

Strankarsko nevtralna javna uprava

UDK 35:328 (497.12)

France Bučar

france.bucar@uni-lj.si

IZVLEČEK

Sodobno pozitivno pravo temelji na izhodiščih, seveda hkrati na domnevah, o formalni enakosti in svobodi državljanov pred zakonom in vrsti absolutnih pravic, ki jih imajo kot državljani. S takim pojmovanjem in pripisovano mu funkcijo je usklajen tudi upravni postopek. Razmere v družbi in njena notranja struktura pa so pripeljale do stanja, ki se v mnogočem ne ujema s temi domnevami ali jim celo nasprotuje. O pridobitvi cele vrste za življenje posameznika izjemno pomembnih dobrin, se ne odloča na trgu, ker niso predmet svobodne menjave. Vse večji delež teh dobrin je odvisen od neposredne odločitve države, ki se praviloma konča z odločbo v upravnem postopku. Vendar samo formalno. Dejansko se za uveljavitev velikega dela za posameznika in/ali organizacijo izjemno pomembnih dobrin vodijo hudi interesni boji, ki pa se ne odvijajo v javnosti in prek upravnega postopka ampak mimo njega in večinoma v zakulisju, skrito pred očmi javnosti, tako da je dejanska odločitev sprejeta mimo pristojnega upravnega organa. Formalna upravna odločba da samo pečat zakonitosti početju iz skritega ozadja, za katerega niti ne vemo, kdo so njegovi pravi akterji, niti nimamo predstav o njegovi zakonitosti. Udeleženci so vedno bolj celo politične stranke same in drugi nosilci politične in gospodarske moči. Zaradi zgoščanja sistemske soodvisnosti in netržne menjave je takega početja vedno več. Ko preseže neke spodnje meje tolerance, se formalno pravna država spreminja v dejansko skupnost, za katero veljajo pravila in oblast različnih mafij. Gre za področje, ki ga projekti za modernizacijo javne uprave premalo ali sploh ne pokrivajo, ker ne spada med priznane "akademske" teme, je pa za obstoj države vedno bistvenejšega pomena.

Ključne besede: javna uprava, politične stranke, depolitizacija javne uprave

Proti koncu prvega polletja v letu 2003 se izteče mandat vrsti državnih uradnikov na vodstvu najpomembnejših državnih institucij (policije, davčne uprave, carine, glavnega štaba vojske itd.). Gre za funkcionarje, ki se jim izteče mandat in te službe ne morejo več opravljati. Treba jih je ponovno imenovati ali pa imenovati na njihova mesta nove kandidate. Čez dobro leto pa se izteče tudi mandat sedanje vlade. Ta vlada, ki ima svoj program in tudi svojo specifično politično usmeritev, bo še pred koncem svojega mandata imenovala na večino najpomembnejših državnih institucij, po katerih izvaja svojo politiko, ljudi po svoji izbiri, za kar ima sicer vso formalno pravico; poskrbela pa bo, da bodo na taka mesta prišli kandidati, ki so z vidika njene politične usmeritve zanjo vsaj sprejemljivi, če že ne njeni zvesti pristaši. Po mnenju vladne opozicije bo sedanja vlada ne glede na izid bodočih volitev na ta način preživela v svoji izvršilni dejavnosti.

Zato po mnenju opozicije tako vmesno imenovanje, čeprav formalno v skladu z zakonom in za vlado celo obvezno, v bistvu izpodkopava parlamentarni sistem. Opozicija zato predlaga, da vlada na ta mesta do novih volitev imenuje samo začasne vršilce dolžnosti, tako da bo o zasedbi teh mest odločala šele vlada, ki bo izvoljena na temelju novih volitev.

Formalno tu ne gre za kak ustavnopravni problem. Tudi če vlada pred iztekom svojega mandata na ta mesta postavi kandidate po svoji izbiri, ima novoizvoljena vlada vedno možnost, da pride do kandidatov, ki ustrezajo njej. Nosilci teh dolžnosti so namreč dolžni, da ob nastopu nove vlade ponudijo svoj odstop. Problem je kvečjemu v tem, da so to izrazito strokovna mesta, ki terjajo določeno stalnost ali vsaj trdnost, ker se strokovni ljudje sicer ne bodo radi odločali zanje. Strokovnost državne uprave pa je vsekakor v splošnem družbenem interesu. Zamenjava skoraj celotnega najvišjega upravnega vodstva bi v vsakem primeru pomenila hud pretres in se je nobena vlada ne bi rada lotila.

Vse to so seveda kvečjemu sprotni politični pomisleki, ki pa za presojo ustavnosti tega vprašanja nimajo pomena. Je s tem vprašanje lahko odpravljeno z dnevnega reda?

Z vidika obstoječe pravne ureditve gotovo. Kot eno velikih nerešenih vprašanj demokracije pa odpira mnoga dodatna oz. že dolgo znana vprašanja, za katera nimamo zadovoljivih odgovorov.

Eno takih je vprašanje predstavništva, odgovornosti državne uprave volivcem, strokovnost in neodvisnost uprave od politike, depolitizacija uprave in vrsta na ta vprašanja vezanih domnev o demokraciji, državljanski enakopravnosti in absolutnih pravicah.

I.

Sodobna demokracija je predstavniška demokracija. Neposredna demokracija, o kateri so zadnji sanjali komunisti, je utopija, pri njih še v večji meri demagogija. Brž ko imamo opraviti z večjim številom udeležencev v neki skupni zadevi, in to je v današnji družbi praktično skoraj v vseh primerih, upravljanje take skupne zadeve terja delitev dela - tudi kar zadeva odločanje. Brž ko gre za delitev pristojnosti pri odločanju, smo vezani na predstavništvo. Predstavništvo pa vedno temelji na domnevi, da pomeni neposredni prenos volje tistih, v imenu katerih se odloča. V svojem bistvu naj bi bilo samo tehnično sredstvo za omogočanje delitve dela, ki se ji ni moč izogniti. Ta domneva lahko vzdrži samo toliko časa, kolikor je možno odnos med tistim, ki daje pooblastilo, in tistim, ki ga izvršuje, neposredno nadzorovati, tako glede količine pooblastil kot njihove razvidnosti, ki pa je odvisna od vrste različnih okoliščin, ki omogočajo njihovo razumevanje. Tak nadzor je izvedljiv pri preprosto razumljivih zadevah in majhnih količinah, tako da glede tega ni prevelike obremenitve. V javnih zadevah gre zelo redko za take primere; to so bolj izjeme kot pravilo.

Srečujemo se z dvema procesoma, ki navidez tečeta v nasprotnih smereh. Na eni strani se soočamo z vedno večjo zamotanostjo in nepreglednostjo skupnih zadev,

v katere smo povezani. Niti najpreprostejših zadev vsakdanjega življenja ne moremo reševati izločeno iz družbe. Kmet, ki prideluje pšenico, in še manj porabnik kruha, nista odvisna samo od sebe ali okoliščin, ki jih lahko obvladujeta sama. Povezana sta v verigo vzročnosti, ki je tako dolga, da ji ne vidita konca, in če se kje v tej nepregledni verigi kaj zatakne, so lahko posledice neobvladljive celo na mestu, ki s tem oddaljenim mestom navidez nima nobene zveze (npr. zmanjka pogonskega goriva). Zadovoljevanje vseh mogočih potreb, in to v obsegu, količini in kakovosti, kot je možno danes, je mogoče samo zaradi delitve dela, ki omogoča nekoč nesluteno proizvodnost, vendar ob izredno dolgi in zapleteni verigi delitve. Hkrati pa je soodvisnost ljudi tudi pri zadovoljevanju najosnovnejših potreb tolikšna, da si nihče ne more niti približno privoščiti nekdanje sorazmerne neodvisnosti.

Prav ta izjemna soodvisnost pa ustvarja občutek negotovosti in skoraj nemoči. Borimo se za večji obseg gmotnih dobrin in za zadovoljivo varnost. Od česa je eno in drugo odvisno, v celoti večinoma ne vemo, vsaj ne zadosti jasno, ker nimamo vpogleda v to dolgo verigo vzročne povezanosti. Če hočemo vplivati na dejavnike, ki odločajo o naši usodi, jih moramo poznati. A to je šele prvi pogoj. Še vedno ostane odprto vprašanje, koliko lahko kot posamezniki vplivamo na poznane dejavnike, od katerih je odvisna naša usoda, ko pa se soočamo z navidez nepremostljivimi težavami, v katere so zopet povezani nešteti dejavniki. Prihajamo do pojavnosti, ki je posebno značilen za današnji čas. Vsa dolga vzročna zveza med našimi potrebami ali zahtevami nam je kot celota nepoznana in neobvladljiva. Zato se vse manj ukvarjamo z analizo vzročnosti in postavljamo svoje zahteve neodvisno kot del pravic, ki nam gredo kot ljudem, kot državljanom. Zanimivo je, da je komunistični sistem prav po taki logiki uvrstil celo med ustavne pravice npr. pravico do dela, do zaposlitve, do stanovanja, do zdravstvenega varstva itd. - skratka do vsega, kar ima človek običajno za nujen predpogoj za normalno življenje. Ker so bile te pravice zagotovljene ne glede na njihovo vzročnost in odvisnost od pogojev, se je taka 'pravna dobrohotnost' hitro spremenila v demagogijo in koruptivnost. Lahko je npr. vsakomur zagotoviti pravico do stanovanja. Stanovanj pa lahko dodelimo le toliko, kolikor jih imamo. Če jih ni za vse, nastane vprašanje, komu jih dodeliti, da ne govorimo o obsegu in kakovosti. Tudi če težave skušamo premostiti z upravno določenimi kriteriji (ki se seveda ne dajo nikoli v polnosti uveljaviti), še vedno nekaterim stanovanj ne moremo dati, ker jih enostavno ni. Ali naj državljan, ki stanovanja nima, toži državo, da mu ni izpolnila ustavno zagotovljene pravice? Ali naj državljan, ki nima zaposlitve, toži državo, da mu ni priskrbel delovnega mesta? In kakšno delovno mesto? Kako naj ravna država, ki je vsem zagotovila brezplačno osnovno zdravstveno varstvo (v predpisanem obsegu in kvaliteti = 100), dejanskih zmogljivosti pa ima npr. za 80. Po kakšnih kriterijih naj opravlja izbor in kdo bo o tem odločal, če pa država iz vrste razlogov ne more ali ne upa javno povedati, da zaenkrat lahko zagotovi le 80? V naši sedanji ustavi so kot ustavno zagotovljene pravice navedene samo tiste, ki so lahko iztožljive pred sodišči (npr. pravica do enakosti, do svobode itd.). To je ne samo pošteno, ampak v razmerah formalne demokracije edino sprejemljivo. Vendar se ta kriterij formalnih pravic velikemu številu ljudi, če ne celo večini, ne zdi pošten in ne sprejemljiv. Pritisk za izpolnitev osnovnih pogojev za življenje

v skladu z današnjim načinom življenja nikakor ne pojenja. Stalno se pojavljajo zahteve, da je treba formalno demokracijo, ki je v bistvu demokracija za privilegirane, spremeniti v dejansko demokracijo. Pojem dejanske demokracije ("Mar smo se borili za formalno demokracijo in ne za dejansko!") je seveda povsem meglen in neopredeljen. V vsakem primeru je z vidika sedanje družbene ureditve ne samo povsem iracionalen, ampak predvsem neizvedljiv. Njegova uresničitev bi pomenila opustitev sedanjega tržnoblagovnega in formalnodemokratskega sistema in prestop v kakršnokoli obliko dirigiranega gospodarstva ter državljanski status, ki ga posamezniku določa država. Skratka, vrnitev v sistem, ki bi bil še najbolj podoben nekdanjemu komunističnemu.

Sedanje množične demonstracije v vrsti razvitih in bogatih držav proti kakršnekoli omejevanju ali celo zmanjševanju socialnih pravic iz naslova starostnega zavarovanja niso po svojem bistvu nič drugega kot upor zoper sedanjo družbeno ureditev. Najbrž nobeden od udeležencev tega upora tako ne pojmuje in še celo ne želi takih posledic. Gre enostavno za tipičen primer razdvajanja vzrokov in posledic. Ljudi večinoma ne zanima vsa vzročna povezanost in soodvisnost med rastočim finančnim bremenom države za zagotovitev teh dajatev in sposobnostjo države, da bi to vprašanje zanje zadovoljivo rešila. Gre enostavno za pravico. Pravica je ali pa je ni. Zato jih niti ne zanima, kako bo država to vprašanje rešila. Podobno in povsem razumljivo se bodo obnašali sindikati ob vprašanju npr. deindeksacije in se ne bodo spuščali v analizo inflacije.

II.

S temi pojavi prihaja v nasprotje tudi sodobni individualizem. Ta se po svojem bistvu obrača k absolutnim pravicam. Kakor hitro gre za udeležnost v skupnih zadevah, je posameznikova svoboda prizadeta. Ozirati se mora tudi na druge. Tako se tudi s tega vidika sodobni individualizem zapleta v čudno protislovje. Posameznik naj bi se osvobodil vseh nekdanjih vezi, ki so ga v preteklosti na različne načine omejevale in vezale na skupnost. Svoboda pomeni nevezanost, emancipacijo (*e manu capere*, izvzeti iz podložnosti). Simbol te nevezanosti je prav formalna demokracija: vsakdo je gospodar nad samim seboj in vsakdo dela tisto, za kar meni, da ustreza njegovim koristim - omejen je samo z enakimi pravicami drugih. Instrument za urejanje teh odnosov naj bi bilo svobodno tržno gospodarstvo in na najmanjšo možno mero skržena oblast države. Pravice, ki jih ima posameznik, so absolutne pravice (svoboda, nedotakljivost osebe, nedotakljivost osebne lastnine, pogodbeni obveznosti itd.). Zato je dejansko lahko svoboden, ker sam odloča o lastnih zadevah.

Že zelo kmalu se je pokazalo, da ta fikcija ne vzdrži stvarnosti in da so zato nujni različni posegi v omejevanje te absolutne svobode. Predvsem pa je zlasti v novjšem času zaradi splošnega napredka vedno večje število zadev, ki jih je mogoče opravljati le s sodelovanjem, ne v izoliranosti. Državo, ki jo je še Marx primerjal z vlogo nočnega čuvaja, danes primerjajo z največjim skupnim podjetjem. Na drugi strani je koncentracija kapitala pripeljala do gospodarskih organizacij, ki so po količini kapitala in številu zaposlenih pravi imperiji, in presegajo finančne proračune in število od sebe odvisnih

posameznikov vrste manjših ali celo srednjih držav. Tako je danes na splošno, ne samo v odnosu med državo in posameznikom, ampak tudi v odnosu med zaposlenim in gospodarsko organizacijo, ustvarjena veriga soodvisnosti, ki ji večina ni kos ne po preglednosti in še manj po možnosti, da bi jo obvladovali ali se vsaj izognili njenim učinkom. Posameznik je svoboden toliko, kolikor s svojimi odločitvami in dejavnostjo lahko sam vpliva na svojo usodo. Čeprav je danes v dobi individualizma politična retorika usmerjena predvsem v dokazovanje svobode in neodvisnosti posameznika, ta posameznik, ki ima na voljo več gmotnih dobrin kot kadarkoli v preteklosti, še nikoli ni bil tako povezan v skupnost in zato tako odvisen od odločitev, za katere niti ne ve, kdo in kje jih sprejema, ki pa lahko odločilno vplivajo na njegovo usodo. Da je paradoks toliko večji, je večinoma celo prepričan, da dejansko sam odloča o svojih zadevah. Videz in stvarnost sta odločno vsaksebi.

Ekonomija je utemeljena na omejenosti dobrin. Tej omejenosti danes ni mogoče biti kos samo s tržnimi zakonitostmi, kot naj bi veljalo po klasični tržni ekonomiji. Ne samo država, ampak vedno bolj tudi vrsta gospodarskih organizacij dela v razmerah popolnega ali delnega monopola. Delitev absolutno omejenih dobrin (npr. prostor in njegova uporaba ali izraba), dostop do možnosti opravljanja različnih dejavnosti (npr. koncesije), dostop do vrste zaposlitev, mest odločanja, kraja bivanja in zaposlitve, dobav za javne potrebe itd. ni predmet tržne menjave, saj bi menjava v takem primeru pomenila korupcijo. Gre za delitev, kjer tržna načela ne morejo biti kriterij za odločanje. Kriteriji so lahko najrazličnejši, nikoli pa ne gre za avtomatizem, ki bi bil povsem objektiviziran. Od pristopa do dobrin s tega področja pa je pogosto odvisna ne samo večja ali manjša gmotna korist udeleženca, ampak zelo pogosto celo njegova življenjska usoda in usoda njegovih svojcev. Tu seveda ne gre več samo za neke abstraktne pravice, ki so jih deležni vsi in morajo biti zagotovljene vsem, če naj jih bo deležen kdorkoli. Gre za izključujočnost: lahko je ugodnost dodeljena le enemu ali nekaterim, v nobenem primeru pa ne vsem. Kriteriji, kako se dele te ugodnosti (podrejeno tudi dolžnosti), so izjemno pomembni, lahko odločilni. Uporaba teh kriterijev pa je predmet družbene moči. V teh primerih ni mogoče govoriti o kakih absolutnih pravicah, ker je posameznik povsem odvisen od odločitev, ki se sprejemajo izven njega. Enako ni mogoče govoriti o svobodi, če pa je prizadeti povsem odvisen od volje drugih. Če pri tem upoštevamo, da se take odločitve lahko sprejemajo ne samo brez njegovega sodelovanja, ampak celo v razmerah, ko prizadeti ne ve niti za to, da se take odločitve sploh sprejemajo ali kdo jih je sprejel, kdaj in kje, ali za stek vseh teh okoliščin, je posameznik ne samo omejen v svoji svobodi, ampak je v teh primerih spremenjen v navaden objekt. Tu ne moremo govoriti niti o krivicah. Krivice se namreč lahko delajo le osebam, ne stvarim, torej objektom. Tu je nepregledno morje možnosti najrazličnejših zlorab - izkoriščanje položaja za odločanje za lastne interese, za bogatenje na račun drugih, dodeljevanje različnih ugodnosti za politične pristaše, za izvajanje pritiska nad manj zanesljivimi, za kaznovanje neposlušnih in nasprotnikov, zlasti za izključevanje tekmecev, v vsakem primeru pa za povečevanje svoje družbene moči in s tem svojega vplivnega področja. Področje svobodnega tržnega gospodarjenja se neprestano oži, vzporedno s tem pa narašča področje monopola, predvsem državnega ali kvazimonopola. Zato postajajo

vse pomembnejše pravice, ki izhajajo iz sodelovanja, ne iz samostojnosti tržnega udeleženca. Pretežna večina ljudi je v statusu zaposlenosti, ne samostojnih podjetnikov. V velikih gospodarskih organizacijah se odnosi odvijajo v mnogočem po vzorcu, ki je podoben državnemu. Prihaja do pojava konverzije: država vse bolj uporablja poslovne metode, značilne za gospodarstvo (t. i. menedžment), na drugi strani pa se središča odločanja v velikih gospodarskih organizacijah in oddaljenost mesta, ki mu je odločitev namenjena, vedno bolj pridružujejo vzorcu odločanja države oz. javnih korporacij. Gre za premik med sektorjema, ki ni samo količinski, čeprav je izjemnega pomena, ampak tudi premik v statusu posameznika kot člana družbe. Zastavlja se vprašanje, ali so fikcije o predstavnistvu, o statusu posameznika v družbi, o nekaterih ustavnih pravicah, npr. enakosti, svobodi, o enakih formalnih možnostih itd., še v celoti ustrezne in nam kot domneve pomagajo razložiti dejansko dogajanje v družbi.

III.

Moderna demokracija je zasnovana na domnevi, da družba sama neposredno ne more upravljati vseh skupnih zadev. Tega tehnično ne zmore, pa tudi ne želi. Ljudje opravljajo vsak svoje lastne zadeve in nimajo časa niti volje, da bi se ukvarjali še z zadevami, ki se jih kot skupne tičejo le posredno. Zato take skupne zadeve poverijo svojim predstavnikom, katere seveda sami izberejo, da jih opravljajo v njihovem imenu in po njihovem pooblastilu. Tako je predstavnistvo kot institucija, po kateri opravljajo zadeve, ki jih sami neposredno ne morejo ali ne želijo, z demokracijo tako tesno povezano, da brez te institucije tudi demokracije ni. Iz tega sledi ugotovitev: če predstavnistvo kot institucija ne deluje, tudi demokracija ne deluje. In kdaj lahko rečemo, da predstavnistvo deluje? Takrat, kadar dejansko izvršuje naročilo svojega pooblastitelja. Temu pravimo imperativni mandat. Imperativni mandat pa v svojem bistvu niti ni pravo predstavnistvo. Bolj je podobno prenašalcu sporočila, saj poverjenik nima druge izbire, kot da čim natančneje prenese naslovniku vsebino naročila. Taki primeri so sicer zelo pogosti in uporabljeni, toda pooblaščenec nima nikakršne izbire, poleg tega pa gre lahko le za konkretne primere. Če pa gre le za take primere, postane funkcija predstavnistva brezpredmetna. Naročitelj mora naročilo oblikovati za vsak primer posebej in končno pridemo do položaja, ko naj bi odločal kar sam. Imperativni mandat ga v tem primeru ne razbremeni. Za pravo predstavnistvo gre v primeru, ko pooblaščenec nima neposrednega naročila za konkretni, posamični primer, ampak le splošno pooblastilo, v okviru katerega sam odloči in presodi, kako bi v takem primeru ravnal njegov pooblastitelj. Samo tako pooblastilno razmerje pomeni pravo predstavnistvo in pooblastitelja razbremeni neposrednega odločanja.

Brez takega predstavnistva sodobna družba ne bi mogla sprejemati odločitev v zadevah, ki se je tičejo. Bolj ko se sodobna družba razvija, bolj je kompleksna; več je zadev, o katerih je treba odločati, in kompleksnejše so. Več je zadev, ki jih lahko rešuje le s predstavnistvom. S tem pa postaja predstavnistvo vse bolj splošno. Pooblastitelj daje lahko le zelo splošna pooblastila, ki za pooblaščenca, torej njegovega predstavnika, pomenijo le okvir, v katerem povsem samostojno odloča. Zato tudi nadzor nad

izvrševanjem pooblastila postaja vse splošnejši. Končno se bolj ali manj skrči samo še na vprašanje, ali je pooblaščenec izpolnil splošna pričakovanja pooblastitelja, razen v skrajnih primerih, ko je povsem očitno, da je prekoračil ali celo izrabil dana mu pooblastila. Ne gre pa samo za čedalje večjo količino zadev, ki jih je treba reševati po splošnem pooblastilnem razmerju. Vse več je zadev, ki jih pooblastitelj zaradi njihove zamotanosti in strokovne zahtevnosti sam niti ne bi znal rešiti, tudi če bi se za to odločil. Predstavnštvo se tako skrči na zaupanje. Pooblastilno razmerje je sicer vedno utemeljeno na zaupanju, s tem pa na priznanju in upoštevanju etičnih načel, ki so podlaga družbenim odnosom v naši civilizaciji.

Iz tega sledi, da demokracija brez etike ni operacionalna. Da je torej krilatica o tem, da etika in politika nista združljivi, vse prej kot racionalna trditev.

Množina in kompleksnost potrebnih odločitev v splošnih družbenih zadevah pa seveda razmerje med pooblastiteljem in njegovim predstavnikom tako podaljšuje in s tem tudi zamegljuje, da bi v večini primerov le težko govorili o predstavnštvu v izvornem pomenu te besede. Družba kot pooblastitelj večinoma ne daje niti splošnih smernic o ravnanju svojih predstavnikov, ki jih izbere na volitvah. In jih večinoma niti ne more, saj gre največkrat za izredno kompleksne probleme, o katerih tudi med strokovnjaki ni enotnih mnenj. Cilji neke politike, za katero naj bi družba - volilno telo - dala svojim predstavnikom pooblastilo oz. naročilo, so predloženi temu telesu kot izbor, ki ga je izoblikovalo neko interesno združenje (navadno gre za politično stranko) in o katerem se ne more strokovno odločiti - vsaj ne večinsko. Večinoma se ne more jasno opredeliti tudi do dejanskega stanja kot rezultata določene politike, ker najpomembnejši rezultati politike dozorevajo šele mnogo pozneje in ni vnaprej jasno, koliko so za družbo ali njene dele sprejemljivi. Družba kot volivci si morda večinsko želi neko stanje, ki omogoča zadovoljevanje njihovih pričakovanj, to stanje sámo pa je lahko posledica nekega drugega stanja, ki je s prvim vzročno povezano, ni pa bilo predmet vnaprej tako določene politike. Skratka, družba kot pooblastitelj lahko presoja le končno stanje z vidika svoje preferenčne lestvice, ki pa je sama po sebi rezultat cele vrste najrazličnejših vzrokov in ni nikakor nujno nasledek prav določene politike. Lahko se ljudje odločajo zoper ukrepe, ki jim trenutno niso prijetni, pa so morda neizogibni za prihodnjo blaginjo ali celo preživetje (sem spada cela vrsta gospodarskih ukrepov, ki imajo za cilj dolgoročno postaviti temelje zdravega gospodarstva, npr. socialna politika). O pravem predstavnštvu ni mogoče govoriti, pa tudi izbor predstavnikov samih ni vezan na konkreten program, ki bi ga predstavnštvo izvajalo. Že iz prej navedenega sledi, da takega programa niti ne more določati - lahko ga le sprejme, hkrati pa gre za nadzor nad predstavnikom, ki naj izvaja pooblastilo, ki ga pooblastitelj sploh ni dal. Neposredni nadzor je možen kvečjemu glede ozko lokalnih zadev, ki so volivcem v svojih posledicah povsem očitne, niso pa nujno v povezanosti s splošno sprejeto politiko; zelo pogosto je prav nasprotno. Tak predstavnik je morda izbral neko ugodnost za svoje volilno območje v nasprotju s splošno politiko, ki naj bi jo uveljavljal in za katero je bil izvoljen, vendar je to dostikrat le investicija za pričakovano novo izvolitev.

Domneva o predstavnštvu je bila morda v enostavni družbi, ko se je moderna demokracija šele porajala, sorazmerno blizu stvarnemu stanju. Z naraščajočo

kompleksnostjo sodobne družbe postaja ta domneva vse bolj fikcija, ki ima zelo malo zveze s stvarnostjo.

Domneva, da sodobna družba pri urejanju skupnih zadev temelji na predstavnilstvu, ne vzdrži preizkusa stvarnosti. Ker je predstavnilstvo pogoj za demokracijo kot podmeno, da se družba samoupravlja po svojih predstavnikih, sledi, da je tudi pojem predstavniške demokracije fikcija, ki ne prestane preizkusa stvarnosti. Dejanska demokracija je v stvarnosti nekaj drugega, kot je predstavljena s fikcijo o predstavnilstvu. Ali nam je ta fikcija sploh še potrebna, če se nočemo posloviti od fikcije o demokraciji?

IV.

Vendar se problem demokracije ne konča ob analizi splošnega predstavnilstva (večinoma je institucionalizirano v parlamentu). Tudi splošno predstavnilstvo je prisiljeno, da svoja pooblastila posreduje naprej svojim lastnim predstavnikom. Prva stopnja je navadno vlada, ki svoje pooblastilo podaljšuje na državno oz. javno upravo. To pooblastilno razmerje poteka razvejeno po hierarhičnem načelu navzdol do mesta, kjer pooblastilno razmerje ni več potrebno, ker o zadevi lahko odloči to mesto samo, brez delegacije na kogarkoli drugega. Ker je kompleksnost družbenih zadev, o katerih je treba odločati, vse večja, smo priča izjemnemu naraščanju javne uprave. S tem vzporedno pa se oddaljuje tudi zveza med prvotnim virom pooblastilnega razmerja in mestom, kjer se sprejema končna odločitev. Ta zveza je samo fiktivna. Mogoče je, da pooblastitelj (volivci) nima niti rahle predstave o tem, kako z vidika pooblastilnega razmerja deluje uprava, ker to zanj nima nobenega praktičnega pomena in ga zato niti ne zanima. Volivca kot člana družbe pa nadvse zanima uprava z vidika, koliko neposredno zadovoljuje njegove interese, torej z vidika servisa. V ospredje stopa javna uprava kot servis, ki je s svojimi storitvami pogoj za delovanje večine vseh drugih dejavnosti, potrebnih za posredno ali neposredno zadovoljevanje individualnih ali skupnih potreb.

Zato v sedanjem času v presoji delovanja javne uprave prevladuje ali se vsaj poskuša uveljaviti kriterij poslovnosti. Javna uprava naj bi vse bolj delovala po istih ali podobnih načelih in merilih, kot veljajo v tržnem gospodarstvu. To naj bi pripeljalo predvsem do večje odzivnosti uprave na zahteve državljanov, povečalo njeno učinkovitost in jo postavilo v pozitiven odnos do lastnih stroškov.

Tudi to je ena od sodobnih fikcij, vezana na fikcijo o predstavnilstvu.

Javna uprava je namreč tudi v vlogi splošnega servisa v svojem bistvu različna od tržnega gospodarstva in se z njim ne more izenačevati. Vzgon za delovanje tržne organizacije je dobiček (čeprav kot skupni imenovalec različnih interesov), medtem ko je v javni upravi okvir za njeno delovanje fikcija o pooblastilnem razmerju. Javna uprava ne sme storiti nobenega koraka, če nima zanj osnove v pooblastilnem razmerju, ki neposredno odseva v pravnem redu. Torej je zakonitost njenega dela temeljni kriterij in okvir za njeno delovanje. Pravni red sam po sebi odraža fikcijo, da odslikava voljo družbe, čeprav pogosto ali celo večinoma ne izhaja neposredno iz pooblastilnega razmerja. Vendar brez te fikcije ne bi bilo možno vzdrževati fikcije o demokraciji. Pravni

red postaja v presoji dela vseh državnih organov neke vrste premostitev med domnevno voljo volivcev in končno odločitvijo državnega organa. Če je odločitev v skladu s pravnim redom, pomeni, da je vsaj s tega vidika v skladu z voljo volivcev.

Čeprav je kriterij zakonitosti najpomembnejši, pa ni edini kriterij za presojo. Sleherna odločitev vsebuje vrsto sestavin, ki odsevajo presojo dejanskega stanja, za katero se sprejema odločitev, in presojo ciljev, ki naj bi jih z odločitvijo dosegli, poleg domneve, da poznamo pot do zelenega cilja. Pravni red sam po sebi še ne vsebuje kriterijev, kako presojati neki dejanski stan. Vsakdo vidi svet skozi 'lastne oči', njegov pogled pa je rezultat cele vrste sestavin njegove duševnosti, izkušenj, etične usmerjenosti itd. Podobno velja tudi za cilje kot rezultat naših želja. Vsakdo bo torej lahko odločal, če ima za to možnost in potrebno svobodo, o isti stvari zelo različno, ker bo v sestavine odločitve vnašal svoje lastne poglede in vrednote. Edino tiste sestavine, ki opredeljujejo pot, kako do nekega zastavljenega cilja priti, so kot tehnologija oz. strokovno znanje bolj ali manj objektivno določene.

Prva stopnja v pooblastilnem razmerju, parlament, naj bi imela domnevno povsem proste roke pri oblikovanju sestavin svojih odločitev; edini okvir naj bi bile splošne vrednote in cilji, na temelju katerih je bil parlament izvoljen. Vlada kot druga stopnja je že vezana na splošne okvire, ki jih je postavil parlament, vendar ima v teh okvirih dejansko še vedno zelo široko svobodo lastne presoje. Isto naj bi veljalo tudi za ministra pri odločanju na njegovem področju. Do tega mesta še lahko domnevamo, da gre za izvrševanje pooblastila. V nadaljnjem procesu odločanja pa naj bi bilo lastno oblikovanje sestavin odločitve omejeno le na tehnologijo oz. strokovno znanje, potrebno za doseg ciljev, ki so bili postavljeni na teh prvih stopnjah. To je cilj, ki naj bi ga uresničila sodobna javna uprava in ki je dobil strokovno ime depolitizacija javne uprave. Javna uprava naj bi postala zgolj tehnično sredstvo za uresničitev ciljev, ki so bili določeni na vrhu upravne piramide.

V.

Če naj bi javna uprava postala zgolj tehnično sredstvo, bi morala delovati predvsem po načelih tehnološke strategije: kako postavljeni cilj doseči čim popolneje in učinkoviteje, s čim manj sredstvi. Zato so tudi zahtevane lastnosti zaposlenih predvsem strokovne narave; sistem nagrajevanja in financiranja se močno približa vzorcem, ki veljajo v gospodarstvu, zlasti v pogledu gospodarnosti; predvsem pa se izključi možnost samovolje v odnosu do državljana - storitev, ki mu je namenjena ali od njega zahtevana, je povsem jasno opredeljena in jo je mogoče celo denarno ovrednotiti. Delo javne uprave kot celote je mogoče podvreči jasnim, vnaprej postavljenim kriterijem in ga zato tudi ocenjevati z objektiviziranimi merili. S tem so tudi dokaj jasno določene meje, do katerih se more javna uprava širiti. Če se ta poizkus posreči, smo ustvarili povsem nove razmere v javni upravi.

Cilj je seveda močno zaželen; vendar zadeva na omejitve, ki jih samo z željami ne moremo premostiti.

Predvsem med ciljem in zanj potrebno dejavnostjo ni tako jasne in neposredne zveze, kot bi se zdelo na prvi pogled. Obstajajo primeri, ko naročilo obseže tudi za cilj potrebno tehnologijo. Cilj in za to potrebna tehnologija sta povsem jasna. Taki primeri so skoraj pravilo na tehničnem področju. Ve se, kdo je za kaj odgovoren, pooblastila ni mogoče prekoračiti, odgovornost je mogoče povsem jasno ugotavljati. V javni upravi pa so taki primeri bolj izjema kot pravilo. Včasih vemo, kako do nekega cilja priti, a si nismo enotni, ali smo pripravljeni za želeni cilj sprejeti potrebne žrtve, lahko smo si enotni glede cilja, pa ne vemo, kako ga doseči, zelo pogosti pa so primeri, ko se ne moremo sporazumeti o cilju, ker različno prizadene različne interesente, poleg tega pa niti ne vemo, kako do cilja priti (klasičen primer je inflacija). Tu torej ni mogoče enostavno uporabiti podjetniške metode. Potrebna so pogajanja, sklepanje kompromisov itd.

Razlog, da se javna uprava v vseh modernih družbah stalno širi in da porablja vse večji delež narodnega dohodka, ki pa ga sama neposredno ne ustvarja, ne tiči samo v pomanjkanju tržnih vzgonov v upravi sami. Razlogi so predvsem izven nje, vsaj toliko, kolikor je njena dejavnost nujno potrebna. Kriterija za to pa ni. V tržnem gospodarstvu se neka dejavnost širi, kolikor je po njej povpraševanje na trgu. V javni upravi je dejavnost v mnogih primerih celo nasprotna željam prizadetih (npr. v vseh represivnih dejavnostih, nalaganju bremen) in jo javna uprava vsiljuje. Na trgu se neki storitvi, če mi ne ustreza ali če nisem zadovoljen z njeno kvaliteto, odpovem ali si poiščem drugo možnost. V javni upravi te možnosti navadno ni, zato pa tudi ni notranje spodbude, da bi delal čim kvalitetneje ali da bi se posebej oziral na zahteve namembnika svojih storitev. Zato je velika možnost samovolje in odločanja po lastni presoji. Predvsem pa je javna uprava pomemben rezervoar za nove zaposlitve, ker neposredno ne zadeva na objektivne ovire. Te ovire so lahko samo zakonsko postavljene, zakone pa v tem pogledu sprejemajo tisti, ki jih želijo izkoristiti za delitev privilegijev in krepitev lastne politične moči. V časih usihanja delovnih mest v gospodarstvu je ta privilegij še posebno dobrodošel kot pomemben vir za krepitev nosilcev politične moči. Ker ni neposredne vzročne zveze med opravljenim delom in njegovim rezultatom, je tudi potrebna strokovnost pogosto povsem zanemarljiva.

Že iz navedenih razlogov je depolitizacija javne uprave bolj želja kot stvarna možnost. Uporaba prava in skladnost slehernega ukrepa javne uprave s pravnim redom je po svoji naravi silogističen proces: treba je ugotoviti dejanski stan, za katerega želim uporabiti pravno normo, in ugotoviti, ali se določena norma nanaša na tako ugotovljeni dejanski stan. Hkrati je treba opredeliti tudi cilj, ki ga z določeno pravno normo želim doseči. Depolitizacija v upravi izhaja iz podmene, da je vrh javne uprave vnaprej postavil svojo presojo dejanskega stanja in tudi cilj. Temu vzorcu 'depolitizacije' je bila še najbližje javna uprava v komunizmu. Politični vrh javne uprave (ki je bil seveda samo izpostava partijskega vrha, kjer so se dejansko sprejemale odločitve) je za vso javno upravo odredil kot obvezno svoje videnje dejanskega stanja (tudi če je bilo še tako v nasprotju s stvarnostjo) in tudi cilj, ki ga je treba doseči. Javna uprava naj bi bila dejansko spremenjena v izvršilni aparat. Noben uslužbenec ni smel uveljavljati kakršnekoli lastne presoje dejanskega stanja in še manj cilja, ki ga je treba doseči. Gledano z vidika

demokratskih ciljev še ni bilo tako spolitizirane javne uprave, kot je bila tista, ki jo je ustvarila partija. Vendar je bil izvor te politike izključno partijski vrh. Zato pa je bila, gledano z druge strani, ta uprava popolnoma brezkrvna, do kraja sterilna in neustvarjalna, brez sleherne lastne pobude in do kraja odtrgana od družbe, ki naj bi ji služila.

Iz tega sledi, da brez neposrednega pritiska, ki ga je uporabljala komunistična oblast, ni mogoče depolitizirati javne uprave, ker je za to treba najprej razosebiti javnega uslužbenca. Cilj, ki je v nasprotju z bistvom demokracije. Predvsem pa depolitizirana javna uprava, če jo pojmujejo zgolj kot tehnično sredstvo, ne more biti cilj. Pravna norma je vedno abstraktna in po abstraktnosti se meri tudi njena kvaliteta – ravno zato, da se dopušča ob njeni uporabi prostor za presojo dejanskega stanja in cilja, ki naj ga z njo dosežemo, ki bo čim bližje dejanskemu stanju in potrebam. Tu se sicer srečamo s splošnimi načeli in vrednotami, ki so podlaga pravnemu redu. Zato je pravni red tudi omejitveni dejavnik svobodne presoje, vendar vedno le do določene meje. Proste presoje torej ne moremo niti v celoti omejiti niti to ne bi bilo zaželeno.

VI.

Depolitizacija javne uprave je po svoji naravi političen projekt, ki ima za cilj predvsem premagati pomanjkljivosti, povezane z njenim položajem v okviru državne oblasti in monopola ter ekonomskimi disfunkcijami, ki iz tega sledijo. Z vidika varstva človekovih pravic pa je v ospredju pojem diskrecionarnosti. Pravni sistem naj bi bil izpopolnjen do take mere, da organ, ki odloča o neki pravici ali dolžnosti državljanov, ne bi imel možnosti izbire izven okvirov, ki mu jih vnaprej določa pravna norma. Čim je ugotovljen dejanski stan, ki ga predpostavlja pravna norma, in je možnost svobodne presoje stisnjena v okvir, ki je bil podlaga pravnih normi, organ odločanja nima izbire: odločiti mora tako, kot sledi iz ugotovljenega dejanskega stanja. Omejitev diskrecionarnosti naj bi zagotovila dejansko enakopravnost državljanov pred zakonom.

Seveda pa je tudi na tem področju svobodno presojo nemogoče v celoti izključiti, ker ima organ odločanja vedno dolžnost, da sam ugotovi dejanski stan. Tega pa v nobenem primeru ni mogoče izključiti, razen tako, da pravna norma že vnaprej standardizira dejanski stan na poenostavljeno presojo, ali neko stanje obstaja ali ne (podobno kot v elektroniki samo plus ali minus). To pa so bolj izjemni kot pogosti primeri. Zato tudi za diskrecionarnost kot pravni institut lahko trdimo, da po eni strani vedno obstaja v vseh pravnih odločitvah, ker je v celoti nikoli ni mogoče povsem izključiti, po drugi strani pa je do neke mere tudi zaželeno. Organ, ki odloča, mora presoditi vse okoliščine, ki vplivajo na odločitev. Nikoli ga ni mogoče skrbiti samo na tehnično sredstvo (kot npr. semafor pri urejanju cestnega prometa, ki tudi "odloča"; pa še tu je včasih potrebna osebna intervencija policista, ko se promet tako zgosti, da vnaprej programirani semafor ne more obvladovati položaja).

Kaj si torej lahko predstavljamo pod pojmom depolitizacija uprave? Je sploh izvedljiva ali je samo mit? Ali je sploh zaželeno? V vsakem primeru gre za eno pomembnih vprašanj, ki neposredno zadevajo slehernega državljanov. Od tega je namreč odvisna njegova z ustavo zagotovljena enakopravnost in njegove z ustavo zagotovljene pravice.

Posredno tudi njegovo blagostanje: javna uprava kot institucija požira vedno večji delež ustvarjenega narodnega dohodka, istočasno pa je od njene učinkovitosti vse bolj odvisno tudi ustvarjanje tega dohodka, saj ima javna uprava s svojo dejavnostjo delež pri sleherni proizvodni dejavnosti.

Samo s splošnim in posplošenim pristopom, kakršen se uporablja ponavadi, se temu vprašanju ne moremo približati. Javna uprava kot dejavnost ni homogen, ampak notranje močno raznolik pojav, hkrati pa tudi kot institucija povezuje zelo različne sestavine, ki so podvržene različnim ciljem in uporabljanim metodam. Vsak od teh ciljev terja poseben pristop in posebno analizo, ker se notranje izključujejo. Najpomembnejši cilj od vseh je zagotoviti enakopravnost in s tem formalno enake možnosti slehernega državljana.

Formalna enakopravnost in enake možnosti za slehernega državljana so domneva, ki se ne sklada s stvarnostjo, je pa ne moremo opustiti ali celo zavreči, ne da bi se s tem odrekli bistvu moderne države kot dosežku sodobne civilizacije. Bistvo sodobne države je domneva o svobodnem in enakopravnem posamezniku, ki je neodvisen tudi v odnosu do države. Z državo ga veže samo pravni red, katerega bistvo je, da določa pravila, kako ravnati v občevanju z drugimi enako svobodnimi in enakopravnimi posamezniki. Ta fikcija je za sodobno pojmovanje državnosti nujna. Zgodovinsko je nastala šele, ko so se razmere za preživetje toliko izboljšale, da si je posameznik lahko privoščil večjo neodvisnost od skupnosti. V preteklosti, vse do sorazmerno najnovejših časov, ni bilo mogoče misliti, da bi posameznik lahko živel izven družbe kot samostojna entiteta. Bil je enostavno pritiklina družbe. Celotni pojem osebnosti je bil nepoznan. Grška *prosopon* oz. latinska *persona* nista pomenili osebe v današnjem pomenu, ampak gledališko masko. Šele z nastopom krščanstva je v duhovnem pomenu prišlo do pojma osebe (spreobrnjenje je sad osebne odločitve!) in šele tehnološki napredek, povezan z industrijsko revolucijo, je ustvaril podlago za sodobno emancipacijo posameznika. Temu položaju je prilagojen sodobni pravni red in varstvo človekovih pravic. Ta pravni položaj pa se počasi, a vse bolj oddaljuje od stvarnosti.

Nekako po ovinku se vračamo v položaj posameznika v odnosu do družbe, ki je bil značilen za preteklost in je še danes značilen za vse druge neevropske kulture. Zaradi stalnega tehnološkega napredka narašča kompleksnost družbe in njena notranja soodvisnost. Sleherno dejanje posameznika povzroči odmevnost v vsem sistemu. Ker sta vzročnost in posledičnost za posameznika vse bolj neobvladljivi, ni več kos vsem posledicam svojih dejanj, hkrati pa si z dejanji, ki jih sicer lahko sam obvladuje, ne more zagotoviti lastne eksistence zaradi sistemske soodvisnosti, ki je ne samo ne obvladuje, ampak je v glavnem niti ne pozna. Vse bolj se vrača v nekdanji položaj vloge, ki jo igra za družbo, vse bolj mu je potrebna nova igralska maska. Tej njegovi novi vlogi, večinoma ne samo nepriznani, ampak tudi nezaznani, pa domneve, na katerih sloni pravni red, predvsem pa predstave o demokraciji, niso prilagojene.

Status posameznika v družbi je dejansko drugačen, kot izhaja iz fikcije o sodobni demokraciji in emancipiranem, enakopravnem in svobodnem posamezniku. Pravni red ga obravnava v tej prvi lastnosti, istočasno pa ne more mimo njegove dejanske vezanosti na družbo, kjer igra povsem določeno vlogo. Lastnost enakopravnega

posameznika je univerzalistična, priznana mora biti vsakomur in za slehernega enako zaščitena, vloga v njegovi vezanosti na družbo pa je specifična in terja specifično obravnavo.

V prvem primeru gre uveljavljanje pravic in dolžnosti, pripadajočih vsakomur iz njegove lastnosti državljana, ki se s strani upravnega organa konča z upravno odločbo. To je klasično področje upravne dejavnosti, najneposredneje vezano na pravni red in upravni postopek. Tudi tu je sicer potrebna diskrecija, ker gre vedno za individualno presojo dejanskega stanja, vendar je njena potrebnost močno zožena, saj gre za postopke, ki so večinoma skoraj rutinski, čeprav je rutina lahko tudi nevarnost. Potrebno je specifično strokovno znanje za posamezna področja in hitrost reagiranja. Na tem področju ni pričakovati kakih posebnih sprememb in tudi postopki so znani in dognani. Tudi sicer to področje ni breme, povezano s sodobnim širjenjem uprave. Ni videti potrebe po kakih posebnih organizacijskih posegih za spremembo dejanskega stanja. Širjenje ali ožjenje tega področja je odvisno od splošne usmerjenosti družbe: ali želi večji ali manjši nadzor nad ravnanjem državljanov. Uslužbenec na tem področju s svojim ravnanjem praktično ne more vplivati na zakonite pravice in dolžnosti državljana, saj je odločanje skoraj v celoti neodvisno od njegovih nazorov in vrednot. Problemi lahko nastajajo kvečjemu zaradi nepotrebnih zahtev do državljanov - to pa je stvar notranje organizacije dela. O potrebi kake depolitizacije tu ni smiselno govoriti, saj se prav na tem področju najjasneje kaže politična moč države. Depolitizacija bi zanižala upravičenost države, da posega na ta področja, in s tem celo njen obstoj.

VII.

Drugačen je položaj na vrsti upravnih področij, kjer se upravni poseg sicer prav tako konča z odločbo, poseg sam pa ustvarja nove pravice in dolžnosti, ki imajo sicer podlago v zakonu, a jih upravna odločba šele nanovo ustvarja, individualizira in uveljavi prav za določenega upravičenca ali zavezanca. Tu je povezanost prizadetega posameznika s splošnimi družbenimi interesi očitnejša. Gradbeno dovoljenje npr. nima osnove samo v pravici posameznika, da skrbi in deluje za svoje koristi. Za to gradbeno dovoljenje sploh ne bi bilo potrebno. S sleherno gradnjo posegamo v prostor, ki je danes izjemno pomembna dobrina; vplivamo na razmere bivanja drugih, ki so neposredno ali posredno prizadeti s to gradnjo, vplivamo na estetski videz okolja, posredno na vrsto drugih gospodarskih dejavnosti, vplivamo na uporabo drugih omejenih dobrin, potrebnih za obratovanje, kot so npr. voda, elektrika, odvajanje odplak itd. Gre za stek različnih interesov v različni intenzivnosti, za udeležенost različnih interesentov in tudi za splošni družbeni interes. Izdaja gradbenega dovoljenja ni samo nasledek pozitivnega mnenja vseh interesentov, ki jih zakon lahko tudi taksativno našteva, in bi torej lahko sklepali, da organ, ki zbere vsa zahtevana privoljenja, nima nobene diskrecijske pravice. V vsakem primeru odloča o zadevi, ki lahko pomembno vpliva na bivanje ali premoženjsko stanje interesenta, neposredno, lahko pa tudi posredno, in to ne samo prosilca za gradbeno dovoljenje, ampak cele vrste posredno udeleženih interesentov (npr. prodajalci zemljišč, razni nepremičninski posredniki,

gradbena industrija itd.). Veliko pred upravnim postopkom, seveda pa vedno z vidika bodočega postopka, se lahko odvijajo pomembni interesni boji (npr. pričakovana prekalifikacija kmetijskih zemljišč v gradbena, sprememba zazidalnega načrta), katerih izid bo vplival na končno odločitev. Tu gre za možnost velikih špekulacij, podkupovanj, izkoriščanja zvez in poznanstev in pridobivanja velikih zaslužkov. Gradbeni organ je lahko posredno ali neposredno povezan s tem spletom različnih interesov, lahko pa je iz njega povsem in celo namenoma izključen. Dejanski menedžer je lahko skrit v ozadju in vleče vse pomembne niti, tako da je pristojni gradbeni organ stisnjen v povsem tehnično vlogo in nima nikakršnega vpliva na premise, ki so pogojevale njegovo odločitev. Dostikrat je celo potrebno, da se njegova vloga skrči na golo tehnično stran, ker je preveč izpostavljen in se morajo legalni ali ilegalni interesni boji končati skrito v ozadju, tako da v samem upravnem postopku sploh ne pridejo na dan.

Podobno, z razlikami, ki izhajajo iz področja, se lahko (ne pa nujno) odvijajo postopki, ki rezultirajo v upravni odločbi, povsod tam, kjer se pravica ali dolžnost šele individualno oblikuje na temelju abstraktne pravne norme.

Kateri in kje so problemi, ki terjajo poseg v upravno delovanje na teh področjih? Je to širjenje uprave? Temu se ne bo mogoče izogniti, ker kompleksnost družbenega stanja terja poseganje države v odnose, ki izhajajo iz te kompleksnosti, sicer bi zašli v stanje neobvladljivosti. Lahko gre za boljšo organizacijo in usklajenost postopka, vendar so to notranjeorganizacijska in ne načelna vprašanja sistema uprave. Ali je na tem področju potrebna depolitizacija uprave in kakšna naj bi bila? Organ, ki izdaja odločbo, je lahko (hipotetično) povezan v splet interesentov in z njimi sodeluje. Toda ta hipotetična povezanost nima ničesar opraviti z njegovimi političnimi prepričanji, ampak samo z njegovim etičnim prepričanjem in držo. Slednje pa velja kot imperativ za uslužbenca kjerkoli. Problem je obvladovanje ozadja, kjer se odvijajo interesni boji in povezovanja, ki vplivajo na končno odločitev, v upravnem postopku samem pa ne pridejo na površje. Ob takem stanju se lahko upravi prilepi očitek, da je koruptna; ker pa se predhodna koruptnost prekrije z upravno odločbo, uprava sama pri tem nima nobenega greha, ki bi ji ga lahko očitali. Dokler država ne obvladuje ozadja pred upravnim postopkom, je depolitizacija na teh področjih prazno govorjenje. V tem ozadju pa je družbena moč, zlasti v politični vsebini, lahko zelo pomembna. To pa je seveda problem splošne politične ureditve, ne neposredno uprave. To zakulisje je posebej pomembno pri dodeljevanju različnih koncesij, oddajanju del, kjer je plačnik država oz. kaka njena institucija, pri državnih naročilih, pri različnih natečajih, posebej pri dodeljevanju zaposlitev, izboru za položaje v javni upravi itd. V vseh teh in podobnih primerih ne gre toliko za formalno upravičenost, ki jo zakon zagotavlja vsem. Gre za zadeve, ki lahko odločilno vplivajo na celotno življenjsko pot posameznika, na njegovo premoženjsko stanje, na njegov osebni razvoj. Sprejeta odločitev izključuje vse druge. Za take primere so sicer določeni posebni kriteriji izbora. Lahko se že pri določanju kriterijev uveljavlja politična moč tistega, ki jih določa, tako da so že vnaprej prilagojeni kandidatu, ki naj bi bil izbran. Vendar so taki primeri redkejši, ker neposredno razkazujejo politično moč in nasilje nad kandidati, ki imajo formalno pravico, nimajo pa potrebne politične moči. Večinoma potekajo boji za tako pomembne odločitve v ozadju, skrito

pred javnostjo in mimo upravnih organov, ki so za odločitev formalno pristojni. Zato njihova odločitev daje le formalno zakonitost dejanski odločitvi, ki pa je bila sprejeta izven rednega upravnega postopka in od tistih, ki formalno za to nimajo nikakršne pristojnosti.

V teh primerih lahko ugotavljamo, da gre dejansko za premik s področja formalne demokracije na področje formalno nekontroliranega izkoriščanja družbene moči (zlasti gospodarske in politične, celo mimo institucionalizirane državne oblasti), katerega nosilec niti ne poznamo. Če postane to množičen pojav, gre za premik, ki spreminja celotni karakter formalno deklarirane demokratične državne ureditve v neko dejansko stanje, ki se izmika nadzoru obstoječe strukture državne oblasti, pa tudi političnih strank - če niso morda same udeleženec. Pojav, ki tudi teoretično nima svojega imena, ker ne sodi v nobeno razpredelnico državnopolitičnih ureditev. Še najbolj se približuje podobi mafijskih klanov, ki uveljavljajo dejansko oblast. Giblujemo se v svetu neke formalno demokratične fatamorgane, ki je daleč od stvarnosti in ki je tudi teorija ne obravnava, ker tega pojava ob fikciji formalne demokracije in enakosti enostavno ni oz. ga ne bi smelo biti. Ostajata samo strah in negotovost, od koga smo odvisni. Vsekakor ne od svojih ustavno zagotovljenih pravic, kar s svoje strani izpodkopava zaupanje v pravni red in poraja celo dvom o primernosti formalne demokracije. Negotovost obstaja tudi glede načina, kako zagotoviti svoje interese, ko pa ne veš, kam se obrniti in kaj ukreniti. Gotovo je samo eno, da je vloga na formalno pristojni organ sicer nujna, a povsem brezpredmetna, ker se bo o tvoji zadevi odločalo nekje, kamor tvoje slutnje sploh ne sežejo, in po kriterijih, o katerih nimaš pojma.

To zopet ni zgolj problem uprave, saj se dogajanja odvijajo na prostoru, ki ga zgolj formalna uprava ne obvladuje in nima za to niti potrebnih sredstev in ne poznanih metod dela. Kriteriji, po katerih poteka izbor, so zelo pomembni, njihova pomembnost pa bo vse večja, ker bodo naraščala področja, kjer državni organ odloča po svoji presoji in mora izbirati med kandidati. Tu ne gre v prvi vrsti za formalno upravičenost, ker je splošna, odločitev pa izključujoča. Tudi zahteva po razvidnosti, t. i. transparentnosti, vseh opravil, ki jih izvaja upravni organ, je zelo pomembna. Ker pa se odvijajo boji za uveljavitev različnih interesov v zakulisju, pomeni ta zahteva nekaj podobnega, kot če bi od nočnega roparja zahtevali, da pri svojih opravilih hodi s prižgano lučjo. Da poteka boj med različnimi interesenti za uveljavitev njihovih interesov, ki so zanje lahko celo življenjskega pomena, je povsem razumljivo in tudi prav. Problem je v tem, kako jih spraviti v javnost in kako izključiti 'mrhovinarje'. Skrčiti to vprašanje na politični boj med strankami za zasedbo posameznih mest odločanja ali samo na vprašanje organizacije in dela uprave bi pomenilo zatiskati si oči pred pojavom, ki lahko resno ogroža sam obstoj naše državnosti. Že samo zahteva, da bi bila mesta odločanja v upravi, zlasti najvišja, zasedena sorazmerno med opozicijo in strankami na oblasti, nehoti priznava in sprejema stališče, da uprava pri odločanju ni nevtralna, kot to terja pravni red, ampak da je eden pomembnih kriterijev strankarska pripadnost. Zakaj prihaja ali je prišlo (hipoteza!) do tega, da so predvsem politične stranke dopustile ta premik s področja formalne zakonitosti na mafijski način reševanja pomembnih upravnih zadev ali da so celo same udeleženec v takih poslih, je na eni strani posledica naše splošne

neprilagojenosti razmeram formalne demokracije, zlasti političnih strank samih, na drugi strani tudi naše komunistične preteklosti, predvsem pa splošnih premikov v družbeni strukturi.

VIII.

To je eden resnejših problemov, s katerimi se bomo morali spoprijeti. Lahko ga stlačimo pod naslov "Modernizacija naše javne uprave", saj gre za pojav, ki nas poleg drugega gotovo vleče v še nepremagano preteklost. Depolitizacija naše javne uprave pa to gotovo ni. Tu ne gre za izločanje politike iz odločitev javne uprave, saj je to protislovno samo v sebi. Gre za izločitev oz. za preprečitev mafijskih metod, ki se vrivajo kot predhodno vsebinsko oblikovanje sestavin odločitve, ki jo formalno sprejme upravni organ, kar pomeni predvsem legalizacijo predhodno sprejete vsebinske odločitve. Temeljna naloga javne uprave in sploh njeno bistvo pa je v tem, da spremeni v stvarnost politične odločitve, ki jih sprejema parlament. Depolitizacija lahko v zvezi s tem pomeni med drugim odpravo možnosti, da organi uprave v odločitve vnašajo politična stališča in cilje, ki jih ni sprejel parlament ali ki celo niso v skladu s temeljno ustavno usmeritvijo, izvirajo pa iz drugačnih političnih ali vrednostnih opredelitev, kot jih nosilec odločanja sprejema. Depolitizacija lahko pomeni tudi prizadevanje, da se ob konkurenci različnih kriterijev pri oblikovanju odločitve, zlasti kadar politični kriteriji tekmujejo s kriteriji drugih področij, npr. z gospodarskimi, ne daje vnaprej prednost političnim, še posebej če gre za politične kriterije ene stranke. Lahko pomeni tudi prizadevanje, da se s preciznostjo zakonodaje čim bolj izključi možnost ravnanja, zlasti najvišjih upravnih organov, ki bi temeljilo na razlagi, nasprotni ciljem te zakonodaje, in da se zlasti na najvišjih mestih uprave čim bolj izključi možnost diskrecije izven okvirov, ki jih določa parlament oz. vlada.

Predlog, naj vlada na najvišja mesta v upravi imenuje kandidate, ki bi po svojem številu odslikavali številčna razmerja med opozicijo in vladajočo koalicijo, zveni po eni strani razumno in zato sprejemljivo. Po drugi strani pa je s takim predlogom povezana trditev, in s tem tudi pristanek na to, da uprava ni nevtralna v odnosu do državljanov in do politike, sprejete na državnem vrhu - torej pristanek na politizacijo uprave v takem smislu, da upravni organ vnaša med premise svoje odločitve tudi stališča in ocene stranke, ki ji pripada, ta pa niso nujno v soglasju s sprejeto splošno državno politiko. Ta predpostavka pa v nobenem primeru ni sprejemljiva. Ravno tu se začne prava depolitizacija oz. v nasprotni smeri erozija parlamentarizma kot avtoritete v splošno sprejetih stališčih.

Končno sodi pod pojem depolitizacije uprave predvsem tudi status tistih paradržavnih proizvodnih in zlasti storitvenih dejavnosti, ki so vključene bodisi neposredno v upravne organe bodisi v javne službe ali pa nastopajo kot od države pooblaščen organizacije. Pri njihovem delovanju, ki je v mnogih sestavinah zelo podobno ali celo enako delovanju poslovnih organizacij, a je hkrati vezano na funkcijo, ki jo opravljajo za javnost, sovpadata dve nasprotujoči si težnji: izkoristiti državni monopol kot odvezo od zahteve za čim višjo stopnjo gospodarnosti ob predpostavki,

da ima funkcija, ki jo opravljajo za skupnost, prednost pred zahtevo po gospodarnosti; ali pa izkoristiti državni monopol kot eno pomembnejših prednosti pri tekmovanju na trgu in postaviti gospodarski uspeh na prvo mesto, tudi na škodo netržne funkcije, ki jo morajo opravljati za javnost. V obeh primerih gre za kolizijo načel, ki so za skupnost bistvena in jim je od primera do primera treba odmeriti pravo sorazmerje. Pod pritiskom finančnega bremena, ki ga pomenijo za skupnost in ki še narašča, je razumljivo, da država posveča vse večjo pozornost gospodarskemu vprašanju teh organizacij.

Zato naj ne bo odveč opozorilo, da je v tej težnji vsebovana nevarnost zanemarjanja osnovne funkcije, ki ji je dejavnost teh organizacij namenjena.

Avtor je emeritirani profesor Univerze v Ljubljani, kjer je predaval o problematiki s področja javne uprave in organizacijskih ved. Svoja dognanja je objavil v vrsti strokovnih člankov in knjižnih del (Uvod v javno upravo, Upravljanje, Problemi sodobne organizacije, Podjetje in družba, Resničnost in utvara itd.). Kritična obdelava problemov upravnega področja je vodila neposredno v analizo splošnih problemov družbene ureditve pri prehodu iz socializma v demokratični sistem. S tega področja izhaja vrsta razprav v Novi reviji in več politično-socioloških knjižnih del (npr. Usodne odločitve, Prehod čez rdeče morje, Demokracija).

SUMMARY

Depolitisation of Public Administration

Key words: public administration, political parties, depolitisation of public administration

Modern positive law is based on the grounds, as well as on presumptions, of the formal equality and freedom of citizens before the law, as well as of a set of absolute rights to which they are entitled as citizens. Consequently, the administrative procedure has also been in conformity with such concept and its attributed function.

The situation in a society together with its internal structure has, however, lead to a condition, which in many aspects does not agree with these presumptions or even opposes them. The acquisition of a whole set of vitally important goods to the life of an individual is not decided on the market since they are not an object of free exchange. A more and more larger share of those goods is subject to direct decisions of a state generally resulting in a decision issued in the administrative procedure. However, this can only be considered a formality. In effect, the application of a major part of vitally important goods to an individual and/or organisation must undergo fierce fights of interests which do not take place in the public or via the administrative procedure, but beyond this procedure and mostly behind the scenes hidden from the eyes of the public and with the actual decision being taken outside the competent administrative body. The formal administrative decision puts nothing but a seal of legality to activities from the hid-

den background whose real actors are unknown and our ideas of its legality unimaginable. Its participants are increasingly political parties themselves or other institutions with political and economic powers. Due to a dense interdependence of a system and non-market exchange, such activities are on the rise. In exceeding certain lower tolerance limits, a legal state turns into an actual community governed by the rules and authorities of different mafias. It is a domain which is not sufficiently, or even not at all, covered by projects for the modernisation of public administration since this domain does not belong to acknowledged "academic" topics, yet is always more and more important for the existence of a state.

The project entitled "Depolitisation of public administration" - also as far as its actual feasibility is concerned - only slightly addresses its main objective, namely to ensure that public administration in achieving political objectives set by the highest representative body only uses professional and generally accepted ethical criteria. Public administration cannot be separated from politics because in its essence it is a means for the society to pursue its targets which always also include the political ones. The problem of depolitisation of public administration lies in precluding the introduction of value premises in administrative decisions which does not directly arise from the highest social representative body. This also includes those premises, which derive from political parties or their members, and were not previously verified by a representative body. This verification within a representative body ensures the required transparency which is the only safeguard against corruption and abuse.

The concept of professional administration as such is nonsensical. Two of the components of every decision are value objectives and cognitive starting points which a person taking decisions refers to. The point is to prevent the intrusion of foreign components into the act of taking decisions, whose driving forces are very often political parties themselves, particularly in an unstable democracy. The major problem regarding the functioning of public administration - which is pointed out in this article - is not the fact that administrative operations are influenced by politics and hence by clientelism and various kinds of abuse. However, a special danger for public benefits and democracy is created by circumstances in which activities, being an object of public administration functioning, happen through channels beyond the scope of public administration basing themselves on value grounds, which obviously contradict public benefits. Public administration institutions are, however, merely used for a formal legalisation of illegitimate activities. The main issue here is not only to prevent the intrusion of foreign elements into the administrative procedure - which should be the objective of depolitisation of public administration -, but also to preclude and prevent usurpation of a state's jurisdiction by those who take advantage of them in order to achieve their illegal goals. This task is so much harder because usurpation evades public control while perfectly remaining in the semidarkness of apparent legality. Although paradoxical, the main issue in this situation is not to depoliticize administration but to return the usurped administrative area within the legal jurisdiction of public administration.