

uprava

**mednarodna znanstvena revija
za teorijo in prakso**

*Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo*



letnik VI, številka 3, oktober 2008

ISSN 1581-7555

Revija Uprava je znanstvena revija, ki združuje različne discipline povezane z javno upravo. Obravnava teoretična in praktična vprašanja ter rešitve s področja javne uprave, upoštevajoč upravne, pravne, ekonomske, organizacijske in informacijske vidike delovanja in razvoja javne uprave.

izdajatelj / publisher

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani

naslov uredništva / address

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani
Gosarjeva 5, SI-1000 Ljubljana
tel.: +386 (0)1 5805-500 faks: +386 (0)1 5805-521
e-pošta: uprava@fu.uni-lj.si

odgovorna urednica / editor

Stanka Setnikar-Cankar

uredniški odbor / editorial board

Srečko Devjak, Nevenka Hrovatin, Maja Klun, Rudi Kocjančič, Alenka Kuhelj, Polona Kovač, Janez Stare, Mirko Vintar, Rajko Pirnat, Metka Tekavčič, Ljupčo Todorovski

mednarodni uredniški odbor / international editorial board

Stephen Bailey, (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija), Biljana Crnjak Karanović (Ekonomske fakultet Split, Sveučilište u Splitu, Hrvatska), Mirjana Drakulić (Fakultet organizacionih nauka, Univerzitet u Beogradu, Srbija), Jürgen Harbich (Bayerische Verwaltungsschule, Universität München, Nemčija), Morton R. Davies (University of Liverpool, Velika Britanija), Milton A. Jenkins (Merrick School of Business, University of Baltimore, ZDA), Kveta Kubatova (University of Economics Prague, Češka Republika), Ivan Mencer (Ekonomske fakultet Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Hrvatska), Katarina Ott (Institut za javne finance, Zagreb, Hrvatska), Mirko Pejanović (Fakultet političkih nauka Sarajevo, Univerzitet u Sarajevu, BiH), Heinrich Reiner-mann (Deutsche Hochschule für Verwaltungs-Wissenschaft, Speyer, Nemčija), Walter Scherrer (Economics Institute, University of Salzburg, Avstrija), John Taylor (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija)

recenzenti / referees

Aleksander Aristovnik, Marko Bohanec, Miha Brejc, Marjan Brezovšek, Bojan Bugarič, Mirjana Borštnar Kljajić, Andreja Cirman, Janez Čebulj, Mitja Čok, Slavko Debelak, Mitja Dečman, Zarjan Fabjančič, Franci Grad, Janez Grad, Marko Hočevlar, Mitja Horvat, Nevenka Hrovatin, Štefan Ivanko, Albin Igličar, Tone Jerovšek, Igor Kaučič, Andrej Kovačič, Polona Kovač, Marko Kranjec, Marjan Krisper, Tanja Markovič Hribnik, Zdravko Pečar, Anton Perenič, Vladislav Rajković, Iztok Rakar, Ciril Ribičič, Rudi Rozman, Davor Savin, Šmidovnik, Gregor Virant, Stane Vlaj, Zvone Vodovnik

tehnična urednica / technical editor

Marjeta Pečarič

oblikovanje / design

Primož Fijavž, studiobotas™

fotografije / photography

Iztok Rakar, Zlatko Malič

prelom / text design

Marjeta Pečarič

lektoriranje / editing

Katarina Puc

prevodi / translate

Katja Grabnar

tisk / print

Present, d.o.o.

ISSN

1581-7555

Revija izhaja štirikrat letno. Cena posamezne številke je 25,00 EUR. Letna naročnina za pravne osebe je 60,00 EUR, za posameznike 45,00 EUR, za študente 30,00 EUR, za tujino 80,00 EUR.

Znanstveno revijo Uprava je Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS opredelila kot znanstveno periodično publikacijo in jo v letu 2008 tudi sofinancira.

vsebina

- 5** Stanka Setnikar-Cankar
Uvodnik
- 7** Stanka Setnikar Cankar
**Decentralisation, Privatisation and Changes
in the Financing of Education in Slovenia:
Greater Opportunities for Citizens?**
- 33** Alenka Kuhelj, Jasna Halilović
Vloga in pomen islamskega prava
- 67** Zdravko Pečar
**Uvajanje menedžmenta celovite kakovosti – TQM
na Fakulteti za upravo**
- 91** Zlata Jakše
Vloga protokola v Republiki Sloveniji
- 111** Marko Starman
Prostorsko načrtovanje na ustavnem sodišču
- 131** Lovro Lončar
**Organiziranost služb Državnega zbora Republike
Slovenije - izkušnje in novim izzivom naproti**

summaries / povzetki

- 28** Stanka Setnikar Cankar
Decentralizacija, privatizacija in spremembe financiranja visokega šolstva v Sloveniji: boljše možnosti za državljane?
- 63** Alenka Kuhelj, Jasna Halilović
The Role and Importance of Islamic Law
- 86** Zdravko Pečar
Developing Total Quality Management (TQM) Approach at Faculty of Administration
- 107** Zlata Jakše
The Role of Protocol in the Republic of Slovenia
- 127** Marko Starman
Zoninng Regulation and Practicies on the Constitutional Court – Economic Analysis
- 150** Lovro Lončar
Organisation of the Services of the National Assembly - Experience and Future Challenges

Uvodnik

Spoštovane bralke in bralci revije Uprava,

Svetovna finančna kriza je očitno uvod v recesijo in obdobje težkih gospodarskih razmer. Opaziti je precej zmede med svetovnimi voditelji in malo možnosti za skupne akcije. Vsaj Evropska unija ne kaže pravega zanimanja za enotne posege.

Države evroobmočja se soočajo z dejstvom, da fiskalne politike na skupni ravni praktično nimajo, nadzor finančnega sistema pa je skoraj v celoti prepuščen posameznim državam članicam. Glede na takšno institucionalno ureditev držav evroobmočja ni presenetljivo, da so države članice v obdobju do septembra 2008 sprejemale ukrepe za obvladovanje finančne krize praktično samo na nacionalni ravni. Napovedujejo pa se ukrepi v posameznih državah, ki bi jih še pred nekaj meseci označili za nesprejemljive in bi jim pripisali monopolni značaj zaščite domačih proizvajalcev.

Ni pa mogoče spregledati negativnih stališč do povzročiteljev krize. Skupen jim je prezir do velikih špekulantov in korporativnih menedžerjev, ki so imeli dobičke od tveganih odločitev, sedaj pa se obračajo na državo za socializacijo izgub. Enako je veljalo tudi pri bankrotu Enrona leta 2002, ki ga lahko interpretiramo kot neke vrste ironičen komentar na temo družbe tveganja. Tisoči zaposlenih, ki so izgubili delo in prihranke, so bili gotovo izpostavljeni tveganju, a niso imeli izbire. Tisti pa, ki so dejansko imeli vpogled v tveganja in tudi možnost ukrepanja (menedžerji), pa so svoje deleže prodali še pred bankrotom. Videti je, da živimo v družbi tveganih izbir, toda eni (menedžerji) izbirajo, drugi (navadni ljudje, ki plačujejo posojila) pa tvegajo. Nič čudnega, da je v ZDA Michael Moore že napisal javno pismo, v katerem je načrt pomoči v višini 700 milijard dolarjev, kar pa je šele začetek, obsodil kot rop stoletja.

Predlagani načrt v ZDA in v drugih državah EU težko opredelimo kot socialen ukrep, saj ni zasnovan kot pomoč revnim, ampak bogatim, ne tistim, ki si izposojajo, ampak tistim, ki posojajo. Skrajna ironija je, da je »socializacija« bančnega sistema sprejemljiva, ker je namenjena zaščiti kapitalizma.

Kakšne posledice pa bo imela gospodarska recesija na delovanje javnega sektorja? Ali bi morali v Sloveniji sklicati tudi konferenco na temo Finančna kriza in javni sektor? Iskanje vseh mogočih oblik boljšega delovanja zato, da bi se

zagotovil obseg storitev glede na potrebe, bi lahko naletelo na pozitiven odziv. Z narodnogospodarskega vidika je varčevanje zelo pomembno, zato ga je treba spodbujati in ne kaznovati. Časi, ko je bilo varčevanje vrednota, se utegnejo vrniti.

Velikokrat so namreč krizne razmere v družbi najboljši argument za bolj smelega posega, ki jim tudi nasprotniki težko oporekajo. Narobe bi bilo, če bi v teh razmerah popolnoma prevladala politika nad stroko. Morda pa so ravno zaostrene razmere optimalne za sklicevanje na strokovne rešitve tudi na področju javnega sektorja.

Vsem bralcem želim, da bi bilo leto 2009 tudi čas pozitivnih sprememb in dobrih rešitev v njihovem delovnem okolju in v zasebnem življenju.

Odgovorna urednica

Red. prof. dr. Stanka Setnikar-Cankar



Decentralisation, Privatisation and Changes in the Financing of Education in Slovenia: Greater Opportunities for Citizens?

UDK: 378(497.4)336.1

Stanka Setnikar Cankar

University of Ljubljana, Faculty of Administration
stanka.setnikar-cankar@fu.uni-lj.si

ABSTRACT

This paper has been conducted to explore the major issues and problems in higher education regarding the decentralisation, privatization, accreditation and public financing processes in Slovenia. There is significant political pressure supporting the idea that if Slovenia has regions they should be as busy as possible. The real danger is that the introduction of small regions and 7-10 universities will only strengthen centralisation.

Slovenian public expenditure on education has generally been relatively high. However, in recent years the proportion of annual GDP spent on higher education has decreased. There is a need for student protection and regulation. For many public and private universities, however, accreditation is mainly seen as an opportunity to strengthen their image by demonstrating their quality.

Key words: higher education, privatisation, financing, Slovenia.

1. Introduction

The recent history of higher education in Slovenia has been marked by amendments to higher education legislation, the introduction of a new, integrated system of financing, the Bologna reform for study programmes, and the foundation of private institutions of higher education.

This paper acknowledges the fact that Slovenian higher education institutions are not yet of the same quality as the best European universities. This is one reason for which changes to higher education in Slovenia are urgently needed, since improving the quality can significantly improve Slovenia's success at the international level. It also means that a debate on the future development of higher education in Slovenia must be one of the central development issues. One does not wish to waste time and space at this point describing and

assessing past decisions that have led to the current state of affairs. The future development of higher education in Slovenia is very important, given the backdrop of globalisation and the increasing market orientation of the European Union.

For Slovenes, it is difficult to reconcile ourselves to the fact that our ranking of 40th out of 65 countries on the IMD ranking is so poor that poor performers such as Bulgaria are just behind us with Colombia and Portugal just ahead of us. We have been around that point for ten years now, since the IMD began carrying out this measure of competitiveness, while Lithuania, the Czech Republic and Estonia remain a long way ahead of us, in 31st, 32nd, and 22nd respectively. Among countries with populations of fewer than 20 million Slovenia occupies the penultimate position, just ahead of Croatia, and well behind the Slovaks and Czechs (Kos, 2008).

We consider higher education to be such an important part of the public sector for society and its competitiveness, as well as for individuals, that decision-makers have to reach a consensus on the basic systemic conditions for its future development.

Decisions on the type and duration of studies have long-term consequences that will determine subsequent opportunities for the individual on the job market. Knowledge and skills acquisition and their application, however, are not simply private goods. The level of education, its structure, and applicability have a decisive effect on domestic product and also represent a public good of major importance. It is probably not an exaggeration to write that they represent the major elements on which a country with scarce material resources must build its development and growth. The systemic conditions required for a high quality higher education system to function in Slovenia are therefore decisive, and the responsibility of each government for ensuring their provision is very great.

1.1 National Higher Education Programme of the Republic of Slovenia 2007-2010

The European higher education area has been marked over the current decade by the reform processes launched by the Bologna Declaration and the Lisbon Strategy. The Bologna Declaration makes a commitment to creating a common higher education space by 2010, while with the Lisbon Strategy the European Union set out the objective of becoming the most competitive and

Stanka Setnikar Cankar

**Decentralisation, Privatisation and Changes in the Financing of
Education in Slovenia: Greater Opportunities for Citizens?**

dynamic knowledge-based economy in the world, with full employment and economic and social cohesion. It lays down a commitment to ensuring higher economic growth and increasing employment, and one of the five main strategies to achieve its aims is greater investment in education, schools, sciences, research and development.

The two documents together with the Slovenian Development Strategy, adopted by the Government on 23 June 2005, lay down the basis on which the National Programme of Higher Education for 2007-2010 is based.

The key strategies and objectives for higher education development until 2010 as set out in the national programmes are as follows:

- Increase the number of higher education institutions in Slovenia and achieve better regional coverage with individual units or programmes in all Slovenian regions, with a target of 7 to 10 universities or colleges and innovation centres in Slovenia.
- In line with current financial trends, increase funds for higher education training and research work, where the target is a total of 5% GDP, 2.3% of which will come from the budget (1% research, 1.3% pedagogical work) and 2.7% from other sources (2% for research, 0.7% for pedagogical work).
- Increased integration and autonomy for research and training, with the aim of creating a single higher-education and research space.
- Balance enrolment of young people aged 19 to 26 in tertiary education, ensuring at least 60% coverage of this part of the population and increase proportion of adults in all forms of lifelong learning.
- Increase number of enrolled students completing their studies. The objective is to increase the proportion of the population aged over 15 years eligible for further and higher education from the current 15% to 25%, and increase the proportion of people enrolling in the first year for the first time who actually complete their degree from 57% to 75%.
- Facilitate and promote the exchange of knowledge in the higher education-science-economy triangle with the objective of providing the commercial sector with 80 junior researchers per year.
- Improve conditions for study and opportunities for study by young people with special needs.

- Promote the internationalisation of higher education and – in addition to effective promotion and control of public and private higher education institution and study programme quality – improve the standing of higher education institutions with the aim of establishing at least one Slovenian university among the best European universities.
- Introduce different criteria for research achievements in different areas, separated according to individual areas of specialisation, but internationally comparable. The objective is to upgrade the general system of criteria and the application of specific ratios among three sets of criteria for each specific purpose.
- Open a »habilitation area« with the objective of increasing the flow of specialists between higher education and research institutions and the economy.
- Encourage the development of less commercially interesting study and research areas. The objective is to adapt the financing of public higher education institutions and concession financing for private higher education institutions offering such programmes (see National Higher Education Programme of the Republic of Slovenia, 2007 – 2010, p. 5).

2. Decentralisation and higher education

Slovenia is one of the most centralised states in the EU, which means decentralisation remains an important issue (Setnikar Cankar, 2002b, 2008).

Irrespective of people's views on economic and non-economic development in the past in Slovenia within the former Yugoslavia, a positive view of the spatially relatively equal development in the 1970s and 1980s is commonly held. Some areas already had the status of less-developed areas at that time. This entitled them to additional funds to accelerate investments in economic and non-economic infrastructure. The development of larger town centres and rural areas was quite balanced, with differences smaller and more acceptable (Setnikar Cankar et al., 2008).

Unfortunately circumstances have changed significantly over the past 17 years, with some larger centres, towns or areas developing at a significant pace; the centralisation of economic development is coinciding with the centralisation of economic power and political influence. The concentration and

Stanka Setnikar Cankar

**Decentralisation, Privatisation and Changes in the Financing of
Education in Slovenia: Greater Opportunities for Citizens?**

centralisation of capital, jobs and economic and political power are causing major social changes, between social groups, and mainly between a few developing centres and other parts of the country. Dissatisfaction with most matters relating to decisions taken in these major centres (i.e. the capital city) is having a range of undesirable consequences. Reciprocal relations are often harmed, creating mistrust and preventing constructive dialogue. The decisions – which belong, or at least should largely belong, to the realm of independent experts – are immediately attributed to the centralising tendency or to political controllers. The fear of centralisation is often exaggerated in smaller settlements, though justified in part.

While excessive centralisation sooner or later requires decentralisation, effective economic policy requires that powers are transferred up to a higher level. The central government wants to control the economy because of external pressures caused by global competition. The internal movement of goods, services, production and the population can force the government to reduce internal decentralisation.

In Slovenia the question of decentralisation is currently subordinate to the creation of regions as an intermediate level between central government and local communities. In general this takes into account the reallocation of political power, but this is ineffectual without economic and financial power. The creation of regions will make sense if central government transfers some of its powers and financial resources to them at the same time. Experience to date has shown that reducing the existing power of central government is very difficult (Šmidovnik, 2007).

Regions would offer a new form of local autonomy, not yet seen in Slovenia. This means, of course, that there is a complete lack of a self-governing tradition at the regional level.

The issue of whether Slovenia needs another tier of power between central government and municipalities has always been contentious. In 2006, after over a decade of discussions, legislation was passed creating the regions. The government put forward a proposal for 14 regions (Government of the Republic of Slovenia, 2008).

The draft Act on the Transfer of Competences from Central Government to the Regions envisages transferring responsibilities to the regions from 1 January 2009 in the following areas:

- regional development;

Stanka Setnikar Cankar

Decentralisation, Privatisation and Changes in the Financing of Education in Slovenia: Greater Opportunities for Citizens?

- environmental and spatial planning;
- transport;
- economy;
- agriculture;
- higher education and science;
- education and sport;
- health;
- culture;
- protection against natural and other disasters;
- internal affairs;
- implementing social security, labour and family-related tasks.

There is significant political pressure supporting the idea that if Slovenia has regions they should be as busy as possible, which could affect the quality of public services. At first glance, this devolution of powers seems rational, but in fact it is risky. Regions set up in this way would act as extended arms of the central government (Šmidovnik, 2008).

Regional self-government may only be a facade if there is not an adequate financing system (Vlaj, 2008b). Financing should be organised to encourage regions to be more productive. It seems that according to the government proposal, the regions will only receive a small amount of national taxes, a small portion of income tax revenue, property tax, capitation, and equalisation payments.

Only a reduced number of larger regions would have sufficient human and material resources to carry out their (very extensive) tasks. They would be stronger partners in relations with central government, cross-border links and more successful in acquiring financing from EU funds (Vlaj, 2008a).

All of the concerns regarding the proposed transfer of powers and the number of regions have been repeated in the face of the plan to found seven to ten universities, as written in the National Higher Education Programme 2007–2010. The most critical factors for establishing such a high number of universities and to ensure the quality of higher education are the teachers and material operating conditions.

The National Programme also includes a provision that the number of higher education teachers and collaborators must be increased to improve study conditions, while a high quality rehabilitation of Slovenian higher education

institutions will make them more attractive for domestic and foreign specialists and students.

A genuine danger is that the introduction of small regions – which would be followed by the establishment of new universities that would fall under their auspices – could only strengthen centralisation.

The idea that greater regional dispersion of higher education providers would improve public service provision is questionable. Just as disputed is the idea that the small size or private status of a university would ensure quality (Šević, 2008). A frequent argument for the establishment of new higher education institutions in Slovenia is the statement that there must be greater competition and choice for future students. Advocates of such statements probably base them on economic theories of people's behaviour, according to which they optimise their decisions in conditions of perfect or as high a level of competition on the market as possible.

3. Privatisation and higher education

We advocate the introduction of market principles to the public sector through supporting operational changes in the sense of incorporating elements of enterprise culture and introducing public-private partnerships (Setnikar Cankar, 1993, 2002a, 2008a).

In the economic theory of the operation of a market in private goods, the level of competition has an important impact on consumers' optimal decision-making.

The level of competition can be assessed with the following indicators: number of suppliers and consumers, size of suppliers and consumers, market share, entry conditions for the sector, information, homogeneity of the good, and rationality of decision-making by sellers and purchasers.

Perfect or pure competition is defined by a large number of suppliers and consumers, who are as equal as possible in size (measured in number of employers and capital) and market share, who have the same entry conditions to the sector without unnecessary obstacles, with equal access to information needed to make optimal decisions, offering a homogenous good, and rational in their decisions.

The result of adapting supply and demand under conditions of perfect or pure competition is the optimisation of decision-making by suppliers and consumers. For consumers this means that they can purchase a private good that meets their needs and income such that they pay a price that matches the marginal utility of a good. In other words, private goods are sold too expensively, or acquired too cheaply. Of course, this rule is realised as a long-term tendency with the aid of a market mechanism.

Globalisation has undoubtedly had a positive impact on the competitiveness of private goods markets, which consumers in Slovenia can observe in everyday purchases of items such as food, clothing, white goods, and cars. The evidence is seen in competition in price and/or quality. The consumer pays a lower price for the same quality of product, or receives more or better quality for the same price.

The real world, of course, also has markets with imperfect competition. Imperfect forms of competition include monopolies, where there is just one supplier and many consumers, and oligopolies, which feature a small number of suppliers (from 3 to 5) and a large number of consumers. A monopolist charges a higher price, since it includes the monopoly profit. An oligopolist is also in a position in which it can realise an above average profit.

It seems that the main function of the privatisation and decentralisation of higher education in Slovenia is to increase the number of higher education service providers and offer more choice for consumers.

The question is whether the higher education service market can be treated in the same way as a market for other consumer goods? The answer could only be a conditional affirmative, if one takes the position that education is a private good. In a society in which education is at least partly a public good, in the provision of which consumers (students and their parents) and suppliers (public and private educational organisations) cooperate, as well as political institutions of central or public administration (government, parliament, ministries, municipalities), the elementary mechanism of a market economy is not directly applicable. Only changing some of the factors of perfect competition (larger number of suppliers, changes in market share, undemanding entry conditions) creates 'quasi-competition', which cannot supply the most desirable objective in the provision of a public good such as higher education: a higher quality service. Adopting measures that would introduce other conditions of perfect competition in the public sector field can even have a negative effect. I hope that future higher education policymakers in Slovenia do not think that

they should have a large number of approximately equal large or small educational institutions due to the positive consequences of competition, even though that would require the break-up of the old universities or the creation of new ones in each of the 14 proposed regions. Support for such an assertion cannot be found in modern economic theory and public sector practice, whether one looks for examples in Europe (from the UK to the Nordic countries), the US, or among the “Asian tigers” such as Singapore.

The public sector is too important to allow public or private organisations of insufficient quality to operate, even if it were only for a short period. It cannot be permitted that students who enrol in programmes offered on the basis of a state concession and successfully complete them, then find on the labour market that although their degree is formally equivalent, in fact it puts them in a poorer position when applying for jobs, promotion or in salary negotiations. Responsibility for a quality public higher education system lies primarily with political institutions of central government and public administration, which define the systemic operating conditions for public service providers. This is determined by the definition and content of the concept of public benefit. Public benefit demands certain activities be defined public services and is an expression of the constitutional requirement that the state protects human rights on its territory and within that framework actively creates conditions in which such rights can be exercised (Čebulj, 2007).

It seems reasonable to emphasise the material aspect of a public service, since it is often confused with public service in the organisational sense (the form of provision). Similarly, the concept of the privatisation of public services is sometimes confused, where often no distinction is made between the privatisation of an activity that is a public service (in which case the consequence of privatisation is that the activity is no longer a public service, but becomes a “regular” activity), and the privatisation of provision of a public service (in which case the activity remains a public service, only the implementation is transferred – e. g. by concession – from the public to the private sphere). The most important public services are based on the human rights defined in the Constitution. The most important “social activities” include public services in the field of social security, healthcare, support for disabled people, child protection and education¹ (Čebulj, 2007).

¹ According to Article 57 of the Slovenian Constitution, primary school education is compulsory and financed from public funds, and the state must ensure that citizens can acquire an adequate education.

Can we accept in full the idea that students can really be the “best judges”? It is quite simple to indicate that most students follow specific strategies that prevent an “optimal social selection”. Given all the deficiencies of the labour market, the characteristic strategy of a student may be short-term: selecting the easiest way of completing their studies. Another frequent difficulty in central and eastern Europe is that students, probably due to a lack of funds or due to their family situation, most frequently decide to enrol in a higher education programme that is as close to their home as possible (Nemec, 2008).

A non-discriminatory entry system, based on criteria fundamental to the activity, is merely a necessary condition to ensure quality. We support an agreement on minimal conditions for the operation of public or private education institutions that meet EU standards. Every higher education sector in Slovenia can be defined by criteria which must be met to acquire European accreditation. Their minimum value would be sufficient for entry to the sector. An adequate condition for performance of a concession is only achieved with the acquisition of European accreditation, in three to four years. Any educational institution, public or private, that failed to acquire European accreditation would lose its licence. It would then have a one to two year transitional period to fulfil the criteria. This system would simulate the operation of a market mechanism. The threat of losing a licence would require quality work. Acquiring international accreditation would represent a competitive advantage and guarantee of quality for students. Since accreditation is only granted for a limited number of years (five to seven) and has to be renewed, the system also ensures respect for increasing demanding operating conditions.

This means that one of the most demanding tasks in coming years is to ensure high quality higher education, non-discriminatory access to higher education, and reducing the gap in quality between higher education institutions. The quality of the programme and teachers, and of course, the students, is the only criteria that can contribute to improving the public service (Bugarič, 2007).

Some experts may state that students (along with their parents) are the people best placed to decide on the quality of the institution at which they want to study. This would mean there would be no need to establish a state accreditation system to check whether a school or programme has the right to grant a university degree (Maras, 2007).

3.1 International Accreditation

Most, if not all, states in central and eastern Europe, and many other countries, use accreditation as a means of selecting universities entitled to public funding. The general rule is that only programmes with state accreditation are granted public funds: in most states programmes without accreditation are not even run. But let us consider the fact that one can still ask: "Is accreditation really necessary?" Why should anyone have the right to approve or reject a school or its programme?

The justifications for the existing procedures for state accreditation include:

- providing authentication for institutions and programmes;
- functioning as a gateway condition for state financing;
- facilitating access to the profession;
- promoting student and professional mobility;
- in guaranteeing high standards, accreditation offers a sign of excellence and facilitates comparison, marketing and cooperation at a high level; in some cases it is used to protect state higher education systems from supranational and private operators (Daemen et al., 2008).

In addition to some of the reasons given above, the main justification for an international framework of accreditation is the protection of consumer rights and market transparency in an increasingly global, complex and diverse higher education market. Therefore, domestic and international benchmarking of quality assurance procedures (CRE, 2001) is key.

There is another justification for European accreditation which cannot be avoided: Globalisation and the Bologna Declaration, the main objective of which is to build bridges between state university education systems and facilitate student mobility during studies, indicate that international approval of a programme or institution is increasingly important.

Changes have occurred in the socio-economic environment as a consequence of the globalised economy, which have led to changes in the university sector and other education sectors. Despite this, it is difficult to generalise about patterns, trends and models in the development of higher education in European countries, since each country or society may have its own level and speed of development. Various comparative studies on the same theme have reported interesting patterns and trends common throughout European development of higher

education. Some of the most notable of these are: massification, diversification, privatisation, market orientation, internationalisation, ensuring standards in higher education and the quality of higher education which has led to increased private investment and a fall in public support for higher education, Europeanisation, etc.

Globalisation could deepen current inequalities. Academic systems and institutions, which could once develop within state borders, must now face international competition. Official languages compete with English even within state borders. Domestic academic journals increasingly compete with international publications in state academic systems, and the academics feel the pressure to publish internationally. Developing countries have found themselves in a significantly more difficult position in the new globalised academic system, and find it difficult to compete even with smaller academic systems in wealthier countries. Inequalities in the globalised era are deep and in part even more complex than during colonialism (Altbach, 2008).

Based on pilot study findings, we have ascertained that establishing a national system of external evaluation requires an appropriate set of European-compliant quality system rules, the organisation of appropriate training for, and records relating to, evaluators, and effective supervision over the higher education quality provision and quality assurance system (Trunk et al., 2007).

One expects that the accreditation process in Slovenia will largely be used as a regulatory tool. Unfortunately, it permits a considerable amount of subjectivity, and lacks international comparability. This makes accreditation in Slovenia more a tool for competitiveness between new and established schools in efforts to acquire public financing.

4. Public financing of higher education

In 2004, the higher education financing system in Slovenia moved away from the concept of payments according to standards and norms, since it was considered too detailed, inflexible, and bureaucratic for the modern organisation and operation of universities and other higher education institutions. An integrated "lump sum" financing of study provision was introduced, which took into account the area of study, the number of enrolled students in a year, and the number of graduates in the past calendar year. This gave higher education institutions greater independence in the allocation of funds and allowed

them to make more effective use of them. Study-related activities and concession-based higher education institutions are financed under the same conditions (Jaklič, 2008).

The method of public financing for educational institutions can have a major impact on the effectiveness of the institutions and the volume of costs. It is important that education financing offers economic and physical benefits to the individual and to society (Bevc, 2007).

4.1 Regulations on higher education financing

Higher education institutions include universities, faculties, art academies, and higher professional schools. The umbrella act is the Higher Education Act², on the basis of which the Slovenian Government adopted the Decree on Public Financing of Higher Education and other University Member Institutions – 2004-2008³.

The Higher Education Act (HEA) regulates the status of higher education institutions and the conditions for provision of higher education services, defines public services in the context of higher education, and governs the method of their financing:

The HEA introduced the integrated (lump sum) financing of study activities. This means that it takes into account areas of study (according to the ISCED classification, Unesco, November 1997), the number of enrolled students, and the number of graduates⁴.

Funds for study activities are provided at the first and second cycle in the national budget fund as joint funds for a university or independent higher education institution (integrally financed), taking into account the area of study, the number of students and graduates from full-time study in the first and second cycle.

Third-cycle study programmes may also be funded from the national budget via a public tender issued by the Ministry of Higher Education, Science and Technology.

² Official Journal of the Republic of Slovenia, No 119/2006

³ The Slovenian Government defined the consolidated version of the Decree on the Public Financing of Higher Education and other University Member Institutions – 2004-2008 at its 100th regular session, on 7 December 2006.

⁴ Resolution on the National Higher Education Programme of the Republic of Slovenia 2007-2010. OGRS, No 94/2007.

Funds for student's study-related activities are defined by taking into account the number of enrolled students and the value of points defined for each student for each budget year by the minister responsible for higher education.

More detailed provisions on the financing of higher education are defined in accordance with the Higher Education Act and national programme standards⁵ in the Decree on Public Financing of Higher Education and other University Member Institutions – 2004-2008⁶ (the Decree).

The Decree was introduced in 2004 and was amended several times, most recently in 2006. It introduced the integrated financing of higher education (Golubič, 2008).

The Decree's main objective is to give higher education institutions greater flexibility and autonomy in managing funds and to create a basis for realising long-term objectives for changes to financing, such as:

- greater responsiveness from higher education institutions to society's needs (social and economic)
- making higher education accessible to all by giving every student the opportunity to complete studies regardless of their social and economic status, and
- providing rational and transparent use of budget funds⁷.

The Decree also regulates the public financing of study activities⁸ and study-related activities⁹, investment, investment maintenance, and development tasks at universities and independent higher education institutions founded by the Republic of Slovenia, and financing tasks of national importance.

5 Most recent national programme: Resolution on the National Higher Education Programme of the Republic of Slovenia 2007-2010. OGRS, No 94/2007.

6 OGRS, Nos 134/03, 72/04, 4/06 and 132/06.

7 The production of an economic model to simulate the effects of changing the tertiary education system, p. 39.

8 Pedagogic and related scientific research, art, and specialist activities of higher education teachers and collaborators and scientists, and library, information, organisational, administrative, and other infrastructure-related activities.

9 Study-related activities of interest to students, defined in an annual programme by the university or independent higher education institution's student council and university sport.

Stanka Setnikar Cankar

**Decentralisation, Privatisation and Changes in the Financing of
Education in Slovenia: Greater Opportunities for Citizens?**

Table 1: Strengths and Weaknesses of Decree's Financing

Strengths	Weaknesses
- Independence of higher education institutions in managing funds - Predictability of financial planning	- Distribution of funds by the decree is based on 2003 figures - Funds for university member institutions are divided at the national level - The granting of funds is not sufficiently linked to quantitative and qualitative demands by the ministry (state)

Source: Trunk Širca et al., 2007

The largest proportion of total spending on formal education is allocated to primary education: 46% in 2005, and 45% in 2006. Primary education is followed by secondary education with 24% in 2005 and 25% in 2006, tertiary education with 22% in 2005 and 2006, and pre-school education with 8% in 2005 and 9% in 2006. In 2005 and 2006 the largest proportion of total public spending on formal education was direct spending for educational institutions (91%).

Nominal public funds for tertiary education (undergraduate, graduate and other higher education) increased according to the Ministry of Finance (Budget Realisation 2001 – 2006). From 2005 to 2006 it increased by 8.84%, while from 2001 to 2006 it increased as much as 58.21%. Over that period funds for study assistance also increased, by 26.61%, but from 2005 to 2006 it rose just 0.47%.

The proportion of GDP dedicated to overall spending on education is relatively high, but at the tertiary level it diverges from the EU figure in terms of the structure of spending on education and amount per participant.

In Slovenia the proportion of GDP allocated to total public spending on education in 2003 was 6.02% (0.56% on pre-school education, 2.66% on primary education, 1.46% on secondary education and 1.34% on tertiary education), where 90.3% of public spending was allocated directly to educational institutions, and 9.7% on transfers to households and private institutions (EU-25 average: 94.4% - 5,6%; EU-15 average: 94% - 6%; Denmark: 80.4% -

19.6%). In 2004 the proportion fell to 5.96% of GDP. Most European countries allocated 4 to 6% of GDP to education, the EU-25 average is 5.21%, with Nordic countries in particular (Denmark, Sweden, Norway) exceeding the average with figures between 7 and 8% of GDP.

Table 2: Slovenian Budgets from 2006 to 2009 – ratio of funds for tertiary education to funds for study activities

Budget year	Budget funds for tertiary education in EURO	Funds for study activities in EURO	Ratio (%)
2006	216 135 704	197 019 546	91.16%
2007	236 583 722	206 117 961	87.12%
2008	255 442 039	213 253 051	83.48%
2009	284 458 166	229 156 379	80.56%

Source: Ministry of Finance, 2008

It is important to emphasise that in Slovenia public spending on pre-school and primary school education increased between 2000 and 2004, which represent 53.5% of all public spending on education. In Slovenia tertiary education represented only 22.2% of public spending. In the EU-25 the highest increase in spending over the period has been on secondary and tertiary education (Kamnar, 2007).

The 2006 employment data indicates a growth in employment in the further and higher education sector, from which one may conclude that we are at the start of a structural move towards strengthening tertiary education. The growth in employment is largely the consequence of a significant number of colleges and higher education institutions and the renewal and introduction of new study programmes, which has not yet been followed by an appropriate increase in public spending on tertiary education. Slovenia's annual spending

on educational institutions per participant for all levels of education is typical for EU states, while in 2003 Slovenia was well behind the EU in terms of the amount of spending per student in tertiary education (see Development Report 2007, pp. 118 – 119).

The lowest figure was for the number of students per teaching staff member. The number of students per teaching staff member is frequently used as a measure of quality, where a lower number generally means a higher chance of better quality pedagogical process. The number of students per staff member is improving, but Slovenia remains behind most European countries. In the 2005/2006 academic year this figure was 21.3 students per teaching staff member. The most recent data for other European countries, available for the 2003/2004 academic year, indicate that only Greece (28.1) and Italy (21.6) have a higher figure than Slovenia (21.5). The best figure for that year was for Sweden with 9 students per teaching staff member (see Development Report 2007, pp. 114 – 115)

5. Conclusion

The conviction that a state can only “force” higher education institutions to function more effectively through greater intervention in financing, recruitment and human resources, and decision-making is erroneous. The experience of developed countries (Daemen, 2008) indicates that governments create transparent systemic conditions, ensure their stability, and establish a sound and independent regulatory environment in charge of implementing this framework. The system gives service providers operational autonomy to make their own decisions on their strategy within the set “rules of the game”. The operational autonomy of universities is an essential condition for a more creative search for competitive advantage, which is not based on reducing costs by lowering service quality. The idea of strategic centralisation and operational autonomy is at least 12 years old (Setnikar Cankar, 1993, 2004). However, it seems that Slovenia still has difficulty introducing it to public sector practice.

The question is often placed in relation to the provision of public services of whether and to what extent a country can exclude or limit free economic initiative, as guaranteed by Article 74 of the Constitution¹⁰. The issue of freedom

10 This right is one of the rights laid down in the Constitutional chapter on economic and social conditions, which have the same level of protection as human rights.

of economic initiative is placed from two points of view. Firstly, from the point of view of restricting competition by establishing a (at least partial) monopoly when providing a public service. The other aspect is from the point of view of prescribing special conditions for the performance of other (economic) activities, which must not harm the goods, which are protected by the public service regime (Čebulj, 2007).

The salary system in the public sector is the most recent example of an intervention in public universities since they became financed from public resources. The founder has another, more effective mechanism for control. "Lump-sum" financing is therefore much more compatible with the idea of higher education autonomy. The abolition of more or less autonomous salary systems adapted to individual groups of "civil officials" with very different systems of promotion, has been just one of the negative consequences. Instead of autonomous systems, a rigid system was introduced which will have to be continually adjusted, with each correction sure to lead to new arguments between and within professional groups (Mencinger, 2008).

Attention should also be drawn to a further inequality in the system of public and private concessions in higher education. Although all programme implementers will acquire budget funds, the restrictions and rules of the new salary system will only apply to employees in public universities. We would point out the unequal opportunities for employers to reward above-average quality work by their employees or to acquire better implementers. For some time there has been an open fight for finances, programme implementers and students, while working conditions differ for public and private implementers due to systemic factors.

The key condition for an increase in the quality of higher education in Slovenia is regulation, via the provision of a necessary and adequate operating conditions. Without independent and high quality regulation there is no guarantee of achieving the desired level of quality. In these conditions, liberalisation and increasing competition could lead to the reallocation of monopolies and oligopolies, and to reducing rather than improving quality. We meet numerous bodies and agencies, which are largely "toothless" tigers, which only superficially resemble established regulators in more developed countries (Bugarič, 2007).

Slovenia's small size, where it is difficult to ensure the independence and objectivity of regulators, may be overcome in combination with international accreditation. We are aware that some international accreditation organisations

Stanka Setnikar Cankar

**Decentralisation, Privatisation and Changes in the Financing of
Education in Slovenia: Greater Opportunities for Citizens?**

also have lax criteria, based primarily on paying for procedures, although this is a more common practice outside Europe. We therefore support accreditation organisations which are also recognised by developed European countries. In the field of public administration, for example, EAPAA accreditation is recognised as a nationally valid accreditation by the Netherlands.

Stanka Setnikar Cankar is Professor of Basic Economics, Public Sector Economics and Public Choice at the Faculty of Administration (University of Ljubljana). She has been a full professor since 2004. Between 1999-2003 she carried out two mandates as Dean of the School of Public Administration and on its transformation into the Faculty of Public Administration in 2003, she became the first Dean of the Faculty (2003-2005). Since 2005 she has been a Vice-Dean for International Relations. Professor Setnikar Cankar's research interest focuses on an interdisciplinary field which covers public sector reform and health care, evaluation of effectiveness and efficiency in public administration, analysis of the impact of state administration and regulations on the economy and the current situation and prospects for self-governance in Slovenia.

Bibliography

- Altbach, P.G. (2008): Globalization and Forces for Change in Higher Education, The 50th Issue of International Higher Education, London.
- Bevc, M. (2007): Sistem financiranja visokega šolstva v Sloveniji (Ljubljana, Inštitut za ekonomska raziskovanja)
- Bilten javnih financ, (2008), Ministrstvo za finance, Ljubljana.
- Bugarič, B. (2007): Reforma visokega šolstva v Sloveniji: Kako naprej? Dnevi slovenske uprave, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- CRE (Complementary Measures for Higher Education) (2001): Towards Accreditation schemes for Higher Education in Europe?
http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGTOPEIA/Resources/Towards_Accreditation_for_European_Higher_Education.pdf 20.4.2008
- Čebulj, J. (2007): Ustavnopravni vidiki privatizacije javnih služb, Dnevi slovenske uprave, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Daemen, H., van der Krogt, T. (2008): Four Functions of International Accreditation: The case of EAPAA and Public Administration in the Netherlands. NISPACee, 2008. (Forthcoming), Bratislava.

Stanka Setnikar Cankar

Decentralisation, Privatisation and Changes in the Financing of Education in Slovenia: Greater Opportunities for Citizens?

- Golubović, B. (2008): Financiranje javnega visokošolskega izobraževanja v Sloveniji in na Nizozemskem, seminarska naloga, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Jaklič, K. (2008): Analiza izbranih vidikov poslovanja Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani za obdobje 2003-2007, seminarska naloga, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Kamnar, H. (2007): Javno financiranje visokega šolstva v Sloveniji, Univerza v Ljubljani, Ljubljana.
- Košmrlj, K., Trunk Širca, N., Faganel, A., Rodman, K. (2007): Pilotne institucionalne zunanje evalvacije slovenskih visokošolskih zavodov v letu 2006, Dnevi slovenske uprave, Fakulteta za upravo Ljubljana.
- Maras, M. (2007): National Quality Report: University Lifelong Learning in Slovenia. http://apu.cfp.upv.es/repositorio-comunidad/282.Rep/SI_ENedNQR.doc 20.5.2008)
- Mencinger, J. (2008): Sistem pravičnih plač v javnem sektorju: 1 profesor = 0,63 poslanca = 1,03 sodnika = ? vojaka, Delo, 29.07.2008, Ljubljana.
- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo Slovenije, 2008: Podatki o vpisanih dodiplomskih študentih v Sloveniji
- Nemec, J. (2008): Accreditation processes in Slovakia and neighbouring countries in Central Europe: current problems and possible improvements. NISPAcee, 2008. (Forthcoming).
- Setnikar-Cankar, S. (1993), Podjetništvo kot dejavnik gospodarskega razvoja. Doktorska disertacija, Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
- Setnikar-Cankar, S., Andoljšek, Ž. (2004): Mogučnosti merjenja uspešnosti državne uprave u Sloveniji, Fakultet organizacionih nauka, Beograd.
- Setnikar-Cankar, S., Pevcin P., (2002a): Public Administration Reform Through the Abolishment of Administrative Barriers to Investment – Fostering the Internationalisation of the Slovenian Economy, 10th EADI international conference, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Setnikar-Cankar, S. (2002b): Fiscal Centralisation and Decentralisation in Slovenia, The Eighth International Conference. Theoretical and practical aspects of public finance, Faculty of Economics, Prague.
- Setnikar-Cankar, S., Klun, M., Aristovnik, A., Pevcin, P., Andoljšek, Ž. (2008a): Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Setnikar-Cankar, S. (2008b): Slovenian Approach to Regionalisation and Decentralisation: Some Open Questions, University Press, Greenwich, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Statistični urad Republike Slovenije, http://www.stat.si/eng/tema_demografsko_izobrazevanje.asp 5.5.2008.
- Šević, Ž. (2008): The Local Government in a Decentralising State: The Case of the UK, Greenwich, University Press, Ljubljana, Fakulteta za upravo.

Stanka Setnikar Cankar

**Decentralisation, Privatisation and Changes in the Financing of
Education in Slovenia: Greater Opportunities for Citizens?**

- Šmidovnik, J. (2007): Vlada očitno meni, da politična realnost prevlada nad vsako argumentacijo stroke. V: Mladina, 23.6.2007, Ljubljana.
- Šmidovnik, J. (2008): Premajhne pokrajine ne morejo izvajati svojih pristojnosti, Objektiv. V: Dnevnik, 9. 2. 2008, Ljubljana.
- Trunk Širca, N., Kodrič, B., Strašek, R., Marjetič, D. (2007): Izdelava ekonomskega modela za simulacijo učinkov sprememb sistema financiranja terciarnega izobraževanja, Fakulteta za management, Koper.
- Vlada RS, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Predlagana pokrajinska delitev. [Http://www.svlr.gov.si/](http://www.svlr.gov.si/).
- fileadmin/svlsrp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/pokrajine/pokr-2007/Pokrajine-17.6.2008, Ljubljana.
- Vlaj, S. (2008a) : Regionalisation of the Republic of Slovenia, Uprava VI/1, marec 2008, Ljubljana.
- Vlaj, S. (2008b), Deli in vladaj. V: Delo, 11.4.2008. Ljubljana.

POVZETEK

**DECENTRALIZACIJA, PRIVATIZACIJA IN
SPREMEMBE FINANCIRANJA VIŠKEGA
ŠOLSTVA V SLOVENIJI: BOLJŠE MOŽNOSTI
ZA DRŽAVLJANE?**

Prispevek obravnava decentralizacijo, privatizacijo in javno financiranje visokega šolstva v Sloveniji. Visoko šolstvo v Sloveniji so po mnenju avtorice v zadnjem obdobju zaznamovali predvsem spremenjena visokošolska zakonodaja, uveljavitev novega, integralnega sistema financiranja, bolonjska reforma študijskih programov in ustanavljanje zasebnih visokošolskih zavodov. V članku izhaja iz dejstva, da slovenski visokošolski zavodi še ne dosegajo kakovosti najboljših evropskih univerz, in so že zaradi tega po njenem mnenju spremembe visokega šolstva v Sloveniji nujne, saj bi izboljšana kakovost lahko pomembno prispevala k večji uspešnosti Slovenije v mednarodnem okolju. Tudi zato bi morala biti razprava o prihodnjem razvoju visokega šolstva v Sloveniji ena od osrednjih razvojnih tem. Avtorica v članku ne izgublja časa in prostora z opisovanjem in presojanjem preteklih odločitev, ki so pripeljale do sedanjega stanja, temveč se osredotoča predvsem na prihodnji razvoj visokega šolstva v Sloveniji v pogojih globalizacije in vedno bolj tržno usmerjenega okolja Evropske unije.

Avtorica v članku najprej predstavi Nacionalni program visokega šolstva Republike Slovenije za obdobje 2007–2010 ter ključne usmeritve in cilje razvoja strne v naslednjih točkah:

1. Povečati število visokošolskih zavodov v Sloveniji in doseči boljšo regionalno pokritost s posameznimi oddelki oziroma programi v vseh slovenskih regijah, pri čemer je cilj 7 do 10 univerz oziroma visokošolskih in inovacijskih središč v Sloveniji.
2. Ob sedanjem gibanju financiranja povečati sredstva za visokošolsko izobraževanje in raziskovalno delo, pri čemer je cilj skupno 5 % BDP, od tega 2,3 % iz proračuna (1 % za raziskave, 1,3 % za pedagoški del) in 2,7 % iz okolja (2 % za raziskave, 0,7 % za pedagoški del).
3. Zagotoviti večje povezovanje in avtonomijo raziskovalne in izobraževalne dejavnosti s ciljem ustvarjanja enotnega visokošolsko-raziskovalnega prostora.

Stanka Setnikar Cankar

**Decentralisation, Privatisation and Changes in the Financing of
Education in Slovenia: Greater Opportunities for Citizens?**

4. Uravnotežiti vpis mladih med 19. in 26. letom v terciarnem izobraževanju in zagotavljati vsaj 60-odstotno zajetje tega dela populacije ter povečati delež odraslih v vseh oblikah vseživljenjskega učenja.
5. Povečati število diplomantov glede na število vpisanih študentov. Cilj je povečati delež prebivalstva starejšega od 15 let, vključljivega v visokošolsko izobraževanje s sedanjih 15 % na 25 %, ter povečati razmerje z obstoječih 57 na vsaj 75 % diplomantov glede na prvi vpis študentov v prvi letnik.
6. Pospešiti in pospeševati izmenjave znanja v trikotniku visoko šolstvo–znanost–gospodarstvo s ciljem zagotavljati 80 mladih raziskovalcev letno za gospodarstvo.
7. Izboljšati razmere za študij ter možnosti za študij mladih s posebnimi potrebami.
8. Spodbujati internacionalizacijo visokega šolstva in s tem, poleg učinkovitega spodbujanja ter nadzora kakovosti javnih in zasebnih visokošolskih zavodov ter študijskih programov, izboljšati uveljavljenost visokošolskih zavodov s ciljem uvrstitve vsaj ene od slovenskih univerz med najboljše evropske univerze.
9. Uvesti različna merila za raziskovalne dosežke na različnih področjih, ločena po posameznih strokah, a mednarodno primerljiva. Cilj je izpopolnitev splošnejšega sistema meril in uporaba posebnih razmerij med tremi vrstami meril za vsak poseben namen.
10. Odpreti habilitacijski prostor s ciljem povečanja pretoka strokovnjakov med visokošolskimi in raziskovalnimi zavodi ter gospodarstvom.
11. Spodbujati razvoj komercialno manj zanimivih študijskih področij in raziskav. Cilj je ustrezna prilagoditev meril financiranja javnih visokošolskih zavodov in koncesijsko financiranje zasebnih visokošolskih zavodov, ki takšne programe izvajajo (glej Nacionalni program visokega šolstva RS 2007–2010, str. 5).

Na podlagi ključnih usmeritev in ciljev nacionalnega programa visokega šolstva se avtorica nadalje osredotoči na problematiko (de)centralizacije, privatizacije in financiranje visokega šolstva v Sloveniji.

Meni, da je zgrešeno prepričanje, da lahko država z večjimi posegi v financiranje, kadrovanje in odločanje na visokošolskih zavodih, le-te »prisi-li« k bolj učinkovitemu delu. Izkušnje iz razvitih držav kažejo, da vlade ustvarijo pregledne sistemske pogoje, zagotovijo njihovo stabilnost, vzpostavijo

dobrega in neodvisnega regulatorja, ki skrbi za implementacijo takšnega okvira. Ponudnikom storitev tak sistem pušča operativno avtonomijo, da se sami odločajo o svoji strategiji znotraj tako oblikovanih pravil igre. Operativna avtonomija univerz je bistven pogoj za večjo kreativno iskanje konkurenčnih prednosti, ki pa ne temeljijo na zmanjševanju stroškov zaradi nižje kakovosti storitev.

V Sloveniji je pred kratkim uveden sistem plač v javnem sektorju zadnji primer posega v javne univerze, ki dokazuje rigidnost sistema in hkrati opozarja na neenakosti v sistemu javnega in zasebnega koncesioniranega visokega šolstva. Čeprav bodo vsi izvajalci programov pridobili proračunska sredstva, omejitve in pravila novega plačnega sistema veljajo samo za zaposlene na javnih univerzah. S tem pa so delodajalci postavljeni v neenak položaj, da nagradijo nadpovprečno kakovostno delo zaposlenih ali da pridobijo najboljše izvajalce. Že nekaj časa je odprta tekma za finančna sredstva, izvajalce programov in študente, pogoji delovanja za javne in zasebne izvajalce pa se razlikujejo zaradi sistemskih ukrepov.

Ključni pogoj za povečanje kakovosti visokega šolstva v Sloveniji bi bila regulacija preko zagotavljanja potrebnega in zadostnega pogoja za delovanje, vendar bi bilo zaradi majhnosti Slovenije težko zagotoviti neodvisnost in objektivnost regulatorjev. Avtorica meni, da bi jo lahko presegli s kombinacijo pod pogoji mednarodne akreditacije. Večina držav, če že ne vse iz osrednje in vzhodne Evrope, in precej drugih uporablja mednarodno akreditacijo kot način izbiranja univerz, ki so upravičene do javnih sredstev. Prav tako tudi globalizacija in Bolonjska deklaracija, katere glavni cilj je premostitev državnih sistemov univerzitetne izobrazbe in pomoč študentom pri mobilnosti med študijem, kažeta, da je mednarodna potrditev programa ali zavoda vse pomembnejša. Tem vodilom in usmeritvam bi morala slediti tudi finančna sredstva. Namreč sistem financiranja visokega šolstva se je v Sloveniji v letu 2004 odmaknil od koncepta plačil po standardih in normativih, ker je bil za sodobno organizacijo in delovanje univerz ter drugih visokošolskih zavodov preveč razdrobljen, neprilagodljiv in preveč administrativen. Uvedeno je bilo integralno (»lump sum«) financiranje študijske dejavnosti, in sicer ob upoštevanju študijskega področja, števila vpisanih študentov v študijskem letu in števila diplomantov v preteklem kalendarškem letu. Ni pa mogoče prezreti dejstva, da je v zadnjih letih zaznati trend relativnega upada javnih finančnih sredstev za terciarno izobraževanje. Delež celotnih izdatkov za izobraževanje je znotraj BDP v Sloveniji razmeroma visok, a na terciarni ravni odstopa od EU glede na strukturo porabe izdatkov za izobraževanje in višino le-teh na udeleženca.

Stanka Setnikar Cankar

**Decentralisation, Privatisation and Changes in the Financing of
Education in Slovenia: Greater Opportunities for Citizens?**

V Sloveniji je delež celotnih javnih izdatkov za izobraževanje znotraj BDP v letu 2003 znašal 6,02 % (0,56 % predšolsko izobraževanje, 2,66 % osnovnošolsko izobraževanje, 1,46 % srednješolsko izobraževanje in 1,34 % terciarno izobraževanje), pri čemer je bilo 90,3 % javnih izdatkov namenjenih neposredno za izobraževalne ustanove, 9,7 % pa za transferje gospodinjstvom in zasebnim institucijam (povprečje EU-25: 94,4 % proti 5,6 %; povprečje EU-15: 94 % proti 6 %; Danska: 80,4 % proti 19,6 %). V letu 2004 se je delež znižal na 5,96 % BDP. Večina evropskih držav nameni za izobraževanje med 4 in 6 % BDP, EU-25 v povprečju 5,21 %; to povprečje presegajo zlasti skandinavske države (Danska, Švedska, Norveška) z nad 7–8 % BDP. Pri tem je pomembno poudariti, da so se v Sloveniji v obdobju 2000–2004 najbolj povečali javni izdatki za predšolsko in osnovnošolsko izobraževanje, ki v strukturi javnih izdatkov za izobraževanje predstavljajo kar 53,5 %. Terciarno izobraževanje v Sloveniji predstavlja le 22,2 % javnih izdatkov.

Na koncu avtorica izpostavi še eno slabost na ravni terciarnega izobraževanja v Sloveniji - razmerje med številom študentov in številom pedagoškega osebja. Razmerje med številom študentov in številom pedagogov se pogosto uporablja kot merilo kakovosti, pri čemer nižje razmerje načeloma pomeni večjo možnost za kakovostnejši pedagoški proces. Razmerje med številom študentov in številom pedagoškega osebja se izboljšuje, a še vedno zaostajamo za večino drugih evropskih držav. V študijskem letu 2005/2006 je to razmerje znašalo 21,3 študenta na enega pedagoga. Zadnji podatki za ostale evropske države, ki so na voljo za študijsko leto 2003/2004, kažejo, da sta imeli višji delež od Slovenije (21,5) le Grčija (28,1) in Italija (21,6). Najboljše razmerje za navedeno leto izkazuje Švedska, in sicer 9 študentov na zaposlenega pedagoga.

Vloga in pomen islamskega prava

UDK: 28 : 34

Alenka Kuhelj

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
alenka.kuhelj@fu.uni-lj.si

Jasna Halilović

IZVLEČEK

Islamsko pravo ima svojo osnovo v religiji, s katero je tako tesno povezano, da ju ni mogoče ločiti, zato se postavlja vprašanje, ali je islamski svet zmožen oziroma pripravljen sprejeti sekularizem in s tem državo ločiti od religije, kar bi pomenilo opustitev šeriata ter strogo ločitev verskega od posvetnega. Le tako lahko namreč islamski svet prevzame pravo in preizkušene pravne institute zahodnega sveta.

Avtorici se v članku lotevata problematike vloge islama in islamskega prava v zahodnih demokratičnih državah, ki je danes pomembna ne samo z vidika verske (ne)nevtralnosti oziroma (ne)krščanskosti na zahodu, temveč tudi s pravnega vidika, tako migracijskega, delovnega, socialnega in nenazadnje kazenskega prava. V članku najprej zelo izčrpno in celovito predstavita tako zgodovinske posebnosti islama kot tudi izvor, pomen in sistematiko samega islamskega prava, ki spada v skupino religioznih pravnih sistemov, za katerega je značilno, da je religija v tolikšni meri dominantna, da neposredno določa tudi vsebino prava, zato takšnega prava ni mogoče opredeliti kot sodobno pravo. V drugem delu članka teretično izsledke temeljito nadgradita z zelo aktualnimi primeri sodobnega časa, kot so npr. institut zakonske zveze v islamskem pravu, zakrivanje žensk, primer nošenja naglavnih rut v Turčiji ter problem nošenja pokrival v javnih šolah v Franciji...

Ključne besede: islam, zgodovina islama, islamsko pravo, viri islamskega prava, institut zakonske zveze, kazensko pravo.

1. Uvodne misli

Samuel P. Huntington je današnji svet označil kot svet civilizacijskih nasprotij in kulturnih vojn, torej kot neke vrste »*Kulturkampf*«. Njegove ideje so precej podobne idejam bivšega nemškega kanclerja Helmuta Schmidta o tem, da je soobstoj islama in krščanstva mogoč samo v avtoritarnih državah. Takšne apokaliptične napovedi so nevarno zavajajoče, saj islam v zahodnem svetu (Severna Amerika in Evropa) izpostavljajo kot religijo, ki vodi h globalnemu miru ali k vojni. Omenjenemu in v zadnjem času prevladujočemu stališču o problemu islama v zahodnih demokracijah pa obstajajo tudi nasprotne, bolj strpne

napovedi, ki vidijo v islamu religijo, ki ji mora zahodni svet »podati roko«, saj gre za najhitreje rastočo monoteistično religijo na svetu.

Nesmiselno bi bilo ugovarjati dejstvu, da si vrednote zahodnega in islamskega sveta prihajajo v navzkrižje, vendar pa je pomembno pri tem izpostaviti tudi dejstvo, da se v navzkrižju nahajajo tudi evropske politične stranke, predvsem sekularne in konzervativne. Pri tem gre torej za vprašanje verskega pluralizma, ki odpira nerešeno vprašanje »evropske javne identitete« in s tem evropske dvotirnosti (državna nevtralnost v zadevah religije ali pomemben položaj krščanstva v državni strukturi).

Problematika vloge islama in islamskega prava v zahodnih demokratičnih državah je danes pomembna ne samo z vidika verske (ne)nevtralnosti oziroma (ne)krščanskosti na zahodu, temveč tudi s pravnega vidika, tako migracijskega, delovnega, socialnega in nenazadnje kazenskega prava.

2. Zgodovinsko-izvorne posebnosti islama

Islamsko pravo je za zahodni svet zanimivo glede na to, da temelji na veroizpovedi, oziroma na veri v enega Boga (Alaha) in njegovega poslanca Mohameda, medtem ko za razliko od tega zahodni pravni sistem temelji na strogi ločitvi verovanja (in veroizpovedi) od posvetnega prava.

Islam je najmlajša svetovna religija, ki je zaznamovala zgodovino in pravni razvoj celotnega arabskega sveta. Nastanek te vere sega v 7. stoletje n. št. na arabski polotok (ozemlje današnje Savdske Arabije). Verniki verjamejo, da je bila božja volja razodeta prek poslanca Mohameda, ki je vero širil med takratno ljudstvo. Božja beseda je bila zapisana v Koranu, ki je sveta knjiga muslimanov, čeprav je nastal šele po Mohamedovi smrti. Takrat so bila zapisana tudi Mohamedova navodila, t.i. *suna*.

Po Mohamedovi smrti se je vnel spor zaradi različnih tolmačenj glede upravičenosti do njegovega nasledstva. Ta spor je povzročil globok razdor v islamski skupnosti in je še danes eden glavnih vzrokov za očitna neskladja med muslimani. Zaradi razdora se danes islam deli na dve pomembnejši ločini, in sicer na večinske sunita (90 %) in na šiite (10 %) (Kečanović v: Kuhar, 2007, str. 7).

Suniti so verniki tradicije *suna*. Za njih je značilno svojstveno razumevanje Mohamedovega nasledstva. Suniti namreč verjamejo, da so bližnji Mohamedovi moški sorodniki iz plemena Kurjaš Mohamedovo nasledstvo, ki ga predstavlja kalif. Mohamed pred smrtjo namreč ni dal navodil o tem, kdo naj vodi

umo – skupnost muslimanov. Za prvega kalifa štejejo Abu Bakhra, ki je tako kot Mohamed združeval politično in versko oblast. Vodil je javne molitve in s silo obvladoval skupnost. Predstavljal je tudi vrhovno avtoriteto razlage Korana. Primarna pravna pravila sunitov so Koran in *hadisi*. Vse spremembe doktrine, ki niso v skladu s *suno*, štejejo suniti za napačne (Smrke, 2000, str. 268).

Šiiti so pripadniki *šie* oziroma privrženci Alija, ki ga štejejo za legitimnega naslednika Mohameda Alija, ki je bil Mohamedov bratranec in zet (poročen z Mohamedovo hčerjo Fatimo). Za šiite so prvi trije kalifi, ki jih priznavajo suniti, nesprejemljivi. Po prepričanju šiitov naj bi Mohamed tik pred svojo smrtjo bratranca Alija uvedel v najgloblje skrivnosti islama, on pa naj bi znanje prenesel na svojo družino, zlasti na sinova Hasana in Huseina. Sunitska umajidska dinastija tovrstnega nasledstva ni nikoli priznavala, čeprav je sprejemala Alija kot četrtega kalifa. Mohamedovi nasledniki so v šiizmu šteti za imame – vodnike, čuvarje skrivnih znanj oz. vedenj. Ali je bil prvi, Hasan drugi in Husein tretji imam. Avtoriteta imama sloni na sorodstveni povezanosti z Mohamedom, na poznavanju skritega pomena Korana (*tavi*) in na božanski navdihnjenosti (*il-ham*). Imam naj bi bil nezmotljiv, božanski, edini pravi razlagalec islama – torej človeška manifestacija božjega. Šiiti imama štejejo za »šesti steb« islama, kar je ena ključnih doktrinarnih razlik s sunizmom. Suniti uporabljajo izraz imam za vodjo molitve v mošaji (Smrke, 2000, str. 268).

Islam je poleg krščanske in judovske vere eno izmed treh največjih svetovnih monoteističnih verstev sveta. Je najmlajša, a hkrati tudi najhitreje rastoča religija. Vse tri vere imajo skupno izhodišče in se islam tudi nanju navezuje, vendar s prepričanjem, da ju nadgrajuje in presega. Zagovorniki islama to utemeljujejo z dejstvom, da islam za razliko od krščanstva in judovstva pokriva vsa področja človekovega delovanja. Vsebuje namreč, poleg same vere, tudi moralna in družbeno-pravna pravila. Gre za celovit življenjski sistem, ki naj ne bi puščal nobenega vprašanja brez odgovora. Zato pripadniki islamske vere verjamejo, da islam ni le molitev in ljubezen do Boga, ampak veliko več (Sedgwick v: Kuhar, 2007, str. 7).

V skladu z islamom imajo muslimani naslednje osnovne dolžnosti, ki predstavljajo pet stebrov islamske vere (*šarti*):

1. Izjavljanje pripadnosti veri (*šahada*), ki se izjavlja večkrat dnevno. »Ni boga razen Alaha in Mohamed je njegov poslanec.«
2. Opravljanje obredne molitve (*namaz*), ki se opravlja petkrat dnevno ob določenem času. Od trenutka muezinovega klica in predhodnega obrednega umivanja je namaz skupnostno dejanje. Izraz tega je skupna smer

(proti Kaabi v Meki), kamor se obrnejo vsi muslimani pri molitvi. Po vsem svetu so vsi združeni v smeri in namenu in oblikujejo sklenjen krog častilcev. Molitev vodi imam. (Kerr v: Munh, 1998, str. 10).

3. Izvajanje posta v postnem ramadanu (*ramazan*). V tem času je predpisan strogi post od zore do mraka. To je tudi čas duhovnosti in očiščevanja. Muslimani imajo dva praznika – Bajrama. Eden je po koncu Ramadana in traja tri dni, drugi je Hadž Bajram in traja 4 dni (<http://sl.wikipedia.org/wiki/Ramadan>).
4. Obvezno islamsko darovanje oziroma plačilo nekakšnega davka (zekat) – gre za dolžnost tistih muslimank in muslimanov, ki presegajo s šeriatom določeno količino bogastva (*nisab*).
5. Romanje v Meko (Hadž), ki se ga mora vsaj enkrat v življenju udeležiti vsak odrasel in polnoleten musliman, ki je zdrav in ima dovolj finančnih sredstev, da si to lahko privošči. Verniki morajo najprej hitro, nato pa počasi obkrožiti Kaabo-kocko na dvorišču džamije v Meki. (<http://sl.wikipedia.org/wiki/Had%C5%BE>.)

Zaradi velike množice ljudi so se v preteklosti pogosto dogajale tragedije, saj je nenadzorovana množica poteptala nekatere vernike. Nesreče pa so se dogajale tudi med obrednim kamenjanjem treh stebrov, ki predstavljajo hudiča, saj so ljudje zaradi udarcev kamnov umrli. Tragedije, ki se dogajajo v času romanja, pa so na žalost največkrat plod neorganiziranosti oziroma prevelikega transa ljudi, ki v želji, da vse obredne točke izvedejo kar se da pravilno, pozabljajo na varnost tako sebe kot drugih. Problem je tudi v komunikaciji, saj večina Savdijcev ne govori angleškega jezika, tisti, ki pridejo na Hadž, pa ne govorijo ne arabsko ne angleško.

Dandanes je približno 22 odstotkov od 6,3 milijarde svetovnega prebivalstva islamske veroizpovedi, kar pomeni 1,4 milijarde muslimanov. Živijo v glavnem na območju zahodne in severne Afrike, na Bližnjem vzhodu, v centralni Aziji, Iranu ter v južni Aziji vse do Indonezije. Zunaj tega pasu živi okoli 40 milijonov muslimanov, in sicer na Kitajskem in v Rusiji. Poleg tega pa živijo tudi na Zahodu, približno 5 milijonov jih živi v Združenih državah Amerike in okoli 20 milijonov v Evropi (Sedgwick v: Kuhar, 2007, str. 8).

Za islam je značilno, da to ni zgolj religija, ampak so obenem to tudi navodila za celotno življenje muslimanov, saj vsebuje pravila pravne in socialne narave, ki posegajo na vsa področja posameznikovega življenja. Beseda islam je arabskega izvora in pomeni predanost Bogu. Izvira iz besede *selam*, kar pomeni mir. Omenjena predanost se kaže z verovanjem v Alaha, z

izvrševanjem vseh islamskih predpisov in dolžnosti ter s primernim obvladovanjem in obnašanjem.

Islamsko pravo, kot ga poznamo danes, se je začelo oblikovati že v času življenja Mohameda, skozi stoletja pa se je preoblikovalo s pomočjo štirih sunitskih šol prava, ki so odigrale ključno vlogo v razvoju islamske pravne znanosti.

V današnjem svetu se v vsakdanjem življenju srečujemo z ljudmi različnih kultur in prav sodobni način življenja je povzročil večjo intenzivnost stikov med različnimi kulturami, zato obstaja toliko večja potreba po medsebojnem poznavanju.

Na Zahodu obstaja neracionalen strah pred muslimani in islamsko vero, lahko bi rekli pred vsem, kar je islamsko. Islam se največkrat povezuje z negativnimi pojmi, kot so fundamentalizem, terorizem in kršenje človekovih pravic. V očeh nekaterih nemuslimanov so te predstave nastale predvsem kot posledica nepoznavanja, neupravičenega posploševanja in strahu pred drugačnim. Ravno zaradi tovrstnih predsodkov je proces medsebojnega spoznavanja in prilagajanja ključnega pomena.

Islamski svet je skozi kolonialna podrejanja prišel v neposreden stik z evropskim pravom in kulturo. Ta stik je imel globok vpliv na razmišljanje in obnašanje mnogih muslimanov in je botroval k temu, da so se pojavila različna duhovna razmišljanja, ki so vsekakor pustila pečat na islamski pravni misli in v praksi. V grobem pa lahko govorimo o treh usmeritvah, ki so se pojavile v pravni teoriji in praksi islamskega sveta v tem obdobju; to so prevzemanje evropskega prava, prepletanje šeriatskega in evropskega prava in poskus posodabljanja islamske pravne znanosti (Karičić, 1997, str. 127).

Približno od srede 19. stoletja se je korenito spremenil položaj islamskega prava v večjem delu islamskega sveta. Najprej v otomanskem cesarstvu, nato pa v »angleški Indiji« in drugje je vpliv sodobnega življenja zmanjšal moč šeriat predvsem na dva načina. Prva sprememba je očitna: na mnogih področjih življenja so šariat zamenjali novi zakoniki, ki so bili v veliki meri izpeljani iz prava zahodnega sveta. V otomanskem cesarstvu so npr. v petdesetih in šestdesetih letih 19. stoletja nastali trgovski zakonik, kazenski zakonik, zakonik o trgovskem postopku in zakonik o pomorski trgovini, ki so vsi temeljili na francoskih vzorcih. Ko pa so otomanski reformatorji prišli do obligacijskega prava (pogodbe, prekrški itd.), so začeli razpravljati, ali naj si spet vzamejo za vzor evropsko pravo ali naj skušajo sestaviti ustrezen zakonik na osnovi islamskih virov. Končno je prevladalo drugo stališče. Tako je nastala *madžala* (dokončali so jo

leta 1876), ki je bila sestavljena iz razsodb izbranih sunitskih pravnikov, ki pa jih je vse priznavala tudi hanafijeva šola. *Madžala* je imela ogromen pravni pomen. Prvič v zgodovini je državna oblast uveljavila zakonik, ki je temeljil na načelih, izpeljanih iz šeriata. In prav tako so prvič zbrali predpise različnega izvora glede na njihovo primernost za sodobno življenje in ne glede na njihovo uveljavljenost v določeni šoli. Vse te nove zakonike so tudi uporabljali na sodiščih, katerih osebje se je šolalo v sodobnih pravnih šolah. Le družinsko pravo se je še naprej uporabljalo v standardni obliki na šeriatskih sodiščih brez zakonika in reforme. Druga sprememba je bila manj očitna, vendar prav tako pomembna. Leta 1915 je množica muslimanskih žena, ki so bile še vedno pod oblastjo hanafijevih predpisov, dobesedno prisilila sultana, da je posegel tudi v družinsko pravo. Izdal je dva dekreta, ki sta dovoljevala ženam, da zahtevajo sodno razvezo zakona v nekaterih okoliščinah, ki jih je spremljala katera od sunitskih šol. Ko je bil jez enkrat odprt, je poplava hitro prodrla v notranjost. Leta 1917 so razglasili otomanski zakon o družinskih pravicah, ki je temeljil na razširjeni uporabi teh načel (Anderson v: Munh, 1998, str. 28).

Enako se je dogajalo tudi v drugih islamskih deželah. V »angleški Indiji« so seveda novi svetni zakoniki temeljili bolj na angleškem običajnem pravu (*common law*) kot na francoskem državljanem pravu. Tu so svetno pravo in nezapisano družinsko pravo različnih verskih skupnosti obravnavala ista sodišča. Nasprotno pa so v Turčiji odpravili šeriat in namesto njega sprejeli prilagojeno evropsko pravo. Opomniti pa je treba, da je Turčija od časov Atatürka sekularna država, ki ni niti zapovedovala niti prepovedovala sledenje šeriata. Država je imela svoje zakone. Po drugi strani pa v Savdski Arabiji še vedno velja šeriat, čeprav je tudi tam vedno več svetnih predpisov. Vendar ima sedaj večina islamskih dežel v glavnem svetne zakone, razen v družinskem pravu, za katerega vsi vztrajajo, da mora ostati izrazito islamsko in celo tega so v celoti ali delno uzakonili v obliki, ki je bolj primerna za sodobno življenje. V deželah, kot sta Somalija in Ljudska republika Jemen, je marksističen vpliv na pravo očiten (Anderson v: Munh, 1998, str. 28).

Islamske države, ki so prišle pod protektorat evropskih sil, so vseeno v veliki meri zadržale in ohranile tradicionalni sistem islamskega prava. Protektorat kot oblika kolonialne dominacije je sprejemal zadrževanje notranjih družbenih in pravnih ustanov posamezne države in tako je *status quo* ohranjen npr. v Tuniziji, Maroku in Severni Nigeriji.

Do ukinitve šeriatskega prava v azijskem delu pa je prišlo po oktobrski revoluciji, ko so bile skupnosti ločene od države in je vera postala zasebna

zadeva državljanov. Ukinitev šeriatskega prava je izvršena v skladu z načelom, da vsi pravni in sodnoprocesni akti preidejo v pristojnost takratne komunistične Rusije (Karčić, 1997, str. 133).

Tako je sedanje stanje v marsičem drugačno kot v preteklosti. Medtem ko je nekoč šariat v muslimanskih deželah prevladoval, je sedaj večinoma omejen na družinsko pravo. Vseeno pa vse bolj narašča težnja po oblikovanju državljanskih zakonikov, ki bi vključevali načela islamskega prava hkrati z načeli posvetnega nacionalnega prava. Nekatere države so v zadnjem času začele celo ponovno uvajati kazni za kazniva dejanja, ki so določena v šeriatskem pravu. V večini islamskih držav pa je sedaj pravo, ne glede na svoj izvor, trdno zasidrano z zakonskimi predpisi. Tako je avtoriteta prava, ki je bila nekoč le posredna in prehodna, v večini držav ustavno utemeljena in izraža voljo ljudstva. Četudi je danes šariat nepopolno prakticiran v večini islamskih držav, je še vedno v zavesti muslimanov kot idealno pravo, ki ima svoj popoln namen (Anderson v: Munh, 1998, str. 30).

3. Izvor, pomen in sistematika islamskega prava

Za islamsko pravo, ki spada v skupino religioznih pravnih sistemov, je značilno, da je religija v tolikšni meri dominantna, da neposredno določa tudi vsebino prava (izjema je sekularna Turčija), zato takšnega prava ni mogoče opredeliti kot sodobno pravo. Temeljne značilnosti sodobnega prava so povezanost s sodobno državo, individualizem, priznanje civilne družbe, splošnost, abstraktnost, formalizem, sistematičnost, racionalizem, sekularnost, visoka stopnja avtonomnosti ter načelo pravne države (Cerar v: Kuhar, 2007, str. 13). Pri primerjavi temeljnih značilnosti sodobnega prava z islamskim pravom lahko ugotovimo nižjo stopnjo udejanjanja pravne države, sekularnosti, visoke stopnje avtonomnosti ter priznavanje civilne družbe in individualizma. Vse te razlike otežujejo vključevanje človekovih pravic v islamsko pravo. Večina islamskih pravnikov je zaradi tega prepričanih, da lahko človekove pravice obstajajo le v sekularnih pravnih sistemih, zaradi česar jih zavračajo kot nekaj tujega in nedružljivega z verskim sistemom (<http://www.religiousconsultation.org/Hassan2.htm> v: Kuhar, 2007, str. 14). Oviro predstavlja tudi prepričanje, da je islamsko pravo večno in nespremenljivo za vse čase, zato naj ga ne bi podrejali pritiskom zahodnega sveta (Grasman in David v: Kuhar, 2007, str. 14). Med muslimani je mogoče zaslediti tudi stališče, da so vrednote, ki jih varujejo človekove pravice, enake kot tiste vrednote, ki so vključene v islamsko pravo že od njegovega

nastanka. Vendar nekatere islamske države pristopajo k mednarodnim pogodbam ter povzemajo tudi nekatere mednarodne določbe o človekovih pravicah. Kljub temu pa veliko število teh držav še ni sprejelo oziroma ratificiralo obeh mednarodnih paktov o človekovih pravicah. Tiste muslimanske države, ki so to storile, pa jih dejansko v praksi ne izvršujejo. To je posledica dejstva, da so številne takšne mednarodne določbe ne le v nasprotju z muslimanskim razumevanjem sveta ter posledično z muslimanskimi pogledi na zahodno doktrino človekovih pravic, temveč so v nasprotju tudi z notranjim (šeriatskim) pravom teh držav (Ibidem v: Kuhar, 2007, str. 13).

Načelo enakosti je na zahodu osrednja vrednota pravnega reda (Perenič v: Kuhar, 2007, str. 15). To načelo je zapisano v 2. členu Splošne deklaracije o človekovih pravicah: »Vsakdo je upravičen do uživanja vseh pravic in svoboščin, ki so razglašene s to deklaracijo, ne glede na raso, barvo kože, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodno ali socialno pripadnost, premoženje, rojstvo ali kakršnokoli drugo okoliščino.« Načelo enakega obravnavanja torej prepoveduje med drugim tudi diskriminacijo na podlagi spola. To pomeni izenačitev obravnavanja moških in žensk, zato je dejanske razlike med spoloma treba sprejemati kot nerelevantne (Franca v: Kuhar, 2007, str. 15).

Načelo komplementarnosti je islamska alternativa načelu enakosti v delu, ki se nanaša na enakost med spoloma. Islamsko pravo v celoti zavrača enakost med spoloma kot nekaj nenaravnega, saj moški in ženska ne moreta biti enaka, ne zavrača pa načelo enakopravnosti. Načelo komplementarnosti temelji na predpostavki, da je Bog moškega in žensko ustvaril različna. Kot taka imata tudi pripisane različne dolžnosti, ki so med seboj ostro ločene. Tukaj ni podana vrednotna sodba, ampak samo dejstvo, da sta si različna in le skupaj tvorita popolno celoto. Med spoloma pa ni nobene razlike, kar zadeva intelektualne sposobnosti, politično in družbeno udeležanje. Položaj moškega in ženske v islamskem pravu je določen predvsem glede na primarne biološke naloge obeh spolov. Moški kot vzdrževalec in zaščitnik družine, ženska pa kot mati in žena (Hoverić v: Kuhar, 2007, str. 15).

Islamsko pravo se imenuje šeriat, kar pomeni »jasna in od Boga načrtovana pot«. Z verskega vidika to pomeni pot, ki se je morajo držati muslimani, če želijo doseči odrešitev. S pravnega vidika pa šeriat predstavlja skupek pravnih pravil, ki urejajo vsa področja človekovega delovanja (<http://www.cfr.org/publication/8034/islam.html#1> v: Kuhar, 2007, str. 8).

Šeriat je jedro islama. Brez znanja in razumevanja islamskega pravnega sistema ne moremo razumeti niti političnega sistema niti zgodovine razvoja

družb, ki so sprejele islam (Feyzee, 1974, str. 16). Gre za pravo, ki je heteronomno, močno zakoreninjeno v islamski veri in neločljivo povezano s koransko-islamskim naukom o dolžnostih. Islam kot religija postave trdi, da s sto štirinajstimi božjimi razodetji, ki jih vsebuje Koran (*sure*) in jih je prek nadangela Gabrijela oznanil poslanec Mohamed, ureja vse življenje vernikov. To je torej nauk o dolžnostih, ki obsega tako verske in obredne predpise kot tudi družbenopolitična in pravna pravila. Neločljivo je urejen odnos človeka do boga ter odnos človeka do drugih članov skupnosti. V islamskem pravu miselno ni prostora za zemeljskega zakonodajalca, ker je edini zakonodajalec Bog. Gre za zaprt sistem, ki ga teoretično ni več mogoče širiti ali dopolnjevati s kasnejšimi pravili ali določili z veljavo zakona (Grasmann in David, 1998, str. 486).

Pravo se v islamu deli na pet temeljnih pravnih panog. Te so:

- *ibidat*, ki obravnava religiozna vprašanja,
- *manakehat*, ki je državno pravo v smislu funkcioniranja države,
- *muamelat*, ki se nanaša na medsebojne odnose,
- *ukubat* oziroma kazensko pravo in
- *feraiz* oziroma dedno pravo (Pavlica, 2004, str. 6.).

Čeprav šeriatsko pravo zahteva najprej izpolnjevanje dolžnosti, vsaka njegova norma še ne pomeni absolutne prepovedi oziroma zapovedi. V določenih okoliščinah je namreč dopustno, da posameznik od nekaterih šeriatskih zahtev odstopi ali njihovo izvršitev preloži, dokler ne nastopijo pogoji, ob katerih norma postane izvršljiva.

V zvezi z izvrševanjem obveznosti razlikuje šeriatsko pravo pet zakonskih kategorij:

- stroga obveznost (*fard* in *vadžib*): izvrševanje teh dejanj se nagraduje, opuščanje pa kaznuje (primer je dolžnost opravljanja molitev),
- stroga prepoved (*haram*): določena dejanja se ne smejo izvrševati, na primer tatvine in pitje alkohola,
- dovoljena dejanja (*mubah*): mogoče jih je izvrševati brez bojazni pred sankcijo in so popolnoma prepuščena volji posameznika (primer je udeležba na javni prireditvi),
- pohvalna dejanja: so priporočljiva (*mandub*) in vsakdanja zaželena dejanja (*mustahab*),
- zavržna dejanja (*markuh*): neko dejanje je neprimerno oziroma nemoralno, vendar ni kaznivo (primer je »biti umazan«) (Kečanović v: Kuhar, 2007, str. 9).

V današnjem času je tradicionalno šeriatsko pravo v nekaterih islamskih državah še vedno del pozitivnega pravnega sistema. Prisotno je zlasti na področju osebnega statusa, ki ureja družinsko in dedno pravo, ter na področju pogodbenih razmerij (npr. darilnih pogodb in drugih neodplačnih ravnanj). Drugi pravni področji, kot sta kazensko in obligacijsko pravo, je večina islamskih držav modificirala z uporabo sekularne zakonodaje oziroma s sodobnejšo interpretacijo šeriatskega prava. Edini izjemi sta državi Iran in Savdska Arabija, ki imata še vedno v celoti uveljavljeno šeriatsko pravo (Ibidem v: Kuhar, 2007, str. 9).

Koran ne vsebuje pravil o veljavnosti islamskega prava. Norme islamskega prava se striktno in popolnoma nanašajo samo na pripadnike islama v državah, ki so šeriatske. Islamsko pravo se omejeno uporablja tudi za muslimane, ki živijo na nemuslimanskem področju in le delno za nemuslimane na islamskem področju (Vilfan v: Prevolšek, 1989, str. 13). Ker je Koran sveta knjiga vseh muslimanov, zapovedi in prepovedi, priporočil in primerov, velja za vse vernike, ne glede na to, kje živijo. Torej lahko sklepamo, da tudi pravna pravila iz Korana veljajo za vse muslimane ne glede na teritorij, saj pravna pravila ne odražajo pravil državnih zakonodajnih organov (Prevolšek, 1989, str. 13).

Islamsko pravo je za muslimane rezultat božje volje in je zato nespremenljivo. Začetek veljavnosti je torej čas začetka islama oziroma čas objave Korana, konec veljavnosti pa je določen kot »sodni dan« (Prevolšek, 1989, str. 14).

4. Viri islamskega prava

4.1 Razmerje med *fikhom* in *šeriatom*

Večkrat se namesto izraza *šeriat* kot sinonim uporablja izraz *fikh*, čeprav je enačenje teh dveh pojmov nepravilno. *Fikh* (dobesedno inteligenca) je namreč jurisprudenčna znanost, ki poleg znanja (*ilma*) vsebuje tudi uporabo razuma ter neodvisne presoje. Definicija po klasični teoriji se glasi: »*Fikh* ali islamska pravna znanost je veda o posameznikovih pravicah in dolžnostih, ki izhajajo iz Korana, iz *sune* preroka, soglasja mnenj učenih (*idžma*) ali analogične dedukcije (*kijas*)« (Ibidem v: Česnik, 2001, str. 10). Razlika med *fikhom* in *šeriatom* je med drugim v tem, da *šeriat* obravnava vsa človeška dejanja, *fikh* pa se ukvarja samo s pravnimi akti. Po *fikhu* so dejanja zakonita ali nezakonita, *šeriat* pa loči pet stopenj (ne)dovoljenosti. *Fikh* je pravna znanost, *šeriat* pa je pravo kot božje določena pot k pravičnosti (Česnik, 2001, str. 10).

4.2 Koran

Koran je primarni vir islamskega prava, resnična beseda Boga in sveta knjiga muslimanov, ki vsebuje Alahovo razodetje, katerega je nadangel Gabrijel prenesel Mohamedu, da naj ga posreduje ljudem in pove, kaj je dovoljeno in kaj prepovedano. Pravila, ki so bila poslana od Boga, so najvišja, zato jih je treba vedno upoštevati. Vsakršen dvom o napisanem v Koranu je zato nedopusten.

Koran je razdeljen na sto štirinajst *sur* – poglavij, ki se naprej delijo na *ajet* – odstavke (Grasman in David v: Janžič, 2006, str. 11). Približno petsto verzov Korana vsebuje vse božje zapovedi, od katerih jih ima približno osemdeset pomen pravnih pravil (Afshar, 1999, str. 2).

Večji del verzov ima pomen reguliranja medsebojnih odnosov, kar pomeni, da je sam Koran mnogo bolj podroben, ko govori o veri in morali, kot pa o samih pravnih pravilih.

4.3 Prevodi Korana

Prevod Korana ni izvirno besedilo, ki je zapisano samo v arabskem jeziku in se zato v arabščini tudi uporablja pri molitvi. Prevod tako nima nobenih pomembnejših lastnosti, ki se nanašajo na izvirnik. Ne more se uporabljati pri molitvi, edini pomen, ki ga ima, je, da bralcem, ki ne poznajo arabskega jezika, omogoči, da spoznajo njegovo vsebino. Prevod izgublja vrednost z vsako nadaljnjo interpretacijo in tako se vsak prevod prevoda oddaljuje od izvirnika. Pri prvem prevodu izvirnika sodelujejo vrhovni strokovnjaki, ki so poznavalci izvirnega besedila.

4.4 Suna

Suna je drugi najpomembnejši pravni vir. Vsebuje izročila (oziroma tradicijo), za katere ni izrecno zapisano, da so božanskega izvora. Gre torej za zapovedi, ki jih je treba izvrševati, ker jih je izvrševal ali priporočal ali pa samo odobril poslanec Mohamed in so kot take postale del njegovega izročila. Vse, kar je prerok Mohamed (kot božji poslanec) rekel, storil ali odobril, so kasneje zapisali v obliki *hadisev*, ki so del šeriatskega prava. Tisto, kar je rekel ali storil Mohamed kot človek, pa za muslimane ne pomeni obveznosti.

Pravniki tradicijo radi uporabljajo kot pripomoček za orientacijo pri delu in za dokazovanje pri obrazložitvah sodb. *Suna* je torej pravni vir, ki se uporablja za zapolnjevanje pravnih praznin (Grasmann in David v: Kuhar, 2007. str. 10).

4.5 Idžma

Idžma pomeni konsenz uglednih učenjakov (*uleme, mudžtehidov, fakihov*) o pomembnih verskih in pravnih vprašanjih, pri čemer ni potreben konsenz vseh muslimanov. Odločanje z *idžmo* je bilo prvotno dovoljeno le najožjim Mohamedovim kolegom. Kasneje se je ta pravica prenesla še na njegove učence (*tabine*) in na koncu še na druge izobražence, imenovane *ulema* (Ibid. v: Mišić, 2003, str. 8). V praksi so znani primeri, za katere odločitev v Koranu ni bilo mogoče najti podlage, a je bilo odločitev vseeno treba sprejeti, pri čemer je odločilno vlogo odigrala *idžma*. Kljub temu, da *idžmi* islamski pravniki priznavajo šele tretje mesto med pravnimi viri, sodobni kritiki menijo, da je najpomembnejši element v islamskem pravu, saj je pomemben dejavnik pri razvoju in prenovi šeriatskega prava. Tako je sistemu, ki je sam po sebi zaprt in usmerjen v preteklost, omogočila nadaljnji razvoj na pravnem področju in nekako prevzela funkcijo naknadnega zakonodajalca (Mišić, 2003, str. 8).

4.6 Kijas

Kijas pomeni reševanje šeriatskega vprašanja, ki ni izrecno rešeno z obstoječimi pravnimi pravili v besedilih Korana in *sune (nas)* s pomočjo analogije. Beseda *kijas* izvirno pomeni merjenje, sporazum, zgled in enakovreden. Namen *kijasa* je odkriti *illah (ratio legis – smisel zakona)*, ki bi ga lahko nato razširili na podobne primere, ki niso pravno urejeni. Enako kot *idžtihad* (razumsko sklepanje), je tudi *kijas* zgolj postopek interpretacije virov islamskega prava, katerega namen je izpeljati določeno pravno pravilo. Pravne odločitve, sprejete s pomočjo postopka *kijasa* oziroma *idžtihada*, so na koncu le osebna mnenja, ki niso zavezujoča. Status splošnega pravila dobijo šele, ko so sprejeta z *idžmo* (Mumisa v: Trtnik, 2006, str. 6).

5. Pravne šole

Islamsko pravo se je oblikovalo skozi stoletja in šlo skozi različne procese razvoja. Posledica tega razvoja so različne interpretacije istih pravnih virov. Razumljivo je, da v času prerokovega življenja ni bilo potrebe po pravnih šolah, saj

so se učenci v primeru dvoma glede kakšnega pravnega vprašanja lahko obrnili neposredno na Mohameda ali pa so se zgledovali po njem. Po smrti preroka in s širjenjem islama pa je nastala potreba po pravnih šolah, kjer so iskali odgovore na posamezna pravna vprašanja (Harcet v: Kuhar, 2007, str. 11).

Največje zasluge za kodifikacijo islamskega prava in njenega pravnega sistematiziranja pripadajo štirim velikim pravnim strokovnjakom. To so bili učeni možje, ki so ustanovili svoje dogmatično-pravne smeri in po katerih se imenujejo štiri najpomembnejše pravne šole (*mezhebi*). Islamsko pravo se torej razlikuje glede na pravno šolo, ki je prevladujoča v določeni državi. Vse štiri šole so danes enakopravne in se tudi medsebojno priznavajo. Te šole so (Grasmann in David v: Kuhar, 2007, str. 12):

- **Hanefijska šola** - ustanovitelj je bil pravni strokovnjak Abu Hanifa. Pri reševanju pravnih problemov so pripadniki te šole uporabljali metodologijo *kijas*. Metodologija njihovega dela temelji na sistemu, ki pravne rešitve išče najprej v Koranu, če jih tam ne najde, pa uporabi še druge pravne vire. Druga pravna osnova je *suna* (tradicija), tretja mišljenje Mohamedovih sodelavcev in nazadnje lastno razmišljanje. Njegova šola je znana po racionalistični usmeritvi. Hanefijski šoli pripadajo zlasti muslimani iz Turčije, območja nekdanje Jugoslavije, Afganistana, Pakistana, Kitajske, Indije, Iraka kot tudi iz dela Egipta in Arabskega polotoka (Nasir v: Kuhar, 2007, str. 12).
- **Malikijska šola**, ki jo je ustanovil Malik Ibn Enes. Metodologija njihovega dela je utemeljena predvsem na iskanju opore v Koranu, če rešitve ne najde tam, jo poišče v *suni*. Velik pomen pripisuje predvsem tradiciji. Malikijski šoli pripadajo muslimani v severni in zahodni Afriki (Bećirović v: Kuhar, 2007, str. 12).
- **Šafijska šola**, ki jo je ustanovil Al-Shafii. Pri svojem delu združuje vplive hanefijske in malikijske šole. Za reševanje pravnih vprašanj uporablja racionalistični in tradicionalistični pristop. Rešitve išče predvsem v Koranu in *suni*. Šafijski muslimani živijo predvsem na območju južnega arabskega polotoka, vzhodne Afrike, Malezije, Tajske, Šri Lanke in Maldivov (Ibidem v: Kuhar, 2007, str. 12).
- **Hanbelijska šola**, ki jo je ustanovil Ahmed Ibn Hanbel. Njihova metodologija temelji predvsem na Koranu in *suni*. Pri šeriatskih pravnih rešitvah daje prednost suni pred analogijo. Danes živijo hanbelijski muslimani predvsem v Savdski Arabiji (Ibidem v: Kuhar, 2007, str. 11).

Na podlagi dela štirih pravnih strokovnjakov in njihovih učencev je nastalo šeriatsko pravo, kot ga poznamo danes. Posamezna odstopanja, kot so omenjena zgoraj, so nastala kot posledica različnih interpretacij istega besedila. Nekateri so

besedila razumeli bolj dobesedno, drugi manj. Vse štiri šole se med seboj priznavajo, zato lahko vsak musliman spremeni pripadnost šoli po svojem prepričanju. Pravni posli se sklepajo po predpisih katerekoli šole, sodniki pa rešujejo spore po predpisih določene šole (<http://www.cfr.org/publication/8034/islam.html#1> v: Kuhar, 2007, str. 13).

6. Institut zakonske zveze v islamskem pravu

Islamska zakonska zveza je definirana kot pogodba civilnega prava. Gre za sporazum o življenjski skupnosti dveh oseb različnega spola s svobodno voljo obeh oseb ter ob prisotnosti dveh prič z namenom oblikovanja družine. Njena cilja sta ohranjanje morale in reprodukcija človeške vrste. Bistvo pogodbe je torej legalizacija intimnega življenja mladoporočencev in rojstvo otrok. Sklenitev zakonske zveze ni zakrament, kot ga pozna krščanska vera, ampak samo konsenz bodočih zakoncev. Poroka je za vsakega muslimana dolžnost, razen za tiste, ki ne bi mogli izpolnjevati zakonskih dolžnosti (Sedgwick v: Kuhar, 2007, str. 21).

Zakonska zveza mora biti sklenjena v skladu s šeriatskimi pravili, ker je sicer neveljavna. Pogoji veljavnosti so:

1. svobodna izjava volje obeh strank

Soglasje lahko podata stranki sami ali njuna zastopnika, če sta obe stranki sposobni za sklenitev zakonske zveze. To pomeni, da morata biti polnoletna in duševno zdrava (Grasman in David v: Kuhar, 2007, str. 22).

2. razsodnost obeh strank

Obe stranki morata biti razsodni. V primeru, da je ena stranka mladoletna ali sta obe mladoletni oziroma duševno bolni, so njuni skrbniki tisti, ki lahko v imenu svojega varovanca (varovanke) sklenejo veljavno zakonsko zvezo (Ibidem v: Kuhar, 2007, str. 22).

3. ponudba in sprejem ponudbe

Ustna izjava ponudbe in njen sprejem morata biti izjavljena istočasno in na istem kraju. Razlog je nedvoumnost sklenitve zakonske zveze. Ponudba je lahko dana tudi v pisni obliki, če je ponudnik odsoten, vendar se mora na glas prebrati nasprotni stranki in pričam (Haverić v: Kuhar, 2007, str. 22).

4. odsotnost zakonskih ovir

Pri sklenitvi zakonske zveze ne smejo biti podane zakonske ovire. Te ovire so krvno sorodstvo, sorodstvo po mleku, sorodstvo, ki nastane s poroko, trikrat

izgovorjena namera razveze, pozakonsko čakanje, začasne motnje ter druge (Kuhar, 2007, str. 22).

Zakonske ovire so začasnega ali trajnega pomena. Dokler so podane, zakonska zveza med moškim in žensko ni mogoča. Te ovire so (Kuhar, 2007, str. 22):

a) krvno sorodstvo;

Po šeriatskem pravu je zakonska zveza med krvnimi sorodniki strogo prepovedana. Muslimani se ne smejo poročiti s svojo materjo, staro materjo, hčerjo, sestro, sestrično, vnukinjo in njenim potomstvom in teto po očetovi in materini strani (Haverić v: Kuhar, 2007, str. 24).

b) sorodstvo po mleku

Gre za sorodstvo, ki je izenačeno s krvnim sorodstvom. Nastane med dojitjo in tujim otrokom, mlajšim od dveh let, ki ga ona doji s svojim mlekom. Otrok se smatra za prvorojenca svoje dojilje. Zaradi tega se ne sme poročiti s tistimi sorodniki svoje matere po mleku, s katerimi se ne sme poročiti prvi otrok dojilje (Ibidem v: Kuhar, 2007, str. 24).

c) sorodstvo, ki nastane s poroko

Prepovedana je zakonska zveza muslimana s svojo taščo, taščino mamo, taščino mačeho, sinovo snaho, ali s snahami njegovih potomcev in pastorko (Ibidem v: Kuhar, 2007, str. 24).

č) trikrat izgovorjena namera razveze;

Kadar mož jasno in glasno pove svoji ženi, da se od nje ločuje, se taka zakonska zveza šteje za razvezano. Nadaljnje skupno življenje se šteje za zunajzakonsko. V primeru trikratne take razveze pa se mož ne more ponovno poročiti z njo, dokler se ona ne poroči z drugim moškim, se nato od njega loči ali postane vdova ter po izteku njenega pozakonskega čakanja (Nasir v: Kuhar, 2007, str. 24).

d) pozakonsko čakanje

Po šeriatskem pravu ni dovoljena sklenitev zakonske zveze z žensko, ki se nahaja v obdobju svojega pozakonskega čakanja. Gre za obdobje po razvezi oziroma smrti moža. Namen tega obdobja je v odpravi dvoma očetovstva, če je ženska noseča. Kadar ni noseča, traja tri mesece, če je noseča, traja do rojstva otroka, v primeru smrti moža pa traja štiri mesece in deset dni (Smailagić v: Kuhar, 2007, str. 25).

e) druge ovire

Nekateri islamski pravniki priznavajo med ovire tudi nepoznavanje islamskih načel, revščino, družbeno neenakost in prepoved sklenitve zakonske zveze muslimanke z nemuslimanom (Haverić v: Kuhar, 2007, str. 25).

5. prisotnost dveh prič

Soglasje mora biti podano ob navzočnosti dveh prič moškega spola. Eno moško pričo lahko nadomestita dve ženski. To zahtevo utemeljujejo muslimani na dejstvu, da so ženske bolj čustveno prisotne pri določenih življenjskih primerih in s tem tudi bolj »pozabljive«. Poleg tega morajo biti priče polnoletne, razsodne, pripadnice islamske vere ter sposobne slišati in razumeti izjavo.

6. poznavanje osnovnih islamskih principov

Bodoča zakonca morata znati sama izgovoriti in s svojim besedami opisati bistvo islamskega verovanja (Kuhar, 2007, str. 23).

Pogodba o zakonski zvezi je veljavna in zavezujoča, če je v skladu z zgoraj navedenimi načeli in torej s šeriatskimi predpisi. Zlasti pomembni so pogoji veljavnosti in zakonske ovire. V pogodbi se zakonca dogovorita o medsebojnih pravicah in dolžnostih ter o morebitnih posebnostih glede samega zakona. Vendar sporazum ne sme biti v nasprotju s strogimi predpisi šeriatskega prava, saj je drugače neveljaven. Pogodba je zlasti pomembna za položaj ženske v zakonski zvezi. Kadar je ženska oziroma njen skrbnik (*vali*) pogajalsko sposobnejši, si lahko zagotovi številne pravice, ki jih sicer ne bi imela. Sporazum lahko vsebuje na primer določbo, da ima ženska pravico do razveze, če bo mož sklenil novo zakonsko zvezo. S tem lahko omeji moževo poligamijo. Bistvena sestavina sporazuma je tudi dogovor o višini, vsebini in načinu plačila poročnega darila (*mehr*), ki ga mož izroči svoji ženi (Nasir v: Kuhar, 2007, str. 25). *Mehr* je poročno darilo, ki ga mož obljubi svoji bodoči ženi v pogodbi o zakonski zvezi. Ženi lahko izroči denar, zlato ali druge predmete, ki imajo premoženjsko vrednost. Običajno se del poročnega darila izroči ob sklenitvi zakonske zveze, preostali del pa ob razvezi ali smrti moža. Ženska lahko preostali del darila zahteva šele, ko je zakonska zveza sklenjena. Kadar pride prej do razveze, lahko žena zahteva samo polovico darila. Ženska s svojim poročnim darilom prosto razpolaga, kar pomeni njeno finančno in ekonomsko neodvisnost (Sedgwick v: Kuhar, 2007, str. 26).

Preživljanje je zakonita pravica žene na podlagi veljavne pogodbe o sklenitvi zakonske zveze. Pravica ji pripada le, če izpolnjuje svoje zakonske dolžnosti. Mož je dolžan zagotavljati sredstva skladno s svojimi sposobnostmi za bivališče, hrano, obleke in druge gospodinjske potrebščine (Nasir v: Kuhar, 2007, str. 27).

V šeriatskem pravu pa ne poznajo instituta skupnega premoženja moža in žene, ampak ima vsak zakonec svoje premoženje. Žena obdrži popolno svobodo glede razpolaganja s svojim premoženjem. Izjemoma lahko mož uživa in upravlja ženino premoženje, a le kadar ga je sama pooblastila. Vendar mož odgovarja, če ji s svojimi dejanji povzroči škodo. Kadar pride med zakoncema do spora glede premoženja, velja, da so vse stvari, ki jih uporablja izključno žena, njene. Vse preostale stvari pripadajo možu ali pa so skupna last obeh zakoncev (Ibidem v: Kuhar, 2007, str. 27).

Pravice in dolžnosti zakoncev so v skladu z načelom komplementarnosti natančno določene in ostro ločene (Kuhar, 2007, str. 27).

Pravice moža v zakonskem razmerju:

- a. ženo opozarja na osebno higieno, če ji ta ne posveča dovolj pozornosti, vztrajanje pri dostojnem oblačenju soproge,
- b. pravica do spolnih odnosov, razen v primeru šeriatskih prepovedi (zdravstveni in drugi razlogi), ko ima žena pravico moža zavrniti,
- c. od žene zahteva, da brez razloga in šeriatskega opravičila ne zanemari islamskih dolžnosti, kot so molitev, post in podobno,
- d. mož ne dopušča ženi, da ponižuje in obklada z žaljivimi vzdevki njega, njegove starše, sorodnike in prijatelje,
- e. opozarja ženo, če ta ne izpolnjuje dolžnosti, ki jih je kot žena in mati dolžna izvrševati.

Dolžnosti moža v zakonu:

- a. vzdrževati svojo ženo in to po svojih materialnih zmožnostih,
- b. vnaprej predati ženi dogovorjeno poročno darilo,
- c. lepo in korektno ravnati s soprogo, saj je to eden od najpomembnejših pogojev za srečen zakonski odnos,
- d. varovati in spoštovati ženino dostojanstvo,
- e. sodelovati pri pravilni vzgoji otrok,
- f. ceniti in spoštovati ženino sorodstvo.

Pravice žene v zakonski zvezi:

- a. samostojno razpolaga s svojim imetjem,
- b. obiskuje svoje starše,
- c. obiskuje bližnje in daljno sorodstvo, kot so bratje, sestre, sestrične in bratranci,
- d. se izobražuje in moralno dograjuje po načelih islama,
- e. opravi romanje v Meko, če je to možno,

- f. odreče poslušnost možu, če ta od nje zahteva nekaj, kar je v nasprotju s šeriatskimi predpisi.

Dolžnosti žene v zakonski zvezi:

- a. varuje avtoriteto, čast in dostojanstvo svojega moža,
- b. dovoli mu intimni odnos, če ni upravičenega razloga ali šeriatske ovire, kakor sta nosečnost in menstruacija,
- c. ne ravna razsipno s premoženjem, pridobljenim skupaj ali od enega od zakoncev,
- d. vestno opravlja naloge, ki jih ima kot žena in mati,
- e. varuje potomstvo svojega moža in sodeluje pri vzgoji otrok.

Skupne dolžnosti zakonskih partnerjev:

- a. medsebojna ljubezen in vzajemno spoštovanje,
- b. skrb za otroke in vzgoja,
- c. vzajemno spoštovanje družine.

(<http://www.eporoka.com/sl/cerkvenaporoka/ISLAMSKASKUPNOST-ZAJEDNICA/>.)

Šeriatsko pravo dovoljuje zakonsko zvezo med muslimanom in nemusli-manko. Edina omejitev je, da mora biti pripadnica krščanske ali judovske vere. Razlog za to določbo je dejstvo, da muslimani za sebi enake štejejo le pripadnike monoteističnih verstev. V versko mešanem zakonu ženi ni potrebno prestopiti v islam. Mož ji ne sme prepovedati izvrševanja njenih verskih obredov. Zakonska zveza s pripadnico politeističnega verstva, na primer hindujko, je dopustna le, če ženska pred poroko prestopi v islam. Poroka z ateistko je prepovedana. Otroci, rojeni v versko mešanem zakonu, so avtomatično muslimani, ker moževa vera prevlada nad ženino. Žena, ki ni muslimanka, je v slabšem položaju kot muslimanka, ker nima pravice do zakonitega dedovanja po svojem možu. Deduje lahko le na podlagi veljavne oporoke, vendar delež ne sme presegati ene tretjine celotne zapuščine (Sedgwick v: Kuhar, 2007, str. 30).

Po drugi strani pa je zakonska zveza muslimanke z nemuslimanom prepovedana. Pogodba o taki zakonski zvezi je nična. Muslimani utemeljujejo to prepoved z dejstvom, da v mešani zakonski zvezi moževa vera prevlada nad ženino. Muslimanka ne bi mogla izvrševati svojih verskih obredov in dolžnosti, kar je za muslimane nesprejemljivo. Muslimani menijo, da je neprimerno, da muslimanka rojeva in vzgaja pripadnike drugih ver (Nasir v: Kuhar, 2007, str. 30).

Poligamija ali mnogoženstvo ni institut, ki ga je uvedla islamska vera, saj je obstajala že pred nastankom te vere na območju arabskega polotoka in tudi

drugje. Moškemu je poligamija dovoljevala neomejeno število žena. Islam tega običaja ni prekinil, vendar ga je omejil na največ štiri žene (Ibidem v: Kuhar, 2007, str. 32).

Zagovorniki poligamije utemeljujejo njeno nujnost na podlagi tako imenovanih življenjskih dejstev. Argument vidijo v vojnah, v katerih naj bi umrlo veliko število moških, zaradi česar za njimi ostane veliko nepreskrbljenih vdov in sirot. Moški naj bi torej poročil več žensk in jim s tem zagotovil zaščito. Musliman ima lahko štiri žene, vendar je zaželeno, da za sklenitev druge, tretje ali četrte zakonske zveze praviloma pridobi soglasje prve žene, res pa je, da ga *a priori* ne potrebuje, niti ne potrebuje dovoljenje sodišča. Vse žene imajo status zakonske žene z enakimi pravicami in obveznostmi. Mož mora vsaki izmed njih zagotoviti ločeno bivališče in z vsemi mora enako ravnati. Vse žene in njihove otroke mora preživljati. Otroci, rojeni v taki zvezi, se štejejo za zakonite otroke svojih staršev (Sedgwick v: Kuhar, 2007, str. 33).

Kljub vsemu imajo ženske možnost omejitve moške poligamije. To lahko storijo z določbo v pogodbi v zakonski zvezi. V pogodbo se lahko doda tudi pogoj, da ima žena pravico do razveze, če mož sklene novo zakonsko zvezo brez njenega soglasja (Nasir v: Kuhar, 2007, str. 33).

V današnjih časih je poligamija v zatonu. Več žena namreč je za moža večji finančni zalogaj kot pa samo ena. To pomeni, da je poligamija privilegij zlasti bogatih muslimanov. Samo okoli deset odstotkov vseh zakonov v arabskih državah je poligamnih. Poligamija je dandanes s pozitivno zakonodajo prepovedana v državah, kot so Turčija, Tunizija, Etiopija in v drugih. V Alžiriji, Maroku, Indoneziji in drugih državah pa je zakonodajalec določil strožje pogoje za moža, če želi imeti več kot eno ženo. Pogoja sta dovoljenje sodišča in soglasje obstoječe žene. Žena pa ima pravico zahtevati razvezo zakonske zveze, če zaradi nove žene trpi škodo ali pa za sklenitev novih zvez ni podala soglasja (Harcet v: Kuhar, 2007, str. 33).

Šeriatsko pravo natančno določa tudi pogoje in način, na podlagi katerih je mogoča razveza zakonske zveze. Razveza naj bi bila bolj izjema kot pravilo, zato Islam spodbuja zakonca, da pred ločitvijo poizkusita razrešiti medsebojna nesoglasja. Razveza je dovoljena, a le kot skrajna možnost rešitve nevzdržnega skupnega življenja. Šeriatski pravniki so mnenja, da je razveza manjše zlo od tistega, ki ga povzroča nesrečen zakon. Ta ima lahko negativen vpliv na celotno islamsko skupnost. Menijo, da vsak zakon ni nujno harmoničen, zato prepoved razveze ni naravna, niti ne odgovarja naravi ljudi (Handžić v: Kuhar, 2007, str. 38).

7. Zakrivanje žensk

Zakrivanje žensk ni islamskega izvora. To so počeli že predislamski Arabci, ker so želeli svoje ženske zaščititi pred pogledi tujcev, potencialnih sovražnikov. V tistih časih so bili različni napadi, ugrabitve in posilstva stalno prežeha nevarnost (Harcet v: Kuhar, 2007, str. 48). Islamska vera tradicije zakrivanja žensk z naglavnimi rutami (*hijab*) ni prekinila, ampak jo torej samo nadaljuje (Ibidem v: Kuhar, 2007, str. 48). Islamski komentatorji Korana se strinjajo, da mora ženska svoje telo pokriti in da njena obleka in hoja ne smeta povzročati pozornosti, kadar je v navzočnosti osebe nasprotnega spola, ki ni bližnji družinski član. Islam določa »spodnjo mejo« dovoljenega pri oblačenju, ki jo ženske ne smejo prekoračiti, drugo pa prepušča svobodni izbiri, okoliščinam in finančnim sposobnostim posameznice. Pravila oblačenja so sicer določena tako za moške kot za ženske, vendar so pravila ženskega oblačenja veliko bolj kontroverzna (Kuhar, 2007, str. 48). V Koranu je zapisano: »Vernicam reci, naj hodijo s spuščnim pogledom in naj pazijo na svoje sramne dele. Naj ne dovolijo, da bi se videlo, kaj od njihovega okrasja – razen tistega, kar je tako ali tako zunaj. Tančice naj imajo čez prsi, svojega okrasja pa naj ne kažejo naokrog... O, glasnik vere! Reci svojim ženam, svojim hčeram in ženam vernikov, naj se dostojno oblačijo. Tako bodo prepoznane, nihče pa jih ne bo nadlegoval.« (Koran v: Kuhar, 2007, str. 48, 49).

Po eni izmed najbolj strogih interpretacij Korana se v skladu z zgoraj navednim besedilom lahko vidijo samo ženski obraz, dlani in stopala, ker so tako ali tako zunaj. Nekateri islamski interpretatorji menijo, da je tudi obraz del ženskega okrasja in naj bo zato prekrit. Oblačila ne smejo biti prozorna in oprijeta. Skromnost, dostojnost in neizzivalnost naj bi bila torej glavno vodilo pri oblačenju muslimanskih žensk (<http://mwllusa.org/topics/dress/hijab.html> v: Kuhar, 2007, str. 49).

Islam dejansko ne določa konkretnega načina oblačenja, zato se način zakrivanja razlikuje od države do države (oziroma pravilneje od ženske do ženske). Način zakrivanja žensk je še najbolj odvisen od lokalnih običajev. Ženske se zakrivajo na najrazličnejše načine ali pa sploh ne. Nekatere nosijo samo naglavno ruto, druge tudi ohlapne obleke, ki prekrivajo celo telo razen obraza, tretje pa zakrivajo tudi svoj obraz.

V Egiptu, na primer, tradicionalne muslimanke nosijo dolge ohlapne obleke, glave pa si zakrivajo z naglavnimi rutami. V Iranu in Savdski Arabiji pa je celo s kazenskima zakonoma določeno obvezno nošenje naglavne rute tako za

pripadnice islama kot tudi za druge ženske. Sankcija je zaporna kazen v razponu od deset dni do dveh mesecev (Minces v: Kuhar, 2007, str. 49).

Obvezno zakrivanje žensk je po mnenju sunitskih in šiitskih pravnih šol le verska dolžnost vsake muslimanke. Islamsko pravo na splošno ne določa kaznovanja žensk, ki se ne zakrivajo (<http://mwvlusa.org/topics/dress/hijab.html> v: Kuhar, 2007, str. 49).

V današnjem času lahko opazimo dva nasprotujoča si trenda zakrivanja žensk. Po eni strani upada zakrivanje žensk kot posledica večje izobraženosti, zaposlovanja in udeleževanja žensk v javnem življenju. Po drugi strani pa se pojavlja trend povečevanja zakrivanja žensk iz političnih razlogov.

Edini islamski državi, ki prepovedujeta nošnjo *hijaba* v državnih organih, šolah in univerzah, sta Turčija (ki je dejansko sekularna republika) in Tunizija (Minces v: Kuhar, 2007, str. 50).

7.1 Primer nošenja naglavnih rut v Turčiji

Evropsko sodišče za človekove pravice je 29. junija 2004 z odločbo v zadevi Leyla Sahin proti Turčiji odločilo, da tožena država s prepovedjo nošenja naglavne rute na državnih univerzah ni kršila določila 9. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (svoboda misli, vesti in veroizpovedi). Država je s prepovedjo želela zavarovati pravice in svoboščine drugih posameznikov ter ohraniti javno varnost in zavarovati javni red, to pa so legitimni interesi, ki jih je sodišče štelo za upravičene pri posegu države v pravico pritožnice do izražanja vere. Turčija je sekularna republika, ki spoštuje ustavno načelo laičnosti države. Čeprav je 99 % prebivalcev muslimanov, država omejuje pravico do izpovedovanja vere v javnih ustanovah, vladnih uradih ter šolah in univerzah. Vlada je prepovedala nošenje muslimanskih rut javnim uslužbenkam, torej tudi učiteljicam in predavateljicam na univerzah. Študentke, ki nosijo rute, ne smejo obiskovati predavanj. Rute so prav tako prepovedane na sodiščih. Prepoved nošenja religioznih oblačil v javnem življenju v Turčiji ni novost. Posledica družbenih sprememb v turški družbi z začetka 20. stoletja je bil zakon o nošenju pokrival, ki je začel veljati leta 1925 in je uvedel nošenje sodobnih oblačil. Že leta 1934 je bil sprejet zakon o ureditvi nošenja oblačil. Prepovedal je oblačila, ki izražajo versko pripadnost na vseh javnih mestih, ki niso povezana z molitvijo in drugimi verskimi obredi. Iz istega razloga, kot je država prepovedala nošenje religioznih oblačil v javnem življenju, je posegla tudi v izobraževanje. Z zakonom o izobraževanju je leta 1924 odpravila zasebne verske šole in uvedla

enoten sistem javnega šolstva. Z zakonom iz leta 1981 pa je posebej prepovedala nošenje oblačil, ki izražajo versko pripadnost v visokošolskih izobraževalnih ustanovah. Zakon je za zaposlene in za študente predpisal nošenje sodobnih oblačil. Posebej je bilo poudarjeno, da je nošenje rut v izobraževalnih ustanovah prepovedano. Najvišja turška sodišča so utemeljenost prepovedi nošenja rut obrazložila s stališčem, da je versko pogojeno zakrivanje las in vratu z ruto v nasprotju z načeli sekularizma in enakosti. Turško politiko prepovedi muslimanske rute je s prej navedenim primerom Leyla Sahin proti Turčiji podprlo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu (Kuhelj, 2004, str. 40).

7.2 Primer (problem) nošenja pokrival v javnih šolah v Franciji

Francija je v zadnjih letih oblikovala svojevrstno politiko reševanja vprašanj, ki so povezana z nošenjem verskih simbolov. Z zakonom 2004-228 z dne 15. marca 2004 so Francozi prepovedali nošenje naglavne rute, katoliškega križa in judovske čepice ter drugih verskih simbolov v javnih šolah, s tem, da je pomembno poudariti, da ruta kot taka ni verski simbol, ampak je kot pokrivalo v širšem pomenu zapovedano. Za spremembo in primerjavo, v nobeni verski knjigi križ ni zapovedan kot del obveznega oblačenja vernika. Prepoved se nanaša na vse verske simbole, ki zbujajo pozornost, ki so več kot opazni oziroma očitni, pri čemer zakon ne omenja nobenega simbola posebej, čeprav je iz družbenega in političnega konteksta jasno in očitno, da se prepoved nanaša še posebej na nošenje naglavnih rut v šolah. Francija je s sprejetjem zakona želela formalno zavarovati dosledno izpeljani sekularizem v javnem šolstvu in po svoje prisiliti muslimanske učenke, da prevzamejo evropski način oblačenja.

Vlada je končno udejanjanje prepovedi nošenja očitnih verskih simbolov prepustila samim izobraževalnim ustanovam, tako da te lahko dovoljujejo nošenje majhnih rut (*bandane*), ki so danes modni dodatek številnih deklet po svetu. Čeprav je Francija s prepovedjo verskih simbolov zahodnemu svetu želela sporočiti, da se zavzema za enakost spolov oziroma emancipacijo žensk in idejo modernizacije, pa je sporočilo precej »mlačno« (Kuhelj, 2004, str. 41).

8. Kazensko pravo

Za razumevanje islamskega kaznovalnega sistema (*ukubat*) moramo najprej razumeti njegovo mesto znotraj islamskega pravnega okvira kot celote oziroma znotraj samega islama. Islam vzpostavlja popoln sistem in regulira vse vidike

človekovega življenja. Filozofija kaznovanja je integralni del sistema, ki ga ne moremo razumeti drugače kot znotraj njenih načel, ki imajo namen varovati temeljne vrednote islama, ki se predvsem seštevajo v osnovah, kot so upreti se zlu in propadu posameznika in s tem posledično celotne družbe. Dovoljena dela (*halal*) in prepovedana dela (*haram*), ki ju srečujemo v sferi islamske zakonodaje oziroma šeriata, imajo osnovni cilj, ki je nuditi srečo in dobro ljudem ter jih hkrati zaščititi pred bremenom in s tem povezanim težkim življenjem. Da bi bilo ljudem lažje, je vodilo v islamu, za katerega tudi Bog pravi, da naj se ne bremeni človeka prek njegovih zmožnosti. Od tu ta imperativ, da je potrebno vse slabo in negativno umakniti iz življenja vernikov, saj bo to koristilo tako duši kot tudi telesu, umu in človeštvu.

Vire islamskega kazenskega prava lahko delimo na primarne in sekundarne. Primarni viri Korana in *suna* temeljijo na prej obstajajočih besedilih, sekundarni pa temeljijo »na intelektualnem naporu«, da se odkrije pravno pravilo (Belal v: Mišić, 2003, str. 13). Tako je ustava najpomembnejši sekundarni vir kazenskega prava v islamskih državah. Iz teh ustav izhaja, da sta Koran in *suna* temeljna vira prava in da mora biti kazensko pravo v skladu z njunimi prepovedmi (Mišić, 2003, str. 14).

8.1 Kazniva dejanja

Kaznivo dejanje je po islamskem pravu vsakršno dejanje, ki je prepovedano po šeriatu. Kaznivo dejanje je v islamu zelo resen moralni problem in je tako tesno povezan z mirom in harmonijo družbenega življenja (<http://www.brudirect.com/criminal/part1.htm> v: Mišić, 2003, str. 15). Na splošno so kazniva dejanja povezana z grehom, kar pomeni, da kršijo tudi moralne norme. Morala v islamskem pravu ni utemeljena s konkretno določitvijo kaj je dobro in kaj je slabo, kaj je humano in kaj nehumano. Alah kot najvišji zakonodajalec sporoča vernikom, kaj je moralno oziroma nemoralno. Ohranjanje morale, ki temelji na religioznih normah, je primarna dolžnost islamske države (Mišić, 2003, str. 16).

V islamskem pravu se kaznivo dejanje definira kot storitev prepovedanega ravnanja ali opustitev zapovedane dolžnosti (Sanad v: Mišić, 2003, str. 17). Islamsko pravo je namreč uporabljeno kot instrument moraliziranja in kot agent preprečevanja, kar doseže z uporabo številnih metod, na primer s svarilom ljudi o zemeljski ter božji kazni, ki bo sledila po smrti (Ibid. v: Mišić, 2003, str. 17).

8.2 Vrste kazenskih sankcij

Po načinu odrejanja kazni, pozna šeriatsko pravo tri vrste kaznivih dejanj (Imamović, 2005, str. 99):

8.2.1 Hudud

Kazni *hudud* se izrekajo za najresnejša kazniva dejanja, storjena zoper javni interes. Določene so s šeriatom. Pojmujejo se tudi kot kazniva dejanja zoper Alahovo pravico. Ti zločini se v islamski pravni teoriji razumejo kot nespremenljive božje zapovedi, saj želijo zavarovati javni interes in vrednote, kot so lastnina, varnost, družinske vrednote, potomstvo in osebni ugled v skupnosti (Mahmoudi v: Mišić, 2003, str. 32). Pregon takšnih kaznivih dejanj je obvezen in nujen, kazen pa mora biti izrečena in izvršena na način, kot je predvideno v Koranu in *suni*. Ko je krivda dokazana, nihče ne more zvišati, znižati ali odpustiti kazni. Vendar v primeru, če žrtev ali njen skrbnik storilcu kaznivega dejanja odpustita, v veliki večini kaznivih dejanj *hudud*, na primer pri kraji, kazenska sankcija ne bo izrečena. V tem primeru bo sodnik določil alternativno kazen (*tazir*) (Ibid. v: Mišić, 2003, str. 32). Enako se zgodi, če se storilec pokori za svoje grehe pred pričetkom kazenskopravnega pregona oziroma vsaj preden se njegova krivda dokaže pred sodiščem (Mišić, 2003, str. 32).

Fikh definira *hudud* tudi kot zločin, za katerega so kazni znane s pomočjo neizpodbitnih dokazov, ki so predvideni že v Koranu in *suni* (Motzki v: Mišić, 2003, str. 32). Pojem *hudud* tako pomeni nespremenljivo omejitev, pri čemer je omejitev dana od Boga za celo islamsko družbo (Ibid. v: Mišić, 2003, str. 32). Vsaka posamična obsodba in izrečena kazen sta božji obsodbi, zato sta objektivni in nespremenljivi za vsakogar. Pri izrekanju in izvrševanju kazni *hudud* ni nikakršnega odpuščanja. Tako ne sodnik ne vladar nimata avtoritete za pomilostitev storilca. Kazen je preprosto treba izvršiti (Mišić, 2003, str. 32).

Med kazniva dejanja, ki se kaznujejo s kaznimi *hudud*, islamski pravniki uvrščajo zlasti: prešuštvo (*zina*), neutemeljeno obtožbo prešuštva (*kazf*), krajo (*sirkat*), rop (*hirabah*), pitje alkohola (*šurb*) in odpadništvo od vere (*murte*) (www.info-nyazee.com v: Mišić, 2003, str. 32).

a) Prešuštvo (*zina*)

Prešuštvo je prostovoljno spolno občevanje s katerokoli drugo osebo ne glede na to, ali je prešuštnik ali prešuštnica poročen(a) ali ne. Če se dokaže, da je človek prešuštoval, je kazensko odgovoren. Če je poročen, zasluži kazen kamenjanja do smrti. Če ni poročen, ga čaka kazen stotih udarcev z bičem.

Kaznovanje je javno (Ibid. v: Mišić, 2003, str. 33). Koran določa: »Prešuštniku in prešuštnici, vsakemu izmed njih pripada kazen sto udarcev z bičem. Ne imejte milosti z njimi v izvrševanju božje odredbe, če verjamete v Boga in Sodni dan. Izvrševanju kazni mora prisostvovati skupina muslimanov.« Kazen, ki je predpisana v Koranu, je bičanje (sto udarcev) (Koran v: Prevolšek, 1989, str. 24). Prešuštvovanje se mora po šeriatu dokazati, in sicer s potrditvijo štirih zaupanja vrednih oseb, da so točno določeno dejanje tudi videle. Enak učinek je dosežen tudi, če ena sama oseba štirikrat potrdi, da je videla dejanje.

b) Neutemeljena obtožba prešustva (*kazf*)

Islamsko pravo pa ne kaznuje le prešustva. Kazniva je tudi že neutemeljena obtožba prešustva. Do tega pride, kadar tožniku ne uspe pripeljati štirih prič, ki so potrebne za pričanje o prešustvu. Tožnika v tem primeru doleti kazen osemdesetih udarcev z bičem. To pa ni edina kazen. Obsojena oseba namreč izgubi tudi »status« zaupanja vredne osebe in se njenih izpovedb ne sme več nikjer in nikoli upoštevati (Sanad v: Mišić, 2003, str. 33).

c) Kraja

Krajo islamsko pravo definira kot dejanje, ko storilec vzame tujo premičnino brez dovoljenja lastnika, z namenom, da si to stvar prilasti. Kazen za krajo je sekanje roke (Ibid. v: Mišić, 2003, str. 33). Kazen se izreče na podlagi izjav dveh očividcev oziroma na podlagi priznanja storilca.

d) Rop

Pri izrekanju kazni za to dejanje mora sodnik upoštevati resnost kaznivega dejanja. Če storilec v času ropa ubije žrtev, mu mora sodnik izreči smrtno kazen. Če storilec stvar le ukrade, se mu odrežeta roka in noga. Če storilec grozi in s tem samo prestraši žrtev, pri čemer pa nikogar ne poškoduje, bo izgnan iz države. Vendar izgon danes vse bolj zamenjuje zaporna kazen (www.info-nyazee.com v: Mišić, 2003, str. 33).

e) Pitje alkohola

Pitje alkohola je bilo zlasti v predislamski skupnosti precej razširjeno. Po verovanju naj bi Alah prepovedal pitje opojnih pijač in ukazal, da bo vsak, ki te zapovedi ne bo upošteval, kaznovan z osemdesetimi udarci z bičem. Ta prepoved danes ne velja le za pitje alkohola, ampak za zlorabo vseh opojnih substanc (tudi drog) (Ibid v: Mišić. 2003, str. 33).

f) Odpadništvo od vere (*murteḍ*)

Odpadništvo od vere pomeni, da se vernik odreče islamski veri. Posledica tega kaznivega dejanja je izrek smrtno kazni. Če se pred izvršitvijo kazni obso-

jenec ne spokori, se šteje, da je odpadnik nosilec »nekakšne bolezni«, ki ne škoduje le njemu, ampak celotni družbi oziroma državi. V primeru, da se odpadnik spokori, smrtna kazen ni izvršena (www.info-nyazee.com v: Mišić, 2003, str. 34).

Kazni *hudud* so zelo stroge. Božji namen, ki stoji za resnostjo in strogostjo kazni, je svarilen ukaz Boga. Tako se morajo kazni izvajati pred skupino vernikov, ne le zaradi storilca kot kazen za storjeni greh, ampak tudi kot opozorilo celotni družbeni skupnosti (Mišić, 2003, str. 34). Vse opisane kazni povzročajo hude telesne bolečine obsojenim storilcem. Vedeti pa moramo tudi, da so kazni *hudud* izrečene zelo redko. V Savdski Arabiji so bile med letoma 1981 in 1992 štiri usmrtitve s kamenjanjem in štiriinštirideset amputacij zaradi kaznivega dejanja kraje (Motzki v: Mišić, 2003, str. 36). Le majhno število vseh kazenskih zadev se obravnava po postopku *hudud*, kjer se na koncu izreče kazenska sankcija *hudud*. Večina kazenskih zadev se obravnava po milejšem postopku *tazir* (Mišić, 2003, str. 36).

8.2.2 Kisas

Gre za kazniva dejanja, za katera je kot sankcija predvideno maščevanje (Imamović, 2005, str. 99). Pojem *kisas* v dobesednem prevodu pomeni enak oziroma tehten. *Kisas* predvideva, da naj bo ravnanje s storilcem enako njegovemu kaznivemu dejanju (<http://www.brudirect.com/criminal/part1.htm> v: Mišić, 2003, str. 41). Kazniva dejanja, za katera so določene kazni *kisas*, so predvsem dejanja zoper posameznikovo telesno integriteto, kot so: umor, uboj, uboj v samoobrambi, povzročitev telesne poškodbe (www.info-nyazee.com v: Mišić, 2003, str. 43). Kaznivo dejanje umora se v islamskem pravu šteje za velik greh in je zlobno in prekleto dejanje (Mišić, 2003, str. 34).

V Koranu je določeno: »Predpisali smo: življenje za življenje, oko za oko, nos za nos, uho za uho, zob za zob. Rane naj se poplačajo,« (Koran v: Mišić, 2003, str. 44).

Kazni predpisuje Koran, zato sodnik pri odločanju nima diskrecijske pravice. V samem postopku je posebej pomembna vloga, namenjena žrtvi oziroma njenim sorodnikom. Ti lahko storilcu kaznivo dejanje oprostijo in ne zahtevajo povračila, ampak krvnino (*dijat*), lahko pa se odrečejo tudi temu in storilcu oprostijo v celoti (Belal v: Mišić, 2003, str. 41).

Dijat oziroma krvnina je povračilo predvsem za nenaklepna kazniva dejanja, kot sta na primer nenaklepen uboj in telesna poškodba. Prvotno je bila kazen *dijat* oziroma krvnina nadomestilo v višini stotih kamel. Nekateri šeriatski pravniki pa

menijo, da je višina krvnine plačilo bodisi v višini tisoč goldinarjev, dvanajst tisoč dirhem ali nadomestilo v višini dva tisoč krav ali dva tisoč ovac. Večina šeriatskih pravnikov daje pri izplačilu prednost kamelam. Če teh ni dovolj, se kot alternativa dopušča plačilo v višini tisoč goldinarjev. Seveda pa se vrednost kamel v zlatu in srebru spreminja (Ibid v: Mišic, 2003, str. 42).

Kazen *kisas* izvršijo sorodniki žrtve, če so zmožni kazen izvršiti učinkovito. V nasprotnem primeru pa sorodniki žrtve določijo učinkovitega izvršitelja kazni. Tudi storilčevo družino se obvesti o kraju in času izvršitve kazni, z namenom, da se je tudi ti udeležijo. Izvršitev se opravi v javnosti. Najprej se naznani storilčevo ime, nato žrtvino ime in na koncu se opiše celoten primer (El-Sa'aty v: Mišic, 2003, str. 42). Vendar se pred izvršitvijo kazni da družini žrtve še zadnjo priložnost, da si premisli in pristane na krvnino, da bi se s tem prenehalo prelivanje krvi. V nekaterih primerih se ta trud izplača, v drugih primerih pa družine ni moč prepričati v to in se zato kazen izvrši (Ibid v: Mišic, 2003, str. 42).

Za izrek kazni *kisas* morajo biti izpolnjeni naslednji pogoji: storilec kaznivega dejanja mora biti prisebna in polnoletna oseba, ki je kaznivo dejanje storila naklepno, poleg tega pa mora biti žrtev kaznivega dejanja musliman. Kazen mora biti izvršena na najmanj boleč način za storilca, ki mu ni dopustno povzročiti večje bolečine oziroma škode, kot jo je ta povzročil žrtvi in njeni družini. Poleg tega pa mora imeti oseba, ki bo izvršila kazen (izvršitelj) primerno znanje in zmožnosti zanjo. Taka oseba je ponavadi družinski član ali pa določen profesionalni izvršitelj, ki izvrši kazen v imenu žrtvine družine (Sanad v: Mišic, 2003, str. 43).

8.2.3 Tazir

Med kazniva dejanja, za katera se uporabi postopek *tazir* ter se nato izreče kazen *tazir*, štejejo tista dejanja, za katera Koran in *suna* ne določata ničesar ali pa dejanje določata kot kaznivo, kaznovanje pa prepuščata sodnikom in vladarju (Mahmoudi v: Mišic, 2003, str. 44). Vrste kazni, ki so predvidene za ta kazniva dejanja so: bičanje, denarna kazen, globa (Imamović, 2005, str. 100). Določanje kazni v primeru kaznivih dejanj *tazir* je v diskrecijski pravici vladarja, ki pa lahko svojo pravico delegira na sodnika. Sodnik lahko izreče katerokoli kazen, za katero meni, da je primerna, vendar ne dosega stopnje in teže kazni *hudud* (Mejdani v: Mišic, 2003, str. 45). Pri določanju kazni mora sodnik upoštevati tri dejavnike: težo storjenega kaznivega dejanja, značilnosti storilca ter socialno potrebo po družbeni preventivi (oziroma zastraševanju) (Vogel v: Mišic, 2003, str. 45).

Sam postopek sodnega odločanja je v zadevah *tazir* veliko enostavnejši kot v zadevah *hudud*. V postopku zadostuje pričanje dveh prič, pri čemer je dopustno tudi pričanje ženske. Eno moško pričo lahko nadomestita dve ženski priči (Ibid v: Mišić, 2003, str. 46).

9. Razmislek

Islamskega prava, v katerem je religija v tolikšni meri prevladujoča, da neposredno določa tudi vsebino prava, ni mogoče opredeliti kot sodobno pravo. Sodobna država je lahko samo tista, ki ima demokratičen politični sistem, medtem ko islamsko pravo najdemo v državah z zelo različnimi političnimi sistemi, od totalitarnih do demokratičnih, kar pomeni, da islamsko pravo ni nujno vezano na določeno obliko države. Razlika med viri islamskega prava in viri sodobnega prava je precejšnja, vendar pa se je z nastankom bolj demokratičnih političnih sistemov tudi v islamskem svetu pojavil sodoben način nastajanja predpisov in širše tudi nastajanje prava. Danes v večini islamskih držav sprejemajo predpise zakonodajni organi po predpisanih postopkih, vendar pa je vsebina mnogih predpisov še vedno globoko prepletena z religijo.

Islamsko pravo ne pozna individualnosti v obliki, kot jo pozna sodobno pravo, pozna pa predvsem dolžnosti posameznika do skupnosti in Boga. Značilnost islamskega prava je njegova vseobsežnost, saj s svojimi predpisi zajema tako zasebno kot tudi javno življenje, pri čemer pa je Bog izhodišče vsega.

Islamsko pravo ima svojo osnovo v religiji, s katero je tako tesno povezano, da ju ni mogoče ločiti, zato se postavlja vprašanje, ali je islamski svet zmožen oziroma pripravljen sprejeti sekularizem in s tem državo ločiti od religije. To pomeni opustitev šeriata ter strogo ločitev verskega od posvetnega. Le tako lahko namreč islamski svet prevzame pravo in preizkušene pravne institute zahodnega sveta. Po drugi strani pa je islamsko pravo tako vseobsegajoče in ureja celotno življenje muslimanov, da lahko to vodi v nadaljnje dosledno izvajanje šeriatskega prava in oblikovanje pravnih postopkov in pravil v skladu s Koranom. Na ta način se bo islamski svet še bolj oddaljil od zahodnega sveta in razlike, ki so se v preteklosti že zmanjšale, se bodo na novo poglobile.

Mogoče pa je treba na koncu izpostaviti tudi vprašanje ali islamski svet res potrebuje oziroma želi prevzeti zahodne modele sodobnega prava in sodobne države ali pa je to bolj zamisel (oziroma želja) zahodnega sveta, ki povečuje svoje ideale demokracije in jih poskuša na neki način vsiliti tudi drugim.

Doc.dr. Alenka Kuhelj je diplomirala na Pravni fakulteti v Ljubljani leta 1989. V letih 1990-1991 je bila zaposlena kot odvetniška pripravnica v odvetniški pisarni v Ljubljani. V študijskem letu 1993-1994 je na univerzi UCLA - University of California at Los Angeles v ZDA kot gostujoča raziskovalka pripravila magistrsko nalogo z naslovom: »Primerjalnopravni vidiki lokalnega samoupravljanja s poudarkom na ameriških izkušnjah«, s katero je magistrirala na Pravni fakulteti v Ljubljani leta 1996. Doktorirala je leta 2003 prav tako na Pravni fakulteti v Ljubljani. Področja njenega ukvarjanja so: ustavno pravo, institucije EU, državljanstvo EU, mednarodnopravno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pravica do veroizpovedi in primerjalnopravni vidiki državljanstva. Od leta 2001 je aktivna članica strokovnega združenja pravnikov in družboslovcev »Law and Society Association« (LSA) s sedežem v ZDA. Leta 2005 je od ameriške vlade prejela prestižno Fulbrightovo postdoktorsko štipendijo in bila kot štipendistka sprejeta na Harvard University (Law School), Massachusetts, ZDA. Po vrnitvi v domovino je na Fakulteti za upravo predstojnica za mednarodne izmenjave.

Jasna Halilović je diplomantka Fakultete za upravo.

Literatura in viri

- Afshar, H.(1999): Islam and Feminisms. An Iran Case-Study. University of York.
- Bošnjaković, D. (2007): Položaj muslimanov v Sloveniji - (ne)gradnja islamskega kulturnega centra v Sloveniji. Diplomsko naloga, Fakulteta za Socialno delo, Ljubljana.
- Čerimović, M.A.(1936): Šeriatsko nasljedno pravo. Mešihat Islamske zajednice u Republici Hrvatskoj i Sloveniji, Sarajevo.
- Česnik, M.(2001): (Ne)enakost spolov v islamskem pravu. Diplomsko naloga, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Fyzee, A.(1974): Outlines of Muhammadan Law. Oxford University Press.
- Grasmann, G. David, R.(1998): Uvod v velike sodobne pravne sisteme. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Imamović, M.(2005): Predavanja iz opće povjesti prava i političkih institucija. Sarajevo.
- Janežič, D.(2006):Vpliv islamskega prava na državno pravo Egipta. Diplomsko naloga , Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Karanović, T.(1998): Zakonska zveza v šeriatskem pravu. Diplomsko naloga, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Karčić, F.(1997): Študije o šeriatskom pravu. Bemust, Zenica.
- Kuhar, A.(2007): Položaj žensk(e) islamskem pravu. Diplomsko naloga, Pravna fakulteta, Ljubljana.

Alenka Kuhelj, Jasna Halilović
Vloga in pomen islamskega prava

- Kuhelj, A.(2004): Križi in rute. Mladina, 2004, št. 51, str. 40 - 42.
- Mišic, D.(2003): Kaznovanje v islamskem pravu. Diplomsko naloga, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Munh, L. (1998): Temeljne značilnosti islamskega prava. Diplomsko naloga, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Pašić,A.(2006): Islam in moderni zahod. Gorenjski glas, Kranj.
- Pavlica,V.(2004): Pravni vidiki Korana. Diplomsko delo, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Prevolšek, M.(1989): Kazensko pravo v Koranu. Diplomsko delo, Pravna fakulteta, Maribor.
- Smailagić, N.(1976): Klasična kultura islama. Zagreb.
- Smrke, M.(2000): Svetovne religije. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Trtnik, T.(2006): Pomen idžme za islamsko pravo. Diplomsko naloga, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Cerkevna poroka – islamska skupnost – zajednica, http://www.e-poroka.com/sl/cerkvena-poroka/ISLAMSKA_SKUPNOST-ZAJEDNICA_/
- Mag – Drama na Bosporju; http://www.mag.si/index.php?option=com_content&task=view&id=1056&Itemid=55
- Religije.com/islam, <http://www.religije.com/islam.htm>
- Wikipedija, prosta enciklopedija, <http://sl.wikipedia.org/wiki/Ramadan>
- Wikipedija, prosta enciklopedija, <http://sl.wikipedia.org/wiki/Had%C5%BE>

SUMMARY

THE ROLE AND IMPORTANCE OF ISLAMIC LAW

The question of Islam in Europe raises a set of domestic policy issues about the relationship between church and state. There is a clash of values, but perhaps the most important is that between two old European parties, secularists and conservatives, as each struggles to come to terms with religious pluralism. Samuel P. Huntington says the world today is facing "a clash of civilizations" and "cultural war". These apocalyptic pronouncements are not only counterproductive. They are dangerously misleading.

At the heart of Islamic law lie the teachings of God and the acts and sayings of his prophet, Muhammad. Islamic law or Sharia, is founded on the Qur'an and the Sunnah. However, sharia was not fully developed at the time of Muhammad's death, but rather it evolved around the Muslim community through which it would serve. After the death of Muhammad Sharia continued to undergo fundamental changes. When Sharia began its formation in the deserts of Arabia, a sense of community did not exist. Life in the desert was nomadic and tribal, thus the only factor that tied people together into various tribes was through common ancestry. However, the nature of Islam challenged that ideology and brought all those who professed their submission to Islam into the Ummah. Additionally, Islam was not just a religion but a way of life that transformed those who were once enemies into neighbors. Laws had to be instilled so the doctrines of Sharia took root. All who are Muslim are judged by Sharia – regardless of the location or the culture.

Sharia is Islamic religious law. The term means "way" or "path to the water source" and is the legal framework within which the public and private aspects of life are regulated for those living in a legal system based on Islamic principles. Sharia deals with many aspects of day-to-day life, including politics, economics, contracts, family and social issues. It is more of a system of law, because it is a consensus of the "spirit", based on the Qur'an (which is the religious text of Islam).

Before the 19th century, legal theory was considered the domain of the traditional legal schools of thought. Islamic law is now the most widely used religious law, and one of the three most common legal systems of the world alongside common law and civil law. During the so called Islamic Golden Age, classical Islamic law may have influenced the

development of common law, and also influenced the development of several civil law institutions.

The primary sources of Islamic law are the Qur'an and Sunnah.

To this, traditional Sunni Muslims add the consensus of Muhammad's companions and Islamic jurists on certain issues, and drawing analogy from the essence of divine principles and preceding rulings. The consensus of the community or people, public interest, and others are also accepted as secondary sources where the first four primary sources allow.

Shi'a Muslims reject this approach. They strongly reject analogy as an easy way to innovations, and also reject consensus as having any particular value in its own. During the period that the Sunni scholars developed those two tools, the Shi'a Imams were alive, and Shi'a view them as an extension of the Sunnah, so they view themselves as the only deriving their laws from the Qur'an and Sunnah. A recurring theme in Shi'a jurisprudence is logic, something Shi'a believe they mention, and value to a higher degree than Sunnis do. They do not view logic as a third source for laws, rather a way to see if the derived work is compatible with the Qur'an and Sunnah.

In Imami-Shi'i law, the sources of law are the Qur'an, anecdotes of Muhammad's practices and those of the Imams, and the intellect. The practices called Sharia today, however, also have roots in local customs.

The Five Pillars of Islam is the term given to the five duties incumbent on every Muslim. These duties are Shahadah (profession of faith), Salat (ritual prayer), Zakat (almsgiving), Sawm (fasting during Ramadan) and Hajj (pilgrimage to Mecca). These five practices are essential to Sunni Islam. The Quran reveals the "five pillars" of Islam, the five ritual expressions that define orthodox Muslim religious belief and practice. Shahadah is professing oneness of Allah and accepting Prophet Muhammad as his messenger to humanity. The second pillar of Islam is Salat, the requirement to pray 5 times a day at fixed times during the day. The time of day to pray are at dawn, noon, mid-afternoon, sunset, at night. Each salat is performed facing towards the Kaaba in Mecca. Zakaat or alms-giving, is the practice of charitable giving by Muslims based on accumulated wealth, and is obligatory for all who are able to do so. It is considered to be a personal responsibility for Muslims to ease economic hardship for others and eliminate inequality. Ritual fasting (Sawm) is an obligatory act during the month of Ramadan. Muslims must abstain from food, drink, and sexual intercourse from dawn to dusk during this month, and are to

be especially mindful of other sins. The fast is meant to allow Muslims to seek nearness to Allah, to express their gratitude to and dependence on him, to atone for their past sins, and to remind them of the needy. The Hajj is a pilgrimage to the holy city of Mecca, and derives from an ancient Arab practice. Every able-bodied Muslim is obliged to make the pilgrimage to Mecca at least once in their lifetime if they can afford it.

For Islam, God is the ultimate lawgiver. The Sharia is sacred law, or "the law of God". It consists of the maxims, admonitions, and legal sanctions and prohibitions enshrined in the Qur'an and explained, elaborated, and realized in the prophetic tradition.

In theory, Islam is a "nomocracy" - a government of laws, not of people. Ideally, the purpose of an Islamic government is to ensure that God's law is followed in human society.

The status of the Muslim headscarf- the hijab- has provoked more debate about Islam in Europe than any other issue. This is because it seems to sum up so many of the concerns that trouble Europeans when they consider the Islamic minority in the midst. In 2004 the French government and five German state governments passed legislation to prohibit the wearing of the Muslim headscarf. Berlin passed a ban in February 2005. In Germany, the law affects teachers in public schools, and sometimes public employees generally, but not students. In France, only the students are affected. The ostensible reason for banning the scarf in both countries was the need to protect fundamental public values, but the endangered values apparently at stake were different, and the prohibitions were differently tailored. France and Germany are the only countries to have taken legislative action to date, but headscarf controversies are everywhere.

Uvajanje menedžmenta celovite kakovosti – TQM na Fakulteti za upravo

UDK: 005.336.3:378

Zdravko Pečar

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
zdravko.pecar@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Članek opisuje uvajanje načel menedžmenta celovite kakovosti (TQM) na Fakulteti za upravo. V okviru razvojnega projekta so na fakulteti razvili model za samoocenjevanje in pristop, ki zajema tudi obdelavo rezultatov z računalniškim programom za večparametersko odločanje/vrednotenje DEXi. Model omogoča podrobno analizo stanja številnih sestavin kakovosti in oblikovanje ukrepov izboljšav povsod tam, kjer je to potrebno. Model je posebej prirejen za uporabo v visokošolskih zavodih in upošteva posebnosti Fakultete za upravo.

Ključne besede: visokošolski zavod, kakovost, samoocenjevanje/model za samoocenjevanje, menedžment celovite kakovosti, timsko delo, organizacijsko učenje, stalne izboljšave.

1. Razvoj kakovosti v organizaciji

Uporabniki, ki so ključni presojevalci-razsodniki kakovosti, danes gledajo in zahtevajo več kot samo dober proizvod ali storitev. Želijo odličnost - popolno storitev. Šele ko dejanska, zaznana raven storitve dosega ali celo presega pričakovano, lahko govorimo o kakovosti. Empirične študije kažejo neposredno povezavo med kakovostjo proizvodov in storitev in kakovostjo organizacije. To je privedlo do oblikovanja različnih pristopov razvoja organizacijske kakovosti, predvsem modela TQM (menedžmenta celovite kakovosti, *Total Quality Management*), ki zajema tako interna medsebojna razmerja, kot tudi vsa eksterna razmerja organizacije v odnosu »ponudnik-uporabnik«. TQM dejansko predstavlja model stalnih izboljšav, ki zajema meritve in ugotavljanje dejstev, nato dialog

med ključnimi interesnimi udeleženci in končno tudi procese odločanja oziroma reševanja problema.

TQM se v zasebnem sektorju uveljavlja že dalj časa, vse bolj pa se pojavljajo tudi teoretični in znanstveni prispevki tega pristopa v javnem sektorju. Med prvimi, ki so začeli preučevati možnost uporabe TQM v javnem sektorju, velja opozoriti na avtorje, kot so Greebler (1989), Wise (1991), Berry (1991), Milakovich (1995), Martin (1993), Gummer in McCallion (1995), Pike in Barnes (1996) Paul Joyce, (1998), Philip Boyle, (2001), Claude Rochet, (2004) in drugi.

TQM je temeljna usmeritev, ki sloni na zadovoljevanju potreb in pričakovanj uporabnikov. Svetovno znani guru s področja kakovosti Deming pravi: »Poslovni proces se začne z uporabnikom. Če se dejansko ne prične z uporabnikom, se prepogosto nesrečno konča pri uporabniku«.

Zato je za uspešnost organizacije, ki se je lotila uvajanja načel TQM, zelo pomembno, da jasno razume, kaj uporabnik oziroma okolje želi, potrebuje in pričakuje. Torej se mora vsakdo v organizaciji zavedati, da je tudi sam hkrati tako interni uporabnik kot interni dobavitelj. Interni uporabnik je lahko vsak sodelavec ali oddelek v organizaciji, ki so mu namenjeni delo, informacija, odločitve ali resursi te organizacije. Enako so interni dobavitelji vsi tisti, ki nudijo karkoli, kar potrebujejo drugi, da lahko izvajajo svoje delo. Če se v kateri koli fazi te verige podprocesov pojavi slabša kakovost (storitve, ki ne dosega pričakovanj) znotraj organizacije, je tudi kakovost končne storitve za uporabnika slabša, kot bi lahko bila.

Tak koncept notranjih uporabnikov in dobaviteljev in stalno preverjanje ustreznosti glede na zahteve oziroma pričakovanje je ključnega pomena za izboljšanje delovanja organizacije, v našem primeru visokošolskega zavoda.

2. Uvajanje načel TQM v izobraževanje

Vodje javnih organizacij (zavodov), kamor sodijo tudi šole, se praviloma soočajo z dvema pomembnima ovirama. Prva je strokovna predanost zaposlenih svojemu individualnemu strokovnemu delu, zato ti velikokrat ne poudarjajo drugih sicer prav tako pomembnih področij poslovanja, za katere morajo zato toliko bolj poskrbeti vodje. Druga ovira pa je v pomanjkanju ustreznih meril in v šibkih signalih iz okolja o vsebini pričakovanj, uspešnosti oziroma neuspešnosti poslovanja zavodov, kar je najtesneje povezano s kakovostjo. Razen tega se mnogim zaposlenim v javnih organizacijah zdi

upoštevanje uporabnika nepomembno, mnogi uporabnika sploh ne potrebujejo, kaj šele, da bi imeli z njimi neposredne razgovore o željah in potrebah.

Za razliko od zasebnih podjetij, ki jim odgovor na vprašanji, kaj in koliko proizvajati, praviloma narekuje trg, javni zavodi nimajo nekega močnega in nepristranskega mehanizma, ki bi lahko dal nedvoumne odgovore. Če zasebna, profitno naravnana podjetja ne upoštevajo razmer na trgu, jim – če seveda niso monopolisti – grozi izločitev s trga in propad. Ta zakonitost pa se bo prav kmalu začela pojavljati tudi na področju javnih storitev, še posebej na področju visokošolskega izobraževanja.

TQM so že v '80 in '90-ih letih pogosto ponujali šolstvu. Takrat je bila težava v definiciji, kaj TQM v resnici pomeni, pojavljala pa so se tudi nerazumevanja samega koncepta in celo odpor proti njegovemu uvajanju. TQM je v resnici tako kompleksen pristop, da ga ni mogoče preprosto definirati. Za konkretno uporabo v šolstvu je pogosto najbolje kar uporabiti načela TQM ter jih poskusiti uvesti povsod tam, kjer je to primerno.

Ključna načela TQM-a so:

- usmerjenost k uporabniku
- procesno obravnavanje aktivnosti
- ugotavljanje problemskih stanj
- odločanje na osnovi dejstev
- stalne izboljšave
- timsko delo
- organizacijsko učenje.

V preteklosti je bila pozornost usmerjena predvsem na finančna merila. V zadnjih letih pa so organizacije vse bolj primorane upoštevati tudi druge interesne skupine (v visokošolskih zavodih so to: visokošolski učitelji, študenti, delodajalci, ministrstva, drugi zaposleni,...) in oceniti, do kakšne mere je zadoščeno njihovim potrebam / pričakovanjem. Tudi visokošolski zavodi morajo meriti in izboljševati svojo učinkovitost in kakovost, toda doslej ni bilo na voljo ustreznih orodij.

Sodobno izhodišče za razumevanje in ocenjevanje celovite kakovosti je model EFQM, ki ga je razvila organizacija *European Foundation for Quality Management* in služi že desetletje kot model za ocenjevanje organizacijske kakovosti in podeljevanje prestižnih nagrad za poslovno odličnost v večini ev-

Zdravko Pečar

**Uvajanje menedžmenta celovite kakovosti – TQM
na Fakulteti za upravo**

ropskih držav. V zadnjih letih je bila za uporabo v javnem sektorju razvita tudi poenostavljena inačica CAF (*Common Assessment Framework*). Model upošteva dejavnike in rezultate delovanja organizacije, pri čemer upošteva rezultate za zaposlene, za odjemalce/državljanke in rezultate za družbo. Iz teh rezultatov izhajajo ključni rezultati uspešnosti delovanja, ki v povratni zanki vplivajo na organizacijsko učenje in maenedžment procesov v njej.

Izkušnje so pokazale, da obstoječi splošni modeli ne nudijo ustreznih razsežnosti, da bi lahko ocenjevali kakovost šol, kot posebnih in družbeno izjemno pomembnih organizacij.

V zadnjem desetletju se hkrati z uvajanjem načel šolske avtonomije pojavljajo v številnih evropskih državah tudi koncepti razvoja kakovosti, ki temelje na samoocenjevanju (*self-assessment*). Samoocenjevanje pomeni, da lahko organizacija sama izvaja proces ocenjevanja. Samoocenjevanje pomeni upoštevanje načel TQM (Pečar et al., 2007) in je dejansko primerno za uporabo in izvajanje v različnih organizacijah, vendar pa je pri njegovi uvedbi treba upoštevati različnost organizacijske kulture vsake organizacije (Kekäle et al., 2004). Weick (1976) in Cervai et al. (2004) menijo, da to še posebej velja za šolske organizacije, ki imajo povsem svojo kulturo, organiziranost in delovanje.

Usmerjenost k uporabniku je glavno načelo TQM in iz njega izhajajo vsa druga načela. V javni upravi in šolah je bilo besedo "uporabnik" pogosto težko razumeti, ker ima šola veliko "uporabnikov" (dejansko so med njimi tudi podjetja, četudi je to zelo redko opaziti). Predvsem bi morali govoriti o uresničevanju poslanstva šole. Člani šolske organizacije bi se morali jasno zavedati, zakaj šola obstaja, in načrtovati dejavnost z namenom izpolniti to poslanstvo.

Nenehno izboljševanje ravni kakovosti kot načelo pomeni, da se glavni procesi (npr. poučevanje) in pomembni podporni procesi (primeri bi lahko bili npr.: načrtovanje učnega programa, zaposlovanje in motivacija osebja itd.) ne-prestano ocenjujejo glede na pričakovani standard in se z ukrepi izboljšujejo, če se le-ta ne dosega. Beseda "standard" pomeni določeno raven katerekoli sestavine kakovosti, ki jo vidijo interesni udeleženci kot "dovolj dobro" (glede na svoje zahteve, pričakovanja).

Odločanje na osnovi dejstev je načelo, ki je tudi povezano z nenehnim izboljševanjem. Preprosto pomeni, da bi morala biti področja (ugotovljena problemska stanja), ki jih je treba izpopolniti, tista, pri katerih to kažejo ugotovljena dejstva.

Spremembe pa se ne bi smele izvajati na osnovi napačnih mnenj ali občutkov, da je morda nekaj narobe. Kar ne pomeni, da ta mnenja ali občutki nimajo mesta v TQM, pač pa, da se v primeru, ko tak občutek obstaja, namesto spreminjanja dejstev le-ta pričnejo podrobneje preučevati. Šele ko je dovolj dejstev o tem, kaj je narobe, kako in zakaj je narobe ter kako bo najbolje to spremeniti ("teorija"), je mogoče začeti in uvesti projekt sprememb in načrtovanja ukrepov ("praktični del").

3. Razvoj Modela za samoocenjevanje kakovosti »po meri«

Vprašanje razvoja kakovosti, ki je izjemno kompleksno, bi za potrebe visokega šolstva lahko ločili predvsem na tri velike sklope:

- zunanje ocenjevanje kakovosti visokošolskih zavodov in njihovih programov;
- samoocenjevanje organizacijske kakovosti visokošolskih zavodov in njihovih programov;
- razvoj kakovosti visokošolskih učiteljev v visokošolskih zavodih.

V okviru projekta uvajanja TQM se Fakulteta za upravo osredotoča na pristop samoocenjevanja. Poleg prvih dveh pristopov, ki jih morajo izvajati organizacije, je zelo pomembna tudi kakovost, za katero morajo skrbeti posamezniki, torej visokošolski učitelji. Ti morajo skrbeti za kakovostno načrtovanje predmetov in njihovo izvedbo kot tudi za usklajevanje drugih obveznosti posameznika pri znanstveno raziskovalnem, strokovnem ali tudi umetniškem delu. Ta sklop individualnega dela potrebuje še veliko preučevanja, upoštevajoč nove metode in tehnologije (predvsem e-učenje) in bo zahteval v prihodnje še več razprav v okviru posameznih visokošolskih zavodov, za doseganje konkurenčnosti v EU in tudi globalno. Menim tudi, da bi se številna tovrstna vprašanja lahko povezovala s pristopom v modelu samoocenjevanja in v procesu organizacijskega učenja.

Jasno moramo ločiti med merjenjem in ocenjevanjem kakovosti. Poročila, nastala na osnovi merilnih sistemov, so pomemben prispevek k procesu ocenjevanja, ne pa edini vir informacij. Samoocenjevanje je proces, katerega glavni namen je identificirati področja izboljšav. Čeprav je merilni sistem izboljšan in so sprejeta diagnostična in kompetenčna merila, sistemu še vedno ne bo uspelo

izboljšati dosežkov in poiskati ukrepe, ki bi spodbujali večjo učinkovitost in kakovost.

Glavni pomen samoocenjevanja bi lahko povzeli v naslednjih točkah:

- prikazuje celovito diagnozo stanja in razvoja fakultete,
- omogoča analizo vzroka/posledice za strukturne spremembe;
- omogoča nadzor učinkov načrtovanih ukrepov;
- prepozna vrzeli pri učinkovitosti/kakovosti;
- prepozna probleme in potencialne izboljšave.

Proces samoocenjevanja se tako uporablja predvsem za odkrivanje pordocij, ki so potrebna izboljšav. To se izvaja deloma z obstoječim merilnim sistemom, deloma pa ga je treba dopolniti z raznimi orodji za samoocenjevanje (to so vprašalniki, razprave v skupini...). Proces samoocenjevanja lahko tako postane končno orodje za meritve poslovne uspešnosti in procesne analize.

V stanovitnem okolju se lahko samoocenjevanje teoretično poveže neposredno z razvojem vsake sestavine kakovosti in s procesom načrtovanja.

Evropska fundacija za menedžment kakovosti EFQM je za svoje orodje za doseganje odličnosti razvila še en model, ki je lahko koristen za šolo: pristop RADAR. V osnovi se razlikuje le v tem, da se začne z "namenom – poslanstvom"; prvi korak kateregakoli vodstva je razmisliti, kaj je namen organizacije in kateri so najpomembnejši rezultati, ki jih je treba doseči. Le tako je mogoče pristop planirati in ga kasneje uporabiti. Tudi tukaj je treba oceniti vse aktivnosti in procese, da bi preverili, ali so rezultati ukrepov skladni s pričakovanimi rezultati, ki jih vidimo kot najbolj pomembne v prvi fazi. Če ne, potem so potrebne spremembe.

4. Razvijanje pristopa TQM na Fakulteti za upravo

S ciljem ponuditi čim bolj uravnotežen pristop pri iskanju problemov, pri njihovem reševanju in iskanju izboljšav, je bila na Fakulteti za upravo ustanovljena Skupina za kakovost, ki naj bi delovala kot pomoč pri odločanju vodstva fakultete. Na osnovi raziskave sestavin kakovosti je bil izdelan model za samoocenjevanje, ki vsebuje celovito in uravnoteženo strukturo sestavin kakovosti.

Zdravko Pečar

**Uvajanje menedžmenta celovite kakovosti – TQM
na Fakulteti za upravo**

Pri oblikovanju modela samoocenjevanja kakovosti Fakultete za upravo je skupina predvsem zasledovala načela TQM. Določila je ključne interesne udeležence (*stakeholders*), ki na kakovost gledajo z različnih vidikov. Študentje denimo kakovost ocenjujejo predvsem na podlagi pedagoškega dela visokošolskih učiteljev in sodelavcev ter učinkovitosti in uspešnosti delovanja upravno-administrativnega dela osebja fakultete. Po drugi strani pa pedagoško-raziskovalni kader pri ocenjevanju ne upošteva le pedagoškega, temveč vse pogostejše in močnejše tudi raziskovalni vidik delovanja institucij terciarnega izobraževanja (fakultet in univerz).

Namen pristopa TQM ni le oceniti stopnjo kakovosti visokošolske organizacije, temveč predvsem spodbujati nenehne izboljšave te organizacije. V ta namen je skupina razvila model za samoocenjevanje, predstavljen v Tabeli 2. Prav tako je skupina sestavinam kakovosti (razen pri rezultatih) določila stopnjo cikla PDCA, glede na to, kaj od načrtovanja, izvedbe, preverjanja in ukrepanja se že izvaja in kje se v prihodnosti mora fakulteta še izboljšati.

V proces določanja vseh pomembnih sestavin kakovosti so bile zajete različne skupine interesnih udeležencev: vodstvo fakultete, pedagoški delavci, nepedagoški delavci, študentje, diplomanti in delodajalci. Vsaka od njih je zajemala večjo skupino posameznikov z velikokrat različnimi, vendar komplementarnimi interesi, ki naj bi jih visokošolska institucija pri svojem pedagoškem in raziskovalnem delovanju čim bolj zadovoljila. V obsežni raziskavi so bila s pomočjo vprašalnikov zbrana njihova mnenja o tem, kaj je za njih najpomembnejše v pogledu kakovosti, torej kaj so sestavine kakovosti. Te sestavine kakovosti so bile nato razvrščene v drevesno strukturo; osnovne tri veje so bile »viri«, »procesi« in »rezultati«.

Nato je bilo treba določiti uteži posameznim sestavinam kakovosti. Razumljivo je, da ni vsaka od sestavin enako pomembna za posamezne interesne udeležence, niti pri upoštevanju vseh skupin skupaj. Zato je bilo glede določanja uteži posameznim sestavinam kakovosti izvedeno dodatno poizvedovanje pri vseh skupinah interesnih udeležencev. Vključeni so bili: več kot 200 rednih in izrednih dodiplomskih študentov, 30 podiplomskih študentov, 28 delodajalcev, 74 zaposlenih diplomantov in člani Skupine za kakovost Fakultete za upravo. Določanje uteži se je izvedlo tako, da so anketiranci iz različnih skupin interesnih udeležencev na posamezni ravni modela spreminjali (povečevali, zmanjševali) pred tem proporcionalno enakomerno porazdeljene uteži po ravneh.

Zdravko Pečar

Uvajanje menedžmenta celovite kakovosti – TQM na Fakulteti za upravo

**Shema 1: a) Sestavine kakovosti in b) Ugotavljanje «uteži»
a) Drevesna struktura sestavin kakovosti FU (drevo sestavin / kriterijev z opisi).**

Drevo kriterijev	
Kriteriji	Opis
Kakovost FU	Raven kakovosti Fakultete za upravo
VIRI	Raven kakovosti virov na FU
CLOVEŠKI	Kakovost človeških virov
Pedagoški	Kakovost pedagoških delavcev
– Obseg dela	Obseg dela predavateljev
– Primernost	Primernost predavateljev
– Kompetentnost	Kompetentnost predavateljev
– Formalna izobrazba	Formalna izobrazba predavateljev
– Didaktika	Didaktične sposobnosti predavateljev
– Raziskovalna, habilitacije	Raziskovalna sposobnost predavateljev in stopnja habilitacij
– Vodstvena	Vodstvena sposobnost predavateljev
– Uspešnost	Uspešnost pedagogov
– Učinkovitost	Učinkovitost pedagoškega dela predavateljev
– Kooperativnost	Kooperativnost predavateljev
– Delavnost, intenzivnost	Delavnost predavateljev, intenzivnost njihovega dela
– Sodobnost	Sodobnost znanja predavateljev
– Permanentno usposabljanje	Permanentno usposabljanje pedagogov
– Mednarodno sodelovanje (mobilnost)	Mednarodno sodelovanje in mobilnost pedagoških delavcev
– Povezanost s prakso	Povezanost s prakso
– Vključenost v omrežja	Vključenost v različna pedagoška in raziskovalna omrežja
Raziskovalni	Kakovost raziskovalnih virov
– Obseg dela	Obseg dela raziskovalcev
– Primernost	Primernost raziskovalcev
– Kompetentnost	Kompetentnost raziskovalcev
– Formalna izobrazba	Formalna izobrazba raziskovalcev
– Ustvarjalnost	Ustvarjalnost raziskovalcev
– Raziskovalne izkušnje	Izkušnje raziskovalcev
– Vodstvena, management	Vodstvene izkušnje raziskovalcev
– Uspešnost	Uspešnost raziskovalcev
– Učinkovitost	Učinkovitost raziskovalcev
– Kooperativnost	Kooperativnost raziskovalcev
– Delavnost, intenzivnost	Delavnost raziskovalcev, intenzivnost njihovega dela
– Sodobnost	Sodobnost raziskav
– Permanentno usposabljanje	Permanentno usposabljanje raziskovalcev
– Mednarodno sodelovanje (mobilnost)	Mednarodna mobilnost raziskovalcev
– Povezanost s prakso	Povezanost raziskav s prakso
– Vključenost v omrežja	Vključenost raziskovalcev v omrežja
Nepedagoški	Kakovost nepedagoških človeških virov
– Ustrezno število zaposlenih	Ustrezno število zaposlenih
– Efektivnost	Efektivnost zaposlenih
NOVI VPISI	Novi vpisi študentov
Dodiplomski	Vpisi na dodiplomskem študiju
– Redni	Število vpisov rednih dodiplomskih študentov
– Izredni	Število vpisov izrednih dodiplomskih študentov
Podiplomski	Vpisi na podiplomskem študiju
– Redni	Število vpisov rednih podiplomskih študentov
– Izredni	Število vpisov izrednih podiplomskih študentov
MATERIALNI	Kakovost materialnih virov
Kabineti in pisarne	Kabineti in pisarne
– Ustrezno število	Ustrezno število kabinetov in pisarn
– Opremljenost	Opremljenost kabinetov in pisarn
Predavalnice	Predavalnice
– Ustrezno število	Ustrezno število predavalnic
– Opremljenost	Opremljenost predavalnic
Knjižnica, IKT; laboratoriji	Knjižnica, laboratoriji itd.
– Opremljenost	Opremljenost knjižnice, laboratorijev itd.
– Sodobnost	Sodobnost knjižnice, laboratorijev itd.
Viri financiranja	Viri financiranja fakultete
– Izobraževanje	Financiranje iz izobraževanja
– Proračunsko	Proračunsko financiranje izobraževanja
– Neproračunsko	Neproračunsko financiranje izobraževanja
– Raziskovanje	Financiranje iz raziskav
– Druge dejavnosti	Financiranje iz drugih dejavnosti
PROCESI	Kakovost procesov na FU
VODENJE	Ocena vodenja procesov
– Strategije in cilji	Strategije in cilji pri vodenju procesa
– Organiziranost	Organiziranost vodenja procesa
– Reševanje problemov	Reševanje problemov
– Sistematični pristop v procesih odločanja	Sistematični pristop pri reševanju problemov
– Sodelovanje študentov pri odločanju	Sodelovanje študentov pri reševanju problemov
– Hitro reagiranje na spremembe v okolju	Odzivnost na spremembe v okolju
– Povezovanje z okoljem	Povezovanje z okoljem pri vodenju procesov
– Mednarodno	Povezovanje z mednarodnim okoljem
– Domače	Povezovanje z domačim okoljem
IZOBRAŽEVANJE	Ocena kakovosti izobraževanja
– Univerzitetni I. stopnje (sumarno)	Kakovost univerzitetnega študija
– Visokošolski I. stopnje (sumarno)	Kakovost visokošolskega študija
– Magistrski II. stopnje (sumarno)	Kakovost magistrskega študija
SVETOVANJE, USPOSABLJANJE	Ocena kakovosti svetovanja in usposabljanja
Za študente	Ocena kakovosti svetovanja in usposabljanja za študente
– Kariera, zaposlovanje	Karierno svetovanje in usmerjevanje pri zaposlovanju
– Pomoč pri zaposlovanju	Pomoč fakultete pri zaposlovanju njenih diplomantov
Sodelovanje z delodajalci	Sodelovanje z delodajalci pri dejavnostih fakultete
– Sooblikovanje programov	Udeležba delodajalcev pri sooblikovanju študijskih programov
– Prakse študentov	Sodelovanje z delodajalci pri izvajanju študijskih praks
– Obveščanje, publiciranje	Sodelovanje z delodajalci na področju obveščanja in publiciranja
Za javne službenice	Svetovanje in usposabljanje za javne službenice
– Ustreznost vsebin	Ustreznost vsebin pri svetovanjih in usposabljanjih za javne službenice
– Število vključenih	Število svetovanj in usposabljanj, ki se jih udeležujejo javni službenici
– Konference, posvetovanja	Obseg in kakovost konferenc in posvetovanj za javne službenice
– Soorganiziranje	Soorganiz. svetovanj in usposabljanj za javne službenice z drugimi instit.
Za upravne organizacije	Kakovost svetovanj in usposabljanj za upravne organizacije
– Ustreznost vsebin	Ustreznost vsebin svetovanj in usposabljanj za upravne organizacije
– Obseg projektov	Obseg projektov za upravne organizacije pri svetovanju in usposabljanju
Mednarodni svetovalni projekti	Udeležba pri mednarodnih svetovalnih projektih
– Odzivnost na ponudbe	Udeležba pri mednarodnih svetovalnih projektih
– Obseg izvedenih projektov	Obseg izvedenih mednarodnih projektov

Zdravko Pečar

Uvajanje menedžmenta celovite kakovosti – TQM na Fakulteti za upravo

RAZISKOVANJE	Raven kakovosti raziskovanja
Temeljne raziskave	Raven kakovosti temeljnih raziskav
Mednarodne	Ocena kakovosti mednarodnih teoretičnih raziskav
Domače	Ocena kakovosti domačih teoretičnih raziskav
Aplikativne, praktične raziskave	Raven kakovosti aplikativnih, praktičnih raziskav
Mednarodne	Ocena kakovosti mednarodnih aplikativnih in praktičnih raziskav
Domače	Ocena kakovosti domačih aplikativnih in praktičnih raziskav
Interne	Ocena kakovosti internih raziskav
Interdisciplinarnost	Interdisciplinarnost aplikativnih in praktičnih raziskav
Uporabnost	Uporabnost aplikativnih in praktičnih raziskav
Publiciranje	Publiciranje raziskovalnih dosežkov
Monografije, revije	Objave raziskovalnih rezultatov in dosežkov v monografijah in revijah
Članki	Objave raziskovalnih rezultatov in dosežkov v znanstvenih in strokovnih člankih
Org. znanstvenih srečanj, prenos znanja	Organizacija znanstvenih srečanj
Zastopanost področij FU	Zastopanost različnih področij v pedagoškem in raziskovalnem delu
Upravno pravo	Zastopanost upravnopravnega področja
Organizacijsko, informacijsko	Zastopanost organizacijskega in informacijskega področja
Ekonomija, management	Zastopanost ekonomije in managementa
REZULTATI	Raven kakovosti rezultatov
IZOBRAŽEVANJE	Kakovost rezultatov izobraževanja
Učni uspeh	Dosežen učni uspeh študentov
Povprečne ocene	Dosežene povprečne ocene
Čas študija	Trajanje študija
Prepustnost med letniki	Prehodi v višje letnike
Stopnja zaposlitve	Zaposljivost diplomantov FU
Povratne informacije	Povratne informacije uporabnikov storitev FU
Zaposlenih	Povratne informacije zaposlenih
Študentov	Povratne informacije študentov
Zadovoljstvo študentov	Zadovoljstvo študentov
Delodajalcev	Povratne informacije delodajalcev
Mobilnost	Mobilnost visokošolskih učiteljev in študentov
Visokošolskih učiteljev	Mobilnost visokošolskih učiteljev
Študentov	Mobilnost študentov
RAZISKOVANJE	Kakovost rezultatov raziskovanja
Odmevnost	Odmevnost raziskovalnih dosežkov
Objave, citati	Objave in citati v znanstvenih revijah
Odziv javnosti	Odziv javnosti na raziskovalne dosežke
Odziv strokovne javnosti na znanstvena srečanja	Odziv strokovne javnosti na znanstvena srečanja
Raziskovalna prepoznavnost	Prepoznavnost raziskav, ki jih izvaja FU
RR količniki	Velikost RR količnikov
ZADOVOLJSTVO ZAPOSLENIH	Zadovoljstvo zaposlenih z delom
Pedagogi	Zadovoljstvo pedagoških delavcev
Pogoji dela	Zadovoljstvo pedagogov s pogoji dela
Plačilo	Zadovoljstvo pedagogov s plačilom
Možnost napredovanja	Možnost napredovanja pedagoških delavcev
Medsebojni odnosi in možnost vpliva na dogajanja	Medsebojni odnosi in možnost vpliva na dogajanja
Raziskovalci	Zadovoljstvo raziskovalcev
Pogoji dela	Zadovoljstvo raziskovalcev s pogoji dela
Plačilo	Zadovoljstvo raziskovalcev s plačilom
Možnost napredovanja	Možnost napredovanja raziskovalcev
Medsebojni odnosi in možnost vpliva na dogajanja	Medsebojni odnosi in možnost vpliva na dogajanja
Upravni in administrativni delavci	Zadovoljstvo upravnih in administrativnih delavcev
Pogoji dela	Zadovoljstvo upravnih in administrativnih delavcev s pogoji dela
Plačilo	Zadovoljstvo upravnih in administrativnih delavcev s plačilom
Možnost napredovanja	Možnost napredovanja upravnih in administrativnih delavcev
Medsebojni odnosi in možnost vpliva na dogajanja	Medsebojni odnosi in možnost vpliva na dogajanja
Zunanji sodelavci	Zadovoljstvo zunanjih sodelavcev
Pogoji dela	Zadovoljstvo zunanjih sodelavcev s pogoji dela
Plačilo	Zadovoljstvo zunanjih sodelavcev s plačilom
Medsebojni odnosi in možnost vpliva na dogajanja	Medsebojni odnosi in možnost vpliva na dogajanja
POSLOVNI	Poslovni izkazi fakultete
Finančni	Finančni rezultati
Nefinančni	Nefinančni rezultati
Benchmarking	Primerjava z drugimi fakultetami
UGLED FAKULTETE	Ugled fakultete med različnimi interesnimi udeleženci
Med zaposlenimi	Ugled fakultete med zaposlenimi
Med študenti	Ugled fakultete med študenti
Med delodajalci	Ugled fakultete med delodajalci
V javnosti	Ugled fakultete v javnosti

Zdravko Pečar

Uvajanje menedžmenta celovite kakovosti – TQM na Fakulteti za upravo

b) Uteži določene posameznim sestavinam kakovosti.

Povprečne uteži				
Kriterij	Lokalne	Globalne	Lok.norm.	Glob.norm.
Kakovost FU				
– VIRI	28	28	28	28
– ČLOVEŠKI	51	14	56	16
– Pedagoški	41	6	41	6
– Obseg dela	50	3	50	3
– Primerčnost	50	3	50	3
– Kompetentnost	35	1	35	1
– Formalna izobrazba	29	0	29	0
– Didaktika	23	0	23	0
– Raziskovalna, habilitacije	27	0	27	0
– Vodstvena	21	0	21	0
– Uspešnost	47	1	47	1
– Učinkovitost	42	1	42	1
– Kooperativnost	32	0	32	0
– Delavnost, intenzivnost	26	0	26	0
– Sodobnost	18	1	18	1
– Permanentno usposabljanje	25	0	25	0
– Mednarodno sodelovanje (mobilnost)	25	0	25	0
– Povezanost s prakso	25	0	25	0
– Vključenost v omrežja	25	0	25	0
– Raziskovalni	41	6	41	6
– Obseg dela	50	3	50	3
– Primerčnost	50	3	50	3
– Kompetentnost	33	1	33	1
– Formalna izobrazba	29	0	29	0
– Ustvarjalnost	21	0	21	0
– Raziskovalne izkušnje	29	0	29	0
– Vodstvena, management	21	0	21	0
– Uspešnost	33	1	33	1
– Učinkovitost	43	0	43	0
– Kooperativnost	33	0	33	0
– Delavnost, intenzivnost	24	0	24	0
– Sodobnost	33	1	33	1
– Permanentno usposabljanje	20	0	20	0
– Mednarodno sodelovanje (mobilnost)	30	0	30	0
– Povezanost s prakso	30	0	30	0
– Vključenost v omrežja	20	0	20	0
– Nepedagoški	19	3	19	3
– Ustrezno število zaposlenih	50	1	50	1
– Efektivnost	50	1	50	1
– NOVI VIRI	24	7	16	5
– Diplomski	50	3	50	2
– Redni	43	1	43	1
– Izredni	57	2	57	1
– Podiplomski	50	3	50	2
– Redni	43	1	43	1
– Izredni	57	2	57	1
– MATERIALNI	25	7	28	8
– Kabineti in pisarne	22	2	22	2
– Ustrezno število	50	1	50	1
– Opremljenost	50	1	50	1
– Predavalnice	28	2	28	2
– Ustrezno število	50	1	50	1
– Opremljenost	50	1	50	1
– Knjižnica, IKT, laboratoriji	29	2	29	2
– Opremljenost	50	1	50	1
– Sodobnost	50	1	50	1
– Viri financiranja	21	1	21	2
– Izobraževanje	43	1	43	1
– Proračunsko	50	0	50	0
– Neproračunsko	50	0	50	0
– Raziskovanje	33	0	33	1
– Druge dejavnosti	24	0	24	0
– PROCESI	28	28	28	28
– VODENJE	25	7	29	8
– Strategije in cilji	25	2	25	2
– Organiziranost	25	2	25	2
– Reševanje problemov	25	2	25	2
– Sistematični pristop v procesih odločanja	33	1	33	1
– Sodelovanje študentov pri odločanju	33	1	33	1
– Hitro reagiranje na spremembe v okolju	33	1	33	1
– Povezovanje z okoljem	25	2	25	2
– Mednarodno	57	1	57	1
– Domače	43	1	43	1
– IZOBRAŽEVANJE	36	10	25	7
– Univerzitetni I. stopnje (sumarno)	33	3	33	2
– Visokošolski I. stopnje (sumarno)	33	3	33	2
– Magistrski II. stopnje (sumarno)	33	3	33	2
– SVETOVANJE, USPOSABLJANJE	20	5	23	6
– Za študente	20	1	20	1
– Kariera, zaposlovanje	50	1	50	1
– Pomoč pri zaposlovanju	50	1	50	1
– Sodelovanje z delodajalci	20	1	20	1
– Sooblikovanje programov	33	0	33	0
– Prakse študentov	33	0	33	0
– Obveščanje, publiciranje	33	0	33	0
– Za javne službenice	21	1	21	1
– Ustreznost vsebin	29	0	29	0
– Število vključenih	19	0	19	0
– Konference, posvetovanja	31	0	31	0
– Soorganiziranje	21	0	21	0
– Za upravne organizacije	20	1	20	1
– Ustreznost vsebin	50	1	50	1
– Obseg projektov	50	1	50	1
– Mednarodni svetovalni projekti				
– Odzivnost na ponudbe	19	1	19	1
– Obseg izvedenih projektov	50	1	50	1

Zdravko Pečar

**Uvajanje menedžmenta celovite kakovosti – TQM
na Fakulteti za upravo**

RAZISKOVANJE	20	5	23	6
Temeljne raziskave	26	1	26	2
Mednarodne	50	1	50	1
Domače	50	1	50	1
Aplikativne, praktične raziskave	24	1	24	2
Mednarodne	33	0	33	1
Domače	33	0	33	1
Interne	33	0	33	1
Interdisciplinarnost	50	0	50	0
Uporabnost	50	0	50	0
Publiciranje	24	1	24	2
Monografije, revije	33	0	33	1
Članki	33	0	33	1
Org. znanstvenih srečanj, prenos znanja	33	0	33	1
Zastopnost področij FU	26	1	26	2
Upravno pravo	33	0	33	1
Organizacijsko, informacijsko	33	0	33	1
Ekonomija, management	33	0	33	1
REZULTATI	44	44	44	44
IZOBRAŽEVANJE	30	13	37	16
Učni uspeh	25	3	25	4
Povprečne ocene	37	1	37	2
Čas študija	37	1	37	2
Prepustnost med letniki	26	1	26	1
Stopnja zaposlitve	25	3	25	4
Povratne informacije	25	3	25	4
Zaposlenih	25	1	25	1
Študentov	24	1	24	1
Zadovoljstvo študentov	26	1	26	1
Delodajalcev	25	1	25	1
Mobilnost	25	3	25	4
Visokošolskih učiteljev	50	2	50	2
Študentov	50	2	50	2
RAZISKOVANJE	15	7	11	5
Odmevnost	25	2	25	1
Objave, citati	50	1	50	1
Odziv javnosti	50	1	50	1
Odziv na znanstvena srečanja	25	2	25	1
Raziskovalna prepoznavnost	25	2	25	1
RR količniki	25	2	25	1
ZADOVOLJSTVO ZAPOSLENIH	20	9	25	11
Pedagogi	25	2	25	3
Pogoji dela	25	1	25	1
Plačilo	25	1	25	1
Možnost napredovanja	25	1	25	1
Medsebojni odnosi in možnost vpliva na dogajanja	25	1	25	1
Raziskovalci	25	2	25	3
Pogoji dela	26	1	26	1
Plačilo	25	1	25	1
Možnost napredovanja	24	1	24	1
Medsebojni odnosi in možnost vpliva na dogajanja	25	1	25	1
Upravni in administrativni delavci	25	2	25	3
Pogoji dela	27	1	27	1
Plačilo	24	1	24	1
Možnost napredovanja	23	1	23	1
Medsebojni odnosi in možnost vpliva na dogajanja	26	1	26	1
Zunanji sodelavci	25	2	25	3
Pogoji dela	33	1	33	1
Plačilo	33	1	33	1
Medsebojni odnosi in možnost vpliva na dogajanja	33	1	33	1
POSLOVNI	15	7	11	5
Finančni	33	2	33	2
Nefinančni	33	2	33	2
Benchmarking	33	2	33	2
UGLED FAKULTETE	20	9	15	7
Med zaposlenimi	24	2	24	2
Med študenti	25	2	25	2
Med delodajalci	25	2	25	2
V javnosti	26	2	26	2

Na tej osnovi je bil razvit Model za samoocenjevanje, kot ga prikazuje Shema 2. in uporabljen računalniški program DEXi .

Slika 1: Model za samoocenjevanje in uporabljen računalniški program DEXi

Sestavine kakovosti	Podsestavine kakovosti	Presojevalci	Vključene skupine interesnih udeležencev	Uporabljene metode (orodja)	Kratka ugotovitev stanja	Predlagana ocena	Ciklus statusa PDCA	Opis problemov, nevarnosti, priložnosti (SWOT)	Predlogi izboljšav (aktivnosti)	Organizacijska pristojnost
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Kabineti in pisarne	Ustrezno število	Skupina za kakovost	- visok. učitelji _____ - pedag. sodel. _____ - nepedag. sodel. _____ - vodstvo _____ - študentje _____ - delodajalci _____ - diplomanti _____	- Vprašalnik - Intervju - Diskusija - (osredotočena skup.) - Ekspertno mnenje - Bench marking - Letno poročilo - ostalo	- Premalo kabinetov, pisaren - Prostor primerni - dislokacija prostorov ne omogoča optimalne razporeditve zaposlenih po pisarnah	- ne dovolj dobro - dovolj dobro - odlično	1 2 3 4			vodstvo
	Opremljenost	Skupina za kakovost	- visok. učitelji _____ - pedag. sodel. _____ - nepedag. sodel. _____ - vodstvo _____ - študentje _____ - delodajalci _____ - diplomanti _____ - kadrovska služba _____	- Vprašalnik - Intervju - Diskusija - (osredotočena skup.) - Ekspertno mnenje - Bench marking - Letno poročilo - ostalo	- Prostor odlično opremljeni; - ponekod obstaja problem klimatizacije	- ne dovolj dobro - dovolj dobro - odlično	1 2 3 4	prezračevanje, klima	postopno reševanje	vodstvo

5. Opis in uporaba Modela za samoocenjevanje

V prikazanem Modelu za samoocenjevanje se ocenjujejo vse podsestavine kakovosti, kot je razvidno v Sliki 1, kjer je prikazan le vzorec za dve od skupno 166 podsestavlin kakovosti Fakultete za upravo. Ocenjevanje se izvaja le za podsestavine kakovosti na najnižji ravni drevesne strukture – »liste«. Za druge sestavine kakovosti v drevesni strukturi (t.i. nadpomenke), pa se vrednotenje izvaja avtomatično z računalniškim programom DEXi, ki so mu bila vgrajena odločitvena pravila na temelju uteži (glede na vpliv, ki ga imajo podsestavine na sestavino višje ravni v drevesni strukturi – nadpomenko).

Pri uporabi modela skupina za kakovost:

- na osnovi dejstev v diskusiji in na osnovi zbranih ocen od drugih skupin interesnih udeležencev oceni sedanje stanje (opisno in z ocenami »ne dovolj dobro«, »dovolj dobro« ali »odlično« za posamezno sestavino kakovosti (»lista«);
- opredeli morebitne povezane probleme, priložnosti in nevarnosti (v organizaciji in v okolju);
- oblikuje predloge izboljšav oziroma aktivnosti za izboljšanje ter
- določi organizacijske pristojnosti (zadolžene oziroma odgovorne za izpeljavo ukrepov izboljšav).

Proces ocenjevanja se izvaja v zaporednih fazah, navedenih v stolpcih modela, (prikazanih na vrhu slike 1) in sicer:

- “Sestavine” in “podsestavine” (»listi«): tu so v vrsticah navedene sestavine in podsestavine kakovosti, ki se ocenjujejo. Proces ocenjevanja ne poteka nujno v zaporedju vrstic, ampak se lahko začne z najšibkejšo ali z najmočnejšo sestavino kakovosti, ali pa se preprosto začne s tisto sestavino, ki je najboljše poznana presojevalcem. Bolj kot zaporedje sta pomembna temeljita razprava in iskanje dejstev.
- “Presojevalci”: tu so navedene osebe, ki izvajajo proces ocenjevanja sestavin kakovosti (običajno - skupina za kakovost ali drugi strokovnjaki/specialisti, ki lahko igrajo vlogo ocenjevalca v primeru neke specifične sestavine kakovosti).
- “Skupine interesnih udeležencev”: tu navajamo vse najrazličnejše notranje in zunanje interesne skupine, ki jih presojevalci povabijo k sodelovanju na tak ali drugačen način (saj se uporabljajo različna orodja) pri procesu ocenjevanja, in sicer z namenom pridobiti ocene iz čim več možnih različnih vidikov in mnenj.
- “Uporabljena orodja”: tu navajamo vrste orodij, ki so bila uporabljena za zbiranje dejstev in mnenj različnih interesnih skupin (razprava, vprašalnik,...) in so jih presojevalci izbrali.
- “Kratka ugotovitev stanja”: tu bi se morali presojevalci strinjati glede zapisanega kratkega povzetka poročila o presoji, medtem ko bi morala biti podrobnejša dokumentacija skupaj s statističnimi podatki in drugimi dejstvi, na katerih temelji presoja, shranjena v arhivih (elektronskih arhivih), kot pomoč pri procesih reševanja problemov in za primerjavo v naslednjem krogu procesa presoje, npr. po enem letu.
- “Predlagana ocena”: tu bi morala biti navedena kratka opredelitev za eno od treh možnih ocen: »ne dovolj dobro«, »dovolj dobro« ali »odlično«. Presojevalci sporazumno oblikujejo predlog, ob tem pa se je treba zavedati, da ocenjevanje ravni kakovosti ni glavni cilj. Glavni cilj je najti problematična področja s pomočjo vseh interesnih skupin in se pogovoriti o načinih, kako jih rešiti (izboljšati). Te ocene se kasneje uporabijo za obdelavo v računalniškem programu DEXi za avtomatsko predstavitev »diagnoze celovite kakovosti« v šoli (podrobneje razloženo v opisu primera uporabe orodja DEXi).
- “Status ciklusa PDCA”: tu se oceni stanje glede na tako imenovani »Demingov krog« ali cikel stalnih izboljšav s fazami: načrtuj – izvedi –

preverjaj – ukrepaj (plan – do – check – act). Ocenijo se obstoječe stanje sestavin po točkah, primerja se stanje glede izvedenih faz PDCA (samo načrtovanje (P) – 1 točka, načrtovanje in izvedba (P+D)= 2 točki, načrtovanje, izvedba in preverjanje (P+D+C)= 3 točke, načrtovanje, izvedba, preverjanje in ukrepanje (P+D+C+A)= 4 točke).

- “Določitev problema (tudi priložnosti – SWOT)”: v tem stolpcu so navedeni problemi ali priložnosti, povezani s sestavinami kakovosti, ki jih ocenjevalci definirajo kot pomembne za kakovost šole. Opis naj bo jasen in naj ne zamenjuje simptomov in problemov. Zapiše naj se tudi vizija zelenega stanja.
- “Predlog izboljšav/aktivnosti”: na osnovi določitve problema in razprav skupine za kakovost glede alternativnih načinov za njegovo reševanje, se je treba odločiti za najboljšo alternativo in zagotoviti vire za njeno realizacijo (ali se obrniti na višje instance, npr. na ministrstvo ali lokalno oblast, da pomagajo najti rešitev). Izvedba izbrane alternative (odločitve) se običajno vodi kot projekt, ki se vključi v proces planiranja.
- “Organizacijska pristojnost”: tukaj navedemo organizacijsko enoto in posameznika, ki bo odgovorni vodja projekta posamezne izboljšave.

6. Razvoj ocenjevanja kakovosti z računalniškim programom za večparametrsko odločanje DEXi

Po opredelitvi najpomembnejših sestavin kakovosti in pri določitvi uteži tem sestavinam kakovosti se struktura modela lahko tudi prenese v računalniški program za večparametrsko odločanje ali vrednotenje DEXi.

DEXi je računalniški program, ki temelji na večparametrskem odločitvenem modelu. Tovrstni modeli so koristen pripomoček za podporo odločanju v zahtevnih odločitvenih situacijah, to je takšnih, pri katerih nastopa veliko število dejavnikov, ki vplivajo na odločitev. Metode nikakor niso nadomestilo za človeka-odločevalca, ki je še vedno v celoti odgovoren za končno odločitev, kar pomeni, da mora rezultate, pridobljene z robustnimi modeli, logično preveriti in smiselno ovrednotiti. Pač pa lahko večparametrške metode pomembno prispevajo k bolj sistematičnemu in bolj organiziranemu odločanju /presojanju. Usmerjajo k poglobljenemu razmišljanju in zbiranju informacij o problemu ter zmanjšajo možnost, da bi spregledali dejavnike, ki bistveno vplivajo na presojo. Podporni

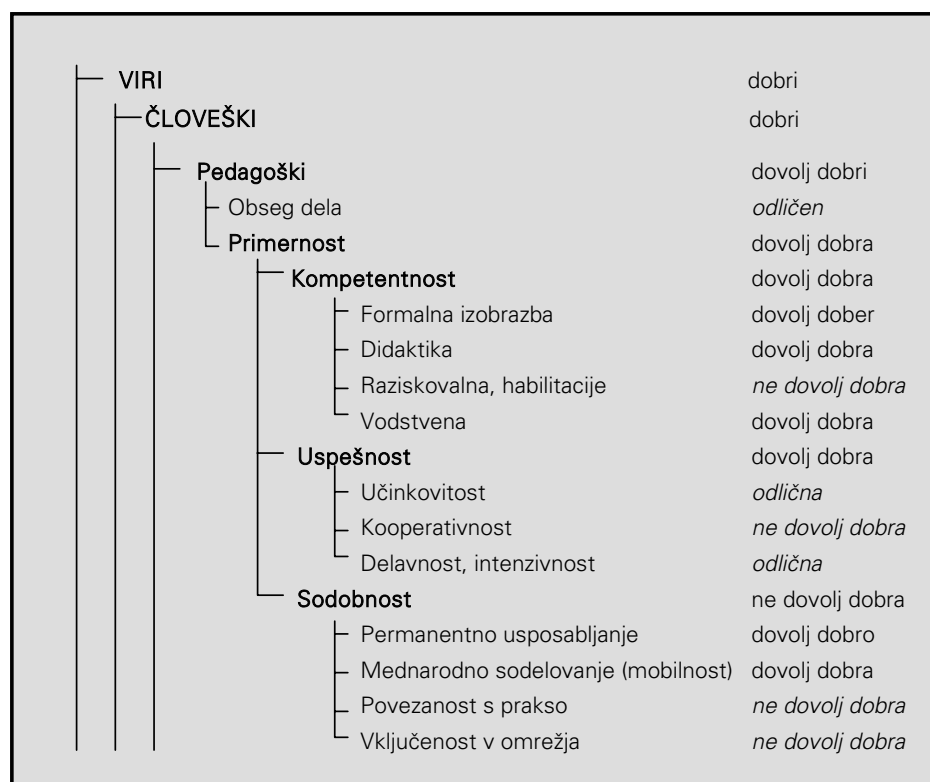
Zdravko Pečar

**Uvajanje menedžmenta celovite kakovosti – TQM
na Fakulteti za upravo**

računalniški program pomaga oblikovati odločitveni model, vrednoti variante in ponuja vrsto različnih analiz, s katerimi lahko odločevalec podrobno verificira, utemelji, razloži in dokumentira svojo presojo. Končna presoja je zato praviloma kakovostnejša. Navadno se odraža tudi v kakovostnejši odločitvi, pri kateri se lahko koristno uporabijo informacije, pridobljene pri vrednotenju, na primer o posebej izrazitih prednostih in pomanjkljivostih.

Izsek iz modela, oblikovanega v DEXi-ju, je predstavljen v sliki 1. Ko se v okviru modela za samoocenjevanje predlagane ocene vsem osnovnim sestavinam kakovosti prenesejo v računalniški program DEXi, jih ta v skladu s prej določenimi odločitvenimi pravili obdela (upoštevaje različne »uteži« sestavin kakovosti) in prikaže vrednost ravni kakovosti vseh sestavin drevesne strukture - celovite kakovosti Fakultete za upravo. To prikazuje izsek iz rezultatov vrednotenja na sliki 2.

Slika 2: Izsek iz rezultatov vrednotenja kakovosti Fakultete za upravo (DEXi)



VIR: Program DEXi, diagnoza FU, junij 2007

Tako je bilo na Fakulteti za upravo julija 2007 zaključeno prvo celovito samoocenjevanje po predstavljenem modelu. Proces pa se tu seveda ne zaključuje. Vrednotenje v modelu DEXi jasno pokaže na ključne sestavine, kjer je fakulteta slabša in na katere naj bi njeno vodstvo usmerilo več pozornosti. Pri tem igra ključno vlogo izpolnjena vsebina modela (Slika 1), v katerem so podrobneje (kot celovita »diagnoza in terapija«) opredeljeni problemi in nakazane rešitve, predvsem pa je pomembno, da sta v njej določeni tudi organizacijska in individualna odgovornost za izpeljavo dogovorjenih ukrepov in izboljšav. Na ta način fakulteta pridobiva pomembno orodje za oblikovanje svojih razvojnih usmeritev in učinkovitejši menedžment, usmerjen v celovito spremljanje razvoja in stalne izboljšave s ciljem razvoja celovite kakovosti institucije.

7. Sklepne ugotovitve

V prispevku sta opisana razvoj in vsebina Modela za samoocenjevanje, ki je bil razvit na Fakulteti za upravo. V procesu raziskave je bila na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani ustanovljena Skupina za kakovost, ki je razvila pilotni model samoocenjevanja, ki je drugačen od modela zunanjega ocenjevanja (zunanjih evalvacij Sveta za visoko šolstvo), čeprav je njegova vsebina tudi zajeta. Model je lahko kot vzorec namenjen tudi drugim visokošolskim organizacijam.

Model za samoocenjevanje je bil obširno dovolj testiran in potrjen kot koristno orodje za izboljševanje kakovosti visokošolskih organizacij. Koristno se ga lahko uporablja za:

- Ocenjevanje kakovosti visokošolskih organizacij: diagnosticiranje ravni kakovosti za izvajanje uravnoteženega pregleda celotne strukture sestavin kakovosti.
- Organizacijsko učenje: Za razumevanje stanja kakovosti (diagnosticiranje) je treba izvesti poglobljeno akcijsko raziskavo, dialog z vsemi interesnimi udeleženci glede vseh za njih pomembnih sestavin kakovosti. V primerjavi s kakovostjo je razumevanje finančnega stanja (ki tudi ni enostavno) le »štetje fižolčkov«. Rezultati samoocenjevanja služijo tudi kot osnova za organizacijsko učenje, saj so ugotovljena raven kakovosti, določeni problemi in njihove rešitve ustrezno verificirani, podprti z dejstvi, argumenti ipd. v celotni šolski organizaciji in njenem okolju. Med razgovori lahko pride do številnih kreativnih idej za izboljšanje, individualno tacitno znanje

pa se lahko tudi spreminja v eksplicitno kolektivno znanje – to pa je bistvo organizacijskega učenja.

- Procesne analize: Ocenjevanje sestavin kakovosti lahko natančno izpostavi procese, ki zahtevajo več pozornosti in se osredotoča na analize povezanosti vzroka-posledice.
- Iskanje problematičnih področij: Normalno je pričakovati, da sestavine kakovosti z najnižjo oceno kažejo na najbolj problematična področja. Model za samoocenjevanje služi kot detektor mnogih šibkosti, katerim vodstvo šole ne posveča dovolj pozornosti. Vodje so nagnjeni k temu, da uporabljajo subjektivni pristop in se raje ukvarjajo s problemi, ki jih je lažje rešiti ali ki ne povzročajo nestabilnosti, če se jih obravnava individualno.
- Usmerjanje izboljšav: Pri skupinskih razgovorih se je mogoče posluževati viharjenja idej (brain-storming) in drugih metod, da se odkrije in uskladi probleme, tako da se gleda na probleme z več različnih vidikov in se obogati analizo problemov ter ponudi več idej za alternativne rešitve.
- Reševanje problemov: Razgovori in skupinsko sprejemanje odločitev ne zagotavljajo le boljšega načina za reševanje problemov, ampak tudi večjo motivacijo za izvedbo izboljšav / rešitve. Skupina za kakovost lahko izvaja (poleg vodstva) tudi kontrolo in nadzoruje napredek, dokler niso doseženi želeni rezultati.
- Izboljšanje notranje komunikacije: vodstvo šole, skupina za kakovost in vsi zaposleni imajo lahko koristi, saj omogočata Model za samoocenjevanje in DEXi bolj strukturirano in analitično osnovano interno komunikacijo tekom vseh faz ocenjevanja, še bolj pa v fazi procesa izboljšav (reševanje problemov). Rezultati bi lahko bili še boljši, če bi bili vsi ti procesi podprti s spletno aplikacijo.
- Merjenje uspešnosti / razvoja: drug vidik za nadzorovanje napredka je primerjanje rezultatov ocenjevanja s prejšnjimi leti (parcialno se to izvaja z nadzorovanjem procesa reševanja problema znotraj vsake posamezne sestavine kakovosti) in primerjanje rezultatov visokošolskega zavoda s podobnimi, znotraj države in mednarodno – EU.
- Boljše načrtovanje: obstoječi razvojni načrti visokošolskih zavodov so pogosto neceloviti, spominjajo na sezname želja, medtem ko bi morali dobri načrti odražati praktično cilje, ki izhajajo iz vsebine Modela za samoocenjevanje (predvsem iz stolpca »Predlogi izboljšav«). V tem smislu lahko gledamo na Model za samoocenjevanje tudi kot na orodje za načrtovanje.

Zdravko Pečar

**Uvajanje menedžmenta celovite kakovosti – TQM
na Fakulteti za upravo**

Menim, da bi bilo koristno oblikovati mrežo visokošolskih zavodov, ki bi gradila na tej osnovi, ohranjala uporabnost razvitih orodij in pripomogla k nadaljnjemu širjenju rezultatov opravljenega dela, ki je nastalo tudi s pomočjo financiranja ARRS.

Dr. Zdravko Pečar je docent na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani. Sodeluje v številnih mednarodnih organizacijah in društvih, ima vodstvene izkušnje s področja vodenja investicijskih projektov, organizacijskih enot in samostojnih organizacij ter teoretične in praktične izkušnje iz ekonomike in menedžmenta zasebnega in javnega sektorja. Na raziskovalnem področju se ukvarja z menedžmentom v javnem sektorju, učinkovitostjo javnih organizacij, v zadnjem obdobju pa predvsem s kakovostjo delovanja javnih organizacij. Je tudi član mednarodnih raziskovalnih skupin, usmerjenih na področje menedžmenta celovite kakovosti v šolstvu.

Literatura

- Berry, T. H. (1991): Managing the Total Quality Transformation. New York: McGraw-Hill.
- Bennington, L., Cummane, J.(1997): TQM and business planning, The International Journal of Public Sector Management. Bradford.
- Boyle, Ph. (2001): "From strategic planning to visioning", Public Management, May, str. 23-27.
- Cervai, S., Kekäle, T., Fabbro, B. (2004): Reworking the School Culture Though TQM. Proceedings of the 10th Inaugural ICPQM Conference. Miami: University of Miami.
- Greebler, C. S.(1989): An education and training strategy for total quality management in the Department of Defense. San Diego: Navy Personnel Research and Development Center.
- Gummer, B., McCallion, P.(ur.)(1995).: From Total Quality Management in the Social Services: Theory and Practice. Albany: Rockefeller College Press.
- Ingman, D., Kersten, J., Brymer, T. (2002): Strategic Planning that uses Integrated Approach, Public Management, str.16-28.
- Leitch, S., Davenport, S. (2002): Strategic ambiguity in communicating public sector change, Journal of Communication Management, str.129-139.
- Joyce, P. (1998): "Management and innovation in the public services", Strategic Change 7, str.19 – 30.

Zdravko Pečar

**Uvajanje menedžmenta celovite kakovosti – TQM
na Fakulteti za upravo**

- Kekäle, T., Fecikova, I., Kitaygorodskaya, N. (2004): To make it »Total«: Quality Management over Subcultures. Total Quality Management and Business Excellence 15(8), 1093-1108.
- Martin, L., L. (1993): Total Quality Management: The New Managerial Wave. Administration in Social Work, 17 (2), str. 115.
- Milakovich, M., E. (1995): Improving Service Quality: Achieving High Performance in the Public and Private Sectors. Boca Raton: CRC Press.
- Pečar, Z. (2002): Razvoj modela za ugotavljanje uspešnosti delovnih procesov v javni upravi. Doktorska disertacija. Fakulteta za organizacijske vede.
- Pečar, Z., Cervai, S., Kekale, T., (2007): Developing European Quality Standard for Schools, Total Quality Management and Business Excellence.
- Pečar, Z. (2007): Kakovost v šoli. Ljubljana: IREL/Fakulteta za upravo.
- Pike, J. in Barnes, R. (1996): TQM in Action. London: Chapman & Hall.
- Weick, K.E. (1976): Educational Organisations as Loosely Coupled Systems. Administrative Science Quarterly 21, 1-19.
- Poister, T. H. (1998): Strategic Management in Public Sector, Public Productivity & Management Review, Vol 22 no 3, str. 308 – 325.
- Rochet, C. (2004): Rethinking the management of information, Industrial Management + Data Systems, str. 200-208.
- Steane, P. D. (1997): »Strategies across sectors; Nonprofit organisations, Education«, The International Journal of Public Sector Management. Bradford: Vol.10, Iss. 6; str. 461

Zdravko Pečar

**Uvajanje menedžmenta celovite kakovosti – TQM
na Fakulteti za upravo**

SUMMARY

**DEVELOPING TOTAL QUALITY
MANAGEMENT (TQM) APPROACH AT
FACULTY OF ADMINISTRATION**

The paper describes the efforts in the area of quality development at the Faculty of Administration, University of Ljubljana over the past two years (2006 – 2008). Developing quality in education has become a major priority in school policies and strategies at all levels of the educational system over the past decade, from kindergarten to doctoral programs.

There are different approaches to quality in the field of education. Quality assurance systems differ from country to country, and include top-down as well as bottom-up approaches.

Schools in general are among those public organizations where achieving quality is most important, because the economic and social development of every country depends heavily on good education.

This paper offers some theoretical and practical suggestions on implementing Total Quality Management - TQM principles for the process of self-assessment, and at the same time, problem finding from within, defining solution measures, as well as follow-up improvement measures, constructed on the basis of a tailored Model developed at the Faculty of Administration.

Initially, besides pursuing TQM philosophy, we have identified the key stakeholders, who see quality from different angles. Students for example evaluate quality based on the teaching performance of university teachers and assistants and based on the efficiency and performance of the administrative staff of the school. On the other hand, the teaching staff considers not only teaching in their evaluation but increasingly the research component as well.

The process of determining key quality items (elements, components, etc.) involved different groups of stakeholders: the Faculty management, teachers, non-teaching staff, students, alumni and employers. Each represents a closed group of individuals with often different yet complementary interests, which should be satisfied by the higher education institution in its teaching, research, and support processes.

The quality items were further built into a tree-like structure; the root branches of which comprise "Resources", "Processes" and "Results".

Next, we had to define weightings (“weight”, “significance”, “influence”) for individual quality items. It is only natural that not every item is equally important among the individual stakeholders and not even among all stakeholder groups taken together. Therefore, additional surveys were carried out among all stakeholder groups in order to define weightings for individual quality items. The survey involved over 200 full- and part-time undergraduate students, 30 graduate students, 28 university teachers and other employees, 74 employed alumni members, and the members of the Group for Quality of the Faculty of Administration. In order to set final weightings, respondents from various stakeholder groups had to adjust (increase, decrease) previously allocated weightings on all levels of the structure of the model. (The weight was used later for programming decision / evaluation rules in the ICT tool DEXi)

The S-A Model is a tool to examine 166 quality items (“leafs” of a tree structure) listed in order of rows.

Assessment of each leaf is guided by the steps followed in order of columns in the Model, which are:

- **“Quality items” and “sub-items”**: here all of the quality items and corresponding sub-items which are subject to assessment are listed. The assessment process does not necessarily proceed in order of rows, but can start, for example, with weakest or strongest quality item, or can simply start with that best known to the evaluators. More than order, proper in-depth discussion and fact-finding is required.
- **“Evaluators”**: here those who conduct the assessment process of quality items are listed (most usual – Group for Quality, dean, or other experts/specialists who may play the role of evaluator in the case of some specific quality sub-item).
- **“Stakeholders involved”**: here we list all the various internal and external stakeholders that evaluators invite to participate in one way or another (as different tools are used) in the assessment process, with the aim of assessing as many different views and opinions as possible.
- **“Tools used”**: here we list the kind of tools used to collect facts and opinions from various stakeholders involved (discussion, questionnaire, etc.) and chosen by evaluators.

- **“Short assessment”**: here the evaluators should agree on the short assessment summary statement, set down in writing, while the detailed documentation accompanied by statistical data and other facts on which the assessment is based should be kept in archives to help support the problem solving processes and for purposes of comparison during the next round of the assessment process (after one year).
- **“Suggested assessment grade”**: here the short summarized assessment should be further reduced to one of three grades: “not good enough”, “good enough” or “excellent”. For this the evaluators must reach a consensual agreement, while keeping in mind that grading quality is not the primary aim. The primary aim is to identify problem areas with the help of all stakeholders and to discuss ways in which to solve them (improvements). These grades are later used in a DEXi computer program for automatic representation of school “total and partial quality”, visualization and benchmarking .
- **“PDCA status”** here we must keep in mind the so-called “Demming’s circle” or continuous improvement cycle with phases: Plan – Do – Check – Act. We assess the existing status of the quality sub-item (not all sub-items have to be assessed using this criteria); the assessment is graded in points as related to the number of PDCA phases implemented (only Plan = 1 point; P+D = 2 points; P+D+C = 3 points; P+D+C+A = 4 points). The CAF model approach (simplified EFQM model for use in the public sector) is based on this idea, the Demming’s cycle.
- **“Definition of the problem”**: in this column we list the problems (SWOT points) associated with the quality sub-item, that we, the evaluators, defined as important for the quality of school. Here we try to be as clear as possible and not to mix or confuse symptoms with problems. We can also outline the vision of the desired state once the problem is solved.
- **“Implementing improvements / proposed solution”**: based on a definition of the problem (SWOT) and Group for Quality discussion about the various ways of solving it, they must decide on the best alternative and means for realization (or address a higher level of decision-makers, like the ministry or a local authority to find a solution). Implementation of the chosen alternative (decision) is

usually subject to an organized project management approach as well as inclusion in the school planning process.

- **“Organizational responsibility”**: here organizational and individual responsibilities are clearly defined for the follow-up process.

The Self-Assessment Model can be used for various important tasks other than assessing the quality of the school – “diagnose”. They are:

- organizational learning
- process analyses
- finding problem areas
- directing improvements
- problem solving
- improving internal communication
- benchmarking and
- better planning of the school.

Vloga protokola v Republiki Sloveniji

UDK: 341.7/.8 (497.4)

Zlata Jakše

Ministrstvo za zunanje zadeve

zlata.jakse@gov.si

IZVLEČEK

Glavni namen v tem članku je prikazati delovanje protokola, upoštevanje protokolarnih pravil, ki izhajajo iz zgodovinskih tradicij in običajev, načel mednarodnega prava in diplomatske prakse. Strnjeno so prikazane naloge protokola, načela in predpisi mednarodnega prava. Upoštevanje protokolarnih pravil je bistveni del mednarodnih dogodkov. Brez njih je državniški posel nepojmljiv tako na notranjem kot tudi na mednarodnem področju. Protokol se spreminja in prilagaja sodobnim načinom obnašanja, zato se bodo protokolarna pravila sčasoma dopolnjevala z novimi spoznanji, ki se bodo uveljavila doma in v svetu.

Ključne besede: protokol, diplomacija, ceremonial, protokol kot služba.

1. Uvod

Protokol je prav poseben pojem v mednarodnih in tudi v medčloveških odnosih. Zajema vsa pravila obnašanja v najrazličnejših situacijah in ob najrazličnejših priložnostih: od osnovnih pravil bontona, ki veljajo v vsakodnevnem zasebnem življenju do kompleksnih pravil ali celo mednarodno sprejetih standardov, ki urejajo odnose med državami oz. njihovimi predstavniki. Vsaka organizacija mora za svoj uspeh in preprečevanje popolnega kaosa upoštevati določena pravila. Potrebno je, da se meddržavni odnosi odvijajo po splošno sprejetih pravilih in navadah ter neki obliki predvidene organizacije.

Pravila in zakone, ki veljajo v posamezni družbi, je treba upoštevati, saj je to nujno za normalne odnose med ljudmi.

Upoštevanje protokolarnih pravil je torej bistveni del mednarodnih dogodkov. Brez njih je državniški posel nepojmljiv tako na notranjem kot tudi na mednarodnem področju. Namen protokolarnih pravil je poenostavitev diplomatskega

življenja, za kar skrbi protokol kot služba za izvajanje dela zunanje politike, kjer se odvijajo najbolj ključni dogodki predsednika republike, predsednika vlade, ministra za zunanje zadeve in drugih ministrov.

Protokol je tesno povezan s položajem posameznika, tako da je sprejet kot pripada njegovi funkciji in dostojanstvu. Ker pomaga ustvariti prijetno vzdušje in ustrezno situacijsko klimo, predpostavljamo, da lahko pomembno vpliva na pričakovane rezultate. Protokol, še posebej tisti del, ki se nanaša na ceremonial, lahko vidno odraža raven odnosov med državama.

Protokol mora biti neviden in ne sme se ga čutiti, njegova pomembnost pa se oceni takrat, ko postane viden, torej ko v praksi ni ustrezno izvajan in nastanejo problemi. Poznavanje protokolarnih zakonitosti in protokolarne prakse ter kompleksne mednarodne komunikacije in s tem povezane spretnosti diplomatskih veščin v različnih družbah, sistemih in šolah protokola so vredni posebne pozornosti.

Protokol je okvir, skozi katerega se lahko država dejavnikom v mednarodni skupnosti predstavlja in profilira svojo kulturno in državno istovetnost. Ta potencialno promocijska funkcija protokola je še posebej pomembna za manjše države, ki imajo v mednarodnih odnosih praviloma manjšo prepoznavnost.

Protokol in ugled sta imela nekdanj še večji pomen, kot ga imata danes. Zato se je kmalu pojavilo vprašanje urejenih pravil preseansa¹. V zgodovini diplomatskega prava je ugled predstavnikov držav, ki so ga razumeli kot ugled države oziroma suverene predstavljanje države, prvi zahteval mednarodnopravno urejanje. V mnogih državah so protokolarna opravila osredotočena v enem samem uradu, ki opravlja protokolarne storitve ne samo za potrebe ministrstva za zunanje zadeve, temveč za vlado v celoti, za predsednika vlade in za šefa države, predsednika parlamenta in druge visoke funkcionarje kot npr. predsednika vrhovnega ali ustavnega sodišča.

Protokol danes ni samo to, kar lahko opazujejo državljani neposredno (ali posredno prek množičnih medijev). Vsaka država ima službo protokola, ki skrbi za to, da vsako diplomatsko in konzularno predstavništvo mednarodnih organizacij

¹ Preseans je v diplomatski terminologiji prednostni vrstni red. Preteklost pozna mnogo različnih pojmovanj prednosti. Naj navedem le nekatere; Vattel (Genet I., 1931, str. 298) pravi, da je sama narava ustvarila čudovito enakopravnost pravic med suverenimi narodi. Neka velika in močna država je bolj vplivna v univerzalni družbi kot neka manjša država, zato je razumno, da ji ceremonial poda prvo mesto med enakimi. Danes so vse države enakopravne in morajo biti kot take obravnavane v mednarodni skupnosti in so v pogledu prednosti enako upoštevane. Ustanovna listina OZN (1945: 2. člen, točka 1) je uveljavila načelo »suverene enakosti vseh držav« in to načelo velja tudi glede prednosti. Zato danes na mnogih mednarodnih konferencah z žrebom določijo črko abecede, od katere se potem začne razvrščati sedeže držav ali določati red predsedovanja konferenci.

dobi ustrezne privilegije po mednarodnih pravnih normah in običajih ter skrbi, da lahko nemoteno posluje (Čačinović, 1994, str. 76).

2. Opredelitev temeljnih pojmov protokolarne službe

2.1 Ceremonial

Ceremonial so predpisi, ki določajo pravila lepega vedenja tako v uradnem kot v zasebnem življenju, v katerega so vpletene različne države ter njihovi predstavniki na mednarodni ravni. Ceremonial pomeni »obredje, tj. celotnost kakih obredov,« hkrati je tudi »obrednik, pravila ali predpisi za opravljanje obredov« (Slovar tujk, 2002).

Ceremonial »je vpeljal red v neizogibno neurejenem svetu« (Hamilton, Langhorne, 1995, str. 70). Wood in Serres (1971, str. 17) pravita, da ni družbe brez hierarhije in da ni civilizacije brez ceremoniala. Ceremonial je priznan sistem mednarodne vljudnosti (Guzelj, 1994, str. 6).

Naloga ceremoniala je ustvariti take pogoje in ozračje, ki omogočajo razvoj mirljubnih odnosov med suverenimi državami, kot tudi vzpostavljanje bilateralnih odnosov. Ceremonial nima predpisanih mednarodnih norm, ampak ga v vsaki državi predpiše njen poglavar ali vlada, pri čemer upošteva mednarodno prakso.

Ceremonial je lahko bolj ali manj slovesen, vedno pa odraža raven odnosov med državami ter zaželenega napredka, poglobitev in napredovanje začetega sodelovanja. S kompleksnostjo ceremoniala gostitelj tudi izkazuje stopnjo pomembnosti držav oziroma njihovih predstavnikov, ki jih gosti (Hamilton, Langhorne, 1995, str. 70). Čeprav naj bi posamezna država enako obravnavala vse druge države oziroma njihove predstavnike.

Ceremonial je le ena od številnih, čeprav najpomembnejših vsebin protokola. Izraz protokol se nanaša na proceduralna pravila diplomacije, od katerih nekatera, ne vsa, zajemajo ceremonial (Berridge, 2002, str. 107).

2.2 Protokol

Protokolarna pravila Državnega zbora Republike Slovenije opredeljujejo protokol kot »urad oziroma posebno službo pri vladi in/ali ministrstvu za zunanje zadeve, ki skrbi za stike s tujimi diplomatskimi misijami, organizira obiske

državnih delegacij, pripravlja sprejeme in druge pogostitve ter organizira državne svečanosti«.

Protokol je zbirka pravil in predpisov, ki v protokolu veljajo kot zakoni. Pri vsakem dogodku se praviloma pojavijo izredne in nepredvidljive okoliščine, ki od protokolarne službe zahtevajo hitro, pravilno in učinkovito odločanje in ukrepanje, kar daje tej službi pri delu določeno svobodo in inovativnost. Ob delu se protokolarna služba tako tudi stalno razvija in izpolnjuje posamezne elemente protokola, ki jih dopolnjuje z navadami drugih dežel. Protokol je stroka, ki mora delovati brežhibno in neodvisno od dnevne politike, naloge morajo biti opravljene brez zastoja in diskretno. Za vsak protokol velja, da je dober, kadar je »neviden«, a ves čas prisoten. Protokolarna pravila so temeljna določila za ceremoniale, ki jih morajo udeleženci upoštevati pri protokolarnih dogodkih. Cilj teh pravil je, da se zaščiti dostojanstvo in ugled vsake države, kakor tudi njenih najvišjih državnih in diplomatskih predstavnikov (Osolnik, 1998, str. 141).

Ksenija Benedetti, šefinja Protokola RS, pravi, da »protokol predstavljajo splošno sprejeta in dolgo uveljavljena načela obnašanja v meddržavnih in mednarodnih odnosih, ki so se izkazala kot potrebna in koristna, pri čemer gre za uveljavljanje načel kurtuazije² in spoštovanja dostojanstva, katerih cilj je zaščiten ugled vsake države in njenih najvišjih državnih predstavnikov«.

Protokol je svojevrsten mednarodni sporazum, zbirka pisanih in običajnih norm medsebojnega obnašanja držav in njihovih predstavnikov, kot tudi posebna ustanova ali več takih, ki se ukvarjajo z uporabo takih norm. Protokol imajo nekateri za bonton diplomacije, zaradi tega nekateri celo za »najodličnejšo in najsubtilnejšo diplomacijo« (Mikolić, 2002, str. 11). Pravila protokola so bila podobno kot imunitete in načelo nevmešavanja v mednarodno pravo in običaje uvedena predvsem za omogočanje komunikacije med državami (Holsti, 1995, str. 134).

Za vse protokolarne elemente velja strogo načelo, da jih je treba uporabljati enako za vse primerljive priložnosti. Pri obravnavanju predstavnikov tujih držav je na prvem mestu pravil protokola načelo enakosti. V okviru danih pravil v protokolu vendarle obstaja nekaj svobode. Dejstvo je namreč, da protokol ni in tudi ne sme biti tog, kot bi se zdelo zaradi potrebne formalnosti pri državnih dogodkih, temveč se elementi protokola nenehno razvijajo, dopolnjujejo in prilagajajo spremembam v družbi.

² »Vljudno, ljubeznivo vedenje« (Verbinc, 1974, str. 395).

»Vsaka država v okviru mednarodnih običajev in prakse povsem samostojna odloča o tem, kako bo uveljavljala protokolarne norme, vendar mora te norme, ko jih sprejme, uveljavljati dosledno in na enak način do vseh svojih tujih gostov enakega ranga« (Benedetti, 2003, str. 54).

3. Organizacija protokola v Republiki Sloveniji

3.1 Naloge Protokola RS

»Protokol RS opravlja protokolarne zadeve za predsednika RS, predsednika DZ RS, predsednika Vlade RS, poleg tega pa tudi za predsednika Državnega sveta RS, predsednika Ustavnega sodišča, varuha človekovih pravic, predsednika Računskega sodišča in za ministra za zunanje zadeve«.

»Protokol RS opravlja strokovno in organizacijsko delo ter ob obiskih osebnosti oziroma delegacij tujih držav in ob obiskih osebnosti iz RS v tujini zagotovi tolmače. Ob soglasju generalnega sekretarja Vlade RS opravlja protokolarne zadeve tudi za druge organe, kadar so ti nosilci protokolarnih dogodkov državnega pomena«.

Protokolarni dogodki, ki jih pripravlja in izvaja Protokol RS so (2. člen Sklepa o določitvi protokolarnih pravil):

- mednarodni obiski (uradni, delovni in zasebni),
- uradni in delovni obiski doma in v tujini,
- uradni obiski ministrov za zunanje zadeve, uradni in delovni obiski šefov mednarodnih organizacij in specializiranih agencij OZN,
- protokolarni dogodki soproge predsednika RS,
- nastopi, poslovilni in delovni obiski diplomatskih predstavnikov,
- slovesnosti ob vročanju odlikovanj RS,
- podpisi meddržavnih in drugih uradnih listin, pomembnih za državo, predaje akreditivnih pisem,
- slovesnosti ob izrekanju priseg pred predsednikom RS in pred predsednikom DZ RS,
- državni pogrebi, polaganje vencev,

- sprejemi, ki jih prirejajo predsednik RS, predsednik DZ RS, predsednik Vlade RS, predsednik Državnega sveta RS in predsednik Ustavnega sodišča RS ter predsednik Vrhovnega sodišča RS,
- sodelovanje pri organizaciji proslav in drugih prireditev državnega pomena.

Naloge Protokola RS so natančneje določene v Navodilih za izvajanje sklepa o določitvi protokolarnih pravil in sklepa o spremembah in dopolnitvah sklepa o določitvi protokolarnih pravil.

3.2 Sektor za protokol, privilegije in imunitete, diplomatsko korespondenco ter prevajanje Ministrstva za zunanje zadeve RS

Sektor za protokol, privilegije in imunitete, diplomatsko korespondenco ter prevajanje Ministrstva za zunanje zadeve (MZZ) opravlja naloge, ki se nanašajo na nudenje pomoči diplomatsko konzularnemu zboru in diplomatskim predstavništvom, mednarodnim organizacijam in njihovim predstavništvom v RS ter konzulatom (tuje misije) ter zagotavlja pogoje za njihovo nemoteno delovanje. Analitično in strokovno obdeluje protokolarna vprašanja, daje pobude in predloge za reševanje vprašanj s svojega delokroga. Vodi potrebne evidence in dokumentacijo. Skrbi za protokolarna darila, celostno podobo MZZ in diplomatskih predstavništev ter konzulatov RS v tujini, izdelavo vizitk, vabil in drugih tiskanih dokumentov. Diplomatska predstavništva in konzulate opremlja s simboli slovenske državnosti, sodeluje pri izboru in nabavi opreme v rezidencah in diplomatskih predstavništvih ter konzulatih, uvaja kandidate pred odhodom v tujino v osnove diplomatskega protokola, vedenja in oblačenja. Sektor sestavljajo trije oddelki:

a) Oddelek za privilegije in imunitete ter diplomatsko korespondenco

Oddelek v skladu z določbami mednarodnega in običajnega prava ter notranjega prava RS opravlja naloge, ki se nanašajo na izvajanje diplomatskih privilegijev in imunitet. Skrbi za spoštovanje določb o imunitetah, vsebovanih v Dunajskih konvencijah o diplomatskih in konzularnih odnosih, za zagotavljanje

vzajemnosti pri izvajanju privilegijev, nudi pomoč pri odpiranju tujih misij, pridobivanju prostorov za tuje misije in po potrebi stanovanj za njihove člane.³

Oddelek vodi evidenco članov tujih misij in njihovih družinskih članov in izdaja diplomatske, konzularne in službene izkaznice. Opravlja posle diplomatsko protokolarnega dopisovanja.⁴ Vodi postopke za izdajo agremanov tujim veleposlanikom in izvaja predajo poverilnih pisem in kopij poverilnih pisem tujih veleposlanikov v RS.⁵ Organizira predstavitvene in poslovilne obiske veleposlanikov, akreditiranih v RS. Izdaja diplomatsko listo⁶. Izdeluje poverilna in odpoklicna pisma.

b) Oddelek za ceremonial, organizacijo obiskov in logistiko

Oddelek je odgovoren za protokolarne dogodke MZZ, za delovne obiske tujih zunanjih ministrov ter za druge protokolarne dogodke⁷, ki jih v celoti ali delno organizira MZZ. Spremlja in proučuje mednarodno protokolarno prakso ter ceremonial drugih držav, spremlja vsa vprašanja, ki so vezana na organizacijo delovanja in pogoje dela tujih misij in njihovega osebja. Skrbi za organizacijo mednarodnih konferenc, bilateralnih političnih konzultacij in raznih sprejemov, kosil ter drugih protokolarnih dogodkov.

Opravlja prevoze oseb in materialnih sredstev za potrebe MZZ ter diplomatskih predstavništev in konzulatov RS v tujini. Skrbi za tehnično brezhibnost vozil MZZ ter vodi evidenco vozil na diplomatskih predstavništvi in konzulatih RS v tujini.

c) Prevajalski oddelek

Opravlja prevode iz tujih jezikov (angleščine, nemščine, francoščine, italijanščine in španščine) v slovenščino in obratno. Področja prevajanja vključujejo diplomatsko korespondenco, pravna besedila, govore, izjave za javnost, poročila, programe, opomnike, stališča, mnenja, dokumente NATO in EU in

3 Naloga oddelka je zagotoviti ustrezne prostorske in stanovanjske pogoje za delovanje posameznih diplomatskih in konzularnih predstavništev ter diplomatskega osebja, kar izhaja iz že omenjene dunajske konvencije (Osolnik, 1998, str. 146).

4 Note, verbalne note, cirkularne note, memorije, uradna pisma.

5 Služba pripravlja tudi predstavitvena pisma, poverilnice in odpoklicna pisma, patentna pisma za naše konzularne funkcionarje v tujini in eksekviture (dovoljenja za delo za tuje konzule v RS) (Osolnik, 1998, str. 147).

6 Diplomatska lista je redna uradna publikacija vsakega ministrstva za zunanje zadeve, ki vsebuje po določenem univerzalnem sistemu urejen popoln pregled vseh akreditiranih diplomatskih misij in vseh uslužbencev diplomatskega ranga, ki sestavljajo diplomatski zbor v določeni državi (Osolnik, 1998, str. 147).

7 Organizira obiske, sprejeme, kosila in večerje, ki jih prireja zunanji minister ter njegove obiske v tujini - v obeh primerih gre za delovne obiske - in skrbi za ceremonial (Osolnik, 1998, str. 146 - 147).

drugo. Skrbi za lektoriranje v tujih jezikih, ki ga opravljajo delno zaposleni v prevajalskem oddelku, delno pa tuji govorniki - zunanji sodelavci.

Skrbi za pošiljanje besedil zunanjim sodelavcem v lekturo ali prevod (za jezike, ki jih zaposleni ne obvladajo) in usklajevanje rokov. Zagotavlja konsektivno tolmačenje (angleščina, nemščina, francoščina, italijanščina) in simultano tolmačenje (angleščina, francoščina) ob obiskih tujih predstavnikov in angažiranje tujih tolmačev za obsežnejše konference ali za jezike, ki jih zaposleni v prevajalskem oddelku ne obvladajo. Sodeluje v strokovni skupini vlade za redakcijo prevodov mednarodnih aktov, ki se objavljajo v Uradnem listu RS. Sestavlja glosarje za posamezna področja prevajanja. Opravlja in overja uradne prevode iz slovenščine v angleščino, nemščino, francoščino in italijanščino in obratno.

4. Praktični vidiki vloge protokola v slovenski protokolarni praksi

Slovenija se kot manjša država sooča s posebnimi problemi na področju protokola, ki izhajajo predvsem iz različne uvedbe kot tudi različne interpretacije protokolarnih pravil. Eden od pomembnejših problemov je prav gotovo nezgrajenost sistema protokola, kar izhaja iz pomanjkljivega institucionalnega okvira na državni ravni. Posamezni elementi nacionalnega protokolarnega ustroja lahko delujejo še tako dovršeno, toda vse je zaman, če niso povezani v enoten, medsebojno odvisen sistem, ki je vpet v okolje.

Osnovno pomanjkljivost slovenske protokolarne prakse vidim v tem, da bi moral biti protokol, kot v večini držav, centralno voden in organiziran v okviru MZZ. Sedanja praksa, da obstajajo ločen diplomatski protokol in več protokolarnih služb in ne povsem urejeno sodelovanje med njimi, z uporabo različnih meril, je posledica dejstva, da do slovenske samostojnosti ni bilo potrebe po specializiranem servisu, namenjenemu za tuja diplomatska in konzularna predstavništva. Ta specifična potreba bo vedno obstajala (privilegiji, imunitete ipd.), vendar je lahko organizirana le kot del enotnega protokola znotraj ministrstva za zunanje zadeve.

Postavlja se vprašanje, kako evidentirati in odpraviti pomanjkljivosti slovenske protokolarne prakse. Naslednji korak, ki bi lahko bil v pomoč pri opredelitvi pomanjkljivosti slovenske protokolarne prakse, bi bil poskus kodifikacije slovenske protokolarne prakse. Treba bi bilo zbrati vse pisane in nenapisane norme slovenske protokolarne prakse, pri čemer bi naleteli na določene pomanjkljivosti zaradi

razpršenosti pristojnosti. V Sloveniji je protokol decentraliziran, kar vodi do decentraliziranega oblikovanja protokolarne prakse.

Po opravljeni primerjavi bi del, ki odstopa od mednarodnopravno pozitivno urejenih protokolarnih določil, preprosto uskladili, ostaja pa zahtevnejši del, kjer je potrebna uskladitev z mednarodnim običajnim pravom in mednarodno prakso. Uvesti bi morali enoten pristop pri izobraževanju na področju protokola, s koordinacijo bodisi v okviru diplomatske akademije ali v drugih ustreznih oblikah strokovnega izobraževanja ob delu.

Ocenjujem, da bi z uvedbo enotnega protokola odpravili različna merila, do katerih prihaja zlasti pri mednarodnih obiskih. Rezultat zgoraj navedenih pomanjkljivosti je manj pregledna in manj učinkovita zunanja politika.

5. Zakonski okvir delovanja protokola v RS

»Protokoli večine držav temeljijo na načelih in predpisih mednarodnega prava, kljub temu pa med državami v protokolarni praksi ni popolne skladnosti«. Poleg tega »se protokol spreminja in prilagaja sodobnim načinom obnašanja«, zato »se bodo protokolarna pravila sčasoma dopolnjevala z novimi spoznanji, ki se bodo uveljavila doma in v svetu«. Vsaka država ima namreč tudi nekaj posebnosti, ki so posledica notranjih razmer, sistema vladanja ali pa tradicije (Čačinovič, 1994, str. 76).

Organizacija protokola temelji na določenih pravilih, ki so bila sprejeta z (s):

- Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih,
- Dunajsko konvencijo o konzularnih odnosih,
- Konvencijo o posebnih misijah,
- Konvencijo o privilegijih in imunitetah Združenih narodov,
- Konvencijo o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja,
- različnimi dvo- in večstrankarskimi sporazumi.

Temelj za razvoj diplomacije, diplomatskih odnosov in s tem tudi protokola sta nedvomno Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih in Dunajska konvencija o

konzularnih odnosih. Pred tem sta sicer obstajala Dunajski pravilnik⁸ iz leta 1815 ter Aachenski protokol iz leta 1819, vendar sta imela manjši obseg (Simoniti, 1995, str. 20). Zelmanović (1990, str. 245) meni, da sta to dokumenta, ki sta »samo kodificirala prakso in stanje, ki se je oblikovalo skozi tisočletja v odnosih med državami.

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih kodificira dotedanje mednarodno pravo, obenem pa nakazuje tudi nadaljnji razvoj diplomacije in poudarja pomembnost samega diplomatskega predstavništva kot ustanove. Podrobneje regulira status diplomatskega predstavnika, kot tudi drugih članov diplomatskega predstavništva (Berković, 1997, str. 32 in 33).

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, ki je bila sprejeta leta 1961, je sestavljena iz naslednjih elementov (Felham, 1993, str. 3):

- predstavljanje države pošiljateljice v državo sprejemnico,
- varovanje interesov države pošiljateljice v državi sprejemnici, v mejah mednarodnega prava,
- pogajanja med delegacijo države pošiljateljice in vlado države sprejemnice,
- delegacija države pošiljateljice je dolžna spremljati dogajanja na vsem ozemlju države v kateri je akreditirana ter o tem obveščati svojo vlado,
- promoviranje prijateljskih odnosov med državo pošiljateljico in državo prejemnico ter razvijanje medsebojnih gospodarskih, kulturnih in znanstvenih odnosov oziroma sodelovanja.

Konvencija je tako prvič uspešno zajela in definirala pojem diplomacije (oziroma vodij diplomatskih misij), opredelila preseans in protokol pri sprejemanju različnih predstavnikov držav. Uredila je tudi vprašanje diplomatskih privilegijev in imunitet (Felham, 1993, str. 16 – 41).

V konvenciji so predstavljene naloge diplomacije: obveščanje, zastopanje, varstvo, promocija in pogajanje. Spoštovanje konvencije je nujen pogoj, ki ga morajo države upoštevati, da ne pride do diplomatskega nesporazuma ali celo resnejših sporov med državama (Mikolić, 2002, str. 11).

⁸ S pravilnikom, sprejetim na dunajskem kongresu leta 1815, so bili postavljeni temelji današnjega, sodobnega diplomatskega protokola. S tem in s protokolom na mednarodni konferenci v Aachnu, podpisanim 1818, je bilo določeno hierarhično zaporedje, nazivi diplomatskih predstavnikov, njihove kategorije, stopnje in privilegiji (Zelmanović, 1990, str. 245).

Konvencija temelji na dveh izhodiščih: na suverenosti držav⁹ in na potrebi po vzdrževanju mednarodne ureditve (»miru in mednarodne varnosti«) z razvijanjem prijateljskih odnosov med narodi.¹⁰

Sicer pa ni prinesla bistvenih novosti, saj je le pravno uredila tisto, kar se je že uporabljalo v praksi (Simoniti, 1994, str. 13).

Z dunajsko konvencijo je bilo tako urejeno, da se navezava diplomatskih odnosov med dvema državama ne ureja avtomatično, temveč z dogovorom (Zelmanović, 1990, str. 245).

Dunajska konvencija o konzularnih odnosih

Konvencija je bila sestavljena 1963, veljati pa je začela leta 1967. Po mnenju Simonitija (1994, str. 14) je do zdaj najcelovitejša ureditev te problematike, ne posega v že obstoječe sporazume med državami, niti ne omejuje držav, da tudi v prihodnje ne bi sklepale dvo- ali večstranskih sporazumov.

Cilj Dunajske konvencije o konzularnih odnosih je bil vzpostavitev temeljev za delovanje in spoštovanje konzularnih predstavništev in predstavnikov, ki so nižja oblika diplomatskih predstavništev držav v tujini (Feltham, 1993, str. 56).

Tudi ta konvencija ureja naloge službe diplomatskega protokola, opredeljuje pojme s področja konzularnih odnosov, določa pogoje za vzpostavitev in vodenje konzularnih odnosov, konzularne funkcije ter opravljanje in prenehanje le-teh, prednostni red med konzularnimi predstavniki, olajšave, privilegije in imunitete, ki se nanašajo na konzulat ipd.¹¹

Konvencija o posebnih misijah

Konvencija o posebnih misijah, ki je bila sprejeta leta 1969, opredeljuje pojem specialne misije kot začasne misije, ki predstavlja državo in jo posamezna država pošlje v drugo državo z njenim soglasjem, da bi se pogajala o določenih vprašanjih ali da bi izpolnila določeno nalogo. Poleg tega opredeljuje sestavo in funkcije posebne misije, prostore za njihovo delovanje,

⁹ Za medsebojno razvrščanje predstavnikov posameznih držav velja abecedni red njihovih imen, zato lahko pride do različnega zaporedja (kadar ne obvelja angleška abeceda, kar je v mednarodnih odnosih navada). Sprejeto je nenapisano vljudnostno pravilo, da država gostiteljica pride na vrsto na koncu spiska, ne glede na zaporedje po abecedi (Zelmanović, 1990, str. 254 in 255).

¹⁰ S tem je v bistvu opredeljena tudi diplomacija, to je zaščita in predstavitev nacionalnega interesa suverene države in vzdrževanje miru. Na teh dveh načelih temelji tudi celotna zgradba Združenih narodov (Simoniti, 1994, str. 13).

¹¹ Dunajska konvencija o konzularnih odnosih.

okolščine, pod katerim prenehajo funkcije posebne misije, ugodnosti in obveznosti misij ipd.¹²

Konvencija o privilegijih in imunitetah Združenih narodov

Konvencija o privilegijih in imunitetah Združenih narodov je bila sprejeta leta 1946. V njej so opredeljene okoliščine, da se zagotovi uživanje privilegijev in imunitet in s tem uresničijo zastavljeni cilji. Zapisane so olajšave za komunikacijo, predstavljene so članice, funkcionarji in strokovnjaki, ki jih organizacija pošlje v misijo, za vsakega od teh pa tudi njihove ugodnosti in naloge, ki jih opravljajo.¹³

Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja

Konvencija je bila sprejeta 1975. leta. V njej je opredeljen način predstavljanja držav v mednarodnih odnosih (pri čemer se konvencija sklicuje na že obstoječe konvencije in ustanovno listino Združenih narodov), opredeljene so misije pri mednarodnih odnosih, njihovo vzpostavljanje in sestava, predstavljeni so delegacije pri organih na konferencah, s tem povezane olajšave, odgovornosti in prostori za delovanje subjektov v mednarodni skupnosti.

Poleg zgoraj navedenih mednarodnih konvencij morajo posamezne protokolarne službe upoštevati dodatna zakonska in druga navodila za izvajanje protokolarne dejavnosti. Med drugim Zakon o zunanjih zadevah iz leta 2001, Zakon o grbu, zastavi in himni Republike Slovenije ter o slovenski narodni zastavi iz leta 1994, Navodila za ravnanje ob protokolarnih dogodkih iz leta 1994, Sklep o določitvi protokolarnih pravil v RS iz leta 1994 ter Sklep o spremembah in dopolnitvah sklepa o določitvi protokolarnih pravil iz leta 2002.¹⁴ Poleg omenjenih dokumentov zlasti za urejanje delovanja Protokola RS velja tudi Pravilnik o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest v Protokolu RS¹⁵; za sektor za protokol, privilegije in imunitete, diplomatsko korespondenco ter prevajanje ministrstva za zunanje zadeve, notranji akt in navodila za opravljanje protokolarnih dejavnosti ter pravilnik o pogojih oprostitev dajatev.¹⁶

¹² Konvencija o posebnih misijah.

¹³ Konvencija o privilegijih in imunitetah Združenih narodov

¹⁴ Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja.

¹⁵ Interni pravilnik Protokol RS.

¹⁶ Izdan od Ministrstva za finance.

6. Predlog organiziranosti enotnega protokola RS

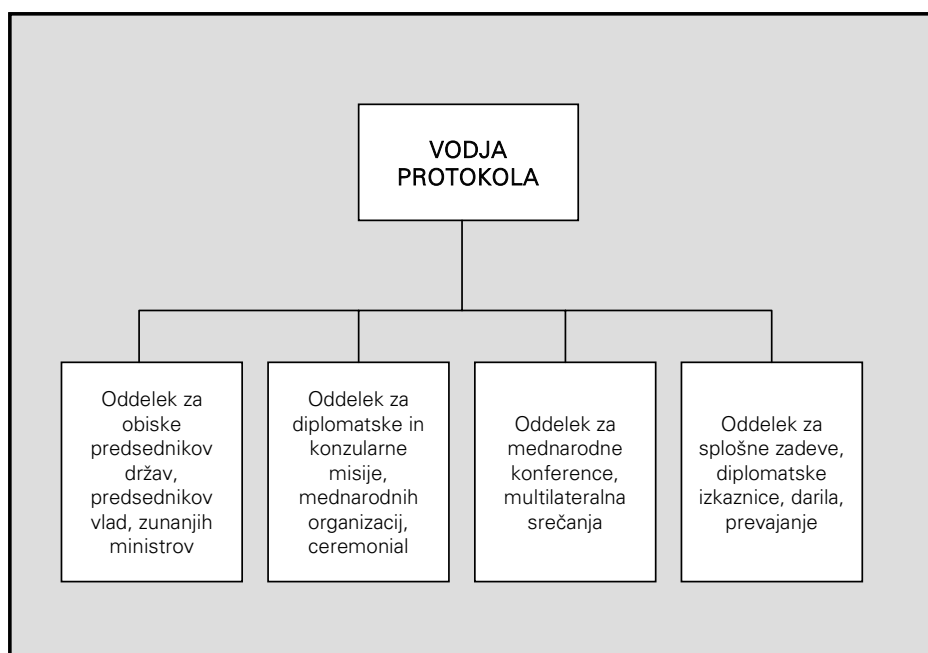
V Sloveniji je protokol decentraliziran, kar pomeni več koordinacije in več komunikacije in zveča možnost napak. Zavzemam se za čim bolj centralizirano ureditev, po mojem mnenju ta bistveno izboljša učinkovitost, omogoča boljši pretok informacij zaradi »bližine« organu oziroma nosilcu oblasti. Zavzemam se namreč za čim večjo kakovost, tudi ob povečanem obsegu in razlikah v vrsti dela, ki smo mu priča v zadnjih nekaj letih; to pa je mogoče doseči po mojem mnenju le z najboljšo, močno koordinacijo dela, ki jo izvaja ena, osrednja služba, ki skrbi za izvajanje vse protokolarne prakse na najvišji državni ravni.

Ocenjujem, da bi z uvedbo enotnega protokola odpravili različna merila, do katerih prihaja zlasti pri mednarodnih obiskih. Glede na to, da je ministrstvo za zunanje zadeve vsake države glavni kanal izmenjevanja informacij, lahko v tem okviru razmišljanja razumemo ključno vlogo zunanjega ministrstva tudi pri izvajanju dela protokolarne prakse.

Po pridobljenih izkušnjah si zamišljam glavno protokolarno službo pri zunanjem ministrstvu. Protokolarna služba bi skrbela za organizacijo obiskov predsednika države, predsednika vlade, zunanjega ministra, za akreditirane veleposlanike, konzule in predstavnike držav pri različnih mednarodnih organizacijah. Protokolarna služba bi organizirala obiske nosilcev protokolarnih pravic v tujini, obiske tujih državljanov in gostov zunanjega ministrstva in mednarodne konference, ki jih organizira zunanje ministrstvo. Sektor bi sestavljali štiri oddelki:

- Oddelek za obiske predsednikov držav, predsednikov vlad, zunanjih ministrov. Uradni in delovni obiski doma in v tujini.
- Oddelek za diplomatske in konzularne misije, mednarodnih organizacij, ceremonial
- Oddelek za mednarodne konference, multilateralne srečanja
- Oddelek za splošne zadeve, diplomatske izkaznice, darila, prevajanje.

Priprava protokolarnih dogodkov v posamezni državi je timsko delo več državnih institucij, kar dokazuje tudi sodelovanje protokolarnih služb z drugimi državnimi organi. Večja protokolarna služba bi bila tudi v okviru ministrstva za notranje zadeve (MNZ). Protokolarna služba pri MNZ bi bila odgovorna za varovanje oseb s protokolarnimi pravicami, domače dogodke, kot so obeleževanje državnih praznikov in državniški pogrebi. Odgovorni bi bili tudi za primerno uporabo državnih simbolov (grba, zastave in himne).



Pomembno je tudi sodelovanje z državnimi centri za informiranje (v Republiki Sloveniji vladni urad za informiranje med drugim skrbi tudi za novinarje, ki poročajo o posameznih protokolarnih dogodkih), državnimi servisi za (avtomobilske in letalske) prevoze, različnimi servisi za protokolarne storitve, ki upravljajo protokolarne objekte, vse bolj pomembno pa je tudi sodelovanje s podjetji, pomembnimi za zunanjo politiko.

7. Zaključek

Protokol je pomemben za uresničevanje zunanjepolitičnih ciljev države, saj ustrezno mesto in vloga protokola in prilagoditev posameznim državam vodijo k učinkovitejšemu delovanju, ugledu, promociji in spoštovanju držav, izražajo vsebino in »osebno izkaznico« države. Lastne, osebne izkušnje države so izraz njenih nacionalnih posebnosti in posledično pomagajo pri uresničevanju zunanjepolitičnih ciljev države.

Diplomacija se ravna po mednarodno uveljavljenih pravilih diplomatskega protokola, ki izhajajo iz zgodovinskih tradicij in običajev, načel mednarodnega prava in diplomatske prakse. Razvila so se z namenom, da se stiki predstavnikov držav olajšujejo in odvijajo na skladen in vnaprej določen poenoten način. Cilj teh

pravil je zaščita dostojanstva, spoštovanja in ugleda vsake države kakor tudi njihovih najvišjih državnih in diplomatskih predstavnikov, olajšanje medsebojne komunikacije in hkrati s prijetno družabnostjo vzpostavitev ozračja medsebojnega zaupanja. Za diplomacijo in protokol je mogoče reči, da sta nastala v »funkciji zgodovinske situacije«.

Protokolarna pravila države upoštevajo ne glede na njihovo sorazmerno velikost. Protokol kot takšen nastopa kot vezni člen, ki relativizira težo moči držav in hkrati deluje v funkciji preseganja kulturnih razlik, kajti na protokolarni ravni so vse države relativno enake.

Zgoraj navedene trditve lahko pripišemo dejstvu, da so v mednarodnem diplomatskem pravu države pravno izenačene, zato lahko protokol štejemo kot vezni člen, ki blaži razlike med močjo držav. Pri tem so lahko pravila protokola pomemben blažilec v primerih, ko se odnosi med dvema državama poslabšajo ali celo padejo na zelo nizko raven, saj nudijo diplomatom koristno oporo, ki preprečuje, da bi bila dejavnost diplomatskih misij še bolj prizadeta. To je še posebej ugodno za manjše države, ki dobijo skozi izbiro protokolarnih postopkov in ustrezno protokolarno obravnavo možnost enakovredno odigrati svojo vlogo v mednarodnem okolju.

Protokolarna pravila in mednarodnopravno urejanje so nastala zaradi zahteve po spoštovanju ugleda diplomatskih predstavnikov, ki so ga razumeli kot ugled države s ciljem zmanjševanja medkulturnih razlik med državami. Manjše države morajo protokolarno enako ravnati kot velike države, velike države pa enako kot manjše, saj je protokol področje, kjer ni razlik v tehtanju moči. Ob tem pa moramo pri analizi upoštevati dejstvo, da okolje nudi manjšim državam drugačne omejitve in priložnosti kot pa velikim državam. Zato si morda velike država lahko »privoščijo manjše spodrsaljaje«, manjše pa ne, zlasti če težijo za tem, da bi bile dobro organizirane in mednarodno uveljavljene.

Protokol je eden izmed »mehkih« dejavnikov moči, ki je za manjše države pomembnejši kot za velike države. Slovenija bi morala biti kot manjša država relativno skromna in hkrati pokazati svojo samobitnost in ne mentalitete vesele.

Zlata Jakša je leta 2007 zaključila specialistični študij študijskega programa Javna uprava na Fakulteti za upravo. Od leta 1995 je zaposlena na Ministrstvu za zunanje zadeve. Leta 2002 je bila napotena na veleposlaništvo v Den Haag. Po vrnitvi v Slovenijo je bila razporejena v Sektor za protokol, privilegije, imunitete, diplomatsko korespondenco, prevajanje v oddelek za ceremonial, organizacijo obiskov in logistiko.

Literatura in viri

- Benedetti, K. (2003): Izboljšanje kakovosti na področju državnega protokola http://mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploada/mju_dokumenti/pdf/ksenija20_benedetti.pdf (13. 6. 2005).
- Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih (Uradni list SFRJ, Dodatek 2/64).
- Dunajska konvencija o konzularnih odnosih (Uradni list SFRJ, Dodatek 5/66).
- Dunajska konvencija o predstavljanju držav v njihovih odnosih z mednarodnimi organizacijami univerzalnega značaja (Uradni list SFRJ, st. 3/77).
- Internet 1: Diplomatski protokol http://www.gov.si/mzz/ministrsty/diplomatsk_prot.html (4. 7. 2005).
- Kodeks v Protokolu Republike Slovenije (2005). Interno gradivo, Protokol RS.
- Konvencija o posebnih misijah (Uradni list SFRJ, st. 19/75).
- Konvencija o privilegijih in imunitetah Združenih narodov (Uradni list FLRJ, st. 20/50).
- Navodila za izvajanje sklepa o določitvi protokolarnih pravil in sklepa o spremembah in dopolnitvah sklepa o določitvi protokolarnih pravil (Uradni list, st. 95/2002).
- Navodila za ravnanje ob protokolarnih dogodkih (1994). Protokol RS.
- Osnovna protokolarna pravila (2003). Protokol RS. Interno gradivo.
- Sklep o določitvi protokolarnih pravil v RS (Uradni list RS, st. 36/94).
- Sklep o spremembah in dopolnitvah sklepa o določitvi protokolarnih pravil (Uradni list RS, st. 95/02).
- Slovar tujk (2002). Državna založba Slovenije. Ljubljana.
- Zakon o zunanjih zadevah (Uradni list, st. 45/2001).

SUMMARY

**THE ROLE OF PROTOCOL IN THE
REPUBLIC OF SLOVENIA**

Protocol is a special notion both in international and human relations. It comprises the rules of behaviour in different situations and on different occasions ranging from basic manners that apply in every-day private life to complex rules or even internationally accepted standards regulating the relations between countries and their representatives.

Every organisation must respect certain rules in order to be successful and to prevent complete chaos. Interstate relations must develop according to generally accepted rules and customs and in an organised way and a plan prepared in advance.

Protocol has been part of everyday life of many peoples for thousands of years, from the very moment when societies were forced to regulate their mutual relations through representatives. Such representatives had an important role, particularly in smaller, more democratic societies, where equality prevailed. On the other hand, great powers achieved their goals by force and only rarely through negotiations; nevertheless, they contributed to international law.

The diplomatic protocol performs standard protocol tasks. It pays great attention to ceremonial which is part of the diplomatic protocol. Slovenia's ceremonial complies with both Slovenian customs and international practice. It frequently shows the nature of relations between countries. Certain forms of politeness and courteous behaviour ensure that the relations between statesmen and diplomatic representatives are built up on the basis of mutual respect, credibility and trust. In addition to consistency as far as protocol is concerned, a personal approach is essential. I believe that our protocol personnel are not too stiff and formal, but very hospitable and sociable. They always do their best to ensure that their guests feel well and spend a pleasant time in Slovenia. We have gained wide experience in organising visits; we can say that our guests from abroad appreciate the personal touch and kindness, particularly those from the West, since they do not have a feeling that they are just numbers.

The Protocol of the Republic of Slovenia performs protocol tasks for the President of the RS, the President of the National Assembly, the Prime Minister, the President of the National Council, the President of the Constitutional

Court, the President of the Supreme Court, the Human Rights Ombudsman, the President of the Court of Auditors, and the Minister of Foreign Affairs.

Protocol events organised and handled by the Protocol of the Republic of Slovenia include:

- International visits (official, working and private ones);
- Official and working visits at home and abroad;
- Official visits by ministers of foreign affairs, official and working visits of heads of international organisations and UN specialised agencies;
- Protocol events of the spouse of the President of the Republic of Slovenia;
- Introductory visits, farewell visits and working visits of diplomatic representatives;
- Ceremonies on awarding state decorations;
- The signing of inter-state and other official documents of importance to the state;
- Presentation of credentials;
- Solemn oaths before the President of the Republic of Slovenia and the President of the National Assembly;
- State funerals and the laying of wreaths;
- Receptions hosted by the President of the Republic, the Prime Minister, the President of the National Council, the President of the Constitutional Court, and the President of the Supreme Court;
- Organisation of celebrations and other events of state importance.

The tasks of the Protocol of the Republic of Slovenia are specified in the Instructions on the implementation of the Decision on setting protocol rules and the Decision amending the Decision on setting protocol rules (2002).

“The protocol of most of the states is based on the principles and rules of international law; nevertheless, there is no uniform protocol practice among states”. In addition, “protocol is changing and adapting itself to modern behaviour”, therefore “protocol rules will eventually be supplemented by newly acquired knowledge that will gain ground at home and

abroad". Every country has certain specifics resulting from the domestic situation, the system of governance, or tradition (Čačinovič, 1994, p. 76).

The organisation of protocol is based on certain rules enshrined in:

- The Vienna Convention on Diplomatic Relations;
- The Vienna Convention on Consular Relations;
- The Convention on Special Missions;
- The Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations;
- The Convention on Representing States in their Relations with International Organisations of a Universal Character;
- Different bilateral and multilateral agreements".

The beginnings of Slovenian diplomacy saw certain difficulties as regards protocol because the Republic of Slovenia was a new state with no protocol and tradition which would facilitate the work of the state authorities. Therefore, everything had to be developed from scratch, rules had to be set and personnel trained accordingly. This is a demanding task which has not yet been completed.

Slovenia as a small country is facing specific problems in the field of protocol resulting from differences in the implementation and interpretation of protocol rules. One of the problems raised is a deficient protocol system as a result of a deficient institutional framework at the state level. Individual elements of the national protocol system may function perfectly, but to no avail, if they are not part of a uniform interdependent system fitting into the environment.

In my opinion, the fundamental deficiency of Slovenia's protocol practice lies in the fact that the protocol service is not – like in most other countries – directed centrally and organised within the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia. The present practice – a separate Diplomatic Protocol and several protocol services, which do not always cooperate impeccably – arises from the fact that until Slovenia's independence there had been no need for a specialised service intended for foreign diplomatic representations and consulates. The need for this specific service will always exist (privileges, immunities, etc.); it may however be organised only as part of a uniform protocol service within the Ministry of Foreign Affairs.

The question remains as to how to identify and eliminate the deficiencies of Slovenia's protocol practice. The following steps could be of assistance:

- An attempt at codifying Slovenia's protocol practice; All written and non-written norms of the Slovenian protocol practice should be gathered, whereby certain deficiencies would be encountered due to the dispersion of powers. In Slovenia the protocol service is decentralised which leads to a decentralised formulation of the protocol practice.
- Comparison with the international practice and the practice of some carefully selected comparable states. Following such a comparison, the part deviating from protocol provisions under international law should be brought into line first. A more demanding part of adjustment would however remain, i.e. harmonisation with international customary law and international practice.
- A uniform approach to education and training in the field of protocol. Such education and training should be coordinated within a diplomatic academy or through some other appropriate form of off-the-job training.

In my opinion, the introduction of a uniform protocol service would eliminate the differences in criteria which become evident during international visits. The overall consequence of the above-mentioned deficiencies is a less transparent and efficient foreign policy.

Prostorsko načrtovanje na ustavnem sodišču

UDK: 711:342.565.2

Marko Starman

Ministrstvo za okolje in prostor

marko.starman@gov.si

IZVLEČEK

Z odločbo v začetku leta 2002 je ustavno sodišče razveljavilo celotno pravno ureditev prostorskega načrtovanja. V prispevku sem želel obrazložiti motive sodišča, predvsem pa ugotovitve, ki osvetlujejo proces prostorskega načrtovanja. Prostorsko načrtovanje postaja predvsem pravna kategorija, kjer je ustrezna razdelitev pristojnosti med vejami oblasti ter državo in lokalno skupnostjo odločilna za delovanje sistema. Ekonomska analiza prava nam pri tem nudi metodološko pomoč pri razumevanju obnašanja sodišča ter ostalih deležnikov v postopku prostorskega načrtovanja in urejanja prostora nasploh.

Ključne besede: prostorsko načrtovanje, ustavno sodišče, varstvo kmetijskih zemljišč, zdravo življenjsko okolje, pravica do zasebne lastnine.

1. Kaj je prostorsko načrtovanje – ekonomska analiza

Ekonomska analiza prava je oblikovala metodologijo za presojo ekonomske učinkovitosti pravnih instrumentov. Ker izhaja iz ekonomskega aksioma, da se ljudje obnašajo racionalno in stremijo k svojim koristim, je koristna tudi pri razlagi, tako pravnih kot političnih pojavov. Motivacijska struktura, ki je temelj ekonomskim zakonitostim, je dominantna in skupna razlagi obnašanja ljudi in inštitucij. Ločevati moramo dve vrsti uporabe ekonomske analize, ko govorimo o pravu. V prvem primeru se pravne predpise analizira z vidika učinkovitosti, kot ga razume ekonomija. Kdaj pravno pravilo ali delovanje inštitucij vzpostavi stanje razdelitve produkcijskih sredstev (resursov), ki je učinkovitejša od stanja brez take ureditve? Povedano z drugimi besedami, iščemo odgovor na vprašanje, kdaj pravni sistem vzpostavlja učinkovito razmerje ekonomskih faktorjev? V drugem primeru pa uporaba ekonomskih instrumentov služi razlagi

pravnih institutov, in sicer temu, kako ekonomski motivi nosilcev (oblastnega) odločanja vplivajo na sprejemanje oblastnih odločitev. Skratka, ekonomske instrumente se uporablja za analizo delovanja pravnih institucij. Povedano drugače, ali institucije delujejo učinkovito v smeri politično željenih ciljev.

Moramo pa upoštevati, da v Sloveniji trajnost določenih »tržnih anomalij« močno popači izhodiščno stanje¹. Status quo še vedno ohranja izrazit prepad med zapisanim in dejanskim, med normativnim in prakso². V takem sistemu je težko govoriti o avtonomiji prava. Metodološki pristop je zato kompleksnejši in nekatera izhodišča, ki veljajo v tradicionalnem tržnem gospodarstvu in zrelih demokracijah, niso vedno uporabna za razumevanje tranzicijskih pojavov.

V primeru prostorskega načrtovanja so instrumenti ekonomske analize prava dejansko priročni. Z instrumenti ekonomske analize lahko ocenimo, kako poteka politični proces, v katerem nastaja prostorsko načrtovanje in hkrati, ali in koliko prostorsko načrtovanje prispeva k zmanjšanju družbenih stroškov.³

William A. Fischel predstavi v svoji knjigi Ekonomska analiza pravne ureditve prostorskega načrtovanja tezo, da je prostorsko načrtovanje oziroma določanje namembnosti zemljišč oblika lastninskega upravičenja skupnosti.⁴ Ugotavlja, da je prostorsko načrtovanje predvsem politični proces⁵ in je zato odločilno za njegovo razumevanje, prav razumevanje, kdo ga obvladuje. Zato je temeljno empirično vprašanje, v čigavem interesu se sprejemajo odločitve,

1 V zadnjih letih se je izoblikoval politično-ekonomski pojem »ujete država – state capture«. Pojem, ki razlaga stanje, ko so državne institucije le servis edine interesne skupine. In ta servilni odnos ostane tudi, če se politični vrh po volitvah zamenja. Teorije o koruptivni dejavnosti oz. o organiziranem kriminalu na zakonitih tržiščih iz gospodarskih razmer z dolgotrajno tržno tradicijo niso ustrezne. Ekonomski resursi kartela, ki so usmerjeni v nevtralizacijo potencialnih konkurentov na tržišču, so zelo visoki in vključujejo nasilje. Potencialni konkurenti na trgu se v teh sistemih lahko učinkovito uprejo po sodnih in drugih pravnih poteh. Prav tako so vir informacij za represivni del državne uprave, ki se spopada s takimi pojavi na civilnem in kazenskem področju. Če potencialni konkurenti nimajo učinkovitega načina in ekonomskega motiva, če ni tradicije svobodne podjetniške pobude, če neodvisna enotna strokovna javnost ne sili politike v zavračanje prakse projektov, napisane na kožo interesnim skupinam, se taka vprašanja kljub akutnosti preprosto ne odpirajo. Kjer ni tožnika, ni sodnika.

2 Tudi to izhaja iz pojmovnega sveta 70-ih let. Samoupravni dogovorni sistem je umetno ustvaril nov pojmovni svet. S tem je še dodatno zarezal razkorak med »teorijo« in prakso, med besedo in dejanjem.

3 Družbeni strošek je zmanjšanje bogastva celotne skupnosti. (S prerazporeditvijo uporabe resursov, ki je manj učinkovita kot prejšnja. Zasebni strošek pomeni le prerazporeditev bogastva iz ene osebe na drugo).

4 Posluži se dveh ekonomskih pristopov, in sicer na eni strani Coaseo-vega teorema, ki govori o pomenu transakcijskih stroškov, na drugi pa Pigovian-ove analize, kdaj in kje tržni mehanizmi ne delujejo.

5 Podrobna analiza delovanja procesa prostorskega načrtovanja v Sloveniji ni predmet tega prispevka, vsekakor pa se prav iz argumentov, ki jih je ustavno sodišče uporabilo v svojih odločitvah, da v določeni meri razbrati dinamiko prostorskega načrtovanja.

kako se te odločitve oblikujejo in nenazadnje, kakšen učinek imajo odločitve na skupnost.

Večja kot je odzivnost političnega procesa na preference neposredno prizadetih, bolj je proces demokratičen. Empirično dokazljivo je, da v manjših skupnostih lažje pride do izraza volja večine prebivalstva, kar na eni strani pomeni večjo ekonomsko učinkovitost, na drugi pa nevarnost posega v vitalne interese politično neupljivih (marginalnih) skupin.

V kolikor gre za večje enote javne oblasti, obstaja nevarnost, da prevladajo ozke, dobro organizirane interesne skupine in se s tem izničijo interesi širše skupnosti. V procesu imajo svoj vpliv prav zaradi visokih transakcijskih⁶ stroškov postopka, ki vključujejo strokovne podlage, javne razgrnitve, predhodne dogovore z lastniki itd., tudi drugi, če navedem le nekatere npr. načrtovalska stroka, avtonomni interes državne ali lokalne birokracije, finančni interesi EU ...

Slovenska praksa zelo očitno povzroča situacijo, da urbanizem sledi lastništvu in da konkurenca med investitorji na istem območju preprosto ni mogoča. Popolnoma jasno je, da je trajna določitev namembnosti zemljišč, ki je vnaprej neodvisna od konkretnih investicijskih namer, sistemski pogoj, da do konkurence lahko sploh pride⁷ in z njo koristi potrošnikom.

Zakaj je celovitost in dolgoročnost pri načrtovanju tako pomembna, se da preprosto razložiti. Ekonomsko pravno gledano je določitev namembnosti zemljišča opredelitev lastninskih upravičenj in s tem tudi njegove vrednosti. Vrednost

6 R. H. Coase je opredelil pojem transakcijskih stroškov kot sredstvo za razlago ovir pri učinkovitem razporejanju resursov na trgu. Transakcijske stroške se da shematsko opredeliti kot stroške:

- s proizvodnjo in iskanjem informacij,
- s pogajanjem in sprejemanjem odločitev,
- z izvrševanjem in nadzorom.

7 Ljubljana že več kot 25 let nima celovite urbanistične ureditve, temveč s pomočjo države parcialno, razdrobljeno in nejasno umešča objekte v prostor. Zato se vse skupaj začne in konča na nivoju izdaje gradbenega dovoljenja in je prepuščeno diskreciji državne in občinske administracije. Če situacijo v Ljubljani primerjamo z situacijo v Mariboru, je zelo hitro jasno, kaj pravzaprav ta labirint pomeni. V Mariboru se je v zadnjih letih načrtovalo celoviteje, cene stanovanj so bistveno nižje. Profitne najemnine so nižje od t.i. normiranih neprofitnih najemnin in primanjkljaja stanovanj pravzaprav ni. Res je, da je kupna moč v Mariboru toliko nižja, kar po eni strani pomeni, da je potreba po posebnih subvencioniranih - »socialnih« stanovanjih večja, hkrati pa pomeni tudi to, da je finančni interes interesnih skupin v vzdrževanju labirinta bistveno nižji, kot je to v Ljubljani. Finski primer je popolnoma nekaj drugega. Načrtuje se za obdobje do 2050, in sicer za širšo helsinško pokrajino, s ciljem znižati cene stanovanj, in to tako, da se pridobi 70 milijonov kvadratnih metrov namenjenih stanovanjskim površinam. Gre za odprt, dolgoročen način načrtovanja z odločno intervencijo tako mestnih kot državnih oblasti. Skratka, popolnoma jasno je, da je dolgoročna vizija stvar javnega interesa, to pomeni politike ob objektivno merljivih strokovnih okvirih.

zemljišča je namreč diskontirana vrednost bodočih donosov. Določanje namembnosti zemljišča pomeni izvajanje regulatorne funkcije javne oblasti. Gre za »monopolno« dejavnost. Prostor je naravni monopol, zato ga pravo obravnava kot javno dobro⁸. Prostorsko načrtovanje je zato upravičeno le kot javna služba.

Naša praksa prostorskega načrtovanja na občinski ravni, prav zaradi odsotnosti celovitega načrtovanja, sledi interesom tistih, ki dejansko razpolagajo z zemljišči na strateških lokacijah. Zato je glavna operacija pridobiti zemljišča, katerih namembnost se bo spremenila tako, da bo njihova cena zrasla. Če gre le za špekulacijo (igro na srečo), sama po sebi ekonomsko ni škodljiva, saj tveganje nosi špekulant. Situacija pa je drugačna, v kolikor obstaja povezava med potencialnim upravičencem zemljišča in organom, ki določa namembnost zemljišča. Nivoji vzajemne odvisnosti in vpliva so lahko različni. V vsakem primeru gre vsaj za obliko trgovanja z notranjimi informacijami, skratka, »insiderstvo«.

Tak proces, poleg jasnih, načelno pravnih pomanjkljivosti, in sicer v smislu neenakosti pred zakonom in pogoste zlorabe javnih pooblastil, je po definiciji ekonomsko neučinkovit. Razdelitev resursov, do katerih pripelje ta proces, pomeni po eni strani uzurpacijo javnega dobra, kot je prostor, po drugi strani pa grobo prerazporejanje sredstev med neorganizirano široko skupino lastnikov manjših zemljišč in potrošnikov ter ožjo interesno skupino, ki nadzoruje politični proces.

Podobno se dogaja tudi pri državnem prostorskem načrtovanju. O kakršnikoli celovitosti in kvalitativnem nadzoru strokovne javnosti je težko govoriti, saj so običajno realne možnosti vrednotenja variantnih rešitev zanamrljive. Iskanje variantnih rešitev ne poteka na odprtem natečaju, na katerem bi neodvisni projektanti konkurirali⁹, temveč jih pripravi projektant, ki je v službi izvajalca. Zato se tudi državno prostorsko načrtovanje izvaja na majhnih odsekih, ki sledijo drug drugemu in prvi determinira naslednjega, ali obratno.

8 Posner na primeru črpanja nafte in zemeljskega plina utemeljuje ekonomsko upravičenost prisilne koordinacije – intervencijo javne oblasti. Saj vsi lastniki zemljišč črpajo iz istega vira. Vsak izmed njih je motiviran črpati čim več in čim hitreje. S tem nastajajo družbeni stroški in neupravičeno hitro izčrpavanje naravnega bogastva. St. 63, Richard Posner "Economic analysis of Law" Boston, Toronto, London 1992.

9 Kot je jasno iz finskega primera, je konkurenco potrebno vzpostaviti na nivoju zamisli, kajti le tako lahko pridemo do najsodobnejših med drugim tudi tehnoloških rešitev. Primer odseka avtoceste Čebulovica je poučen. Ker glavni izvajalec v tistem času ni bil še tehnološko usposobljen za izvedbo takih predorov, je na tem odseku z bistveno večjimi stroški zgradil odsek z vkopavanjem v hrib. Celo tehnologija, ne le projekt, je bila prilagojena izvajalcu. Ob tem so nastali še dodatni stroški, vključno s spremembami klime na Krasu in meglo na Primorskem.

Transakcijski stroški razdrobljene večine, ki v tem procesu izgublja, so tako visoki, da se ni sposobna organizirati v učinkovito interesno skupino, ki bi lahko s pomočjo političnih vzvodov spremenila situacijo. Tudi domet uspešno organiziranih interesnih skupin prizadetih je minimalen, ker so omejeni na svoj ozki interes in se ne morejo širše organizirati. Ponekod je to celo v interesu izvajalca, ki lahko dvigne ceno, ali poveča svoj vpliv s tem, da »reši problem« v zasebno-pravnem odnosu.

2. Vloga ustavnega sodišča

Ali je ustavno-sodna veja oblasti lahko institucija, ki se reši »labirinta«¹⁰ in vzpostavi novo ravnotežje v demokratičnem procesu? Ali pa je tudi ustavno sodišče, prav nasprotno, instrument dobro organiziranih interesnih skupin?

Pomen sodne presoje ustavnosti predpisov je že stoletja predmet znanstvenega diskurza in političnih razprav. V drugi polovici 70-ih let je, izhajajoč iz prakse ZDA¹¹, prevladala teza, da sodna oblast krepi demokratičnost političnega procesa s tem, da odpravlja njegove ovire in anomalije. Le-te predstavljajo organizirane interesne skupine, ki pod krinko interesov večine prerazporejajo družbeno bogastvo.

Razširjenost ustavno-sodne presoje in sodni aktivizem v t. i. novih demokracijah sta bila v zadnjem času deležna posebne pozornosti. Različni avtorji¹² primerjalnega prava ugotavljajo, da je simptom razširjenosti ustavnih sodišč s širokimi pristojnostmi v novih demokracijah po vsem svetu moč razložiti tudi v luči »bitke« med politično dominantnimi interesnimi skupinami. Kaže, da je vzorec dokaj predvidljiv, in sicer v demokracijah, kjer je politični vpliv razpršen,

¹⁰ Dr. Marko Kranjc je uporabil ta izraz na 17. posvetu o poslovanju z nepremičninami, ko je govoril o vlogi države pri stanovanjski oskrbi. Dr. Kranjc je tudi avtor gradiva »Platforma za oceno posledic delovanja javnih stanovanjskih skladov na trg in cene nepremičnin«, 30. 11. 2006« Z analizo situacije, ki izhaja iz podedovanega sistema odnosov na trgu, se strinjam z avtorjem. Se pa ne morem strinjati s predlogom rešitev, saj popoln umik države brez aktivne normalizacije razmer pomeni le dokončni prevzem tržišča s strani že uveljavljenega kartela.

¹¹ John Hart Ely v svojem delu »Democracy and Distrust (1980) izvede iz opombe 4. odločitve ameriškega Vrhovnega sodišča v zadevi U. S. v. Caroline Products Co., iz leta 1938 poslanstvo ustavno-sodne presoje ustavnosti, in sicer kot varuha pravic manjšin pred politično dominantno večino.

¹² Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, 2003, Ran Hirschl, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, First Harvard University Press, 2007, Francisco Ramos Romeu, *The Establishment of Constitutional Courts: A Study of 128 Democratic Constitutions*.

se ustanavljajo močna ustavna sodišča, saj oblastna elita želi preko sodišča ohraniti svoj vpliv tudi v času, ko ne bo več na oblasti. Ustavna sodišča pa so šibka v demokracijah, kjer dalj časa dominira ena politična opcija.

Slovensko ustavno sodišče (v nadaljevanju sodišče) je 14. 02. 2002 ob odločanju o ustavnosti in zakonitosti Odloka o spremembah in dopolnitvah odloka o prostorskih in ureditvenih pogojih za plansko celoto č6 za Stanežiče – Vižmarje in Odloka o spremembah in dopolnitvah o dolgoročnega plana občin in mesta Ljubljane za obdobje 1986 – 2000 (v nadaljevanju odločba Stanežiče – Vižmarje), razveljavilo še Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor in Zakon o urejanju prostora v celoti.

Razveljavitev celotne zakonske podlage določenega področja urejanja javnih zadev je pomemben poseg v državno ureditev. Sodišče se je namreč vrsto let soočalo s predpisi o urejanju prostora. Poročilo o delu ustavnega sodišča za leto 1999¹³ npr. izpostavlja prav neizvršitev odločbe, s katero je bil odpravljen 10. člen Odloka o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin plana občine Žalec. V poročilu opozarja na zaskrbljujoč odnos javnosti, vključno s strokovno javnostjo, ki se ne postavi dovolj odločno v bran učinkovitosti sodišča. V Poročilu o delu ustavnega sodišča za leto 2001¹⁴ pa sodišče zakonodajo o urejanju prostora opredeli kot pravno področje, ki bi moralo biti usklajeno z novo ustavno ureditvijo že do konca leta 1993 na podlagi prvega odstavka 1. člena Ustavnega zakona za izvedbo Ustave ter napove začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o urejanju prostora in Zakona o urejanju naselij in drugih posegov v prostor.

Za osvetlitev vprašanja, kaj je sodišče pravzaprav storilo in zakaj je sprejelo tako radikalen ukrep¹⁵, želim predstaviti nekaj razlag, ki izhajajo iz ekonomske analize prava¹⁶.

13 Poročilo o delu Ustavnega sodišča za leto 1999, št. Su - 109/99, z dne 20. 12. 1999.

14 Poročilo o delu Ustavnega sodišča Republike Slovenija za leto 2001, z dne 18. 12. 2001.

15 Iz odločbe izhaja, da vlada s tem, ko je že predlagala nov Zakon o urejanju prostora v sprejem državnemu zboru, implicitno soglaša z neprimernostjo obstoječe ureditve. Zato je težko govoriti o tem, da je s tem ustavno sodišče radikalno poseglo v razmerja delitve oblasti, ki bi lahko pomenila trenja med nosilci oblasti.

16 R. H. Coase, *The Firm the Market and the Law*; The University of Chicago Press, 1988; stran 3: "Če so teorije, ki jih je izdelala ekonomska znanost (to vsekakor velja za mikro-ekonomijo) v glavnem način, kako analizirati opredelitelje človekovega odločanja (misli, da je temu tako), je enostavno uvideti njihovo uporabnost, ko gre za odločitve v drugih človekovih dejavnostih, kot so politika in pravo«. Normativni Coasev-nauk glasi: "*Pravo moraš strukturirati tako, da odstraniš ovire učinkovitemu dogovarjanju.*" Pomen Coase-ove teorije je predvsem v opredelitvi analitičnega pomena t. i. transakcijskih stroškov.

- Sodišče preprosto ni imelo več na voljo instrumentov, s katerimi bi lahko učinkovito¹⁷ skrbelo za zakonitost na pravnem področju. Strošek (transakcijski¹⁸) varovanja zakonitosti je postal tako visok, da je odtehtal koristi sodnega početja. Odločitev je zato racionalna in v skladu s funkcijo, ki jo opravlja ustavno-sodna oblast.
- Sodišče je na področju varstva ustavnosti in zakonitosti izključno pristojno sodišče in ima zato monopolno jurisdikcijo. Tudi sodna oblast kot institucija maksimira¹⁹ svoje koristi, med katerimi je tudi oblast. S to odločbo je okrepilo svoj položaj v sistemu delitve oblasti, tako neposredno z aktom razveljavitve, kot posredno z deklaracijo, zakaj je sistem neustaven.
- Sodišče je sredstvo »interesnih skupin, organiziranih na državni ravni« oz. instrument centralizacije. Z odločbo odpravi zadnjo oviro, ki jo predstavljajo nosilci razpršene politike, in sicer občinske oblasti in posamični interesi poslancev. Verjetnost, da vladni zakonodajni predlog (ZUreP-1) državni zbor sprejme, se je namreč bistveno povečala, saj je grozila pravna praznina in s tem nezmožnost sprejemanja ali spreminjanja prostorskih načrtov.

V nadaljevanju želim opozoriti na to, kaj se da razbrati iz odločbe same in kaj izhaja iz druge sodne prakse, ki je bila izoblikovana pred in tudi po sprejemu Odločbe U-I-227/00 – Stanežiče – Vižmarje.

17 Npr. Zakon o lokalni samoupravi (UL RS, št. 72/93 s spremembami), je ustavnemu sodišču določil pristojnost odločati o zakonitosti sklepa DZ, s katerim ugotovi, da niso izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine ali spremembe njenega območja. Ustavno sodišče je z odločbo (U-I-2/06) zaščitilo svojo učinkovitost in razveljavilo to določbo. Ob tem (20. odst.) ugotavlja, da ustava »zakonodajalcev ne pooblašča, da lahko nekritično širijo pristojnosti ustavnega sodišča« in nadaljuje: »Morebitne dodatne pristojnosti ustavnega sodišča mora določiti tako, da ohranja konsistenten pravni sistem in ne sme posegati v položaj ustavnega sodišča v celotnem pravnem sistemu v razmerju do zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti.«

18 Med transakcijske stroške sodijo tudi stroški z izvrševanjem in nadzorom.

19 Maksimiranje oblasti, vpliva, ugleda je pri sodni oblasti nekoliko specifično in to v kontinentalni Evropi še morda nekoliko bolj kot v anglo-ameriški tradiciji, v primerjavi z maksimiranjem oblasti predstavnikov političnih vej oblasti (poslanci, ministri, predsednik republike). To izhaja iz pojmovanja sodne funkcije, kot "nevtralne" oblasti, zavite v »tančico«. Ta tančica ima namen znižati stroške legitimiranja oblasti. To pa ne spremeni temeljne motivacije posameznika.

2.1 Odločba U-I-227/00 – Stanežiče – Vižmarje²⁰

Najprej se sodišče dotakne vprašanja razmerja med vlado in državnim zborom v zvezi s skrbjo za zakonitost občinskih prostorskih aktov. Ob tem ugotavlja, da zakonska ureditev, ki je bila sprejeta v času veljavnega komunalnega sistema po naravi stvari ne more delovati, saj so določbe, ki vključujejo zakonodajalca v sankcioniranje občin, mrtva črka na papirju²¹. Sodišče ugotavlja, da se je uveljavila praksa, ki jo je legitimiralo sodišče samo²², da vlada kot izvršilna veja oblasti vlaga zahteve za razveljavitev oziroma odpravo občinskih prostorskih aktov, za katere meni, da so v nasprotju z državnimi planskimi akti ali drugimi kogentnimi predpisi, pa ne glede na to, ali je o tem pravočasno obvestila občino.

Sodišče še ugotavlja, da so veljavni prostorski predpisi na eni strani preprodbni, na drugi strani pa omogočajo izjeme, ki so postale pravilo. Skratka, izjemno urejanje prostorskega načrtovanja, ki ga predvidevajo prostorski ureditveni pogoji, je postalo predvsem s spremembo Zakona o urejanju naselij v letu 1997 pravilo. Iz tako nejasne oziroma nesistemske določbe ugotavlja, da se v praksi večina posegov v prostor (izgradnja novih naselij in tudi gradnja industrijskih objektov) izvaja le še s prostorskimi ureditvenimi pogoji.

Sodišče še ugotavlja: "ob velikokrat meglenih in dvoumih določbah (v) prostorskih ureditvenih pogojih, se je začel prostor dejansko urejati na podlagi lokacijskih dokumentacij, kar je postalo najbolj uporabno orodje prostorskega načrtovanja." Nadalje še ugotavlja, da se občine zavzemajo, da bi imele odločilen vpliv na vsebino lokacijskih dokumentacij, saj se je teža dovoljevanja, tudi izrazito enostranskih investicijskih namer, prenesla prav na ta »strokovni« nivo odločanja. Opozarja še, da se s tem mimo javnosti ter stroke pojavlja nevarnost za prikrito arbitriranje, samovoljo in izigravanje.

Zanimivo je tudi, da sodišče hkrati še izpostavi, da mora sistem omogočati fleksibilnost: "Ukinitev družbene lastnine in s tem seveda zmanjšane možnosti za posege v državno lastnino. Uvedba tržnega gospodarstva in poudarek na

20 Novela ZUN je dopolnila 3. odstavek 25. člena z besedami "kakor tudi za gradnje, ki pomenijo zaokrožitev obstoječih gradbenih struktur" in črtala 4. odstavek tega člena.

21 Tudi to ni naključno. Državni zbor je zaradi svoje sestave bolj odziven na konkretne potrebe lokalnih skupnosti kot vladna administracija (za ekonomsko analizo obnašanja poslancev glej Federalism R. P. Inman, D. L. Rubinfeld).

22 Ustavno sodišče praviloma ugotovi zahtevo vlade. Že dejstvo, da občina ni poslala svojih aktov v mnenje vladi, zadošča za njihovo razveljavitev.

zasebni iniciativi zahtevajo ne le drugačen, temveč tudi fleksibilnejši pristop h konkretnemu načrtovanju prostora s prostorskimi izvedbenimi akti.”²³

Sodišče definira “prostor kot naravno bogastvo in nenadomestljivo dobrino.” Ob tem pa nalaga državi, da zagotovi takšne pogoje uporabe naravnega bogastva, ki ga bo ohranjala z vidika varstva okolja, kot tudi z vidika njegove krajinske in urbanistične podobe.

Skratka, ugotovi, da je prav zakonodajalec omogočil neustavno stanje, ki pomeni kršitev načela pravne države. Zakonodajalec je vzpostavil normativni sistem, ki omogoča parcialno urejanje prostora in prekomerno diskrecijo tako občinske kot državne birokracije. Sistem prostorskega načrtovanja je izgubil svojo transparentnost, ki jo zagotavlja celovitost načrtovanja, nadzor javnosti, strokovne kot splošne, političnega procesa, v katerem se oblikuje to načrtovanje, omogočil pa je prevlado interesnih skupin s svojimi parcialnimi investicijskimi interesi.

3. Poskus Sodne definicije prostorskega načrtovanja

Ustavno sodišče je v zadevi U-I-281/00 (primer Livade II-Izola) definiralo: »Prostorsko planiranje, katerega nosilci so državni organi in organi lokalnih skupnosti, je področje, ki povezuje lastninsko-pravne režime različnih kategorij zemljišč. Prostorski plan z načrtovanjem namenske rabe na posameznih območjih načrtuje tudi pravni režim te ali one kategorije zemljišč. Nosilec planiranja je v veliki meri pri planskih odločitvah svoboden, zlasti pri planiranju poselitve in razmestitve različnih dejavnosti, planiranju infrastrukture itd., hkrati pa je vezan na ustavo in zakone.«

Iz tega izhaja, da je domneva zakonitosti na strani nosilca prostorskega načrtovanja, ki izvaja svoja »zakonodajna« pooblastila. Sodišče ima resne težave s testom zakonitosti, zato ga operacionalizira preko druge področne zakonodaje. Opre se na drugi odstavek 71. člena, 44. člen, 72. člen, 33. člena Ustave.

²³ Fleksibilnosti pa občinam ne dopušča, saj to pomeni kršitev postopkovnih pravil, ki vključujejo javnost (javno razgrnitev in/ali obravnavo).

3.1 Varstvo kmetijskih zemljišč (drugi odstavek 71. člena Ustave)

V primeru Livade Il-Izola sodišče ugotavlja, da je »na področju kmetijskih zemljišč tako eden izmed najpomembnejših institutov prav njihovo načrtovanje in varstvo pred spreminjanjem namembnosti«. V sporu med državo in občino je samostojno ocenilo zakonitost odločitev občine. Sodišče se ni sklicevalo na negativno mnenje resornega ministrstva, temveč je samostojno ovrednotilo pravne in dejanske podlage in ugotovilo neupravičenost spremembe kategorije kmetijskega zemljišča. V nekoliko starejšem primeru U-I-153/95 (primer cestnega odseka Depala vas – Črnuče) je sodišče, sklicujoč na pozitivno strokovno²⁴ mnenje vlade o dopustnosti posega na varovana kmetijska zemljišča, zavrnilo pobudo prizadetih občanov.

Ko gre za trase cest²⁵, se sodišče sistematično izogiba presoji izbire med variantami. Sodišču zadošča, da je ovrednotenih več variantnih rešitev. Že na podlagi nove zakonodaje (ZUreP-1) je sodišče kvalificiralo zahtevo po variantnih rešitvah, ko gre za kmetijska zemljišča, in to ne glede na soglasje pristojnega ministrstva. V primeru U-I-49/04 (golf igrišča v Sečovljah) ugotavlja, »da gre za spremembo namembnosti najboljših kmetijskih zemljišč, zato izdelana študija o primerljivosti dveh lokacij ne more biti sama sebi namen ...«. Sodišče zato zahteva, da se javno razgrne in javno obravnavata obe variantni rešitvi.

Ko ni ustavno varovanega interesa kmetijskih zemljišč, je pristop sodišča drugačen. V primeru skladiščno-transportne cone v Toledovi ulici v Rušah²⁶ sodišče izrecno: "Ustavno sodišče ne more presojati ali je zaradi naravnih in drugih omejitev, tehnoloških zahtev ter pogojev organov, organizacij oz. skupnosti, ki dajejo soglasje k osnutkom teh načrtov, možna le ena rešitev glede predvidenih prostorskih ureditev ..., ker gre za urbanistično in ne pravno presojo."

24 V »strokovno utemeljenost razlogov za izbor poteka ceste« se ne more spuščati, zadošča, da je občina izdelala več variant. Glede vprašanja ali je potrebno pripraviti variantne rešitve, če zakon tega ne zahteva brezpogojno, sodišče prepusti to vprašanje t. i. strokovni presoji.

25 U-I-313/04 Po nobeni izmed od nji naj bi se ne moglo povsem izogniti gradnji na najboljših kmetijskih zemljiščih«. Bi to pomenilo, da bi imela prednost, če bi obstajala.

26 (U-I-227/97)

3.2 Pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave)

Ustavno sodišče odpravlja akte, ki niso ustrezno javno razgrnjeni ali javno obravnavani. Neposredno prizadeti prebivalci morajo biti na primeren način obveščeni o javni obravnavi²⁷. Po javni razgrnitvi se lahko spreminja le tiste načrtovane posege, ki so bili razgrnjeni in obravnavani. Ne sme pa se dodajati novih načrtovanih posegov²⁸. Sodišče pa zahteva le javno obravnavo, podane pripombe morajo biti evidentirane, do njih se je občina ali država dolžna le opredeliti. Glede javnega natečaja, ki predstavlja vključitev strokovne javnosti, sodišče ni strogo in to prepušča strokovni (nepravni)²⁹ oceni ali je rešitev vsebinsko in oblikovno takšen poseg, za katerega je predpisan javni natečaj.

Standarda, ki ga zahteva sodišče, ni težko izpolniti. Domneva se, da je javna oblast pravilno vodila postopek. Dokazno breme je na strani pobudnikov. Sodišče pušča v enem zadnjih primerov (U-I-153/04)³⁰, in sicer v zadevi »vetrni elektrarn na Volovji rebri« priprta vrata obravnavi trditev pobudnikov o arbitrarnosti in samovoljnosti vodenja prostorske konference. Sodišče se izogiba presoji konkretnih aktov³¹, kjer obstaja drugo pravno varstvo.

3.3 Pravica do zdravega življenjskega okolja (72. člen Ustave) - Presoja vplivov na okolje planskih aktov

Zahteva po pripravi posebnih konkretiziranih strokovnih podlag, ko gre za vplive na okolje ureditvenih načrtov, se uveljavlja že od primera industrijske cone Sermin-Koper³². Zadoščalo je, da občina izkaže, da so bile pri pripravi načrta pripravljene zahtevane strokovne podlage. Pogoji in omejitve glede vplivov na okolje določajo izvedbeni predpisi, ki so (predvidoma) upoštevani³³ v strokovnih podlagah.

²⁷ U-I-126/93

²⁸ U-I- 298/95, tudi U-I- 220/96

²⁹ Zakon tega ne zahteva brezpogojno, pa vendarle bi lahko sodišče izoblikovalo pravni standard. Zadošča že strokovno mnenje.

³⁰ »Pravica iz 44. člena Ustave je klasična splošna ustavna pravica, katere bistvena značilnost je, da vsem državljanom jamči možnost do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev v skladu za zakonom.«

³¹ Tudi v tej ustavni odločbi izrecno zavrne pobudo, da bi presojalo zakonitost sklepa vlade o usklajenosti občinskega akta s predpisi.

³² U-I-130/96

³³ V primeru skladiščno-transportne cone v Toledovi ulici v Rušah (odst. 30)

Pravica do zdravega okolja nima samostojne zakonske ureditve, temveč se presoja, glede na mejne vrednosti, ki jih določajo predpisi. Pri presoji odloka o zazidalnem načrtu centralnega območja Radovljice³⁴ sodišče navaja: »da se pravica do zdravega okolja varuje s standardi, ki veljajo za gradnjo objektov in normami, ki zagotavljajo, da ne pride do takšnih vplivov na okolje, ki bi bili tako prekomerni, da bi ogrozili zdravje ljudi.« Pobudnik mora zato pokazati, da so škodljivi vplivi prekomerni, ker presegajo predpisane mejne vrednosti.

Sodišče je izoblikovalo načelo, da se pri prostorskih aktih posebno pozornost posveti vplivom, ki jih bodo predvidene dejavnosti imele na sosedna območja in okolja. Ta princip, ki spominja na civilnopravni institut prepovedanih imisij, je ustavno sodišče oblikovalo že z določbo industrijski cone Sermin–Koper v letu 1997.

Sodišče se je z vprašanjem presoje vplivov na okolje v fazi planskih in izvedbenih prostorskih aktov omejilo, kot povedano, na zahtevo po ustreznih strokovnih podlagah. Konkretna presoja je prepuščena, po zakonu, poročilom o vplivom na okolje v postopku izdaje dovoljenja za poseg v prostor.³⁵ Sodišče se dosledno ni spuščalo v ocenjevanje posebnih strokovnih podlag o naravnih lastnostih in posebnih strokovnih podlag o ustvarjenih razmerah na območju, saj gre za njihovo strokovno in ne pravno presojo.³⁶

V primeru vetrnih elektrarn na Volovji Rebri pa je pristop drugačen. Pobudniki so izpodbijali planski in izvedbeni akt občine in sicer zato, ker se tako občina kot vlada nista držali smernic Zavoda RS za varstvo narave in Agencije RS za okolje. Vlada je podala pozitivno mnenje na občinski plan in ugotavlja, da je odklonilno mnenje zavoda neupravičeno.

Sodišče svoje odločitve ni formalno oprlo na sklep organa, ki je po zakonu »soglasodajalec«, temveč ugotavlja, da so odstopanja od naravovarstvenih smernic utemeljena, izhajajoč iz poročila, ki ga je pripravil pooblaščenec za občino. Dejansko se je sodišče spustilo v konkretno strokovno presojo. V tem primeru je imelo celo možnost opreti svojo odločitev na pravni argument³⁷, da

³⁴ Glej opombo U-I-24/96-

³⁵ V zadevi garažne hiše (U-I-315/97) ob vstopu v mesto Piran ustavno sodišče opredeli koncept celovite presoje vplivov na okolje, ki ga predvideva novi Zakon o varstvu okolja (ZVO-1) in ga na neki način izenači s tem, kar ustavno sodišče počne, ko presoja vplive na sosednja območja in okolje po ustaljeni sodni praksi. Zanimivo je, da izpostavlja to dvojnost. Dosedanja praksa obravnava vplive na okolje v času sprejemanja prostorskih aktov s pripravo strokovnih podlag. Po novem postopku pa so bo to dogajalo ločeno in samostojno po Direktivi iz leta 2001.

³⁶ Prav tam. (op. 26).

³⁷ Ki je v obrazložitvi večkrat omenjen, ni pa temelj odločitve.

za izdelavo odklonilnega mnenja zavod ni imel pravne podlage, ker pravnih temeljev o posebni zaščiti tega območja še ni bilo. Težko si je predstavljati, da bi Ustavno sodišče sistematično arbitriralo med različnimi nasprotujočimi se strokovnimi mnenji.³⁸

3.4 Pravica do zasebne lastnine 33. člen Ustave

Za razliko od splošnih ustavnih pravic, kot sta pravica iz 44. in 72. člena, je pravica do zasebne lastnine konkretizirana in individualizirana pravica, ki je ustavno-sodno zaščiten v vseh sodobnih liberalno-demokratskih sistemih.

Vpliv na okolico je moč razumeti tudi kot poseg v lastninsko pravico, zato se argumentaciji iz 72. člena Ustave in 33. člena v določeni meri prepletata. Sodišče se je opredelilo ob zatrjevanju kršitvi iz 72. člena, in sicer: »ljudje, ki živijo v določeno povezani krajevni skupnosti, morajo nujno trpeti tudi nekatere neprijetnosti, ki so neogibno potrebne zaradi življenja v taki skupnosti...«³⁹ V že omenjenem primeru skladiščno-transportne cone ob Toledovi ulici v Rušah, kjer pobudnica zaradi vplivov na okolje zatrjuje kršitev 33. člena Ustave, sodišče ugotavlja: »posameznikova svoboda na premoženjskem področju ne more biti neomejena, vezana le na posameznika – lastnika, ampak se morajo pri izvrševanju te pravice upoštevati tudi interesi drugih članov skupnosti.« Sodišče nadaljuje, da v okviru socialne vezanosti lastninske pravice sodi tudi urbanistično načrtovanje posegov v prostor. V kolikor je le to izpeljano v skladu z zakonom na podlagi ustreznih planskih aktov, so taki posegi v lastninsko pravico dopustni.

Odločbe, ki obravnavajo poseg v lastninska upravičenja s prostorskimi akti, sistematično zavračajo argumentacijo lastnikov sosednjih zemljišč ali celo lastnikov zemljišč, ki se urejajo, da z le-timi posegajo v njihovo lastninsko pravico. Sodišče se namreč sklicuje predvsem v zgodnejših odločbah na to, da je le prostorski izvedbeni načrt lahko temelj za razlastitev. Planski akti oziroma prostorski ureditveni pogoji (ki, kot vemo, so najpogostejša oblika za urejanje prostora) namreč ne morejo biti temelj za razlastitev. Sodišče se zato postavi na dokaj formalistično pozicijo. Na eni strani ugotavlja, da se kompleksna gradnja

38 Morda je ta primer specifičen, saj ustavno sodišče sledi tako želji občine kot države. Ne želi si pa umakniti svojega nadzora nad presojo zakonitosti odločitev vlade, ki potrjuje občinske akte.

39 Je zadeva: U-I-24/96.

ureja s PUP-i, po drugi strani pa lastnikom ne nudi lastniško-pravnega varstva, ko ta akt posega v njihovo lastniško upravičenje.⁴⁰

4. Kako razumeti sodno početje

Iz sodne prakse, ki se je izoblikovala do sprejema odločbe Stanežiče-Vižmarje o razveljavitvi celotnega pravnega področja, izhaja, da sodišče definira postopek prostorskega načrtovanja kot relativno svobodno pristojnost lokalne samouprave⁴¹ pri razmeščanju dejavnosti na svojem območju. Istočasno pa izvrševanje tega lastninskega upravičenja omejuje. Kot nosilca omejevanja sodišče pretežno priznava državno oblast. Praviloma ugotovi zahteve vlade. Redno sledi vladnim stališčem in to utemeljuje z argumentom, da prostorsko načrtovanje učinkuje tudi preko meja posamične občine.

Sodišče sistematično spodbuja participacijo lokalno organiziranih interesnih skupin in le izjemoma nacionalnih, npr. okoljevarstvenih organizacij. Na neki način sledi t.i. »imisijскому principu«⁴² vplivov na sosednja zemljišča ter sili k dogovarjanju s ciljem nevtralizacije negativnih učinkov na tretje osebe, ki so prizadete. Ne dopušča pa situacije, v kateri bi sodišče postalo forum za konfrontacijo o nacionalnih političnih (npr. okoljevarstvenih) vprašanjih.

Ne glede na to, da se praviloma strinja z argumenti državne ravni in intenzivnejše nadzoruje občinske oblasti, pa po drugi strani odločitve na podlagi ZUreP-1 kažejo interes sodišča, da si pridrži možnost nadzora nad »dogovori interesnih skupin«⁴³ na državnem nivoju. Lastninsko pravico zaščiti le kot

40Primer U-I-158/93 Občina Velenje je v ureditvenem načrtu za določen objekt prepovedala prodajo in točenje alkoholnih pijač, čeprav je v istem objektu pobudnica že imela dovoljenje za preureditev tega objekta v bistro. V kasnejši odločbi se sodišče bolj podrobno ukvarja z vprašanjem posega v lastninsko pravico, ko gre za lastnika zemljišča pred cerkvijo, ki postane po PUP-u odprt prostor - zadeva: U-I-6/02. Tudi v tem primeru sodišče ne ugotovi posega v lastninsko pravico in se ne ukvarja z vprašanjem zmanjšane vrednosti te nepremičnine. V primeru U-I-71/99 ureditvenega načrta IZ 9/5 bolnica pa ustavno sodišče oblikuje distinkcijo med pogoji za oblikovanje in rabe posameznih objektov in aktom, ki ureja namembnost prostora. Sodišče potegne zelo nenavadno ločnico med primeroma, ko se spremeni namembnost stanovanjskega objekta v pastoralni objekt in ko se v istem odloku predvidi rušenje kozolca. V prvem primeru je to nedopustno, ker načrtovalec nima pooblastila spreminjati namembnosti obstoječega objekta. Med tem, ko so v okviru iste namembnosti predvideni posegi, za katere je potrebno pridobiti individualne upravne akte, je to dopustno. Skratka sprememba šole v cerkev ni načrtovanje, medtem ko rušitev hleva je.

41S tem sodišče implicitno soglaša s tezo, da gre za specifično lastninsko upravičenje.

42Nevtralizacija negativnih vplivov na tretje je tudi ekonomsko gledano instrument korekcije delovanja trga

upravičeno pričakovanje. Večino posegov v lastninsko pravico sodišče dopušča.⁴³

Posebno pozornost posveča okoljskim⁴⁴ vprašanjem ter z zahtevami po strokovni transparentnosti, razgrnitvah in javnih obravnavah spodbuja politično odgovornost nosilcev javnih pooblastil nasploh. Čeprav standardi, ki jih je na tem področju uveljavilo sodišče, niso strogi, lahko rečemo, da sodišče prispeva h korekciji demokratičnega procesa.

5. Zaključek

Čeprav je ustavno sodišče le eden od akterjev v pravno-političnem procesu prostorskega načrtovanja in urejanja prostora v praksi, je prav to področje tisto, ki razkriva večplastnost prostorskega načrtovanja samega ter vloge ustavnega sodišča v demokratičnem procesu in sistemu delitve oblasti. Če izhajamo iz zastavljenih tez, je najverjetnejša prav kombinacija vseh treh. V začetnem obdobju je sodišče predvsem nadzorovalo postopek prostorskega načrtovanja na občinskem nivoju in le na tem nivoju posegalo v dogovore interesnih skupin. Razveljavljalo je plane praviloma zaradi postopkovnih kršitev. Sčasoma je zaradi razpršenih interesov in vedno intenzivnejših konfliktnih situacij izgubljalo avtoriteto, saj se odločbe niso izvrševale in je tudi vlada selektivno izpodbijala prostorske akte lokalnih skupnosti. Odločba Stanežiče-Vižmarje vsekakor predstavlja prelomno odločitev, kjer je sodišče nesporno znatno spodbudilo vlado, da zaključi postopek reforme prostorske zakonodaje in postavilo zakonodajalca pred izvršeno dejstvo razveljavitve. S tem aktom je utrdilo svojo avtoriteto ter okrepilo vlogo centralne predvsem izvršilne oblasti. Nadaljnji razvoj sodne intervencije v prostorsko načrtovanje še ni jasno načrtan. Ali bo sodišče v novi sestavi morda bolj vsebinsko pristopalo k vprašanjem, povezanim s prostorskim načrtovanjem (npr. varstvo okolja), in s tem enakomerno nadzorovalo tako državne kot lokalne oblasti, bo pokazal čas.

43 Ostali posegi v lastninsko pravico, ki imajo dolgoročne učinke v javnem interesu, so upravičeni. To je moč razumeti v duhu Rawlsove teorije pravičnosti, saj je javni interes tudi v interesu tistega, ki je kratkoročno neposredno prizadet, ali le na »neobčutljivost« transicijskih sodnikov na lastninsko pravico.

44 Okolje je, ekonomsko gledano, javno dobro brez učinkovite interesne skupine, zato je javnopravna zaščita nujna.

Marko Starman

Prostorsko načrtovanje na ustavnem sodišču

Mag. Marko Starman je po študiju na Pravni fakulteti v Ljubljani in pravni fakulteti na čikaški univerzi, opravil pripravništvo v letu 1997 na Višjem sodišču v Kopru in v odvetniški pisarni Starman-Velkaverh v Kopru. Maja 1998 se je kot svetovalec vlade zaposlil v Uradu Predsednika Vlade RS, kjer je v kabinetu podpredsednika vlade delal kot sekretar vladne komisije za preprečevanje oškodovanja družbenega in državnega premoženja ter zaščito javnega interesa ter na področju zunanjih in ustavnopravnih zadev. Opravljal je funkcijo državnega sekretarja na Ministrstvu za pravosodje RS od maja 2000 do decembra 2004, na Ministrstvu za okolje in prostor RS od decembra 2004 do marca 2007 in na Službi Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko od marca 2007 do oktobra 2008. Od leta 2005 do 2007 je bil predsednik nadzornega sveta Luke Koper, d.d. in Infre d.o.o. ter član Sveta Javnega podjetja Kobilarne Lipica. V letu 2000 in 2001 je bil član upravnega odbora Znanstveno raziskovalnega središča Republike Slovenije v Kopru. Od leta 1999 je asistent na Fakulteti za upravo pri predmetih Uvod v javno upravo in Lokalna samouprava.

Literatura in viri

- Craig, De B. (1998): "EU LAW, text, cases and materials" second edition, Oxford.
- Cooter, U. (1998): "Law and Economics", Oxford.
- Cole, Daniel H. (1999): »New forms of private property: Property rights in environmental goods« Indiana University School of Law. Indiana.
- Dukeminier, J., Krier, J. (1993): »Property« Little, Brown & Company. London.
- Inman, R. P., Bridges, R. (1999): »Federalism«. University of Pennsylvania.
- Richard, P. (1992): "Economic analysis of Law". Boston, Toronto, London.
- Walter, B. (1982): "Judicial Review and Rights and Law of nature« in The Supreme Court Review, Chicago.
- Towards R.H. (2007): Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism, First Harvard University Press. Boston.
- Coase, R.H. (1988): The Firm the Market and the Law. Chicago, London.
- Fischel, W. A. (1985): The economics of zoning laws. The Johns Hopkins University Press.
- F.R.R. The Establishment of Constitutional Courts: A Study of 128 Democratic Constitutions.
- Marciano, A., Josselin, J. (2002): The Economic of Harmonizing European Law. University of Corisca-Pascal Paoli, France.
- T.G. Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases, Cambridge University Press, 2003

SUMMARY

**ZONING REGULATION AND PRACTICES ON THE
CONSTITUTIONAL COURT – ECONOMIC ANALYSIS**

The Constitutional Court repealed the entire legislative regulation on spatial planning with its decision at the beginning of year 2002. To analyse the constitutional court's motives in such a judicially activist decision it is necessary to look carefully first at nature of the zoning regulation and practices and secondly at the role of the constitutional court in the structure of the constitution. To shed some light on such a complex process as spatial planning certainly is helpful to use different methodological tools. Case study and the conceptual framework laid down by the constitutional court itself covers only one of the aspects. Another one can be provided by the economic analysis of law. The economic analysis provides useful methodological assistance in understanding the court's decision and other factors in the procedure of spatial planning and management.

Spatial planning has become, much more than in the past, a legal category where the appropriate distribution of authority between the various branches of powers and the state and local community is essential for the system to work. It is clear that spatial planning is more than a legal phenomenon, it is above all a political process with significant economic implications. Understanding who manages the process is thus essential for understanding spatial planning. Therefore, the basic empirical question is in whose interest the decisions are made, how the decisions are made and, last but not least, what effects do they have on the community.

The greater the response of the political process to the preferences of those directly involved the more democratic the process is. It is empirically proven that the smaller communities show a greater expression of the will of the majority which on the one hand means a greater economic effectiveness and, on the other hand, a danger of influencing the vital interests of the politically (marginal) groups.

In the case of larger units of public authority (as the state level), there is a danger that narrowed and well-organised interest groups shall prevail and thus the interests of a wider community are annulled. They have an influence in the process due to the high transactional costs including the expert bases, public exhibitions, agreements with the owners, etc, and

others, to name a few: planners, autonomous interests of the state or local bureaucracy, etc.

The Slovenian practice seen through the methodological framework of economic analysis of the law shows that urbanisation usually follows the interests of the cartelized interests of big construction companies that controls the property rights of the land. Competition between investors in the same area is simply not possible. It is obvious that public service which is provided in the zoning regulation is missing. Zoning regulation is by its nature intended as a sort of distribution of opportunities on the land in public interest. This is possible only if it is done in advance on an abstract level, transparently, regardless of the individual interests of the stakeholders, which are already in control of the property interests. It is easy to explain why the integrity and the long run planning are so important.

Why so? Looking at it from the economic point of view land use regulation by local or national authorities is a distribution of the scope of property rights on a specific territory that largely defines the value of that property. The economic land value is a discounted value of its future yields. Defining the land use means implementing a regulatory function of the public authority. This function is by definition a "monopoly". Exclusively these authorities can perform it. In short space is a natural monopoly and is therefore viewed as public good. Spatial planning is therefore justified solely as public service.

Our practice of spatial planning at the municipality levels follows the general pattern, due to the absence of comprehensive planning. Therefore, the main operation is to acquire real estate which land use will change in such a way that its value will grow. If only land speculation is involved it is not economically harmful on its own as the risk is borne by the speculator. While the situation is different if a connection exists between the potential beneficiary of the land and the authority that sets the land use. The levels mutual influence or involvement can be different. In any case, this involves a kind of trading with the inside information, indeed "insider trading".

Following the analysis of the nature of land use regulation or spatial planning process we can see that there is acute problem of lack of transparency. The issue is how to change the status quo. Could the constitutional court by its own actions be the instrument of change? Could it function as a tool of transition from a practice that has its roots in the authoritarian past?

Even though the constitutional court is only one of the actors in the legal and political process of spatial planning and land management in practice, it is this field which unfolds the multi-layered nature of spatial planning itself and the role of the constitutional court within the democratic process in the system of division of powers. The fact is that property rights and the conflicting interest involved are much more defined in the market economy than in the previous political system, which was based on centralized planning. Even though there has been almost 20 years since the constitutional changes the zoning regulation in force in 2002 was adopted in the previous system.

That was one of the reasons that the constitutional court used to strike down all the relevant laws in this area. What was actually going on the constitutional court before the decision U-I-227/00 – Stanežiče-Vižmarje of 2002 and how did the Court react later in more recent decisions? Three different possible explanations are developed through case study and economic analysis of the law.

First, the Court did lack instruments with which it could efficiently provide legality in the legal area. The transaction cost of ensuring legality became so high that it out-weighted the benefit of the court's actions. The decision is, therefore, rational and in line with the function of the constitutional – judicial authority.

Secondly, the Court is in the field of providing legality and constitutionality the only responsible court and therefore has monopolistic jurisdiction. The judiciary power as an institution maximises its benefits, which also includes authority. With this decision it enhanced its position in the system of division of authority – with the annulment directly and the declaration of why the system is unconstitutional indirectly.

Thirdly the court is a means of “interest groups organised at the national level” or an instrument of centralisation. With the decision it dismissed with the last obstacle, i.e. the holders of dispersed policy, namely the municipal authorities and individual interests of the members of the parliament. The chances that the legislative proposal of the government would be adopted (which was at the time already in the parliamentary procedure) have substantially increased, because a threat of a legislative void existed and therefore the inability of making and changing spatial plans.

If we derive from the set theses the combination of all three is most probable. In the initial phase the Court mainly supervised the process of

spatial planning at the municipality level and interfered with the agreements of the interest groups at this level. It usually annulled the plans due to the violations of the procedure. Due to the disbursed interests and more intense conflict situations it gradually lost its authority as the decisions were not executed and the government also selectively contested the acts of the local communities. The situation pushed the Court in a defensive position.

The Stanežiče-Vižmarje Decision is most definitely a turning point as the Court encouraged the government to speed up the procedures of reforming the spatial legislature and forced the legislator to act with the act of annulment. It strengthened its authority with this act. The following development of the intervention in spatial planning is not so vividly set. Only time will tell whether the Court will, in its new constitution, take a substantive approach to the issues of spatial planning (e.g. environment protection).

The development of legal doctrines in an area as zoning regulation and practices tells a great deal of the struggle between branches of government and the nature of self-government on the local level. The analysis that goes beyond wordings of the judicial decisions and legal norms shows again and again that law in action is much more telling than law on books.

Organiziranost služb Državnega zbora Republike Slovenije - izkušnje in novim izzivom naproti

UDK: 342.5(497.4)

Lovro Lončar

lovro.loncar@gmail.com

IZVLEČEK

Službe Državnega zbora Republike Slovenije opravljajo strokovna, administrativna in druga opravila ter tehnične naloge, s katerimi se zagotavljajo pogoji za delo Državnega zbora Republike Slovenije. Državni zbor Republike Slovenije pa je najvišje zakonodajno in predstavniško telo v Sloveniji. Zato je poslanstvo služb še posebej pomembno in odgovorno, čeprav mnogokrat v javnosti neopazno, vendar brez podpore služb poslanke in poslanci ne bi imeli ustreznih in kakovostnih pogojev za svoje delo. Pomembno je, da se službe pri svojem delu prilagajajo razvoju sodobnega poslovanja v javni upravi, hkrati pa zagotavljajo tradicionalno funkcijo in položaj, ki jo službe v parlamentih z dolgoletno evropsko parlamentarno demokracijo imajo - to pa je strokovnost, usposobljenost in predvsem politična neodvisnost. Pred službami Državnega zbora Republike Slovenije je v prihodnjih letih za zagotavljanje teh ciljev na še višjem nivoju kar nekaj izzivov, zadnja velika izkušnja pa je bilo predsedovanje Slovenije Svetu EU na parlamentarni ravni.

Ključne besede: državni zbor, službe, uslužbenci, organizacija, menedžment, javna uprava.

1. Uvod

Z reformo slovenske javne uprave v preteklih letih so bila na novo postavljena izhodišča za delovanje javne uprave in s tem tudi menedžmenta v javni upravi - t.i. upravnega menedžmenta. Za opravljanje nalog upravnega menedžerja pa je splošno značilno, da se mora na spremembe pravočasno pripraviti, za kar je pogoj, da je menedžer za opravljanje svojega dela ustrezno usposobljen in izobražen. Vzpostavljen mora biti sistem odgovornosti, cilji, ki jih želi doseči, morajo biti jasni. Le menedžer, ki je popolnoma seznanjen s projektom sprememb in ki v projekt zaupa, lahko motivacijsko deluje na svoje podrejene, predvsem pa jih mora o morebitnih novostih pravočasno in temeljito seznanimi.

Upravni menedžment v Državnem zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) ima nalogo organizacije in vodenja strokovnih služb državnega zbora, ki posredno iz »ozadja« skrbijo za to, da zakonodajni postopek kot glavni proces v državnem zboru nemoteno poteka. Upravni menedžment oz. službe se neposredno ne spuščajo v vsebino odločitev poslank in poslancev, torej so izločeni iz politike, ki ima v državnem zboru kot »hiši demokracije« drugače seveda glavno besedo.

Državni zbor opravlja zahtevno in odgovorno delo. Zato morajo biti vsi organizacijski ukrepi, povezani z njim, premišljeni, da ne povzročijo zastojev v delovanju državnega zbora. Za to pa so odgovorni vsi t. i. najvišji upravni menedžerji, zaposleni v službah državnega zbora. Organiziranje in vodenje služb sta kot najpomembnejša vidika menedžmenta stalna procesa, zato ju je treba stalno nadzorovati in dopolnjevati, da se zagotovi izvajanje temeljnih načel sodobne uprave: zakonitost, objektivnost, strokovnost, politična nevtralnost, usmerjenost k uporabniku, odprtost, transparentnost, uspešnost, učinkovitost in ekonomičnost. Pravne podlage, ki so na novo opredelile položaj javnih uslužbencev (Zakon o javnih uslužbencih, Ur. list RS, št. 32/06- prečiščeno besedilo, št. 33/07, 63/07, 65/08, 69/08; Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Ur. list RS, št. 14/06 - uradno prečiščeno besedilo, št. 57/07, 95/07, 110/07, 17/08, 58/08, 69/08, 69/08, 80/08; drugi predpisi), naj bi omogočale najvišjim upravnim menedžerjem izvajanje projektov in drugih nalog v skladu s predpisi na nov, sodobnejši način, delno primerljiv tudi s tistim v gospodarstvu, seveda ob omejitvah, ki so značilne za delovanje javne uprave. Menedžerji v javni upravi pridobivajo na pomenu, saj je dober menedžment oz. menedžer ključen porok za kakovostno izvedbo upravnih in drugih nalog v upravi. V prispevku naprej predstavljamo poslanstvo ter ustavne pristojnosti in organizacijo državnega zbora na splošno, v nadaljevanju organiziranost služb državnega zbora in njihove pristojnosti oz. naloge in značilnosti, prispevek pa zaključujemo s predstavitvijo ključnih izzivov oz. nalog, ki so pred službami državnega zbora v prihodnje. Osnovni namen prispevka je torej predstavitev služb državnega zbora in njihovih ključnih nalog oz. izzivov v prihodnje.

2. Splošno o državnem zboru

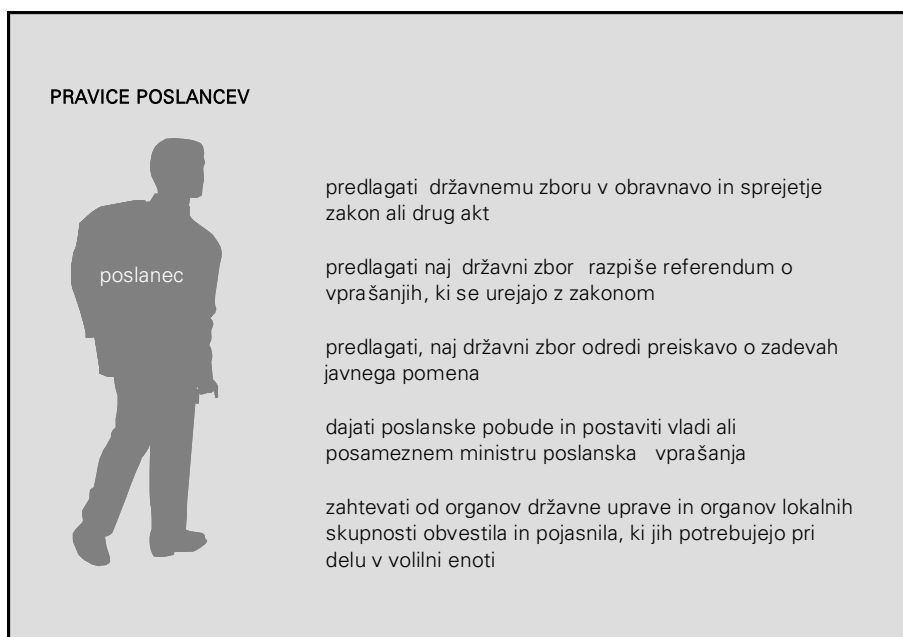
Državni zbor je najvišje predstavniško in zakonodajno telo. Sestavlja ga 90 poslank in poslancev, ki so izvoljeni za štiriletni mandat na neposrednih

Lovro Lončar

**Organiziranost služb Državnega zbora Republike Slovenije –
izkušnje in novim izzivom naproti**

demokratskih volitev (80. člen Ustave Republike Slovenije, Ur. list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 23/03, 69/04, 68/06) - (v nadaljevanju: ustava). Pravice in dolžnosti poslank in poslancev opredeljuje Zakon o poslancih (Ur. list RS, št. 24/05 - uradno prečiščeno besedilo). Poslanke in poslanci obravnavajo in sprejemajo zakone in druge akte ter opravljajo nadzorno in volilno funkcijo. Svojo funkcijo opravljajo v različnih delovnih telesih državnega zbora.

Slika 1: Pravice poslancev (vir: Državni zbor, 2008)



V državnem zboru delujejo torej na eni strani funkcionarji - politiki (neposredno izvoljeni poslanke in poslanci) s svojimi najožjimi sodelavkami in sodelavci kot javnimi uslužbenci, zaposlenimi v službah poslanskih skupin za določen čas trajanja mandata poslanske skupine, na drugi strani pa javni uslužbenci v strokovnih službah državnega zbora. Obe skupini uslužbencev sta za delo poslank in poslancev izjemno pomembni, pa čeprav sta javnosti mnogokrat skriti in neopazni.

Struktura organiziranosti služb državnega zbora je primerljiva s strukturo služb v nekaterih drugih evropskih parlamentih, po organiziranosti katerih se je zgledovalo tudi vodstvo državnega zbora pri predlogu in sprejemu zadnjih sprememb organiziranosti služb državnega zbora (t. i. skandinavski model organiziranosti parlamentarnih služb).

3. Organizacija in naloge služb državnega zbora

Za podporo nemotenemu delu poslank in poslancev skrbijo službe državnega zbora, ki opravljajo strokovna, administrativna in druga opravila ter tehnične naloge, s katerimi se zagotavljajo pogoji za delo državnega zbora. Njihovo organiziranost in strukturo opredeljuje Odlok o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah DZ (Ur.list RS, št. 50/04,32/08)- (v nadaljevanju: Odlok).

Službe državnega zbora vodi generalni sekretar državnega zbora, ki je poleg poslank in poslancev v državnem zboru po statusu edini funkcionar - lahko bi ga imenovali tudi »upravni funkcionar«, saj opravlja strokovne in ne politične naloge. Imenuje ga državni zbor za mandatno obdobje državnega zbora in je predstojnik služb državnega zbora. Generalni sekretar državnega zbora organizira, usklajuje delo služb pri opravljanju del in nalog za državni zbor, njegova delovna telesa, poslanske skupine in poslance, zagotavlja enotno delovanje služb, skrbi za razvoj organizacije in dela ter opravlja druga dela in naloge v skladu s Poslovnikom Državnega zbora (Ur.list RS št.35/02, 60/04, 64/07, 92/07) - (v nadaljevanju: poslovnik) in v skladu z drugimi predpisi. Skupaj z vodji posameznih služb torej skrbi za planiranje, organiziranje, usklajevanje in nadziranje ter razvoj služb državnega zbora, ki skrbijo za opravljanje strokovnih, administrativnih in drugih opravil ter tehničnih nalog v državnem zboru.

Po veljavni sistemizaciji delovnih mest (Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v službah DZ, št. 040-03/89-1/56 z dne 01.07.2004, 25.11.2004, 28.01.2005, 11.04.2005, 01.04.2006, 15.11.2006, 09.03.2007, 06.06.2007, 15.01.2008, 23. 01. 2008, 29.07.2008) - (v nadaljevanju: pravilnik) je trenutno 358 sistemiziranih delovnih mest v državnem zboru (trenutno zasedenih 325 mest), od tega 30 mest uradnikov na položaju, 159 uradniških mest in 169 strokovno-tehničnih delovnih mest. Trenutno je od vsega števila zaposlenih v državnem zboru 72% žensk in 28% moških, povprečna starost zaposlenih je 42,3 let (vir: Državni zbor RS: Kadrovsko poročilo DZ za obdobje 2004-2008, Oddelek za organizacijo in kadre, Ljubljana, oktober 2008).

Glede na razvejanost služb je vloga t. i. upravnega menedžmenta služb državnega zbora še posebej pomembna. Ključni nalogi upravnega menedžmenta v državnem zboru sta zagotoviti nemoten in zakonit potek t. i. zakonodajnega postopka ter v povezavi s tem zagotoviti nemoteno delovanje in razvoj služb državnega zbora.

Lovro Lončar

**Organiziranost služb Državnega zbora Republike Slovenije –
izkušnje in novim izzivom naproti**

Brez medsebojne povezanosti obeh nalog ne gre. Pri koordinaciji vseh služb je treba zagotavljati ustavnost in zakonitost dela, istočasno pa tudi javnost dela državnega zbora.

Vodstvo državnega zbora mora zagotavljati stalno fleksibilnost služb državnega zbora, tako organizacijsko kot kadrovske in vsebinske glede na pristojnosti in naloge služb. Službe se morajo pri svoji organizaciji dela včasih prilagajati tudi sprejetim političnim odločitvam. Če je npr. sprejeta odločitev o ustanovitvi novega delovnega telesa v državnem zboru, so službe dolžne le-temu zagotoviti vso strokovno pomoč (sistemizacija, nove zaposlitve, prostori, drugi materialni pogoji, itd.). Zatorej je stalno prilagajanje sistemizacije državnega zbora ob upoštevanju zakonskih omejitev normalen in stalen pojav ob tem, da se vedno najprej iščejo notranje kadrovske rešitve - prerazporeditve. Kadrovska funkcija državnega zbora mora torej stremeti za čim večjo interdisciplinarnostjo kadrov, da lahko zagotovi ustrezno in učinkovito kadrovske podpora.

Avtonomija in samostojnost državnega zbora kot zakonodajne veje oblasti se kaže tudi v strukturi lastnih služb, seveda ob pogojih racionalnosti in izkoriščenosti resursov, ki so mu pri tem na voljo, tako da službe s svojimi dejavnostmi zagotavljajo popolno in neodvisno podporo delovanju državnega zbora, od strokovnih, prevajalskih, informacijskih, gostinskih, tiskarskih, varnostnih, prevoznih, čistilnih, receptorskih, protokolarnih, knjižničnih, raziskovalnih, dokumentacijskih in drugih storitev. S tem zagotavljajo izvajanje vseh ključnih funkcij neke organizacije: tehnično, finančno-računovodsko, varnostno, administrativno in tudi strokovno svetovalno ter drugo.

Koncept dela in organizacije služb državnega zbora določa torej Odlok. Le-ta zagotavlja pregledno in dokaj učinkovito organizacijo ter notranjo strukturo služb.

Službe Državnega zbora in njihove naloge glede na organigram v skladu z Odlokom torej so (vir: spletna stran Državnega zbora Republike Slovenije: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=89>):

Kabinet predsednika državnega zbora opravlja strokovne, svetovalne, organizacijske in administrativno-tehnične naloge, vezane na funkcije predsednika in podpredsednikov državnega zbora.

Zakonodajno-pravna služba daje mnenja o skladnosti predlogov zakonov, drugih aktov in amandmajev z ustavo in pravnim sistemom ter o zakonodajno-tehničnih vidikih predlogov; pripravlja strokovne podlage za oblikovanje mnenj

Lovro Lončar

**Organiziranost služb Državnega zbora Republike Slovenije –
izkušnje in novim izzivom naproti**

oziroma odgovorov državnega zbora Ustavnemu sodišču Republike Slovenije v postopkih za oceno ustavnosti in zakonitosti aktov; pripravlja mnenja glede drugih zadev v skladu s poslovníkom; daje mnenja predsedniku državnega zbora in pojasnila poslancem glede vprašanj pravne narave; pripravlja uradna prečiščena besedila zakonov in opravlja redakcijo besedil zakonov in drugih aktov, ki jih sprejme državni zbor, za objavo v Uradnem listu Republike Slovenije.

Urad generalnega sekretarja opravlja strokovna in administrativna dela za generalnega sekretarja ter naloge na področju notranje revizije in varovanja državnega zbora.

Služba za odnose z javnostmi obvešča javnost o delu državnega zbora in njegovih delovnih teles, o mednarodni in drugih dejavnostih; zagotavlja pogoje predstavnikom medijev za njihovo delo v državnem zboru, izdaja glasilo državnega zbora ter druge publikacije in izvaja druge oblike komuniciranja z različnimi javnostmi.

Sekretariat državnega zbora opravlja strokovne in administrativne naloge na področju priprave in poteka sej državnega zbora in njegovih delovnih teles, mednarodne dejavnosti in protokola ter raziskovalno-dokumentacijske dejavnost in sicer v dveh sektorjih.

Sektor za izvajanje dejavnosti državnega zbora, ki ga sestavljata Oddelek za pripravo in izvedbo sej državnega zbora in delovnih teles ter Oddelek za mednarodno dejavnost, protokol in prevajanje.

Oddelek za pripravo in izvedbo sej državnega zbora in delovnih teles proučuje problematiko in predloge zakonov, drugih aktov ter zadeve Evropske unije; daje strokovna mnenja in stališča; pripravlja poročila, sklepe, analize in informacije ter druga gradiva; pripravlja strokovne podlage za oblikovanje mnenj oziroma odgovorov državnega zbora Ustavnemu sodišču Republike Slovenije v postopkih za oceno ustavnosti in zakonitosti aktov; pripravlja strokovne podlage za odločitve državnega zbora v zvezi z avtentično razlago zakonov in drugih aktov državnega zbora; oblikuje strokovne podlage v zvezi z oblikovanjem politike na določenem področju in spremlja njeno izvajanje ter daje pojasnila poslancem glede vprašanj poslovníške narave.

Uradniki pri mandatno-volilni komisiji poleg nalog za komisijo urejajo tudi statusne in kadrovske zadeve za poslance in druge funkcionarje; vodijo kadrovske evidenco le-teh in skrbijo za zagotavljanje materialnih pogojev dela za poslance. Uradniki pri komisiji za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti poleg nalog za komisijo obravnavajo in opravljajo strokovne zadeve v

Lovro Lončar

**Organiziranost služb Državnega zbora Republike Slovenije –
izkušnje in novim izzivom naproti**

zvezi s peticijami, vlogami in pritožbami naslovljenimi ali odstopljenimi državnemu zboru.

Oddelek za mednarodno dejavnost, protokol in prevajanje, ki opravlja naloge s področja mednarodne dejavnosti; izvaja strokovno pomoč delegacijam v mednarodnih organizacijah; organizira in izvaja protokolarne dejavnosti; opravlja naloge prevajanja in redakcije prevodov ter simultano in konsektivno prevajanje iz tujih jezikov v slovenščino in obratno.

Raziskovalno-dokumentacijski sektor zagotavlja raznovrstne in politično nepristranske podatke in informacije, s čimer zadošča informacijskim potrebam, ki nastajajo pri izvajanju temeljnih nalog in ciljev državnega zbora, kot jih določajo ustava, poslovnik, zakoni in drugi akti. S tem posredno prispeva k boljšemu in učinkovitejšemu izvajanju funkcij državnega zbora ter k njegovi večji odprtosti in preglednosti delovanja.

Raziskovalni oddelek pripravlja raziskovalne naloge z različnih strokovnih področij; strokovne analize o vprašanih, ki se nanašajo na delo državnega zbora, njegovih delovnih teles in služb državnega zbora, predvsem pa primerjalne preglede v zvezi s posameznimi zakonskimi rešitvami, poslovniškimi določbami, položajem poslancev, delovanjem parlamentov in podobno. Pripravlja tudi poročila o delu državnega zbora.

Dokumentacijsko-knjižnični oddelek opravlja naloge specialne knjižnice - specializiranega informacijskega centra, s pomočjo katerega notranji uporabniki (vodstvo državnega zbora, poslanske skupine, poslanke in poslanci ter njihove sodelavke in sodelavci) pridobivajo raznovrstne informacije, ki jih potrebujejo ob zakonodajnem postopku oziroma drugih nalogah. Zunanjim uporabnikom pa zagotavlja tiste informacije, ki so v zvezi z zakonodajnim postopkom oziroma z drugim delom državnega zbora.

Opravlja tudi redakcijo dobesednih zapisov sej državnega zbora in lekturo uradnih dopisov ter jezikovno svetovanje.

Direktorat

Splošni sektor oblikuje sistemske rešitve in pripravlja navodila ter druge splošne akte služb državnega zbora, ki urejajo finančne, kadrovske in druge organizacijske zadeve. Splošni sektor sestavljata: Oddelek za organizacijo in kadre ter Finančno-računovodski oddelek.

Oddelek za organizacijo in kadre skrbi za organizacijo in razvoj služb: organizira in izvaja kadrovsko politiko (načrtovanje in razvoj kadrov, vodenje vseh kadrovskih seznamov ter uresničevanje pravic in obveznosti iz delovnega razmerja)

ter načrtuje sistem izobraževanja javnih uslužbencev in poslancev. Oddelek organizira in spremlja izvajanje nalog s področja varnosti in zdravja pri delu ter zagotavlja izvajanje nalog v zvezi z dodatno strokovno pomočjo poslancem.

Finančno-računovodski oddelek opravlja naloge s finančnega in računovodskega področja; pripravlja izhodišča finančnega načrta in letnega poslovnega poročila.

Informacijski sektor pripravlja in izvaja razvojne programe s področja informacijske in avdio-video tehnologije, upravljanja dokumentov, izdelave magnetogramov ter razmnoževanja in tiskanja gradiv.

Oddelek za razvoj informacijskega sistema opravlja naloge s področja razvoja in vzdrževanja informacijskih sistemov in tehnologij, informacijske podpore zakonodajnemu postopku in drugim procesom ter avdio-video podpore sejam in dogodkom.

Oddelek za delo z gradivi in pošto sprejema, obdeluje, odpremlja vhodne in izhodne dokumente ter ureja dokumentarno in arhivsko gradivo.

Oddelek operaterski servis opravlja naloge pisanja, urejanja in objave magnetogramov sej državnega zbora in njegovih delovnih teles ter drugih dogodkov.

Oddelek tiskarna opravlja naloge razmnoževanja, tiskanja in grafične obdelave gradiv.

Operativno-tehnični sektor povezuje Oddelek za investicije in vzdrževanje, Oddelek za prevoze, Oddelek za gostinske storitve ter Oddelek za receptorska in telefonska dela.

Oddelek za investicije in vzdrževanje načrtuje, organizira in koordinira izvajanje tekočega investicijskega vzdrževanja, hišniških opravil, upravljanja ter obratovanja objektov in naprav; skrbi za izvajanje nalog s področja varstva pri delu in požarnega varstva; nabavlja osnovna sredstva, opremo, drobni inventar ter pisarniški in drug material; skrbi za čiščenje in urejanje prostorov.

Oddelek za gostinske storitve opravlja gostinske storitve v restavraciji Državnega zbora, na sejah, sestankih in protokolarnih dogodkih.

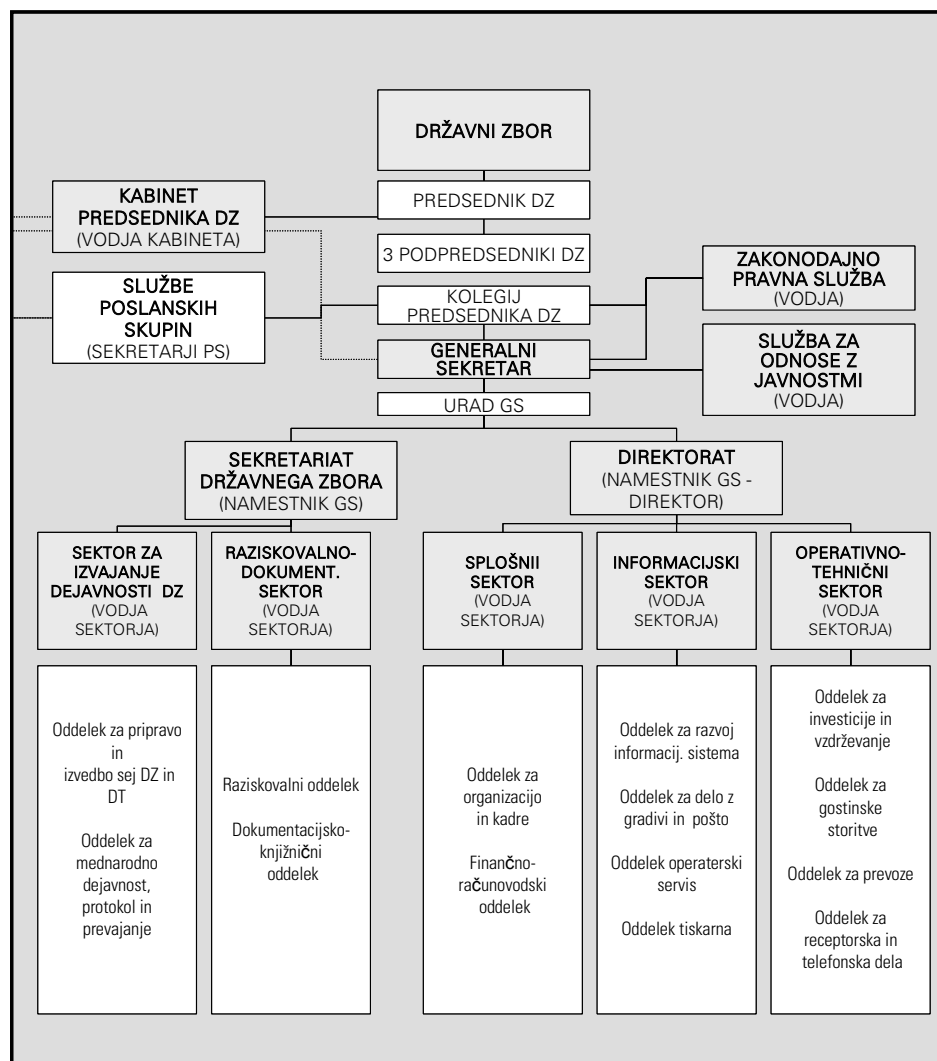
Oddelek za prevoze organizira in izvaja avtomobilske prevoze za službene in protokolarne potrebe ter skrbi za vzdrževanje službenih vozil.

Oddelek za receptorska in telefonska dela sprejema in usmerja stranke in obiskovalce v zgradbi državnega zbora, vodi njihovo evidenco ter posreduje telefonske zveze in klice.

Organiziranost služb Državnega zbora Republike Slovenije – izkušnje in novim izzivom naproti

Službe poslanskih skupin zagotavljajo strokovno in administrativno pomoč poslancem. Proučujejo problematiko in predloge zakonov in drugih aktov ter zadeve Evropske unije; dajejo strokovna mnenja in stališča; pripravljajo poročila, sklepe, analize in informacije ter druga gradiv; oblikujejo strokovne podlage v zvezi z oblikovanjem politike na določenem področju in spremljajo njeno izvajanje ter dajejo pojasnila poslancem glede vprašanj poslovniske narave.

Slika 2: Organigram strukture služb Državnega zbora RS



Vir: Državni zbor, 2008

Vodje služb navedenih posameznih organizacijskih enot opravljajo naloge v skladu s pristojnostmi služb, načrtujejo, organizirajo, usmerjajo, vodijo in nadzorujejo opravljanje dela v notranjih organizacijskih enotah. Vodje služb do vključno nivoja vodje sektorjev državnega zbora sestavljajo kolegij generalnega sekretarja, ki je posvetovalno telo in kjer se obravnavajo vprašanja, ki so skupnega pomena za službe državnega zbora.

Državni zbor s svojimi službami torej zagotavlja čim boljše pogoje za delo in izvajanje nalog poslank in poslancev ter državnega zbora kot institucije. Pri tem se državni zbor srečuje s predvidljivimi in nepredvidljivimi aktivnostmi. Med prve sodijo redne aktivnosti državnega zbora (npr.: redne seje, načrtovana mednarodna dejavnost), med druge pa npr. izredne seje državnega zbora in druge aktivnosti, ki jih povzročijo morebitni nepredvideni dogodki in aktivnosti državnega zbora.

Za vodenje služb državnega zbora je izjemnega pomena koordinacija aktivnosti, usklajevanje nalog in hiter pretok informacij. To se uresničuje s sodobnimi komunikacijskimi sredstvi ter projektnim delom, ki zahteva poleg strokovnosti in izkušenj včasih tudi doseganje kompromisov na strokovnih in pravnih podlagah. Zato je tudi z ustreznimi notranjimi akti predpisano, da morajo za uspešno in smotno izvrševanje nalog notranje organizacijske enote in posamezni javni uslužbenci med seboj sodelovati, tako da usklajujejo programe dela, izmenjujejo mnenja, izkušnje, podatke in obvestila ter sodelujejo v delovnih skupinah (določeno v pravilniku). Delovanje državnega zbora je še posebej vezano na roke, določene z različnimi predpisi (tudi ustavo), zato so službe dolžne zagotoviti ažurnost posredovanja podatkov in informacij za zagotovitev spoštovanja teh rokov pri obravnavi posameznih zadev. Tako kot v gospodarstvu prepočasen odziv na tržne zahteve, ki lahko pomeni težave v poslovanju in likvidnosti podjetja, je v državnem zboru pomemben takojšen odziv na predloge zakonov in drugih aktov, posredovanih v obravnavo, da ne pride zaradi morebitnega neupoštevanja ali zamude rokov npr. celo do neustavnih situacij, seveda pa to ni odvisno le od služb, ampak tudi od političnih odločitev poslank in poslancev.

4. Primer izkušnje organiziranosti služb državnega zbora v času predsedovanja Slovenije Svetu EU

Slovenija je v prvi polovici leta 2008 predsedovala Svetu EU in bila s tem prva nova članica EU, ki je imela to pomembno nalogo po širitvi EU leta 2004. Pri organizaciji dogodkov predsedovanja Svetu EU na parlamentarni ravni so službe državnega zbora pridobile izjemne izkušnje, ki so lahko pomembne za prihodnjo organiziranost in delovanje služb, ne samo ob tovrstnih dogodkih, ampak tudi stalno.

Državni zbor se je priprav na predsedovanje lotil takoj po sprejemu odločitve o sprejemu predsedovanja v državnem zboru v novembru 2004. Strateške odločitve v zvezi z aktivnostmi državnega zbora v obdobju priprav in predsedovanja Svetu EU (potrjevanje predlogov aktivnosti, vključitev delovnih teles, itd.) je sprejemal kolegij predsednika državnega zbora. Aktivnosti je vodil oziroma usklajeval predsednik državnega zbora v sodelovanju z generalnim sekretarjem državnega zbora in projektno skupino za predsedovanje. Pri tem je bilo izredno pomembno, da je bil predhodno usklajen plan rednega dela državnega zbora, predsedovanja Svetu EU in drugih mednarodnih aktivnosti.

Generalni sekretar državnega zbora je v sodelovanju s projektno skupino kolegij predsednika državnega zbora redno seznanjal s potekom priprav na predsedovanje Svetu EU v državnem zboru.

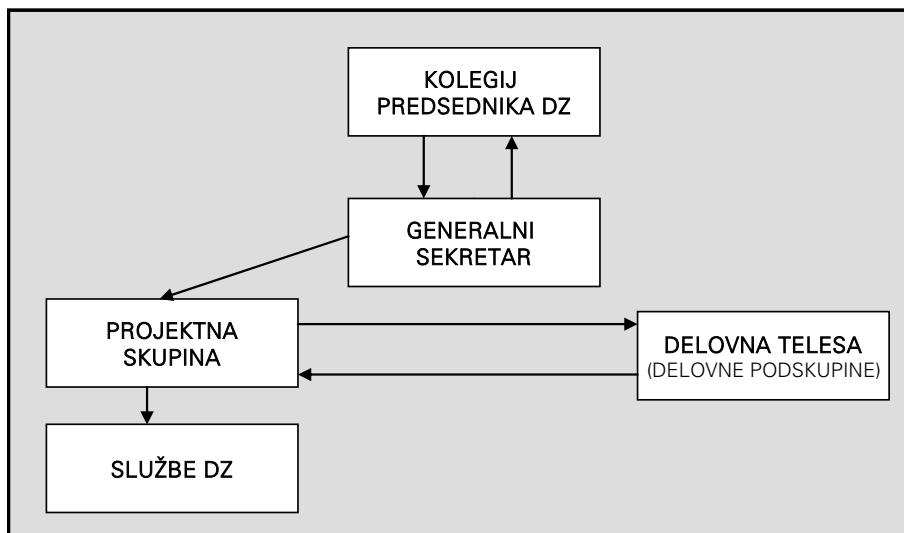
Državni zbor je moral zaradi pravočasnih tehničnih (logističnih) priprav čim prej sprejeti odločitev, katera parlamentarna srečanja bo organiziral in kdaj, da so lahko strokovne službe državnega zbora pristopile k pripravam za njihovo izvedbo. Po potrebi in v skladu z nalogami so bile v priprave in izvedbo projekta vključene vse službe državnega zbora, nekatere stalno, nekatere občasno. Koordinacijo priprav je vodil generalni sekretar prek projektne skupine za predsedovanje, ki je bila ustanovljena aprila 2006 z nalogo tehnične priprave in celotne logistične podpore izvedbe predsedovanja v državnem zboru.

Pomembno je izpostaviti tudi zelo dobro sodelovanje in koordinacijo s službami Vlade RS, s čimer je bila preprečeno morebitno podvajanje nalog in aktivnosti ter predvsem zmanjšanje nepotrebnih dodatnih stroškov (npr. prevozi, varovanje....).

Po temeljitem premisleku ter na podlagi pridobljenih informacij in nasvetih je bila na začetku priprav oblikovana posebna nova organizacijska shema

vodenja in koordinacije projekta predsedovanja v državnem zboru, ki je omogočila kakovostno in učinkovito izvedbo nalog v zvezi s predsedovanjem.

Slika 3: Projektna organizacijska shema organiziranosti služb državnega zbora v času predsedovanja Svetu EU



Vir: lastni

Službe državnega zbora so v času predsedovanja Svetu EU prispevale velik del k uspešnosti projekta, ki je vzorčen primer za organiziranost služb v prihodnje ob tovrstnih projektih v državnem zboru. Ključna izkušnja temelji na majhnosti operativne projektne skupine z zadostnimi pooblastili za koordinacijo vseh služb v državnem zboru.

5. Novi izzivi za službe državnega zbora

Pred vodstvom in službami v državnem zboru je v prihodnjem obdobju, tako kratkoročnem kot dolgoročnem, kar nekaj nalog, ki so vezane na izvajanje nalog iz pristojnosti, ki jih državnemu zboru nalaga ustava in zakonodaja. Predstavljamo le nekatere:

a) Obravnava zadev EU

Izkušnje od 1. maja 2004 dalje, ko smo postali polnopravni člani EU, kažejo, da bo na tem področju treba storiti še nekaj korakov naprej, predvsem

pri jasni opredelitvi in razmejitvi delovnih postopkov oz. procesov v državnem zboru in informacijski podpori, ki je za nacionalni zakonodajni postopek vzorno pripravljena in uporabna. Za uveljavitev teh procesov v skladu s poslovnikom bo potrebna odločna podpora poslank in poslancev, saj gre pri tem posredno za politične odločitve. Med službami ima odgovornost za pripravo in uveljavitev teh sprememb sekretariat državnega zbora.

Z vključitvijo Slovenije v EU je bilo namreč potrebno dokončno vzpostaviti novo kadrovske in organizacijske podpore delovanju državnega zbora pri obravnavi zadev EU, zagotoviti potrebno obravnavo gradiv v slovenskem jeziku in zagotoviti celovito informacijsko podporo obravnavi gradiv EU.

Tako se tudi državni zbor ob vključitvi v EU, tako kot večina drugih gospodarskih in gospodarskih subjektov, ni mogel izogniti prilagajanju svoje organizacije in načinu dela sodobnim načinom poslovanja in evropskim trendom (družbenim, socialnim, ekonomskim in drugim), večji učinkovitosti, dostopnosti storitev državljanom, itd. EU je tudi za državni zbor postal neke vrste nov trg. Iz Bruslja, kjer imajo sedež glavne evropske institucije, prihajajo dokumenti, ki jih mora državni zbor v luči našega sodelovanja v evropskih institucijah obravnavati v skladu z zakonodajo in pristojnostmi in do njih zavzeti svoja stališča. Odziv na dokumente iz okolja mora biti hiter, pravilen (zakonit) in učinkovit. Pri prvi organizaciji teh procesov se je državni zbor zgledoval po organizaciji dela in služb v parlamentih z dolgotrajno evropsko parlamentarno tradicijo. Temu je moral in še mora nadalje prilagajati postopke obravnave zadev EU.

b) Mednarodno sodelovanje

Svoje bogate izkušnje in znanje službe lahko prenašajo tudi v okviru mednarodnih projektov prenašanja dobrih praks v druge parlamente, kjer so uslužbenci državnega zbora predvsem zaželeni kot svetovalci v državah na območju bivše Jugoslavije. Tovrstno sodelovanje je odlična promocija služb in njihovo angažiranje potrjuje kakovosti in slovesa njihovega dela. Za tovrstno dejavnost državnega zbora je poleg vodstva pristojen in odgovoren za promocijo in uveljavitev predvsem oddelek za mednarodno sodelovanje, protokol in prevajanje v okviru sekretariata državnega zbora.

Vpetost služb državnega zbora v mednarodne parlamentarne in druge povezave je izjemnega pomena za krepitev vloge in položaja služb, predvsem zaradi medsebojne izmenjave informacij in izkušenj ter znanja med službami v različnih parlamentih. Izkušnje kažejo, da so težave služb pri izvajanju svojega poslanstva podobne ali primerljive med parlamenti, načini njihovega reševanja pa različni. Tudi organizacija služb se med seboj razlikuje. Ravno ta različnost pa

bo omogočala, da na podlagi čim večjega in intenzivnega sodelovanja državnih zbor pride do učinkovitih rešitev za prihodnje delo.

c) Spremembe poslovnika državnega zbora

S spremembami poslovnika bi lahko poenostavili nekatere postopke pri zakonodajnem postopku in pri pripravi in izvedbi sej državnega zbora, kot je npr. omejitev časa razprav poslank in poslancev, najava razpravljavcev...

Poslovnik ureja organizacijo in delo državnega zbora ter uresničevanje pravic in dolžnosti poslank in poslancev. Novi poslovnik državnega zbora je stopil v veljavo leta 2002 (Ur.list RS, št.35/02), ko je korenito spremenil način dela v državnem zboru, predvsem na področju zakonodajnega postopka in organizacije sej državnega zbora in njegovih delovnih teles. Izkušnje pri delu v državnem zboru v letih po njegovi uveljavitvi so pokazale potrebo po nekaterih spremembah poslovnika. Del teh sprememb je bilo uveljavljenih že s spremembo poslovnika v mandatnem obdobju 2004 - 2008 (Ur.list RS št.64/07, 92/07) Noveliran je bil način možnosti vlaganja amandmajev, jasno definiran postopek obravnave predlogov aktov v enofaznem postopku itd. Nekatere rešitve pa žal niso bile sprejete, čeprav so bile službe mnenja, da bi bile za še bolj organizirano delo državnega zbora dobrodošle, predvsem pa bi odpravile nekatere dvome ob izvajanju poslovnih določil. Za morebitne spremembe bi moral sekretariat državnega zbora predhodno pridobiti ustrezno podporo poslank in poslancev, ki spremembe poslovnika sprejemajo z dvotretjinsko večino vseh navzočih poslank in poslancev.

d) Kakovost in učinkovitost

Stopnja kakovosti in učinkovitosti dela v vsaki organizaciji je bistvenega pomena za delovanje neke organizacije. Želja in seveda tudi potreba po stalnem kakovostnem in učinkovitem delu je tudi v državnem zboru. Tako je tudi v državnem zboru aktualno razmišljanje o možnostih spremljanja (merjenja) učinkovitosti, ki posledično vodi v še boljše rezultate dela in zadovoljstvo uporabnikov.

Na področju zagotavljanja večje učinkovitosti in približevanja uporabnikom v državnem zboru je bilo storjenega že veliko. Tako je bil že leta 1995 ustanovljen Odbor za kakovost, ki je deloval približno leto in pol (Žagar,2006). Od predvidenih prihodnjih izzivov izstopa zlasti dejstvo, da je v prihodnjih letih realno pričakovati merjenje dela zaposlenih v državnem zboru. To bo predvidoma omogočeno na podlagi izsledkov raziskave o spremljanju kakovosti in učinkovitosti služb v državnem zboru, ki je potekala približno leto dni do oktobra

Lovro Lončar

**Organiziranost služb Državnega zbora Republike Slovenije –
izkušnje in novim izzivom naproti**

2008. Raziskavo je opravila Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani, njeni izsledki pa bodo v državnem zboru predstavljeni predvidoma v prihodnjih mesecih.

Z omenjeno raziskavo bo torej dana podlaga za spremljanje učinkovitosti in kakovosti dela služb državnega zbora, z uporabo ustreznih mehanizmov, ki bodo omogočili kontinuirano izboljševanje učinkovitosti in kakovosti njihovega dela. Glede na primerjalne izkušnje kaže, da bo državni zbor (vsaj po razpoložljivih podatkih) med prvimi parlamenti, ki bo konkretno pristopil k sistematičnemu načinu spremljanja dviga kakovosti in učinkovitosti v praksi. Pri tem bodo morale sodelovati vse službe, nosilstvo aktivnosti pa bo moral prevzeti direktorat državnega zbora.

Ob tem bo pomembno ohraniti avtonomnost služb, hkrati pa zagotoviti njihove poenostavitve in pocenitve delovanja. Službe državnega zbora so razvejan sistem, tak sistem pa je lahko dostikrat birokratiziran in tog. Zato je bilo v preteklih letih sprejetih več internih aktov, ki so namenjeni bolj organiziranemu in učinkovitemu delu.

Večjo kakovost in učinkovitost dela bo mogoče doseči tudi z analizo vseh procesov v državnem zboru, kjer bo treba ugotoviti trenutno stanje, potrebe in želje, predvsem pa poti za racionalizacijo in poenostavitev postopkov. Predvsem pa bi bilo treba na začetku vsakega mandata državnega zbora sprejeti strateški program dela služb, ki bi ga obravnaval tudi kolegij predsednika državnega zbora, ki vsako leto potrjuje finančni načrt državnega zbora pred dokončnim sprejemom na seji državnega zbora.

e) Informatizacija

Državni zbor je glede informacijske podpore zakonodajnemu delu državnega zbora med vodilnimi parlamenti v EU, nov izziv pa predstavlja celotno e-poslovanje, ki bo že prihodnje leto predvidoma nadgrajeno z elektronskim podpisom in popolno informatizacijo vhodne in izhodne pošte v državnem zboru, kar bo ena izmed ključnih nalog informacijskega sektorja. Sodobna informacijska podpora v državnem zboru je stalen cilj, tako za interno delo kot za komunikacijo z okoljem. Za dobro delovanje služb je potrebna zanesljiva informacijska podpora, ki pomeni predvsem racionalizacijo postopkov in posledično racionalizacijo materialnih stroškov z vidika proračunskih sredstev, lahko pa tudi spodbuja k inovativnosti in predlogom boljšega dela.

f) Obveščanje javnosti

Za obveščanje javnosti je v državnem zboru pristojna in odgovorna služba za odnose z javnostmi, ki pri tem intenzivno sodeluje z vsemi službami

državnega zbora. Državni zbor o svojem delu obvešča javnost prek glasila Poročevalec, v katerem so objavljena vsa gradiva, vsi sklepi državnega zbora, sprejeti ob obravnavi posameznih zadev, poročila in mnenja delovnih teles. Do leta 2007 je glasilo izhajalo le v tiskani obliki, sedaj pa izhaja v elektronski obliki, za potrebe poslank in poslancev tudi v tiskani obliki. S spremembo poslovnika je dana formalna podlaga, da lahko v prihodnje izhaja le v elektronski obliki, kar naj bi se po predvidevanjih uveljavilo v naslednjem letu.

Velik prispevek k obveščanju javnosti predstavljajo tudi neposredni prenosi sej državnega zbora in njegovih delovnih teles, tako prek spletnih strani državnega zbora (te so bile obnovljene oz. posodobljene v letu 2006) kot prek TV kanala nacionalne televizije. V zvezi s tem bo treba še večjo pozornost nameniti večjemu reklamiranju t. i. parlamentarnega TV kanala in proučiti možnost stalnih prenosov tudi prek radijskih kanalov.

V povezavi z Zavodom za turizem Mestne občine Ljubljane bi lahko večjo pozornost namenili organiziranim obiskom v državnem zboru. Število obiskov v državnem zboru je v letu 2007 naraslo za 25%, tako da državni zbor beleži obisk preko 40000 obiskovalcev letno. Pri tem je pomembna predvsem izobraževalna funkcija ogledov poslopja državnega zbora, saj imajo obiskovalci možnost vpogleda v zgodovino slovenskega parlamentarizma in v delo državnega zbora v sedanjem času.

g) Vloga služb pri izvajanju storitev

Tudi v državnem zboru bo treba, še posebej v okviru direktorata, tako kot drugje v javni upravi, analizirati morebitno oddajo del oz. storitev zunanjim izvajalcem. To se v nekaterih segmentih že dogaja (npr.: delno varovanje, vzdrževanje objekta, urejanje okolice objekta...), seveda na podlagi ustreznih analiz in študij. Vsi ti koraki morebitne oddaje del zunanjim izvajalcem morajo biti načrtni in premišljeni, podprti ne le z ekonomsko študijo, ampak tudi vsemi drugimi možnimi vplivi na tovrstno odločitev.

h) Upravljanje s človeškimi viri

Vodstvo državnega zbora se skupaj z oddelkom za organizacijo in kadre trudi čim večjo pozornost nameniti kadrovskim vprašanjem. V preteklosti se je vsepovsod v javni upravi preveč ukvarjalo z evidencami in premalo s kadri. Zaradi obilice dela in zastavljenih projektov pa je nevarnost, da se ta cilj ne izvaja oz. ne uresničuje. Posledice se lahko nezadovoljstvo in slab odnos do dela. Zadovoljstvo zaposlenih pa je neposredno povezano s kakovostjo in z učinkovitostjo dela.

Lovro Lončar

**Organiziranost služb Državnega zbora Republike Slovenije –
izkušnje in novim izzivom naproti**

Kadri so ključni element vsake organizacije za doseganje ciljev oz. njenega poslanstva. Pri vodenju ne smemo misliti le na procese, ki izhajajo iz zakonodaje in za zakonodajo in na rezultate teh procesov; ne smemo namreč pozabiti na ljudi, ki so aktivno vključeni v te procese. Vsaka sprememba, ki vpliva na status ali položaj uslužbencev, je lahko občutljiva in vpliva na organizacijsko kulturo, vedenje in odnose v organizaciji. Za vodenje je torej poleg strokovnega znanja potrebno ogromno veščin za delo z ljudmi ter vse več konceptualnega znanja za reševanje vprašanj in pravilno odločanje.

Za izvajanje vseh nalog z obstoječimi kadrovskimi resursi so vodjem med drugim na voljo predvsem naslednji ukrepi:

- oblikovanje projektne oz. delovne skupine za čas trajanja projekta;
- premeščanja uslužbencev in njihovega dela na projektno organiziranih nalogah in drugih oblikah neformalne organizacije, ki omogočajo, da zaposleni vstopajo na številne načine v proces dela, prevzemajo naloge in odgovornosti za daljši ali krajši čas;
- načrtno in usmerjeno izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje uslužbencev, da bi prispevali k boljšemu delu organa, uprave in hkrati k delovnemu in osebnemu razvoju uslužbencev.

Največji izziv na področju upravljanja s človeškimi viri v državnem zboru bo v prihodnjem obdobju morebitni "projekt zagotavljanja enakomerne obremenitve uslužbencev v Državnem zboru". Dejstvo je, da so nekateri uslužbenci preobremenjeni, nekateri pa so premalo obremenjeni. Kljub nekaterim dosedanjim poizkusom pravičnejše, enakomernejše porazdelitve delovnih nalog večjih rezultatov v tej smeri ni bilo, tudi iz razloga, da bi bil za to potreben t. i. politični konsenz poslank in poslancev, ki bi za izvedbo le-tega morali sprejeti ustrezne odločitve (sprememba odloka in soglasje k spremembam pravilnika), ki bi omogočile delno reorganizacijo služb.

Ob tem pa bo treba zagotoviti čim večjo stalnost zaposlenih v državnem zboru in zagotoviti motivacijski faktor, da bodo uslužbenci ostajali zaposleni v državnem zboru. Oddelek za organizacijo in kadre bo treba kadrovsko okrepiti in z dosledno delitvijo nalog zagotoviti, da bo oddelek kot celota lahko uspešno zagotavljal izvedbo vseh nalog kadrovske funkcije.

Pomembno področje predstavlja tudi izobraževanje. Še večjo pozornost bo treba zagotoviti pogojem za strokovno izobraževanje doma in v tujini, funkcionalno izobraževanje, izobraževanje za osebni razvoj (tudi veščine vodenja in

upravljanja), izobraževanje za pridobitev strokovne izobrazbe. Predvsem pa bo treba zagotoviti izobraževanje za vse uslužbenke (tudi z obvezno napotitvijo), saj se nekateri izobraževanja ne udeležijo. Izobraževanje javnega uslužbenca je namreč ne le pravica, ampak tudi dolžnost. Pri tem pa je treba pravočasno in plansko ugotoviti potrebe po izobraževanju zaposlenih, zagotoviti potrebne organizacijske naloge v zvezi z izobraževanjem javnih uslužbencev in pripraviti letni program za izobraževanje in izpopolnjevanje zaposlenih.

6. Zaključek

Državni zbor je velika organizacija, ki se mora tako kot podjetje na trgu stalno prilagajati spremembam in novim izzivom, ki jih prinaša napredek sodobne družbe. Državni zbor je ob tem v skladu s predpisi podrejen vsem zakonitostim sodobnega vodenja in poslovanja v javni upravi s ciljem preglednosti in učinkovitosti poslovanja. Rezultate dela služb ocenjujejo poslanke in poslanci, poslansko delo pa ocenjuje javnost.

Tem ciljem službe državnega zbora tudi sledijo. Seveda bi bilo mogoče (in tudi nujno) nekatere postopke in organizacijo ter vodenje v prihodnje še izboljšati, vendar je zato potreben čas in čim širše soglasje tistih, ki o tem odločajo. Nadaljnje uspešno preoblikovanje, modernizacija in prilaganje služb državnega zbora zahtevam iz okolja pa je mogoče le ob reševanju vprašanj, povezanih s človeškimi viri. Le usposobljeni kadri so zmožni sprejeti uvajanje novih tehnologij in postopkov dela v upravi. Ob tem bo treba zagotavljati stalno spremljanje kakovosti in učinkovitosti v službah državnega zbora in skrbeti za njuno nadgradnjo.

Lovro Lončar

**Organiziranost služb Državnega zbora Republike Slovenije –
izkušnje in novim izzivom naproti**

Mag. Lovro Lončar je bil v oktobru leta 2004 imenovan za generalnega sekretarja Državnega zbora Republike Slovenije. To funkcijo je opravljal do konca mandata leta 2008. Leta 1991 je diplomiral na Višji upravni šoli Univerze v Ljubljani, leta 1998 je diplomiral na Fakulteti za organizacijske vede, Kranj, Univerze v Mariboru. Na tej fakulteti je leta 2004 tudi magistriral - smer splošni kadrovski management. Vseskozi od leta 1992 dalje je zaposlen v javnem sektorju (v lokalni skupnosti, javnem zavodu, ministrstvu, državnem zboru). Njegovo delovno in strokovno delo sega predvsem na področje organizacije dela, javne uprave in kadrovskega menedžmenta. S tega področja je avtor nekaj objavljenih člankov, občasno sodeluje s prispevki na konferencah in strokovnih srečanjih, kot zunanji ekspert je sodeloval v pedagoškem procesu na fakulteti.

Literatura in viri

- Ustava RS (Ur. list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 23/03, 69/04, 68/06)
- Zakon o poslancih (Ur. list RS, št. 24/05 - uradno prečiščeno besedilo)
- Zakon o javnih uslužbencih (Ur. list RS, št. 32/06 - uradno prečiščeno besedilo, 33/06, 63/07, 65/08, 69/08)
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Ur. list RS, 14/06 - uradno prečiščeno besedilo, 57/07, 95/07, 110/07, 17/08, 58/08, 69/08, 69/08, 80/08)
- Odlok o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah DZ (Ur. list RS, št. 50/04, 32/08)
- Poslovnik DZ RS (Ur. list RS, št. 35/02, 60/04, 64/07, 92/07)
- Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v službah DZ (štev. 040-03/89-1/56 z dne 01.07.2004, 25.11.2004, 28.01.2005, 11.04.2005, 01.04.2006, 15.11.2006, 09.03.2007, 06.06.2007, 15.01.2008, 23.01.2008, 29.07.2008)
- Državni zbor RS (2004): Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2000-2004; Državni zbor RS, Ljubljana.
- Državni zbor RS (2008): Kadrovsko poročilo DZ za obdobje 2004-2008 ;Oddelek za organizacijo in kadre, Ljubljana.
- Državni zbor RS :Gradiva projektne skupine Državnega zbora za predsedovanje, namenjeno kolegiju predsednika Državnega zbora RS (informacije o pripravah na predsedovanje EU) - kolegiji, sklicani za dne 12.05.2006, 14.07.2006, 13.04.2007, 20.04.2007, 13.07.2007, Ljubljana.
- Lončar, L.(2004): Kadrovski management in reforma javne uprave; magistrsko delo, Fakulteta za organizacijske vede Univerze v Mariboru, Kranj.
- Žagar, K.(2006): Spremljanje kakovosti in učinkovitosti v Državnem zboru, Državni zbor, naloga Raziskovalnega oddelka št. 20/2006, Ljubljana.
- Državni zbor RS (2008), <http://www.dz-rs.si>

SUMMARY

**ORGANISATION OF THE SERVICES OF THE
NATIONAL ASSEMBLY - EXPERIENCE AND
FUTURE CHALLENGES**

The services of the National Assembly of the Republic of Slovenia carry out expert, administrative, technical and other tasks, thus providing the conditions for the work of the National Assembly. The National Assembly is the highest legislative and representative body in Slovenia, which makes the mission of its services particularly important and responsible, although it often goes unnoticed by the general public. However, without the support of the services, the deputies would lack the necessary conditions for their work. Moreover, it is important that the services adjust to the modern trends in administration, while at the same time maintaining the traditional functions and status held by the services in parliaments with yearlong parliamentary democracy experience, such as professionalism, qualification and, above all, political independence. As for the future, there are several challenges facing the services of the National Assembly in the coming years.

According to the Slovenian Constitution, the National Assembly is the highest representative and legislative body in the country. It is composed of 90 deputies elected by direct democratic elections for a period of four years. The deputies discuss and adopt laws and other acts and have a control and an electoral function. They carry out their functions in different working bodies (in the 2004-2008 term, 26 working bodies - committees and commissions - were established) as well as at plenary sessions.

The administrative management of the National Assembly is tasked with the organisation and management of the National Assembly's expert services that indirectly, from the »backstage«, provide for a smooth running of the legislative procedure - the main procedure taking place in the National Assembly. The administrative management is not directly involved in the decision-making and is thus excluded from politics which, of course, has the final say in the National Assembly - the house of democracy.

The National Assembly employs functionaries - i.e. politicians (directly elected deputies) and their staff who are civil servants recruited by the deputy groups for the time of existence of the latter - as well as civil servants regularly employed in the National Assembly's expert services.

**Organiziranost služb Državnega zbora Republike Slovenije –
izkušnje in novim izzivom naproti**

The services of the National Assembly are headed by the Secretary General who is the only functionary in the National Assembly besides the deputies. The Secretary General might as well be called an »administrative functionary« as he carries out technical rather than political tasks. The Secretary General organises and coordinates the services which work and carry out tasks for the National Assembly, its working bodies, the deputy groups and the deputies; provides for a coordinated operation of the services; promotes the development of the organisation and work; and performs other tasks in accordance with the National Assembly's Rules of Procedure and other regulations.

The main task of the administrative management in the National Assembly is to provide that the legislative procedure runs smoothly and in accordance with the law, and that also the operations and the development of the National Assembly's services run smoothly.

The interaction of both the above tasks is essential. In coordinating the services, constitutionality and legality of work needs to be ensured, as well as the openness of work of the National Assembly.

The management of the National Assembly must also ensure a constant flexibility of its services in terms of organisation, human resources, and contents, considering the powers and tasks of the services. In organising their work, the services must sometimes even adapt to the adopted political decisions. If, for example, a decision on establishing a new working body is adopted, the services need to provide such with all the necessary expert assistance (system of positions, new recruitment, offices, other material conditions, etc.). Constant changes in the system of positions - with due consideration of legal restrictions, of course - are a normal and occurring phenomenon, although most frequently internal resources are sought, i.e. by transferral of staff. In terms of human resources, the National Assembly thus aims at maximum interdisciplinarity.

The organisational chart of the National Assembly reveals a considerable diversification of its services. The National Assembly's autonomy and independence in terms of its legislative power are also shown in the structure of its services, whereby the objectives pursued are rationality and use of available resources, thus providing for a full and independent support to the National Assembly by its services, including technical, translation, IT, catering, printing, security, transport, cleaning, reception, protocol, library, research, documentation, and other services. Thus, the

services carry out all the key tasks of an organisation: technical, finance and accounting, security, administrative and consultative, etc.

Coordination of activities and tasks as well as fast flow of information are of paramount importance for the management of the mentioned services. They are achieved by contemporary means of communication and through project work, requiring - in addition to expert knowledge and experience - compromises, based on expert opinion and legal basis. To this end, relevant internal acts have been adopted, providing that in order to be able to effectively and efficiently perform their tasks, internal organisational units as well as individual civil servants need to engage in cooperation, including coordination of work programmes, exchange of opinions, experience, information and communications, and participation in working groups (as stipulated in the Rules on Internal Organisation and the System of Positions in the Services of the National Assembly). In particular, the work of the National Assembly is subject to time limits, provided under different regulations (also the Constitution). In order to guarantee that these limits are met during discussions of individual matters, the services of the National Assembly need to provide for the actuality of the information and data supplied. A prompt response by the National Assembly to the input, i.e. draft laws and other acts submitted to discussion, is indispensable to provide that e.g. no unconstitutional situation is created due to possible failure to comply with time limits - much the same as in business life where an untimely response to market requirements might influence the operations and liquidity of a business entity. However, it needs to be added that the response of the National Assembly does not depend solely on its services, but on political decisions of the deputies as well.

In the future, both the short-term and the long-term, the management and the services of the National Assembly will be dealing with quite a number of tasks pertaining to those provided by the Constitution and laws. In this context, I would like to highlight the following:

- discussion of EU matters,
- international cooperation,
- amendments to the Rules of Procedure of the National Assembly,
- quality and efficiency,
- informatisation,
- public relations,
- role of the NA services in the provision of services,

- human resources management.

The National Assembly is a comprehensive organisation. Much like a business entity serving on the market, it has to continually adapt to changes and challenges posed by the progress of the modern society. In doing so and according to the regulations, the National Assembly is subject to all principles governing the contemporary civil services management and its operations with the aim of ensuring transparency and operational efficiency. The results of its work are assessed by the deputies, whose own work is, in turn, valued by the public.

Characteristic for the work of an administrative manager is that he has to anticipate the changes. To be able to do so, the manager must have received appropriate training and education. Further requirements include an established system of responsibilities as well as clearly defined goals which need to be achieved.

The services of the National Assembly follow these goals. The need to improve some processes, the organisation and the management is indeed present, but it requires time and a broad consensus of those competent for adopting decisions. Successful further reorganisation, modernisation and adaptation of the services of the National Assembly to the requirements posed by the society are only possible when accompanied by a process for solving the issues related to human resources. Only trained staff is capable of adapting to new technologies and administrative work procedures.

Due to the complexity of work, all organisational measures need to be planned and carefully considered in order not to cause delays in the accomplishment of the mission the National Assembly. This is the responsibility of all members of the "top administrative management" employed by the services of the National Assembly. The organisation and management of these services are continuous processes, which need to be constantly monitored and enhanced in order to guarantee that the fundamental principles of contemporary administration are observed: legality, objectivity, expertise, political neutrality, user-orientation, transparency, effectiveness, efficiency and economy of operations.

Navodila avtorjem

Revija Uprava objavlja originalne prispevke domačih in tujih avtorjev. Članke objavljamo v slovenskem jeziku z daljšimi povzetki v angleškem jeziku, prispevke tujih avtorjev objavljamo v angleškem jeziku z daljšimi povzetki v slovenskem jeziku. Vsak članek mora za objavo prejeti dve pozitivni recenziji. Prispevki morajo biti lektorirani, v uredništvu opravljamo samo korekturo.

Polno ime avtorja naj sledi naslovu prispevka. Imenu dodajte naslov institucije in avtorjev elektronski naslov. Prispevki naj imajo dolžino cca 30.000 znakov. Članek mora vsebovati še:

- **izvleček v slovenskem jeziku**, ki v 8 do 10 vrsticah opiše vsebino prispevka oz. dosežene rezultate raziskave ter
- **"summary" v angleškem jeziku**, v obsegu 3 strani, ki naj vsebuje prevod naslova in povzetek vsebine (opredelitev problema in ugotovitve).

Prispevek naj bo pisan v urejevalniku besedil WORD (*.doc) v enojnem razmaku, brez posebnih ali poudarjenih črk. Za ločilom na koncu stavka napravite samo en prazen prostor, ne uporabljajte zamika pri odstavkih.

Na koncu članka **navedite literaturo**, ki ste jo uporabili za prispevek, po naslednjem vzorcu:

- Novak, F., Bernik, S. (1999): "Naslov članka", ime revije, letnik, številka, str. 12-15.
- Bernik, S.: (1999): "Naslov knjige", založba, kraj.
- Novak, F. (1999): "Naslov magistrskega dela", magistrsko delo, univerza, fakulteta.
- Žagar, A. (2003): "Naslov referata", X. Dnevi slovenske uprave, Zbornik posvetovanja, Fakulteta za upravo, str. 12 -15.

V besedilu članka se sklicujte na navedeno literaturo na način (Novak, 1999, str. 456).

Članku dodajte **kratek življenjepis avtorja** (do 10 vrstic).

Prispevke pošljite po elektronski pošti gospe Pečarič na naslov:

uprava@fu.uni-lj.si

Instructions for Authors

The magazine Uprava (Administration) publishes original articles written by Slovene and foreign authors. The articles are published in the Slovene language with longer summaries in English; the articles written by foreign authors are published in the English language with longer summaries in Slovene. Each article has to receive two positive reviews to be published. The articles have to be edited, while the editorial office only provides proofreading.

The title of the article must be followed by a full name of the author, accompanied by the title of the institution and the author's e-mail address. The article should contain around 30,000 characters. An article must also comprise:

- **"abstract" in English**, which in 8 to 10 lines describes the contents of the article or the results achieved in the research; and
- **"summary" in English** in 3 pages, which will be translated into Slovene. The summary should describe the content of the article, stressing the problem discussed and the conclusions.

The articles must be written in WORD (*.doc), with single spacing between lines, without special or bold characters, with only one space after the punctuation mark at the end of the sentence, and without indented paragraphs.

At the end of the article, the **bibliography** used in the article should be listed as follows:

- Novak, F., Bernik, S. (1999): "Title of the article", name of the magazine, year, no., p. 12-15.
- Bernik, S. (1999): "Title of the book", publishing house, town.
- Novak, F. (1999): "Title of the master's thesis", master's thesis, university, faculty.
- Žagar, A. (2003): "Title of the paper", X. Days of the Slovene Administration, Proceedings, Faculty of Administration, p. 12 -15.

In the text of the article, the bibliography used should be referred to in the following way: (Novak, 1999, p. 456).

The article must be accompanied by a **short biography of the author** (up to 10 lines).

Send the article by electronic mail to: Mrs. Pečarič at the following address:

uprava@fu.uni-lj.si.