**Načelo varstva pravic strank v upravnem postopku – analiza intervjujev**

**(poročilo iz projekta »Temeljne pravice državljanov in tujcev v Evropski uniji)**

Dr. Neža Kogovšek Šalamon

v sodelovanju z: Katja Simončič, univ.dipl. prav., MSc (Kraljevina Nizozemska)

1. UVOD

V upravnopravni teoriji je nesporno, da ima v upravnopravnem odločanju v primeru kolizije med javnim in zasebnim interesom prednost javni interes (Androjna, Kerševan: 2006, str. 93-95). Hkrati varstvo pravic posameznikov in posameznic v razmerju do države šteje za eno največjih pridobitev sodobne družbe (Trpin: 1984, str. 1). Upravni organi v teku upravnopravnih postopkov, ki jih vodijo, nenehno iščejo ravnotežje med obema vrstama interesov, saj le na ta način lahko zadovoljivo zasledujejo cilje na eni strani upravnega prava, ki so predvsem v zasledovanju javnega interesa, in na drugi strani ustave, ki v središče postavlja varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do države in državnih oblasti.

Na upravni postopek lahko gledamo kot na neke vrste »orodje demokracije«, ki stvarno legitimiranim posameznikom in posameznicam zagotavlja uveljavitev njihovih materialnih in postopkovnih pravic, obenem pa omejuje voljo državnega aparata (Kovač: 2004, str. 309). Trpin (1999, str. 15) podobno navaja, da gre pri tem postopku za eno od temeljih oblik varstva posameznikov v razmerju do uprave, saj prek koncepta poštenega postopka (angl. *due process*) predstavlja prehod od abstraktne pravne norme do konkretne življenjske situacije, ki pomeni neposredno uveljavitev pravice posameznika. Upravni postopek torej na obči ravni s tem, ko je pravno urejen in predvidljiv ter ko predvideva, da v njem stranke lahko uresničujejo svoje pravice, že sam po sebi pomeni uveljavitev načela varstva pravic strank.

Po drugi strani se je potrebno zavedati, da je avtoritaren državni organ, ki samostojno, enostransko odloča o pravicah in obveznostih posameznikov in pravnih oseb (Kovač: 2013, str. 203), ustanovljen primarno zaradi koristi širše skupnosti na nekem območju. Upravni postopek se tako uporablja tudi v situacijah, ko posamezniki zasledujejo svoje koristi, ki niso nujno skladne s koristmi skupnosti ali pa so s slednjimi celo v konfliktu. Upravno procesno pravo je torej zaznamovano z dvema dopolnjujočima se ciljema: zaščito pravic posameznikov v razmerju do državnih organov ter zasledovanje javnega (in ne zasebnega) interesa s poudarkom na učinkovitosti upravnega postopka (Kovač: 2011, str. 46). Upravni organ, čigar glavna naloga je razrešitev kolizije med zasebnim in javnim interesom (Androjna, Kerševan: 2006, str. 95), je tako vedno znova ujet v procesu lovljenja ravnotežja med varstvom šibkejših posameznikov v razmerju do oblasti ter zagotavljanja oblikovanja in izvajanja javnih politik (Kovač: 2013, str. 203).

Zaradi neenakomerne porazdelitve moči med oblastnim organom, ki v postopku odloča, ter stranko, ki se na organ obrača s svojimi zahtevki (ali pa ji organ zaradi javnega interesa nalaga dolžnosti), so za uravnoteženje razmerja potrebne varovalke, ki predstavljajo procesno varstvo strank (Remic: 2010, str. 7). Remic (2010, str. 35) kot bistvo upravnega odločanja primarno izpostavi načelo varstva pravic strank, t.j. dolžnost organa, da aktivni stranki omogoči, da čim lažje uveljavi in zavaruje svoje pravice, pri čemer pa mora paziti, da stranke svojih pravic ne uveljavljajo v škodo pravic drugih ali v nasprotju z javno koristjo. Trpin omenjeno načelo pojmuje kot eno od ključnih pridobitev sodobne družbe ter navaja, da v sodobni pravni državi vloga uprave pridobiva novo, kvalitativno vlogo, kjer se od gole funkcije izvrševanja oblasti obrača tudi k posamezniku. Ne glede na to pa, poudarja, ima uprava še vedno veliko moč, obenem pa se zaradi razvoja tehnologije možnost zlorabe te moči še veča (Trpin: 1984, str. 1-2).

Na osnovi navedenega občega teoretskega ozadja načela varstva pravic strank smo si zastavili vprašanje, na kakšen način to načelo v praksi izvajajo uradne osebe, ki vodijo upravne postopke. Vprašanje je še posebej pomembno z vidika tistih upravnih postopkov, kjer upravni organi prihajajo v stik s pripadniki in pripadnicami ranljivih skupin. Želeli smo ugotoviti, na kakšen način se uradne osebe (uradniki in uradnice) soočajo z uresničevanjem načela varstva pravic strank v praksi, še zlasti na področjih, ki se nanašajo na ranljive skupine, kot so prosilci za azil, tujci, begunci ali manjšine. V ta namen smo poleg teoretske izvedli tudi terensko raziskavo, za namen katere smo opravili 13 kvalitativnih intervjujev z uradnimi osebami. Cilj raziskave je bil večje razumevanje procesov in vzorcev razmišljanja in vedenja uradnih oseb pri uresničevanju tega načela v teku upravnih postopkov. Na vabilo za sodelovanje so se odzvale UE Vrhnika, UE Kamnik, UE Domžale in UE Grosuplje. Eden izmed sogovornikov je bil tudi uslužbenec Ministrstva za notranje zadeve (MNZ). Z izjemo enega so bili vsi ostali intervjuji iz praktičnih razlogov izvedeni telefonsko. Trajali so od 20 do 45 minut.

2. UREDITEV NAČELA VARSTVA PRAVIC STRANK V ZAKONU O UPRAVNEM POSTOPKU (7. ČLEN)

Odločanje v upravnem postopku ne pomeni zgolj formalne izvedbe predvidenega seznama pravil. Nasprotno: vsebinsko pravilna in pravična izvedba upravnega postopka je izjemnega pomena tako za vsebino odločitve kot tudi za spoštovanje posameznika kot šibkejšega subjekta v razmerju do nosilcev oblasti (Androjna, Kerševan: 2006, str. 28-29). Že sam upravni postopek kot tak je neke vrste procesno orodje, ki varuje pravice strank v razmerju do uprave (Jerovšek: 2007, str. 11), zaščiti procesnih pravic pa so, z izjemo 11. člena, namenjena vsa temeljna načela Zakona o upravnem postopku – ZUP (Remic: 2010, str. 35). Konkretno je varstvo pravic posameznika v upravnem postopku zagotovljeno s 7. členom ZUP, poleg tega pa je načelo nadalje konkretizirano še v drugih členih tega zakona.

Določba 7. člena ZUP z naslovom »Načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi« sestavljajo naslednje določbe:

»(1) Pri postopanju in odločanju morajo organi omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice; pri tem morajo skrbeti za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo, določeno z zakonom ali z drugim predpisom.

(2) Kadar uradna oseba glede na podano dejansko stanje izve ali sodi, da ima stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne pravice, jo na to opozori.

(3) Pri odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank se nasproti njim uporabljajo tisti s predpisi določeni ukrepi, ki so zanje ugodnejši, če se z njimi doseže namen predpisa.

(4) Organ mora skrbeti, da nevednost in neukost stranke in drugih udeležencev v postopku nista v škodo pravic, ki jim gredo po zakonu.«

Gre za splošno določbo, s pomočjo katere mora upravni organ ves čas postopka paziti, da se ne oškodujejo niti pravice strank niti drugih oseb niti javnih koristi. S tem ciljem stranke in druge osebe vabi k udeležbi v postopku, jim nalaga predložitev dokazov, jih zaslišuje in podobno.[[1]](#footnote-1) Tako, na primer, zakon določa, da organ sam postavi začasnega zastopnika procesno nesposobni stranki, ki nima zakonitega zastopnika, kadar to narekuje nujnost zadeve. Dalje je dolžan stranko seznaniti, da lahko do izdaje odločbe na prvi stopnji spremeni, razširi ali umakne postavljeni zahtevek (133. in 134. člen ZUP), nasprotno stranko pa tudi, da ima možnost sklenitve poravnave (137. člen ZUP). O navajanju drugih podobnih zakonskih določb Jerovšek (2007, str. 29) tudi opozori, da »[z]akon *celo* zahteva od organa, da stranki omogoči čim lažje zavarovanje in doseg svoje pravice.«

Na deklaratorni ravni je iskanje ravnovesja v procesu krmarjenja med interesi posameznika in javnimi interesi nesporna značilnost upravnega postopka, vprašanje pa je, ali je naloga v praksi preprosta. Načela varstva pravic strank tako pravzaprav predvideva trojno vlogo upravnega organa v skrbi za interese, ki so si lahko tudi nasprotni: upravni organ je namreč po svoji naravi zastopnik javnega interesa, mestoma naj bi prevzemal vlogo svetovalca stranke, obenem pa tudi odloča o zadevi. Organ je tako ujet med dve ali celo tri vloge, pri čemer se poraja vprašanje, v kolikšni meri in na katerih točkah postopka je organ, oziroma konkretneje uradna oseba, dolžna in zmožna zavzeti vsako od treh različnih vlog.

3. UČINKOVITA INTERPRETACIJA VARSTVA PRAVIC STRANK KOT NOV PRAVNI KONCEPT

Ob preučevanju zakonske ureditve načela varstva pravic strank v upravnem postopku nastane vtis, da so dolžnosti, ki jih zakon z namenom zavarovanja pravic strank nalaga upravnemu organu, omejene zgolj na formalno obveznost izvedbe določenih postopkovnih korakov, ki morajo biti izpolnjeni, da bo zagotovljena pravilnost oziroma zakonitost postopka. Videti je, da na načelni ravni vzgib za spoštovanje načela varstva pravic strank ni skrb za to, da bodo posameznikove pravice tudi dejansko zavarovane, temveč predvsem izpolnjevanje procesnih zahtev z namenom zasledovanja pravne pravilnosti (t.j. skladnosti upravnopravnih norm s pravnim redom) oziroma pravne zakonitosti v ožjem smislu (skladnosti posamičnih norm z originarnimi in odvisnimi splošnimi normami ter zakonitosti dejanj, ki naj temeljijo na zakonu ali zakonitem predpisu). Pri tem gre za izjemno formalen pristop k uresničevanju načela varstva pravic strank, ki bi v skrajnosti lahko upravni organ motiviral na napačen način – in sicer na način povzročanja »strahu« pred tem, da bi bil zaradi nepravilno vodenega postopka upravni akt izpodbojen zaradi formalne nezakonitosti. Strah pa gotovo ni in ne more biti ključni ali celo edini motivator za pravilno in zakonito vodenje upravnega postopka.

Razumevanje obravnavanega načela zgolj v smislu izpolnjevanja formalnih pravil postopka ni v skladu z namenom, ki ga je zasledoval zakonodajalec, ko je načelo varstva pravic strank zapisal v ZUP. Medtem, ko je zahteva po pravilnosti in zakonitosti postopka kot rdeča nit prisotna v vseh pravnih postopkih, je potrebno 7. člen ZUP obenem razumeti tudi kot dolžnost organa, da prepozna situacije, ko je za zavarovanje predvsem posebej ranljivih strank potreben korak dlje od golega zasledovanja formalne pravilnosti in zakonitosti upravnega postopka. Za dosledno in pristno (*genuine*) spoštovanje 7. člena ZUP v skladu z njegovim namenom je upravni organ dolžan na določenih točkah postopka nastopati kot nekakšen svetovalec stranke, njen *de facto* zagovornik, za njene pravice pa je dolžan poskrbeti aktivno, ne zgolj *pro forma*, seveda ob nenehni hkratni skrbi za javni interes.Za tapristop k razumevanju načela varstva pravic strank predlagamo nov pravni koncept, ki ga imenujemo *učinkovita interpretacija 7. člena ZUP*.

Koncept učinkovite interpretacije načela varstva pravic strank pomaga poiskati odgovor na naslednja vprašanja: v kolikšni meri ZUP upravnemu organu dejansko nalaga aktivno skrb za pravice strank? V kolikšni meri upravni organi te določbe zakona dojemajo kot svojo dolžnost? Kako daleč gredo upravni organi v svojih prizadevanjih poskrbeti za pravice strank v praksi? Odgovore na zastavljena vprašanja bomo poskušali podati prek pregleda relevantne domače literature, analize ZUP ter analize odgovorov deležnikov v okviru intervjujev izvedenih za namen tega prispevka. Prav analiza intervjujev kaže, da poleg spoštovanja formalnih oziroma procesnih zakonskih pravil pomembno vlogo igrata dve drugi komponenti: prva je znanje upravnega organa v smislu opremljenosti z orodji in veščinami, ki mu pomagajo pravilno voditi upravni postopek tudi z vidika varstva načela pravic strank (npr. prepoznavanje ranljivih skupin in posebnosti njihovega položaja, psihološka znanja, znanja s področja tehnik intervjuvanja, zmožnost enostavnega zastavljanja vprašanj brez uporabe zapletenega izrazoslovja), druga komponenta pa je občutek odgovornosti in skrbnosti upravnega organa, da mora za strankine pravice poskrbeti, ki pa se krepi prav z izobraževanjem in pridobivanjem prej omenjenih veščin. Ti dve komponenti v zakonodajni ureditvi nista urejeni, zato je za raziskovanje njune prisotnosti treba uporabiti drugačne raziskovalne metode.

Ob umanjkanju konkretnejših orodij za izvajanje načela varstva pravic strank, ki bi jih pri svojem delu lahko uporabljali upravni organi (npr. protokolov, internih navodil, posebnih izobraževanj ipd.), lahko postavimo hipotezo, da je razumevanje stopnje skrbnosti, ki jo je upravni organ dolžan izkazati stranki v kontekstu varovanja njenih pravic, v praksi prepuščeno interpretaciji posameznega uradnika. Nekateri uradniki tako stranki morda ponudijo dodatno razlago in za njene pravice tudi dejansko poskrbijo, medtem, ko drugi lahko čutijo, da so svojo obveznost opravili že s tem, ko so stranko na njene pravice opozorili, kot jim veleva zakon. Sam jezik številnih določb (npr. možnost in ne dolžnost organa opozoriti stranko »da lahko pripelje priče«; možnost razpisa ustne obravnave, »če je to koristno« za razjasnitev zadeve ali če je to »pomembno za odločitev« pri podajanju izjave na zapisnik) namreč uradniku dopušča svobodo pri interpretaciji. Ureditev, ki dopušča tolikšno mero diskrecije upravnemu organu pri razumevanju načela varstva pravic strank, je lahko problematična. V tem smislu Jazbec (2005) v zvezi s svetovanjem beguncem in migrantom, ki se znajdejo v upravnih postopkih, opozarja na nevarnost zlorabe moči uradnika, ki je del oblastnega sistema, vendar obenem nastopa kot »svetovalec« stranke:

Svetovalec je vedno v skušnjavi, da postane le izvajalec represivne oblasti (moči) države. Vendar je to tudi v veliki meri odvisno od posameznika in njegovih osebnostnih lastnosti. Sam sem se vedno poskušal držati strokovnih in etičnih načel ter se poglobiti v zgodbo človeka, ter mu na tak način pomagati in ga usmerjati. (Jazbec: 2005)

Pri razlagi in uporabi 7. člena ZUP je potrebno zasledovati oba cilja, tako pravno pravilnost kot tudi učinkovito zavarovanje pravic, predvsem pa o tem doseči širši konsenz med deležniki*.* Uradnik naj tako nedvomno zasleduje pravilnost postopka, hkrati pa naj bo njegova dolžnost tudi, da presodi, kdaj mora za to, da bo stranka svoje pravice resnično lahko razumela, uresničila ali zahtevala, postaviti dodatno vprašanje, vprašanje postaviti drugače ali stranki podati še nadaljnjo obrazložitev.Delo upravnega organa naj torej tudi na načelni ravni ne bo zgolj formal(istič)no sledenje pravilom postopka, temveč tudi tisti korak dlje, ki je po oceni za to usposobljene uradne osebe potreben, da bodo pravice stranke tudi resnično zavarovane.

Tovrstna učinkovita interpretacija načela varstva pravic strank ne nasprotuje skrbi za javno korist kot primarni skrbi državnega organa. Lojalnost organa gre, po naravi stvari, prej zagotavljanju javne koristi kot pa zasebnemu interesu posameznika (Androjna, Kerševan: 2006, str. 94). Upravni organi so namreč ustanovljeni za opredeljevanje in varovanje koristi skupnosti na določenem območju, zato je delovanje v skladu z nasprotnimi zasebnimi interesi posameznikov v temelju neskladno z razlogom za obstoj upravnih organov. Nesporno je, da imajo stranke v upravnih postopkih resnično lahko zelo različne interese, pri čemer organ ne more ugoditi vsaki posamezni “muhi” ali osebni koristi stranke. Vzemimo za primer stranko, ki zaprosi za dovoljenje za gradnjo objekta v naravi, pri čemer zasleduje zgolj ekonomsko korist; organ v takem primeru zagotovo ne bo zavezan storiti vsega, kar je mogoče, da bo stranki dovoljenje izdano. Naloga upravnega organa namreč nikakor ni v tem, da mora vsakršne pravice vseh strank zaščititi v takšni meri, da bo to v škodo javne koristi. Na kar želimo opozoriti s tem prispevkom, je, da obstaja potreba po večji senzibilnosti organa, kadar so stranke posebej ranljivi posamezniki, ki zaradi neukosti, nepismenosti, nerazumevanja jezika ali postopka naletijo na težave, ko morajo za svoje pravice poskrbeti same, še zlasti, če gre za upravne postopke, katerih izid bo bistveno determiniral njihovo življenje (npr. na področju varstva okolja, državljanstva, urejanja statusa tujca ali begunca, legalizacija črne gradnje v lasti romske družine ipd.). V tovrstnih situacijah je učinkovita interpretacija načela varstva pravic posebej relevantna. Organ mora zaznati, da gre za tako stranko, svoj pristop prilagoditi in se v relevantnih točkah postopka, ko bi neukost ali nespretnost stranke šla v njeno škodo, preleviti v njenega svetovalca.

4. ARGUMENTI ZA UČINKOVITO INTERPRETACIJO NAČELA VARSTVA PRAVIC STRANK V UPRAVNEM POSTOPKU

Pomemben argument za učinkovito interpretacijo razumevanje načela varstva pravic strank je povezan s teleološko (namensko) razlago predpisov, ki navaja k razumevanju jezikovnih znakov glede na namen zakonskega pravila. Dejstvo, da je naloga upravnega organa v upravnem postopku poskrbeti tako za javno korist kot tudi za koristi stranke (Androjna, Kerševan; 2006, p. 92), ob tem, da se organ ponaša z občutno večjo močjo v razmerju do stranke, govori v prid temu, da je načelo varstva pravic strank tisti mehanizem, ki naj ta odnos uravnoteži v prid stranke. Remic (2010, str. 7) opozarja, da

oblastni organi, ki odločajo v upravnem postopku in stranke, ki se nanje obračajo s svojimi zahtevki za priznanje pravic ali pravnih koristi, ali pa jim organ zaradi javnega interesa želi naložiti konkretne obveznosti, niso v enakopravnem položaju, zato je razmerje potrebno do določene mere uravnotežiti s procesnimi pravili, ki določajo procesno varstvo strank v razmerju do oblastnih organov, kot tudi materialni okviri dopustnega oblastnega postopanja, ki so potrebni za zaščito javnega interesa.

Avtor nadaljuje, da se z določitvijo temeljnega načela varstva pravic strank kot vodila za delo odločujočih upravnih organov jasno izraža temeljni namen upravnega postopka, t.j. zaščita stranke kot šibkejše strani upravnopravnega razmerja (Remic: 2010, str. 35). Tudi sicer je značilnost upravnega prava, da gre za izvrševanje državne oblasti, ki so ji drugi subjekti podrejeni, ter da ureja izvrševanje javnih nalog in torej varuje primarno javni interes (Androjna, Kerševan: 2006, str. 51). Tudi Kovač (2004, str. 308) med značilnostmi upravnega prava izpostavi močnejši, avtoritaren položaj javne oblasti (*ex imperio*), doda pa še pomembno značilnost, ki je v tem, da so pravice javne oblasti nadrejene, a tudi omejene. Učinkovita interpretacija načela varstva pravic strank je torej pomembna predvsem zaradi specifične narave upravnega postopka, v katerem o pravicah šibkejše stranke odloča državni aparat, ki, oborožen s pristojnostmi, znanjem, kapacitetami in vzvodi, zavzema v odnosu do stranke nadrejeno vlogo. Stranki, ki je v podrejenem položaju, tako pravzaprav pripada dodatna pomoč organa, če naj bo njegova oblast omejena, postopek pa enakopravnejši.

Poudarjeno potrebo po učinkoviti interpretaciji 7. člena ZUP vidimo predvsem v primerih, kadar kot stranke v upravnem postopku nastopajo pripadniki posebej ranljivih skupin, kot so tujci, begunci, starejši in druge ranljive ali marginalizirane skupine. Za zavarovanje pravic teh posameznikov in posameznic je zaradi izrazitejših težav pri razumevanju jezika ali pravne materije ali težav pri izražanju nasploh gotovo potrebna posebna skrb organa, ki presega golo formalno izpolnitev zakonske določbe. Jazbec (2005), ko govori o svojih izkušnjah pri reševanju upravnih zadev migrantov, beguncev in prosilcev za azil, poudarja, da mora biti uradnik posebej pozoren na specifične vedenjske navade in sposobnost komunikacije take stranke, saj gre za občutljivo kategorijo ljudi, ki imajo izredno omejeno poznavanje slovenskega političnega in upravnega sistema, vrednot, kulture in običajev, predvsem pa ne govorijo slovenskega jezika. Ker se ti posamezniki, ki prihajajo iz drugačnega družbenega oz. kulturnega okolja, pri urejanju nujne dokumentacije pogosto ne znajdejo, je strokoven, potrpežljiv, prijazen in odprt pristop javnega uslužbenca pomemben. To je še posebej pomembno zato, ker posamezniki v upravnih postopkih na splošno nimajo pravice do brezplačne pravne pomoči s strani odvetnika, ki bi zavaroval njihove pravice.

Kot dodatni argument velja navesti, da je stroga delitev med javno koristjo in varovanjem pravic posameznika nenaravna, predvsem pa protislovna. Kadar so pravice posameznika kot pravilo vedno znova zanemarjene v korist javnega interesa oziroma skupnosti, to, v širšem smislu in dolgoročno gotovo ni v interesu te iste skupnosti. Nasprotno, v prid skupnosti, sestavljene iz posameznikov, ki (enkrat eden, drugič drug) uveljavljajo svoje pravice, je prav zavarovanje in skrb za pravice posameznikov s strani oblastnega državnega aparata.

Za namen podkrepitve teze o potrebi po učinkoviti interpretaciji 7. člena ZUP je koristna primerjava s kazenskim postopkom. Androjna in Kerševan izpostavita dejstvo, da v upravnem postopku praviloma ni udeležen poseben organ, katerega naloga bi bila skrb za varstvo javne koristi, medtem ko ima, za primerjavo, v kazenskem postopku takšno dolžnost državni tožilec (Androjna, Kerševan: 2006, str. 93-94). K temu dodajamo še, da medtem ko ima v kazenskem postopku obdolženi za huda kazniva dejanja pravico do brezplačnega odvetnika, v upravnih postopkih, tudi tistih, ki bistveno vplivajo na nadaljnje življenje posameznika ali posameznice, stranka kot šibkejši udeleženec postopka takšne pravice nima. Neobstoječega »varuha« koristi stranke v upravnem postopku, kakršen je odvetnik stranke v kazenskem postopku, je mogoče nadomestiti prav z učinkovito interpretacijo 7. člena ZUP (poleg tega pa seveda tudi s pooblaščencem ali z odvetnikom, če si ga stranka lahko privošči). To je še zlasti pomembno zato, ker se v upravnih postopkih pogosto odloča tudi o vidikih, ki so ključnega pomena za samouresničitev in dostojanstvo posameznika, kot so na primer priznanje dovoljenja za prebivanje, priznanje pravice do socialne pomoči in varstvo osebnih podatkov. Četudi se morda zdi, da neugoden razplet upravnega postopka nima tako drastičnih posledic, kot je odvzem osebne svobode v kazenskem postopku, to še ne pomeni, da naj bodo pravice strank v upravnem postopku manj zavarovane. Odločitev o prošnji prosilca za azil, na primer, je dejansko neke vrste odločanje o življenju, smrti in osebni svobodi, saj bo posameznik, čigar prošnja za azil je bila zavrnjena, vrnjen v matično državo, kjer bo lahko izpostavljen preganjanju.

5. AVTORJI O RAZUMEVANJU NAČELA VARSTVA PRAVIC STRANK V UPRAVNEM POSTOPKU

Eden od ključnih razlogov za obravnavo načela varstva pravic strank je pomanjkanje akademske pozornosti, ki jo temu vprašanju namenja pravna stroka. V obravnavani domači literaturi ocene oziroma kritične presoje pretežno formalnega dojemanja 7. člena ZUP namreč ni zaslediti. Besedila, ki se nanašajo na varstvo pravic strank, so pretežno opisna, osredotočajo se na navajanje vsebine 7. člena ZUP, pri čemer gre za neke vrste »predstavitev« načela člena po črki zakona, umanjka pa razmislek, ali prevladujoče razumevanje načela resnično vodi do dejanskega zavarovanja pravic strank. Profesor Jerovšek (2007, str. 31) tako izpostavi položaj strank, ki ne razumejo pomena svojih dejanj v postopku, opustijo določeno nujno ravnanje ali pa se vzdržijo izjav, ki bi jih morale dati ter poudari, da je takim strankam organ dolžan pomagati. Obstaja torej konsenz, da je pomoč strankam, še posebej tistim bolj ranljivim, dolžnost organa, nenaslovljeno pa ostaja vprašanje o stopnji zahtevanega prizadevanja upravnega organa. Mogoče je ugotoviti, da avtorji domačih strokovnih besedil še niso izpostavili vprašanja ustreznosti (pravičnosti) in primernosti dejanske uporabe načela varstva pravic strank v upravnem postopku, v katerem je meja med resnično skrbjo za pravice strank in golim izpolnjevanjem postopkovnih pravil zelo zabrisana. Vprašanje, ali je obstoječa formalna interpretacija 7. člena ZUP resnično učinkovita in ali lahko zasleduje pravičnosti, ni le neodgovorjeno, temveč tudi ni še bilo zastavljeno. Pravičnost pa je navsezadnje splošno sprejeto vodilo vsakega pravnega reda in pravil, ki ta pravni red sestavljajo.

Domači avtorji se v analizah načela varstva pravic strank osredotočajo predvsem na poudarjanje dvojne naloge organa, ki je dolžan varovati tako javni interes kot tudi zakonite interese posameznika. Jerovšek (2007, str. 29) tako navaja, da mora organ »omogočiti stranki, da v postopku uveljavi ali zavaruje svoje […] pravice […], medtem ko mora javno korist zaščititi po uradni dolžnosti« (glej tudi Androjna, Kerševan: 2006, str. 92; Kovač: 2013, str. 205). Androjna in Kerševan (2006, str. 96) podrobneje izpostavita določbo 7. člena ZUP, po kateri je uradna oseba dolžna stranko opozoriti, kadar izve ali sodi, da ima stranka podlago za uveljavitev kakšne pravice. Avtorja ne ugotavljata, ali je upravni organ dolžan opozorilo zgolj podati ali pa je njegova naloga prepričati se, da je stranka opozorilo tudi dejansko razumela. V primeru prosilca za azil, na primer, ki postopek spremlja prek prevajalca in ne pozna slovenskega pravnega reda, je od prav te navidezno majhne razlike v dolžnosti organa lahko odvisno, ali bo opozorilo učinkovito in razumljeno. Jerovšek navaja, da je načelo varstva pravic kršeno, če organ neuke stranke ne pouči, da lahko postavi določen zahtevek, stranka pa zahteva posledično ne postavi, ne omenja pa dileme, ali se mora organ prepričati, da je stranka njegov »nauk« razumela (2007, str. 32). Prav s tem vprašanjem se ukvarja pričujoči prispevek.

Avtorji pogosto izpostavljajo neuravnoteženost moči med oblastnim upravnim organom in posameznikom (Remic: 2010, str. 7), vendar pa jih večina sklene le, da zvestoba upravnega organa ne glede na položaj leži primarno v služenju javnosti in ne posamezniku. Tako Androjna in Kerševan opozorita

da so vsi demokratično legitimirani organi javne oblasti dolžni ravnati zgolj v skladu z javnim interesom oziroma, da a contrario niso upravičeni ravnati v skladu z njemu nasprotnimi zasebnimi interesi posameznikov (Androjna, Kerševan; 2006, p. 92).

Poudariti velja, da je navedena ugotovitev nesporna v primeru kolizije med javnim in zasebnim interesom, če pa pravice strank niso v koliziji z javnim interesom, je upravni organ dolžan to načelo uresničevati na način, ki bo učinkovit. Jerovšek (1999, str. 210) podobno kot Androjna in Kerševan povzame, da je »dolžnost stranke, da sama skrbi za svoje pravice, dolžnost organa pa, da varuje javne koristi«, doda pa še, da če »stranka sama ni sposobna skrbeti za svoje pravice, ker je prava neuka, si bo pomagala z odvetnikom.« Avtor eksplicitno izpostavi, da organ *ni* odvetnik stranke (2007, str. 34), kar je nesporno. Znotraj teh razprav pa vsekakor obstaja prostor za analizo načinov izvajanja načelo varstva pravic strank v praksi, kakovosti in učinkovitosti izvajanja tega načela na način, ki bi šel onkraj formalnega naštevanja pravic, in potreb, ki bi ga za lažje in učinkovitejše uresničevanje tega načela potrebovali upravni organi.[[2]](#footnote-2)

6. ANALIZA ZUP

Številne določbe ZUP na prvi pogled dajejo vtis, da je upravnemu organu v številnih določbah naložena stroga skrb za zavarovanje pravic strank, natančnejši vpogled v besedilo posameznih členov pa razkrije razlike v intenzivnosti skrbnosti, ki jo mora pokazati upravni organ. Opazen je namreč izrazit razkorak med določbami, ki upravnemu organu nalagajo aktivnejšo vlogo pri varovanju pravic stranke, ter določbami, pri katerih zakon od upravnega organa aktivnega prizadevanja ne zahteva. Gre predvsem za razliko v rabi takšne ali drugačne besede, tona, velelnika ali odsotnost le-tega, za na videz subtilne razlike, ki pa imajo pomembne posledice. Večja aktivnost organa se pričakuje tam, kjer je zakonodajalec uporabil naslednje stavčne strukture: »organ opozori stranko«; »organ mora ves čas skrbeti«; »organ mora ves čas paziti na«; »organ pozove stranko ali pooblaščenca, da«. Nasprotno pa se zdi, da naslednje besedne zveze odražajo odsotnost zahteve po poudarjeno aktivni vlogi organa: »mora imeti vsaka stranka možnost«; »organ lahko dovoli«; »stranki je treba dovoliti«; »stranke imajo pravico« in podobno. Različnost v besedilu posameznih določb napeljuje na sklep, da zakon na različnih mestih zahteva različno stopnjo truda organa.

6.1 PRIMERI DOLOČB, KI ZAHTEVAJO BOLJ AKTIVNO VLOGO ORGANA ZA VARSTVO STRANKINIH PRAVIC

Nazoren primer zakonske določbe, ki upravnemu organu nalaga aktivnejšo vlogo pri skrbi za pravice strank v upravnem postopku, je 51. člen ZUP, ki govori o začasnem zastopniku stranke. Stranki je namreč v določenih primerih dolžan postaviti začasnega zastopnika sam organ, ki vodi postopek, če to narekuje nujnost zadeve ali interes stranke. Dalje, v 54. členu zakonodajalec nalaga organu dolžnost, da mora stranko opozoriti na škodljive posledice, ki ji lahko nastanejo, če ugotovi, da njen pooblaščenec, ki ni odvetnik, očitno ni sposoben za zastopanje. V 62. členu je organu naložena izrecna obveznost, da stranko, ki ne zna jezika, v katerem teče postopek, ali ga ne more uporabljati zaradi invalidnosti, pouči o tem, da ima pravico spremljati potek postopka po tolmaču. Nedvoumno se torej izjemno aktivna vloga od organa zahteva na mestih, kjer je ta dolžan stranko opozoriti na njene pravice ali pravne koristi.[[3]](#footnote-3) Zakon v teh primerih izrecno uporabi eno od variacij stavka »organ mora stranko opozoriti«, pri čemer organu ne dopušča proste interpretacije te obveznosti. Navedeni primeri določb, ki pomenijo uveljavitev načela varstva pravic strank na konkretni ravni, pomenijo zakonsko podlago za dolžnost upravnega organa, naj na določenih točkah postopka ravna kot neke vrste zagovornik stranke. Postavlja pa se vprašanje, na kakšen način si upravni organi te dolžnosti razlagajo v praksi. V kakšni meri je skrb občutena kot dolžnost, da so pravice stranke resnično zavarovane ter v kolikšni meri je potem dejansko tudi izkazana? Na to vprašanje bomo poskušali odgovoriti v naslednjem poglavju.

6.2 PRIMERI DOLOČB, KI NE ZAHTEVAJO AKTIVNE VLOGE ORGANA ZA VARSTVO STRANKINIH PRAVIC

Kot pomembno varovalo procesnih pravic stranke je pogosto izpostavljeno načelo zaslišanja stranke (9. člen ZUP). Ne glede na pomen vsebine člena pa podrobnejši pogled v besedilo členov kaže, da je obveznost organa zapisana precej manj jasno kot pri zgoraj naštetih primerih. Zakon ne opredeli eksplicitne obveznosti organa, temveč določa, da »je treba dati stranki možnost, da se izjavi« oziroma da »mora imeti vsaka stranka možnost, da se izjavi«. Podobno je zapisan 13. člen, ki stranki daje pravico do pritožbe. Nadalje 61. člen ZUP pravi, da je stranki treba dovoliti, da si pripelje v zadevah, za katere se zahteva strokovno poznavanje vprašanj v zvezi s predmetom postopka, strokovnjaka, ki ji bo dajal pojasnila in nasvete (strokovni pomočnik). Dikcija, da je »stranki treba dovoliti«, navaja na sklep, da mora stranka sama poudariti potrebo po strokovnem pomočniku, s čimer je organ razrešen aktivnega angažmaja, da ji omeni možnost vključitve strokovnega pomočnika. Podobno daje 82. člen ZUP strankam »pravico pregledovati dokumente zadeve«, ne navaja pa, ali mora organ na to pravico stranko tudi opozoriti.

Za razliko od opozoril, po katerih je dolžnost »opozoriti« stranko organu jasno naložena, pa le-ta v nekaterih drugih primerih ni tako jasna. Organ tako ni dolžan opozoriti stranke na obstoj pravice biti zaslišan v postopku (9. člen ZUP), dejstvo, da je nova stranka predložila zahtevek za vstop v postopek (142. člen ZUP) ali dejstvo, da ima stranka pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka in dajati organu potrebne podatke (146. člen ZUP). Drugi avtorji razlik med temi opozorili in tistimi naštetimi zgoraj v prejšnjem razdelku ne analizirajo. Med dikcijama »organ mora stranko opozoriti« ter »uradna oseba mora stranki omogočiti« pa nedvomno obstaja razkorak glede intenzitete aktivne obveznosti organa.

Dekleva pomoč, ki naj jo upravni organ nudi stranki za lažje uveljavljanje njenih pravic, opredeli kot pomoč, ki je »praktične narave«, kar pomeni, da upravni organ denimo stranko »opozori na obstoj obrazca, ji ga pomaga izpolniti in svetuje, na hitro preglede oddano vlogo ter stranko opozori na pomanjkljivosti in podobno« (2013, str. 17). Ko upravni organ stranki odreja dejanja in ima pri tem več možnosti, mora odrediti tista dejanja, ki so za stranko lažja, pa čeprav bi bila prav ta dejanja za upravni organ težja (Androjna, Kerševan, str. 92). Hkrati pa upravni organ pri izvajanju tega načela ne sme pretiravati na način, da bi zaradi olajšav stranki, ki mora ne nazadnje tudi sama varovati svoje pravice, omogočil pravice, ki pripadajo drugim osebam (prav tam, str. 95).

Delno so na vprašanje, do kod naj seže dolžnost upravnega organa, že poskušala odgovoriti sodišča. Višje delovno in socialno sodišče je v sodbi št. Psp 577/2007 z dne 3. aprila 2008 zavzelo stališče, da ima upravni organ v primeru prejema laične vloge, v kateri stranka zahteva ponovno preučitev pravice, o kateri je že bilo odločeno z zavrnilno dokončno in pravnomočno odločbo, dolžnost s stranko najprej razčistiti, kaj vloga predstavlja. Če bi organ vlogo samodejno obravnaval kot novo in jo ob nespremenjenem dejanskem in pravnem stanju zavrgel, bi kršil temeljno načelo upravnega postopka varstva pravic strank in varstva javnih koristi (Dekleva: 2013, str. 17). Vrhovno sodišče je v enem od sklepov potrdilo, da je upravni organ dolžan stranko pozvati, da opredeli svoj nejasen ali nepopoln zahtevek, kar še posebej velja v primeru neuke stranke (sklep Vrhovnega sodišča RS, št. VIII Ips 101/96 z dne 11. februarja 1997). Hkrati pa je po sodni praksi obseg pomoči stranki omejen z vsebino vloge. Upravni organ namreč stranki ni dolžan dajati pomoči o pravici, ki ji sodeč po vsebini njene vloge sploh ne gre (glej sodbo Upravnega sodišča št. U 1176794-6 z dne 24. oktobra 1996; glej tudi Dekleva: 2013, str. 33-34).

7. VARSTVO PRAVIC (RANLJIVIH) STRANK V SPECIALIZIRANIH ZAKONIH

Načelo varstva pravic strank ima, kot je bilo že nekajkrat nakazano, specifičen pomen v tistih upravnih postopkih, v katerih so udeleženi posamezniki ali posameznice, ki pripadajo ranljivim skupinam. Pri tem gre lahko za ranljive udeležence v splošnih postopkih, ki niso nujno značilni za ranljive skupine (npr. postopek izdaje gradbenega dovoljenja), ali pa za upravne postopke, kjer je velika večina udeležencev praviloma iz ranljivih skupin (npr. postopek s prošnjo za mednarodno zaščito). Glede na navedeno smo sklepali, da uresničevanje načela varstva pravic strank ni konkretneje določeno le v posameznih določbah ZUP, temveč tudi v specializiranih zakonih, ki vsebujejo postopkovne določbe.

Za analizo stopnje varovanja pravic strank smo si izbrali štiri zakone: Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ), Zakon o tujcih (ZTuj-2), Zakon o varstvu okolja (ZVO-1) ter Zakon o graditvi objektov (ZGO-1). Za naštete zakone smo se odločili, ker urejajo postopke, v katerih se pogosto znajdejo posamezniki, ki bi zaradi svoje morebitne ranljivosti lahko bili potrebni posebnega varstva. Tujci, predvsem pa prosilci za mednarodno zaščito, ki jih obravnavata ZTuj-2 in ZMZ, so v upravnem postopku zaradi nepoznavanja slovenskega pravnega sistema, zaradi marginalizacije, običajno pa tudi jezika, v izrazito šibkejšem položaju. V okviru ZVO-1 smo se spraševali o stopnji varstva pravic osebe ali nevladne organizacije (NVO), ki v upravni postopek izdaje okoljevarstvenega dovoljenja vstopi kot stranski udeleženec v skladu s 64. členom ZVO-1. Upravljavec naprave, ki za okoljevarstveno dovoljenje zaprosi in posledično v upravnem postopku nastopa kot stranka, ima praviloma močno finančno zaledje, kar mu olajšuje dostop do prvovrstnih pravnih nasvetov. Podobno kot upravljavec naprave se z večjo močjo v postopku ponaša tudi upravni organ ki nastopa kot nosilec pooblastil (Baloh: 2009, str. 13). Tako je, na primer, okoljevarstvena NVO, ki si kot stranski udeleženec v postopku prizadeva za zaščito okolja, v primerjavi z nasprotnikom s skoraj neomejenimi finančnimi sredstvi in organom, ki razpolaga s pooblastili državne oblasti, gotovo slabše opremljena za zavarovanje pravnih interesov, za katere se zavzema. Pri ZGO-1 pa nas je varstvo pravic strank zanimalo predvsem zaradi oseb, ki v upravnem postopku nastopajo z namenom legalizacije »črne gradnje«, pri čemer gre lahko za posameznike z družbenega roba, vključno z Romi.

Kot je moč opaziti pri ZUP, je tudi pri obravnavanih specializiranih zakonih očiten razkorak med določbami, v okviru katerih je aktivno prizadevanje za pravice stranke naloženo organu, in določbami, kjer skrb ostane na strani stranke. Med navedenimi predpisi so velike razlike v stopnji varstva pravic strank: medtem ko ZMZ od organa zahteva izjemno aktivno prizadevanje za zavarovanje pravic strank, je ZTuj-2 v tem pogledu bolj skop. ZVO in ZGO-1 pa, po drugi strani ne vsebujeta posebnih določb, ki bi zahtevale aktivno skrb organa za zavarovanje pravic strank (poleg tiste, določene v ZUP).

7.1 ZAKON O MEDNARODNI ZAŠČITI (ZMZ)

ZMZ vsebuje vrsto določb, ki od organa zahtevajo dejavno prizadevanje za zavarovanje pravic strank. Slednje je izraženo že v drugem poglavju zakona, ki govori o temeljnih načelih in postopkovnih jamstvih v postopku priznanja mednarodne zaščite. V okviru temeljnih načel (7. člen ZMZ) je poudarjena objektivnost in nepristranskost pristojnega organa, potreba po posebni usposobljenosti uradnih oseb na področju azilnega prava ter dolžnost uradne osebe, da prosilcem omogoči čim lažje zavarovanje in uveljavljanje svoje pravice po tem zakonu. Določba 8. člena ZMZ kot temeljna postopkovna jamstva navaja: pravico do informiranosti prosilca za azil o postopku ter njegovih pravicah in obveznostih v času postopka v jeziku ki ga razume, dostop do storitev tolmačenja, možnost komuniciranja z Visokim komisariatom in dolžnost organa izdati stranki pisno odločitev v njenem jeziku, v najkrajšem možnem času. Zakon nadalje izrecno izpostavi dolžnost organa izkazati posebno nego, skrb in obravnavo ranljivim osebam s posebnimi potrebami (15. člen), prosilcu, ki ne more sam sodelovati v postopku, pa vso potrebno nego, zaščito in oskrbo (19. člen). V primeru, da je prosilec za azil mladoletnik (16. člen), ZMZ upravnemu organu nalaga dodatne obveznosti, kot je dolžnost prednostnega obravnavanja zadeve, postavitev zakonitega zastopnika ter dodatna usposobljenost organa za delo z mladoletniki.

Nazoren primer za oris stopnje skrbnosti, ki jo od organa zahteva ZMZ, je 9. člen zakona, ki govori o informiranosti. Zakon v okviru tega člena organu ne nalaga zgolj dolžnosti priskrbeti stranki brošuro, ki vsebuje podatke o postopku v njegovem jeziku, temveč še nadaljnjo obveznost: v primeru, da stranka vsebine ne razume ali ne zna prebrati, se ji ta še prebere in s tolmačevo pomočjo obrazloži v jeziku, ki ga razume. Tovrstne stopnje skrbnosti v ZUP ni moč zaslediti niti za stranke, ki se prepoznajo kot ranljive skupine, niti za stranke na splošno. Vse opisane določbe ZMZ pa že od začetka dajejo »ton« postopku in nakazujejo, da je standard dolžnosti aktivnega varovanja pravic strank v primeru posebej ranljive stranke, kakršen je prosilec za azil, občutno višji ter da ga je potrebo vzdrževati tekom celotnega postopka. Tudi v nadaljnjih določbah ZMZ je prisotna nota posebne skrbnosti, kar je moč razbrati iz zakonodajalčeve odločitve o pogosti uporabi velelnika (»mora pisno obvestiti«, »je treba zagotoviti«; »nemudoma postavi zakonitega zastopnika«; »o tem je oseba obveščena takoj po nastanitvi« in podobno).

Slikovit primer zakonodajalčeve zahteve po prilagojeni obravnavi stranke s strani upravnega organa predstavlja 47. člen ZMZ, ki govori o pravilih osebnega razgovora prosilca za mednarodno zaščito z organom. Šesti odstavek te določbe uradni osebi nalaga, da

vodi osebni razgovor na način, ki omogoča prosilcu, da lahko razloge za svojo prošnjo celovito predstavi. Način vodenja osebnega razgovora je treba prilagoditi prosilčevi osebnosti in upoštevati osebne in splošne okoliščine, vključno s kulturnim poreklom in morebitno pripadnostjo prosilca ranljivim skupinam.

Na obstoj posebnih dolžnosti upravnega organa, da stranki olajša uveljavitev pravic v postopku priznanja mednarodne sodišče, opozori tudi Dekleva. Prosilce za mednarodno zaščito opredeli kot ranljivo skupino, ki pogosto ne pozna slovenskega pravnega reda in jezika, je lahko tudi nepismena, diskriminirana in v stalnem strahu pred državnimi organi, ki so bili v državi izvora prosilca za mednarodno zaščito glavni akterji preganjanja. Avtorica poudarja, da jim morajo upravni organi prav zato nuditi pomoč in jim olajšati uveljavljanje pravic (2013, str. 19).

7.2 ZAKON O TUJCIH (ZTUJ-2)

V okviru ZTuj-2 je zahteva po aktivnem prizadevanju organa za zavarovanje pravic strank izkazana, pa vendar v občutno manjši meri kot v okviru ZMZ, kar navaja na sklep, da zakonodajalec tujce šteje za manj ranljivo skupino kot prosilce za mednarodno zaščito. ZTuj-2 pogosteje kot ZMZ aktivno delovanje za zaščito lastnih pravic naloži stranki sami. Tako na primer ZTuj-2 v prvem odstavku 4. člena določa, da »mora organ, ki je odredil pripor oziroma pridržanje, na [tujčevo] zahtevo omogočiti stik z diplomatskim predstavništvom ali konzulatom države, katere državljan je.« Stranka je torej tista, ki mora svojo pravico zahtevati, kar pa postane problematično pri bolj ranljivih strankah, ki se svojih pravic morda niti ne zavedajo. Ne glede na navedeno pa ZTuj-2 zahteva večjo skrb od organa, kadar so stranke v postopku mladoletni tujci (82. člen ZTuj-2) in kadar je sprožen postopek o vrnitvi tujca, ki v Republiki Sloveniji nezakonito prebiva. Stranka ima v slednjem primeru pravico do brezplačnega pravnega varstva in pravico do prevajalske pomoči (64. člen ZTuj-2), hkrati pa zakon ne določa dolžnosti upravnega organa, da stranko o teh pravicah pouči. Tudi v primeru omejitve gibanja tujca, ki nezakonito prebiva (76. člen ZTuj-2), je zakonodajalec organu naložil posebno skrbnost, kar izhaja iz dejstva, da gre pri omejitvi gibanja za poseg v osebno svobodo posameznika. Zakon tako med drugim določa, da mora organ tujca v času omejitve gibanja redno obveščati o pravilih bivanja v centru za tujce ter o njegovih pravicah ter obveznostih (76. člen ZTuj-2).

Ugotovitev, da tujci sami po sebi niso ranljiva skupina, je potrdil tudi eden od respondentov, udeleženih v raziskavi. Med tujci je kot ranljivo skupino izpostavil predvsem manj izobražene osebe. Potrdil je, da je v tovrstnih primerih potrebno izkazovati posebno pozornost in pisati dopise na način, da jih stranka razume. Ni toliko težava razumevanje jezika, temveč razumevanje vsebine zapisane v dopisu (intervju 1, 17. 9. 2015).

7.3 ZAKON O VARSTVU OKOLJA (ZVO)

Poglaviten razlog za podrobnejši vpogled v ZVO-1 za namen tega prispevka je pravica do zdravega življenjskega okolja, ki jo v 72. členu zagotavlja Ustava Republike Slovenije. Le-ta je z izdajo okoljevarstvenega dovoljenja ali soglasja v upravnem postopku lahko prizadeta, zato je ključnega pomena možnost, ki jo posamezniku ali NVO daje 64. člen ZVO-1, na podlagi katerega lahko zaradi zasledovanja lastnega pravnega interesa v postopek vstopita kot stranska udeleženca. Pomemben pa je tudi 14. člen ZVO-1, ki posameznikom, društvom, združenjem in organizacijam omogoča, da pred sodiščem zahtevajo ustavitev oziroma prepoved izvajanja posega, če bi ta povzročil čezmerno obremenitev okolja ali nevarnost za življenje in zdravje ljudi. Navedena člena nakazujeta, da se zakonodajalec zaveda pomena vrednote zdravega življenjskega okolja in posledično tudi potrebe po posebnem varstvu posameznikov, ki ščitijo okolje. Obenem je položaj zagovornika okolja očitno šibkejši tako v razmerju do finančno močnejšega upravljavca naprave kot tudi v razmerju do upravnih organov. Neravnovesje med močjo akterjev v postopku govori v prid trditvi, da bi moral zakonodajalec v okviru ZVO-1 za varstvo pravic posameznikom in NVO, ki kot glasniki pravice do zdravega življenjskega okolja skrbijo za korist skupnosti, aktivneje poskrbeti.

7.4 ZAKON O GRADITVI OBJEKTOV (ZGO-1)

Čeravno se zdi, da imajo »investitorji«, ki kot stranke nastopajo v postopkih pridobitve gradbenega in uporabnega dovoljenja načeloma na razpolago dovolj finančnih sredstev ter dostop do pravnega znanja, to za vse stranke še zdaleč ne drži. Kot ranljive stranke v teh upravnih postopkih bi lahko izpostavili posameznike, ki želijo legalizirati svoje nedovoljene gradnje, saj gre pogosto za marginalizirane posamezniki z omejenim poznavanjem pravnega sistema in svojih pravic, kot so na primer Romi. Pri rokovanju s takšnimi strankami bi upravni organ morda moral izkazati višjo stopnjo skrbnosti, česar pa ZGO-1 izrecno ne zahteva, zato je v takih primerih lahko v pomoč le splošno načelo varstva pravic strank po ZUP.

8. POGLED NA NAČELO VARSTVA PRAVIC STRANK S STRANI URADNIKOV

Prek raziskave, katere namen je bil ugotoviti, na kakšen način upravni organi izvajajo načelo varstva pravic strank, smo pridobili poglobljen uvid v prakso. Na vprašanje, kako se uradna oseba sooča z dvojno vlogo varovanja javnega interesa na eni strani in pravic stranke na drugi strani, je vseh 13 respondentov odgovorilo, da istočasno pazijo na oba elementa. Nekateri so najprej omenili, da vsekakor najprej pazijo na korist stranke, ker jim tako narekuje njihov značaj.

Jaz se pri svojem delu nisem nikoli znašla v dilemi. Vedno delam v okviru zakona in tako da po najboljših močeh pomagam stranki. Nikoli ne bi mogla reči, da nisem pomagala ali pa da bi iskala prav specifično določbo, da bi mi narekovala, da pomagam. Meni je normalno, da pomagaš, ni mi treba zakonske določbe iskati. Tako kot ko greš h zdravniku in ti mora pomagat. (Intervju 3, september 2015)

Na prvem mestu je zagotovo korist stranke. […] V praksi se je večkrat pokazalo, da mora stranka sama določiti, po kateri pravni podlagi zaproša za državljanstvo. […] Če smo mi kot uradni organ videli, da bi po kakšni drugi pravni podlagi stranka ugodneje prišla do pravice, smo ji to možnost svetovali. Ampak stranka je na koncu tista, ki sama odloči ali se bo poslužila ugodnejše poti ali ne. (Intervju 1, september 2015)

Vsi respondenti, ki so menili, da je potrebno »pomagati«, pa so tudi opozorili, da nikoli ni mogoče iti »prek zakona«, s čimer so nakazali, da že zakon s pogoji, ki jih postavlja za uresničitev neke pravice, opredeljuje javno korist. Drugi so najprej odgovorili, da je javni interes vsekakor na prvem mestu, da pa vendar pazijo tudi na pravice strank. Medtem ko je bil večji del intervjuvancev bolj nagnjen k temu, da strankam svetuje in jih usmerja, so bili nekateri bolj zadržani. Uradna oseba, ki dela na področju tujcev, je opozorila na možnost izigravanja zakona ter s tem na zasledovanje izključno zasebne koristi strank. Ta uradna oseba je bila tudi bolj zadržana do svetovalne vloge uradnika:

Vsaki stranki ne boš govoril »imate možnost pritožbe« itd. Vsakemu posebej ne. Če pa je negativna odločba, pa rečem »imate možnost pritožbe«. Na splošno mislim, da so interesi strank dobro zaščiteni, včasih celo preveč zaščiteni. (Intervju 13, september 2015)

Na podrobnejše vprašanje, kako uradne osebe pri svojem delu uporabljajo načelo varstva pravic strank in kakšno vlogo imajo pri tem, so respondenti poudarili različne vidike. Večina respondentov se je strinjala, da imajo kot uradne osebe pomembno vlogo pri uresničevanju načela: lahko se poslužijo navajanja pravic strank (npr. do tolmača), pojasnjevanja postopka na bolj poljuden, enostaven ali drugačen način, usmerjanja ali druge vrste pomoči. Dva respondenta sta po drugi strani navedla, da nimata veliko manevrskega prostora pri seznanjanju s pravicami, saj zakon natančno določa, o katerih pravicah je treba stranko seznanjati. Respondenti so opozorili, da so uradniki zelo različni in da nekateri nastopajo bolj formalno in se ne trudijo pomagati, drugi, ki jim je bližje drugačen pristop, pa zavzamejo bolj svetovalno vlogo. Nekateri uradniki stranke tudi opozorijo, da jim gre kakšna ugodnejša pravica, čeprav zanjo niso zaprosili, bi pa verjetno zaprosili, če bi se je zavedali:

Na primer tujec pride podaljševat dovoljenje za začasno prebivanje in pri meni odda vlogo. Šele ko je tujec že tu, pogledam v registre in morda vidim, da on že izpolnjuje pogoje za dovoljenje za stalno prebivanje, zato mu to povem. V primeru združevanja družine morajo tujci izkazati sredstva za preživljanje pri družinah. Povem jim, da šteje tudi otroški dodatek. Torej jim pomagam. (Intervju 2, september 2015)

K meni ponavadi pridejo veterani. Njim na primer povem, da imajo pravico do dodatnega zdravstvenega zavarovanja. Čeprav pridejo za druge stvari spraševat, jih obvestim, da imajo možnost še to pravico pridobit. Pri invalidih je isto. Nekateri ne vedo in jim to povem. (Intervju 4, september 2015)

Ena respondentka je opozorila tudi na to, da sprememba ureditve tega načela ni spremenila pravne podlage za pomoč stranki:

Prej je bilo v ZUP posebej določeno načelo pomoči neuki stranki. Čeprav ni več tako zapisano, ni res, da ga ni več, zdaj je inkorporiran v načelo varstva pravic strank (7. člen). Vsebinsko gre še vedno za isto stvar: uradna oseba mora stranko opozoriti in jo poučiti o njenih pravicah. Ko neuka stranka pride vprašat, ji razložiš na poljuden način, kako bi prišla do svojega cilja. […] Razmišljati moraš, kako naj stranka pride do cilja, ne pa kako se česa ne bo dalo urediti. (Intervju 12, september 2015)

Pri vprašanju, ali so na načelo varstva pravic strank uradne osebe še bolj pozorne v primeru strank iz ranljivih skupin, se je večina respondentov (razen dveh, ki sta navedla, da nimata stika z ranljivimi skupinami) strinjala, da je neke vrste dodatna skrb potrebna, če oseba ne razume navodil ali postopka. Dva respondenta sta poleg tega še poudarila, da je treba vse stranke obravnavati enako in jim dodatno pomagati šele, ko se vidi, da česa ne razumejo. Kot ranljive skupine so uradniki prepoznali manj izobražene, prava neuke stranke, starejše, osebe z invalidnostmi, Rome in tujce. Ukrepi, ki so jih izvajali za zavarovanje načela, so bili na primer pisanje dopisov v lažje razumljivem jeziku, dodatno prizadevanje, da stranka resnično razume navodila ali postopek, drugačen, bolj potrpežljiv in strpen pristop, večkratno pojasnjevanje in razlaganje, razbiranje, kaj stranka sploh potrebuje, če ne zna niti pravilno zastaviti vprašanja in pomoč pri pridobivanju dokumentov.

O prepoznavanju stranke, ki bi jo lahko označili za ranljivo, in načinu obravnave, je ena respondentka povedala:

Takoj ga vidiš. Ne gre za to, da ima on več pravic, ampak drugače ravnaš z njim. Če je to starejša oseba, ji moraš pomagati še bolj, greš iskati kak obrazec, dokument namesto njih. […] Tujci: tukaj je ta pomoč prav izrazita. Takega posameznika moraš obravnavati drugače, bolj strpno. Gotovo je treba temu primerno pristopit in zaznati takoj, da je potreben drug pristop. (Intervju 12, september 2015)

Na vprašanje, kako daleč je uradna oseba dolžna iti v prizadevanju za varstvo pravic strank, so respondenti navajali zelo raznolike kriterije. Največkrat so kot cilj navedli, naj stranka na koncu obravnave razume postopek in navodila, to pa poskušajo doseči tako, da razložijo tolikokrat, kolikor je potrebno, da dajo pisna navodila ali napotijo stranko še kam drugam za nasvet. Ena od respondentk je kot mejo pomoči navedla točko, pri kateri se ne posega v pravico drugega, hkrati pa je še v meji zakonitosti in varstva javnih koristi. Spet drug respondent pa je opozoril tudi na nevarnost pretiranega nudenja pomoči:

Imel sem primer: gospod, ki se mu svetoval, je dobil negativno odločbo, nato pa se je obešal na moje besede, češ da sem ga jaz speljal na kriva pota. […] Pri teh stvareh mora biti človek zelo zelo previden. S tem ko stranki nudiš neko podporo, ji daš namig, lahko to stranka zlorabi tebi v škodo. Stranka lahko potem hitro uradno osebo obtoži, da jo je zavajala in ji povzročala stroške. (Intervju 8, september 2015)

Respondenti so v zvezi s skrbnostjo za načelo varstva pravic strank navedli nekatere razlike, ki so jih opazili v razmerju do drugih uradnikov (ki da so manj pozorni na pravice strank), drugih upravnih organov (kjer naj bi vladala drugačna kultura), opazili pa so tudi medgeneracijske razlike, pri čemer naj bi bili starejši uradniki bolj pripravljeni pomagati strankam kot mlajši, ki naj bi svojo vlogo jemali bolj formalno. Respondenti so ocenili, da so pristopi uradnikov do tega načela zelo različni ter odvisni od okolja, značaja, izkušenj, znanja in vodstva, kar odraža odsotnost skupnih pravil postopanja in nekakšno naključnost, na kakšnega uradnika stranka naleti v svoji upravni zadevi.

Uradne osebe smo vprašali tudi, ali pri svojem delu z namenom varstva pravic strank uporabljajo kakšne opomnike oziroma sezname opozoril (*checklists*), ki jih povedo stranki. Velika večina je odgovorila, da tovrstnih seznamov nimajo, saj postopajo po zakonu, ki ga znajo na pamet. Pet od 13 respondentov pa je odgovorilo, da so imeli kvečjemu seznam korakov v postopku (denimo ko so začeli delati na določenem delovnem mestu ali če je bil uveden nov postopek), ki pa so ga opustili, ko so postopek obvladali. Tovrstni seznami korakov niso predpisani, ampak jih večinoma delajo uradniki sami, za svojo uporabo.

Na vprašanje, koliko je bilo v teku njihovih izobraževanj poudarka na tematiki načela varstva pravic strank, je večina respondentov odgovorila, da posebnega poudarka na tej temi ni bilo. Načelo je bilo omenjeno, prav tako je načelo del izpita na področju upravnega postopka, ki ga mora uradnik opraviti, pri nobenem od študijev pa tega načela niso podrobneje obravnavali. Le ena respondentka se spominja, da je bilo načelo obsežno obravnavano na fakulteti za upravo, ki jo je obiskovala. O tem načelu tudi ni bilo veliko govora na strokovnih izobraževanjih (seminarjih), ki so se jih udeležili v teku zaposlitve, ob tem, da je sedaj iz finančnih razlogov seminarjev bistveno manj, kot jih je bilo v preteklosti. Večina respondentov dileme s področja tega načela ob pomanjkanju literature na to temo, skupnih protokolov in izobraževanj rešuje s spremljanjem sodne prakse ter s posvetovanjem in izmenjavo izkušenj s sodelavci in vodstvom:

S sodelavci se pogovarjamo, jaz rada predebatiram, če prav razmišljam, kadar sem v dilemi, komuniciram s kolegicami iz drugih upravnih enot, ki delajo na sorodnem področju. Da bi pa v literaturi veliko zasledila na to temo, pa ne. V vsem tem času ste prvi ki ste na to temo sprožili vprašanje. (Intervju 2, september 2015)

Načeloma so se respondenti strinjali, da jim ZUP daje solidno podlago in da predstavlja dober temelj za uresničevanje načela varstva pravic strank. Na izvedbeni ravni načelo po njihovem mnenju ni niti preveč niti premalo varovano. Več respondentov je opozorilo, da je izvajanje načela v praksi odvisno predvsem od tega, kako posamezen uradnik načelo interpretira. Možno ga je razlagati ozko na način, da stranko opozoriš samo na tiste pravice, za katere je to izrecno določeno, ali pa široko prek obsežne pomoči in svetovanju stranki, kar je znova odvisno od osebne »naravnanosti« posamezne uradne osebe.

Med predlogi za ukrepe na področju načela varstva pravic strank so respondenti predlagali predvsem kontinuirano izobraževanje, ki ob dolgotrajnem in rutiniranem vodenju upravnih postopkov lahko služi ne le kot vir informacij, temveč tudi kot opomnik, na kaj vse je treba biti v zvezi s tem načelom pozoren. Za tiste upravne organe, kjer se pomoči stranki ne namenja veliko pozornosti in kjer se vloga uradnika razume na zelo formalen način, je ena od respondentk predlagala iskanje mehanizmov, ki bi lahko spodbudili drugačen odnos. Na to temo bi bili koristni tudi posveti z uradniki iz drugih upravnih enot, na način, da bi si izmenjali prakso in poglede ter spodbudili dobre prakse. Za posebno zahtevne primere bi bilo koristno, če bi imeli na upravnih enotah koga zaposlenega, ki bi nudil samo tovrstno pomoč obveščanja in razlaganja. Koristno bi bilo tudi učenje tujih jezikov pri uradnikih, ki bi tako lažje rešili kakšno težavo, do katere pride zaradi odsotnosti tolmača. Vsi so se strinjali, da zakonske spremembe ZUP z vidika tega načela niso potrebne, ker da zakon že sedaj omogoča in zapoveduje pomoč stranki. Za optimalno uresničevanje tega načela pa je najpomembneje zagotavljati čim več informacij na enem mestu, ne le v zvezi s tistimi pravicami, ki so dostopne na upravni enoti, temveč tudi tistih, ki so, denimo, dostopne na centrih za socialno delo ali prek zdravstvenega varstva.

9. SKLEPNO

Odgovori respondentov so pritrdili naši hipotezi, da je ob odsotnosti skupnih navodil za delo interpretacija načela varstva pravic strank prepuščena presoji posamezne uradne osebe. Izsledki raziskave z intervjuji kažejo, da del uradništva že goji proaktivni pristop k izvajanju načela varstva pravic strank in torej na nek način že deluje v duhu teoretskega koncepta, zasnovanega v tem prispevku – učinkovite interpretacije načela varstva pravic strank. V tem duhu deluje tisti del uradništva, ki načelo izvaja na način, da se prepriča o tem, ali stranke razumejo postopek in svoje pravice, da izkazujejo posebno skrb v primeru ranljivih skupin, da prilagajajo svojo komunikacijo stranki in njeni zmožnosti razumevanja, svojo vlogo pa razumejo ne le kot odločevalci, temveč tudi kot strankini svetovalci, kadar je to potrebno, ob hkratnem striktnem spoštovanju zakona in skrbi za javni interes. Razen splošnih teoretskih razprav o tem, da morajo uradne osebe skrbeti za pravice strank in javni interes hkrati ter da mora v primeru kolizije slednje prevladati, uradniki in uradnice nimajo na voljo veliko orodij in veščin, ki bi jim pomagali pri delu. Pri vodenju upravnih postopkov se tako zatekajo k splošnim zakonskim določbam, lastnim občutkom in posvetovanju s sodelavci in vodstvom. Utrditev koncepta učinkovite interpretacije bi pripomogla k temu, da bi se tovrstno izvajanje načela varstva pravic strank splošno uveljavilo in bi uradnim osebam služilo kot konkretnejše vodilo pri ravnanju, ki zdaj ne obstaja.

10. VIRI

* Androjna, V., Kerševan, E.: Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana, 2006.
* Dekleva, N.: Varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi v upravnem postopku – razmerje med dolžnostmi upravnih organov in strank pri uveljavljanju svojih interesov v upravnih postopkih. Diplomska naloga, Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, 2013.
* Jazbec, F.: Vloga Upravnih enot na področju upravljanja migracij, v: Prosilci za azil in begunci v Sloveniji, 2005.
* Jerovšek, T.: Upravni postopek in upravni spor, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2007.
* Jerovšek, T.: Nova ureditev varstva posameznikovih pravic v upravnem postopku, Dignitas, letnik 1, št. 2, 1999, str. 194-218).
* Kovač, P.: Modernizing administrative procedural law in Slovenia as a driving force of efficient and good administration, NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, letnik 4, št. 2, 2011, str. 39-66.
* Kovač, P.: Pravica biti slišan v upravnem postopku po slovenski ustavnosodni praksi , Pravnik, letnik 68, št. 3/4, 2013, str 203-225.
* Kovač, P.: The impact of international principles, standards and practice on (Slovenian) administrative procedure, Javna uprava, letnik 40, št. 2, 2004, str. 307-335.
* Remic, M.: Stranke v upravnem postopku: položaj, lastnost in zastopanje. Magistrska naloga, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana, 2010.
* Trpin, G.: Reforma javne uprave, Evrobilten, št. 4, 1999, str. 6-7.
* Trpin, G.: Varstvo pravic posameznikov v razmerju do upravnih in samoupravnih organizacij. Doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana, 1984.
1. Za več primerov členov, v okviru katerih je organ s svojimi dejanji dolžan varovati pravice strank glej: Jerovšek: 2007, str. 29. [↑](#footnote-ref-1)
2. Primerjalnopravne analize ureditve in razumevanja načela varstva pravic strank v tuji literaturi se nismo lotili zaradi vezanosti upravnega prava na specifike nacionalne države. Neobstoj discipline »mednarodno upravno pravo« in »upravno pravo EU« otežuje vpogled v stališča tujih avtorjev glede obravnavane problematike. Poglobljena analiza nemškega in avstrijskega upravnega prava bi gotovo lahko dala več odgovorov, vendar pa zaradi omejenosti obsega takšne raziskave izčrpen pregled, ki bi bil potreben, ni bil mogoč. [↑](#footnote-ref-2)
3. Drugi primeri določb, ki vsebujejo takšno obveznost organa so obveznost opozoriti stranko, naj prinese na obravnavo pismena in druga dokazila (71. člen ZUP), da ima možnost pripeljati priče, na katere se namerava sklicevati (71. člen ZUP), da ima pravico do povrnitve stroškov, ki jih je imela v postopku (116. člen ZUP), da ima pravico prositi za oprostitev plačila stroškov (119. člen ZUP) in na to, kakšne posledice bodo nastale, če ne bo zahtevala uvedbe postopka za rešitev predhodnega vprašanja (151. člen ZUP). [↑](#footnote-ref-3)