri vpliva dinamika političnih sprememb.

Izboljšanje oz. reforma sistema javnih uslužbencev kot eden temeljnih razvojnih ciljev slovenske države v okviru preobrazbe slovenske javne uprave ni potekala zgolj v luči približevanja oz. vstopanja v Evropsko unijo, temveč je bil temeljni cilj reforme oblikovati takšno upravo in njene funkcije, ki bodo kar najbolj zadovoljile potrebe prebivalcev po sodobni, kakovostni in uporabniku prijazni upravi (Brezovšek in Haček 2002, 703). Reforma javne uprave namreč vključuje spremembe strukture in procesov v organizacijah javnega sektorja z namenom izboljšave (Politt 2004, 8).

Enotnega evropskega modela urejanja položaja javnih uslužbencev ni, na omenjeno ureditev v veliki meri vplivajo standardi¹³, ki so skupni t. i. evropskemu upravnemu prostoru. Nanašajo se na demokratičnost, pravno državo¹⁴ in tržno gospodarstvo z glavno značilnostjo sistemov javnih uslužbencev v evropskih državah, in sicer nevtralnostjo javnih uslužbencev, za države članice Unije pravno zavezujočo na temelju 6. člena Rimske pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (Brezovšek in Haček 2002, 694).

2.3 Javni/državni uslužbenec – pojem, opredelitev in ureditev

Pojem javni uslužbenec izhaja iz Anglije, njegova formalna uporaba pa se prične konec 18. stoletja za potrebe ločevanja civilnega osebja od vojaškega, in sicer v vzhodno-indijski družbi (Bekke, Perry in Toonen 1996). Tako doktrinalne kot tudi normativne definicije pojma javni uslužbenec se razlikujejo predvsem po obsegu pojma, saj niso vse osebe, ki opravljajo svoj poklic v upravnem sistemu, enake po svojem položaju, pristojnostih in nalogah, ki jih opravljajo, in se zato razvrščajo v različne kategorije, poleg tega pa je njihov položaj odvisen tudi od vrste službodajalca (Kresal Šoltes 1999, 720).

Z izrazom javni uslužbenec po Virantu (1998, 187) običajno označujemo osebe, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti, ne pa tudi osebe, ki opravljajo v teh organih politične funkcije. Najsplošnejša definicija opredeljuje javnega uslužbenca kot tistega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v

¹³ Standarde podrobno predstavlja organizacija SIGMA, ki izdaja posebne zbirke dokumentov, kjer je izredno podrobno obdelano vprašanje urejanja posameznih področij uprave, tudi urejanje položaja javnih uslužbencev v Evropski uniji. (Haček in Bačlija 2007, 161)

¹⁴ Načelo pravne države v sistemu javnih uslužbencev pomeni, da le-ta ne sme delovati na osnovi osebnih, političnih ali nacionalnih odnosov, temveč mora delovati kot sistem izvajanja predpisov z jasno določenimi cilji in zavezujočimi predpisi. (Brezovšek in Haček 2002, 694).

upravnem sistemu (Haček 2001, 41). Po Bučarju (1969, 586 in nasl.) je za pojem javnega uslužbenca značilno, da odloča, soodloča ali pripravlja odločitve oziroma sodeluje pri komuniciranju odločitev, ki zadevajo ravnanje ljudi. V ožjem smislu opredeljuje javnega uslužbenca 1. člen ZJU¹⁵, in sicer je javni uslužbenec posameznik (razen funkcionarja), ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju. Omenjena opredelitev je po Bohincu (2001, 1340) tako pozitivna (veže ga na njegovo zaposlitev v javnem sektorju) kot negativna (vezana na pojem funkcionarja, ki da ni javni uslužbenec, saj opravlja javno funkcijo). Prej omenjeni javni sektor¹⁶ pa po ZJU sestavljajo:

- državni organi¹⁷ in uprave samoupravnih lokalnih 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.

Posledično so torej javni uslužbenci posamezniki, zaposleni v državni upravi in občinskih upravah in tudi zaposleni v šolstvu, zdravstvu, sodstvu, kulturni, raziskovalni in socialni dejavnosti (Bohinc 2001, 1340).

»Skupne značilnosti javnega sektorja so skrb za javni interes, proračunsko financiranje in praviloma monopolen položaj delodajalca na trgu (če se storitve prodajajo). Posebnosti javne uprave (deloma pa tudi državnih organov, ki pod ta pojem ne spadajo) pa so v izvajanju oblasti in neposredni vezanosti in odgovornosti politiki (vladi, županu)« (Virant 2003, 1392 in 1393).

Bučar (1969, 592) ločuje javnega uslužbenca v funkcionalnem in organskem smislu:

- v funkcionalnem pomenu so javni uslužbenci vsi, ki opravljajo kakršno koli javno funkcijo;
- v organskem pomenu pa le tiste osebe, ki delujejo za nek organ in se njihova dejavnost šteje za dejavnost državnega organa.

¹⁵ Ob pojmu javni uslužbenec in njegovi opredelitvi, ki je v veljavi danes, naj omenim, da je prejšnja ureditev govorila o delavcih v upravi oz. v državnih organih (ZDOO).

¹⁶ Javni sektor se po Trstenjakovi (2004, 6) pretežno pokriva s pojmom javne uprave v širšem smislu, gre za povezavo z vsemi vejami oblasti, zato je javni sektor treba razumeti kot antipod zasebnemu sektorju.

¹⁷ Pojem "državni organi" zajema organe državne uprave (ministrstva, organe v sestavi, upravne enote in vladne službe), druge državne organe (Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Varuha človekovih pravic), pravosodne organe (sodišča, državno tožilstvo in državno pravobranilstvo) in druge državne organe, ki niso organi državne uprave (ZJU, 6. člen)

Od profesionalnih uslužbencev, ki jim javna služba predstavlja osnovni vir eksistence, ločimo tudi priložnostne, ki pa jim opravljanje javne službe pomeni le vzporedno dejavnost. Prvi so vedno pragmatični in vstopajo v državno službo prostovoljno, njihovi odnosi z državo pa se urejajo enostransko s predpisi, ki jih izda država. Priložnostni uslužbenci pa so lahko tudi prisilni, ki vstopijo v državno službo neodvisno od svoje volje, prav tako od njih ni odvisna niti vsebina njihovega uslužbenskega razmerja. (Bučar 1969, 588 in 589)

V večini sodobnih držav se na splošni ravni pojem javni uslužbenec uporablja (poleg uradnikov, zaposlenih v vladnih ministrstvih) tudi za med seboj zelo različne kategorije zaposlenih v javnem sektorju (uslužbence, zaposlene v oboroženih silah, sodstvu, lokalni samoupravi, javnih korporacijah, šolah, zdravstvu, na univerzah itd.), pojem državnega uslužbenca pa je obdržal poseben in omejen pomen in se v veliki meri navezuje na značilnosti posameznega nacionalnega političnega sistema (Bogdanor v Haček 2005, 47). S pojmom državni uslužbenec označujemo tiste uslužbence, katerih temeljna funkcija je upravljanje s politikami, ki so jih oblikovale ali odobrile nacionalne vlade (Bogdanor v Haček in Bačlija 2007, 38). V preteklosti se je izraz državni uslužbenec uporabljal z namenom razlikovanja civilnega in vojaškega osebja in se je nanašal na vse vladne uslužbence, ki niso bili zaposleni v vojski ali sodstvu (Haček 2005, 51).

Pri nas ZJU ureja status zaposlenih ne le v državni upravi, niti ne le v državnih organih, ampak v celotnem javnem sektorju. »To pomeni celovit sistem ne le v državni upravi (vključno z npr. policijo, vojsko, carino, diplomacijo, kjer so možne še posebne ureditve), pač pa tudi v zakonodajnih, pravosodnih organih in drugih državnih organih ter celotnem javnem sektorju.« (Trstenjak 2004, 31) Razlog enovitega pravnega urejanja položaja zaposlenih v javnem sektorju, ki se je pojavljal ob predlogu ZJU, in sicer da plače izvirajo iz istega vira – državnega ali občinskega proračuna, je po mnenju Pirnata (2001, 1350 in nasl.) neustrezen, saj ZJU plačilnega sistema ne ureja, poleg tega se seznam neposrednih in tudi posrednih uporabnikov proračuna skladno z drugim odstavkom 3. člena ZJF vsako leto ob sprejemu proračuna spreminja tudi glede na dejansko porabo proračunskih sredstev.

Definicija pojma »javni uslužbenec« ima po Pirnatu (2001, 1349) posledično neposredno zvezo z obsegom uporabe zakona. Medtem ko za javne uslužbence, zaposlene v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, velja celoten ZJU, pa se za zaposlene v javnih

agencijah, skladih in zavodih ter pri drugih osebah javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti, razen skupnih načel¹⁸ in drugih skupnih vprašanj sistema javnih uslužbencev (vprašanja, kot so na primer delovanje sindikata, kolektivno dogovarjanje in pravica do stavke), v celoti (če ni *lex specialis* določena v področni zakonodaji) uporablja delovnoppravna zakonodaja zasebnega sektorja. To konkretno pomeni, da se za prenehanje delovnega razmerja javnih uslužbencev, zaposlenih v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, uporablja XXI. poglavje ZJU, za druge javne uslužbenke pa določila 12. podpoglavja II. poglavja ZDR.

2.3.1 Uradnik

Javne uslužbenke delimo na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbenke (ZJU, 23. člen). Uradniki imajo poseben status¹⁹, opravljajo javne naloge oziroma temeljne naloge organa na uradniških delovnih mestih²⁰. Hkrati so kot uradniška delovna mesta opredeljena tudi delovna mesta, na katerih se opravljajo najzahtevnejše naloge v spremljajočih dejavnostih, npr. delovna mesta vodij kadrovske, finančne, računovodske, pravne službe, vodje službe za informatiko, glavne pisarne in službe za stike z javnostjo, lahko pa tudi najzahtevnejša delovna mesta v spremljajočih dejavnostih, ki so bistvenega pomena za izvrševanje nalog organa in za opravljanje katerih je potrebno poznavanje javnih nalog organa ter najmanj visoka strokovna izobrazba (Korade - Purg, 2003, 182). Strokovno-tehnični javni uslužbenci pa opravljajo druga spremljajoča dela, in sicer na finančnem, kadrovskem, informacijskem in pravnem področju, lahko pa tudi enostavna upravna opravila. Dinamičnost notranjega ustroja javne uprave ne dopušča več togih sistemizacij s podrobnimi opisi nalog²¹ (Brejc 1997, 23).

¹⁸ Ob skupnih načelih (načelo enakopravnosti, načelo zakonitosti, načelo strokovnosti, načelo častnega ravnanja, prepoved sprejemanja daril, načelo zaupnosti, načelo odgovornosti za rezultate, načelo dobrega gospodarja in načelo varovanja poklicnih interesov), ki veljajo za vse javne uslužbenke, določa ZJU še posebna načela in pravila za uradnike (npr. načelo javnega natečaja, načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti, dolžnost usposabljanja in izpopolnjevanja ter omejitve opravljanja določene dejavnosti).

¹⁹ Iz omenjenega statusa izvirajo posebne ugodnosti, npr. le uradnik lahko pridobi naziv in položaj; kandidira lahko za napotitev na izobraževanja za pridobitev višje stopnje formalne izobrazbe; ima možnosti za načrtovanje delovne kariere; ima zagotovljen višji minimalni dopust; le uradnik lahko daje na podlagi posebnega pooblastila javne informacije o delu osebe v javnem sektorju itd. (Haček in Bačlija 2007, 101).

²⁰ ZJU opredeljuje delovno mesto kot najmanjšo enoto organizacije državnega organa ali uprave lokalne skupnosti, ob tem pa loči uradniška in strokovno-tehnična delovna mesta. Temelje za razmejitev med tema dvema tipoma delovnih mest pa postavlja Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih.

²¹ Za del nalog stalne narave je sicer mogoče dovolj natančno določiti pogoje za opravljanje dela, drugi del nalog oz. delovnih zahtev pa se stalno spreminja, zato težko podrobneje določimo opis delovnega mesta.

V razmerju do uporabnikov javnih storitev je uradnik predstavnik izvajanja javnih nalog osebe v javnem sektorju. Kot samostojni in neodvisni izvajalec svojega poklica ne deluje v lastnem imenu, pač pa v medsebojnem razmerju, ki temelji na zaupnosti, politični nevtralnosti, nepristranskosti, lojalnosti in polni odgovornosti za svoje delo. (Haček in Bačlija 2007, 101)

Uradnik javne naloge na uradniškem delovnem mestu²² lahko opravlja le v nazivu. »Naziv je osebni status uradnika, ki mu daje pravice in je posebej varovan« (Virant 2003, 1397). Pridobi ga z imenovanjem, če je izbran na javnem natečaju ali z napredovanjem v višji naziv. Uradnik pa pridobljeni naziv izgubi oziroma se razreši naziva v primeru ugotovljene nesposobnosti v skladu z ZJU, v primeru premestitve iz poslovnih razlogov, na lastno željo oziroma z njegovim soglasjem ter v drugih primerih, ki jih določa zakon (ZJU, 91. člen).

Položaj je uradniško delovno mesto z vodstvenimi pooblastili in odgovornostmi. Upravni menedžerji na položajih vodijo strokovna področja dela, notranje organizacijske enote, skrbijo za nemoteno delovanje organov in služb v celoti. Položaji so generalni direktor, generalni sekretar, vodje organizacijskih enot v ministrstvu in v organu v sestavi ministrstva, direktor organa v sestavi, načelnik upravne enote itd. Pogoje za pridobitev položaja in naziv, v katerem uradnik lahko opravlja naloge na položaju, se določi v sistemizaciji delovnih mest²³. (Korade - Purg 2003, 187 in nasl.) V sistemu izbire za najvišja vodstvena delovna mesta ima posebno vlogo uradniški svet, ki določa standarde strokovne usposobljenosti, merila za izbiro in postavlja natečajne komisije (Virant 2003, 1395). Gre za nov organ, ki ga določa zakon in katerega primarni cilj je zagotavljanje strokovne selekcije najvišjih upravnih menedžerjev.

2.3.2 Funkcionar

Ob opredelitvi pojma funkcionar se v teoriji pojavljajo vprašanja o njihovi umestitvi v sistem javne uprave oz. sistem javnih uslužbencev. Po Bučarju (1969, 592) moramo za razumevanje organizacije in delovanje javne uprave v njeni celovitosti na ta način obravnavati vse ljudi, ki delajo v javni upravi. Tako torej uporaba izraza javni uslužbenec v najširšem funkcionalnem

²² Po Bučarju (1969, 677) pojem delovnega mesta nima enotne opredelitve in je odvisen tudi od »funkcije, ki naj jo ima v posameznem sistemu oziroma od politične filozofije, ki je podlaga sistemu«.

²³ Položaj pa uradniku preneha, če to sam zahteva oz. s tem soglaša; če v enem mesecu ne sklene pogodbe o zaposlitvi; v primeru ugotovljene nesposobnosti in v primeru sporazumnega prenehanja delovnega razmerja. Možna pa je tudi uradnikova razrešitev s položaja v letu dni od nastopa funkcije ali od imenovanja na položaj s strani funkcionarja oziroma organa, pristojnega za predlaganje imenovanja.

pomenu vključuje tudi funkcionarje, ki so bili na taka mesta izvoljeni ali imenovani od volilnega telesa.

Stillman (v Haček 2005, 38) ugotavlja, da javna uprava ni sestavljena le iz ene same enotne skupine uslužbencev, temveč iz več podskupin posameznikov z različnim obsegom in vplivom, in sicer: splošni javni uslužbenci, profesionalni karieristi, politični funkcionarji ter dve vrsti pogodbeno zaposlenih delavcev²⁴. Ob tem ključno podskupino znotraj sistema javne uprave, funkcionarje, označuje kot posameznike, katerih imenovanja na določen položaj so časovno omejena in so pogosto vezana na politične povezave oziroma strankarsko politiko. Splošni javni uslužbenci pa znotraj sistema javnih uslužbencev delujejo v skladu s strokovnimi načeli, zanje je značilna zaposlitev za nedoločen čas in hierarhična vezanost na določen položaj. Kot profesionalne karieriste pa šteje funkcionalno specializirano osebje s strokovnim znanjem in izobrazbo ter visoke strokovne položaje, vezane na določeno osebo. (ibidem)

Skladno z veljavno zakonodajo pa pri nas k javnim uslužbencem ne prištevamo funkcionarjev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti (ZJU, četrti odstavek 1. člena), se pa nesporno pojavljajo v povezavi z njimi. Funkcionarji so osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije s splošnimi volitvami (poslanci Državnega zbora, predsednik republike), osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije izvršilne in sodne oblasti z izvolitvijo ali z imenovanjem v Državnem zboru RS ali predstavniškem telesu lokalne skupnosti. Funkcionarje na državni ravni²⁵ delimo na: **politične** (zakonodajne in izvršilne) – predsednik republike, poslanci Državnega zbora (90), člani Državnega sveta (40), predsednik vlade in ministri, generalni sekretar Vlade (za slednje tri veljajo večje ugodnosti skladno z določbami Zakona o poslancih) državni sekretarji; **sodne** (omejen in neomejen mandat) – sodniki Ustavnega sodišča (9), sodniki in državni tožilci ter **druge** (na Računskem sodišču, varuh

²⁴ To so t. i. modri ovratniki, ki so vezani na določeno področje znotraj uprave, odvisni od sindikalnega dogovora in se razlikujejo od tistih, ki niso odvisni od sindikalnega posredovanja in od pravil znotraj sistema javnih uslužbencev.

²⁵ Pojem funkcionarja na državni ravni ureja ZDU (peti odstavek 17. člena – državni sekretar), ZSS ter nekateri drugi. Državnega sekretarja npr. imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra, ki vodi ministrstvo, funkcija pa mu preneha z dnem prenehanja funkcije ministra. Po prejšnji ureditvi so poleg državnih sekretarjev imeli status funkcionarjev tudi predstojniki organov v sestavi in direktorji vladnih služb. Prej navedena ureditev, uvedena leta 2002, se je dejansko realizirala šele po prvih parlamentarnih volitvah po sprejemu zakona (z oblikovanjem nove vlade decembra 2004). Po prejšnji ureditvi je imelo vsako ministrstvo več državnih sekretarjev (od dva do šest, skupaj med 50 in 60) brez zgornje omejitve.

človekovih pravic). Na lokalni ravni pa funkcionarje predstavljajo župan in podžupan (poklicno ali ne) ter člani občinskega/mestnega/pokrajinskega sveta (nepoklicno).

»Funkcionarji so del sistema državne oblasti in imajo praviloma pooblastilo za odločanje o javnih zadevah« (Virant 1998, 195). Politični funkcionarji so namreč nosilci mandata, ki pomeni obveznost predpisovanja in izvrševanja tistih politik, ki so jih zagovarjali v času predvolilne kampanje (Peters v Haček 2005, 70). Politični nadzor nad birokracijo, ki predstavlja povezavo javne uprave s politično voljo, po Lauthu (v Haček 2005, 70) pomeni enega ključnih elementov demokratičnega vladanja. »V izvršilni veji oblasti to pomeni, da bodo voljeni in imenovani politični funkcionarji usmerjali in nadzirali policy aktivnosti javnih agencij in uslužbencev« (Haček 2005, 70 in 71).

Posebnosti, ki veljajo za funkcionarje glede plač, pravic po prenehanju mandata oz. nadomestil plače, dopustov ipd. določa oz. ureja Zakon o funkcionarjih v državnih organih pa tudi nekateri posebni (področni) zakoni, ki pa jim priznavajo (še) večje ugodnosti (Zakon o poslancih, ZVRS, Zakon o Ustavnem sodišču itd.). Pravica do polnega nadomestila plače po prenehanju funkcije po Virantu (1998, 195) predstavlja nadomestilo za nestabilnost funkcionarjevega delovnega in socialnega položaja.

V nadaljevanju te naloge bomo posebno pozornost posvetili sodnim funkcionarjem v zvezi s prenehanjem njihove funkcije.

2.3.3 Razmerje med uradnikom in funkcionarjem

Izraz javni uslužbenec, ki vključuje vse tiste, ki profesionalno opravljajo neko dejavnost v javni upravi po Bučarju (1969, 588) uporabljamo v nasprotju s pojmom javnega funkcionarja, ki je na tako mesto neposredno ali posredno izvoljen ali imenovan od volilnega telesa in se po svojem položaju razlikuje od javnih uslužbencev.

Razlikovanje med obema pojmomoma izhaja že iz samega nastopa funkcije oz. s pričetkom nastopa dela. Funkcionar pride na položaj v državnem organu ali organu lokalne skupnosti z neposredno izvolitvijo ali imenovanjem na podlagi političnih kriterijev (mandat), javni

uslužbenec pa službo v javni upravi opravlja trajno kot svoj poklic na podlagi sklenitve delovnega razmerja (Virant 1998, 193).

Položaj funkcionarjev praviloma ni trajen, pač pa vezan na mandatno obdobje, za katero je bil funkcionar izvoljen ali imenovan. Svojo funkcijo lahko opravlja profesionalno (neprofesionalno le člani Državnega sveta), je pa politično odgovoren volilcem oz. organu, ki ga je izvolil ali imenoval. (Virant 1998, 193 in nasl.)

Prav tako se razlikujeta tudi njuni vlogi, pri funkcionarju zahteva po strokovnosti ni izražena, saj je njegova vloga politična. Funkcionar v upravni proces vnaša politične odločitve, strokovne podlage za njihovo sprejemanje pa zagotavljajo strokovno usposobljeni javni uslužbenci. (Virant 1998, 193) Izvoljeni in imenovani politični funkcionarji so v procesu oblikovanja in izvrševanja politik v stalnem stiku z javnimi uslužbenci, ki v ta odnos vnašajo tradicijo strokovnosti, menedžmenta in sposobnosti (Haček 2005). V okviru razmejitve med političnimi in uradniškimi položaji so vodstveni položaji v ministrstvih prešli s političnih funkcionarjev na upravne menedžerje s ciljem zagotoviti večjo stabilnost uprave in zmanjšanje negativnih posledic političnih menjav na delovanje uprave. Bistvena novost v novi ureditvi je bil torej dvig ločnice med politično in upravno strukturo, ki omogoča oblikovanje uradniške elite.

Na splošno lahko trdimo, da višji kot je položaj, ki ga politični funkcionar zaseda, s širšimi in bolj kritičnimi političnimi problemi se vsakodnevno sooča, poleg tega znotraj javne uprave izvršuje tudi najširše in najvplivnejše politične vloge (Haček 2005, 70). Nižje ko se spustimo po hierarhični lestvici, pa je po Stillmanu (ibidem) njihova stopnja specializacije in stopnja identifikacije s programskimi cilji, nalogami in problemi znotraj organizacije, kjer opravljajo svoj mandat, vse večja.

Skupna značilnost pravnega položaja nosilcev funkcije odločanja je, da funkcijo opravljajo samostojno in ne po navodilih in pod nadzorstvom delodajalca, zato tudi niso ali niso nujno v subordiniranem delovnem razmerju. »Iz načela subordinacije zaposlene osebe, ki je v nekaterih pravnih ureditvah poudarjeno kar v ustavi (Italija), izvira večplastna (normativna, direktivna in disciplinska) oblast delodajalca nad zaposleno osebo«. (Tičar 2003, 155)

Po Bučarju (1969, 593) ni mogoče trditi, da se funkcionarji razlikujejo od drugih uslužbencev, razen po čisto formalnem kriteriju, da zanje veljajo drugi predpisi in da so izvzeti iz določil uslužbenskega sistema. »Na njihovo ravnanje in reagiranje ne vpliva toliko njihov status, ampak funkcija, ki jo opravljajo, in pravice in dolžnosti, ki iz take funkcije izhajajo« (ibidem).

Posledično ugodnejši materialni položaj funkcionarjev zaradi različnih privilegijev (npr. 33 % plače, če gre za neprofesionalno funkcijo; plača po prenehanju²⁶) vsebuje tudi nekatere omejitve (glede opravljanja pridobitne dejavnosti, sprejemanja daril v zvezi z opravljanjem funkcije, poslovanja gospodarskih družb in drugih subjektov z javnim sektorjem in dolžnost prijave podatkov ter javnost podatkov o premoženjskem stanju funkcionarjev) skladno z ZNOJF.

»Zaradi velike kompleksnosti in širokega obsega upravne dejavnosti v sodobnem svetu obstaja določena verjetnost, da so tako politični funkcionarji kot tudi visoki javni uslužbenci udeleženi v procesu oblikovanja politik in na ta način v neločljivih političnih aktivnostih« (Haček 2005, 146). Klasične teorije, ki so javne uslužbenke izključevale iz kakršne koli vloge pri oblikovanju politike²⁷, po ocenah različnih avtorjev ne ustrezajo resničnosti. V slovenskem političnem prostoru javni uslužbenci npr. niso zgolj tehnični izvrševalci tistega, kar jim predpostavljeni politični funkcionarji naročijo (Haček 2005, 182).

Tudi upravni uslužbenci so namreč neizbežno vključeni v oblikovanje politik, interesno artikulacijo in agregacijo ter so prisiljeni sprejeti to vlogo. Pomembno je sicer, da so javni uslužbenci na vseh ravneh, posebej še na višjih, lojalni (in ne nekritično ubogljivi) do svojih političnih voditeljev, ne da bi bili od njih odvisni v obliki političnega pokroviteljstva. To pa je možno le, če uživajo določeno stopnjo samostojnosti in varnosti službe, o čemer bo govor v nadaljevanju. Politiki in birokrati tako igrajo različne vloge, vendar odnosi med izvoljenimi politiki in imenovanimi uradniki nikoli niso brez trenja. »Toda temeljno pravilo je, da morajo politiki zaupati uradnikom, neodvisno od političnih pogledov in strankarske privrženosti, uradniki pa morajo ponuditi svoje neodvisne presoje in ekspertize«. (Brezovšek 2000, 270 in 276)

²⁶ Npr. funkcionar, ki je opravljal funkcijo poklicno, ima še v času do treh mesecev, poslanci do enega leta po prenehanju funkcije pravico do polnega nadomestila plače, ki bi jo prejeli, če bi opravljali funkcijo.

²⁷ Klasični pisci o upravno-politični dihotomiji so verjeli v ločenost upravne in politične sfere; v različnost zahtev, s katerimi se sooča politični funkcionar, od tistih, ki so postavljene pred javnega uslužbenca; v različnost sposobnosti, ki jih mora obvladati politični funkcionar oziroma javni uslužbenec. (Aberbach, Putnam in Rockman v Haček 2005, 145)

Viri javnih uslužbencev, pomembni v njihovem boju proti vplivu političnih funkcionarjev, pa so zlasti informacije in strokovno znanje, moč odločanja, njihov vpliv in domnevna apolitičnost ter stalnost in stabilnost, politični funkcionarji pa imajo v boju z birokracijo na voljo legitimnost s formalnim in ustavnim pooblastilom za vladanje ter nadzor nad proračunskim procesom z odločanjem o višini in razporeditvi proračunskih sredstev (Haček 2005, 74–80).

2.3.3.1 Modeli odnosa med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci

Odnos med javnimi uslužbenci in funkcionarji je viden kot eden najbolj specifičnih problemov v sodobni državi, saj odseva nasprotje med tehnično učinkovitostjo na eni ter demokratično odgovornostjo na drugi strani (Heady v Haček 2005, 181). Odnos med dvema tako ključnima skupinama akterjev je po Hačku (2005, 186) izjemno težko opredeliti in še za odtenek težje izmeriti, kar še posebej velja za skrivnosten in širši javnosti zaprt svet v vrhovih politične in administrativne hierarhije.

V okviru definicij različnih modelov odnosov med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, pri katerih gre le za možne interpretacije delitve dela med obema skupinama akterjev, kot najbolj dovršene in najširše priznane omenimo pet idealno tipskih modelov Petersa²⁸ in štiri modele upravno-političnih interakcij Aberbacha, Putnama in Rockmana (Haček 2005, 15). Modeli oziroma forme predstavljajo standard, s katerim lahko, predvsem na osnovi empiričnih podatkov, primerjamo realnost (Haček 2005, 84).

Omenjeni avtorji kot začetni oziroma izhodiščni model navajajo **formalni** model interakcije med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, imenovan tudi weberjanski model. Model ne predpostavlja širšega sodelovanja javnih uslužbencev v političnem procesu (npr. pri oblikovanju politik, izražanju interesov), v njem je vloga javnega uslužbenca omejena na izvrševanje vsega, kar mu politični funkcionar ukaže. (Haček 2005, 16) »Model javnim

²⁸ Peters (v Haček 2005, 87–89) je značilnosti modelov razčlenil glede na pet dimenzij, ki še podrobneje predstavijo razlike med posameznimi modeli (splošen vzorec odnosov med obema nizoma akterjev; vprašanje zmagovalca v političnem procesu znotraj izvršilne veje oblasti; način reševanja konfliktov; vrsta odnosov med obema nizoma akterjev; vpliv različnih sistemov odnosov med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji na vladne politike).

uslužbencem omogoča veliko večjo funkcionalno odgovornost in obenem prelaga politično odgovornost izključno v roke političnih funkcionarjev« (Haček 2005, 84). Temeljna značilnost formalnega modela je po Petersu (v Haček 2005, 16) legaliteta (v administraciji prevladujejo pravno izobraženi profili) ter relativno visoko število političnih funkcionarjev, ki imajo na razpolago tudi posebne svetovalce ali strokovne šole.

V **etatističnem** modelu pa imajo po Mayntzu (v Haček 2005, 84) javni uslužbenci in politični funkcionarji relativno podobne vrednote in cilje, še zlasti je za obe skupini pomembno nemoteno in gladko delovanje izvršilne veje oblasti. V primeru posredovanja od zunaj se združujejo v nekakšne koalicije, delijo pa si tudi močan interes pri upravljanju države. (ibidem)

Nekakšen podaljšek etatističnega predstavlja **funkcionalni** model, ki predvideva integracijo političnih in administrativnih elit na osnovi področja njihovega dela ter tudi povezave z drugimi akterji, ki delujejo na tem področju²⁹. Poudarjena je zlasti vertikalna integracija s posebnim poudarkom na močnejših stikih znotraj določenega dela družbe. Politične in administrativne elite so znotraj določenega dela družbe združene nasproti elitam znotraj nekega drugega dela družbe. V tekmovalnem modelu, kot nasprotje etatističnemu, pa tako politični funkcionarji kot tudi višji javni uslužbenci izražajo zahtevo po lastni moči in nadzoru nad oblikovanjem politik. Model po Petersu (v Haček 2005, 85) ponazarja bodisi političnega funkcionarja, ki si prizadeva za povrnitev nadzora nad lastno organizacijo, bodisi javnega uslužbenca, ki brani lastne oddelke ali organizacije pred posegi od zunaj. Politični funkcionarji v tem modelu so najpomembnejši akterji pri sprejemanju odločitev, njihova moralna moč izvira namreč iz volilnega procesa, javni uslužbenci pa so videni kot kandidati za pridobitev moči na podlagi tehničnih informacij, obvladovanja uradnih postopkov in dolgoživosti na uslužbenskem položaju. Osnovna značilnost tega modela je konflikt med obema skupinama akterjev, do katerega lahko pride na različne načine (npr. pasiven oziroma nenamenski konflikt, aktiven in popolnoma nameren; konflikt glede vsebine določene javne politike; preživetje organizacije kot vir konflikta; konflikt politične oziroma strankarske narave). Tako je posledično glede na naravo in vsebino konflikta »zmagovalka enkrat ena, drugič druga stran v nasprotju z modelom administrativne države, kjer je po Doganu (v Haček 2005, 87) birokracija edini in končni zmagovalec, politični funkcionarji pa le sodelujoči v

²⁹ Tu gre za bistveno razliko z etatističnim modelom, ki predvideva integracijo le zgornjih slojev obeh skupin.

političnem procesu. V modelu administrativne države, ki predstavlja skoraj popolno nasprotje formalnega modela, pa v procesu oblikovanja politik in odločanja znotraj vlade vedno bolj prevladujejo javni uslužbenci. Skladno s tem modelom birokracija nadzoruje velik del proceduralnega postopka, znotraj katerega lahko pospešuje ali zavira sprejem določenih odločitev. (Haček 2005, 82–87)

Dejavniki, ki vplivajo na odnose med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji oziroma na razvoj določenega vzorca odnosov med njimi in na osnovi katerih bi vzorec odnosov lahko opredelili in pojasnili, je Peters (v Haček 2005, 89–92) razdelil v tri večje skupine, in sicer:

- sporna vprašanja (vprašanja, ki neposredno zadevajo sistem javnih uslužbencev kot institucijo, npr. dohodki, ugodnosti, sindikalno povezovanje, napredovanje javnih uslužbencev ter vrsta spornega vprašanja (gre za enostavno ali tehnično, strokovno zelo zahtevno vprašanje), javno mnenje);
- politični funkcionarji (na omenjene odnose vplivajo lastnosti in značilnosti političnih funkcionarjev, njihovo število in število njihovih svetovalcev in pomočnikov, izobrazba političnih funkcionarjev, oblika vlade v državi, dožemanje njihove lastne vloge, odprtost celotne vlade in posameznih ministrstev do organiziranih skupin znotraj družbe);
- javni uslužbenci (vrsta izobrazbe in njihov karierni razvoj, posebne birokratske organizacije, ki ustvarjajo visoko integrirane vrste javnih uslužbencev, dožemanje lastne vloge).

Avtorji Aberbach, Putnam in Rockman pa so kot najverjetnejše izmed možnih odnosov med politiki in javnimi uslužbenci opredelili štiri različne forme odnosa med politiki in birokrati (politika/administracija; dejstva/interesi; energija/ravnotežje; čisti križanec). Gledano razvojno (od druge polovice 19. stoletja pa do danes) je pri omenjenih formah opaziti vse večjo stopnjo prekrivanja med vlogama politika in javnega uslužbenca od povsem jasne razmejitve njunega delovnega področja, priznavanja vse večje vloge javnemu uslužbencu pri oblikovanju politik do izginotja razlike med njihovima vlogama oziroma pojava t. i. »čistega križanca«. Skladno s prvo, najzgodnejšo in v marsičem tudi najenostavnejšo klasično formo javne uprave, ki je danes sicer malo verjetna, je izvajanje politik v izključni pristojnosti javnih uslužbencev, medtem ko so politiki odgovorni za oblikovanje politik ter izražanje in združevanje interesov. Takšna forma delitve dela oziroma odnos med politiki in birokrati

temelji na učinkoviti nadvladi politikov nad birokrati, povečuje avtoriteto prvih v primerjavi z anonimno nevtralnostjo drugih. Druga forma pa že predpostavlja sodelovanje politikov in javnih uslužbencev pri oblikovanju politik, vendar z različnim prispevkom. Javni uslužbenci zbirajo podatke, posedujejo znanje, opravljajo nevtralne analize, politiki pa v ta proces vnašajo interese, vrednote in politično občutljivost, prvi poudarjajo tehnično učinkovitost pri reševanju zadev, drugi lastno odzivnost na posamezne družbene probleme. V tretji formi odnosa med politiki in javnimi uslužbenci oboji sodelujejo v procesu oblikovanja politik ter se ukvarjajo s politikom, zato oboji potrebujejo tudi politična znanja, a ne gre za isto vrsto političnih znanj. V tej formi politiki, predstavljeni kot strankarski, strastni, idealistični, posredujejo široke in različne interese predvsem neorganiziranih posameznikov, pragmatični, preudarni in praktični javni uslužbenci pa ožje, bolj osredotočene interese predvsem organiziranih skupin. Kot logično nadaljevanje, križanje obeh vlog, avtorji omenjajo še pojav zadnje forme, čistega križanca, v večini držav povezan z razvojem ključnih javnih agencij in uradov (npr. uradi vlade, osebje Bele hiše, urad predsednika vlade), kjer je zaposlenih vse večje število birokratov. (Haček 2005, 92–97)

Omenimo še štiri variacije dovzetnosti sistema javnih uslužbencev do političnih institucij (do vladarja, do točno določene politične stranke, do večinske stranke in do vojske) Ferrela Headyja (v Haček 2005, 97–99), ki trdi, da na sisteme javnih uslužbencev v vsakem obstoječem nacionalnem političnem sistemu pomembno vplivajo značilnosti same politične ureditve. S tem v zvezi dovzetnost sistema javnih uslužbencev do vladarja pomeni, da je sistem tesno nadzorovan, javni uslužbenci nimajo skorajda nobene možnosti sodelovati v procesu oblikovanja politik. V sistemih, kjer prevladuje ena sama politična stranka, pa je sistem javnih uslužbencev le servilen organ te prevladujoče stranke, medtem ko je v političnih režimih z večstrankarsko tekmovalnostjo dolžnost in dovzetnost javnih uslužbencev vezana primarno ali izključno na vladajočo stranko oziroma koalicijo vladajočih strank. Dovzetnost sistema javnih uslužbencev do vojaških režimov kot posledico neuravnovešenosti med birokracijo kot institucijo in ustavnim sistemom ponuja profesionalnim javnim uslužbencem priložnost in skušnjava za politično nadvlado kot edino možno alternativo politični nestabilnosti. (ibidem)

2.4 Delovna razmerja javnih uslužbencev/službeno/uslužbensko razmerje

Uvodoma poudarimo, da je delodajalec vseh javnih uslužbencev v državnem organu država RS oziroma lokalna skupnost, pri čemer je izvrševanje pravic in dolžnosti delodajalca v pristojnosti posameznega predstojnika.

Specifičnosti, ki veljajo za delovna razmerja z državo, so po Bučarju (1999, 181) naslednje:

- »država kot skupna organizacija vseh državljanov mora zagotoviti dostopnost zaposlitve pod enakimi pogoji, ki jih sama določa, in sicer vsem državljanom brez razlike;
- vsem zaposlenim brez razlike mora zagotoviti enake možnosti in pogoje dela, ravnanja in gibanja v zaposlitveni karieri;
- država svojih zaposlenih iz istih razlogov enakosti pred zakonom ne more privilegirati nasproti drugim državljanom;
- ker se učinek dela v državni službi praviloma ne da meriti s tržnimi načeli, se nagrajevanje za delo na posameznih delovnih mestih določa administrativno s strani države v skladu z družbenim pojmovanjem primernosti;
- dejavnost države se financira iz njenega proračuna, ne v tržni dejavnosti, zato se rast državne uprave in obseg zaposlitvenih možnosti lahko giblje le v okviru danega proračuna;
- ker gre v razmerjih med državo in državljanom praviloma za enostransko obvezna razmerja, je država dolžna zagotoviti polno nepristranost delovanja svojih organov«.

Status javni uslužbenec pridobi bodisi z enostranskim oblastnim aktom o imenovanju ali s pogodbenim aktom javnopravne oziroma zasebnopravne narave. Tako se posledično vzpostavi uslužbensko razmerje med izvajalcem upravne dejavnosti in njegovim delodajalcem z medsebojnimi pravicami in obveznostmi (Haček in Bačlija 2007, 43).

ZJU pojma delovnega oz. uslužbenskega razmerja ne opredeljuje, le javnega uslužbenca definira kot posameznika, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Glede delovnih razmerij javnih uslužbencev ter glede pravic in dolžnosti iz delovnega razmerja veljajo predpisi, ki urejajo delovna razmerja in kolektivne pogodbe, če ZJU ali drug poseben zakon

ne določa drugače (ZJU, prvi odstavek 5. člena). Delovno razmerje relativno podrobno definira ZDR (4. člen), in sicer kot delovno razmerje med delavcem in delodajalcem, v katerem se delavec prostovoljno vključi v organiziran proces delodajalca in v njem za plačilo osebno in nepretrgano opravlja delo po navodilih in pod nadzorom delodajalca. »Bistveni opredelilni element delovnega razmerja, kot to izhaja iz ZDR, je torej podrejenost delavca delodajalcu, odvisno delo delavca« (Senčur - Peček 2007, 1225). Če med strankama ni pisne pogodbe o zaposlitvi, obstajajo pa elementi delovnega razmerja, ZDR določa domnevo obstoja delovnega razmerja (16. člen) ter prepoved sklepanja pogodb civilnega prava (drugi odstavek 11. člena)³⁰, s čimer se po Senčur - Pečkovi (2008, 1201) slovenska delovna zakonodaja uvršča med tiste, ki relativno ustrezno urejajo obseg delovnopravnega varstva.

Dvostransko delovno razmerje je torej pogodbeno razmerje z zelo izraženim elementom podrejenosti (subordinacije) ene od pogodbenih strank (delojemalca). »Delavec je le del organiziranega delovnega procesa, v njem opravlja odvisno delo, delo v podrejenosti delodajalcu (delo po navodilih in pod nadzorom delodajalca). V zameno za to podrejenost je delavec kot šibkejša stranka v razmerju deležen delovnopravnega varstva« (Senčur - Peček 2007, 1225).

Temeljno načelo svobode urejanja razmerij med strankama je pri pogodbi o zaposlitvi kot pogodbi delovnopravnega prava prav zaradi javnopravnih omejitev, predvsem z namenom zavarovanja pogodbeno šibkejše stranke, podrejenega pomena (Mežnar 1996, 936). Poleg funkcije varovanja položaja zaposlenih je omejevanje svobodne poslovne volje države pri sklepanju pogodb o zaposlitvi povezano z varovanjem obsega javnega trošenja za delovanje uslužbenškega sistema (Kerševan 2005, 398). Vsebina pogodbe o sklenitvi delovnega razmerja javnega uslužbenca je skoraj povsem vnaprej določena in ni videti razloga za možnost pogajanj in doseganje soglasja, čeprav je po naravi stvari vsaka zaposlitev stvar sporazuma in je nikomur (razen v izjemnih primerih) ni možno naložiti z odločbo (Pirnat 2001, 1353). Javni uslužbenec s podpisom take pogodbe vendarle izrazi strinjanje z določenimi pravicami in obveznostmi iz delovnega razmerja. Pogodbe o sklenitvi delovnega razmerja javnih uslužbencev doktrina upravnega prava imenuje upravne pogodbe, saj kažejo

³⁰ Skladno s Priporočilom MOD št. 198 o delovnem razmerju iz leta 2006, naj se pri določanju obstoja delovnega razmerja upoštevajo dejstva v zvezi z opravljanjem dela, plačilom in podobno, in ne morebitna drugačna opredelitev razmerja, dogovorjena med pogodbenima strankama. Gre za načelo prednosti dejstev (vsebine razmerja) pred obliko pogodbe oziroma dejansko stanje (obstoj elementov delovnega razmerja) in ne poimenovanje pogodbe, ki sta jo sklenili pogodbeni stranki. (Senčur - Peček 2007)

vse njene bistvene znake. »Sklenjene so namreč tudi v javnem interesu, zlasti pa javni interes močno vpliva na oblikovanje pogodbenega razmerja ali tudi na njegovo prenehanje«. (ibidem, 1354)

Čeprav ZJU, delovno razmerje za razliko od prejšnje ureditve, med javnim uslužbencem in delodajalcem ureja kot pogodbeno razmerje, pa kljub temu dopušča možnost, da delodajalec enostransko spreminja vsebino pogodbe o zaposlitvi (Krašovec 2005, 417). Zaradi omejitve avtonomije pogodbenih strank³¹ je tako pogodbeno razmerje po Krašovcu (2005, 422 in nasl.) zgolj navidezno.

Pri opravljanju dela, ki ga funkcionalno ne moremo uvrstiti v pojem delovnega razmerja, saj gre za najodgovornejša dela v državnih organih in gospodarskih družbah ter zavodih (državni funkcionarji in direktorji) gre po Bohincu (2001, 1335) za delovna razmerja posebne vrste, poimenovana tudi funkcionarska, službena razmerja. Glede na opredelitev funkcionarjev lahko sklepamo, da le-ti za razliko od javnih uslužbencev, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju, niso v delovnem razmerju. ZSS npr. uvaja pojem službeno razmerje, sodnik opravlja sodniško funkcijo in je v službenem razmerju z Republiko Slovenijo (sodniška služba). Torej so osebe, ki imajo položaj funkcionarja v službenem razmerju z državo Republiko Slovenijo ali drugo osebo javnega prava, če ja tako določeno z zakonom (Novak 2004, 1218 in 1219).

V teoriji omenjeni pojem uslužbensko razmerje, njegov avtor ga pravno ne opredeljuje, navaja zgolj pojem uslužbeno pravo (Novak 2004, 1219). Uslužbeno pravo kot del delovnega prava, ki ureja posebnosti delovnih razmerij, pri katerih je delodajalec država, lokalna skupnost ali druge osebe javnega prava, kjer se prepletajo tudi sestavine upravnega prava, mora po Bohincu (2004, 30) zagotavljati ravnotežje med pritiski, ki so jim podvrženi javni uslužbenci, ter posebnim statusom in privilegiji, ki so jim v zameno dani, medtem ko mora biti delovnim mestom na drugi strani zagotovljena zadostna varnost, ki bo uslužbenca zavarovala pred politizacijo družbe ali zlorabo politične moči.

³¹ S tem v zvezi gre zlasti za določbe ZJU, in sicer da se delavcu s pogodbo o zaposlitvi ne sme določiti več pravic, kot jih določa zakon, podzakonski predpis oz. kolektivna pogodba, če se s tem obremenijo javna sredstva (ZJU, tretji odstavek 16. člena); posamezne sestavine pogodbe lahko delodajalec spreminja enostransko in v skladu z zakonom (premostitev - ZJU, trinajsta alineja drugega odstavka 53. člena); ter določba, da sprememba zakona, podzakonskega predpisa, kolektivne pogodbe oziroma splošnega akta delodajalca ne vplivajo na pravice in obveznosti javnega uslužbenca, določene s pogodbo o zaposlitvi, vse dokler se pogodba ne spremeni (ZJU, šesti odstavek 53. člena).

2.4.1 Razvoj uslužbenskih razmerij

Danes prevladujoči uslužbenki sistem po Bučarju (1999, 181 in nasl.) izhaja iz obdobja absolutizma s posebnim statusom javnega uslužbenca (osebni odnos z vladarjem in ne neposredni odnos z državo kot institucijo), ki se ureja s posebnimi pravili ter uživa specifične privilegije z vrsto sestavin fevdalne ureditve (trajnost razmerja oz. stalnost zaposlitve; poseben status javnega uslužbenca; posebna digniteta; formalni kriteriji za pridobitev statusa). Kariera zaposlenega je bila neodvisna od razvoja in funkcije javne uprave v družbi, ki postaja statična in rutinska. Sodobna država kot velika gospodarska korporacija pa je utemeljena na funkcionalnem načelu in z monopolom svoje fizične prisile enostransko ureja tiste odnose v družbi, ki samo na temelju svobodnih pogodbenih odnosov ne pripeljejo do družbenega optimuma ali vsaj sprejemljivosti, poleg tega zagotavlja tiste splošne pogoje, ki so nujni za ohranjanje in razvoj družbe kot celote. Ob tem se opira na dejansko sposobnost svojih sodelavcev in njihov dejanski prispevek k postavljenim ciljem, ki jim delovno mesto služi kot sredstvo. Od presoje navedenega (sposobnosti in prispevka) pa je odvisen status in položaj posameznega mesta v strukturi organizacije. (ibidem)

Položaj javnega uslužbenca oziroma narava uslužbenskega razmerja ter vsebina pravic in obveznosti, ki iz njega izhajajo, se je torej zgodovinsko gledano spreminjal oz. razvijal v okviru splošnega družbenega razvoja. Kot glavno vodilo ob tem Pusič (v Haček, Bačlija 2007, 43) poudarja kombinacijo oziroma prevlado enega od treh vidikov opredeljevanja upravne službe v konkretni družbeni situaciji (upravna služba kot družbena oblast, beneficij ali javnouppravna družbena funkcija). V zvezi s samo opredelitvijo javne službe kot politične oblasti Pusič (v Kresal Šoltes 1999, 721 in nasl.) javnega uslužbenca šteje za osebnega nosilca dela državnega monopola prisile oz. nosilca pooblastil, ki izhajajo iz tega monopola, pri opredelitvi javne službe kot beneficija pa ga šteje kot nosilca koristi in privilegirane položaja do drugih članov skupnosti, upravna služba kot javnouppravna družbena funkcija pa temelji na načelih sodobne države in pomeni opravljanje dejavnosti, ki je skupnosti potrebna in koristna, opredeljuje pa jo javni interes.

Zgodovinsko najstarejše pojmovanje upravno službo enači z izvajanjem politične oblasti, torej se oblast in uprava še ne ločita. Šele od druge polovice 18. stoletja se v evropskem

prostoru državni sistemi diferencirajo tudi z izločitvijo nosilcev politične oblasti iz sistema državne uprave, z uveljavitvijo načela delitve oblasti med tri veje pa se problematika razmejevanja politične oblasti in uprave³² prenese v sam izvršilnoupravni sistem. (Haček in Bačlija 2007, 43–44) Do ločevanja med visokimi in ostalimi javnimi uslužbenci na osnovi njihovih delovnih obveznosti pa je prišlo v drugi polovici 19. stoletja, ko je sistem javnih (državnih) uslužbencev vse bolj postajal poklicni sistem na strokovni osnovi z vedno manjšim vplivom politike na izbiro in delovanje uslužbencev (Haček 2005, 49). »Profesionalizacija in samozavest uslužbencev sta povzročili nastanek pravnega varstva oziroma posebne zaščitne zakonodaje, ki je ščitila uslužbence pred odpustom zaradi političnih oziroma verskih razlogov« (Chester v Haček 2005, 49). Osvobodili so se brezpogojne vdanosti političnim voditeljem in postopoma spoznali tudi potrebo po pravnem varstvu in predstavljanju skozi nove kanale kolektivne akcije, nova kategorija javnih uslužbencev je začela gledati na lasten interes skozi oči zaposlenih v zasebnem sektorju. Skladno s sodobno koncepcijo javne službe, ki temelji na načelih sodobne države, pa upravni službi zagotavljajo objektivnost, zaradi katere je bila ustanovljena in bo tako služila javnemu interesu. »Stalna, profesionalna in spoštovana upravna služba naj bi temeljila tudi na etiki javne službe, politični nevtralnosti uslužbenskih razmerij, pravni vezanosti in odgovornosti javnih uslužbencev do uporabnikov ter merilu sposobnosti kot odločilnem merilu za sprejem in napredovanje v upravni službi. (Haček 2005, 49–50)

Na položaj uslužbenca oziroma razvoj uslužbenskega razmerja je poleg profesionalizacije uprave³³, vloge javnega interesa ter demokratizacije sfere dela in razvoj temeljnih človekovih pravic vplival tudi razvoj upravne organizacije, ki poteka od Webrove hierarhične birokratske organizacije³⁴, do sodobne heterarhične upravne organizacije z novim javnim menedžmentom³⁵ (new public management) kot učinkovitejšim načinom izvajanja upravnih funkcij, s čimer se spreminjajo tudi položaj in pravna razmerja zaposlenih v teh organizacijah (Kresal - Šoltes 1999, 721 in nasl.).

³² V zvezi z navedeno problematiko gre za vprašanje, katero raven sistema sestavljajo politični nosilci in katero raven politično nevtralni oziroma profesionalni nosilci upravne dejavnosti (javni uslužbenci) (Haček 2005, 48).

³³ Profesionalizacija uprave se pojavi z razvojem sodobnega državnega sistema, ko izvajanje upravne dejavnosti dobi naravo stalnosti tako z vidika delovnega področja kot posameznih izvajalcev (Haček 2005, 50).

³⁴ Birokratsko organizacijo in njenega izvajalca – poklicnega uradnika Weber pojmuje kot najčistejši tip legalne (racionalne) oblasti, kot hierarhično urejeno upravno organizacijo, kjer odnosi podrejenosti in nadrejenosti temeljijo na natančni razdelitvi pristojnosti glede na specializacijo narave dela in strokovne zahtevnosti določenega opravila (Kresal Šoltes 1999, 721 in nasl.).

³⁵ V okviru reforme izvajanja upravne službe gre za uvajanje režima upravljanja, značilnega za zasebni sektor oz. uvajanje metod in orodij zasebnega menedžmenta v upravljanje upravne organizacije.

Na organizacijo in naravo upravne službe so po Kresal - Šoltesovi (1999, 726) vplivale spremembe v upravnih sistemih v okviru ponovnega opredeljevanja javnega interesa glede obsega področij, kjer je potrebna intervencijska vloga javne oblasti (njen umik s posameznih področij s procesi privatizacije in deregulacije) ter reforma izvajanja upravne službe z uvajanjem režima upravljanja, značilnega za zasebni sektor (t. i. novi javni menedžment).

2.4.2 Modeli urejanja uslužbenskih razmerij

Vse do zadnjih dvajsetih let je doktrina v splošnem ostajala pri prvotnem izhodišču, da se državna služba ne more enačiti s službo pri zasebnem delodajalcu kljub uveljavljenemu načelu delitve politične oblasti od uprave, pravnega urejanja razmerja javnega uslužbenca do njegovega delodajalca ter neizpodbitnega trenda, da se v praksi položaji javnih in zasebnih delavcev vse bolj približujejo (Haček in Bačlija 2007, 45).

V Sloveniji je uveljavljen javnopravni model urejanja uslužbenskih razmerij, kar pomeni, da položaj javnih uslužbencev ureja poseben zakon. »To seveda ne pomeni, da za javne uslužbenke velja popolnoma drugačna ureditev kot za zaposlene v zasebnem sektorju; posebej so urejene le nekatere posebnosti, v preostalem delu pa je položaj javnih uslužbencev urejen s splošnimi predpisi, ki veljajo za zasebni sektor« (Haček in Bačlija 2007, 156). Ureditev v uslužbenskih sistemih, po kateri se položaj javnih uslužbencev praktično ne razlikuje od položaja zaposlenih v zasebnem sektorju, velja le v redkih evropskih državah. Država in lokalna skupnost sta v teh sistemih kot delodajalca v enakem pravnem položaju kot delodajalci v zasebnem sektorju. (ibidem)

V zasebnopravnih delovnih razmerjih, kjer veljata svobodna pogodbeno volja in dogovarjanje pri urejanju medsebojnih pravic in obveznosti ob sočasni izraziti državni regulatorni intervenciji, je v primerjavi javnopravnimi uslužbenskimi razmerji v splošnem prevladalo, da delodajalec kot suveren enostransko določa pravice in obveznosti. (Haček in Bačlija 2007, 46)

Prav tako sta se v svetu izoblikovala dva sistema organiziranja javnih uslužbencev, karierni in pozicijski. Karierni temelji na zaprtosti sistema, hierarhiji in stalni zaposlitvi. Posameznik se že relativno mlad odloči za upravno kariero in ko vstopi v uslužbenko razmerje, mu je

zagotovljena pot do upokojitve. V takem sistemu so nove zaposlitve mogoče le na vstopnih mestih v posameznih kariernih razredih. Karierni nazivi so ločeni od položajev, kar pomeni, da obstajata dve piramidi napredovanj. Tak sistem je tog in zaprt, vendar motivira ljudi, da ostanejo v upravi. Nasprotje kariernemu je pozicijski sistem, ki temelji na odprtosti, fleksibilnosti in nestalnosti zaposlitve. V upravno službo je mogoče vstopiti tudi iz zasebnega sektorja, tudi v kasnejših letih kariere, in na višja mesta. V državah članicah EU vse več držav dopolnjuje karierni sistem z elementi pozicijskega sistema (mešani sistem) ali pa v celoti uvajajo pozicijski sistem (npr. Danska, Švedska, Finska, Italija, Nizozemska). Po tej klasifikaciji Slovenija sodi med t. i. mešane uslužbenske sisteme. (Haček 2005, 53)

»Zaprt karierni sistem bi lahko bil za naše razmere glede na majhnost države in relativno omejene človeške vire zavora razvoju uprave. Kombinacija kariernega z elementi pozicijskega sistema tako pomeni zlasti ločitev med nazivi in položaji, omogoča vstop v upravo tudi »od zunaj«, vendar postavlja določene varovalke, ki dajejo dejansko prednost tistim, ki že delajo kot uradniki. Tako je postavljeno načelo, da mora vodja upravnega dela pred odločitvijo za javni natečaj preveriti notranje potenciale in omogočiti napredovanje na višje delovno mesto uradnikom, ki so se izkazali z uspešnim delom. Za vstop v upravo je postavljeno načelo javnega natečaja; temeljno merilo javnega natečaja je strokovna usposobljenost za področje, pri čemer imajo seveda tisti, ki že delajo na tem področju v upravi, dejansko prednost.« (Predlog ZJU 2001, 8)

V zvezi z ureditvijo napredovanja pa je mogoče razlikovanje med odprtim in zaprtim modelom. Klasični karierni oziroma zaprt sistem omogoča zapolnjevanje višjih delovnih mest le javnim uslužbencem, osebe iz zasebnega sektorja pa lahko vstopajo le na najnižja delovna mesta z možnim nadaljnjim avtomatičnim napredovanjem na podlagi dosežene višje izobrazbe ter s potekom delovne dobe. Odprt sistem napredovanja znotraj sektorja ne pozna, saj se vsa delovna mesta od najnižjega do najvišjega zapolnjujejo na podlagi javnega natečaja. Tako lahko javni uslužbenec na višje delovno mesto kandidira le skupaj z osebami iz zasebnega sektorja, napredovanje mu torej ni zagotovljeno, saj je odvisno od ocene njegovih sposobnosti. Popolnoma odprtih oziroma zaprtih modelov v realnem svetu pravzaprav ni, saj vsi sistemi do določene mere priznavajo možnost napredovanja ali prek javnega natečaja omogočajo zaposlovanje oseb iz zasebnega sektorja, torej gre za kombinacijo obeh modelov.

Omenimo še, da je v 19. stoletju za idealno ureditev razmerij med politiki in javnimi uslužbenci veljal Webrov birokratski model, kjer so politično odgovorni le politiki, ki se pri izvrševanju politik zanašajo na lojalne in nevtralne javne uslužbence. Pravi poklicni uradnik po Webru (v Haček in Bačlija 2007, 45) nepristransko upravlja in se ne ukvarja s politiko, svojo poklicno funkcijo opravlja brez strasti in predsodka. Ključna je njegova čast, po Webru (ibidem) sposobnost, da kljub svojim prepričanjem vestno in natančno izpolni izdani ukaz. Uresničitev navedenega modela je možna z uvedbo odprtega modela ter imenovanjem na podlagi razpisanih preverjanj znanj s strani neodvisne institucije.

2.4.3 Približevanje položaja javnih uslužbencev položaju delavcev v zasebnem sektorju

Uvodoma poudarimo, da opredeljevanje zaposlitvenih razmerij v javni upravi kot javnopravnih ali zasebnopravnih razmerij bistveno vpliva na pravni položaj zaposlenih tako glede nastanka in določanja vsebine razmerja kot glede varstva pravic in obveznosti, ki iz tega razmerja izhajajo. Sicer sta za pravno urejanje položaja zaposlenih v javni upravi značilna prepletanje in sočasnost tako javnega kot zasebnega prava. Po klasičnem opredeljevanju uslužbenskega razmerja kot javnopravnega razmerja država ohranja pozicijo suverena, saj se kot javnopravna zadeva ne obravnava samo podelitev pooblastil za odločanje v upravnih zadevah, temveč tudi ureditev pravic in obveznosti javnih uslužbencev, ki izhajajo iz opravljanja upravne dejavnosti kot njihovega poklicnega dela. (Kresal - Šoltes 1999, 723 in nasl.)

»Zahteva po posebni ureditvi položaja javnih uslužbencev je po svojem obsegu in intenziteti bolj kot od teoretičnih izhodišč odvisna od dejanskih okoliščin in ugotovljenih družbenih potreb.« Zanikanje razlik med zaposlitvijo v javnem in zasebnem sektorju se je na podlagi zgodovinskih izkušenj v praksi velikokrat izrazila v neprimernih rezultatih. (Bugarič in drugi 2004, 45)

Sodobnejši procesi približujejo položaj javnih uslužbencev položaju zaposlenih v zasebnem sektorju. Kljub sodobnim trendom uvajanja mehanizmov tržnega delovanja v javni sektor, s čimer naj bi se povečala njegova učinkovitost ter prijaznost do uporabnikov storitev javnega sektorja, pa je to približevanje podvrženo omejitvam, saj mora država pri svojem delovanju vselej zasledovati javni interes, zaradi česar se v zakonodaji pogosto pojavijo omejitve

avtonomije volje, ki jih ima država glede določanja obsega pravic in obveznosti javnih uslužbencev (Kerševan 2005, 391 in nasl.).

Delovna razmerja oziroma njihove značilnosti so v javnih službah odraz iskanja »ravnotežja med tržnimi interesi in varstvom državljanov, ki se soočajo s tržnimi silami na tem področju« (Beres v Vodovnik 2003, 155).

O možni popolni izenačitvi statusov v teoriji prevladuje mnenje, da popolno zlitje režimov ni realno toliko časa, «dokler bo država delovala na drugačni logiki kot zasebni sektor, to je dokler bo zagotavljala storitve in dobrine prek demokratično odgovornih organizacij v skladu s prioriteta, opredeljenimi v politični sferi bolj kot na trgu» ter dokler bodo prevladovala merila, kot so potrebe, javni interes in univerzalnost službe (Ferner v Kresal - Šoltes 1999, 732).

Tudi po Koželj Sladičevi (2005, 1717) mora biti status javnega uslužbenca v določeni meri vendarle drugačen od statusa zaposlenega v javnem sektorju (tako tudi že npr. v Kraljevini Jugoslaviji z Zakonom o uradnikih), predvsem zaradi dveh temeljnih razlik: država nastopa kot delodajalec in zakonodajalec, delo zaposlenih v javnem sektorju pa se financira iz proračuna in drugih javnih sredstev. Izenačevanje neenakosti (razlog posledična odsotnost tržnih mehanizmov in posebnosti dejavnosti, ki jih zaposleni v javnem sektorju zagotavljajo po določenih merilih) bi po Kerševanu (1998, 657) nujno povzročilo določene disfunkcije.

»Posebnost pravne ureditve (javnih uslužbencev) v veliki meri pomeni tudi določeno privilegiranost položaja javnega uslužbenca nasproti zasebnemu sektorju, seveda pa po drugi strani ostajajo določene omejitve, ki so bodisi z njegovim položajem, bodisi z njegovimi nalogami v tesnejši zvezi« (Kerševan 1998, 660).

ZJU-B naj bi izenačil status javnih uslužbencev v javni upravi z zaposlenimi v zasebnem sektorju tudi glede prenehanja delovnega razmerja, glede postopka ugotavljanja nesposobnosti in disciplinskega postopka. Zaradi očitkov, da ni mogoče uveljavljati odgovornosti uslužbencev javne uprave v primeru slabega dela, nedoseganja pričakovanih delovnih rezultatov ali napak pri delu, ki so posledica naklepnega ravnanja ali malomarnosti, po Koželj Sladičevi (2005, 1723) ni razloga, da bi z zapletenimi postopki uslužbenca javne uprave, ki mu je očitano slabo delo ali krivdno ravnanje, varovali bolj, kot to velja za

zaposlenega v gospodarstvu. Sankcioniranje neodgovornega vedenja v upravni organizaciji je namreč nekoliko bolj zapleteno, saj javni uslužbenec ni prisiljen k odgovornemu ravnanju, vse dokler niso poleg pooblastil predpisane tudi posledice, ki jih bo nosil (Haček 2005, 107).

3 UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV V JAVNI UPRAVI

Upravljanje človeških virov po Kovačevi (2000a, 18) pomeni cel sklop najrazličnejših dejavnosti v smislu zadovoljitve interesov organizacije in posameznika in sega od načrtovanja kadrovske politike, imenovanja, sklepanja pogodb, razporejanja, nagrajevanja, usposabljanja do odpuščanja itd. Kadrovska funkcija tako postaja s potrebo po fleksibilnem in ažurnem odzivanju na dinamične zahteve okolja vse pomembnejša. Prav »procesi upravljanja s človeškimi viri so tisti, ki pomembno določajo medsebojne odnose in vrednote, ustrezno notranje in zunanje komuniciranje, saj so motivirani, zadovoljni, lojalni zaposleni temeljna predpostavka vsake dobre storitve in proizvoda« (Rman 2003, 141). Pravzaprav gre za novo filozofijo o ravnanju z ljudmi, ki izpostavlja pomen človeka v organizaciji in ni le stvar kadrovske službe, ampak vseh, zlasti pa vodilnih v javni upravi (Brejc 1997, 22).

Približevanje sodobni javni upravi, ki je učinkovita, strokovna in politično nevtralna ter omogoča hitre javne storitve, je bil, kot že omenjeno, cilj reforme slovenske javne uprave in njene preobrazbe v evropsko primerljiv sistem. Načelom sodobne javne uprave sledi tudi spremenjen pristop do razvoja uprave z uvajanjem modelov ugotavljanja kakovosti, ki temeljijo na:

- usmerjenosti k uporabnikom,
- ugotavljanju uspešnosti delovanja organizacije, pri čemer so upoštevane vse dimenzije uspešnosti od učinkovitosti, gospodarnosti in doseganja ciljev,
- preglednosti delovanja ter
- upoštevanju kadrovskega virov in njihove vloge v teh procesih. (Korade - Purg 2003, 273.)

S tem v zvezi je temeljni namen načel delovanja javne uprave v razmerju do strank vzpostaviti uporabnikom prijazno upravo³⁶ (Trpin 2006, 1240).

Vsi procesi reforme javne uprave so zelo povezani z ustreznimi kadri in njihovo pripravljenostjo ter usposobljenostjo za sodelovanje v procesih, ki potekajo v krogu priprave

³⁶ Pri tem so nekatera v razmerju do strank zgolj posredna, saj se neposredno nanašajo na zaposlene v državnih organih oziroma javnih službah oziroma na izvajalce (načelo enake dostopnosti do službe v javni upravi ter nepolitičnega zaposlovanja), druga pa neposredna (načelo zakonitosti, načelo preglednosti in z njim povezano načelo nepristranosti delovanja uprave ter načelo odprtosti uprave) (Trpin 2006, 1237 in nasl.).

sistemskih rešitev, implementacije ter nadaljnega razvoja uprave (Korade - Purg 2003, 274). Zlasti zaradi procesa demokratizacije, povečane družbene zavesti, finančne in gospodarske krize se je v javnem sektorju ob ukrepih za zmanjšanje stroškov zahteval dvig kakovosti storitev, kar se je dosegalo z vedno večjo učinkovitostjo, usmerjenostjo k uporabniku ter tržnimi razmerji (Brezovšek in Haček 2002, 696). V povezavi z zanesljivo javno upravo po Brezovšku (2000, 265) obstajata dva glavna cilja: legitimnost, ki zajema legalnost (zakonitost), in politični nadzor ter učinkovitost, ki obsega strokovnost in sposobnost.

Posledično se je tako v delovanju javne uprave začel uveljavljati tržni pristop, t. i. novi javni menedžment, po Brezovšku (v Brezovšek in Haček 2002, 696) koncept, ki vpeljuje v upravljanje javnega sektorja pozitivne elemente in izkušnje iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja.

Razlog za uvedbo sodobnega menedžmenta je približevanje podjetniškim načelom upravljanja, ki slonijo na načrtovanju dela in zaposlenosti ter potrebnih sredstev, organiziranem vodenju in nadzorovanju opravljanja dela zaposlenih. Naloge v javnem interesu se morajo opraviti strokovno in zakonito, javni uslužbenci pa morajo biti ob tem neodvisni in zaščiteni pred posegi politike v njihov delovnopравни status in v način ter vsebino njihovega dela. Sistem javnih uslužbencev mora omogočiti zaposlenim učinkovite načine zagotavljanja njihove neodvisnosti (Haček 2001, 143 in 144).

3.1 Razvoj človeških virov (prehod od klasičnega do sodobnega upravljanja človeških virov)

»Vsaka organizacija bi glede na svojo dejavnost morala imeti model postopanja z ljudmi³⁷« (Lipičnik 1996, 25). Vendar se s tem v zvezi zaplete že pri sami opredelitvi: ljudje kot viri ali njihove zmožnosti kot viri? (ibidem)

³⁷ Različne načine postopanja z ljudmi ali načine izrabe njihovih možnosti nakazujejo modeli ravnanja s človeškimi viri: administrativni (značilno je vodenje evidenc, vzdrževanje poročil, podatkov in dokumentov o posameznikih), legalni (postopanje z ljudmi je zakonsko določeno), finančni (v ospredju je vprašanje, koliko človeške zmožnosti stanejo), vodstveni (postopanje z ljudmi osredotočeno na vodenje in vodje), humanistični (tisti, ki se ukvarjajo s človeškimi potenciali, morajo razvijati in vzgajati človeške vrednote in zmožnosti glede na organizacijo) ter vedenjsko spoznavni model (tisti, ki se ukvarjajo s človeškimi zmožnostmi želijo vključiti in izkoristiti vsa spoznanja in izsledke znanosti, ki se ukvarjajo z ljudmi). (Driver, Coffey in Bowen v Lipičnik 1996, 26–28)

Pogled na vlogo človeka v organizaciji se je spreminjal tako v teoriji kot v praksi, različna pa je bila tudi njegova vloga v posameznih političnih ureditvah. Tayloristična literatura človeka obravnava kot privesek stroja, v sodobnih virih pa prevladuje spoznanje, da uspeh organizacije ni odvisen le od tehnologije in organizacijskih preobrazb, ampak zlasti od človekovih zmožnosti in motivacije. (Brejc 1997, 21) O uspešnem, učinkovitem in odgovornem funkcioniranju uprave lahko govorimo le ob harmoniji delovanja posameznika in organizacije, kjer je ta zaposlen. Uprava se mora, da bi zadostila tem zahtevam, spremeniti iz birokratske institucije v podjetniško s postavitvijo legitimne vizije, na podlagi katere spreminjamo norme, strukture in metode s poudarkom na deregulaciji, delegiranju in usposabljanju. (Kovač 2000a, 24 in nasl.)

Osnove na poti k učinkoviti in zanesljivi upravi predstavlja Webrova birokratska organizacija kot najčistejši tip legalne-racionalne oblasti³⁸. Omenjena teorija modela birokratske organizacije je po Kovačevi (2000b, 280) opredeljena s hierarhijo, rutinizirano delitvijo dela, profesionalnostjo in depersonalizacijo zaposlenih, formaliziranim komuniciranjem in ločitvijo politike in uprave. Kljub kritikam in dopolnitvam pa Webrov koncept pomeni enega temeljnih kamnov v razumevanju formalne institucionalne strukture javne uprave (Haček 2005, 34).

Modernejši izziv klasičnemu modelu birokratske države predstavlja t. i. novi javni menedžment oziroma NUJS. Pod konceptom novega javnega menedžmenta razumemo uvajanje pozitivnih elementov iz delovanja in upravljanja zasebnega sektorja v javni sektor ter usmerjenost k uporabnikom storitev in k zaposlenim, ki te storitve zagotavljajo (Haček in Bačlija 2007, 34). Po omenjenem pojmovanju klasično birokracijo označujeta preveliko usmerjanje in nadzor, ki se ukvarjata s podrobnostmi in pravili, premalo pa je usmerjanja in nadzora rezultatov in ciljev, ki naj bi jih dosegli. Poleg tega naj bi bila preveč centralizirana, toga, preveč hierarhično organizirana, brez modernih sredstev za ocenitev in upravljanje stroškov ter nesposobna motivirati svoje zaposlene zaradi nefleksibilnega, preživetega sistema javnih uslužbencev (Brezovšek 2000, 270). »Če je klasični model upravljanja javnega sektorja poudarjal upravo kot organizacijo, medtem ko so bili posamezniki le nosilci depersonaliziranih vlog (politik, javni uslužbenec, uporabnik), potem novo upravljanje

³⁸ Webru, ki govori tudi o tradicionalni in karizmatični avtoriteti, predstavlja temelj koncepta birokracije legalno-racionalna avtoriteta, ki temelji na prepričanju v legitimnost nekega vzorca normativnih pravil in pravico tistih, ki jim je na podlagi tega vzorca avtoriteta bila podeljena. (Haček 2005, 33)

javnega sektorja pozornost usmerja na posameznike« (Kovač 2000b, 282). Kritike NUJS-a pa so usmerjene predvsem na njegovo preobremenjenost s koncepti in vizijami, nagnjenost k trgovskim svetovalcem in privatnemu sektorju ter k naivnemu reformističnemu in neoliberalnemu prepričanju ter k zaupanju v trg (Brezovšek 2000, 272). »Razprava o stari in novi paradigmi kaže tudi, da je naša kultura pod globokim vplivom predstave o pozitivnih spremembah in nemirnem iskanju boljših modelov, idej in rešitev« (Demmke in drugi 2008, 16).

Z uvajanjem metod in orodij zasebnega menedžmenta v upravljanje upravne organizacije so postala tudi v javnem sektorju izredno pomembna znanstvena spoznanja in praktične posledice teorij o upravljanju človeških virov (Haček in Bačlija 2007, 47). Temeljni cilj strateškega upravljanja človeških virov je z razvojem pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih pospeševati organizacijsko učinkovitost. »Moderni pristopi teorije o ravnanju s človeškimi viri poudarjajo za razliko od tradicionalne teorije o delu z ljudmi in kasnejše teorije o medčloveških odnosih predvsem popolno uporabo kadrovskih virov, pomoč zaposlenim pri sproščanju njihovih zmožnosti in ustvarjanje pogojev za participacijo zaposlenih pri skupnih ciljih, samousmerjanju in kontroli« (Možina v Kovač 2000a, 19 in nasl.).

»Farnham in Horton (v Kovač 2000a, 23) opredeljujeta trende upravljanja človeških virov v okviru prehajanja od tradicionalnega k novemu upravljanju javnega sektorja takole:

- kadrovska funkcija postaja strateško pomembnejša od uprave,
- stil vodenja se spreminja iz paternalističnega v racionalističnega,
- večja fleksibilnost pri zaposlovanju,
- odnosi med delodajalcem in delojemalci so bolj enakovredni kot prej in
- država kot delodajalec povzema uspešne pristope zasebnega sektorja.«

»Sodobno upravljanje človeških virov vnaša v tradicionalno centralizirano kadrovske politike elemente fleksibilnega zaposlovanja, stimuliranja, usposabljanja in odpuščanja glede na posameznikovo delovno uspešnost. Skupni cilj modernejših pristopov v upravljanju človeških virov je namreč pospeševanje uspešnosti in učinkovitosti organizacije, ki naj bi bilo rezultat pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih« (Kovač 2000b, 288).

V zvezi z obravnavanim institutom je primerjalno gledano odpuščanje ob tradicionalnem delu z ljudmi prisotno le v omejenih primerih, medtem ko sodobnejši pristop k upravljanju človeških virov v javnem sektorju odpuščanje opredeljuje glede na (ne)uspešnost pri delu (Kovač 2000a, 19 (tabela)).

3.1.1 Posebnosti upravljanja človeških virov v javni upravi

»Javna uprava je del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovanja javnih koristi po netržnih načelih« (Kovač 2000a, 20). Značilni pojavi za javni sektor pa so po Farnhamu in Hortonu (v *ibidem*) javna odgovornost, velikost in kompleksnost upravnega aparata, delovna intenzivnost upravne panoge, velika pripadnost zaposlenih in etika javnega dela s politično nevtralnostjo, lojalnostjo, nepristranostjo in nepodkupljivostjo. Poleg odsotnosti konkurence in prisile k optimalni izrabi razpoložljivih virov je upravna dejavnost zaradi mnogoplastnih ciljev, servisne narave dejavnosti in stalnega vpliva politike tudi težko merljiva (*ibidem*). Poleg elementov, ki določajo javno upravo³⁹, je ena njenih bistvenih značilnosti »odsotnost konkurence, kar vnaprej določa odsotnost prisile k optimalni izrabi razpoložljivih virov« (Haček in Bačlija 2007, 26). Vse te navedene značilnosti torej določajo posebnosti ravnanja s človeškimi viri v javni upravi.

Med vzroke za spremembe na področju upravljanja človeških virov v javni upravi, ki so posledica ekonomskih, socialnih in tehnoloških pritiskov v zunanjem okolju organizacije, (Flynn in Strehl 1996, 2) se štejejo tudi tisti znotraj javnih organizacij skupaj z vrednotami tam zaposlenih. Drugi avtorji med spremembe na področju upravljanja človeških virov v vseh javnih službah štejejo politične, pravne in ekonomske razloge (Demmke in drugi 2008, 21). »Danes kompleksnejše in nestabilno okolje javnega sektorja ustvarja predvsem zahteve po zmanjševanju javne porabe oziroma ekonomičnem ravnanju s proračunskimi sredstvi ter po večji kakovosti javnih storitev (glede dostopnosti in trajanja)« (Kovač 2000b, 280). Ob tem se temeljnim zahtevam po večji uspešnosti, učinkovitosti in ekonomičnosti v upravi pridružuje še zahteva po etičnosti ravnanja⁴⁰ (Kovač 2000a, 21).

³⁹ Po Šmidovniku (v Haček in Bačlija 2007, 25) so ti elementi: »da država deluje prek svoje javne uprave; da organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije; da je funkcionalno opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb; da je bistveni element odgovornost resornih ministrstev in vlade; da je financiranje proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi); da normativno velja za javno upravo upravno, deloma pa tudi civilno pravo; ter uslužbenski sistem.«

⁴⁰ Gre za kratico 4E, v angleškem jeziku effectiveness, efficiency, economy, ethics.

Najsplošnejše lahko številne in različne vsebine spreminjanja javne uprave opredelimo kot njen prehod od hierarhične v odprto upravo. Njena klasična, regulativna in oblastna vloga se vedno bolj umika in razvija v kreativno, razvojno partnerstvo z vsemi ostalimi podsistemi v družbi. Uslužbenci v javni upravi s svojo kulturo in z ustreznim sistemom upravljanja s človeškimi viri pa so temeljna predpostavka tega prehoda v odprto javno upravo. (Rman 2003, 138)

»Glede na to, da je celoten proces reforme javne uprave odvisen od kadrovskih virov, je bilo seveda nujno potrebno v njegovem okviru postaviti temelje za nov pristop k upravljanju kadrovskih virov« (Korade - Purg 2003, 273). Cilj upravljanja s človeškimi viri v upravi je namreč doseganje ciljev javne uprave in zadovoljstvo zaposlenih, torej težavna naloga usklajevanja ciljev organizacije in interesov javnih uslužbencev (Brejc 1997, 22). Poleg tega je implementacija kakršnih koli sprememb v upravi po Kovačevi (2000a, 21) v dobršni meri »funkcija skladnosti ciljev reforme z obstoječo kulturo«.

Za samo modernizacijo javne uprave so potrebni torej novi prijemi v okviru kadrovske funkcije. Uprava ne more postati odzivna, če javnim menedžerjem ne bo omogočena večja svoboda odločanja pri upravljanju s kadrovsкими, finančnimi in drugimi viri, saj se v primerjavi z zasebnimi soočajo z bistveno večjo omejenostjo odločanja glede vprašanj zaposlovanja, nagrajevanja in odpuščanja zaradi centraliziranega zakonsko urejenega sistema (Kovač 2000a, 20).

Demokratizacija uprave, tj. usmerjenost uprave k ljudem, tako uporabnikom kot zaposlenim, ki le motivirani in ustrezno usposobljeni nudijo kakovost po meri uporabnikov, je ob tem eno temeljnih načel novega upravljanja javnega sektorja (Kovač 2000b, 283 in 286). Upravljanje človeških virov je s pojmovanjem zaposlenih kot največjega bogastva organizacije postalo izjemno pomembno (Kovač 2000b, 288).

Uvajanje konceptov novega javnega upravljanja pa ni vplivalo le na organizacijo in naravo upravne službe, ampak tudi na zaposlitveni režim v javnem sektorju (na obseg zaposlovanja, plačni sistem, uvajanje nestandardnih, prožnejših oblik zaposlovanja, struktura delavskega predstavništva, kolektivno dogovarjanje, področje odgovornosti javnih uslužbencev) (Haček 2005, 37). »Razlog za uvedbo sodobnega menedžmenta je približevanje podjetniškim

načelom upravljanja, ki slonijo na načrtovanju dela in zaposlenosti ter organiziranem vodenju in nadzoru dela zaposlenih« (Haček v Brezovšek in Haček 2002, 700). Posledično vzpostavljen poklicni menedžment, ki za svoje delo in za rezultate podrejenih odgovarja, je odgovoren tudi za zagotavljanje možnosti za razvoj kariere zaposlenega, za spodbujanje ustvarjalnosti in strokovnosti ter za zagotovitev profesionalnosti odločanja o pravicah in obveznostih zaposlenih (Brezovšek in Haček 2002, 700).

Uspešnost javne uprave pa lahko s podjetniškimi koncepti dela povečujemo le, če kazalce organizacijske učinkovitosti podredimo načelu zakonitosti in klasičnim vrednotam javnega sektorja« (Kovač 2000b, 282).

Ob tem je Zakon o javnih uslužbencih na področju uprave dobro in nujno izhodišče za spremembe, saj deluje usmerjevalno na dolgotrajen proces reforme uslužbenskega sistema, ki pa se dokončno uresničuje prek spreminjanja zavesti ljudi, v tem primeru predvsem javnih uslužbencev (Trpin 2006, 1239). Omenjeni zakon je predvsem organizacijski, ureja enotna pravila ravnanja države oziroma lokalne skupnosti (njunih organov) na kadrovskem področju oziroma način upravljanja kadrovskih virov (Virant 2003, 1393).

Ob dokazani pozitivni korelaciji med učinkovitostjo organizacije in položajem zaposlenih vzpostavitev uslužbenskega sistema opravičuje vso pozornost, saj je pogoj za sistemsko rešitev vprašanj upravljanja človeških virov (Kovač 2000b, 291).

3.2 Varnost (trajnost)/fleksibilnost zaposlitve in odpuščanje

S pojmom fleksibilnosti na področju delovnih razmerij po Vrtačniku (2006, II) opredeljujemo tako z vidika delavca (fleksibilnost trga dela) kot tudi z vidika delodajalca (fleksibilnost poslovanja). Ob tem torej razlikujemo dve vlogi posameznika, ki ju danes prevzema (za delavca je pomembno predvsem varstvo zaposlitve, delodajalec pa je večinoma usmerjen v svobodno, neovirano izvrševanje svobodne podjetniške pobude), in razlikovanje med njima nas pripelje do osnovnega konflikta znotraj delovnega prava, in sicer med ekonomsko učinkovitostjo in socialno pravičnostjo (ibidem). Omenjeni konflikt precej nazorno razkriva institut (redne) odpovedi pogodbe o zaposlitvi (predvsem iz poslovnega razloga, torej na iniciativo delodajalca), ob tem je še posebej zanimiva medsebojna povezanost oziroma

vplivnost zunanje numerične fleksibilnosti in varnosti zaposlitve⁴¹. Nosilci funkcij državne oblasti morajo biti pri odločitvah na področju dela usmerjeni k iskanju ustreznega ravnovesja med prej omenjenima pojmom, ekonomsko učinkovitostjo in socialno pravičnostjo, fleksibilnost trga dela naj se ne dosega le na račun zmanjšanja varnosti zaposlitve.

Skladno z ustavnim načelom samostojnosti dela uprave (URS, drugi odstavek 120. člena), mora zakonodaja uradnikom zagotoviti tolikšno stopnjo samostojnosti, ki še zagotavlja strokovno neodvisnost dela uprave. Omenimo, da je eden ključnih elementov, ki v okviru strokovne neodvisnosti dela uprave zagotavlja relativno samostojnost uradnika, stabilnost njegovega uslužbenskega razmerja. Stabilnost in s tem trajnost uslužbenskega razmerja namreč zagotavlja strokovno neodvisnost javnih uslužbencev, ki je protiutež morebitnim političnim pritiskom. Zagotovitev takšne stabilnosti pa je naloga ZJU (tako Ustavno sodišče v Odl. US U-I-90/05 z dne 7. 7. 2005).

»Za sodobne pristope v managementu javnih uslužbencev po svetu je značilno uvajanje t. i. notranje konkurence. Varnost zaposlitve ne more biti več zagotovljena, temveč si morajo javni uslužbenci med seboj konkurirati, seveda z znanjem in kvaliteto svojih storitev. Ukrepi, ki vodijo k tovrstni spodbudi, so decentralizacija in avtonomija decentraliziranih delov uprave, merjenje uspešnosti in učinkovitosti, obveznost javnih razpisov, sklepanje pogodb z opredelitvijo zahtevanega nivoja storitev, interni razpisi za izvajanje storitev, podeljevanje nagrad za najbolj uspešne ipd.« (Kovač 2000a, 23)

Vrtačnik (2006, IV) ugotavlja, da se varstvo zaposlitve, kot relativno varstvo, usmerjeno v nepretrganost zaposlitve, lahko zagotovi le s fleksibilnostjo trga dela⁴², ki je tudi pomemben dejavnik poslovne fleksibilnosti. Na področju fleksibilnosti trga dela (pomemben vidik sta zlasti skrb za delavca in njegovo zaposljivost), ki pomeni nov vidik varstva delavca, in po Ichinu (v Vrtačnik 2006, IV) temeljita tako na varstvu delavca znotraj delovnega razmerja kot na njegovem varstvu na trgu dela.

⁴¹ Po Kresalovi (2006b, 153 in 154) gre pri obravnavi fleksibilnosti trga dela, ki vsebuje tudi pojem zunanja numerična fleksibilnost, za vprašanje prilagajanja števila delavcev, vključno z zaposlovanjem, odpuščanjem, uporabo različnih oblik zaposlitev, v zvezi z varnostjo na področju dela pa se konkretno varnost zaposlitve nanaša na varstvo pred arbitrarnim in neutemeljenim odpuščanjem, na pravila o sklenitvi in prenehanju pogodb o zaposlitvi.

⁴² Ta se zagotavlja predvsem z ustvarjanjem in ohranjanjem delovnih mest, spodbujanjem razvoja podjetniške iniciative in samozaposlovanja, v delu, ki je usmerjen v delavca, pa predvsem s sistemom družbenih dejavnosti, ki delavcu zagotavljajo obveščenost, usposobljenost in mobilnost ter mu ponujajo varnost tako znotraj kot tudi zunaj delovnega razmerja.

V zadnjem času pa se v okviru Evropske unije po Kresalovi (2008, 1230) veliko govori o kombiniranju fleksibilnosti trga dela z varnostjo zaposlitve o t. i. flexicurity (prožna varnost). Komisija ob tem poudarja, da koncept prožne varnosti obsega prožne in zanesljive pogodbene ureditve, celostne strategije vseživljenjskega učenja, učinkovite aktivne politike trga dela in sodobne sisteme socialne varnosti in ne pomeni večje podjetniške svobode pri zaposlovanju in odpuščanju ter zastarelost pogodb za nedoločen čas (ibidem). Širše s tem v zvezi pa je treba po Senčur - Pečkovi (2008, 1200) obravnavati tudi vprašanje posodobitve delovnega prava, ki ga je novembra 2006 s sprejetjem Zelene knjige z naslovom »Posodabljanje delovnega prava za soočanje z izzivi 21. stoletja« sprejela Komisija.

Ob tem ne kaže pozabiti, da sta varstvo zaposlitve in svoboda dela vrednoti, ustavnopravno varovani (URS, 66. in 49. člen). Svoboda dela sicer vsakomur zagotavlja pravico do proste izbire zaposlitve in pravico, da mu je ob enakih pogojih dostopno vsako delovno mesto, ne zagotavlja pa omenjena ustavna norma trajnosti in še manj stalnosti zaposlitve na nekem delovnem mestu. V tej zvezi Slovenijo zavezujejo mednarodni standardi, z vzpostavitvijo ravnotežja med trgom dela in varnostjo zaposlitve naj razvije svoj model prožne varnosti ob upoštevanju socialnih, ekonomskih, kulturnih idr. okoliščin, razvojnih usmeritev ter dosedanje prakse z delovnopravnega področja. Varstvo pred neupravičeno odpustitvijo pa je po Končarjevi (v Vrtačnik 2006, III) v pravni državi tudi bistveni vidik socialne pravičnosti.

V razvitih državah se težnja po delovni fleksibilnosti predstavlja poleg uveljavljene kategorije plače po rezultatih dela tudi kot porast poklicne prehodnosti javnih uslužbencev ter porast nestandardnih oblik zaposlitve, kot so zaposlitve za krajši delovni čas⁴³ inčasne zaposlitve (Haček in Bačlija 2007, 48). Za razliko od značilnosti javnega zaposlitvenega sektorja v razvitih industrijskih državah, kjer je delež zaposlitev za krajši delovni čas mnogo večji kot v zasebnem sektorju (ibidem, 48–49), se delovno razmerje v državni upravi praviloma sklepa za nedoločen čas, saj naj bi zaradi narave dela javnim uslužbencem bila zagotovljena pravica

⁴³ Delovni čas kot element delovnega razmerja pomembno vpliva na njegovo prožnost in pomeni obvezno sestavino pogodbe. Fleksibilnost delovnega razmerja ter večja prilagodljivost zaposlovanja potrebam poslovanja in organiziranja delovnega procesa se v praksi zasebnega sektorja zagotavlja s pogodbo o zaposlitvi za določen čas kot atipično obliko delovnega razmerja. Kljub omejitvam, ki jo le-ta prinaša, in dejstvu, da njena uporaba pomeni manjše varstvo delavca in njegove zaposlitve, je še vedno precej razširjena. Posledično se namreč njena preširoka uporaba lahko hitro sprevrže v izigravanje določil o sklepanju pogodbe za nedoločen čas oziroma določil o odpuščanju delavcev, ki jim ob delodajalčevi redni odpovedi pogodbe o zaposlitvi zagotavljajo pravice, kot so odpovedni roki in odpravnine (Klampfer 2005, 1622).

do stalnosti zaposlitve. Pri tem se po Brečkovi (2010, 39) moramo vprašati, ali je večja varnost javnih služb sploh lahko konkurenčni faktor pri reorganizaciji javnega sektorja in zmanjševanja zaposlenih in do kod je ob vseh spremembah in negotovi prihodnosti sploh še mogoče jamčiti varnost dolgoročne zaposlitve. Le-te so problem vsake reorganizacije, tudi takrat, ko posameznik ne dosega želene ravni učinkovitosti, še zlasti v javnem sektorju in v državah članicah EU, kjer je socialna varnost na zelo visoki ravni in je delovnopravna zakonodaja zaposlenemu zelo naklonjena (ibidem).

V primerjavi z zasebnim sektorjem, kjer so zaradi kriznih razmer oziroma gospodarske recesije odpuščanja tako rekoč na dnevnem redu⁴⁴, posebnih ukrepov, katerih posledica bi bilo odpuščanje javnih uslužbencev, Vlada RS (še) ni sprejela. Nadaljuje politiko zaposlovanja prejšnje vlade z zmanjševanjem zaposlenih v državni upravi za odstotek po zbirnem kadrovskem načrtu. Do odpuščanja javnih uslužbencev lahko pride v razmerjih javno-zasebnega partnerstva in drugih reorganizacij, tudi zaradi ukrepov vlade, pomanjkanje proračunskih sredstev pa bo predvsem vplivalo na stagnacijo novih zaposlitev. Ker tudi odliv v brezposelnost zahteva znatna proračunska sredstva (denarna nadomestila, aktivna politika zaposlovanja) je za državo ob upoštevanju demografskih gibanj ter staranju prebivalstva EU vsekakor smiselno ohranjanje delovnih mest oziroma zaščita javnih uslužbencev pred odpuščanjem zaradi kriznih razmer. (Korpič - Horvat 2009, 14–17)

V zvezi z odpuščanjem javnih uslužbencev zaradi kriznih razmer v primerih odprave organa, (če se naloge ne bi prenesle na drug organ ali samoupravno lokalno skupnost) in zaradi redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga⁴⁵ (če bi se zmanjšal obseg javnih nalog, privatizirale javne naloge ali če bi nastali organizacijski, strukturni, javnofinančni in drugi podobni razlogi) pa bo več govora v nadaljevanju naloge pri posameznih načinih prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi.

3.2.1 Reševanje presežka človeških virov

⁴⁴ Glede zaposlovanja je bil sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, ki naj bi zaščutil zaposlene pred odpuščanjem v zasebnem sektorju. Z njim se za omejitev učinkov svetovne gospodarske krize z namenom ohranitve delovnih mest ureja delno subvencioniranje polnega delovnega časa s sofinanciranjem plač za polni delovni čas (1. člen).

⁴⁵ Ne pa iz krivdnega razloga ali iz razloga nesposobnosti, ker gre za okoliščine, ki ne izvirajo iz sfere javnega uslužbenca (Korpič - Horvat 2009, 16).

Ker gredo današnji trendi razvoja predvsem v smeri racionalnosti in čim večje učinkovitosti in se tudi v javni upravi po Kovačevi (2000, 292) med vzroki spreminjanja tradicionalnih vzorcev upravljanja običajno poudarja delovno-storilni vidik pa tudi zaradi (globalnih) kriznih razmer, so polemike o zmanjševanju števila zaposlenih (tudi v javnem sektorju) pogoste, če že ne vsakodnevne.

Naraščanje javne uprave je pojav, značilen za razvite in vse druge države in ga doslej ni uspelo še nikomur zaustaviti. Najbrž so se zato razprave mnogo bolj usmerjale na vprašanja kakovosti delovanja uprave. Že od nekdanjega ameriškega predsednika in profesorja Wilsona dalje tečeta namreč dva sočasna procesa:

- javna uprava se neprestano širi in porabi vse večji delež proračuna,
- vse več je zahtev po večji učinkovitosti uprave in zmanjšanju sredstev za njeno delovanje. (Brejc 1997, 19 in 24)

Določitev meje, do katere naj se širi javna uprava, je po Bučarju (1969, 327) težavna, najverjetneje prav zaradi dejstva, da na delovanje javne uprave ne delujejo tržne zakonitosti, na podlagi katerih bi bilo mogoče določiti, kdaj je zadovoljila obstoječe potrebe, niti da za svoje delovanje potrebuje objektivno določljivo količino finančnih sredstev. Zaradi težnje po ohranitvi, ki je sicer značilna tudi za podjetja, se javna uprava upira potrebnim spremembam, ki bi morale nastopiti kot odraz spremenjenih pogojev v objektivnih okoliščinah oz. odpravi tistega, kar ni več potrebno, in bi posledično privedle do njenega skrčenja. Poleg tega se javna uprava nikoli ne krči oz. prilagaja spremenjenim potrebam prek nekega normalnega procesa, kot se npr. vrši v gospodarstvu, saj iz javne uprave same ne prihajajo tendence, da bi svojo dejavnost zmanjševala. (ibidem, 331)

V duhu uvajanja pozitivnih elementov delovanja in upravljanja zasebnega sektorja v javni sektor glede načrtovanja človeških virov bom v nadaljevanju predstavila reševanje presežka človeških virov v zasebnem sektorju, ki je neizogibno povezano tudi z institutom prenehanja pogodbe o zaposlitvi. »Reševanje presežka človeških virov je po navadi del širšega procesa zmanjševanja velikosti organizacije oziroma eden izmed sestavnih delov strateškega prestrukturiranja« (Hoskisson in Hitt v Kaše 2009, 257).

Pristope k zmanjševanju velikosti organizacije delimo na pristop zmanjševanja števila zaposlenih, pristop preoblikovanja in sistemski pristop, vsak s svojimi značilnostmi, in

posamezni primeri (glej Tabela 3.1), ter na reaktivni in proaktivni pristop glede na odločitev organizacije za zmanjšanje pred pojavom nekega kritičnega dogodka ali po njem.

Tabela 3.1: Značilnosti pristopov k zmanjševanju velikosti organizacije

Vrsta pristopa	Značilnost	Primeri
Pristop zmanjševanja števila zaposlenih	<ul style="list-style-type: none"> ▪ poudarek na zmanjševanju števila zaposlenih, ▪ možnost kratkoročne izvedbe, ▪ spodbujanje tranzicije podjetja; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ naravni odlivi, ▪ prerazporeditve, ▪ spodbude za upokojevanje, ▪ odpuščanje.
Pristop preoblikovanja	<ul style="list-style-type: none"> ▪ poudarek na spremembi organiziranosti, ▪ možnost srednjeročne izvedbe, ▪ spodbujanje tranzicije in ponujena možnost preobrazbe podjetja; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ukinjanje funkcij, ▪ združevanje enot, ▪ ukinjanje nivojev, ▪ opuščanje proizvodov, ▪ preoblikovanje nalog.
Sistemeski pristop	<ul style="list-style-type: none"> ▪ poudarek na spremembi kulture, ▪ možnost dolgoročne izvedbe, ▪ spodbujanje preobrazbe podjetja; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ spremembe odgovornosti, ▪ vključevanje vseh interesnih skupin v proces, ▪ spodbujanje neprestanega izboljševanja, ▪ spodbujanje inovativnosti.

Vir: Cameron, Freeman in Mishra (v Kaše 2009, 259).

V praksi organizacija v procesu zmanjševanja ne more izbrati zgolj enega pristopa, skladno s kadrovske strategije kot rezultat strateškega pristopa k zmanjševanju velikosti organizacije, preučiti mora celoten nabor možnosti oz. pristope, ki jih bo uporabila, jih ustrezno kombinirati⁴⁶, najbolje v okviru »najboljših praks⁴⁷« znotraj posameznega področja. V okviru izbire načina zmanjševanja obsega človeških virov obstaja prevladujoča dilema, ali prepustiti večji nadzor delavcem in izbrati mehkejše metode zmanjševanja, pri čemer se poskuša zmanjšati prizadetost in negativne reakcije presežnih delavcev ter (pre)ostalih zaposlenih, ali pa maksimirati kratkoročne stroškovne prihranke s tršimi metodami⁴⁸. V samem procesu zmanjševanja so med tremi skupinami akterjev: izvajalci zmanjševanja,

⁴⁶ Kot neustrezen se posebej poudarja t. i. pristop rulete, ki ga zaznamuje neciljno zmanjševanje z mehкими metodami, ki so enake za vse skupine zaposlenih.

⁴⁷ Mednje v procesu zmanjševanja uvrščamo npr.: prepoznavanje in zadržanje ključnih posameznikov; vodenje z jasnimi in obsežnim komuniciranjem vizije; usposabljanje za prevzemanje novih delovnih nalog in za izvajanje odpuščanja; zagotavljanje pomoči presežnim in še zaposlenim članom organizacije; učinkovito in pravično administracijo odpuščanja itd.

⁴⁸ Od mehkejših k tršim metodam, pri izbiri katerih naj bi sicer veljalo nekaj zakonitosti, poznamo: naravni odliv, prerazporeditev s spodbudo, neprostovoljno prerazporeditev, odpuščanje s pomočjo odpuščenim ter odpuščanje brez pomoči.

odhajajoči oz. presežni in preostali (člani organizacije, ki bodo ostali zaposleni), slednji za uspešnost zmanjševanja bistveni. (Kaše 2009, 258–274)

V zvezi z zmanjševanjem zaposlenih omenimo še proces outplacement (celostno karierno svetovanje)⁴⁹, pri katerem se po Šolarjevi (2010, 16) svetuje in pomaga podjetjem, ki morajo odpuščati zaposlene, ter posameznikom – odpuščenim, ki se jim pomaga pri iskanju novih kariernih poti. V družbi in poslovnem okolju gre za razmeroma nov, neznan pojem oz. pristop, pri katerem je v ospredju odnos podjetja do odpuščenega. Outplacementa kot pomoč »odpuščenim v smislu izboljševanja njihovih kompetenc za iskanje nove zaposlitve« (Šolar 2010, 17) zaradi že omenjenih posebnosti v javnem sektorju na splošno (še) ni zaznati. Omenjeni proces je v okviru ureditve prenehanja pogodbe o zaposlitvi pripadnikom stalne sestave SV, ki bo predstavljena v nadaljevanju, še najbolj primerljiv z vsebino pojma t. i. celostne skrbi.

Reorganizacija javnega sektorja, privatizacija mnogih prej javnih služb in zmanjševanje osebne porabe je marsikje v EU že privedla do krčenja javnega sektorja in s tem zmanjšanja števila zaposlenih, ki se je marsikje pokazala najprej v odhodu talentiranih in sposobnih kadrov. Glede na statistične napovedi, po katerih se bo v prihodnjih desetih letih v večini evropskih držav že pojavila potreba po zaposlovanju nove delovne sile (in bo nadomestila tiste, ki bodo dosegli upokojitveno starost) pa se po drugi strani tako že krepi skrb za pridobivanje in zadrževanje ključnih kadrov v javnem sektorju. (Brečko 2010)

4 Prenehanje (veljavnosti) pogodbe o zaposlitvi⁵⁰

Pogodba o zaposlitvi, s katero se sklene delovno razmerje, je osrednji pravni akt, ki ureja pravno razmerje med delavcem in delodajalcem. Tudi osebam javnega prava, ki jih ZJU omenja kot delodajalce, je po Vodovniku (2002, 3) naloženo, da razmerja z javnimi uslužbenci v čim širšem obsegu urejajo s pogodbo o zaposlitvi (in ne z državnimi oblastnimi akti) ob razumnih omejitvah, ki izvirajo iz narave upravnih dejavnosti. Različno obravnavanje

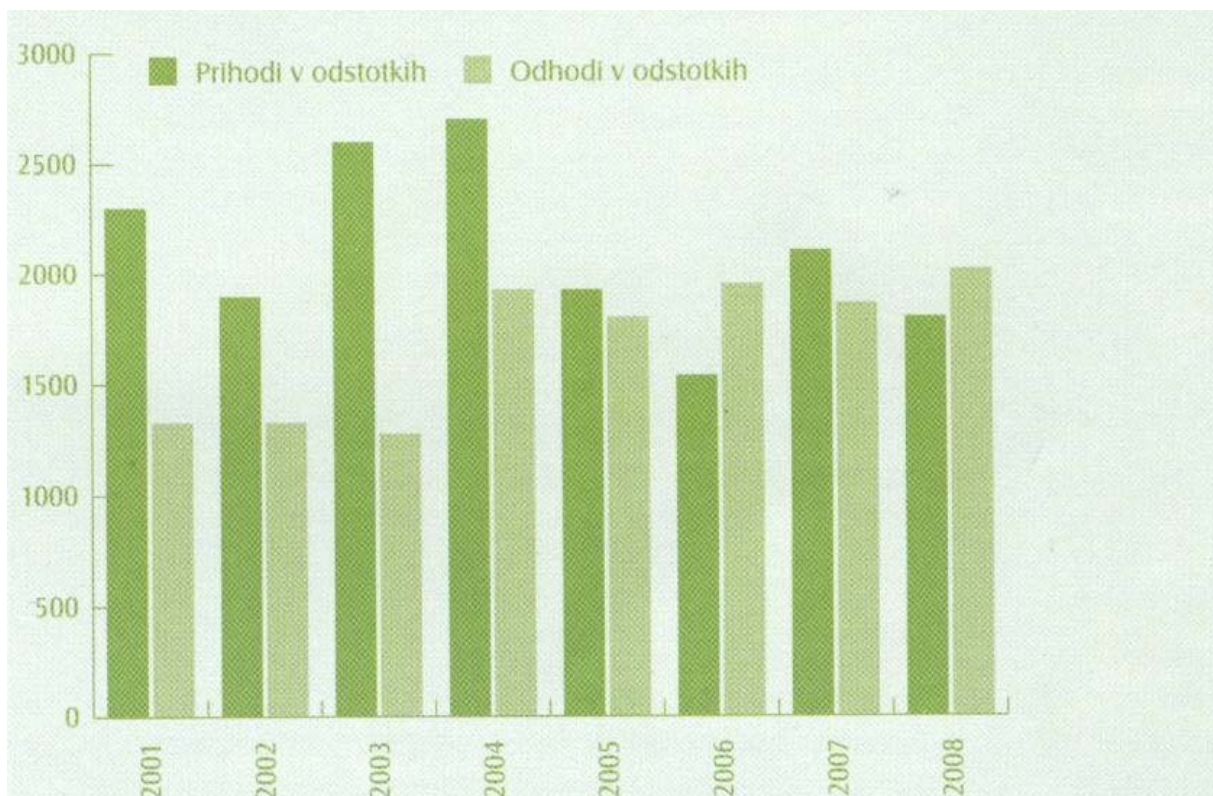
49 Običajno je sestavljen iz treh faz: uvodna faza je namenjena pripravam na odpuščanje in poteka še v podjetju; v akcijski fazi se začne svetovanje odpuščenemu za iskanje nove zaposlitve; v fazi vključitve na trg delovne sile pa se svetuje posameznikom, kako novo zaposlitev zadržati (Šolar 2001, 16–19).

⁵⁰ Ta termin pozna ZJU, ZDR govori o prenehanju pogodbe o zaposlitvi, odpoved pogodbe o zaposlitvi pa je le eden od načinov prenehanja, kar je glede na prej veljavno delovnopravno zakonodajo, ki je določala načine prenehanja delovnega razmerja, tudi posledica pogodbenega razmerja med delavcem in delodajalcem (Kresal in druge 2002, 328).

javnih uslužbencev in drugih zaposlenih takrat, kadar to ni posebej upravičeno zaradi zagotavljanja izvajanja upravnih in drugih javnih dejavnosti, bi bilo tudi v nasprotju z ustavnim načelom o enakosti oseb pred zakonom (ibidem). Kot bomo lahko spoznali v nadaljevanju, je smeri izenačevanja položaja zaposlenih v gospodarstvu in v javni upravi sledila tudi ureditev prenehanja pogodbe o zaposlitvi.

V javnem sektorju je zaposlovanje po letu 2003 in 2004 dokaj stabilno, stopnja prihodov in odhodov je približno enaka. Vendar postopoma (od leta 2005) stopnja odhodov narašča oz. se zvišuje, v letih 2006 in 2008 pa so tudi že presegle število prihodov (graf 4.1). Odhodi so seveda neizogibno povezani z institutom prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi, ob čemer pa so razlogi ter formalni pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za njeno pravno veljavno prenehanje, še kako pomembni.

Graf 4.1: Prihodi in odhodi v javnem sektorju v letih od 2001–2008 po številu oseb



Vir: Brečko (2010, 33).

Glede na že omenjeno ustavno določbo o varstvu dela oz. zaposlitve (66. člen) je država zavezana, da ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter da zagotavlja njuno zakonsko

varstvo. Navedeno pomeni, da lahko le zakon (in ne podzakonski predpis) določa primere in pogoje za prenehanje delovnega razmerja oziroma pogodbe o zaposlitvi.

V zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi je treba upoštevati temeljno načelo varstva zaposlitve, izguba zaposlitve naj bi bila namreč skrajno sredstvo (*ultima ratio*), utemeljeno le, če ni mogoče uporabiti drugih, milejših ukrepov. Prav tako je delovno razmerje po svoji naravi trajno razmerje, ki se praviloma sklepa za nedoločen čas. (Kresal in druge 2002, 328 in nasl.) Tudi v okviru javne razprave o posodobitvi delovnega prava so ministri EU (Berlin, 19. januar 2007) poudarili pomen pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas s polnim delovnim časom kot temeljem delovnih razmerij ob omogočanju drugih prožnejših oblik za zadovoljevanje posebnih potreb in reševanje posamičnih situacij (Senčur - Peček 2008, 1200).

Odpoved pogodbe o zaposlitvi je trajen delodajalčev poseg v delavčev delovnopравни status in pomeni izgubo rednih dohodkov ter socialne varnosti, zato mora delodajalec ob tem paziti tudi na posebno varstvo pred odpovedjo za posamezne kategorije delavcev (predstavniki delavcev, starejši delavci, starši, invalidi in odsotni zaradi bolezni) v skladu z določbami ZDR (113. do 117. člen) (Kresal in druge 2002, 329). Z novelo ZDR-A pa se po Kresalovi (2008, 1225) spreminja oz. zmanjšuje posebno varstvo pred odpovedjo starejših delavcev zaradi povečanja njihovih možnosti za zaposlitev, varstvo staršev pred odpovedjo pa se razširja tudi na obdobje enega meseca po izrabi starševskega dopusta (115. člen). V zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi naj opozorim še na neutemeljene odpovedne razloge (pretežno diskriminatorne narave), ki jih ZDR v 89. členu izrecno našteva⁵¹, ter na prepoved diskriminacije, z zadnjo novelo ZDR-A razširjena še na narodnost in etično poreklo ter definirana na neposredno in posredno, in povračilnih ukrepov.

4.1 Primerjalni prikaz tujih ureditev

Raznolikost tujih sistemov javnih uslužbencev ponazarja prav raznovrstna ureditev posameznih institutov (ki izvira bodisi že iz obsega samega pojma javni uslužbenec,

⁵¹ Med neutemeljene razloge se npr. štejejo: članstvo v sindikatu; udeležba delavca v stavki, organizirani v skladu z zakonom; rasa, narodnost ali etično poreklo, barva kože, spol, starost, invalidnost, zakonski stan, družinske obveznosti, nosečnost, versko in politično prepričanje, nacionalno ali socialno poreklo; sklenitev pogodbe o prostovoljnem služenju vojaškega roka, pogodbe o opravljanju vojaške službe v rezervni sestavi Slovenske vojske, pogodbe o službi v Civilni zaščiti ter prostovoljno sodelovanje državljanov pri zaščiti in reševanju v skladu z zakonom itd.

razmejitve med javnopravno in zasebnopravno sfero, določitve posebnih delovnopравnih rešitev za različne skupine ljudi ipd.). Kot je bilo že navedeno, o evropskem sistemu javnih uslužbencev ni mogoče govoriti, kar nakazuje na specifičnost ureditev uslužbenskih sistemov po posameznih državah in otežuje primerjavo.

Kratek pregled ureditev po posameznih državah (povzeto po Predlogu ZJU 2001, 15 in 16) v nadaljevanju prikazuje, da prenehanje delovnega razmerja lahko nastopi iz različnih okoliščin, na željo samega javnega uslužbenca ali iz razlogov na strani organa (racionalizacija, sprememba organizacije organa, odprava organa ...). Poleg tega sistemi poznajo tudi odpust zaradi neprimernosti javnega uslužbenca za opravljanje nalog, ki ni urejen kot posledica krivdnega ravnanja, pač pa kot posledica nedoseganja ciljev in neizpolnjevanja nalog javnega uslužbenca. Podobnosti med sistemi je sicer mogoče zaznati, pa vendar vsak posamezen sistem pozna določene specifične načine prenehanja.

Posebnost med njimi predstavlja **Italija**, kjer glede prenehanja delovnega razmerja za javne uslužbence veljajo splošni predpisi ter določila kolektivnih pogodb. Podrobneje zakon določa le razporejanje presežnih delavcev v javni upravi.

Poleg klasičnih razlogov delovno razmerje državnega uslužbenca **na Poljskem** preneha z zavrnitvijo prisege; ob pravnomočnosti odločbe o disciplinskem ukrepu odstranitve iz državne uprave; zaradi zavrnitve spoštovanja odločbe o premestitvi pa tudi, če ne nastopi dela v organu, kamor je bil premeščen. Prav tako se delovno razmerje razveže v primeru dopolnjene starosti za upokojitev, po dveh zaporednih negativnih ocenah pri ocenjevanju državnega uradnika ter zavrnitvi zdravstvenega pregleda in bolezenski odsotnosti z dela za več kot eno leto. Od izdaje odločbe ali sklepa je v štirinajstih dneh mogoča pritožba na Komisijo za pritožbe pa tudi na Vrhovno upravno sodišče.

Latvijski zakon pa primere prenehanja delovnega razmerja našteva taksativno in poleg klasičnih primerov (odpoved s strani javnega uslužbenca; dosežena starost za upokojitev ter odpust zaradi zdravstvene nezmožnosti opravljanja dela) pozna tudi odpust kot disciplinski ukrep, odpust zaradi ukinitve institucije javne uprave ali zmanjšanja števila državnih uradnikov pa tudi v primeru nezadovoljstva s ponujenim delovnim mestom. Prenehanje delovnega razmerja je možno tudi zaradi neuspešno opravljenega izpita za državnega uradnika. Odpust zaradi neuspeha pri doseganju zahtev delovnega mesta javnega uslužbenca,

t. i. odpust zaradi neprimernosti, pa mora potrditi Uprava za splošno državno upravo na podlagi rezultatov ocenjevanja z obrazložitvami.

Dokončno prenehanje delovnega razmerja, ki vsebuje izbris zaposlenih in izgubo statusa uradnika, velja pa za vse uradnike, opredeljuje **francoski** Splošni statut, in nastopi ob upokojitvi⁵², sprejeti odpovedi uradnika, odpustu iz delovnega razmerja (zapustitev delovnega mesta; poklicna neprimernost⁵³; zavrnitev ponujenega delovnega mesta v položaju razpoložljivosti; zakonsko določeno zmanjšanje števila kadrov, ki predvideva njihovo ponovno klasifikacijo ali odškodnino) odpoklicu ali če uradnik ne izpolnjuje več pogojev, potrebnih za njegovo imenovanje.

Poleg klasičnih primerov na **Madžarskem** pravno razmerje državnega uradnika v javni upravi preneha, če organ javne uprave preneha obstajati brez pravnega naslednika; na podlagi odločitve parlamenta, vlade ali sveta lokalne skupnosti o izvedbi zmanjšanja zaposlenih v organih javne uprave brez možnosti za njegovo nadaljnjo zaposlitev; kadar delo državnega uradnika postane nepotrebno kot posledica reorganizacije ali kadar državni uradnik ni sposoben opravljati svojih nalog⁵⁴. V prvih dveh primerih je državnega uradnika mogoče odpustiti le, če ni prostega delovnega mesta v tem ali drugem organu javne uprave, ki je pod nadzorom prejšnjega organa, ustreznega kvalifikaciji in kategoriji državnega uradnika, ali pa se ta s tem delovnim mestom ne strinja.

V **nemškem** sistemu se uradnika odpusti, kadar zavrne zakonsko predpisano zaprisego ali zaradi spremembe bivališča v tujino brez dovoljenja najvišjega nadrejenega organa. Odpust izreče organ, pristojen za imenovanje, po odpustu pa uradnik nima pravice do službenih prejemkov in socialnovarstvenih dajatev, če zakon ne določa drugače. Tudi uradne oznake in naziv lahko nosi le, če mu je to izrecno dovoljeno. Enako velja tudi v drugih primerih prenehanja uradniškega razmerja, in sicer zaradi obsodbe na odvzem prostosti v trajanju najmanj enega leta zaradi naklepnega kaznivega dejanja po uslužbenskem zakonu ali v trajanju šest mesecev zaradi naklepnega dejanja, ki se kaznuje po predpisih o izdaji miru,

⁵² Uradnik ne more ostati v delovnem razmerju v državni upravi, ko doseže starost za upokojitev, razen v zakonsko določenih izjemah.

⁵³ Odpust zaradi poklicne neprimernosti se lahko izreče šele po opravljenem postopku, ki ustreza disciplinskemu, odpuščeni pa lahko pridobi odškodnino, določeno z uredbo.

⁵⁴ Pred razrešitvijo zaradi nesposobnosti za opravljanje del in nalog, povezanih z neprimernim opravljanjem dela ter vedenjem javnega uslužbenca, mu je omogočen zagovor, razen če od delodajalca zaradi vseh okoliščin tega ni mogoče zahtevati.

veleizdaji, ogrožanju demokratične pravne države ali izdaji dežele in ogrožanja zunanje varnosti pa tudi v primeru odvzete sposobnosti opravljanja javne funkcije zaradi kršitve temeljnih pravic po odločitvi zveznega ustavnega sodišča.

V splošnem je tujim zakonodajam skupno, da za krog oseb, zaposlenih v javnem sektorju, vzpostavljajo poseben pravni režim pravic in dolžnosti ter delovnopравниh razmerij, kar te osebe postavlja v drugačen položaj od zaposlenih v zasebnem sektorju (Kerševan 1998, 656). Navedene tuje ureditve glede prenehanja delovnega razmerja javnih uslužbencev oziroma pogodbe o zaposlitvi napotujejo bodisi na uporabo določb splošnih delovnopравниh predpisov v celoti ali le deloma, bodisi omenjen institut urejajo povsem ločeno od ureditve, ki velja za ostale delavce. Najpogostejša pa je vendarle kombinacija obeh ureditev, značilna tudi za ureditev prenehanja pogodbe o zaposlitvi javnih uslužbencev v Sloveniji.

4.2 Razmerje med predpisi

Čeprav naj bi ureditev, ki jo predpisuje ZDR, veljala za vsa delovna razmerja med delavcem in delodajalcem, ne glede na vrsto delodajalca ali naravo zaposlitve, specifičnost delovnega razmerja zaposlenih v državnih organih in organih lokalnih skupnosti narekuje nekoliko drugačno ureditev (Golobič 2004, 13). Po Bučarju (1999, 180 in nasl.) mora v demokratični državi zakon že pojmovno veljati za vse enako, brez izjem tudi za državljane, ki so neposredno v delovnem razmerju z državo. Lahko pa država zanje posebej ureja tista razmerja, ki so zanje specifična, tako kot sleherni delodajalec, vedno pa v okviru splošnega zakona (ibidem). Za dosego večje profesionalnosti in kakovosti javne uprave pa se zdi poseben uslužbenski sistem s specifično ureditvijo pravic in obveznosti javnih uslužbencev povsem na mestu (gre za delo v javnem interesu, nujna politična nevtralnost, profesionalnost, poraba javnih sredstev, racionalnost, enovitost, antikorupcijo itd.).

Poglavitni vir uslužbenskega prava v smislu organizacijskih pravil je po Virantu (2003, 1394) ZJU (in na njegovi podlagi izdani podzakonski predpisi), poleg tega pa še nekateri področni zakoni (npr. ZObr), ki posamezna vprašanja urejajo drugače, ter interni akti. Poglavitna vira delovnega prava oz. pravila, ki urejajo delovna razmerja v javni upravi, pa sta ZDR in

Kolektivna pogodba za javni sektor oziroma za negospodarske dejavnosti⁵⁵, pa tudi omenjeni ZJU, podzakonski predpisi in področni zakoni.

Splošno pravilo za delovna razmerja javnih uslužbencev ter za pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja določa veljavnost predpisov, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivne pogodbe, kolikor ZJU ali drug poseben zakon ne določa drugače (ZJU, prvi odstavek 5. člena). Način določanja pravic in obveznosti javnih uslužbencev pa vsebuje prvi odstavek 16. člena, ki določa, da se pravice in obveznosti javnih uslužbencev urejajo s predpisi s področja delovnih razmerij, s kolektivnimi pogodbami, z ZJU in drugimi zakoni ter na njihovi podlagi izdanimi podzakonskimi predpisi.

V ZJU so urejena tista delovnoppravna vprašanja, pri katerih je zaradi zavarovanja javnega interesa potreben odstop od delovnega prava in od svobode kolektivnega dogovarjanja (Predlog ZJU 2001, 8). Z Zakonom o javnih uslužbencih na novo uveden pogodbeni koncept delovnih razmerij je zaradi posebne narave dela nekoliko omejen, nedvomno pa obstoj pogodbe o zaposlitvi nujno nakazuje na načine prenehanja, predvidene v splošni delovni zakonodaji (Tičar, 2006, 194), kot bo podrobneje predstavljeno v nadaljevanju te naloge. Omejitev samostojnosti pogodbenih strank je po Bohincu (2004, 99) v dolžnosti upoštevanja zakonodaje, ratificiranih mednarodnih pogodb, drugih predpisov, kolektivnih pogodb in splošnih aktov delodajalca pri sklepanju in pri prenehanju pogodbe o zaposlitvi ter v času trajanja delovnega razmerja. Praviloma je torej pogodba o zaposlitvi, ki je v nasprotju z zakonom, ki ureja delovna razmerja, neveljavna oziroma nična.

Delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva (ZJU, tretji odstavek 16. člena). Na podlagi ZJU lahko vlada s podzakonskimi predpisi ureja izvedbena vprašanja, četrti odstavek 16. člena jo namreč

⁵⁵ ZDR in ZJU veljavnih kolektivnih pogodb nista razveljavila, Zakon o kolektivnih pogodbah (Uradni list RS, št. 43/2006) pa v 34. členu določa, da se veljavne kolektivne pogodbe uporabljajo še naprej (do poteka roka sklenitve oziroma do sklenitve novih), če niso v nasprotju s tem zakonom ali zakonom, ki ureja individualna razmerja. Ker kolektivne pogodbe lahko določijo za delavca ugodnejše pravice kot zakon (ZDR, drugi odstavek 7. člena), ugodnejše določbe veljavne kolektivne pogodbe niso v nasprotju z ZDR. V letu 2008 sta bili sprejeti Kolektivna pogodba za javni sektor (Uradni list RS, št. 57/08) in Kolektivna pogodba za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 60/08). Urejata pa le vprašanja, za katera ZSPJS, na podlagi katerega sta bili sprejeti, prepušča ureditev kolektivni pogodbi in ju ni mogoče šteti za kolektivno pogodbo dejavnosti. Prva je v prehodni določbi 52. člena izrecno določila, da prenehajo veljati le določbe Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti, ki urejajo osnovne plače, delovno uspešnost in dodatke, ostale določbe pa ostanejo v veljavi. (Blaha 2009, 363–365)

pooblašča, da z uredbo določi enotna pravila ravnanja delodajalcev v javnem sektorju tudi glede izvajanja ZDR in kolektivne pogodbe (Virant 2003, 1394).

Poleg tega na področju prenehanja pogodbe o zaposlitvi Slovenijo zavezujejo številni pomembni mednarodni dokumenti⁵⁶, zato te tematike zakonodajalec ne more poljubno urejati, temveč mora pri ureditvi prenehanja pogodbe o zaposlitvi upoštevati zahteve iz omenjenih virov (Kresal 2008, 1229). Temeljne zahteve v tem mednarodnopravnem okviru ureditve odpovedi pogodbe o zaposlitvi so zlasti resen, utemeljen razlog, ki opravičuje odpoved («vsebinska utemeljitev odpovedi, zapisana kot generalna klavzula»); absolutno neutemeljeni razlogi; procesne, formalne zahteve za veljavno odpoved; pravica do sodnega varstva; pravica do razumnega odpovednega roka; pravica do odpravnine oziroma drugega ustreznega varstva dohodka; odškodnina ali drugo nadomestilo za primer neutemeljene odpovedi; posebno varstvo za določene skupine ljudi; dodatne zahteve v primeru kolektivnih odpustov; prepoved diskriminacije in načelo enakosti itd. (Kresal 2006a, 1372 in nasl).

Prenehanje delovnega razmerja javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti je torej urejeno z ZDR (12. poglavje – prenehanje pogodbe o zaposlitvi) in ZJU (XXI. poglavje – prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi) ter z drugimi posebnimi zakoni, ki urejajo delovna razmerja javnih uslužbencev v organih in kolektivno pogodbo. Posledično delovnopravna zakonodaja obligacijskopravna pravila glede prenehanja pogodbe o zaposlitvi uporablja le smiselno (ZDR, 11. člen).

»ZJU se v razmerju do ZDR uporablja kot poseben zakon, za katerega velja načelo prirejenosti glede na vsebino urejanja: *lex specialis derogat legi generali* (specialni predpis razveljavi splošnega)« (Korpič - Horvat 2009, 15). Navedeno razmerje med določili ZDR in ZJU je torej razmerje med splošnim in posebnim predpisom, kar je po Vodovniku (2002, 3) ustrežna in sodobna zasnova zakonskega urejanja delovnih razmerij javnih uslužbencev, saj se s tem ohranja in krepi moderna zasnova monizma delovnega prava, odpravljena pa je tudi nevarnost dveh ločenih sistemov (dualizem).

⁵⁶ Gre za konvencije MOD, zlasti Konvencija št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca; spremenjena Evropska socialna listina; celotni pravni red EU (*Acquis communautaire*) s pomembno Direktivo Sveta 98/59/ES o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi s kolektivnimi odpusti; pa tudi sodbe Sodišča Evropskih skupnosti.

4.3 Splošno o prenehanju (odpovedni rok, odpravnina, vloga sindikata, komisija za pritožbe)

Glavni namen **odpovednega roka** je varstvo strank pred nenadno spremembo pogodbenega razmerja, odvisno od tega, ali pogodbo o zaposlitvi odpoveduje delavec (škoda nastane delodajalcu, ki potrebuje določen čas za nadomestitev izgubljenega delavca) ali delodajalec (sprememba socialnega položaja delavca) (Belopavlovič 2006b, 22). Odpovedni rok za javne uslužbence⁵⁷ je določen z Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih in povzet v sistemizaciji delovnih mest ter v pogodbi o zaposlitvi in znaša:

- za uradnike v VII. tarifnem razredu tri mesece,
- za strokovno-tehnične javne uslužbence v VII. tarifnem razredu dva meseca,
- za ostale javne uslužbence pa en mesec⁵⁸.

Odpovedni rok začne teči naslednji dan po vročitvi odpovedi ali kasneje z dnem, ki ga v skladu s programom razreševanja presežnih delavcev v odpovedi pogodbe o zaposlitvi določi delodajalec⁵⁹. Delodajalec in delavec se lahko dogovorita za skrajšanje odpovedi in/ali o ustreznem denarnem povračilu namesto dela ali celotnega odpovednega roka (ZDR-A, 41. člen). Dogovor mora biti v pisni obliki, plačala pa bo tista pogodbená stranka, ki jo obvezuje odpovedni rok.

Z dnem prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi uradniku ugasneta naziv in položaj. **Način vročitve** odpovedi pogodbe o zaposlitvi za javne uslužbence določa 155. člen ZJU in sicer se odpoved pogodbe o zaposlitvi vroči v skladu z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek.

Odpravnina predstavlja nadomestilo, povračilo za dotedanje delo javnega uslužbenca pri delodajalcu in istočasno sredstva javnemu uslužbencu služijo za preživetje v času, ko bo iskal

⁵⁷ Delavec in delodajalec lahko odpovesta pogodbo o zaposlitvi v zakonsko ali pogodbeno določenem odpovednem roku, pri določitvi katerega morata upoštevati minimalni čas trajanja odpovednega roka, določenega z ZDR. Le-ta določa, da je odpovedni rok en mesec, če odpoveduje pogodbo o zaposlitvi delavec. S pogodbo o zaposlitvi ali kolektivno pogodbo je lahko dogovorjen daljši odpovedni rok, vendar ne daljši kot tri mesece (92. člen).

⁵⁸ Nazadnje je bil spremenjen oziroma skrajšan s spremembo uredbe leta 2008 (Uradni list RS, št. 33/08).

⁵⁹ Slednje je bilo dodano z novelo ZDR-A (40. člen).

zaposlitev (Korpič - Horvat 2010, 183). Glede odpravnine in določanje njene višine⁶⁰ se uporabljajo določila ZDR, po katerih je do odpravnine upravičen delavec, kadar mu delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi iz poslovnih razlogov ali iz razloga nesposobnosti (109. člen). ZJU določa le, da ima javni uslužbenec pravico do odpravnine v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov (šesti odstavek 158. člena).

Ker ZJU nima posebnih določil o **obličnosti** odpovedi⁶¹, se tudi s tem v zvezi uporabljajo določila ZDR (86. člen). Pisna oblika odpovedi pogodbe o zaposlitvi je pogoj za veljavnost in zakonitost podane odpovedi. Če redno odpoveduje pogodbo o zaposlitvi delavec, mu odpovedi ni potrebo obrazložiti, medtem ko mora delodajalec pisno obrazložiti odpovedni razlog ter delavca opozoriti na pravno varstvo ter pravice iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti. (MJU 2010, 6)

Pred redno odpovedjo iz razloga nesposobnosti ali krivdnega razloga in pred izredno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi mora delodajalec delavcu omogočiti **zagovor** v razumnem roku, ki pa ne sme biti krajši od treh delovnih dni, razen če:

- obstajajo okoliščine, zaradi katerih bi bilo od delodajalca neupravičeno pričakovati, da delavcu to omogoči (npr. v primerih, ko je delodajalec sam žrtev kršitve, v primeru neuspešno opravljenega poskusnega dela⁶²),
- če delavec to izrecno odkloni ali
- če se neopravičeno ne odzove povabilu na razgovor⁶³ (ZDR, 83. člen).

Bistvo zagovora po Belopavlovičevi (2007, 22) namreč je, da se delavcu zagotovi pravico do izjave, kar pomeni, da se ima delavec možnost izreči o vsebini očitane kršitve, delodajalec pa je dolžan to izjavo obravnavati.

⁶⁰ Osnova za izračun odpravnine je povprečna mesečna (bruto) plača, ki jo je ali ki bi jo prejel delavec, če bi delal, v zadnjih treh mesecih pred odpovedjo, in sicer glede na leta dela pri delodajalcu, vključno z delom pri njegovih pravnih prednikih. Poleg tega višina ne sme presegati 10-kratnika osnove, če v kolektivni pogodbi na ravni dejavnosti ni določeno drugače.

⁶¹ Z ZJU-B je bil črtan 156. člen, ki je določal, da se o odpovedi pogodbe izda pisni sklep, ki mora biti obrazložen. S tem je zakonodajalec sledil pogodbenemu principu urejanja delovnih razmerij, ki ne dopušča več, da bi delodajalec o delavčevi izgubi zaposlitve odločal enostransko v obliki sklepov.

⁶² Po ZDR (dodano z novelo ZDR-A) za razliko od ZJU lahko delodajalec na podlagi ugotovitve o neuspešno opravljenem poskusnem delu ob poteku poskusnega dela delavcu izredno odpove pogodbo o zaposlitvi (ZDR, četrti odstavek 125. člena).

⁶³ V omenjenih primerih odpade zahteva po pisni obdolžitvi in njeni vročitvi oz. vročitvi formalnega vabila na zagovor.

Delavec bo moral biti pisno seznanjen z dejstvi, ki so po mnenju delodajalca podlaga za odpoved, ter kraju in času zagovora.

Če delavec tako zahteva, mora o nameravani redni ali izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi delodajalec pisno obvestiti **sindikata**, katerega član je delavec ob uvedbi postopka (ZDR, 84. člen). Sindikat, ki nasprotuje odpovedi, mora svoje pisno mnenje podati v osmih dneh. Delavec, ki ni vključen v sindikat, se lahko obrne na inšpekcijo za delo, ki lahko zadrži učinkovanje prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi do poteka roka za sodno varstvo oziroma do izvršljive arbitražne odločitve, oziroma če delavec v sodnem postopku najkasneje ob vložitvi tožbe zahteva izdajo začasnih odredb, do odločitve sodišča o predlogu za izdajo začasnih odredb (ZDR, 227. člen). (MJU 2010, 6 in 7)

Čeprav tudi javni uslužbenec sklene delovno razmerje s pogodbo o zaposlitvi, pa zakonske določbe o pravnem varstvu javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti po Blahi (2009, 368) izhajajo iz predpostavke, da se o pravici in obveznosti teh javnih uslužbencev ter o zahtevi za odpravo kršitev pravice iz delovnega razmerja odloči s pisnim sklepom⁶⁴, zoper katerega je dovoljena pritožba na **komisijo za pritožbe**, tj. najpogosteje Komisija Vlade RS za pritožbe iz delovnih razmerij (ZJU, prvi odstavek 35. člena). Razen v primeru prenehanja delovnega razmerja pritožba ne zadrži izvršitve odločitve o pravici oziroma obveznosti iz delovnega razmerja (tretji odstavek 24. člena ZJU)⁶⁵.

Postopek pri delodajalcu kot pogoj za poznejši sodni postopek oziroma notranje pravno varstvo je po ZJU tudi glede prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi javnih uslužbencev obveznost⁶⁶ (Šetinc Tekavec 2009, 8 in nasl.). ZJU torej še vedno ohranja postopek pri delodajalcu kot procesno predpostavko za sprožitev individualnega delovnega spora. Cilj te posebnosti je bil po Virantu (2003, 1396) predvsem organizacijski, zagotoviti enotno uporabo predpisov in kolektivnih pogodb v vseh organih istega delodajalca, države. Posebne določbe za uveljavljanje pravic iz dela pripadnikov stalne sestave SV vsebuje tudi ZObr, kot izhaja iz nadaljevanja te naloge.

⁶⁴ Izjema je glede odrejanja dela v okviru opisa nalog delovnega mesta javnega uslužbenca (ZJU, prvi odstavek 24. člena).

⁶⁵ Navedeno pomeni, da se drugače kot po ZDR tudi o odpovedi pogodbe o zaposlitvi odloča s posebnim sklepom.

⁶⁶ Če želi javni uslužbenec uveljavljati sodno varstvo (vložiti tožbo), mora zoper sklep delodajalca o odpovedi vložiti pritožbo, o kateri odloči drugostopenjski organ (ali ko nastopi molk tega organa).

4.4 Načini prenehanja (veljavnosti) pogodbe o zaposlitvi

Teorija v načelu razlikuje tri načine prenehanje delovnega razmerja glede na to, ali je za prenehanje dano soglasje oziroma volja delavca, in sicer:

- prenehanje po volji oz. soglasju delavca,
- prenehanje brez soglasja delavca in
- prenehanje po samem zakonu oz. zaradi razlogov, ki jih zakon določa kot razlog za prenehanje (Bohinc 2004, 206).

Uveljavljeno je načelo, da načini prenehanja delovnega razmerja ne smejo biti določeni s pogodbo o zaposlitvi, temveč zgolj z zakonom. ZJU v 154. členu v prvi vrsti načine prenehanja pogodbe o zaposlitvi veže na ZDR, določa pa tudi tri dodatne načine prenehanja (Tičar 2006, 194). Pogodba o zaposlitvi javnega uslužbenca torej preneha veljati na načine, ki jih določa ZDR:

- s potekom časa, za katerega je bila sklenjena;
- s smrtjo javnega uslužbenca;
- s pisnim sporazumom;
- z redno⁶⁷ ali izredno⁶⁸ odpovedjo;
- na podlagi sodbe sodišča (118. člen);
- po samem zakonu, v primerih, ki jih določi ta zakon (119. člen – zaradi ugotovljene invalidnosti, prenehanja veljavnosti delovnega dovoljenja in kadar ni postavljen stečajni upravitelj);
- v drugih primerih, ki jih določa zakon⁶⁹ (npr. ZJU, ZObr, Zakon o policiji, Zakon o zdravniški službi ipd.).

Po ZJU (154. člen) pa pogodba o zaposlitvi javnemu uslužbencu (uradniku) preneha veljati:

⁶⁷ Gre za odpoved z zakonsko določenim minimalnim odpovednim rokom, pri čemer delavec lahko odpove pogodbo brez navedbe razloga, delodajalec pa le, če obstaja (resen) utemeljen razlog (poslovni razlog, razlog nesposobnosti, krivdni razlog, nezmožnost opravljanja dela po pogodbi o zaposlitvi zaradi invalidnosti), ki mora biti pisno obrazložen, javnega uslužbenca pa mora opozoriti še na pravice iz zavarovanja za primer brezposelnosti. (ZDR, 88. člen)

⁶⁸ Gre za odpoved brez odpovednega roka, dopustna za delavca (ZDR, 112. člen) in delodajalca (ZDR, 111. člen) iz v zakonu taksativno navedenih razlogov in če ob upoštevanju vseh okoliščin in interesov obeh pogodbenih strank ni mogoče nadaljevati delovnega razmerja do izteka odpovednega roka oziroma do poteka časa.

⁶⁹ Tako določa 75. člen ZDR, smiselno enako določbo pa vsebuje tudi ZJU. Ta v 3. točki prvega odstavka 154. člena določa, da delovno razmerje javnega uslužbenca preneha tudi v primeru oziroma na drug način, če tako določa ta zakon oziroma področni zakon, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev v organih.

- če uradnik ne opravi ustreznega strokovnega izpita⁷⁰, ki je bil kot pogoj določen v pogodbi o zaposlitvi, razen če ga ne opravi zaradi razlogov, ki niso na njegovi strani (delovno razmerje mu preneha naslednji dan po preteku roka, določenega s pogodbo o zaposlitvi);
- 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);
- na drug način, če tako določa ta zakon oziroma področni zakon, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev v organih (dodaten razlog določa v 162. členu ZJU - neizpolnjevanje pogojev za delovno mesto). (Tabela 4.2)

Poleg tega ZJU določa tudi posebnosti redne odpovedi iz poslovnega razloga in iz razloga nesposobnosti.

Tabela 4.2: Prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem (ZDR in ZJU)

PRENEHANJE VELJAVNOSTI POGODBE O ZAPOSLOTVI JAVNIM USLUŽBENCEM (ZDR IN ZJU)
• <i>s potekom časa, za katerega je bila sklenjena</i>
• <i>s smrtjo javnega uslužbenca</i>
• <i>s pisnim sporazumom</i>
• <i>z redno ali izredno odpovedjo</i>
• <i>na podlagi sodbe sodišča</i>
• <i>po samem zakonu, v primerih, ki jih določa ZDR (ugotovljena invalidnost, prenehanje veljavnosti delovnega dovoljenja in kadar ni postavljen stečajni upravitelj)</i>
• <i>na drug način, če tako določa ZJU (neizpolnjevanje pogojev za delovno mesto) oziroma področni zakon, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev v organih</i>

Prvotni ZJU je v nasprotju s splošno delovnopravno ureditvijo poznal tudi **disciplinski ukrep** oziroma sankcijo prenehanja delovnega razmerja, z dokazovanjem disciplinske kršitve v

⁷⁰ Prenehanje pogodbe o zaposlitvi po samem zakonu zaradi neopravljenega strokovnega izpita pomeni smiselno prenehanje pogodbe, sklenjene z razveznim pogojem (Obligacijski zakonik, 59. člen) (Blaha 2009, 373). Po noveli ZJU je strokovni izpit za imenovanje v naziv ukinjen, zato ne predstavlja več razloga za odpoved pogodbe o zaposlitvi.

posebnem disciplinskem postopku. Vendar so se z novelo ZJU črtale posebne določbe, s katerimi je bila urejena disciplinska odgovornost za javne uslužbence, prenehala pa je veljati tudi Uredba o disciplinskem postopku v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Tako se za ugotavljanje disciplinske odgovornosti, postopek ugotavljanja ter delno za disciplinske ukrepe oz. sankcije⁷¹ tudi za javne uslužbence, zaposlene v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, uporablja ZDR. Disciplinsko odgovornemu delavcu⁷² lahko delodajalec izreče opomin⁷³, s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti pa je mogoče predvideti tudi druge sankcije, kot so npr. denarna kazen ali odvzem bonitet (ZDR, 175. člen). Zaradi navedenih razlogov (izrek najstrožjih sankcij ni več mogoč, nedorečenost izvedbe disciplinskega postopka) iz poročila o delu Komisije za pritožbe izhaja, da se organi državne uprave in pravosodni organi raje odločajo za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi po 111. členu ZDR (Rajšter Vranović 2009, 12).

V zvezi z načini prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi naj omenim še novost v sistemu javnih uslužbencev - **razveljavitev**⁷⁴ pogodbe o zaposlitvi oziroma njenih posameznih določb (delna razveljavitev⁷⁵) v primeru neskladja s predpisi (če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, oziroma če pred sklenitvijo pogodbe ni bil izveden predpisan postopek javnega natečaja itd. (ZJU, 74. člen)). Omenjena posebnost glede na splošne delovnopravne predpise izhaja po Virantu (2003, 1396) iz dejstva, da zakon varuje javni interes in da mora v primeru kršitev predpisov v škodo javnega interesa obstajati tudi sankcija za sanacijo teh kršitev. Za varstvo pravic javnega uslužbenca pa je po Blahi (2009, 371) pomembno, da o sankcijah odloča komisija za pritožbe po uradni dolžnosti, predlog pa lahko podajo javni uslužbenec, uradniški svet, predstojnik, Računsko sodišče ali inšpektor, pobudo pa tudi reprezentativni sindikat. Sklep o razveljavitvi je možno izdati v roku treh let od sklenitve pogodbe o zaposlitvi ali sklenitve aneksa k pogodbi oz. od izdaje odločbe ali sklepa,

⁷¹ Z novelo ZJU-B se v postopkih ugotavljanja disciplinske odgovornosti do sklenitve kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti uporabljajo določbe ZJU-UPB1 (Uradni list RS, št. 35/2005) razen določb o odvzemu položaja oziroma razrešitve s položaja, razrešitve naziva in imenovanja v eno stopnjo nižji naziv in odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Omenjene tri disciplinske sankcije so bile torej ukinjene.

⁷² Javni uslužbenec je dolžan izpolnjevati pogodbene in druge obveznosti iz delovnega razmerja in je za kršitev le-teh disciplinsko odgovoren (upoštevata se načelo krivdne odgovornosti z upoštevanjem vseh treh oblik krivde (naklep, velika ter mala malomarnost). Navedeno se ugotavlja v disciplinskem postopku, kjer ima javni uslužbenec pravico do zagovora ter pravico, da v postopek vključi sindikat, katerega član je ob uvedbi postopka. Uvedba disciplinskega postopka zastara v enem mesecu od dneva, ko se je izvedelo za kršitev in storilca, oziroma v treh mesecih od dneva, ko je bila kršitev storjena.

⁷³ Opomin ne gre enačiti z opozorilom pred redno odpovedjo pogodbe iz krivdnih razlogov.

⁷⁴ Razveljavitev ima po pravni teoriji učinek za nazaj (ex tunc).

⁷⁵ Pogodba o zaposlitvi se razveljavi deloma, če so posamezne določbe pogodbe o zaposlitvi v škodo javnega interesa ali v neskladju z zakonom, podzakonskimi predpisi in kolektivno pogodbo (ZJU, 75. člen).

javni uslužbenec pa ima pravico od delodajalca zahtevati odškodnino. Čeprav razveljavitev katerega koli akta poseže v njegov status oziroma v njegove pravice in obveznosti, se v primerih razveljavitve akta zaradi ugotovljenih nezakonitosti oziroma nepravilnosti le vzpostavlja zakonito stanje, zaradi česar je po Korade - Purgovi (2006, 209) uveljavljanje morebitne odškodnine vprašljivo.

4.4.1 Načini prenehanja po splošni delovni zakonodaji

Za javne uslužbence glede prenehanja pogodbe o zaposlitvi veljajo načini prenehanja po splošni delovni zakonodaji, vendar kot izhaja iz nadaljevanja te naloge, ne vsi in v celoti. ZJU po Golobičevi (2004, 13) oblike prenehanja delovnega razmerja oziroma pogodbe o zaposlitvi **s potekom časa** ne ureja posebej, le v delu, ki se nanaša na omejitev sklepanja zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas ter glede posledic kršitev napotuje na uporabo 77. člena ZDR (prenehanje pogodbe o zaposlitvi za določen čas)⁷⁶. Primeri sklepanja pogodb za določen čas so za javne uslužbence, zaposlene v državnih organih in upravah lokalnih skupnostih predvideni le kot izjema in nastopijo v taksativno naštetih primerih (ZJU, 68. člen – delovna mesta v kabinetu, nadomeščanje začasno odsotnega javnega uslužbenca, projektna dela, pripravništvo, mandatna delovna mesta, sprememba obsega javnih nalog). Javnemu uslužbencu torej preneha pogodba o zaposlitvi s potekom pogodbeno določenega časa ali s prenehanjem razloga, zaradi katerega je le-ta sklenjena⁷⁷ brez odpovednega roka. Ker ZJU posebej v 69. členu določa trajanje delovnega razmerja za določen čas, odvisno od razloga, ki je terjal tako zaposlitev, temu ustrezno drugače ureja tudi prenehanje delovnega razmerja za določen čas⁷⁸ (Klampfer 2005, 1636). Ob tem obstaja možnost (v primeru strokovno tehničnega delavca), da delavec po izteku roka molče nadaljuje z delom, saj je na strani delodajalca, da nasprotuje takšnemu ravnanju (ZDR, 54. člen).

⁷⁶ Omenjeno določbo je treba za javne uslužbence uporabiti z upoštevanjem določb ZJU (68.-73. člen) v povezavi s 53. členom ZDR (časovna omejitev ene ali več zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas), drugim odstavkom 10. člena ZDR (obvezna pisna oblika pogodbe in posledična domneva v primeru kršitve oblike) in 54. členom ZDR (posledice nezakonito sklenjene pogodbe o zaposlitvi za določen čas).

⁷⁷ V tem primeru je čas trajanja pogodbe o zaposlitvi odločujoč in se lahko določi s koledarskim rokom ali na drug način, lahko pa preneha tudi pred dogovorjenim potekom časa v primeru sporazuma strank ali če so nastopili drugi razlogi za prenehanje pogodbe o zaposlitvi skladno z določbami ZDR. (Golobič 2004, 13)

⁷⁸ Npr. prenehanje pogodbe o zaposlitvi za določen čas za delovna mesta, vezana na zaupanje funkcionarja, je vezano na trajanje njegove funkcije; za naštete položaje preneha po preteku petih let, za kolikor časa se tudi taka pogodba sklene itd.

Zaradi osebne narave⁷⁹ pogodbe o zaposlitvi s **smrtjo delavca** pogodba o zaposlitvi preneha. Enako velja tudi v primeru smrti javnega uslužbenca. Ureditev prenehanja pogodbe o zaposlitvi s smrtjo delodajalca – fizične osebe pa v primeru javnega sektorja ni mogoča, ker delodajalec v javnem sektorju ne nastopa kot fizična oseba.

Prav tako ZJU ne ureja prenehanja pogodbe o zaposlitvi s **sporazumom**, ki nastopi po sporazumni volji obeh pogodbenih strank (ZDR, 79. člen). S pisnim sporazumom lahko pogodbene stranke kadar koli razveljavijo pogodbo o zaposlitvi, vendar po Golobičevi (2004, 13) javni uslužbenec ne uživa enakega pravnega varstva kot v drugih primerih (ne ugotavlja se obstoj utemeljenosti delovnega razmerja, ni odpravnine, posebnega odpovednega roka, delavcu ne pripada denarno nadomestilo za čas brezposelnosti itd.).

Odpoved pogodbe o zaposlitvi (v praksi najpogostejši način prenehanja pogodbenega razmerja) je enostranska izjava volje katere koli stranke, ki samostojno in neodvisno od volje druge stranke vpliva na pravno razmerje med njima in povzroči prenehanje pogodbe o zaposlitvi in s tem tudi sklenjenega delovnega razmerja. Vsebinsko gre za izjavo volje delavca ali delodajalca, da konča za nedoločen čas sklenjeno delovno razmerje ob določenem trenutku zaradi določenih razlogov⁸⁰ (Mežnar, 2006, II).

Specifična narava dela javnih uslužbencev narekuje nekaj posebnosti tudi pri ureditvi odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Le pri redni odpovedi iz krivdnega razloga in izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi se v celoti uporablja ureditev iz ZDR. (Tičar 2006, 195)

Pri redni odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga⁸¹ mora biti razlog resen in utemeljen⁸² ter onemogoča nadaljevanje delovnega razmerja med delavcem in delodajalcem.

⁷⁹ Po prvem odstavku 4. člena ZDR mora namreč delavec delo opravljati osebno.

⁸⁰ Mogoče jo je podati v 30 dneh od ugotovitve utemeljenega razloga in najkasneje v šestih mesecih od nastanka razloga. Če pa pogodbo odpoveduje delavec oziroma javni uslužbenec, pa mora pred odpovedjo v osmih dneh delodajalca pisno opomniti na izpolnitev obveznosti in o kršitvi obvestiti inšpektorja za delo (ZDR, 110. in 112. člen).

⁸¹ Sam pojem, stopnja krivde oz. teža kršitve v ZDR niso natančneje opredeljeni. Pogodbene obveznosti za delavca izhajajo iz sklenjene pogodbe o zaposlitvi ali neposredno iz drugih zavezujočih pravnih virov, na podlagi dejstva, da je delavec sklenil pogodbo o zaposlitvi. V povezavi z enim od razlogov za izredno odpoved (druga alineja prvega odstavka 111. člena) lahko sklepamo, da je podana podlaga za izredno odpoved, kadar delavec naklepoma ali iz hude malomarnosti huje krši pogodbene ali druge obveznosti iz delovnega razmerja, v preostalih primerih pa gre za redno odpoved. (MJU 2006, 19)

⁸² Težave pri razlagi omenjenih pojmov lahko povzročita neuskkljenost z izrazjem Konvencije št. 158 (Konvencije MOD s komentarjem 2006, 199) ki v 4. členu govori o resnem razlogu (valid reason), nanaša pa se lahko na

Vendar pogodbe o zaposlitvi ni dopustno odpovedati, če javni uslužbenec pred uvedbo postopka ni bil pisno opozorjen na izpolnjevanje obveznosti⁸³ in na možnost odpovedi pogodbe o zaposlitvi v primeru ponovne kršitve, ki pa ni nujno istovrstna, in sicer v enem letu oz. ne dalj kot v dveh letih, če je s kolektivno pogodbo dejavnosti drugače določeno, od prejema pisnega opozorila. Postopek redne odpovedi delodajalca iz krivdnega razloga vsebuje določeno posebnost, in sicer da je treba najprej izvesti predhodni postopek. Pred redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga (kot v nadaljevanju pred izredno odpovedjo) mora delodajalec delavcu omogočiti zagovor v razumnem roku, razen v primeru obstoja določenih okoliščin. Delavec mora biti z dejstvi, ki so po mnenju delodajalca podlaga za odpoved, pisno seznanjen, pisno odpoved pa mora delodajalec javnemu uslužbencu vročiti po pravilih obveznega osebnega vročanja skladno z Zakonom o splošnem upravnem postopku. Kadar ima odpoved iz krivdnega razloga na strani delavca vse znake kaznivega dejanja, lahko delodajalec za čas trajanja postopka delavcu prepove opravljati delo s pravico do nadomestila plače v višini polovice njegove povprečne plače v zadnjih treh mesecih pred uvedbo postopka odpovedi.

Redna odpoved zaradi nezmožnosti za opravljanje dela pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi zaradi invalidnosti predstavlja nov utemeljen razlog za redno odpoved zaradi usklajevanja ureditve prenehanja pogodbe o zaposlitvi za invalide s področno zakonodajo. Njena ureditev po ZDR in ZPIZ ter ZZRZI se v celoti uporablja tudi za javne uslužbenke. Splošno varstvo invalidov je sicer določeno v ZDR (pri zaposlovanju, usposabljanju ali preusposabljanju v skladu z ZPIZ oz. ZZRZI) skupaj s pravicami, ki mu jih mora zagotavljati delodajalec v skladu s predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Pravice delavca v primeru omenjene odpovedi pa so enake delavcu, ki mu je prenehala pogodba o zaposlitvi iz poslovnega razloga (odpovedni rok, odpravnina, odsotnost z dela najmanj dve uri na teden s plačilom nadomestila, pravica do denarnega nadomestila).

Izredna odpoved delodajalca je odpoved pogodbe o zaposlitvi brez odpovednega roka in odpravnine, prenehanje pogodbe nastopi s samo odpovedjo. Zanj mora biti podan eden od taksativno naštetih razlogov iz 111. člena (razen iz četrte alineje) ter okoliščine, ki kažejo na to, da je zaupanje med pogodbenimi strankami porušeno do take mere, da nadaljevanje

spособnost ali obnašanje delavca ali pa gre za operativne potrebe podjetja, ustanove ali družbe. ZDR pa ureja resen in utemeljen razlog (88. člen) in posebej utemeljen (81., 82. in 84. člen).

⁸³ Spremenjena ureditev pisnega opozorila je posledica zahtev iz Odl. US (ZDR, 46/07).

delovnega razmerja ni mogoče niti do izteka odpovednega roka oziroma do poteka časa, za katerega je bila sklenjena pogodba o zaposlitvi (kumulativno podana dva pogoja!). Kot nova razloga zakon navaja tudi najmanj petdnevno neupravičeno odsotnost delavca, kar pomeni, da delavec pet dni zaporedoma ne pride na delo, o razlogih za svojo odsotnost pa ne obvesti delodajalca, čeprav bi to moral in mogel storiti⁸⁴, pa tudi v primeru odklonitve prehoda in opravljanja dela pri delodajalcu prevzemniku (ZDR, peti odstavek 73. člena).

Ob uvedbi postopka izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi pa lahko delodajalec delavcu prepove opravljati delo za čas trajanja postopka, vendar le v primeru točno določenih razlogov (kršitev z znaki kaznivega dejanja, hujša kršitev, storjena z naklepom ali iz hude malomarnosti in prepoved opravljanja del s pravnomočno odločbo oz. zaporna kazen ali drug ukrep v času, daljšem od 6 mesecev). V času prepovedi opravljanja dela ima delavec pravico do nadomestila plače v višini polovice njegove povprečne plače v zadnjih treh mesecih pred uvedbo postopka odpovedi. Poleg tega je delodajalec dolžan na izrecno zahtevo delavca obvestiti sindikat, katerega član je delavec, sindikat pa v osmih dneh lahko odpovedi nasprotuje. V tem primeru delavec pri delodajalcu lahko zahteva zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi, vendar lahko delodajalec delavcu prepove opravljati delo z zagotovilom nadomestila plače v prej omenjeni višini.

Razlog za izredno odpoved je po četrti alineji prvega odstavka 111. člena ZDR, če mora biti delavec zaradi prestajanja zaporne kazni več kot šest mesecev odsoten z dela, po ZJU (154. člen) pa je razlog za prenehanje pogodbe o zaposlitvi po samem zakonu⁸⁵, če je javni uslužbenec s pravnomočno sodbo (le v primeru uradnika!) obsojen za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, z nepogojno kaznijo več kot šest mesecev zapora. Po Blahi (2009, 373) gre v praksi v obeh primerih za odsotnost z dela nad šest mesecev, razlika je v tem, katero kaznivo dejanje je razlog, in sicer po ZDR katero koli, ki ima za posledico tako odsotnost, po ZJU pa le za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti.

Izredna odpoved s strani javnega uslužbenca pa je mogoča v posebno hudih primerih kršitev obveznosti delodajalca, taksativno določenih v 112. členu ZDR, in sicer v osmih dneh po tem,

⁸⁴ Delavcu preneha pogodba o zaposlitvi s prvim dnevom neupravičene odsotnosti z dela, če se ne vrne na delo do vročitve izredne odpovedi (ZDR, drugi odstavek 111. člena).

⁸⁵ Delovno razmerje v navedenem primeru preneha s sklepom, ki ga izda predstojnik, najkasneje pa 15. dan po vročitvi pravnomočne sodbe delodajalcu.

ko predhodno pisno opomni delodajalca na izpolnitev obveznosti in o kršitvah pisno obvesti inšpektorja za delo. Našteti razlogov je sedem, naj omenim dva, če delodajalec ni zagotovil enake obravnave (diskriminacija in povračilni ukrepi) ter varstva pred spolnim in drugim nadlegovanjem ter trpinčenjem na delu, nekoliko spremenjena z novelo ZDR-A. Delavec mora torej predhodno izkazati, da dela ni mogoče nadaljevati do poteka časa sklenitve pogodbe o zaposlitvi, in sicer so po Golobičevi (2004, 14) s tem mišljene okoliščine, ki slabo vplivajo na medsebojni odnos med pogodbenima strankama in onemogočajo nadaljnje sodelovanje. Gre torej za enostransko odpoved, neodvisno od volje delodajalca, brez odpovednega roka s pravico delavca do odpravnine, določene za primer redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov, odškodnine v višini izgubljenega plačila za čas odpovednega roka ter do denarnega nadomestila v primeru brezposelnosti, a z dokaznim bremenom na strani javnega uslužbenca.

V primeru spora zaradi nezakonnosti pogodbe o zaposlitvi, kadar javni uslužbenec ne želi nadaljevati z delovnim razmerjem, lahko sodišče na njegov predlog odloči o prenehanju pogodbe o zaposlitvi. Istočasno ugotovi trajanje delovnega razmerja (določi torej dan prenehanja delovnega razmerja) najdalj do odločitve sodišča prve stopnje, mu prizna delovno dobo, pravice iz delovnega razmerja ter ustrezno denarno odškodnino⁸⁶. Enako ravna tudi ob ugotovitvi okoliščin, ki onemogočajo nadaljevanje delovnega razmerja, ob podanem obojestranskem interesu pa tudi v primeru ugotovljene neveljavnosti pogodbe o zaposlitvi, ko ena od pogodbenih strank izpodbija pogodbo o zaposlitvi. Bistvo navedenega instituta prenehanja pogodbe o zaposlitvi na podlagi **sodbe sodišča** je reintegracija delavca pri nezakonitem rednem ali izrednem odpustu kot nadgradnja načela varstva zaposlitve⁸⁷.

Po samem zakonu, v primerih, ki jih določa ZDR v 119. členu, pa javnemu uslužbencu pogodba preneha veljati tudi s pravnomočnostjo odločbe o ugotovljeni invalidnosti I. kategorije (z dnem pravnomočnosti odločbe o invalidnosti); zaradi poteka veljavnosti delovnega dovoljenja, če je pogodba o zaposlitvi sklenjena s tujcem ali osebo brez državljanstva, pa tudi kadar po predpisih, ki urejajo stečajni postopek, ni postavljen stečajni upravitelj, v slednjem primeru z dnem vpisa sklepa sodišča o zaključku stečajnega postopka v sodni register.

⁸⁶ Leta je po noveli ZDR-A izrecno urejena, omejena do največ 18 mesečnih plač delavca.

⁸⁷ Institut v bistvu služi zaščiti delavca pri nezakonitem prenehanju pogodbe o zaposlitvi, delavec sam odloča o tem, ali je vztrajanje v takem delovnem razmerju še mogoče ali ne.

V takšnih primerih delodajalec izda le ugotovitveni sklep o prenehanju delovnega razmerja, z ugotovitvijo, da so nastopili razlogi za prenehanje pogodbe o zaposlitvi, določeni z zakonom.

4.4.2 Redna odpoved iz poslovnih razlogov/prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga in zaradi ukinitve organa

Določbe ZJU⁸⁸ o redni odpovedi iz poslovnega razloga so tudi po Blahi (2009, 375) nekoliko nejasne, zato se posledično zastavlja vprašanje, katere določbe ZDR o odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga ob tem pravzaprav veljajo.

Javnemu uslužbencu lahko delovno razmerje preneha ali pa je premeščen na delovno mesto, ki ne ustreza njegovemu nazivu zaradi zmanjšanja obsega javnih nalog, privatizacije javnih nalog, iz organizacijskih, strukturnih, javnofinančnih ali podobnih razlogov (t. i. poslovni razlogi). Definicije posameznih vzrokov so dokaj abstraktne, navedene le kot primer, zato dopuščajo tudi subjektivno oceno delodajalca⁸⁹ (Golobič 2004, 14). Podlago predstavlja sprememba akta oziroma aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest (reorganizacija⁹⁰).

Predstojnik mora z obrazloženo reorganizacijo seznaniti sindikate, ki lahko glede delovnih opravil in postopkov izrazijo mnenje. Sicer pa usklajevanje reorganizacije z reprezentativnimi sindikati poteka v skladu s 26. členom ZJU o socialnem partnerstvu. Predstojnik je dolžan omogočiti reprezentativnim sindikatom podajo mnenja o spremembi akta o sistemizaciji, ki ima za posledico odpoved pogodbe o zaposlitvi ali premestitev javnih uslužbencev, ga upoštevati ali reprezentativni sindikat povabiti k usklajevanju. (Korpič - Horvat 2009, 16)

⁸⁸ ZJU določa razloge za redno odpoved delodajalca iz poslovnih razlogov (ZJU, 156. člen), vsebuje določbe glede ugotavljanja možnosti premestitve in glede prednostne pravice do zaposlitve (ZJU, 158. člen), glede odpravnine in drugih pravic pa ima javni uslužbenec pravico v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja in kolektivno pogodbo. Določbe ZDR pa naj se uporabljajo tudi glede programa razreševanja presežnih javnih uslužbencev, ni pa jasno, katere.

⁸⁹ V zvezi s presojo posameznega vzroka delodajalca gre praksa po Golobičevi (2004, 14) v smer, da sodišča in drugi ustrezni organi niso pooblaščen za ugotavljanje, ali je konkretni razlog takšne narave, da zadostuje utemeljitev za prenehanje delovnega razmerja.

⁹⁰ Le-ta mora biti obrazložena s cilji in razlogi, vsebovati mora analizo delovnih opravil in delovnih postopkov ter število in strukturo delovnih mest in število javnih uslužbencev.

Pred odpovedjo mora predstojnik poiskati vse možnosti za premestitev⁹¹ javnega uslužbenca, ki poteka v fazah, in s tem ohranitev zaposlitve (odvisno, ali gre za uradnika ali strokovno-tehničnega javnega uslužbenca (ZJU, 158. člen):

- Delodajalec uradnika, katerega delo ni več potrebno, premesti na delovno mesto, ki se opravlja v istem nazivu, oziroma strokovno-tehničnega uslužbenca na delovno mesto, ki je ovrednoteno z najmanj enako osnovno plačo in za katero izpolnjujeta pogoje⁹² ter sta zanj ustrezno strokovno usposobljena, če sta taki delovni mesti v organu prosti.
- Če to ni mogoče, se javnemu uslužbencu zagotovi poklicna prekvalifikacija ali dokvalifikacija, na podlagi katere bi izpolnil pogoje oziroma se usposobil za drugo prosto delovno mesto v organu.
- Če niti to ni možno, se ga lahko premesti na delovno mesto, ki se opravlja v nazivu istega kariernega razreda ali prvega nižjega kariernega razreda. V tem primeru se uradnika predhodno razreši naziva in imenuje v najvišji naziv, v katerem se lahko opravlja delo na delovnem mestu, na katero je premeščen.
- Če nič od navedenega ni možno, se ga uvrsti na interni trg dela in če ga v enem mesecu ni možno premestiti na ustrezno delovno mesto, se mu odpove pogodba o zaposlitvi⁹³.

Javni uslužbenec ima pravico do odpovednega roka⁹⁴, do odpravnine⁹⁵ in denarnega nadomestila za brezposelnost⁹⁶, hkrati pa ima ne glede na določbe ZJU o javnem natečaju prednostno pravico do zaposlitve na prosto delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje v organu, v katerem je delal, dve leti po odpovedi pogodbe o zaposlitvi.

⁹¹ V zvezi s premestitvijo velja omejitev iz drugega odstavka 149. člena ZJU (oddaljenost kraja opravljanja dela), pri čemer je delodajalec dolžan javnemu uslužbencu ponuditi premestitev, ki presega te omejitve, javni uslužbenec pa lahko izbira med premestitvijo in odpravnino.

⁹² Izpolnjevanje pogojev iz drugega odstavka tega člena ugotavlja predstojnik organa, v katerem je prosto ustrezno delovno mesto.

⁹³ Delodajalec mora dati odpoved v roku šestih mesecev od nastanka poslovnega razloga, sicer izgubi to pravico oz. je po izteku tega roka odpoved pogodbe o zaposlitvi nezakonita.

⁹⁴ Le-ta traja odvisno od delovne dobe zaposlenega pri delodajalcu (od 150–30 dni) (kljub znižanju odpovednih rokov se do ustrezne spremembe ZZZPB še vedno uporablja 92. člen ZDR). V tem času ima delavec pravico do plačane odsotnosti z dela zaradi iskanja nove zaposlitve v trajanju dve uri na teden.

⁹⁵ Njena višina je odvisna od delovne dobe pri delodajalcu. Osnovo za izračun predstavlja plača zaposlenega v zadnjih treh mesecih pred odpovedjo z omejitvijo na 10-kratnik osnove, razen če kolektivne pogodbe določajo višji znesek od zakonskega, vendar pa je plača takrat v presežnem delu ali pa v celoti obremenjena z davki in prispevki.

⁹⁶ Ob izpolnjevanju splošnih pogojev (12 mesecev zavarovanja v zadnjih 18 mesecih) in na podlagi prijave na zavod v 30 dneh po prenehanju delovnega razmerja.

Delodajalec je dolžan izdelati finančno ovrednoten program reševanja presežnih javnih uslužbencev, glede katerega se uporabljajo določbe ZDR (99. člen), pri čemer se glede večjega števila⁹⁷ javnih uslužbencev presoja vsak organ posebej in kadrovske potrebe vseh organov, vključenih v interni trg dela. Ob tem je pri načrtovanju ukrepov za preprečitev ali kar največjo omejitev prenehanja delovnega razmerja delavcev potrebno upoštevati vse možnosti za premestitev (ZJU, 158. člen). O postopku ugotavljanja prenehanja potreb po delu večjega števila delavcev mora delodajalec obvestiti zavod za zaposlovanje (ZDR, 98. člen).

Javnemu uslužbencu preneha pogodba o zaposlitvi pod pogoji, ki veljajo za poslovni razlog tudi v **primeru ukinitve organa** skupaj z nalogami (ko naloge ukinjenega organa ne preidejo oziroma se ne prenesejo na drug organ ali lokalno skupnost). »Državni organ ne more prenehati delovati prej, preden ne prenehajo pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, s čimer se varuje položaj javnega uslužbenca kot šibkejše stranke v pogodbenem razmerju« (Korpič - Horvat 2009, 15). Če pride do prenosa nalog na pravno osebo javnega ali zasebnega prava, sam prenos ne more biti razlog za odpuščanje, saj se sprememba delodajalca šteje za neutemeljen odpovedni razlog⁹⁸. Če pa je po spremembi pri delodajalcu prevzemniku preveč javnih uslužbencev za opravljanje določenih del, je odpoved iz poslovnega razloga mogoča.

Po Korpič - Horvatovi (2009, 15) je tveganje, da bi zaradi odprave organa prišlo do odpuščanja javnih uslužbencev, majhno, saj se organiziranost države redkeje spreminja, kot to velja za gospodarske družbe. S prenosom nalog na že ustanovljen ali nov organ ali pravno osebo javnega prava se namreč opravi tudi prevzem javnih uslužbencev, ki se razporedijo na enaka delovna mesta in delovno razmerje jim ne preneha (ibidem). Torej tudi v tem primeru lahko govorimo o višji varnosti zaposlitve javnega uslužbenca v primerjavi z delavcem v zasebnem sektorju.

4.4.3 Redna odpoved pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti

⁹⁷ Za postopek in način kolektivnih odpustov se uporablja ZDR, ki v 96. členu glede večjega števila delavcev določa posebna pravila.

⁹⁸ Navedeno določa 89. člen ZDR ter 4. člen Direktive Sveta 2001/23/ES z dne 12. marca 2001 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi z ohranjanjem pravic delavcev pri prenosu podjetij, obratov in delov podjetij ali obratov. Upravna reorganizacija organov oblasti ali prenos upravnih funkcij med organi oblasti niso prenos v smislu te direktive.

V zvezi z navedenim načinom prenehanja pogodbe o zaposlitvi naj uvodoma omenimo, da so s pravicami in dolžnostmi povezane tudi odgovornosti zaposlenega v upravi, in sicer poleg disciplinske (v primerih kršitev delovnih obveznosti in dolžnosti), odškodninske (odgovornost za škodo, povzročeno namenoma ali iz malomarnosti na delovnem mestu) in politične (odgovornost za učinkovito implementacijo ciljev s strani legitimne politične avtoritete) tudi profesionalna odgovornost⁹⁹ – odgovornost za uresničevanje nalog s tehničnimi sredstvi in profesionalnim znanjem, ki je nevtralnno od ciljev (Srebotnjak 1997, 304 in nasl.). »Nesposobnost javnega uslužbenca naj ne bi temeljila na krivdnem dejanju, saj v takšnih primerih nastopi disciplinska odgovornost« (Haček in Bačlija 2007, 118).

ZJU daje velik pomen strokovnosti in kakovosti izvrševanja javnih nalog, nadzor strokovnosti pa je dolžnost neposredno nadrejenih. Javnemu uslužbencu lahko torej delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi¹⁰⁰ v primeru ugotovljene nesposobnosti za uradniško delovno mesto oziroma strokovno-tehnično delovno mesto, če ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov. Za ugotavljanje le-teh pa z zakonom podrobnejši kriteriji niso določeni, pa tudi ne druge lastnosti javnega uslužbenca (delovne izkušnje, strokovnost ipd). Krašovec meni (2004, 1254), da gre za pričakovane 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.

Nedoseganje pričakovanih delovnih rezultatov se torej presoja kot subjektivni razlog, javni uslužbenec sam ne zmore opraviti dela v dogovorjenih rokih, strokovno in dovolj kakovostno¹⁰¹. Pri uradniku pa se presoja nesposobnost organa oz. organizacijske enote¹⁰², ki

⁹⁹Po Hačku (2005, 105 in 106) imajo javni uslužbenci dolžnost objektivne, subjektivne ter politične in profesionalne odgovornosti. Javni uslužbenec je lahko tudi disciplinsko in odškodninsko odgovoren, o njegovi odgovornosti pa lahko govorimo tudi v strukturalnem (sankcije v organizaciji) in personalnem smislu (etična vest posameznika).

¹⁰⁰ Delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi z učinkom po preteku odpovednega roka, če javnega uslužbenca ni mogoče premestiti na drugo ustrezno delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje. Če pride do premestitve v času odpovednega roka, se odpoved s soglasjem javnega uslužbenca prekliče (ZJU, 160. člen), kar predstavlja posebnost glede na ZDR.

¹⁰¹ ZDR pa za razlog nesposobnosti določa še dodaten kriterij, in sicer ko delavec ne izpolnjuje več pogojev za opravljanje dela, ki so določeni z zakoni (slednje je po ZJU dodatni razlog za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi, prvi odstavek 162. člena) in izvršilnimi predpisi, izdanimi na podlagi zakona. Odločitev za takšno ureditev po ZJU gre iskati v objektivni naravi navedenega razloga, na katerega javni uslužbenec ne more vplivati in mu zato ZJU priznava odpravnino, kar pa ne velja za odpoved iz razloga nesposobnosti. (Korpič - Horvat, 181 in nasl.)

¹⁰² ZJU posebej opredeljuje nesposobnost uradnika za položaj, in sicer če:

pa je odvisna tudi od dela drugih uslužbencev (torej objektivni kriterij), vendar se presoja njegovo ravnanje, če ne ravna s skrbnostjo dobrega strokovnjaka (njegova subjektivna odgovornost), da je bilo poslovanje organa ali organizacijske enote neuspešno in nekakovostno (Korpič - Horvat 2006, 181). »Uradnik na položaju lahko izključi svojo odgovornost, če dokaže, da je ravnal kot dober strokovnjak in je storil vse, da ne bi prišlo do slabega delovanja ali ponavljajočih ali težjih napak pri delovanju organa ali organizacijske enote« (ibidem).

Čeprav ZJU določa, kaj šteje kot nesposobnost ter veže nesposobnost javnega uslužbenca na delovno mesto, je za navedeno odpoved mogoče ugotoviti, da se uporablja ZDR (npr. za odpovedni rok¹⁰³, glede vloge sindikata pa tudi za postopek¹⁰⁴), razen posebnosti glede same definicije nesposobnosti (ZJU, 159. člen), odpravnine¹⁰⁵ in možnosti premestitve. Slednja izključitev po Blahi (2009, 374) ni povsem jasna, ker ZDR premestitev (nekdaj razporeditev) niti ne pozna več. Če je imel ZJU v mislih izključitev določb ZDR o odpovedi pogodbe o zaposlitvi s ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi, se te že na podlagi sedmega odstavka 147. člena ZJU za javne uslužbenca ne uporabljajo (Blaha 2009, 374). Nejasnosti pa so, kot že navedeno, tudi v zvezi s postopkom odpovedi, za katerega naj bi veljal ZDR glede same oblike odpovedi ter v zvezi z upoštevanjem načela dokončnega odločanja. Korpič - Horvatova (2006, 186 in nasl.) sklene, da se odpoved pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti ne glede na določbo, da se o pravici in obveznosti javnega uslužbenca odloči s pisnim sklepom, ne izdaja v obliki sklepa, pač pa skladno z ZDR poda v pisni obliki z obveznimi sestavinami, varstvo svojih pravic pa mora javni uslužbenec najprej uveljavljati pred pristojno komisijo za pritožbe.

1. organ oziroma organizacijska enota, ki jo vodi, ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov, ki bi zagotavljali kakovostno in učinkovito delovanje organa oziroma organizacijske enote v skladu s programom dela organa;

2. na delovnem področju organa oziroma organizacijske enote, ki jo vodi, prihaja do ponavljajočih napak pri poslovanju oziroma če pride do težje napake pri poslovanju. (ZJU, 4. odstavek 159. člena)

¹⁰³ Javni uslužbenec ima pri redni odpovedi iz razloga nesposobnosti skladno z ZDR še pravico do odpovednega roka, nadomestila za brezposelnost ter pravico do odsotnosti z dela zaradi iskanja nove zaposlitve (dve uri s pravico do nadomestila).

¹⁰⁴ ZJU-B je črtal poglavje o ugotavljanju nesposobnosti, spremenil tudi člene glede prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ter z dnem uveljavitve novele določil prenehanje veljavnosti Uredbe o postopku ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalne skupnosti, vendar v prehodnih določbah ni uredil smiselne uporabe prejšnjih določb (kot v primeru disciplinskega postopka). Torej se glede postopka pred odpovedjo uporablja 83. člen ZDR.

¹⁰⁵ Ker ZJU nima posebne določbe o odpravnini, se (lahko tudi) šteje, da delavec, ki mu preneha veljati pogodba o zaposlitvi, iz omenjenega razloga nima pravice do odpravnine. Navedeno izhaja iz načela, da zaposlenim pripadajo samo tiste pravice, ki so določene v predpisih ali v avtonomnih aktih.

Preden delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi, mora preveriti, ali obstaja možnost premestitve javnega uslužbenca na drugo ustrezno delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje (MJU 2010, 21), o nezmožnosti premestitve pa obvestiti reprezentativni sindikat. Šteje se, da javnega uslužbenca ni mogoče premestiti, če:

- v okviru organa, v katerem ima sklenjeno delovno razmerje, ne obstoji ustrezno prosto delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje in za katero je javni uslužbenec po presoji predstojnika sposoben, in če v času trajanja odpovednega roka ne pride do povpraševanja po njegovem delu ali
- odkloni ponujeno premestitev. (ZJU, prvi odstavek 161. člena)

V postopku eventualne premestitve je bistvenega pomena presoja predstojnika, ali je javni uslužbenec za delovno mesto sposoben. Ni namreč možno, da bi delavec sam izbiral med prostimi delovnimi mesti, pač pa mora predstojnik, upoštevajoč (ne)sposobnost delavca, o tem odločiti. (MJU 2010, 21) Po Korpič - Horvatovi (2006) so načini iskanja možnosti zaposlitve po ZJU ožji, saj le-ta delodajalcu ne določa obveznosti, da javnemu uslužbencu omogoči dokvalifikacijo ali prekvalifikacijo ali da mu ponudi ustrezno zaposlitev.

4.4.4 Redna odpoved pogodbe o zaposlitvi zaradi neizpolnjevanja pogojev za delovno mesto

ZDR ta dodatni način redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi opredeljuje oz. določa »le« kot dodaten kriterij znotraj razloga nesposobnosti (poleg pravočasnosti in strokovnosti). ZJU pa neizpolnjevanju pogojev za delovno mesto dodeljuje lastnost samostojnega, dodatnega razloga za redno odpoved z namenom razrešiti situacijo, ki nastane ob spremembi pogojev za delovno mesto (Tičar 2006, 195).

Skladno s 162. členom ZJU lahko predstojnik redno odpove pogodbo o zaposlitvi tudi v primeru, da javni uslužbenec ne izpolnjuje več pogojev za delovno mesto. Le-ti pa se lahko spremenijo samo na podlagi zakona, ne pa tudi, če se spremenijo z drugimi akti. Dolžnost delodajalca pa je, da omogoči delavcu izpolnitev pogojev v razumnem roku¹⁰⁶, sicer se javnemu uslužbencu odpove pogodba o zaposlitvi z možnostjo odpravnine. Vendar se po oceni Tičarja (2006, 196) iz zakonskega besedila ne da razbrati, kdaj javni uslužbenec

¹⁰⁶ Razumni rok je nedoločni pravni standard, ki ga je treba presojati glede na vsakokratne konkretne okoliščine (MJU 2006, 23).

odpravnine ne bo prejel oz. na katere argumente bo delodajalec oprl odločitev o neizplačilu odpravnine. ZJU v navedenem primeru tudi ne določa odpovednega roka, ZDR pa dolžino odpovednih rokov veže na posamezen odpoveden razlog po ZDR (ki navedenega ne pozna), zato bi ZJU dolžino odpovednega roka moral določiti. (ibidem)

Drug dodaten razlog za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi zaradi **izpolnitve pogojev za starostno pokojnino** (drugi odstavek 162. člena ZJU) pa je bil z odločbo Ustavnega sodišča iz leta 2006 razveljavljen¹⁰⁷ zaradi neskladja z 2. členom URS. Prej je veljalo, da lahko predstojnik redno odpove pogodbo o zaposlitvi ob upoštevanju odpovednega roka kadar koli od prvega dne meseca, ki sledi mesecu, v katerem javni uslužbenec skladno z veljavno zakonodajo doseže polno starost in polno pokojninsko dobo za upokojitev¹⁰⁸. Podobno določbo, kot bomo videli v nadaljevanju v zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi posebnim kategorijam javnih uslužbencev, vsebuje tudi ZObr (uvredena z novelo iz leta 2004), ki pa je ustavno-pravno presojto vzdržala, po mnenju Tičarja (2006, 204) predvsem zaradi uporabe napačnih argumentov pobudnika in pomeni korak nazaj v pojmovanju enakosti med spoloma ter korektne obravnave starejših oseb.

4.5 Prenehanje pogodbe o zaposlitvi po posebnih zakonih

Posamezni pravni sistemi zaradi političnih in strokovnih razlogov različno določajo krog profesionalnih uslužbencev. Tako pogosto iz omenjenega kroga izločajo vojaške osebe, ki opravljajo vojaški poklic kot posebno poklicno dejavnost. Njihovi pravni odnosi se regulirajo s posebnimi predpisi, tako da predstavljajo posebno kategorijo oseb v javni službi. Od uslužbencev pa je treba razlikovati tudi sodnike, za katere sicer veljajo mnoge določbe uslužbenska prava. Zaradi zagotovitve njihove neodvisnosti od drugih organov upravljanja je potrebno njihov status urediti posebej. (Bučar 1969, 589 in nasl.)

Skladno s tretjim odstavkom 22. člena ZJU so lahko 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,

¹⁰⁷ Gre za Odl. US o razveljavitvi drugega odstavka 162. člena Zakona o javnih uslužbencih in 86. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih iz leta 2006.

¹⁰⁸ Podrobneje o pomislekih za tovrsten razlog za redno odpoved glej Belopavlovič (2006c, 16 in 17) in Čerin (2006, 14 in 15).

inšpektorje, delavce v davčni in v carinski službi ter službi za izvrševanje kazenskih sankcij, pooblaščne uradne osebe v obveščevalnih in varnostnih službah in druge uradne osebe s posebnimi pooblastili z zakonom drugače urejena, kot so urejena v ZJU, če je to potrebno zaradi specifične narave njihovih nalog oziroma za izvrševanje posebnih dolžnosti in pooblastil. S tem v zvezi bomo v nadaljevanju predstavili položaj poklicnih pripadnikov Slovenske vojske, uvrščenih v sistem javnih uslužbencev, glede prenehanja pogodbe o zaposlitvi, ter na drugi strani položaj sodnikov kot funkcionarjev in prenehanje njihove funkcije oz. sodniške službe.

Zakonodajalcu je torej dana možnost, da zaradi posebnosti in različnosti dela ter organizacije in drugih zahtev poklicnega dela v vojski uredi posamezna delovnopravna vprašanja drugače, kot so urejena na drugih področjih zaposlovanja (Čerin 2005, III). Ob tem je treba poudariti, da ZObr ureja zgolj tista vprašanja, ki so neposredno povezana z obrambnim področjem, torej posebnosti vojaške organizacije ter opravljanja vojaške službe, in so posledica njenih posebnih zahtev oziroma drugih nalog na področju obrambe. Leta 2007 sprejet ZSSloV je še podrobneje uredil način izvajanja nalog SV, poveljevanje, opravljanje službenih poti ter druga vprašanja, ki so podlaga za učinkovito in racionalno opravljanje vojaške službe, tudi nekatere posebnosti delovnopravne narave, ki izhajajo iz posebnosti in odgovornosti vojaške službe. V preteklem času se je prenehanje pogodbe o zaposlitvi še posebej aktualiziralo ob povečanem oziroma množičnem trendu odhodov vojakov iz službe v Slovenski vojski, ki predstavlja pomemben element nacionalnega varnostnega sistema, kar vpliva na kakovostno izvajanje vseh nalog Slovenske vojske v prihodnjem obdobju.

Posamezne ureditve in s tem v zvezi nekateri predpisi po Dobrinovi (v Bohinc 2001, 1338) zbujajo dvom o enotnem urejanju delovnih razmerij tudi v formalnem smislu. Kot smo že omenili, tako npr. ZSS povsem na novo uvaja institut službeno razmerje sodnikov, ki se po pravni naravi v marsičem razlikuje od delovnega razmerja, saj je funkcionarsko in ne zaposlitveno razmerje (Bohinc 2004, 57), vzpostavi pa se med sodnikom in Republiko Slovenijo. Ob vsakokratni večji javni polemiki glede trajnosti njihovega mandata je zato problematika prenehanja te funkcije oz. razrešitev še posebej zanimiva.

4.5.1 Opredelitev posebnih kategorij javnih uslužbencev oz. funkcionarjev

4.5.1.1 Poklicni pripadniki Slovenske vojske

Oborožene sile vse bolj izgubljajo svojo osnovno in tradicionalno vlogo, ki jim v družbi daje tudi največjo legitimnost in predstavlja uspešno vodenje in izvajanje oboroženega boja. V prihodnje naj bi namreč sodobne evropske države ob procesih političnega, gospodarskega in varnostnega povezovanja medsebojne probleme le še redko reševale z vojaško silo. K spremembi poslanstva in s tem tudi narave oboroženih sil je tako bistveno prispeval konec hladne vojne, novi viri ogrožanja in nestabilna območja kot tehnološke spremembe in tehnično-tehnološki razvoj z zmanjšanim, organizacijsko ter tehnično-tehnološko prilagojenim kontingentom oboroženih sil. Le-ta ima zlasti vlogo odvrčalnega dejavnika ob zunanjem ogrožanju države ter še vedno t. i. socialno vlogo (npr. pomoč pri odpravljanju posledic naravnih in drugih nesreč, sodelovanje v procesih socializacije) z izzivom v človekoljubnih in mirovnih akcijah Organizacije združenih narodov. (Grizold 1998, 177 in nasl.)

SV, ki predstavlja po Grizoldu (2005, 117) »konkretno obliko obrambne sile slovenske države za izvajanje vojaške obrambe«, vojaško obrambo izvaja samostojno ali v sodelovanju z zavezništvom na podlagi mednarodnih pogodb. Njeno poslanstvo v sodelovanju z zavezniki je izvajanje vojaške obrambe Republike Slovenije, odvrnitev vojaške agresije na Republiko Slovenijo, vzpostavitev suverenosti na celotnem ozemlju Republike Slovenije ter prispevati k mednarodnemu miru in stabilnosti. Poleg bistvenih nalog (vzdrževanje pripravljenosti za delovanje, aktiviranje in mobiliziranje sil, premestitev v območje delovanja, defenzivno in ofenzivno delovanje) daje svoj prispevek k mednarodnemu miru, varnosti in stabilnosti ter podpora pri zagotavljanju varnosti in blaginje državljanov Slovenije (Slovenska vojska 2010). SV je organizirana kot enotna vojska brez delitve na zvrsti in deluje na strateški ravni (Generalštab Slovenske vojske), operativni (Poveljstvo sil ter Poveljstvo za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje) in taktični ravni (brigade ter bataljoni) (Slovenska vojska/struktura 2010).

Vojaški poklic razprave definirajo bodisi kot pojav »sui generis« ali le kot konglomerat raznih poklicev in strok. Slednja definicija ga opredeljuje kot celoto enakih delovnih aktivnosti z določenimi sociološkimi in ekonomskimi značilnostmi:

- specializirana dejavnost, oblikovana v posebno celoto in razmejena od drugih družbenih dejavnosti;
- relativno trajna aktivnost, opravljana na določen način, z določenimi sredstvi in z določenimi cilji;
- je edini vir prihodka za ekonomsko eksistenco in družbeni položaj;
- zahteva posebno znanje in veščine.

Tradicionalni koncept enotne vojaške profesije s klasičnimi značilnostmi je danes v vojaški sociologiji presežen. (Grizold 1998, 179–82)

Po Jelušičevi (1997, 108–120) vse kasnejše opredelitve vojaške profesije izhajajo iz Huntingtonove razčlenitve koncepta vojaške profesije iz leta 1957 (strokovnost, odgovornost in korporativnost oziroma skupinskost). Med značilnosti vojaške profesije Jelušičeva (ibidem) prišteva še profesionalno avtonomijo, javni monopol¹⁰⁹, koncept neomejene službe in odvrčalne vloge vojske, profesionalno kulturo, sankcije skupnosti in profesionalno avtoriteto. Zaradi nove vloge vojske, nove tehnike in tehnologije se posledično vedno večja specializacija znanja kaže tudi v množičnem prihodu civilnih strokovnjakov na delo v oborožene sile, hkrati pa se zaradi novih načinov usposabljanja vojakov pojavlja v delu častnika vedno več administrativnih opravil¹¹⁰ (Grizold 1998, 182 in nasl.).

V nadaljevanju se bomo pri opredelitvi pojma poklicni pripadnik SV oprli na določbe ZObr oziroma ZSSloV. Slovensko vojsko¹¹¹ sestavljajo pripadniki stalne in rezervne sestave¹¹² ter njene strukture. Poklicno opravljanje vojaške službe v stalni sestavi Slovenske vojske oziroma vpoklic pripadnikov pogodbene rezervne sestave v vojaško službo se šteje za posebno obliko izvajanja z ustavo določene dolžnosti do obrambe države, kot sicer velja za vse pripadnike

¹⁰⁹ V večini sodobnih držav je vojaška profesija monopol s temeljno odgovornostjo za vojaško varnost uporabnika, in sicer družbe v celoti (t. i. koncept uporabnika).

¹¹⁰ Omenjena pojava (prihod civilnih strokovnjakov in številna administrativna opravila) imenujemo civilianizacija oboroženih sil.

¹¹¹ Slovenska vojska so vojaška poveljstva, enote, zavodi in druge vojaške sestave, ki so pod enotnim poveljstvom, z enotnimi oznakami pripadnosti Slovenski vojski in ki odkrito nosijo orožje (ZObr, 7. točka 5. člena).

¹¹² Stalno sestavo sestavljajo poklicni pripadniki Slovenske vojske (po podatkih za januar 2010 je njihovo število 7593 (81,6 %)), rezervno (po podatkih za januar je njihovo število 1712 (18,4 %)) pa državljani, ki sklenejo pogodbo o službi v rezervni sestavi, in vojaški obvezniki, ki so dolžni služiti v rezervni sestavi (Slovenska vojska 2010).

rezervne sestave pod pogoji, ki jih določata ZObr in ZVojD (ZSSloV, drugi odstavek 2. člena). Skladno z 8. točko navedenega člena je stalna sestava vojske formacija¹¹³, sestavljena iz poklicnih pripadnikov vojske (vojaki, podčastniki, častniki in vojaški uslužbenci) ter civilnih oseb, ki delajo v vojski, a ne opravljajo vojaške službe¹¹⁴.

Natančneje pa pripadnike opredeljuje ZSSloV. Pripadnik Slovenske vojske je torej vojaška ali civilna oseba, ki ima sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za opravljanje vojaške službe oziroma delo v Slovenski vojski, ter vojaška ali civilna oseba, ki se je zaposlila v vojski pred 14. 2. 1995, vključno s pripadnikom rezervne sestave, kadar je vpoklican v vojaško službo (ZSSloV, 1. točka prvega odstavka 3. člena). Vojaška oseba pa je oseba, ki kot vojak, podčastnik, častnik ter vojaški uslužbenec poklicno opravlja vojaško službo, ter vojak med služenjem vojaškega roka oziroma pripadnik rezervne sestave, kadar je vpoklican v vojaško službo (ZSSloV, 2. točka prvega odstavka 3. člena). Civilna oseba pa je oseba, ki poklicno opravlja strokovno tehnične in druge naloge v Slovenski vojski, za katere niso potrebna vojaška strokovna znanja in vojaška izobrazba (ZSSloV, 3. točka prvega odstavka 3. člena).

Poklicni pripadniki SV so torej tudi vojaške osebe, ki opravljajo vojaško službo¹¹⁵. Omenjene vojaške osebe opravljajo delo v nazivih (činih)¹¹⁶, ki jih podeljuje minister. Vojaški osebi se čin lahko odvzame¹¹⁷, če je obsojena zaradi kaznivega dejanja zoper vojaške dolžnosti, varnost Republike Slovenije in njeno ustavno ureditev, obrambno moč države ali zoper človečnost in mednarodno pravo. Posebej naj omenim še vojaške uslužbence v kategoriji vojaških oseb za določene formacijske dolžnosti uvedenih s spremembami ZObr v letu 2002,

¹¹³ Formacija je seznam funkcionalnih in kadrovskih dolžnosti, pogojev za njihovo opravljanje ter potrebnih materialnih sredstev in opreme za vojaško poveljstvo, enoto ali zavod v stalni, mirnodobni in vojni sestavi ter njena kadrovska in materialna popolnitev (ZObr, 12. točka 5. člena). Formacijska dolžnost po ZSloV (4. točka prvega odstavka 3. člena) pa je določena funkcionalna dolžnost v formaciji poveljstva, enote ali zavoda s predpisanimi kadrovske in drugimi pogoji za njeno opravljanje.

¹¹⁴ Po podatkih za januar 2010 je od skupaj 7593 poklicnih pripadnikov SV častnikov 1206 (15,9 %), podčastnikov 2004 (26,4 %), vojakov 3086 (40,6 %), vojaških uslužbencev 764 (10,1 %), civilnih oseb 520 (6,8 %) ter uradnikov 13 (0,2 %) (Slovenska vojska 2010).

¹¹⁵ 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, ter v drugih državnih organih (13. točka 5. člena ZObr).

¹¹⁶ Čini so vojaki: poddesetnik, desetnik in nadesetnik; podčastniki: vodnik, višji vodnik, štabni vodnik, višji štabni vodnik, praporščak, višji praporščak, štabni praporščak in višji štabni praporščak; častniki: poročnik, nadporočnik, stotnik, major, podpolkovnik, polkovnik, brigadir ter generali: generalmajor, generalpodpolkovnik in general. Prevedba nazivov v Slovenski vojski se je opravila skladno z Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih.

¹¹⁷ Milejši ukrep predstavlja zadržanje povišanja v višji čin ob izpolnjevanju predpisanih pogojev in opravljenem predpisanem vojaškem šolanju, in sicer zaradi težje kršitve vojaške discipline najmanj za dve in največ za pet let od dneva, ko je izrečeni ukrep zaradi kršitve vojaške discipline dokončen.

ki sicer opravljajo vojaške dolžnosti, a se za njihovo delovno mesto ne zahteva vojaška izobrazba¹¹⁸. Za vojaške uslužbence v Slovenski vojski so določeni pogoji in postopki za določanje razredov, napredovanje, zadržanje v napredovanju ter odvzem razreda z Uredbo o vojaških uslužbencih (Uradni list RS, št. 54/03 in 119/07). Vojaški uslužbenci so skladno s 63.a členom ZObr nižji (razporejeni v razrede od I. do VIII) in višji (v razrede od IX. do XV). Razred, ki se jim potrdi po uspešno opravljenem osnovnem usposabljanju za delo v vojski, in napredovanje za višje vojaške uslužbence potrdi minister na predlog načelnika generalštaba, ostala napredovanja pa načelnik generalštaba. Nižji in višji razred vojaških uslužbencev ustrežata činom vojakov in podčastnikov (nižji vojaški uslužbenci) ter činom častnikov (višji vojaški uslužbenci).

Poleg pripadnikov stalne sestave opravljajo sicer vojaško službo po 47. člen ZObr (prvi in drugi odstavek) tudi vojaški obvezniki, ki so na služenju vojaškega roka, ter pripadniki rezervne sestave, kadar so vpoklicani v vojaško službo, ter pripadniki rezervne sestave, ki so sklenili z ministrstvom pogodbo o službi v rezervni sestavi¹¹⁹, kadar so vpoklicani na usposabljanje ali opravljanje vojaške službe.

Pripadnik stalne sestave postane vojaška oseba z dnem, ko nastopi delo v stalni sestavi vojske ali drugo delo, na katerem se opravlja vojaška služba, in preneha biti vojaška oseba, ko preneha opravljati tako delo (ZObr, 48. člen). Vojaški obveznik, ki je na služenju vojaškega roka oziroma pripadnik rezervne sestave, postane vojaška oseba z vstopom v vojaško enoto ali zavod in preneha biti vojaška oseba z odpustom iz vojaške enote ali zavoda.

O tem, da predstavlja vojaški poklic neko svojstveno dejavnost, ni dvoma. Posebno naravo dela v oboroženih silah lahko identificiramo tudi prek zahtev te organizacije do svojih kadrov (podrejenost vojaški disciplini, določena mera domoljubja ipd.).

¹¹⁸ Vojaški uslužbenci so vojaške osebe, ki opravljajo pravne, kadrovske, tehnične, finančne, zdravstvene, informacijske, glasbene in druge podobne naloge v Slovenski vojski, določene s formacijami (Uredba o vojaških uslužbencih, 2. člen).

¹¹⁹ Pogodbo sklenejo na podlagi prostovoljne odločitve za najmanj pet let službe v rezervni sestavi. V času trajanja pogodbe se morajo udeleževati usposabljanja oziroma odzvati na vpoklic za opravljanje vojaške službe. V času trajanja pogodbe prejemajo plačilo za pripravljenost, med vojaško službo pa plačilo za opravljanje vojaške službe. V času trajanja pogodbe o službi v rezervni sestavi imajo pripadniki pravice in obveznosti, kot jih imajo pripadniki vojne ali rezervne sestave oziroma civilne osebe, ki sklenejo pogodbo za določen čas za delo v vojski zaradi opravljanja vojaške ali druge službe izven države v skladu s tem zakonom. Po opravljeni vojaški službi se pripadniki lahko najkasneje v petih dneh vrnejo na prejšnje delo in delodajalci so jih dolžni sprejeti. Delodajalci pripadnikov rezervne sestave zaradi službe v rezervni sestavi ne smejo postaviti v manj ugoden položaj.

4.5.1.2 Sodniki

Sodno oblast v Republiki Sloveniji izvajajo sodniki na sodiščih¹²⁰, ustanovljenih z ZS ali z drugim zakonom. Tudi državljani, ki so udeleženi pri izvajanju sodne oblasti¹²¹ (udeležba je častna), so v okvirih, ki jih določa prej omenjeni zakon, v svojih pravicah in dolžnostih izenačeni s sodniki. Sodnike voli Državni zbor na predlog Sodnega sveta (URS, 130. člen)¹²². Skladno s 1. členom ZSS sodnik, izvoljen v sodniško funkcijo, pridobi položaj, ki mu ga zagotavljajo URS, zakon, ki ureja organizacijo in pristojnost sodišč, in ZSS. V nadaljevanju zakon opredeljuje razmerje med sodnikom in državo kot službeno razmerje z Republiko Slovenijo oz. sodniško službo v nasprotju z delovnim razmerjem po prejšnji ureditvi. Po Koblerju (2006, 12) je tudi s tem poudarjeno, da je vsebina sodniške funkcije izvajanje oblasti in ne le opravljanje določenega dela. Glede sodnikovih pravic in dolžnosti v zvezi s sodniško službo, ki niso urejene z ZSS, se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja delovna razmerja (ZSS, 4.a člen).

Izpolnjevanje splošnih in posebnih pogojev za izvolitev sodnika in imenovanje na sodniško mesto določa 7. člen ZSS, sam postopek za izvolitev oziroma imenovanje sodnika pa členi 15.–23. ZSS. Z izvolitvijo v sodniško funkcijo je sodnik imenovan na razpisano sodniško mesto. Za sodnika je torej lahko izvoljen, kdor izpolnjuje naslednje pogoje:

- da je državljan Republike Slovenije in aktivno obvlada slovenski jezik;
- da je poslovno sposoben in ima splošno zdravstveno zmožnost;
- da je dopolnil 30 let;
- da ima v Republiki Sloveniji pridobljen strokovni naslov diplomirani pravnik ali v Republiki Sloveniji nostrificirano v tujini pridobljeno diplomu pravne fakultete;
- da je opravil pravniški državni izpit;
- da je osebno primeren za opravljanje sodniške funkcije¹²³.

¹²⁰ Enoten sodni sistem Republike Slovenije sestavljajo splošna sodišča, ki delujejo na štirih ravneh vsebinske pristojnosti, pristojnost pa je s sistemom krajevne razporeditve sodišč določena tudi teritorialno (okrajna, okrožna, višja sodišča in Vrhovno sodišče Republike Slovenije) ter specializirana sodišča (delovna sodišča ter Upravno sodišče Republike Slovenije).

¹²¹ Državljanji sodelujejo kot sodniki porotniki pri okrožnih sodiščih. (ZS, 41. člen)

¹²² Vlada je predlog sprememb ustave iz leta 2001 glede spremenjenega načina imenovanja sodnikov (in sicer da jih imenuje predsednik republike na predlog sodnega sveta) utemeljevala tudi s tem, da je izvolitev sodnikov za parlament netipična in nespecifična funkcija in ni primerljiva z modernimi evropskimi državami, ki takega načina praktično ne poznajo (Gantar 2006, 206).

¹²³ Ni pa osebno primeren za opravljanje sodniške funkcije tisti, za katerega je na podlagi dosedanjega dela, ravnanja ali obnašanja utemeljeno sklepati, da sodniške funkcije ne bo opravljal strokovno, pošteno ali vestno ali da kot sodnik ne bo varoval sodniškega ugleda, nepristranskosti in neodvisnosti sojenja ali je bil obsojen za

Poleg tega sodniki, ki so sodili ali odločali v preiskovalnih ali sodnih postopkih, v katerih so bile s sodbo kršene temeljne človekove pravice in svoboščine, po izteku mandata ne izpolnjujejo pogojev za izvolitev v sodniško funkcijo (ZSS, tretji odstavek 8. člena). Za razliko od navedenih pogojev ZSS posebej določa pogoje za izvolitev na položaj (okrajni, okrožni, višji oz. vrhovni sodnik in sodnik na specializiranem sodišču). Po 1.a členu ZSS se sodniška služba na sodniškem mestu namreč opravlja v sodniških nazivih okrajni sodnik, okrožni sodnik, višji sodnik, vrhovni sodnik oziroma na položajih okrajni sodnik svetnik, okrožni sodnik svetnik, višji sodnik svetnik in vrhovni sodnik svetnik.

Princip izvolitve sodnikov je namreč tak, da je sodnik izvoljen le prvič, nato pa zgolj z odločbo Sodnega sveta napreduje na višje sodniško mesto, znova pa mora sodnika izvoliti Državni zbor ob napredovanju na mesto vrhovnega sodnika, četudi je bil že prej izvoljen v trajni mandat. Vnovičen postopek izvolitve najvišjih nosilcev neodvisne veje oblasti sodstva le-to postavlja v močno podrejen položaj nasproti zakonodajni veji oblasti, pa ne le z načinom postavitve sodnikov z izvolitvijo v Državnem zboru, pač pa tudi z načinom glasovanja poslancev v Državnem zboru, ki jim svojega glasu ni treba obrazložiti. (Gantar 2006, 204 in nasl.)

Sodniško službo pa sodnik nastopi z dnem, ko pred predsednikom Državnega zbora priseže, da bo sodniško funkcijo opravljal v skladu z Ustavo in zakoni ter sodil po svoji vesti in nepristransko (ZSS, 23. člen). V zvezi z ustavno pravico do sodnega varstva (URS, 23. člen) lahko sodi le sodnik, ki je izbran po pravilih, vnaprej določenih z zakonom in s sodnim redom. Skladno z 2. členom ZSS mora sodnik pri uresničevanju svojih pravic vselej ravnati tako, da varuje nepristranskost in neodvisnost sojenja ter ugled sodniške službe, svoji službi pa se mora posvečati s polno predanostjo in izpolnjevati svoje obveznosti po svojih najboljših močeh.

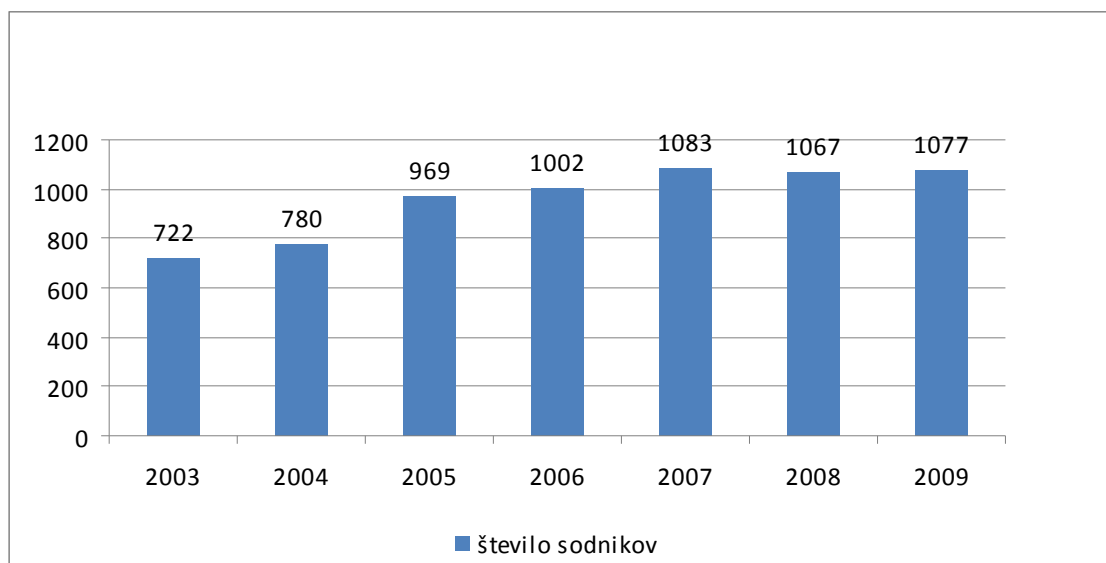
Sodno funkcijo sodišča praviloma nikoli ne izvršujejo po lastni pobudi, ampak na zahtevo strank v postopkih, povsem drugače od izvrševanja funkcij upravnih organov, ki svoje funkcije v velikem obsegu izvršujejo po uradni dolžnosti. Poleg ustavne določbe glede neodvisnosti in nepristranskosti sodišča je pomembna še določba, da so sodniki pri

(naklepno) kaznivo dejanje (na zaporno kazen, ki je daljša od šestih mesecev), zaradi katerega je podan razlog za njegovo razrešitev (ZSS, drugi odstavek 8. člena).

opravljanju sodniške funkcije neodvisni in vezani na Ustavo in zakon. Sodišče namreč lahko neodvisno odloča le, če je nosilec funkcij, to je sodnikom, zagotovljen tak položaj, v katerem lahko odločajo brez strahu zaradi posledic svoje odločitve in ki jim ga zagotavljajo načela sodniške imunitete, trajnosti ter nezdržljivosti¹²⁴ sodniške funkcije (Kobler 2006, 11).

Glede na navedeno po Virantu sodniki sodijo v javni sektor, saj opravljajo javno službo, njihov delodajalec je RS, plačo pa prejemajo iz proračuna. Sodniki pa tudi državni tožilci se po naši ureditvi štejejo za funkcionarje, čeprav so pri njihovem imenovanju v ospredju strokovni pogoji oziroma kriteriji in čeprav je njihova funkcija trajna. Po Virantu (1998, 195) imajo specifičen položaj, ki je bližje položaju javnih uslužbencev kot funkcionarjev. Njihovo število je od leta 2003 konstantno naraščalo, zadnja tri leta pa lahko zaznamo določeno stagnacijo (Graf 4.3).

Graf 4.3: Število sodnikov v obdobju od 2003–2009



Vir: Ministrstvo za pravosodje, Sektor za pravosodno upravo¹²⁵ (7. 10. 2009).

¹²⁴ Funkcija sodnika ni združljiva s funkcijami v drugih državnih organih, v organih lokalne samouprave in v organih političnih strank, ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, za katere to določa zakon (URS, 133. člen). Po ZSS (41. člen) npr. sodnik ne sme opravljati odvetniških ali notarskih poslov oziroma gospodarske ali druge pridobitne dejavnosti in ne poslovodskih poslov ter ne sme biti član upravnega ali nadzornega odbora gospodarske družbe ali druge pravne osebe, ki se ukvarja s pridobitno dejavnostjo.

¹²⁵ Ministrstvo za pravosodje skladno z 78. členom ZS vodi centralno kadrovske evidenco za sodnike, vendar omenjeni zakon v 79. členu določa, da se lahko podatki iz centralne kadrovske evidence uporabijo le za izvajanje tega zakona in zakona, ki ureja položaj sodnikov oz. drugega sodnega osebja. Zakon ne predvideva možnosti obdelave podatkov iz omenjene evidences v znanstvene oziroma raziskovalne namene, saj ne gre za podatke, dostopne javnosti (razen podatkov, razvidnih iz grafa, oziroma podatkov, ki so javno objavljeni s strani Ministrstva za pravosodje).

Od sodnikov moramo ločiti **sodno osebje**, ki sodeluje pri izvajanju sodne oblasti, in katerih pooblastila in dolžnosti določa 9. člen ZS. Posebne dolžnosti ostalega sodnega osebja pa določa sodni red. Če ni drugače določeno, se predpisi, ki urejajo položaj in pravice delavcev v državnih organih, smiselno uporabljajo tudi za sodno osebje.

Pravno delo na sodiščih pa opravljajo **sodniški pomočniki**, samostojni sodniški pomočniki in višji sodniški pomočniki. Skladno s 53. členom opravljajo delo na uradniškem delovnem mestu pravosodni sodelavec, svetovalec v pravosodju in višji svetovalec v pravosodju. Za pogoje za zasedbo delovnega mesta navedenih uradniških delovnih mest, za napredovanje v višji naziv in za ocenjevanje pa se uporablja ZJU, za napredovanje v višji plačni razred pa zakon, ki ureja sistem plač v javnem sektorju. Navedeno velja tudi za **strokovne sodelavce**, ki opravljajo svoje delo na uradniških delovnih mestih kot višji pravosodni svetovalci ali pravosodni svetniki. Le-ti v posameznih zadevah izven glavne obravnave zaslišujejo stranke, priče in izvedence, opravljajo zahtevnejše priprave za glavno obravnavo, poročajo na sejah senatov, izdelujejo osnutke sodnih odločb, pod vodstvom sodnika vodijo glavne obravnave ter opravljajo drugo delo po odredbi sodnika.

4.5.2 Odpoved pogodbe o zaposlitvi pripadniku stalne sestave SV

Pridobivanje kadrov, njihovo zadrževanje in odpust so tri bistvene točke sistema popolnjenja poklicne vojske. Tudi odpuščanje zaposlenih mora potekati tako kot zaposlovanje na podlagi analiz in načrtovano, skladno z zakonodajo, ne glede na to, ali gre za upokojevanje ali reorganizacijo dela oziroma organizacije. (Jelušič in Papler 2006, 13–21)

Predpisi, ki urejajo delovna razmerja na obrambnem področju, so predpisi o javnih uslužbencih, če z ZObr ni določeno drugače (ZObr, 88. člen prvi odstavek). Razmerje med temi predpisi je določeno tako, da se kot temeljni predpisi uporablja ZObr, če ta kakšnega vprašanja ne ureja, se uporablja ZJU, če pa tudi ta nima ustreznih določb, se uporabi ZDR, kar velja tudi glede prenehanja delovnega razmerja oziroma odpoved pogodbe o zaposlitvi.

Dejstvo je, da zahteva opravljanje del na obrambnem področju, in še posebej poklicno opravljanje vojaške službe, drugačno urejanje vprašanj iz delovnega razmerja, tako tudi za odpoved pogodbe o zaposlitvi. S tem v zvezi je treba uvodoma dodati, da mora zaradi

posebnih zahtev vojaške službe oseba, ki želi poklicno opravljati vojaško službo, poleg splošnih pogojev izpolnjevati tudi posebne pogoje za zaposlitev (ZObr, drugi in tretji odstavek 88. člena):

- da je državljan Republike Slovenije (osebe z dvojnimi državljanstvom ne morejo poklicno opravljati dela na obrambnem področju);
- da je telesno in duševno sposoben za poklicno opravljanje vojaške službe in je odslužil vojaški rok¹²⁶;
- da ima ustrezno izobrazbo (za vojaka praviloma končana srednja poklicna šola, za podčastnika srednja ali višja šola in za častnika najmanj visoka strokovna šola)¹²⁷;
- da izjavi, da z dnem nastopa vojaške službe ne bo član nobene politične stranke¹²⁸;
- da je varnostno preverjen in da ne obstaja varnostni zadržek v skladu s tem zakonom¹²⁹;
- da 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 mesecev¹³⁰. V slednjem primeru mora sodišče pravnomočno sodbo poslati ministrstvu, delavcu v tem primeru pa delovno razmerje

¹²⁶ Kdor nima odsluženega vojaškega roka, mora opraviti predhodno temeljno vojaško strokovno usposabljanje v trajanju najmanj treh mesecev v skladu s pogodbo o zaposlitvi. Kdor pri tem ni uspešen, se mu pogodba o zaposlitvi prekine oziroma preneha veljati v roku 30 dni od datuma, določenega za konec usposabljanja.

¹²⁷ V javnosti je pred letoma odmeval podatek o zaposlitvi v državni upravi 104 ljudi s ponarejenimi dokazili o izobrazbi, od tega kar 85 v SV oz. MORS.

¹²⁸ V zadnjih desetletjih so se v večini držav uveljavili nekateri standardi, namenjeni omejevanju politizacije in depolitizaciji javnih uslužbencev, ponekod so namenjeni predvsem najvišjim in visokim uslužbencem, drugod pa zajemajo vse javne uslužbence. Splošna ureditev pri nas pravico do političnega udejstvovanja omejuje le s tem, da mora javni uslužbenec pri tem ohraniti pravo mero in zadržanost; lahko je tudi član političnih strank, če le-te niso prepovedane zaradi protiustavnega delovanja (Haček 2005, 113–114). Četrti odstavek 42. člena Ustave RS pripadnikom obrambnih sil in policije prepoveduje članstvo v političnih strankah. V zvezi z omejitvami političnega delovanja v vojski vsebuje posamezne določbe tudi ZObr in drugi akti (Pravila službe v Slovenski vojski in Kodeks vojaške etike Slovenske vojske).

¹²⁹ Varnostno preverjanje oseb se kot posebna oblika zbiranja osebnih in drugih podatkov skladno s 35. členom ZObr opravi v skladu z omenjeno določbo tudi za vojaške obveznike, ki se bodo usposobili ali razporedili na navedene dolžnosti, ter osebe, ki želijo poklicno opravljati vojaško službo. Oseba, za katero se z varnostnim preverjanjem ugotovi obstoj varnostnega zadržka, ne more začeti delati oziroma nadaljevati z delom na določenem delovnem mestu oziroma dolžnosti in ji delovno razmerje v ministrstvu preneha z dnem dokončnosti akta o prenehanju delovnega razmerja. Za osebo, ki ne privoli v varnostno preverjanje, se šteje, da ne izpolnjuje varnostnih pogojev za opravljanje del ali dolžnosti, ki jih opravlja oziroma želi opravljati.

¹³⁰ Kdor želi poklicno opravljati vojaško službo, mora izpolnjevati t. i. pogoj nekaznovanosti ves čas delovnega razmerja. V zvezi z nekaznovanostjo kot posebnim pogojem za delo tudi Ustavno sodišče (ZObr, Ur. l. RS 117/2007 Odl. US) meni, da je zakonodajalec imel razumne razloge za različno ureditev pogojev v zvezi z nekaznovanostjo kot enim izmed pogojev za zaposlitev vojaških oseb in drugih javnih uslužbencev. ZJU namreč med pogoji za imenovanje v naziv določa, da oseba 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 šest (!) mesecev (ZJU, 88. člen 2. točka drugega odstavka). ZObr tako drugače kot ZDR in ZJU ureja prenehanje delovnega razmerja zaradi obsodbe za kaznivo dejanje.

preneha z dnem vročitve ugotovitvenega sklepa o prenehanju delovnega razmerja na podlagi pravnomočne sodbe (ZObr, sedmi odstavek 88. člena);

- da praviloma ni starejši od 25 let, če se želi zaposliti kot vojak ali podčastnik, oziroma 30 let, če se želi zaposliti kot častnik.

Čeprav naj bi delovno pravo priznavalo pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas kot splošno obliko zaposlitve, je pri navedeni kategoriji javnih uslužbencev nekoliko drugače. »SV se kot delodajalec ne more promovirati kot garant zaposlitve za nedoločen čas, kar je ideal tako slovenske javnosti kot večine zaposlenih v vojski« (Jelušič in Papler 2006, 22). Iz 92. člena ZObr izhaja, da se za podčastnika, častnika in vojaškega uslužbenca pogodba o zaposlitvi¹³¹ sklene za nedoločen ali določen čas do deset let, in se lahko podaljšuje za enako časovno obdobje, za vojaka do deset let z možnostjo enako dolgega podaljšanja, vendar ne dalj kot do 45. leta starosti; za opravljanje določenih formacijskih dolžnosti pa se pogodba lahko sklene celo za čas, krajši od deset let.

Vojak ima sicer pravico po izteku pogodbeno dogovorjenega roka pogodbo podaljšati, če pa je zaradi starosti ne more podaljšati, ima pravico do razporeditve na ustrezna dela v ministrstvu ali v drugem državnem organu oziroma pravico do usposobitve za civilni poklic¹³² in pravico do odpravnine¹³³ (zadnji dve le v primeru, če ne odkloni razporeditve), če je delal v ministrstvu najmanj 15 let ali najmanj deset let, pa pogodbe o zaposlitvi ne more podaljšati zaradi zdravstvenih ali drugih razlogov, ki niso posledica njegovega krivdnega ali drugega neustreznega ravnanja (ZObr, tretji, četrti in sedmi odstavek 93. člena). Omenjene tri pravice ima po izteku pogodbe tudi podčastnik ali častnik, ki je delal v ministrstvu najmanj 20 let (ZObr, osmi odstavek 93. člena). ZSSloV pa je v 65. členu omenjene pravice še razširil, in sicer v primeru, da se vojak ne želi usposobiti za civilni poklic, se namreč lahko zaposli pri katerem koli delodajalcu, če v ministrstvu ali v drugem državnem organu ni prostih del, na katera bi bil lahko razporejen, s pravico do odpravnine, delodajalcu pa ministrstvo omogoča

¹³¹ ZObr določa tudi obliko (pisna) in sestavine pogodbe o zaposlitvi (vsebovati mora podatke o pogodbenih strankah, datumu nastopa dela in času trajanja delovnega razmerja, lahko pa tudi druge pravice in obveznosti delavca, glede katerih sicer lahko napotuje tudi na uporabo zakona oziroma na splošne akte ministrstva; določi se tudi obveznost opravljanja temeljnega strokovnega vojaškega usposabljanja, če kandidat ni odslužil vojaškega roka).

¹³² Pravica do usposobitve za civilni poklic obsega pokritje stroškov šolanja ali prekvalifikacije oziroma dokvalifikacije ali druge vrste usposabljanja, ki traja največ tri leta po dopolnitvi 45. leta starosti (ZObr, peti odstavek 93. člena).

¹³³ Odpravnina se izplača v višini polovice povprečne plače vojaške osebe v zadnjih šestih mesecih za vsako leto dela v ministrstvu (ZObr, šesti odstavek 93. člena).

pokritje prispevkov. Če vzrok za prenehanje pogodbe o zaposlitvi ni na strani pripadnika, mu prav tako pripada pravica do razporeditve oziroma pravica do odpravnine, ne glede na čas trajanja pogodbe, če je to zanj ugodneje kot po splošnih predpisih (ZObr, tretji odstavek 94. člena).

Podaljšanje pogodbe o zaposlitvi vojaški osebi opredeljuje tudi ZSSloV (61. člen) z domnevo, da je vojaška oseba sklenila pogodbo o zaposlitvi za enako časovno obdobje kot prvotno pogodbo, če ji je pogodbeno dogovorjeni rok potekel, pogodba o zaposlitvi pa ji ni bila podaljšana oz. oseba ni bila v roku obveščena, da ji pogodba o zaposlitvi ne bo podaljšana in je ostala na delu s starostno omejitvijo za vojake. Pogodba o zaposlitvi za vojaka namreč preneha veljati po samem zakonu z dnem, ko vojak doseže starost, po kateri ne more več delati na formacijski dolžnosti vojaka (ZSSloV, drugi odstavek 61. člena).

Dodatno motivacijo vojakom, izjemoma pa tudi drugim pripadnikom Slovenske vojske, za prvo sklenitev za najmanj pet let in podaljšanje pogodbe o zaposlitvi v Slovenski vojski pa predstavlja tudi Uredba o nagradah za sklenitev in podaljšanje pogodbe o zaposlitvi v Slovenski vojski, ki določa višino, pogoje in način izplačila posebne denarne nagrade. Z omenjeno uredbo se poskušajo omejiti oziroma preprečiti negativna kadrovska gibanja pri popolnjenju Slovenske vojske, kar naj bi zagotovili tudi s posebnimi denarnimi nagradami ob sprejemu v vojaško službo kot tudi ob podaljšanju pogodb o zaposlitvi.

Pripadniku stalne sestave lahko ministrstvo enostransko odpove pogodbo o zaposlitvi (ZObr, 94. člen) (Tabela 3.5):

- če preneha izpolnjevati posebne pogoje iz 88. člena tega zakona¹³⁴ ali se ne udeležuje obveznih oblik dopolnilnega vojaško-strokovnega usposabljanja;
- če je imel negativno službeno oceno dvakrat zaporedoma¹³⁵;

¹³⁴ V navedenem primeru ne gre za dodatni razlog za redno odpoved po ZJU, ko se spremenijo pogoji (neizpolnjevanje pogojev za delovno mesto), temveč za primere, kot je npr. ugotovitev, da je bilo predloženo ponarejeno spričevalo o izobrazbi (Blaha 2009, 379).

¹³⁵ Ocenjevanje vseh pripadnikov Slovenske vojske, in sicer s pisno (obrazloženo) službeno oceno natančneje opredeljujejo Pravila službe (točke 102–105). Službena ocena obsega oceno usposobljenosti za opravljanje vojaške dolžnosti in uspešnosti pri opravljanju vojaške dolžnosti, ki jo izdela pristojni nadrejeni za podrejenega na podlagi rednega spremljanja njegovega dela. Kriterije za ocenjevanje usposobljenosti in uspešnosti opravljanja vojaške dolžnosti, vsebino in obliko službene ocene ter postopek izvajanja in preizkusa službene ocene za pripadnike Slovenske vojske pa je podrobneje urejeno s Pravilnikom o službeni oceni. Pravila službe določajo tudi, kdaj se opravi ocenjevanje in kdo je pristojen za dajanje službenih ocen. Službene ocene se upoštevajo zlasti pri dajanju predlogov za povišanja in napredovanja, napredovanju v plačilni razred, dajanju predlogov za priznanja, razporejanje na druge zahtevnejše dolžnosti ter določanje kandidatov za vključevanje v

- če je kršil vojaško disciplino;
- če preneha potreba po dolžnosti, ki jo opravlja, ali če se zmanjša stalna sestava¹³⁶, pa ni mogoča njegova razporeditev na drugo delo.

V primeru neizpolnjevanja splošnih ali posebnih pogojev za poklicno delo na obrambnem področju delavcu preneha delovno razmerje v ministrstvu z dnem dokončnosti akta o prenehanju delovnega razmerja. Če pa delavec preneha izpolnjevati pogoje za poklicno delo na obrambnem področju zaradi zdravstvenih razlogov, mu pripadajo pravice po ZObr in splošnih predpisih. (ZObr, šesti odstavek 88. člena) Omenimo, da za razliko v zvezi z ostalimi primeri prenehanja delovnega razmerja glede prenehanja izpolnjevanja posebnih pogojev zaradi obsodbe zaradi kaznivega dejanja oziroma na kazen iz pete alineje tretjega odstavka 88. člena ZObr delodajalcu ne daje možnosti izbire glede odločitve o prenehanju delovnega razmerja (ZObr 2007, Odl. US). Sodišče mora v tem primeru pravnomočno sodbo poslati ministrstvu. Delavcu v tem primeru preneha delovno razmerje z dnem vročitve ugotovitvenega sklepa o prenehanju delovnega razmerja na podlagi pravnomočne sodbe (ZObr, sedmi odstavek 88. člena).

Enajsti odstavek 92. člena ZObr¹³⁷ še določa, da vojaški osebi preneha delovno razmerje na obrambnem področju najkasneje do konca koledarskega leta, v katerem **izpolni pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine** po splošnih predpisih, ne glede na čas, za katerega je sklenila pogodbo o zaposlitvi. Odločbo o prenehanju delovnega razmerja izda minister in je dokončna. Izhodišče za ureditev prenehanja delovnega razmerja zaradi pridobitve pravice do starostne pokojnine je po mnenju vlade (ZObr 2005, Skl. US) zlasti preprečitev nadaljnjega povečevanja kadrovskih neskladij v vojski, ki so nastala zaradi sprememb v popolnjevanju Slovenske vojske (prehod na poklicno vojsko in postopna opustitev posameznih sestavin vojaške dolžnosti v miru)¹³⁸ ter usklajevanja strukture vojske s

programe vojaško strokovnega izobraževanja in usposabljanja ter v drugih primerih, določenih s predpisi. Zoper službeno oceno se podrejeni lahko pritoži po službeni poti poveljniku bataljona, njemu enake ali višje enote v skladu s pravili službe. O pritožbi odloča komisija, ki jo imenuje poveljnik bataljona njemu enake ali višje enote, in katere odločitev je dokončna.

¹³⁶ Zmanjšanje stalne sestave oziroma ukinitve določenih enot se opredeli s splošnim dolgoročnim programom razvoja in opremljanja Slovenske vojske oziroma z aktom o obsegu in strukturi Slovenske vojske, ki ga sprejme vlada za uresničevanje splošnega dolgoročnega programa razvoja in opremljanja Slovenske vojske (ZObr, drugi odstavek 94. člena).

¹³⁷ Določba je bila v ZObr uvedena z novelo ZObr-D marca 2004 in je bila leto kasneje predmet presoje Ustavnega sodišča (ZObr 2005, Skl. US).

¹³⁸ Glede na spremenjeni koncept popolnjevanja Slovenske vojske (postopen prehod na poklicno vojsko) je v oktobru 2003, skladno z 62. členom ZVojD ter sklepom Vlade RS z dne 11. 9. 2003, prišlo do opustitve

standardi NATA. Namen navedene dopolnitve naj bi bil torej preprečiti povečevanje starostno neustrezne kadrovske strukture vojske. Določba ne določa prisilnega upokojevanja delavcev na obrambnem področju, temveč določa prenehanje delovnega razmerja na obrambnem področju vojaškim osebam, ko izpolnijo določene pogoje. Po Čerinovi (2005, VI) je bil z omenjeno določbo uveden nov način prenehanja delovnih razmerij, ki ni odvisen od operativnih potreb delodajalca, volje, obnašanja in sposobnosti delavca, in ne glede na čas, za katerega je delavec sklenil pogodbo o zaposlitvi. Omenjeno ureditev bi lahko šteli celo za strožjo od tiste v starem ZDR iz leta 1990¹³⁹, ki je dopuščala možnost nadaljevanja delovnega razmerja v primeru delodajalčevega strinjanja (ibidem, V).

Pri ugotavljanju pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine se upošteva tudi zavarovalna doba s povečanjem oziroma dodana doba zaradi obveznega dodatnega zavarovanja. Vojaška oseba ima ob prenehanju delovnega razmerja na obrambnem področju tudi pravico do odpravnine, ki je enaka odpravnini ob upokojitvi (Predlog ZObr-D 2004, 16).

Dodatni odpovedni razlogi pa so navedeni še v ZSSloV, ki v 62. členu določa, da se vojaški osebi lahko pogodba o zaposlitvi enostransko odpove tudi (Tabela 4.4):

- če je bila neupravičeno odsotna z dela zaporedoma tri delovne dni in se vrne na delo (z dnem dokončnosti akta o enostranski odpovedi pogodbe o zaposlitvi oz. kadar se ne vrne na delo z zadnjim dnem, ko je še bila na delu);
- če je bila neupravičeno odsotna z dela pet delovnih dni v presledkih v času šestih mesecev;
- če je neupravičeno zapustila enoto med opravljanjem vojaške službe med povišano pripravljenostjo;

izvajanja posameznih sestavin vojaške dolžnosti v miru (prenehali so se izvajati zdravniški in drugi pregledi ter psihološke preiskave nabornikov, nabor ter napotitve na služenje vojaškega roka oziroma opravljanje nadomestne civilne službe). Namesto teh sestavin je bila državljanom dana možnost pogodbenega opravljanja vojaške službe v rezervni sestavi Slovenske vojske ter prostovoljnega služenja vojaškega roka. Navedeno pa ne velja za obvezno služenje v rezervni sestavi Slovenske vojske, za katero je določeno, da se izvaja še do 31. 12. 2010. Enako velja tudi za obveznosti v okviru upravnih zvez oziroma enot za zveze, saj se le-te organizirajo po načelih, ki veljajo za vojaške enote, za pripadnike pa se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja pravice in dolžnosti vojaških oseb.

¹³⁹ Način prenehanja delovnega razmerja (tj. ob izpolnitvi pogojev za pridobitev pravice do (polne) starostne pokojnine) je že bil predmet ustavnopravne presoje z odločitvijo, da je določba 101. člena starega ZDR iz leta 1990 v neskladju z URS (Odločba o ugotovitvi, da je 101. člen Zakona o delovnih razmerjih v neskladju z Ustavo, 1999).

- če je ob sklenitvi pogodbe o zaposlitvi zamolčala njej znane podatke ali navedla neresnične podatke, ki so pomembni za opravljanje vojaške službe, za katero je sklenila pogodbo o zaposlitvi;
- če zavrne akt o imenovanju na formacijsko dolžnost ali ne začne opravljati formacijske dolžnosti, na katero je imenovana;
- če je ugotovljen varnostni zadržek, ki predstavlja oviro za delo na obrambnem področju (v slednjih petih primerih z dnem dokončnosti akta o enostranski odpovedi pogodbe o zaposlitvi¹⁴⁰);
- če ji je izrečen disciplinski ukrep prenehanja delovnega razmerja¹⁴¹ (z dnem dokončnosti akta o izrečenem disciplinskem ukrepu);
- če ne opravi temeljnega vojaškega usposabljanja¹⁴² (v 30 dneh po izpolnitvi razveznega pogoja iz pogodbe o zaposlitvi, ne glede na razlog, zaradi katerega vojaška oseba ni opravila temeljnega vojaškega strokovnega usposabljanja).

Kadar lahko enostransko odpove pogodbo o zaposlitvi vojaška oseba, mora na delu ostati do izteka odpovednega roka (ZSSloV, drugi odstavek 62. člena). Le-ta se določi za posamezne formacijske dolžnosti v formaciji in traja najmanj 30 dni in največ 180 dni, sporazumno med vojaško osebo in nadrejenim poveljnikom bataljona, njemu enake ali višje enote pa se lahko tudi skrajša (ZSSloV, tretji odstavek 62. člena). Glede odpovedi oziroma teka odpovednega roka veljajo v primeru povišane pripravljenosti med opravljanjem vojaške službe izven države oz. izrednim ali vojnim stanjem posamezne omejitve¹⁴³. Pisni sporazum, ki ga o odpovedi skleneta vojaška oseba in minister oziroma po njegovem pooblastilu načelnik generalštaba, mora poleg datuma prenehanja pogodbe o zaposlitvi vsebovati tudi določbe o finančnih obveznostih¹⁴⁴, ki jih ima vojaška oseba do ministrstva, ter način in roke, v katerih bo obveznosti poravnala.

¹⁴⁰ Ugotovitveni sklep o odpovedi pogodbe o zaposlitvi mora vsebovati pravno podlago, razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi in pravni pouk v skladu z ZObr (ZSSloV, tretji odstavek 63. člena).

¹⁴¹ Navedeni ukrep se izreče za težje kršitve vojaške discipline, taksativno našteje (18) v četrtem odstavku 57. člena ZObr (npr. 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 ...).

¹⁴² Med trajanjem pogodbe o zaposlitvi ima pripadnik stalne sestave dolžnost, da se udeležuje dopolnilnega vojaško-strokovnega usposabljanja po predpisanih programih ter pravico, da opravi osnovno ali dopolnilno vojaško-strokovno usposabljanje po programih, ki niso obvezni, če izpolnjuje zahtevane pogoje (ZObr, prvi odstavek 93. člena).

¹⁴³ Če v omenjenih primerih vojaška oseba samovoljno zapusti svojo enoto ali službo, je kazensko ali prekrškovno odgovorna v skladu s splošnimi predpisi in tem zakonom (ZSSloV, tretji odstavek 64. člena).

¹⁴⁴ ZObr v drugem odstavku 93. člena natančno določa, kdaj mora pripadnik stalne sestave ministrstvu vrniti sorazmeren del stroškov osnovnega vojaško-strokovnega usposabljanja (npr. če je pogodbo odpovedal pred

Delovno razmerje v ministrstvu preneha tudi pripadniku stalne sestave, ki mu je zaradi posledic poškodbe pri delu ali poklicne bolezni priznana invalidnost, pa ga niti v petih letih glede na preostalo delovno zmožnost ni mogoče prerazporediti na ustrezno delovno mesto v ministrstvu ali v drug državni organ. V tem primeru ima pravico do odpravnine v višini zadnjih šestih povprečnih plač ter pravice iz naslova zavarovanja za čas brezposelnosti ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja po splošnih predpisih (ZObr, deveti in deseti odstavek 93. člena). Poleg tega lahko uveljavlja tudi povračilo prispevkov iz plače in na plače v korist delodajalca, ki ga zaposli pod določenimi pogoji oziroma izplačilo enkratnega zneska sredstev, ki bi jih ministrstvo plačalo delodajalcu kot povračilo omenjenih prispevkov skladno s prvim odstavkom 66. člena ZSSloV. Invalid, ki je začasno razporejen na formacijsko dolžnost izven operativnih enot, in ministrstvo pa se lahko tudi predčasno, torej pred iztekom petih let, pisno sporazumeta o prenehanju pogodbe o zaposlitvi z izplačilom zneska v višini celotne oziroma sorazmernega dela plače za petletno obdobje ter odpravnino (ZSSloV, 67. člen).

V zvezi s pravicami vojaške osebe (ki je na ministrstvu delala najmanj deset let in ji pogodba o zaposlitvi ni bila odpovedana po njeni krivdi) ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi velja omeniti še dokup do pet let zavarovalne dobe za pridobitev pravice do pokojnine pod pogoji, ki so predpisani z zakonom, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje za dokup zavarovalne dobe za presežne delavce (ZSSloV, 68. člen), ne pripada pa ji v tem primeru pravica do odpravnine.

Kot je bilo že omenjeno, ZJU ohranja dvostopenjsko odločanje o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerij v javni upravi¹⁴⁵, vendar za javne uslužbence na obrambnem področju velja tudi glede predhodnega varstva pri delodajalcu posebna ureditev (ZObr, 100.a člen¹⁴⁶). ZObr predvideva prenehanje delovnega razmerja z dnem dokončnosti akta o prenehanju delovnega razmerja, ki pa je po Blahi (2009, 379) lahko le sklep o odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ki mora postati dokončen, torej mora o morebitni pritožbi odločiti drugostopni organ (ki pa je po ZObr prav tako minister). O pravicah, obveznostih in odgovornostih iz delovnega razmerja

iztekom desetih let pa tudi v primeru odpovedi pogodbe, krajše od desetih let; odpoved zaradi krivdnih razlogov) in kdaj je tega oproščen (zdravstveni razlogi; če je v ministrstvu delal najmanj 15 let).

¹⁴⁵ Zoper sklep o pravici oziroma obveznosti iz delovnega razmerja je dovoljeno sodno varstvo pred delovnim sodiščem pod pogojem, da je javni uslužbenec izkoristil možnost pritožbe (ZJU, peti odstavek 24. člena).

¹⁴⁶ Navedeni člen je bil vnesen v ZObr z novelo ZObr-C, ki je pričela veljati še pred sprejemom in uveljavitvijo ZDR in ZJU in je tako upošteval še prej veljavno zakonodajo (ZDOO, ZTPDR in ZDR iz leta 1990).

delavcev na obrambnem področju odloča na prvi stopnji minister (in tudi na drugi), ki za to lahko pooblasti drugo osebo oziroma načelnika generalštaba ali njegovega namestnika za odločanje o pravicah, obveznostih in odgovornostih pripadnikov stalne sestave vojske. Za odločanje o posamičnih pravicah pripadnikov stalne sestave pa lahko pooblasti poveljnike bataljonov ali njim enakih enot, če ni s pravili službe v SV določeno drugače. (ZObr, prvi odstavek 100.a člena) O vložnem ugovoru¹⁴⁷ zoper odločitev o njegovih pravicah oz. vloženi zahtevi za varstvo pravic odloči prav tako minister oz. pooblaščen oseba¹⁴⁸ (in ne Komisija Vlade RS za pritožbe iz delovnega razmerja.). Če z odločitvijo ni zadovoljen ali če minister ne odloči v 60 dneh od vložitve ugovora oz. zahteve¹⁴⁹, v nadaljnjih 30 dneh lahko zahteva varstvo pravic pri pristojnem sodišču. Le kadar gre za »čiste« denarne terjatve delavcev (ki ne temeljijo na odločitvi delodajalca), je po Šetinc Tekavčevi (2009, 9) mogoče neposredno sodno varstvo, skladno z ZDR.

Vojaški osebi pa pogodba o zaposlitvi preneha tudi (skupaj z odvzemom čina ali razreda in izgubo vseh pravic, ki jih je imela kot vojaška oseba) v primeru **nečastnega odpusta** po 69. členu ZSSloV, katerega razloge ugotovi minister na predlog načelnika Generalštaba. Nečastno se odpusti iz SV vojaško osebo, ki je pravnomočno obsojena za kaznivo dejanje zoper človečnost in mednarodno pravo, zoper obrambno moč države, zoper varnost Republike Slovenije in njeno ustavno ureditev, zoper vojaško dolžnost, zoper spolno nedotakljivost, za kaznivo dejanje zbujanja sovraštva, razdora ali nestrpnosti, ki temelji na kršitvi načela enakosti, ali za kaznivo dejanje umora.

¹⁴⁷ Ugovor lahko delavec vloži pri ministru oz. pooblaščen osebi v roku 15 dni od dneva vročitve akta, s katerim je bilo odločeno o njegovi pravici, obveznosti ali odgovornosti, medtem ko ZJU določa osemdnevni rok za vložitev pritožbe (ZJU, prvi odstavek 25. čl.).

¹⁴⁸ Glede rokov za vložitev zahteve za uveljavljanje pravic ZObr nima posebnih določb, veljajo zato določbe ZJU?

¹⁴⁹ Po ZJU je rok za odločitev komisije za pritožbe krajši, 30 dni, glede postopka komisija uporablja Zakon o splošnem upravnem postopku, minister pa mora (smiselno) postopati po predpisih, ki določajo postopek pred delovnimi sodišči, torej Zakon o pravdnem postopku.

Tabela 4.4: Prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi (ZObr in ZSSloV)

PRENEHANJE VELJAVNOSTI POGODBE O ZAPOSLOTVI PRIPADNIKOM STALNE SESTAVE (ZOBR IN ZSSLOV)
• <i>neizpolnjevanje posebnih pogojev/neudeležba na usposabljanjih</i>
• <i>negativna službena ocena</i>
• <i>kršitev vojaške discipline</i>
• <i>prenehanje potreb po dolžnosti/zmanjšanje stalne sestave</i>
• <i>izpolnitev pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine</i>
• <i>neupravičena odsotnost zaporedoma</i>
• <i>neupravičena odsotnost v presledkih</i>
• <i>neupravičena zapustitev enote</i>
• <i>zamolčanje ali navedba neresničnih podatkov ob sklenitvi pogodbe</i>
• <i>zavrnitev akta o imenovanju na formacijsko dolžnost ali opravljanja f. dolžnosti</i>
• <i>ugotovljen varnostni zadržek</i>
• <i>disciplinski ukrep prenehanja delovnega razmerja</i>
• <i>neopravljeno TVU</i>
• <i>neizvedena prerazporeditev po priznani invalidnosti</i>
• <i>nečastni odpust</i>

V zvezi z odhodi iz vojaške službe pa velja omeniti še celostno skrb (ZSSloV, 91. in 92. člen) in v njenem okviru izvajanje priprav za prezaposlitev, preusposobitev in uveljavitev drugih pravic, ki jih ima pripadnik ob prenehanju pogodbe o zaposlitvi, določenih z ZObr in ZSSloV¹⁵⁰, ter skrb za nekdanje pripadnike, ki so do upokojitve delali na ministrstvu¹⁵¹.

¹⁵⁰ V zvezi s posamezno kategorijo pripadnikov (npr. vojak, ki pogodbe zaradi starosti ne more podaljšati; pripadnik, ki mu je zaradi posledic poškodbe pri delu ali poklicne bolezni priznana invalidnost; pripadnik, ki mu bo prenehala pogodba o zaposlitvi brez krivdnih razlogov) se vrste priprav (npr. razporeditev na ustrezna dela v MORS ali drugem državnem organu; usposobitev za civilni poklic, zaposlitev pri katerem koli delodajalcu in povračilo prispevkov iz plač in na plače delodajalcu) izvajajo preko posameznih faz (načrtovanje aktivnosti in finančnih sredstev; prejem zahtevka in informiranje odhajajočih itd.), in sicer v okviru MORS, Direktorata za obrambne zadeve (Sektor za odhode iz vojaške službe, Oddelek za pripravo kadra za odhod).

¹⁵¹ Nekdanjim pripadnikom se zagotavlja: uporaba klubskih prostorov, športnih in drugih objektov v vojašnici ali drugem najbližjem objektu ministrstva; pomoč pri organiziranju oskrbe na domu, če za to zaprosijo; pomoč pri sprejemu v domove starostnikov, če za to zaprosijo; podaljšanje najemne pogodbe ali odkup službenega stanovanja; pravno svetovanje v zadevah, povezanih z njihovim delom na ministrstvu, razen če gre za zadeve, v katerih so v sporu z ministrstvom ali drugim državnim organom oziroma državo (ZSSloV, prvi odstavek 92. člena).

Omenjene priprave za odhod se izvajajo med rednim delovnim časom, praviloma v zadnjih šestih mesecih pred prenehanjem pogodbe o zaposlitvi, poleg tega pa se jim ponudi sklenitev pogodbe o službi v rezervni sestavi.

Po ZObr (peti odstavek 58. člena) in ZSSloV (62. člen, sedma točka prvega odstavka) se lahko vojaški osebi, pripadniku stalne sestave izreče tudi **disciplinski ukrep prenehanja delovnega razmerja**, in sicer za težje kršitve vojaške discipline, ki so taksativno naštetje (18 kršitev) v četrtem odstavku 57. člena ZObr. Skladno s sedmim odstavkom navedenega člena se izvršitev omenjenega ukrepa sicer lahko pogojno odloži največ za dobo enega leta, odlog pa prekliče v primeru ponovne kršitve vojaške discipline. Poleg tega ga ni mogoče izvršiti, če je minilo 60 dni od dneva pravnomočnosti odločbe, s katero je bil disciplinski ukrep izrečen (deseti odstavek).

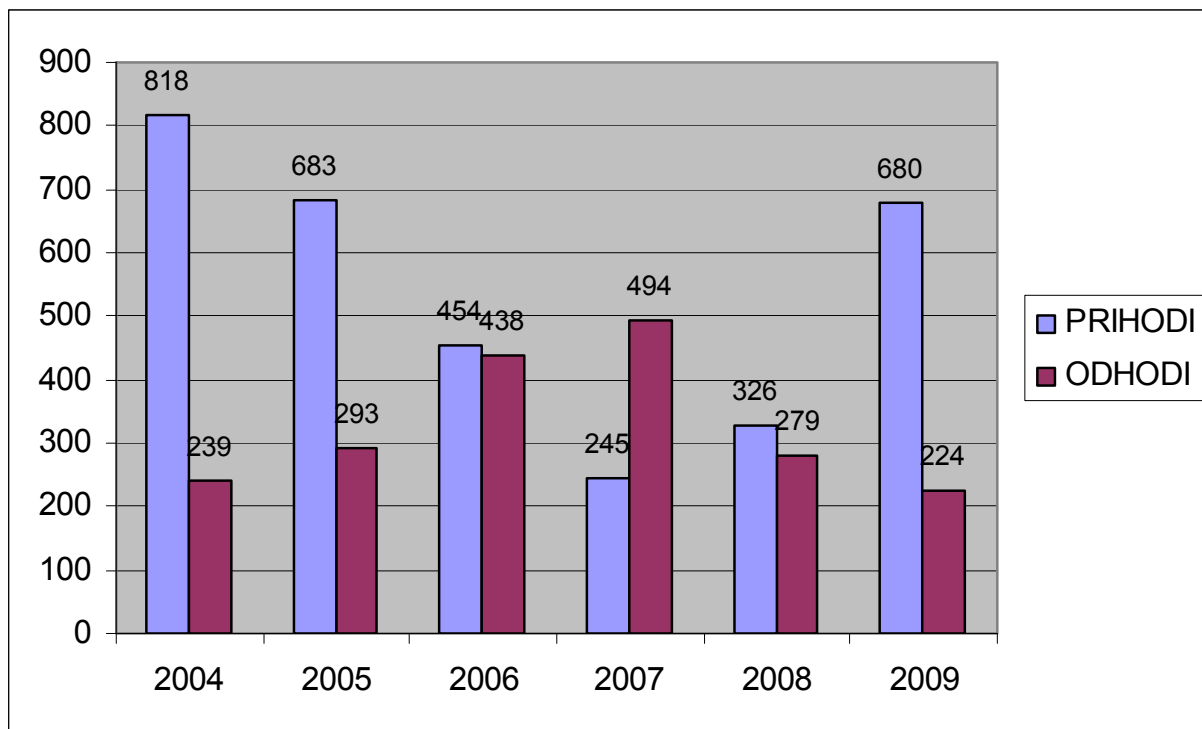
»Po mnenju Jelušičeve (MMC RTV SLO, 2008) je poklicna vojska po svoji naravi vojska fluktuacije, pri čemer ima vsakdo možnost, da v vojski ostane in celo napreduje, če izpolnjuje strogo predpisana merila, ali vojsko zapusti po izteku pogodbenega obdobja. Zato se odhodom ne smemo čuditi, lahko nas le skrbi struktura tistih, ki odhajajo. Skrbi pa vstop v vojsko, ker kljub visokemu zaupanju javnosti v vojsko nima dovolj novih kandidatov.« (ibidem) Po statističnih podatkih se je v letu 2006 razmerje med prihodi in odhodi skoraj izenačilo, skrb zbujač negativni zaposlitveni trend pa je zlasti zaznamoval naslednje leto, leto 2007, ko so odhodi za več kot enkrat presegle prihode. Stanje se je nato v letu 2008 skorajda stabiliziralo, medtem ko je v letu 2009 število prihodov že več kot trikrat višje od števila odhodov. (Graf 4.5.)

Med razloge, ki jim je po mnenju Generalštaba SV (v Rok Praprotnik 2006, 3) mogoče pripisati povečan odhod vojakov iz službe v Slovenski vojski, se šteje tudi delovno razmerje po pogodbi za določen čas, z zakonsko omejitvijo možnosti dela v SV ob dopolnjenem 45. letu starosti in gibljiv trg delovne sile¹⁵².

¹⁵² Med razloge se štejejo še:

- velika oddaljenost od delovnega mesta;
- razkorak med pričakovanji in resničnostjo;
- ovire pri uveljavljanju vojaškega poklica kot družbeno uveljavljenega poklica;
- demografska gibanja v Sloveniji;
- spremenjeni pogoji za zaposlovanje zunaj Slovenske vojske (vedno bolj ugodni v civilnem okolju);
- povečevanje plač zunaj sektorja državne uprave;
- v SV se plače povečujejo v skladu z Zakonom o plačah javnih uslužbencev, te pa so v primerjavi s civilnim sektorjem v zadnjih treh letih rasle počasneje. Plača vojaka je bila ustrezna pred tremi leti, danes pa to ni več;

Graf 4.5. Prihodi in odhodi v SV v obdobju od 2004–2009



Vir: MORS, Urad za pravne in kadrovske zadeve (»MFERAC kadrovska evidenca in stroški dela« na dan 15. 1. 2010).

Iz spodnje tabele pa je za enako obdobje (od 2004 do 2009) natančno razčlenjeno število odhodov pripadnikov SV glede na posamezne razloge oziroma načine prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ob upoštevanju določb ZDR, ZJU, ZObr in ZSSloV. (Tabela 4.6.)

- na trgu delovne sile se pojavlja povpraševanje po delovni sili, ki je tudi ustrezna in zanimiva za SV. (ibidem)

Tabela 4.6. Načini prenehanja veljavnosti pogodb o zaposlitvi v obdobju od 2004–2009

ODHODI							
	leto						
razlog¹⁵³	2004	2005	2006	2007	2008	2009	skupaj
Pisni sporazum o razvel. pog. o zaposlit.	109	119	248	273	89	39	877
Upokojitev	55	108	61	85	66	93	468
Drug način, če tako določa ZJU oz. drug zakon	13	10	28	53	9		113
Sporazumna prekinitvev del. razmerja (stroški)					48	16	64
Potek pogodbe (ZObr)		3	6	20	12	18	59
Smrt javnega uslužbenca	11	5	17	10	7	9	59
Neupravičena odsotnost z dela (izredna odpoved po ZDR)	16	23	11	8			58
Prehod v drugi organ	1	9	25	7	2	2	46
Odhod - odpovedni rok			24	13			37
Invalidska upokojitev	5	1	6	6	9	8	35
Potek časa, za katerega je bila sklenjena pogodba o zaposlitvi	2	10	7	4	3	4	30
Neupravičena odsotnost zaporedoma				1	10	10	21
Odpovedni rok					15	4	19
Mirovanje pravic ¹⁵⁴	3	1			3	9	16
Sporazumno (stroški)	11	2					13
Z izrekom disciplinskega ukrepa			1	12			13
Izpolnitev pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine						7	7
Odpoved iz ZJU	5						5
Neizpolnjevanje posebnih pogojev					4		4
Odpoved pogodbe o zaposl. s strani delodajalca	2		2				4
Neopravljen strokovni izpit (določen kot pogoj)	1	2					3
Neupravičena odsotnost v presledkih						3	3
Odpoved pogodbe o zaposl. s strani uslužbenca			1	2			3
Predčasna upokojitev – invalidska	2						2
Neopravljeno TVU					1	1	2
Neuspešno opravljeno pripravništvo	2						2
Disciplinski ukrep prenehanja del. razmerja					1		1
Suspenz pogodbe o zaposlitvi			1				1
Delovno razmerje za določen čas	1						1
Premestitev v drug organ						1	1
skupaj	239	293	438	494	279	224	1967

Vir: MORS, Urad za pravne in kadrovske zadeve (»MFERAC kadrovska evidenca in stroški dela na dan 15. 1. 2010«).

¹⁵³ Z zeleno barvo so označeni razlogi oziroma načini prenehanja, določeni z ZObr in ZSSloV; z rdečo barvo pa razveljavljeni razlogi skladno s šifrantom za vnos podatkov v obstoječo evidenco MFERAC (18. 9. 2007, 31. 12. 2005, 3. 12. 2004 in 16. 6. 2004).

¹⁵⁴ Mirovanje pravic in obveznosti iz delovnega razmerja določa 152.b člen ZJU. Skladno z navedeno določbo se predstojnik in javni uslužbenec o tem lahko sporazumno dogovorita, javni uslužbenec pa lahko skladno z dogovorom sklene delovno razmerje z drugim delodajalcem. Ko mu slednje delovno razmerje preneha, se brez javnega natečaja vrne na delovno mesto, ki se opravlja v nazivu, ki ga je dosegel pred pričetkom mirovanja pravic.

4.5.3 Prenehanje sodniške funkcije

Že sama izvolitev v sodniško funkcijo in trajnost lete nakazuje na specifičen položaj sodnikov tudi v zvezi s prenehanjem njihove funkcije. »Trajni mandat sodniku zagotavlja izvajanje funkcije brez časovne omejitve, kar pomeni, da se mu pri odločanju ni treba ozirati na interese katere koli osebe ali organa, ki bi v primeru časovno omejenega mandata lahko sodeloval pri odločanju o tem, ali naj bo sodnik ponovno izvoljen ali ne« (Kobler 2006, 11). Kot izhaja iz navedenega, osnovo za pridobitev mandata prek postopka izbire predstavlja strokovna usposobljenost posameznega kandidata za sodnika ob vlogi Sodnega sveta z nadaljnjim potekom postopka prek zakonodajnega telesa s samo podelitvijo mandata.

Sodniku preneha sodniška funkcija iz razlogov, ki jih določa ZSS, konkretno v VI. poglavju Prenehanje sodniške funkcije, posebne pravice sodnika, ki je pridobil pravico do pokojnine, in razrešitev sodnika. Skladno z ustavno določbo (URS, 132. člen) sodnika razreši Državni zbor v primeru naklepno storjenega kaznivega dejanja z zlorabo sodne funkcije, ugotovljenega s pravnomočno sodno odločbo, na predlog Sodnega sveta, pa tudi, če sodnik pri opravljanju sodniške funkcije krši Ustavo ali huje krši zakon.

Sodniku torej preneha sodniška funkcija po zakonu (ZSS, 74. člen) (Tabela 4.7):

- če ne priseže najpozneje v šestdesetih dneh od dneva izvolitve v sodniško funkcijo¹⁵⁵, razen če ne priseže iz razlogov, na katere sam ne more vplivati, in sicer ko preteče šestdeset dni od izvolitve sodnika v sodniško funkcijo;
- če izgubi državljanstvo Republike Slovenije;
- če izgubi poslovno sposobnost ali zdravstveno zmožnost za opravljanje službe;
- če mu je izrečena disciplinska sankcija prenehanja sodniške funkcije¹⁵⁶ (v slednjih treh primerih z dnem pravnomočnosti odločbe pristojnega organa);

¹⁵⁵ Z zadnjo novelo ZSS-H iz leta 2007 dodan nov razlog prenehanja sodniške funkcije omogoča pospešitev zaključka razpisnih postopkov z namenom, da novoizvoljeni sodnik čim prej poda prisego, s katero v skladu s 23. členom ZSS nastopi sodniško službo.

¹⁵⁶ Sodniku ni mogoče izreči disciplinske sankcije, razen ob pogojih in po postopku, ki je predpisan v ZSS. Disciplinskega postopka zoper sodnika ni mogoče uvesti, ko pretečeta dve leti od dneva kršitve, pregon pa v vsakem primeru, ko pretečejo štiri leta od storitve disciplinske kršitve. V disciplinskih zadevah zoper sodnike odločajo disciplinska sodišča prve in druge stopnje. V okviru disciplinskega postopka ni dovoljeno posegati v neodvisnost sodnika pri opravljanju sodniške funkcije. Pred disciplinskim sodiščem ga ni mogoče obtožiti za mnenje, ki ga je dal pri odločanju na sodišču (ZSS, 6. člen). Navedeno mu zagotavlja že sodniška imuniteta

- če se s pisno vlogo odpove sodniški službi, ki se pošlje Sodnemu svetu po predsedniku sodišča, in sicer šestdeseti dan po njenem prispetju;
- če se odpravi sodišče in sodniku ni mogoče zagotoviti, da nadaljuje z opravljanjem sodniške službe v drugem sodišču, z dnem prenehanja dela sodišča. V tem primeru kot tudi ob izgubi poslovne sposobnosti oz. zdravstvene zmožnosti sodnik pridobi pravico do predčasne upokojitve¹⁵⁷;
- če sodnik sprejme funkcijo, začne opravljati dejavnost ali sklene delovno razmerje oziroma kljub prepovedi opravlja delo, ki ni združljivo s sodniško funkcijo, z dnem nastopa takšne funkcije oziroma dela;
- če iz ocene njegove službe izhaja, da ne ustreza sodniški službi, z dnem, ko oceno potrdi Sodni svet.

Sodniška služba pa mu preneha z upokojitvijo, vendar najpozneje, ko dopolni 70 let starosti, in sicer s potekom leta, v katerem je sodnik dosegel starostno mejo za upokojitev. Slednja sprememba drugega odstavka 74. člena (novela ZSS-H iz leta 2007) določa, da sodniku v primeru upokojitve oziroma dopolnitve starosti 70 let preneha sodniška služba, ne pa tudi sodniška funkcija, saj je le-ta skladno z 129. členom URS opredeljena kot trajna¹⁵⁸.

(URS, 134. člen), poleg tega ne sme biti priprt, niti ne sme biti brez dovoljenja Državnega zbora zoper njega začel kazenski postopek, če je osumljen kaznivega dejanja pri opravljanju sodniške funkcije.

¹⁵⁷ Pravico pridobi le, če izpolnjuje pogoje, ki jih za predčasno upokojitev določajo predpisi o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

¹⁵⁸ Po prejšnji ureditvi je upokojitev sodnika oziroma njegova dopolnitev 70 let starosti povzročila prenehanje sodniške funkcije sodnika.

Tabela 4.7: Prenehanje sodniške funkcije/sodniške službe (URS in ZSS)

<i>PRENEHANJE SODNIŠKE FUNKCIJE/SODNIŠKE SLUŽBE (URS IN ZSS)</i>
• <i>naklepno storjeno kaznivo dejanje</i>
• <i>kršitev Ustave ali huda kršitev zakona</i>
• <i>neopravljena prisega</i>
• <i>izguba državljanstva</i>
• <i>izguba poslovne sposobnosti ali zdravstvene zmožnosti</i>
• <i>disciplinska sankcija prenehanja sodniške funkcije</i>
• <i>odpoved sodniški službi</i>
• <i>odprava sodišča</i>
• <i>nezdružljivost sodniške funkcije</i>
• <i>ocena njegove službe</i>
• <i>z upokojitvijo</i>

Sodnik, ki je pridobil pravico do pokojnine, lahko v okviru svojih posebnih pravic po 76.a členu ZSS do izteka leta, v katerem dopolni 70 let starosti, opravlja sodniško službo na sodišču enakega ali nižjega položaja, če sodeluje pri odpravi sodnih zaostankov. Navedeno mu lahko dovoli predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije na predlog predsednika sodišča, pri katerem bo sodnik opravljal sodniško službo in s katerim sklene pogodbo o obsegu in plačilu dela. Poleg tega sme ne glede na svojo starost in na določbo drugega odstavka 74. člena tega zakona opravljati službeni nadzor sodnikovega dela ali izvrševati naloge sodne uprave pod zakonsko določenimi pogoji in na že navedeni način (z dovoljenjem in pogodbo o obsegu in plačilu dela).

Disciplinska odgovornost sodnikov je po Koblerju (2006, 12) močno omejena, saj se nanaša samo na kršitve sodniške dolžnosti oziroma na neredno opravljanje sodniške službe, ki zajema kršitev tistih pravil, ki so glede sodnega poslovanja določena v sodnem redu. ZSS v 81. členu taksativno našteva dejanja, ki pomenijo kršitev sodniške dolžnosti oziroma neredno opravljanje sodniške službe. Od skupno 27 dejanj jih težjo disciplinsko kršitev predstavlja petnajst (npr. dejanje, ki ima zakonske znake kaznivega dejanja, storjenega pri opravljanju sodniške funkcije; neizpolnitev ali neupravičena odklonitev izvršitve sodniške dolžnosti;

nevestno, nepravočasno, neustrezno ali malomarno opravljanje sodniške službe; izdajanje uradne ali druge tajnosti, določene z zakonom ali sodnim redom). Prenehanje sodniške funkcije¹⁵⁹ se izreče sodniku, če zaradi težje disciplinske kršitve ni več primeren za opravljanje sodniške funkcije. Pravnomočen sklep o izrečenih disciplinski sankciji pa se pošlje predsedniku sodišča, ministrstvu, pristojnemu za pravosodje, in Sodnemu svetu.

Glede na značaj in težo očitane disciplinske kršitve lahko ob vložitvi predloga za izrek disciplinske sankcije¹⁶⁰ predsednik Vrhovnega sodišča RS sodniku izreče začasno odstranitev iz sodniške službe oz. suspenz (najdlje do dokončne odločitve pristojnega organa v disciplinskem postopku (ZSS, četrti odstavek 91. člena in tretji odstavek 97. člena). Izreči ga mora, če je zoper sodnika uveden kazenski postopek zaradi utemeljenega suma storitve kaznivega dejanja z zlorabo sodniške funkcije, lahko pa tudi, če je zoper sodnika uveden kazenski postopek zaradi kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti in za katero je mogoče izreči kazen zapora več kot dve leti, zaradi katerega je sodnik lahko razrešen (ZSS, 95. člen). Zoper obrazloženo odločitev o suspenzu se sodnik lahko pritoži v petnajstih dneh od prejema odločbe na Sodni svet, predsednik Vrhovnega sodišča pa na Državni zbor, vendar pritožba ne zadrži izvršitve odločbe. V času suspenza¹⁶¹ prejema sodnik nadomestilo plače, ki je enako polovici plače, ki bi jo prejemal sodnik, če bi delal (ZSS, 98. člen).

O nastopu vseh naštetih razlogov prenehanja sodniške funkcije obvesti predsednik sodišča Sodni svet, ki izda ugotovitveno odločbo o prenehanju sodniške funkcije oziroma sodniške službe. Od prenehanja sodniške funkcije ločimo tudi **razrešitev sodnika**, kadar le-ta stori naklepno kaznivo dejanje z zlorabo sodniške funkcije. Sodišče mora v tem primeru skladno s 77. členom pravnomočno obsodilno sodbo poslati Sodnemu svetu, ki je dolžan brez odlašanja obvestiti Državni zbor¹⁶², ki sodnika razreši.

¹⁵⁹ Disciplinske sankcije po ZSS so še: pisni opomin; ustavitev napredovanja; znižanje plače ter premestitev na drugo sodišče. Izvršitev izrečene disciplinske sankcije zastara v šestih mesecih od pravnomočnosti sklepa.

¹⁶⁰ Disciplinski postopek se uvede z vložitvijo predloga za opravo preiskovalnih dejanj ali z neposredno vložitvijo obrazloženega predloga za izrek disciplinske sankcije. Predlog za disciplinsko kaznovanje vloga in zastopa disciplinski tožilec, pobudo za uvedbo disciplinskega postopka pa lahko podajo predsednik sodišča, pri katerem sodnik opravlja sodniško službo, predsednik neposredno višjega sodišča, Sodni svet in minister, pristojen za pravosodje. (ZSS, 91. člen)

¹⁶¹ Suspenz traja do dokončne odločitve pristojnega organa o razrešitvi sodnika. Če se postopek pred kazenskim sodiščem konča tako, da ni podlage za razrešitev sodnika po tem zakonu, suspenz preneha z dnem izdaje odločbe, s katero se konča postopek na prvi stopnji, z dnem pravnomočnosti take odločbe pa se odpravi skupaj z vsemi njegovimi posledicami. (ZSS, 97. člen)

¹⁶² 78. člen ZSS natančno določa, v katerih primerih glede na težo kaznivega dejanja Sodni svet predlaga Državnemu zboru razrešitev ali ga o obsodbi le obvesti. Če Sodni svet predlaga Državnemu zboru razrešitev

Neodvisnost sodstva je zagotovljena tudi s tem, da o predlogih za izvolitev v sodniško funkcijo, o napredovanju in disciplinski odgovornosti sodnikov odločajo posebni organi. Najpomembnejšo vlogo, kot izhaja tudi iz predhodnih ugotovitev, ima Sodni svet z ustavno ter zakonsko opredeljenimi funkcijami ter personalni sveti¹⁶³ (Kobler 2006, 11 in 12).

Ob zaključku predstavitev posebnih dveh kategorij, pripadnikov stalne sestave in sodnikov je jasna ugotovitev, da jim zakonodaja daje poseben položaj in posledično tudi drugače obravnava prenehanje pogodbe o zaposlitvi.

4.6 Premestitev

Prva vrsta mobilnosti zaposlenih v javnem sektorju glede na njihovo prehajanje med zasebnim in javnim sektorjem je v Sloveniji na najnižji točki v državah EU in OECD. Na resnično potrebo po notranji mobilnosti v javnem sektorju pa se nanaša druga vrsta mobilnosti, pri čemer je treba posameznike iz sektorjev v zapiranju prezaposliti v razvijajoče se sektorje. (Brečko 2010, 37)

Prožnejše organiziranje dela omogoča po ZJU določena možnost prerazporeditev oziroma premestitev javnih uslužbencev. Po ZDR (drugi odstavek 20. člena) se možnosti opravljanja in odrejanja delavca na različne vrste dela razširjajo z institutom zaposlovanja za vrsto dela (oz. določitev pogojev za opravljanje dela na posameznem delovnem mestu), ne da bi bilo treba skleniti nove pogodbe o zaposlitvi, kar delodajalcu omogoča večjo fleksibilnost, delavcu pa večjo varnost zaposlitve. Sicer tudi ZJU določa, da se v aktu o sistemizaciji¹⁶⁴ določajo delovna mesta in pogoji za njihovo zasedbo, ne določa pa vrste dela, le v pogodbi o zaposlitvi se določijo podatki o vrsti dela. Vendar tudi v javnem sektorju sklepanje pogodb o zaposlitvi za vrsto dela po mnenju Korpič - Horvatove (2008, 1222) ni izključeno, saj se zaradi uveljavljenega plačnega sistema po ZSPJS zaposlovanje za vrsto dela lahko uveljavlja z

sodnika po drugem ali tretjem odstavku 78. člena tega zakona, pa ga Državni zbor ne razreši, lahko Sodni svet poda pobudo za uvedbo disciplinskega postopka.

¹⁶³ Personalni sveti dajejo ocene, ki so podlaga za odločanje Sodnega sveta o predlaganju kandidatov za izvolitev v sodniško funkcijo, odločajo o razporedu sodnikov na posamezna pravna področja itd.

¹⁶⁴ Sistemizacija je po ZSPJS akt, v katerem so skladno z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog državnega organa, uprave lokalnih skupnosti oz. osebe javnega prava, z opisom pogojev za zasedbo delovnih mest in nalog na posameznih delovnih mestih ter plačni razredi. (Korpič - Horvat 2008, 1222).

modelom določitve vrste dela in delovnih mest. Dela, za katera se zahteva enaka smer in stopnja izobrazbe, lahko javni uslužbenec opravlja na različnih delovnih mestih in prejema plačo delovnega mesta, na katero bi bil napoten (ibidem).

Po Golobičevi (2002, 15) določbe ZJU, ki se nanašajo na premestitev javnega uslužbenca na drugo delovno mesto, ki prav tako pomembneje vplivajo na njegov položaj, sodijo med strožje določbe zakona. Njegov cilj je bil (tudi) »omogočiti večjo fleksibilnost pri upravljanju s človeškimi viri ter večjo stopnjo pretoka delovne sile med organi javne uprave (notranji trg dela)« (Predlog ZJU 2001, 6). Omenjeni institut ter možnost z oblastnim aktom poseči (razveljaviti) v pogodbo o zaposlitvi sta po Končarjevi (v Tičar 2003, 40) s pogodbeno idejo popolnoma nezdružljiva in zdi se ji, da ZJU na področje delovnega prava de facto vnaša dualizem. Vendar je ob tem treba upoštevati dejstvo z oblastno intervenco omejene pogodbenosti (Vodovnik v Tičar 2003, 41).

Kot bo predstavljeno v nadaljevanju, so premestitve javnih uslužbencev z enostranskimi sklepi delodajalca posebnost ZJU, ki je ZDR ne pozna več, in po vsebini niso nič drugega kot razporeditev po prejšnji zakonodaji, ko je na podlagi zakona kolektivna pogodba lahko določila primere in pogoje, pod katerimi je mogoče delavca razporediti iz kraja v kraj brez njegove privolitve (Blaha 2009, 365). Nekakšen nadomestek nekdanjih razporeditev danes v praksi predstavljajo določbe ZDR o odpovedi s ponudbo nove zaposlitve, ki pa se za javne uslužbence sicer ne uporabljajo.

ZJU torej v nasprotju s predvidenimi rešitvami delovnega prava omogoča premestitve znotraj sistema javne uprave in s tem pospešuje t. i. mobilnost, ki je v korist tako javnih uslužbencev kot delodajalcev (Predlog ZJU 2001, 9). Spremembe in dopolnitve ZJU pa so prinesle tudi poenostavitev premeščanja javnih uslužbencev zaradi delovnih potreb.

Specifičen institut premestitve je namenjen realizaciji možnosti racionalnega izkoriščanja obstoječih kapacitet za opravljanje nalog organov in nadomešča zapolnjevanje potreb po določenih kadrih z novim zaposlovanjem, če je seveda mogoče med že zaposlenimi najti ustreznega javnega uslužbenca za opravljanje navedenih nalog. (Bugarič in ostali 2004, 367) Skladno s 57. členom ZJU je ugotavljanje možnosti premestitve javnega uslužbenca pred novim zaposlovanjem zakonska obveznost delodajalca. Možnost premestitve pa naj bi nudila tudi možnost razvoja kariere javnega uslužbenca, ki je seveda lažja v okviru večjega števila

zaposlitvenih možnosti, hkrati pa je lahko tudi posledica želje po spremembi vsakdanjega dela, pridobivanja dodatnih izkušenj oziroma kvalifikacij itd. (še posebej z možnostjočasne premostitve) (ibidem).

V nadaljevanju bo v zvezi z omenjenim institutom premostitve oziroma napotila na drugo delovno mesto ali delovno področje, postopkom in omejitvami, ki ob tem veljajo, predstavljen položaj javnih uslužbencev v primerjavi s tujimi ureditvami ter posebna kategorija javnih uslužbencev in funkcionarjev ob ugotovitvah, ali omenjena možnost omogoča prožnejše organiziranje dela.

4.6.1 Primerjalni prikaz tujih ureditev¹⁶⁵

Tudi tuji uslužbenki sistemi poznajo možnost premeščanja javnih uslužbencev zaradi službenih potreb ali na njihovo lastno željo v okviru izkoriščanja obstoječih kapacitet in razporejanja javnih uslužbencev.

Postopki in splošni pogoji premostitev so v **Italiji** urejeni s kolektivnimi pogodbami. Skladno z zakonom pa je v okviru istega resorja možno zapolnjevanje prostih delovnih mest s premostitvami javnih uslužbencev, in sicer na podlagi sporazuma obeh organov. Med različnimi resorji pa je premostitev oseb možna na podlagi predhodnega sporazuma med temi organi. Po zakonu se premostitev opravi tudi v primeru prenosa nalog z enega na drug organ, javni uslužbenci pa ob tem ohranijo vse zakonsko določene pravice in dolžnosti.

V okviru istega organa je **na Poljskem** možna premostitev na drug položaj, ki ustreza kategoriji državnega uradnika, kadar koli na podlagi odločitve generalnega direktorja. Če tako zahtevajo interesi državne uprave, pa je enkrat na leto za obdobje šestih mesecev možna premostitev državnega uradnika, ki ohrani isto plačo, v drug organ, tudi v drug kraj na podlagi soglasja med generalnima direktorjema obeh organov.

Na podlagi **Latvijske** uslužbenske zakonodaje se v interesu javne uprave uradnik lahko premosti na drug položaj iste kvalifikacijske kategorije. Pri premostitvi v drugo institucijo ali

¹⁶⁵ Povzeto po Haček in Bačlija 2007, 172 in 173.

v drug kraj pa se zahteva soglasje uradnika, ki premestitev iz utemeljenih razlogov lahko tudi odkloni.

V **Franciji** cela vrsta oblik mobilnosti javnih uslužbencev (preместitev, začasna dodelitev ali prerazporeditev) služi tako različnim potrebam organov kot posameznim željam javnih uslužbencev.

V **madžarskem** sistemu pa je začasna ali trajna premestitev možna po pridobljenem soglasju uradnika in sporazumu med organoma, kjer naj bi bila premestitev tudi izvedena. S tem v zvezi v primeru trajne premestitve organ, iz katerega uradnik želi biti premeščen, soglasja ne more zavrniti, če je med vlogo in datumom želene premestitve več kot dva meseca časa. V primeru obvezne premestitve zaradi razpustitve organa, kjer je bil javni uslužbenec zaposlen, mu uslužbensko razmerje preneha, če zavrne ponujeno delovno mesto. Za osebe, ki zasedajo vodstvene funkcije, pa velja popolna mobilnost zaradi delovnih potreb in se jih lahko začasno ali trajno premesti na drugo ustrezno delovno mesto.

Nemška ureditev loči med premestitvijo (pridobitev novega delovnega mesta pri drugem organu) ter prerazporeditvijo (uradnik ohrani delovno mesto in opravlja naloge v drugem organu). V okviru delovnega področja istega delodajalca je premestitev uradnika možna na njegovo željo ali zaradi službenih potreb, tudi brez njegovega soglasja, če se njegov položaj po premestitvi ne poslabša, razen če je pri spremembi strukture ali nalog organa postalo njegovo delovno mesto nepotrebno. Soglasje uradnika pa je potrebno za premestitev na delovno področje drugega delodajalca. Na podlagi službenih potreb je možna tudi začasna prerazporeditev uradnika na drugo ustrezno delovno mesto v celoti ali le delno. Njegovo soglasje se zahteva le, če prerazporeditev traja več kot dve leti in če gre za prerazporeditev k drugemu delodajalcu, v tem primeru, razen če gre za enakovredno delovno mesto in ne traja več kot pet let.

4.6.2 Možnosti, postopek in omejitve pri premeščanju

ZJU določa in ureja institut premeščanja zaposlenih v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Javnega uslužbenca je mogoče premestiti na drugo delovno mesto (trajna ali začasna premestitev na drugo delovno mesto, slednja lahko traja največ eno leto), bodisi

zaradi delovnih potreb (brez soglasja), bodisi na njegovo željo (ZJU, 147. člen). Ob tem ZJU v 149. členu natančno določa, kaj se šteje za delovne potrebe¹⁶⁶.

Glede omejitev pri premestitvah javnih uslužbencev iz kraja v kraj pa je treba upoštevati določbe Kolektivne pogodbe za negospodarske dejavnosti (24. člen¹⁶⁷), ker so zanje ugodnejše, ZJU jih namreč ne ureja drugače in jih tudi ne izključi (Blaha 2009, 365 in nasl.). Določa pa dodatno omejitev, da premestitev zaradi delovnih potreb, torej brez soglasja, na območju RS ni dopustna, če je novi kraj opravljanja dela od dotedanjega kraja oddaljen več kot 70 kilometrov oziroma več kot eno uro vožnje z javnim prevozom. Prav tako premestitev ni dopustna med začasno nezmožnostjo za delo zaradi bolezni, med nosečnostjo in med starševskim dopustom.

Trajna premestitev uradnika na drugo delovno mesto je mogoča le ob pogoju, da se lahko uradniško delovno mesto opravlja v nazivu, ki ga ima uradnik (ZJU, drugi odstavek 147. člena). Čeprav tega zakon izrecno ne poudarja, mora uradnik tudi v primeručasne premestitve izpolnjevati pogoje za delovno mesto, na katero je premeščen, in sicer tudi pogoj, da uradnik že ima naziv, v katerem se lahko opravljajo naloge na tem delovnem mestu skladno z 79. členom ZJU (Bugarič in ostali 2004, 368). Vendar pa je skladno z zadnjo spremembo ZJU-D (33. člen) uradnika mogoče premestiti tudi na zahtevnejše delovno mesto, če izpolnjuje pogoje za imenovanje v najnižji naziv, v katerem se opravljajo naloge na takem delovnem mestu, in druge pogoje za tako delovno mesto. »Zakon na tej točki poudarja predvsem to, da ni mogoča (trajna ali začasna) premestitev uradnika na nižje delovno mesto, razen če gre za z zakonom določene primere« (ibidem).

Če pa javni uslužbenec s premestitvijo ne soglašata ter aneksa k pogodbi o zaposlitvi ne podpiše, se premestitev opravi s sklepom. Sklep o premestitvi zaradi delovnih potreb v okviru

¹⁶⁶ Ker pomeni premestitev spremembo delovnega razmerja, ki je lahko izvedena tudi na podlagi enostranskega akta delodajalca (ZJU, 150. člen) zakon taksativno našteva možne razloge za premestitev javnega uslužbenca zaradi delovnih potreb: če so podani poslovni razlogi za premestitev; če je javni uslužbenec nesposoben za delo na svojem delovnem mestu; če predstojnik oceni, da je mogoče tako zagotoviti učinkovitejše oz. smotnejše delo organa (kar predstavlja določen obseg diskrecije predstojnika glede organiziranja dela organa, ki ga vodi); če se trajno spremeni obseg dela (pomeni, da gre za določeno daljše časovno obdobje in ne za »večni« pojav) ali racionalizirajo delovni postopki in javni uslužbenec nima več polne delovne obremenitve, ter v drugih primerih, ki jih določa zakon.

¹⁶⁷ Določba ureja varstvo javnega uslužbenca pred tako premestitvijo, ki bi zaradi prevelike oddaljenosti in preveč časa za pot od njegovega bivališča do kraja opravljanja dela lahko pomenila bistveno poslabšanje njegovih življenjskih (predvsem družinskih) pogojev.

istega organa izda predstojnik, v drug organ pa sporazumno predstojnika obeh organov¹⁶⁸ (Belopavlovič 2006a, 26). Glede na načelo prehodnosti (ZJU, 30. člen) zakon določa tudi dodatno možnost odločanja o premestitvi, ki bo nastopila v primeru, ko se za premestitev odloči vlada, tudi če se s tem ne strinja predstojnik, ki vodi organ, v katerem določen javni uslužbenec opravlja svoje delo (Bugarič in ostali 2004, 374). Posledično lahko torej v zakonsko določenih primerih sklep o premestitvi zaradi delovnih potreb javnega uslužbenca izda vlada na predlog predstojnika organa, v katerega naj bi bil javni uslužbenec premeščen.

ZJU v takšnih primerih torej ne predvideva sklenitve nove pogodbe o zaposlitvi ter tako v nasprotju z ZDR odstopa od skupnega načela, da je delavcu treba pred premestitvijo ponuditi sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi za novo delovno mesto. Ob tem se po Murtiču (2003, 238 in 239) postavi vprašanje o enakem obravnavanju pravic in obveznosti delavcev v gospodarstvu in negospodarstvu in drugod ter pravic delavcev v javni upravi oziroma drugih področjih, ki jih ureja ZJU pa tudi, ali je zakonodajalec, ne da bi spoštoval načelo dogovarjanja med delodajalci in delavci, kot to predvideva ZDR, ravnal pravilno in dovolil premestitve. »Ali je javni uslužbenec v primerjavi z drugimi delavci postavljen v slabši položaj oziroma ali so kratene njegove pravice do izražanja lastne volje in izbire zaposlitve oz. ali je zakonodajalec ravnal protiustavno, bo pokazal čas« (Murtič 2003, 239).

Če javni uslužbenec odkloni ponujeno premestitev, mu delodajalec lahko odpove pogodbo o zaposlitvi. »Treba je namreč poudariti, da se javni uslužbenec z delodajalcem že ob sklenitvi pogodbe o zaposlitvi dogovori, da lahko delodajalec v skladu z zakonom posamezne sestavine pogodbe o zaposlitvi enostransko spremeni (ZJU, 53. člen), to pa pomeni, da lahko v skladu z zakonom opravi premestitev javnega uslužbenca na drugo delovno mesto« (Belopavlovič 2006a, 26). Z uzakonitvijo pogodbe o zaposlitvi po ZJU je sicer prišlo do navidezne enakopravnosti med javnim in zasebnim sektorjem, ki pa po Simonič - Steinerjevi (2003, 135) stoji na trhljih temeljih, saj je obvezna pogodbeno sestavina tudi prej omenjena navedba, da lahko posamezne sestavine pogodbe delodajalec enostransko spreminja v skladu z zakonom. Javni uslužbenec se torej tu pojavi kot podrejena in ne kot enakovredna pogodbeno stranka, saj v takšnih primerih ne bo mogel vplivati na odločitev delodajalca, saj bo le-ta o njegovih pravicah in obveznostih poleg pogodbe o zaposlitvi odločal še s sklepom (Simonič - Steiner 2003, 135). S tem v zvezi Vodovnik (v Tičar 2003, 40) govori o dvojni naravi odločitev,

¹⁶⁸ Premestitev brez soglasja javnega uslužbenca začne učinkovati z dnem, ki je določen v sklepu o premestitvi, vendar pa ne prej kot sedmi dan po njegovi vročitvi (Belopavlovič 2006a, 26).

izraženih bodisi v obliki sklepa ali odločbe, ki imajo po eni strani naravo oblastnega posega, po drugi strani pa vplivajo oziroma posegajo na delovnopравни status konkretne osebe (vpliv na pravice in obveznosti).

Premestitev na podlagi soglasja javnega uslužbenca oziroma na podlagi njegove lastne želje pa je mogoča v vseh primerih (in ne le v navedenih za primer premestitve zaradi delovnih potreb), ob izpolnjenih zakonskih pogojih za premestitev (Bugarič in ostali 2004, 375). Možnosti premestitve na podlagi želje javnega uslužbenca se vodijo v evidenci internega trga dela¹⁶⁹. Po svoji naravi je omenjena premestitev sporazumna, zato se izvede s sklenitvijo aneksa k pogodbi o zaposlitvi.

4.6.3 Premestitev po posebnih zakonih

Je premestitev sploh združljiva s sodniško funkcijo in vojaško službo oziroma kako, če sploh, je navedeni institut urejen v ZS, ZSS ali ZObr in ZSSloV? Kljub načelu nepremestljivosti glede opravljanja sodniške službe tako ZS in ZSS določata izjeme, kamor uvrščamo dodelitev in premestitev. Skladno s 1.a členom ZSS je lahko sodnik s svojo pisno privolitvijo trajno **premeščen** na drugo sodišče ali drug organ (premestitev), lahko pa tudi začasno dodeljen na drugo sodišče ali v drug organ¹⁷⁰ (dodelitev). Dopustna pa je tudi premestitev ali dodelitev brez sodnikove privolitve, vendar le v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon. Že uvodoma poudarimo, da premestitev in dodelitev praviloma ne posegata v sodnikov položaj in sodnikovo plačo, ki ju ima sodnik na mestu, na katero je imenovan. Ponovimo pa, da je premestitev na drugo sodišče¹⁷¹ (enakega ali za eno stopnjo nižjega položaja) v drugem kraju možna tudi kot disciplinska sankcija po ZSS. Izreče se lahko za čas od šestih mesecev do treh let, izvede pa jo Sodni svet brez razpisa za razliko od ostalih premestitev, o katerih odloča Sodni svet na podlagi razpisa.

Po vnaprejšnji pisni privolitvi se lahko sodnika na predlog predsednika Vrhovnega sodišča Republike Slovenije in s soglasjem predsednikov obeh pristojnih sodišč premesti na drugo sodišče istega ali nižjega položaja in pristojnosti. Izjemoma pa je lahko premeščen na drugo

¹⁶⁹ Gre za evidenco internega trga dela po 48. členu ZJU oziroma kadrovske evidence drugih organov (ZJU, 51. člen).

¹⁷⁰ Prijava sodnika na poziv k prijavam za dodelitev šteje za pisno privolitev iz tretjega odstavka 4. člena ZSS.

¹⁷¹ Izrek te sankcije ni možen le vrhovnemu sodniku.

sodišče tudi brez privolitve¹⁷², vendar mu je treba zagotoviti enako sodniško mesto in enak plačni razred, kot ga je imel pred premestitvijo, sicer ima pravico zadržati svoj prejšnji sodniški položaj kot naziv in svoj prejšnji plačni razred, če sta bila višja, in pravico do napredovanja, kot jo je imel pred premestitvijo. Posledično je s premestitvijo sodnik imenovan na sodniško mesto pri sodišču, na katero je premeščen. Glede pravnega varstva sodnikov omenimo še 28. člen ZS, ki določa, da o pritožbi zoper odločbo o premestitvi oz. imenovanju na sodniško mesto, v sodniški naziv oziroma na položaj svetnika odloča Sodni svet (z dvotretjinsko večino vseh članov).

Dodelitev sodnika brez njegove privolitve, da opravlja sodniško službo na drugem sodišču istega ali nižjega položaja, za polni delovni čas ali za del polnega delovnega časa, je možna le:

- če je to potrebno, da se omogoči redno izvajanje sodne oblasti pri sodišču;
- če je to potrebno, da se odpravijo zaostanki pri delu sodišča;
- če na sodišču, na katero je imenovan, zaradi začasno zmanjšanega pripada zadev ne more dosegati pričakovanega obsega dela (ZSS, prvi odstavek 67. člena).

Vendar je soglasje sodnika potrebno tudi v naštetih primerih, če gre za dodelitev na sodniško mesto na sodišču, ki je od kraja sodišča, na katerem je imenovan, oddaljeno več kakor 70 kilometrov oziroma več kakor eno uro vožnje z javnim prevoznim sredstvom, če je sodnica noseča ali doji otroka in če sodnik ali sodnica neguje otroka, starega do treh let. Vendarle pa je dodelitev lahko le začasna in glede na potrebe traja največ dve leti, razen če se s soglasjem sodnika podaljša. O njej odloči predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, na predlog predsednika sodišča, na katero bo sodnik dodeljen, kadar to ni mogoče, pa na predlog predsednika sodišča višje stopnje. Zoper odločitev se dodeljeni sodnik v treh dneh od prejema odločbe lahko pritoži, vendar pritožba, o kateri določi Sodni svet v petnajstih dneh, ne zadrži izvršitve odločitve. (ZSS, 68. člen)

¹⁷² Skladno s 66. členom ZSS je takšna premestitev možna v naslednjih primerih: če se odpravi sodišče, v katerem sodnik opravlja sodniško službo; če se bistveno za daljši čas zmanjša obseg dela sodišča ali se zaradi zmanjšane obsega dela zmanjša število sodniških mest pri sodišču, v katerem sodnik opravlja sodniško službo; če se spremeni organizacija sodišč; v drugih primerih, ko zakon tako določa.

Okrajni¹⁷³ oziroma okrožni sodnik sta lahko za obdobje do treh let z možnostjo ponovne dodelitve dodeljena na okrajno oziroma okrožno sodišče znotraj območja istega ali drugega višjega sodišča zaradi nadomeščanja odsotnih sodnikov, reševanja izrednega pripada zadev ali obravnavanja zadev v drugih utemeljenih primerih, zlasti zaradi zagotavljanja pravice do sojenja v razumnem roku. Ob tem se pri odločitvi predsednika višjega sodišča oz. predsednika Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, če gre za območje drugega višjega sodišča, upoštevajo predvsem razlogi za dodelitev, pravno področje, čas trajanja sodniške službe, oddaljenost sodišča in uspešnost sodnika. (ZSS, prvi, drugi in tretji odstavek 69. člena) Navedena sprememba 69. člena iz leta 2007 (novela ZSS-H) ureja mobilnost sodnikov tako, da daje pravno podlago za izvolitev oziroma imenovanje okrajnih in okrožnih sodnikov, ki bodo opravljali sodniško funkcijo na višjem sodišču.

Za največ tri leta oziroma za obdobje, ki se s soglasjem dodeljenega sodnika lahko ponovi, pa je mogoča dodelitev sodnika tudi na delo na Ustavno sodišče Republike Slovenije, Vrhovno sodišče Republike Slovenije, višje sodišče, v strokovno službo Sodnega sveta, v center za izobraževanje v pravosodju ali za opravljanje zahtevnejših strokovnih del na ministrstvo, pristojno za pravosodje¹⁷⁴. (ZSS, 71. člen)

Sodnik, ki je dodeljen na višje sodišče ali Vrhovno sodišče Republike Slovenije ali v strokovno službo Sodnega sveta je lahko v tem času v celoti ali deloma oproščen opravljanja sodniške službe, prav tako sodnik v času trajanja dodelitve na sodišče znotraj območja istega ali drugega višjega sodišča na sodišču, na katerem je imenovan. V ostalih primerih¹⁷⁵ sodnik sicer obdrži pravico uporabljati naziv sodnik, vendar mu obveznosti iz sodniške službe mirujejo, saj ne more hkrati opravljati sodniške službe. Dodeljeni sodnik ima sicer v času dodelitve pravico kandidirati oz. biti imenovan na vodstvena mesta na sodišču pod pogoji in po postopku, ki ga določa zakon, ki ureja sodišča; plačo, kot bi jo prejemal, če bi opravljal sodniško službo; varovane pa so tudi vse njegove pravice do napredovanja po izteku

¹⁷³ Sicer pa okrajni sodnik, ki opravlja sodniško funkcijo na okrajnem sodišču, ki je organizacijska enota posameznega okrožnega sodišča, opravlja funkcijo tudi na drugih sodiščih, ki so organizacijske enote tega okrožnega sodišča, če je tako določeno z letnim razporedom dela po zakonu (ZS-I, tretji odstavek 36. člena).

¹⁷⁴ Poziv k prijavam za dodelitev in predviden čas dodelitve objavi ministrstvo, pristojno za pravosodje, v petnajstih dneh od prejema predloga predstojnika organa iz prejšnjega odstavka. O dodelitvi odloča Sodni svet na predlog predstojnika organa, kateremu bo sodnik dodeljen.

¹⁷⁵ Gre za dodelitev na Ustavno sodišče Republike Slovenije, v center za izobraževanje v pravosodju za vodenje centra ali za opravljanje drugih nalog v centru ali za opravljanje zahtevnejših strokovnih nalog na ministrstvo, pristojno za pravosodje.

dodelitve; dodatno plačilo za povečan obseg dela oziroma za nadpovprečno delovno obremenjenost¹⁷⁶.

V zvezi s premestitvami oz. razporeditvami pripadnikov stalne sestave ZObr loči med začasno razporeditvijo na drugo delo (98. člen) ter razporeditvijo na drugo formacijsko dolžnost (98.a člen). Zaradi službenih potreb je tako možna začasna razporeditev na drugo ali nižje ovrednoteno delovno mesto ali na delo v drug kraj **do enega leta ali** v začasno skupino ali enoto oziroma na drugo formacijsko dolžnost v skladu s pravili službe. Za službene potrebe (ZObr, šesti odstavek 98. člena) se štejejo:

- nadomeščanje druge vojaške osebe ali delavca, ki je odsoten s formacijske dolžnosti oziroma delovnega mesta, ne glede na vzrok odsotnosti;
- izvrševanje nalog ali del, ki so nujna ali jih je treba opraviti v določenem času oziroma vplivajo na pripravljenost vojske;
- popolnitev ali dopolnitev formacijske dolžnosti, za katero je popolnitev predvidena z organizacijskim ukazom ali je nujna za delo oziroma uporabo poveljstva ali enote;
- popolnitev formacijskih dolžnosti, ki so nujne za izvajanje vojaško strokovnega usposabljanja ali vzpostavitev neprekinjene linije poveljevanja;
- napotitev na izobraževanje ali usposabljanje zaradi pridobitve predpisanih ali drugih strokovnih znanj, potrebnih za opravljanje določenih formacijskih dolžnosti;
- popolnitev začasnih skupin ali enot.

Če je zanj ugodneje, pripadnik stalne sestave obdrži enako plačo, kot jo je imel pred razporeditvijo. Na njegov položaj vpliva trajanje začasne razporeditve, saj v času razporeditve do 30 dni zadrži vse pravice, pridobljene na formacijski dolžnosti, v času razporeditve nad 30 dni¹⁷⁷ pa pridobi pravice iz nove formacijske dolžnosti, če je to zanj ugodneje, poleg tega je dolžan spoštovati red in delovne programe, ki veljajo za začasno skupino, enoto oziroma formacijsko dolžnost, na katero je razporejen.

O začasni razporeditvi se odloča z akti poveljevanja¹⁷⁸ glede na dolžino trajanja razporeditve.

¹⁷⁶ Navedena pravica mu pripada pod pogojem, da opravlja povečan obseg dela oziroma je dodatno delovno obremenjen, skladno s pogoji, merili in obsegom plačila za povečan obseg dela oziroma dodatno delovno obremenjenost, ki jih določi Vlada Republike Slovenije z uredbo, razen sodniku, ki je dodeljen na Ustavno sodišče Republike Slovenije.

¹⁷⁷ Navedena razporeditev je možna iz istega razloga le dvakrat zaporedoma (ZObr, sedmi odstavek 98. člena).

¹⁷⁸ Akt poveljevanja o začasni razporeditvi mora biti pripadniku stalne sestave vročen praviloma sedem dni pred dnem začasne razporeditve na drugo delo ali formacijsko dolžnost, če gre za razporeditev nad 30 dni.

Zoper akte o razporeditvah, o katerih odloča načelnik generalštaba¹⁷⁹, lahko pripadnik stalne sestave vloži ugovor po službeni poti, vendar le-ta ne zadrži izvršitve akta.

Zaradi službenih potreb pa je mogoča tudi razporeditev na drugo formacijsko dolžnost, za katero se zahteva enak ali eno stopnjo višji čin, kot je njegov osebni čin¹⁸⁰, ali v drug kraj, in sicer za nedoločen čas. Za službene potrebe v navedenem primeru se štejejo:

- popolnitev ali dopolnitev formacijskih dolžnosti, za katere je popolnitev predvidena z organizacijskim ukazom, oziroma ki je potrebna za delo poveljstva ali enote;
- popolnitev formacijskih dolžnosti, ki so nepopolnjene, pa je njihova popolnitev predvidena s pripadniki stalne sestave;
- popolnitev formacijskih dolžnosti, s katerimi se vzpostavlja neprekinjena linija poveljevanja.

V zvezi s pravicami, ki pripadajo pripadniku stalne sestave, ki je razporejen ali prerazporejen zaradi službenih potreb, velja omeniti še pravico do povračila prevoznih stroškov, pravico do nadomestila za ločeno življenje oziroma pravico do povračila selitvenih stroškov v skladu s predpisi, ko pa se ga razporedi v kraj, ki je oddaljen več kot 60 km od kraja bivanja, mu MORS, če je le mogoče, zagotovi primerno nastanitev, vojakom praviloma v vojaških objektih.

Razporeditev na drugo ali nižjo dolžnost največ do enega leta se lahko vojaški osebi izreče tudi kot disciplinski ukrep za težje kršitve vojaške discipline, obsega pa lahko tudi zadržanje povišanja v višji čin oziroma napredovanja v višji razred (ZObr, četrti in peti odstavek 58. člena). Razporeditev na drugo ali nižjo dolžnost do šest mesecev pa se kot eden od varstvenih ukrepov poleg disciplinskega lahko izreče vojaški osebi, pripadniku stalne sestave, ki krši vojaško disciplino ali pravila službe tako, da neposredno ogrozi varnost moštva ali vojaškega premoženja (ZObr, tretja točka prvega odstavka 59. člena). Med trajanjem ukrepa vojaški osebi, ki ji je bil izrečen varstveni ukrep, pripadajo pravice glede na dolžnost, ki jo bo opravljal po izreku varstvenega ukrepa.

¹⁷⁹ O razporeditvah vojaških oseb s činom brigadir ali višjim pa odloči minister na predlog načelnika generalštaba. (ZObr, 98.a člen)

¹⁸⁰ Pri tem se upošteva tudi službena ocena zadnjih dveh let (ZObr, 98.a člen).

5 SKLEPNE UGOTOVITVE

V javni upravi kot storitveni dejavnosti, ki se ji po Brejcu (1997, 19) skoraj univerzalno pripisuje ključna vloga v družbenem razvoju, je najpomembnejši človeški faktor. Za sodobno javno upravo oziroma za spreminjanje njene organizacijske kulture in klime, ki bo sposobna zaznati zahteve okolja (racionalnost, učinkovitost, odzivnost, odprtost, osredotočenost na stranke, strokovnost, apolitičnost) in se jim posledično tudi ustrezno prilagoditi, je zato odločujoč ustrezen sistem upravljanja s človeškimi viri (Rman 2003, 137). Delovanju javne uprave kot modernemu in učinkovitemu poslovnemu sistemu mora biti opora uslužbenški sistem in sistem upravljanja s človeškimi viri.

Delo javnega uslužbenca, ki ga lahko dojemamo kot temelj sistema javne uprave, ima močan vpliv ne le na organizacijo, v kateri dela, temveč širše, saj javna uprava upravlja z javnimi zadevami in strokovno servisira politične organe, da lahko odločajo o javnih zadevah. Delovanje celotne države in lokalnih skupnosti je posledično odvisno od strokovnosti in učinkovitosti javne uprave. (Virant 1998, 188 in 193) Danes javni uslužbenci nedvomno sodelujejo v procesu oblikovanja politik in niso zgolj izvrševalci odločitev, sprejetih s strani političnih funkcionarjev.

Že v procesu vključevanja države v Evropsko unijo je bil skladno s stališči Evropske komisije eden ključnih pogojev za oblikovanje učinkovite javne uprave ureditev položaja javnih uslužbencev, in sicer s ključnim ciljem: sprejem zakona o javnih uslužbencih (Brezovšek, Haček 2002, 693 in nasl.). Položaj javnih uslužbencev kot zaposlenih v javnem sektorju nedvomno predstavlja segment oblikovanja javnega sektorja, ki je imel izreden pomen tudi z vidika vključevanja Slovenije v EU (Bugarič in ostali 2004, 43). Slovenija je sicer tudi pred reformo imela do neke mere zgrajen uslužbenški sistem v državni upravi, urejen precej razpršeno z okoli štiridesetimi različnimi predpisi¹⁸¹.

Obravnavana problematika prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi, in s tem v zvezi položaj javnih uslužbencev z vidika delovnopravne zakonodaje, kaže na zapletenost sistema

¹⁸¹ Ključen med njimi, ZDOO, je urejal zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, napredovanje, razporejanje ter nekatere druge pravice in dolžnosti delavcev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti.

javne uprave in njenih zaposlenih. Status zaposlenih od javnopravno zaščitene statusa vedno bolj prehaja k zasebnim metodam zaposlovanja, nadzora, nagrajevanja pa tudi odpuščanja, slednje od omejenih primerov do upoštevanja kriterijev glede na (ne)uspešnost pri delu. Vendar je ob tem zakonska ureditev prenehanja oziroma odpovedi pogodbe o zaposlitvi obvezna in je stranki praviloma ne moreta spreminjati (razen npr. ureditev dolžine trajanja odpovednega roka, denarno povračilo namesto odpovednega roka, dogovor o dodatni odpravnini).

Umestitev uslužbenskih razmerij v sfero javnega ali zasebnega prava posledično določa tudi načine prenehanja delovnega razmerja oziroma pogodbe o zaposlitvi in s tem v zvezi tudi pravice in obveznosti javnih uslužbencev. Njihov položaj izhaja sicer že iz njihovega razmerja z delodajalci oziroma državo od nastanka dalje (pri nas s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi), ki posledično zaznamuje tudi prenehanje njihovega statusa (prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi). Navedeno predstavlja eno občutljivejših vprašanj upravljanja človeških virov, z »novo« zakonodajo obravnavan kot institut pogodbenega razmerja, pomemben tako za delavce, delodajalce in državo ter vse bolj aktualen v zvezi z razpravami o svetovni gospodarski krizi, odpuščanju in predlogih o uvajanju še večje fleksibilnosti v delovna razmerja.

Položaj in status javnega uslužbenca, tudi v zvezi s prenehanjem veljavnosti pogodbe o zaposlitvi, urejajo trije nivoji zakonodaje: splošna delovnoppravna zakonodaja, ki velja tudi za zaposlene v zasebnem sektorju; specialna zakonodaja, ki ureja položaj javnih uslužbencev ter specialnejša zakonodaja, ki ureja položaj posamičnih kategorij javnih uslužbencev (Virant 1998, 192; Lončar 2001, 450 in nasl.). Ob tem okvir ureditve prenehanja pogodbe o zaposlitvi predstavljajo mednarodne zahteve oziroma veljavni pravni standardi. Prenehanje pogodbe o zaposlitvi je za javne uslužbence kljub težnjam po čim večji enotnosti delovnih razmerij vsebinsko urejena nekoliko drugače kot v splošnem delovnem pravu. Poleg tega posamezne institute določenih kategorij javnih uslužbencev urejajo še področni zakoni. Sem sodi tudi specifika oziroma odstopanje od uveljavljenega systemskega ZJU in od veljavne splošne zakonodaje o delovnih razmerjih ureditve prenehanja pogodbe o zaposlitvi pripadnikom stalne sestave ter prenehanje sodniške funkcije v primerjavi s prenehanjem mandata funkcionarjem.

Tudi za prenehanje pogodbe o zaposlitvi javnemu uslužbencu velja načelo približevanja ureditvi delovnih razmerij delavca po določbah ZDR. Obstaja pa razlika med javnimi uslužbenci glede na to, kje v javnem sektorju so zaposleni. V zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi se tako za javne uslužbence, ki so zaposleni v javnih agencijah, javnih skladih, javnih zavodih, javnih gospodarskih zavodih in drugih osebah javnega prava, torej posrednih proračunskih uporabnikih, uporabljajo določbe ZDR. Določene posebnosti, ki veljajo za zaposlene v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, pa so urejene z ZJU, katerega ureditev položaja javnih uslužbencev, še zlasti opazno z novelo ZJU-B, se približuje ureditvi, ki velja za delavce v zasebnem sektorju. Posebnosti, urejene z ZJU, veljajo v primeru ukinitve organa in prenosa nalog, za redno odpoved o zaposlitvi iz poslovnega razloga in iz razloga nesposobnosti pa tudi v drugih primerih, ki jih določa ZJU (neizpolnjevanje pogojev za delovno mesto) ali področni zakon (npr. ZObr in ZSSloV), pa tudi če je javni uslužbenec s pravnomočno sodbo obsojen za naklepno kaznivo dejanje. Vendar ureditev omenjenih posebnosti (več pri verifikaciji hipotez) ni celovita, poleg tega so nekatere določbe nekonsistentne, napotilo na uporabo oziroma uporaba posameznih določb ZDR pa nejasna. Po mnenju Korpič - Horvatove (2006, 190) bi se ureditev po ZJU lahko nanašala samo na take posebnosti, ki so povezane z naravo dela javnih uslužbencev, ne pa pri priznavanju pravic za enake vsebine. Omenimo naj zlasti sodno varstvo oz. dvostopenjski postopek, ki velja za javne uslužbence¹⁸², ter npr. ureditev odpravnine (po ZDR delavcem pripada odpravnina, če ne dosegajo pričakovanih rezultatov iz razloga nesposobnosti). Neenotno urejanje pravic povzroča zmedo, v skrajnem primeru izgubo pravice do sodnega varstva javnega uslužbenca.

Položaj javnih uslužbencev ob prenehanju pogodbe o zaposlitvi predstavljajo torej zakonske norme, ki pa določajo le minimalni standard celotnega postopka prenehanja, dejanskega položaja javnih uslužbencev pa vendarle ne odražajo. Ustrezen položaj oz. zaščito pred nezakonitim odpuščanjem pa delavcu oziroma javnemu uslužbencu v zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi nenazadnje nudi tudi hitro in učinkovito končan delovni spor ob upoštevanju (v dvomu) temeljnega pravila razlage na področju delovnega prava »in favorem«, tj. v korist delavca kot šibkejše stranke v delovnem razmerju.

¹⁸² Predhodno varstvo pravic pri delodajalcu je namreč procesna predpostavka za sodno varstvo v primeru spora o prenehanju delovnega razmerja za javne uslužbence, za katere se uporabljajo določbe ZJU ter ZObr.

ZDR, ki izhaja iz načela varstva zaposlitve (izguba zaposlitve kot skrajno sredstvo – ultima ratio), in posledično tudi ZJU, v zvezi z institutom odpovedi pogodbe o zaposlitvi varuje delavca kot šibkejšo stranko v delovnem razmerju (pisno opozorilo in pisno obvestilo, zagovor, roki za odpoved, odpoved s ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi po ZDR in postopek premestitve po ZJU, dokazno breme – delodajalec mora dokazati utemeljen razlog, vloga sindikata, nasprotovanje odpovedi – možnost zadržanja učinkovanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi, inšpektorjevo zadržanje prenehanja pogodbe o zaposlitvi ter nenazadnje oblika, vsebina in vročitev odpovedi). Ob tem pa je še zlasti pomembno, da so pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas prevladujoča oblika delovnih razmerij, stabilna zaposlitev pa pomemben element varstva delavcev (Kresal 2008). Prav tako tudi javnih uslužbencev, katerih posebnost položaja je tudi pravica do stalnosti zaposlitve, čeprav je v duhu ukrepov za lažje zmanjševanje števila zaposlenih novela ZJU-B prinesla povečanje možnosti zaposlovanja za določen čas. Še vedno pa velja, da je položaj javnih uslužbencev v zvezi s prenehanjem veljavnosti pogodbe o zaposlitvi oziroma zaposlitev v javni upravi relativno varen tudi zato, ker v praksi postopki prenehanja veljajo za komplicirane in domala neizvedljive. Ugotavljanje npr. poslovnih razlogov za prenehanje pogodbe o zaposlitvi ali premestitev iz poslovnih razlogov (ugotavljanje presežkov) je bila večinoma znana le zasebnemu sektorju, čeprav tudi Vlada zmanjševanja števila zaposlenih v obdobju krize ne bo dosegla oz. vse teže dosega zgolj s t. i. nenadomeščanjem javnih uslužbencev, ki jim preneha delovno razmerje.

V primerjavi s položajem javnih uslužbencev položaj političnih funkcionarjev ne zaznamuje stalnost njihove kariere oziroma javne funkcije, kamor pa ne sodijo sodni funkcionarji oziroma sodniki. Sodniški položaj in iz njega izhajajoča časovna neomejenost mandata ter druge garancije njihove neodvisnosti jim zagotavljajo možnost stalne kariere. Za prenehanje funkcije sodnika, del ureditve, ki opredeljuje njihov položaj, veljajo posebnosti, ki jih tudi v tem segmentu loči od javnih uslužbencev pa tudi od ostalih političnih oz. lokalnih funkcionarjev.

Čeprav ZJU delovno razmerje med javnim uslužbencem in delodajalcem ureja kot pogodbeno razmerje, je kljub temu v zvezi z institutom premestitve (ZDR ga nadomešča z institutom odpovedi s ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi) delodajalcu dopuščena možnost enostranskega spreminjanja pogodbe o zaposlitvi, a je ob tem delodajalec vendarle nekoliko omejen.

Premestitev sicer pomeni spremembo delovnega razmerja javnega uslužbenca, saj se mu določi drugo delovno mesto, druge naloge in obveznosti ter z njimi povezane pravice, možnosti poslabšanja položaja javnega uslužbenca pa vendarle ne predstavlja, tudi zaradi obstoja vseh zakonskih omejitev z namenom varstva pravic javnega uslužbenca. Menimo, da institut premestitve predstavlja dober mehanizem za zagotovitev fleksibilnosti upravljanja s človeškimi viri ter racionalnejšega poslovanja, čeprav je sicer slabo zastopan in se ne obravnava s pozitivnim vrednostnim predznakom.

Zakon o javnih uslužbencih torej daje podlago za uvajanje sodobnih instrumentov upravljanja kadrovskega virov. Če zmanjšanje števila javnih uslužbencev na podlagi kadrovskega načrta še vedno dosežemo le s t. i. mehkim pristopom, bi bilo smiselno učinkovito in racionalno javno upravo doseči s čim boljše izrabo notranjih rezerv na podlagi premestitev. Pritrdimo Virantu (2003, 1398), da so pogloblitni izzivi torej še vedno organizacijski, poslovno-procesni in menedžerski in ne toliko pravni.

Spremembe na obravnavanem področju ter s tem v zvezi spreminjanje položaja javnih uslužbencev v zvezi prenehanjem pogodbe o zaposlitvi pa je v bodoče nenazadnje odvisno tudi od odločitev EU v zvezi z delovnopravno zakonodajo, splošnega družbeno-ekonomskega položaja v državi, pritiskov delodajalcev oziroma kompromisi med socialnimi partnerji ter nadaljnega približevanja ureditve delovnih razmerij delavca in javnega uslužbenca. Ob tem je pomembno, da pogodba o zaposlitvi delavcu vendarle zagotavlja določeno stabilnost in socialno varnost v okviru tendence k zagotavljanju t. i. prožne varnosti (flexicurity).

5.1 Verifikacija hipotez

1. hipoteza: Zakon o javnih uslužbencih prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ureja sorazmerno celovito, pregledno ter konsistentno. Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev so v zvezi s prenehanjem njihovega statusa jasno določene.

Skladno z načelom urejanja uslužbenskih razmerij (izenačitev položaja delavca in javnega uslužbenca) so bile v zvezi z ZJU, tudi glede prenehanja pogodbe o zaposlitvi, potrebne konceptualne spremembe v smeri večje učinkovitosti in odgovornosti javne uprave. Položaj javnih uslužbencev (zaposlenih v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti!) se je tako

glede prenehanja pogodbe o zaposlitvi približal delavcem predvsem po sprejeti noveli ZJU-B, ko je omenjeni institut doživel precejšnje spremembe.

Iz določb ZJU izhaja, da pogodba o zaposlitvi javnega uslužbenca preneha veljati na načine, ki jih določa ZDR, ZJU pa določa »le« posebnosti redne odpovedi iz poslovnega razloga in razloga nesposobnosti, dodatni razlog za prenehanje delovnega razmerja po samem zakonu (pravnomočna sodba, v preteklosti pa še neopravljen strokovni izpit, poleg tistih, določenih v ZDR, 119. člen) z možnostjo določitve še dodatnih razlogov z zakonom, ter dodaten razlog za redno odpoved (neizpolnjevanje pogojev za delovno mesto). Na prvi pogled ZJU ureja prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi razmeroma izčrpno, zaradi posebnega statusa javnih uslužbencev še posebej in precej natančno odpoved iz poslovnih razlogov, tako da posledično določbe splošnih predpisov o delovnih razmerjih večinoma ne veljajo. Vendar pregled posameznih razlogov oziroma načinov prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi pokaže, da ZJU navedene posebnosti oziroma izjeme ne ureja celovito (npr. pomanjkljivosti glede pravnih posledic (odpovedni rok in upravičenost do odpravnine) odpovedi pogodbe o zaposlitvi zaradi neizpolnjevanja pogojev za delovno mesto). V določenih primerih ZJU sicer izrecno navede, katere določbe ZDR se uporabljajo, spet drugič pa je napotilo na uporabo nejasno. Poleg tega določene elemente oziroma sestavne dele odpovedi, ki določajo položaj in varstvo pravic javnih uslužbencev, ZJU še vedno ureja drugače kot ZDR in veljajo za delavce v zasebnem sektorju (npr. odpravnina pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti itd.), zato lahko posledično tudi sklepamo, da cilj novele (približevanje statusa javnih uslužbencev statusu zaposlenih v zasebnem sektorju) ni bil dosežen v zadostni meri. Vsekakor bi zakonodajalec, če posega v splošno ureditev (npr. glede redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz ZDR), izjeme moral urediti celovito (Tičar 2006). Poleg tega tako ZJU kot ZDR med možne načine prenehanja pogodbe o zaposlitvi uvrščata prenehanje na podlagi sodbe sodišča ter možnost prenehanja v drugih primerih, ki jih določa zakon, kar v praksi glede uporabe posameznega načina povzroča dodatne nejasnosti.

Skladno tudi z namenom zakonodajalca in trendom približevanja omenjeni institut kot kaže ni urejen v celoti, saj že uvodna določba poglavja o prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi napotuje na uporabo ZDR, torej na splošno ureditev, ki velja tudi za delavce v zasebnem sektorju, zato hipotezi v prvem delu (v smislu celovite pa tudi posledično pregledne ter konsistentne ureditve) ni moč pritrditi. Skozi metodološki pristop je tudi razvidno, da posebnosti, ki jih ZJU ureja in opredeljujejo položaj javnih uslužbencev, niso popolno

urejene. Ureditev prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi javnih uslužbencev je sicer v prvi vrsti odvisna od tega, kje v javnem sektorju so le-ti zaposleni, ureditev posameznega načina prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi pa, ali gre za posamezne pravice in obveznosti (odpravnina, odškodnina ipd.) oz. t. i. mešane institute, ki se pojavljajo tako v ZJU kot ZDR. Prav tako ne moremo pritrditi drugemu delu hipoteze, da so pravice in dolžnosti javnih uslužbencev v zvezi s prenehanjem njihovega statusa ob posameznem načinu prenehanja povsem jasno določene, poleg tega je ureditev razpršena po posameznih predpisih. Pravice in obveznosti so namreč urejene tako v ZJU, ZDR, ob tem se upoštevajo tudi kolektivne pogodbe pa Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mest in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih glede odpovednega roka, za posamezne kategorije javnih uslužbencev pa so posamezna vprašanja urejena še v posebnih zakonih.

V okviru trenda približevanja statusa javnih uslužbencev statusu zaposlenih v zasebnem sektorju na področju prenehanja pogodbe o zaposlitvi ter hkrati, tudi po oceni teoretikov, nujnem upoštevanju razlik med njimi, je ureditev (delovnopravnega) položaja javnih uslužbencev postala precej nepregledna in komplicirana, zlasti glede določanja in odločanja o njihovih pravicah in obveznostih.

Res pa je, da vsak še tako podroben zakon, tudi ZJU z vsemi spremembami, vseh podrobnosti, ki se nanašajo na posamezen institut oziroma primer, ne more urediti. Dejanski pomen zakonske norme namreč lahko ugotovimo šele, ko pride do njene uporabe v praksi. Kljub temu bi ureditev individualnih delovnopravnih pravic (kamor sodi sklenitev in prenehanje delovnega razmerja) morala biti jasna ter smiselno enotno urejena za vse zaposlene v javnem in zasebnem sektorju.

2. hipoteza: Za prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi zagotavljajo posebni zakoni (ZObr, ZSSloV in ZSS) nižji standard, kot ga predvideva Zakon o javnih uslužbencih.

Zaradi posebnosti dela in organizacije ter drugih zahtev poklicnega dela v vojski ima zakonodajalec možnost, da uredi posamezna delovnopravna vprašanja drugače, kot so urejena na drugih področjih. Tako ZObr ter ZSSloV urejata specifična vprašanja organiziranja, obsega in delovanja vojaške organizacije oziroma zgolj tista vprašanja, ki so neposredno povezana z obrambnim področjem in temeljijo na specifičnosti dela v vojski oziroma na obrambnem področju. S tem pripadnikom stalne sestave zakonodaja daje poseben položaj in

zato tudi drugače ureja prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi, saj jim le-ta preneha pod posebnimi pogoji, ki so določeni v posebnih zakonih. Celotna stalna sestava je sicer vključena v javni sektor in za njene pripadnike veljajo predpisi o javnih uslužbencih, če posamezno vprašanje ni urejeno v ZObr oziroma kasnejšem ZSSloV.

Zaradi vseh navedenih posebnosti je ureditev prenehanja pogodbe o zaposlitvi pripadnikov stalne sestave urejena dokaj podrobno z natančno določenimi pravicami in dolžnostmi. Poleg pravic, ki v okviru prenehanja pogodbe o zaposlitvi veljajo tudi za preostale javne uslužbence, glede na posamezen način prenehanja pogodbe o zaposlitvi (pisno opozorilo na izpolnjevanje obveznosti in možnost odpovedi pogodbe o zaposlitvi, zagovor, možnost premestitve, odpovedni rok, odpravnina, odškodnina, pravica do denarnega nadomestila, odsotnost z dela najmanj dve uri na teden s plačilom nadomestila, zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi), posebna zakona določata še možnost razporeditve, z ZSSloV razširjeno pravico do usposobitve za civilni poklic in odpravnine po prenehanju pogodbe o zaposlitvi, povračila prispevkov iz plač in na plače v breme ministrstva oziroma izplačilo enkratnega denarnega zneska sredstev, dokup zavarovalne dobe. Poleg tega jim je zagotovljeno pravno sredstvo še pred sodnim varstvom pravic (dvostopenjsko odločanje).

Specifično ureditev prenehanja funkcije pa med drugim vsebuje tudi ZSS z vsemi posebnostmi sodniške službe oziroma funkcije (sodnike voli Državni zbor; so neodvisni, vezani na Ustavo in zakon; njihova funkcija je trajna; nezdružljivost sodniške funkcije in imuniteta sodnika) ter opredelitvijo njihovih pravic in dolžnosti ob prenehanju funkcije z zadovoljivim standardom varstva njihovih pravic in obveznosti. Kriteriji za imenovanje oziroma izvolitev funkcionarjev – sodnikov (strokovni kriteriji: izobrazba, pravni strokovnjaki) predstavljajo višji standard glede na preostale funkcionarje ali javne uslužbence in posledično nakazujejo tudi na načine prenehanja funkcije ter na standard varstva pravic s tem v zvezi.

Ne drži torej trditev, da bi posebni zakoni zagotavljali nižji standard, kot ga predvideva ZJU za prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi. Poklicnim pripadnikom SV je ob upoštevanju posebnih zahtev in pogojev, ki veljajo za poklicno opravljanje vojaške službe, zagotovljen ustrezen delovnopравни status, prav tako jim je v obstoječi normativni ureditvi zagotovljeno pravno varstvo njihovih pravic iz delovnega razmerja. Nižji standard predstavlja morda le prevladujoča oblika zaposlitev v SV (zaposlitev za določen čas oziroma pogodbeni odnosi za

krajše ali daljše obdobje), katere delovanje, kot navajata že Jelušičeva in Papler (2006, 22), ne more vzpostaviti ustrezno visoke stopnje organizacijske navezanosti. Po njunem mnenju bi SV zato morala vzpostaviti takšne možnosti odhoda iz svojih vrst, da bi pripadniki kljub odhodu še vedno čutili njeno pomoč in podporo. Po prenehanju pogodbe o zaposlitvi zaradi razlogov, ki niso krivdni na strani pripadnika, jim je sicer zakonsko ustrezno omogočen oziroma urejen prehod v civilno delo in življenje, nekdanjim pripadnikom pa po upokojitvi zagotovljena najnujnejša skrb.

Specifičen položaj izbranih kategorij javnih uslužbencev in funkcionarjev tudi glede prenehanja pogodbe o zaposlitvi oz. prenehanja funkcije ne zagotavlja nižjega standarda varstva pravic, zaradi same organizacije vojske in njenih nalog ter posebnosti sodniške funkcije jim več obveznosti vendarle prinaša tudi več pravic v zvezi z njihovim položajem.

3. hipoteza: Razlogi za prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem po Zakonu o javnih uslužbencih so v razmerju do posebnih kategorij delavcev znatno ugodnejši. ZObr predvideva strožjo ureditev od ZJU, kar pripadnike stalne sestave SV dejansko odmika od sistema javnih uslužbencev.

ZObr in ZSSloV glede na naravo dejavnosti oz. vojaške službe same, njenega položaja in funkcije, ki jo posamezni zaposleni opravljajo v njenem okviru, razlikujeta oziroma dodajata nove razloge prenehanja pogodbe o zaposlitvi v primerjavi z ostalimi javnimi uslužbenci.

Zaposlitev posebnih kategorij javnih uslužbencev, tudi pripadnikov stalne sestave, se običajno veže na izpolnjevanje posebnih pogojev za njihovo zaposlitev. T. i. specialna zakona, ZObr in ZSSloV, sta glede na posebnosti opravljanja vojaške službe določila tako pogoje za njeno opravljanje kot posledice, ki izhajajo iz neizpolnjevanja teh pogojev (npr. pravne posledice obsodbe za kaznivo dejanje).

Pogoji v zvezi s predkaznovanostjo za osebe, ki želijo opravljati vojaško službo zaradi njenih posebnih zahtev (opravljanje vojaške službe lahko pomeni večjo stopnjo ogrožanja varnosti kot pri opravljanju drugih poklicev zaradi narave te službe, npr. stik z orožjem, napotitev na opravljanje nalog na kriznih območjih) res določeni strožje kot za zaposlene v državni upravi oziroma druge javne uslužbence. Bistvena razlika je zlasti ta, da je prepoved pravnomočne obsodbe zaradi kaznivih dejanj, povzročenih iz malomarnosti, za vojaške osebe določena

absolutno, za druge javne uslužbence pa pomeni takšna obsodba oviro za zaposlitev le, če je povezana z zaporno kaznijo v določenem trajanju» (ZObr 2007, Odl. US).

Posledično strožje zahteve ob sklenitvi pogodbe o zaposlitvi za izbrano posebno skupino javnih uslužbencev – pripadnikov stalne sestave (t. i. posebni pogoji za poklicno opravljanje dela na obrambnem področju) kažejo tudi na (strožje) načine prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi. V prid strožjim razlogom naj uvidoma omenimo, da skladno z ZObr vojaški osebi delovno razmerje preneha že po samem zakonu do konca koledarskega leta, v katerem izpolni pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine po splošnih predpisih. Določba glede redne odpovedi pogodbe zaradi izpolnitve pogojev za starostno pokojnino (in sicer ob upoštevanju odpovednega roka kadar koli od prvega dne meseca, ki sledi mesecu, v katerem javni uslužbenec skladno z veljavno zakonodajo doseže polno starost in polno pokojninsko dobo za upokojitev) po ZJU pa je bila z odločbo Ustavnega sodišča iz leta 2006 razveljavljena zaradi neskladja z 2. členom URS. V okviru disciplinske odgovornosti pripadnikov stalne sestave predstavlja strožjo ureditev tudi disciplinski ukrep prenehanja delovnega razmerja, izrečen za težje kršitve vojaške discipline, medtem ko je bila z ZJU-B navedena sankcija ukinjena, sama ureditev pa vezana na določbe ZDR. Prav tako je razlog za izredno odpoved po ZDR, ki velja tudi za javne uslužbence – najmanj petdnevna (zaporedna) neupravičena odsotnost delavca, ugodnejši od ureditve po ZSSloV in velja za pripadnike stalne sestave (neupravičena odsotnost z dela zaporedoma tri delovne dni oziroma pet delovnih dni v presledkih v času šestih mesecev). Poleg tega je v času povišane pripravljenosti oziroma med izvajanjem posebej pomembnih nalog prenehanje z delom v vojski pravzaprav nemogoče, saj se takrat odpovedni rok izteče šele, ko stanje povišane pripravljenosti preneha, oziroma ko je naloga opravljena.

Poleg dodatnih razlogov za prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi po ZObr in ZSSloV (npr. v primeru kršenja vojaške discipline, negativne službene ocene dvakrat zaporedoma) tudi zgoraj navedeni (najbolj primerljivi) razlogi kažejo na strožjo ureditev omenjenega instituta oziroma strožjo določitev posameznih razlogov prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi za posebno kategorijo javnih uslužbencev. Čeprav statistično (Tabela 3.7) v praksi tovrstni načini prenehanja pogodbe o zaposlitvi niso množično zastopani, pomenijo strožjo ureditev od splošnega sistema javnih uslužbencev, kjer za prenehanje pogodbe o zaposlitvi veljajo ugodnejši pogoji. Navedena ureditev vsaj v obravnavanem segmentu kaže na odklik od sistema javnih uslužbencev in ureditve omenjenega instituta, ki velja za ostale javne

uslužbence. Kljub temu je smiselno drugače urejeno določeno vprašanje glede delovnopravnega položaja omejenega kroga oseb, tudi pripadnikov stalne sestave glede na posebne zahteve in odgovornosti vojaške službe, povsem primerno.

Vendar lahko ugotovimo, da je delovnopravna zakonodaja, zlasti pa v javnem sektorju, zaposlenemu naklonjena. Varnost uslužbenskega razmerja (zaposlitve v javnem sektorju) namreč povečuje motivacijo za zaposlitev v javni upravi, čeprav o njej tudi v Sloveniji ne moremo več govoriti.

6 LITERATURA

Belopavlovič, Nataša. 2006a. Premestitev javnega uslužbenca brez njegovega soglasja. *Pravna praksa* (Vprašanja – odgovori) 25/757 (35): 25–26.

--- 2006b. Odpovedni rok. *Pravna praksa* (Vprašanja – odgovori) 25/760 (38): 22.

--- 2006c. Upokojevanje javnih uslužbencev. *Pravna praksa* 25/736 (14): 16–17.

--- 2007. Zagovor kot del postopka pred izredno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi. *Pravna praksa* (Vprašanja – odgovori) 26/810 (38): 22.

Blaha, Miran. 2009. Sodno varstvo pravic javnih uslužbencev. *Delavci in delodajalci IX* (2–3): 359–385.

Bekke, A. G. M. Hans, James L. Perry in Theo A. J. Toonen. 1996. *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington in Indianapolis: Indiana University Press.

Bohinc, Rado. 2001. Novosti v pravu uslužbenskih razmerij. *Podjetje in delo XXVII* (6–7): 1335–1348.

--- 2004. *Delovna in uslužbenska razmerja*. Ljubljana: GV Založba.

Brečko, Daniela (2010). Kako pridobiti in zadržati ključne kadre v javnem sektorju. *HRM (strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu)* 8 (33): 32–40.

Brejc, Miha. 1997. Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja. V *Zbornik znanstvenih razprav*, ur. Niko Abrahamsberg, 17–34. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Brezovšek, Marjan. 2000. Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37 (2): 264–278.

Brezovšek, Marjan in Haček, Miro. 2002. Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39 (4): 691–704.

Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.

--- 1999. Uslužbenci v javni upravi: nekatera načelna izhodišča za zakonsko ureditev. *Dignitas – revija za človekove pravice* (2): 180–193.

Bugarič, Bojan, Tone Jerovšek, Erik Kerševan, Roman Kladošek, Štefka Korade Purg, Polona Kovač, Senko Pličanič, Natalija Sajevec Plavčak, Gorazd Trpin, Grega Virant in Rajko Pirnat, ur. 2004. *Komentar zakonov s področja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.

Čerin, Anja. 2005. Ex lege prenehanje delovnega razmerja vojaškim osebam – odziv na sklep US RS. *Pravna praksa* 24/707–708 (35–36): Priloga II–VI.

--- 2006. Vpliv novele ZJU-B na svobodo upokojevanja javnih uslužbencev. *Pravna praksa* 25/723 (1): 14–15.

Demmke, Christoph, Thomas Henokl in Timo Moilanen. 2008. *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*.

Dostopno prek:

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/STUDY_slovenia_FINAL_-_20052008_Final.pdf (14. junij 2010)

Flynn, Norman in Franz Strehl. 1996. *Public sector management in Europe*. London: Prentice Hall.

Golobič, Neda. 2002. Novosti za zaposlene v državni upravi. *Pravna praksa* 21/562–563 (33–34): 14–16.

--- 2004. Prenehanje delovnega razmerja javnih uslužbencev. *Pravna praksa* 23/643–624 (18–19): 13–15.

Grizold, Anton, ur. 1998. *Perspektive sodobne varnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2005. *Slovenija v spremenjenem varnostnem okolju*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2005. *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.

Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Jelušič, Ljubica. 1997. *Legitimnost sodobnega vojaštva*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Jelušič, Ljubica in Peter Papler. 2006. Človeški dejavnik v vojaškem sistemu. *Bilten Slovenske vojske* 8/4 (7–25).

Dostopno prek: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/publikacije/bilten_sv_8_4_06.pdf (3. november 2009).

Kaše, Robert. 2009. Načrtovanje in zagotavljanje optimalnega obsega človeških virov. V *Menedžment človeških virov*, ur. Ivan Svetlik in Nada Zupan, 233–282. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kerševan, Erik. 1998. Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj. *Javna uprava* 34 (4): 655–676.

--- 2005. Približevanje ureditve položaja javnega uslužbenca položaju delavca v zasebnem sektorju. *Delavci in delodajalci* V (2–3): 391–401.

Klampfer, Marta. 2005. Pogodba o zaposlitvi za določen čas. *Podjetje in delo* 31 (6–7): 1620–1637.

Kobler, Gorazd. 2006. *Pravosodni sistem*. Ljubljana: MJU, Direktorat za organizacijo in kadre, Upravna akademija.

Korade Purg, Štefka. 2003a. Izvajanje Zakona o javnih uslužbencih. V *Zbornik referatov X. dnevi slovenske uprave*, ur. Rudi Kocjančič, 179–192. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

---2003b. Globalizacija in slovenska državna uprava – povzemanje tujih standardov v sistemske rešitve. V *Zbornik Globalizacija in državna uprava*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 269–278. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2006. Razlogi za razveljavitev pogodbe o zaposlitvi in drugih aktov, ki urejajo pravice in obveznosti javnih uslužbencev. *Delavci in delodajalci VI (2–3)*: 205–215.

Korpič - Horvat, Etelka. 1996. Problematika pogodb o zaposlitvi v državni upravi. *Podjetje in delo XXII (5–6)*: 953–962.

--- 2006. Posebnosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti. *Delavci in delodajalci VI (2–3)*: 177–191.

--- 2008. Delovno mesto in/ali vrsta dela. *Podjetje in delo 34 (6–7)*: 1213–1222.

--- 2009. Ali bo kriza vplivala na zmanjševanje zaposlovanja v javnem sektorju? *HRM (strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu) 7 (27)*: 14–17.

Kovač, Polona. 2000a. Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. *Organizacija 33 (1)*: 18–25.

--- 2000b. Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa 37 (2)*: 279–293.

--- 2002. Sistemske novosti zakona o državni upravi. V *Zbornik referatov IX. dnevi slovenske uprave*, ur. Zvone Vodovnik, 214–220. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Koželj Sladič, Barbara. 2005. Poseben status javnih uslužbencev. *Podjetje in delo XXXI (6–7)*: 1717–1724.

Krašovec, Darko. 2004. Postopek po ZJU in drugih predpisih. *Podjetje in delo* XXX (6–7): 1246–1256.

--- 2005. Pritožba kot pravno sredstvo zoper odločitve o pravicah in obveznostih javnih uslužbencev. *Delavci in delodajalci* V (2–3): 417–439.

Kresal, Barbara. 2006a. Mednarodnopravni okvir ureditve odpovedi pogodbe o zaposlitvi, *Podjetje in delo* XXXII (6–7): 1372–1382.

--- 2006b. Odpoved pogodbe o zaposlitvi: 'flexicurity' ali 'securability'? *Delavci in delodajalci* VI (2–3): 147–162.

--- 2008. Aktualna vprašanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi po noveli ZDR-A. *Podjetje in delo* XXXIV (6–7): 1223–1231.

Kresal, Barbara, Katarina Kresal Šoltes in Darja Senčur - Peček. 2002. *Zakon o delovnih razmerjih: s komentarjem in stvarnim kazalom*. Ljubljana: Primath.

Kresal Šoltes, Katarina. 1999. Razvoj pravnega položaja zaposlenih v javni upravi. *Podjetje in delo* XXV (5): 720–731.

Lipičnik, Bogdan. 1996. *Človeški viri in ravnanje z njimi*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Lončar, Lovro. 2001. Delovno-pravni položaj javnega uslužbenca. *Javna uprava* 37 (4): 445–466.

Mežnar, Drago. 1996. Na poti k drugačnemu razumevanju (individualnega) delovnega prava. *Podjetje in delo* XXI (5–6): 936–946.

--- 2006. Redna odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga. *Pravna praksa* 25/758 (36): II–VIII (priloga).

Ministrstvo za javno upravo. 2010. *Prenehanje pogodbe o zaposlitvi*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju-gov.si/pageuploads/mju-dokumenti/pdf/prenehanje_POZ_-_pregled_zakonskih_dolocb.pdf (24. maj 2010).

MMC RTV SLO. 2008. *Jelušič: Odhodom iz vojske se ne gre čuditi* (intervju z obramboslovko Ljubico Jelušič). Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/jelusic-odhodom-iz-vojske-se-ne-gre-cuditi/84049> (5. maj 2010).

Murtič, Sašo. 2003. Razporejanje delavcev (javnih uslužbencev) – premestitve. *Javna uprava* 39 (2): 237–240.

Novak, Janez. 2004. Splošna vprašanja v zvezi z uveljavljanjem pravic. *Podjetje in delo XXX* (6–7): 1218–1227.

Novak, Mitja. 2006. *Konvencije Mednarodne organizacije dela*. Ljubljana: GV Založba.

Pirnat, Rajko. 2001. Nekatera vprašanja pravnega položaja javnih uslužbencev. *Podjetje in delo XXVII* (6–7): 1349–1356.

Politt, Christopher, Bouckaert Geert. 2004. *Public management Reform: A comparative Analysis*. New York: Oxford Press.

Praprotnik, Rok. 2006. Profesionalizacija vojske zašla v krizo. *Dnevnik*, 291-leto LVI (25. oktober).

Pusić, Eugen. 1985. *Upravni sistemi I*. Zagreb: Grafički Zavod Republike Hrvatske, Pravni fakultet..

Rajšter Vranović, Brigita. 2009. Disciplinska odgovornost po Zakonu o javnih uslužbencih. *Pravna praksa* 29/908 (36): 11–12.

Rakočević, Slobodan. 2003. Ob reformi naše državne uprave. *Pravna praksa* 22/576 (2): 4–5.

Riggs, Fred W. 1991. Bureaucratic Links Between Administration and Politics. V *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, ur. Ali Farazmand, 587–609, New York, Basel, Hong Kong: Marcel Dekke. Dostopno prek: http://www.crcnetbase.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/books/2865/dk1697_fm.pdf (8. junij 2010).

Rman, Milan. 2003. Organizacijska kultura in javna uprava – priložnost za upravni management. V *Zbornik Globalizacija in državna uprava*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 135–150. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Senčur - Peček, Darja. 2007. Komu zagotavljati delovnopravno varstvo. *Podjetje in delo* XXXIII (7): 1223–1232.

--- 2008. Nekatera vprašanja sklepanja pogodb o zaposlitvi po noveli ZDR-A. *Podjetje in delo* XXXIV (6–7): 1198–1212.

Simonič Steiner, Milica. 2003. Pogodba o zaposlitvi po Zakonu o delovnih razmerjih in Zakonu o javnih uslužbencih. *Lex localis* I (1): 129–136.

Slovenska vojska. 2010. *O slovenski vojski*. Dostopno prek: <http://www.slovenskavojska.si/o-slovenski-vojski> (22. februar 2010).

Slovenska vojska. 2010. *Struktura*. Dostopno prek: <http://www.slovenskavojska.si/struktura> (22. februar 2010).

Srebotnjak, Polona. 1997. Sistem javnih uslužbencev. V *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji: zbornik referatov*, 310–309. Portorož: Politološki dnevi.

Šetinc Tekavc, Martina. 2009. Predhodni postopek kot procesna predpostavka za sodno varstvo pravic javnih uslužbencev. *Pravna praksa* 28/875–876 (3–4): 8–10.

Šmidovnik, Janez. 1980. *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: Višja upravna šola Univerze Edvarda Kardelja DDU Univerzum.

Šolar, Tjaša. 2010. Outplacement – ko delodajalec pomaga odpuščenim do nove zaposlitve. *HRM (strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu)* 8 (33): 16–19.

Tičar, Luka. 2003. Položaj javnih uslužbencev v luči ZJU. *Pravna praksa* 22/575 (1): 40–41.

--- 2006. Dodatna razlaga za odpoved pogodbe o zaposlitvi javnemu uslužbencu (162. člen ZJU). *Delavci in delodajalci* VI (2–3): 193–204.

Trpin, Gorazd. 1995. Rast uprave – patološki pojav ali objektivna nujnost. *Javna uprava* 31 (3): 311–323.

--- 1996. Sistem javnih uslužbencev in institucije za razvoj javne uprave. *Javna uprava* 32 (3): 397–398.

--- 2006. Temeljna načela ZJU in njihov vpliv na reformo uslužbenskega sistema. *Podjetje in delo* XXXII (6–7): 1237–1249.

Trstenjak, Verica. 2004. *Državna uprava (študijsko gradivo)*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Upravna akademija.

Virant, Gregor. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

--- 2003. Delovna razmerja v javni upravi. *Podjetje in delo* XXIX (6–7): 1392–1398.

Vodovnik, Zvone. 2002. Delovno razmerje javnega uslužbenca. *Pravna praksa* 21/568 (39): 3–4.

--- 2003: Pogodbena delovna razmerja in odločanje. V *Znanstvena monografija Delovno pravo in socialna varnost*, ur. Anjuta Bubnov - Škoberne, 153–161. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti. Inštitut za delo pri Pravni fakulteti.

Vrtačnik, Urban. 2006. Ali lahko (zgolj) zakonodaja zagotavlja fleksibilnost delovnih razmerij? *Pravna praksa* 25/759 (37): Priloga II–V.

6.1 Pravni viri

Direktiva Sveta 2001/23/ES z dne 12. marca 2001 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi z ohranjanjem pravic delavcev v primeru prenosa podjetij, obratov ali delov podjetij ali obratov. Dostopno prek:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0023:SL:NOT> (23. marec 2010).

Odločba o razveljavitvi drugega odstavka 162. člena Zakona o javnih uslužbencih in 86. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih. Ur. l. RS 131/2006 Odl. US: U-I-227/06-27.

Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ODLU1039.html (5. maj 2010).

Odločba o ugotovitvi, da je 101. člen Zakona o delovnih razmerjih v neskladju z ustavo. Ur. l. RS 101/1999 Odl. US: U-I-49/98.

Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ODLU240.html (5. maj 2010).

Pravila službe v Slovenski vojski. Ur. l. RS 84/2009.

Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_DRUG393.html (9. avgust 2009).

Pravilnik o službeni oceni. Ur. l. RS 111/2003, 34/2004, 1/2010. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_PRAV5322.html (9. februar 2010).

Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava – EPA 185 – III, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 31 (25. april 2001).

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o obrambi. – prva obravnava – EPA 1114 – III, Poročevalec Državnega zbora RS, št. 9 (6. februar 2004)

Uredba o disciplinskem postopku v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Ur. l. RS 58/2003, 113/2005-ZJU-B.

Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_URED2823.html (3. maj 2010).

Uredba o nagradah za sklenitev in podaljšanje pogodbe o zaposlitvi v Slovenski vojski. Ur. l. RS 67/2008. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_URED4864.html (4. julij 2008).

Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih. Ur. l. RS 58/2003, 81/2003, 109/2003, 43/2004, 58/2004 (popr.), 138/2004, 35/2005, 60/2005, 72/2005, 112/2005, 49/2006, 140/2006, 9/2007, 101/2007, 33/2008, 66/2008, 88/2008, 8/2009, 63/2009, 73/2009. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_URED2954.html (9. avgust 2009).

Uredba o postopku ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti (Ur. l. RS 58/2003, 113/2005-ZJU-B. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_URED2951.html (3. maj 2010).

Uredba o vojaških uslužbencih, Ur. l. RS 54/2003, 119/2007. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_URED29511.html (5. avgust 2009).

Ustava RS (URS). Ur. l. RS 33I/1991-I , 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_USTA1.html (5. avgust 2009).

Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO). Ur. l. RS 15/1990, 5/1991, 18/1991, 22/1991, 2/1991-I, 4/1993, 18/1994-ZRPJZ, 41/1994, 70/1997, 87/1997-ZPSDP, 38/1999, 56/2002-ZJU. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO280.html (5. avgust 2009).

Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa (ZDSPDČ). Ur. l. RS 5/2009, 40/2009, 57/2009. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO5618.html (3. maj 2010).

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR) Ur. l. RS 42/2002, 79/2006-ZZZPB-F, 46/2007 Odl. US: U-I-45/07, 103/2007, 45/2008-ZArbit, 83/2009 Odl. US: U-I-284/06-26. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO1420.html (9. avgust 2009).

Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB-4). Ur. l. RS 113/2005, 126/2007-ZUP-E, 48/2009.
Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO3225.html (5. avgust 2009).

Zakon o funkcionarjih v državnih organih (ZFDO). Ur. l. RS 30/1990, 18/1991, 22/1991, 2/1991-I, 4/1993, 18/1994-ZRPJZ.

Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO187.html (6. avgust 2009).

Zakon o javnih financah (ZJF) Ur.l. RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 110/2002-ZDT-B, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, 109/2008, 49/2009. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO1227.html (29. april 2010).

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB-3). Ur. l. RS 63/2007, 65/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 74/2009 Odl. US: U-I-136/07-13.

Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO3177.html (9. avgust 2009).

Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (ZNOJF-1). Ur. l. RS 20/2006, 46/2006 Skl. US: U-I-57/06-10, 33/2007 Odl. US: U-I-57/06-28. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO4478.html (5. avgust 2009).

Zakon o obrambi (ZObr-UPB-1). Ur. l. RS 103/2004, 138/2004 Skl. US: U-I-329/04-7, 53/2005 Skl. US: U-I-329/04-15, 117/2007 Odl. US: U-I-287/05-20. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO532.html (5. avgust 2009).

Zakon o službi v Slovenski vojski (ZSSloV). Ur. l. RS, št. 68/2007, 58/2008-ZSPJS-I. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO4238.html (9. avgust 2009).

Zakon o sodiščih (ZS-UPB-4). Ur. l. RS 94/2007, 101/2007 Odl. US: Up-679/06-66, U-I-20/07, 31/2008 Skl. US: U-I-304/07-11, 45/2008, 47/2009 Odl. US: U-I-54/06-32, 48/2009 (popr.), 96/2009. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO332.html (9. avgust 2009).

Zakon o sodniški službi (ZSS-UPB-4). Ur. l. RS 94/2007, 120/2008 Odl. US: U-I-159/08-18, 91/2009. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_ZAKO334.html (9. avgust 2009).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-B). Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO4378.html (23. april 2010).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodniški službi (ZSS-H). Ur. l. RS 57/2007. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_ZAKO5046.html (6. maj 2010).

Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-UPB-1). Ur. l. RS 24/2005, 109/2008, 55/2009 Odl. US: U-I-294/07-16, 38/2010-ZUKN. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO242.html (3. maj 2010).

Zakon o vojaški dolžnosti (ZVojD-UPB-1). Ur. l. RS 108/2001. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO11.html (3. maj 2010).

Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI-UPB-2). Ur. l. RS 16/2007, 14/2009 Odl. US: U-I-36/06-18. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO3841.html (29. april 2010).

Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB-UPB-1). Ur. l. RS 107/2006, 114/2006-ZUTPG, 59/2007-ZŠtip (63/2007 popr.). Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO1239.html (29. april 2010).