

DEMOKRATIČNA UPRAVA IN TAJNOST PODATKOV

MARJAN BREZOVŠEK IN DAMIR ČRNČEC

Ljubljana, 2007

DEMOKRATIČNA UPRAVA IN TAJNOST PODATKOV
Marjan BREZOVŠEK in Damir ČRNČEC

Izdajatelj FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE
Za založbo Hermina KRAJNC

Copyright © po delih in v celoti FDV 2007, Ljubljana.
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.
Vse pravice pridržane.

1. natis 200 izvodov

Recenzenta dr. Bogomil Ferfila in dr. Marjan Malešič
Jezikovni pregled Irena Androjna Mencinger

Naslovnica in prelom Beton & Vrbinc Co. d.o.o.
Tisk Marginalija d.o.o.

Izid knjige je finančno podprla Agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

35:342.738

BREZOVŠEK, Marjan

Demokratična uprava in tajnost podatkov / Marjan Brezovšek in
Damir Črnčec. - 1. natis. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede,
2007

ISBN 978-961-235-289-9

1. Črnčec, Damir
234787840

VSEBINA

■ PRVI DEL	
UVOD	7
■ DRUGI DEL	
TEMELJNI POJMI	13
UPRAVLJANJE, (JAVNA, DRŽAVNA) UPRAVA, OBRAMBNO PODROČJE	14
(NACIONALNA) VARNOST TER SISTEM NACIONALNE VARNOSTI	17
POLITIČNA, ORGANIZACIJSKA IN VARNOSTNA KULTURA TER VREDNOTE.....	19
■ TRETJI DEL	
GLOBALIZACIJA IN DRŽAVNA UPRAVA	21
PROUČEVANJE UPRAVE V RAZMERAH GLOBALIZACIJE.....	22
VIDIKI GLOBALIZACIJE, POVEZANI Z UPRAVO.....	23
VZROKI IN POSLEDICE GLOBALIZACIJE (POMEMBNI ZA UPRAVO).....	26
POLITIČNA RAZSEŽNOST GLOBALIZACIJE IN NJENI IZZIVI ZA DRŽAVNO UPRAVO.....	29
VPLIV GLOBALIZACIJE NA JAVNO UPRAVO	32
■ ČETRTI DEL	
DEMOKRACIJA IN UPRAVA	37
KONCEPT ZANESLJIVE UPRAVE.....	38
KLASIČNI IN NEOLIBERALNI (TRŽNI) ODGOVORI	40
DEMOKRATIČNA ODGOVORNOST IN ODZIVNOST: NOVI ODGOVORI NA VPRAŠANJA ZANESLJIVE UPRAVE	52
SKLEPNE UGOTOVITVE.....	60

■ PETI DEL	
UPRAVNA KULTURA	63
SPLOŠNE PREDPOSTAVKE IN OKVIR ZA PROUČEVANJE UPRAVNE KULTURE	64
RAZLOGI IN NAČINI PROUČEVANJA UPRAVNE KULTURE	66
RAZLIČNI VIDIKI IN VRSTE VPLIVANJA KULTURE NA JAVNO UPRAVO	68
VREDNOSTNI PRISTOP K PROUČEVANJU UPRAVNE KULTURE	80
SKLEP	88
■ ŠESTI DEL	
TAJNOST PODATKOV	91
TAJNOST VS. VARNOST	94
KLASIFIKACIJA, VAROVANJE IN DOSTOP DO TAJNIH PODATKOV	105
ODKRITJE, IZDAJA IN ODTOK TAJNIH PODATKOV	113
SKLEP	115
■ SEDMI DEL	
OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNA DEJAVNOST	117
OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNE SLUŽBE IN OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNA SKUPNOST	118
METODE DELA OZ. DISCIPLINE ZBIRANJA PODATKOV OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNIH SLUŽB	122
VARNOSTNO PREVERJANJE IN OBVEŠČEVALNO- VARNOSTNE SLUŽBE	129
SKLEP	142
■ OSMI DEL	
VARNOSTNO PREVERJANJE V IZBRANIH SODOBNIH DRŽAVAH IN MEDNARODNIH ORGANIZACIJAH	143
VARNOSTNO PREVERJANJE V RAZLIČNIH SODOBNIH DRŽAVAH	145

ZAGOTAVLJANJE VARNOSTI V MEDNARODNIH ORGANIZACIJAH.....	172
SKLEPNE UGOTOVITVE.....	183
■ DEVETI DEL	
ČLOVEKOVE PRAVICE IN SODOBNA DEMOKRATIČNA DRŽAVA.....	187
VRSTE ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN.....	189
ZGODOVINSKI RAZVOJ VARSTVA ČLOVEKOVIH PRAVIC IN SVOBOŠČIN.....	192
OBVEŠČEVALNO-VARNOSTNE SLUŽBE TER VAROVANJE ČLOVEKOVIH PRAVIC IN SVOBOŠČIN.....	193
SODOBNE TEHNOLOGIJE IN VAROVANJE ZASEBNOSTI.....	199
SUBJEKTI, KI SKRBIJO ZA OZ. SPREMLJAJO SPOŠTOVANJE ČLOVEKOVIH PRAVIC IN SVOBOŠČIN.....	207
SKLEPNE UGOTOVITVE.....	209
■ DESETI DEL	
UPRAVNA KULTURA V SLOVENIJI.....	211
SPLOŠNE PREDPOSTAVKE UPRAVNE KULTURE.....	212
UPRAVNE REFORME V SLOVENIJI KOT TEMELJ ZA SPREMINJANJE UPRAVNE KULTURE.....	215
RAZLIČNI VIDIKI UDEJANJANJA UPRAVNE KULTURE V SLOVENIJI.....	220
DEMOKRATIČNI (POLITIČNO-KULTURNI) VIDIK UPRAVNE KULTURE V SLOVENIJI.....	227
SKLEP.....	231
■ ENAJSTI DEL	
SKLEP.....	233
BIBLIOGRAFIJA.....	239
INDEKS.....	253

PRVI DEL
UVOD

Slovenski narod in državljani Slovenije so na plebiscitu 23. decembra 1990 odločili, da bodo upoštevali temeljno in neodtujljivo pravico narodov do samoodločbe. Slovenci smo prvič v zgodovini postali nacija, potem ko se je za lastno državnost odločilo 88,4 odstotka vseh volilnih upravičencev. Razlogov, zakaj je prišlo do te odločitve, je veliko in niso predmet našega proučevanja, pomembno pa je, da na kratko pojasnimo, zakaj je Slovenija odšla svojo pot. Ključni razlogi so navedeni v preambuli Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, ki jo je Skupščina Republike Slovenije na skupni seji vseh zborov sprejela 25. junija 1991. V preambuli je poudarjena nedemokratskičnost takratne države: »... ob dejstvu, da SFRJ ne deluje kot pravno urejena država in se v njej hudo kršijo človekove pravice, nacionalne pravice in pravice republik in avtonomnih pokrajin, ob dejstvu, da federativna ureditev Jugoslavije ne omogoča rešitve politične in gospodarske krize ...«.

Prvi člen ustavne listine razglša, da je Slovenija samostojna in neodvisna država, tretji člen jasno izraža željo in zavezo Slovenije po spoštovanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin: »Republika Slovenija zagotavlja varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na ozemlju Republike Slovenije, ne glede na njihovo narodno pripadnost, brez sleherne diskriminacije, skladno z ustavo Republike Slovenije in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami. Italijanski in madžarski narodni skupnosti v Republiki Sloveniji in njunim pripadnikom so zagotovljene vse pravice iz ustave Republike Slovenije in veljavnih mednarodnih pogodb«.

Dan po razglasitvi samostojnosti se je na slovenskih tleh začela vojna. Vojna je terjala žrtve na strani Jugoslovanske armade (JA), slovenske Teritorialne obrambe (TO), Policije in nedolžnih civilistov, tudi tujcev. Slovenija je samostojnost morala braniti in jo je tudi obranila z orožjem. Nekatero obrambno aktivnosti je Slovenija izvajala pred dejanskim posredovanjem Jugoslovanske armade v Sloveniji, med drugim je bila boj na obveščevalnem področju. Boj in vojno je dobila, saj so se v rokah takratnega republiškega vodstva našli tajni dokumenti JA, ki so kazali na to, kako bo ta delovala ob morebitnem posredovanju v Sloveniji. Na obveščevalno-varnostnem področju sta pomembno vlogo odigrali Služba državne varnosti, njena naslednica je Slovenska obveščevalno-varnostna agencija – SOVA – in sektor 9, danes Obveščevalno-varnostna služba Ministrstva za obrambo – OVS MO (v nadaljevanju: OVS).

Jeseni 1990 se je začelo izvajati obveščevalno pridobivanje podatkov, predvsem o stanju, razmerah in namenih Jugoslovanske ljudske armade

ter Varnostne službe JLA. Pri svojem delu je pripadnikom sektorja 9 uspelo pridobiti informacije, ki jih je pripravljala uprava varnosti Zveznega sekretariata za ljudsko obrambo o obveščevalni in subverzivni dejavnosti proti JLA (Lovšin, 2001: 106–110). Eden ključnih uspehov na obveščevalnem področju je pridobitev dokumenta Okop. Dokument, ki ga je sektor 9 pridobil aprila 1991, »z vojaškega geostrateškega vidika obravnava takratne dogodke tako v strateškem, operativnem kot taktičnem smislu. Dokument je bil podlaga za številne štabne vaje poveljstev in enot, pa tudi za izvajanje operativnih priprav v primeru različnih variant reševanja jugoslovanske krize« (ibid.:147).

Tajno delovanje slovenskih obveščevalnih služb ter pridobivanje tajnih dokumentov in podatkov JA je znatno prispevalo k temu, da je bila Slovenija pripravljena na posredovanje JA. S tem so bili vzpostavljeni pogoji, ki so omogočili dokaj hitro in z razmeroma malo žrtvami zmagovito končati vojno. Treba je še izpostaviti tajno delovanje Manevrske strukture RS, ki je poskrbela, da Slovenija ob posredovanju JA ni bila brez orožja, s katerim se je lahko uspešno uprla agresiji. Kot je razvidno iz samih začetkov slovenske državnosti, se je Slovenija jasno opredelila za spoštovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin vseh svojih državljanov.¹

Tajnost, zagotavljanje nacionalne varnosti in nacionalni interes so velikokrat v koliziji s spoštovanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Vendar je prav primer Slovenije iz časa osamosvajanja dokaz, da je mogoče ta nasprotja preseči in ob upoštevanju sorazmernosti in uravnoteženosti najti kompromis, ki zagotavlja suvereni demokratični državi, da ob upoštevanju nacionalnega interesa izvaja določene aktivnosti in dejavnosti v tajnosti ali z namenom zaščite tajnosti ter hkrati spoštuje zavezo iz temeljne ustavne listine o spoštovanju človekovih pravic in svoboščin.

Država mora pri izvajanju svojih nalog s področja nacionalne varnosti delovati tajno in zavarovati svojo zasebnost oziroma intimo. Varnostno preverjanje oseb je eno ključnih orodij, ki daje državi možnost, da presodi, ali je kdo lojalen, zanesljiv in verodostojen in kot takšen primeren za ravnanje s skrivnostmi države. Pri ugotavljanju verodostojnosti, lojalnosti in zanesljivosti² mora država poseči v pravice posameznika, če želi v zadostni meri ugotoviti oziroma oceniti, ali posameznik na podlagi

¹ Nekatere kršitve človekovih pravic se v Sloveniji dogajajo tudi danes, je pa splošna ocena ameriškega State Departmenta (zunanjega ministrstva ZDA) razmeroma ugodna, saj ugotavlja, da Slovenija sistematično ne krši človekovih pravic (glej www.state.gov). Precej bolj kritičen je ombudsman, ki opozarja na predolge sodne in upravne postopke, nestrpnost do drugačnih, tujcev, na preveliko revščino ...

² Na angleškem govornem področju se uporabljajo termini *loyalty* – lojalnost, *reliability* – zanesljivost in *trustworthiness* – vreden zaupanja. Slednji je pomensko popolnejši prevod, uporablja pa se tudi termin verodostojen, ki ga bomo tudi uporabili v tej knjigi.

svojega preteklega vedenja izkazuje kvalitete, ki ne porajajo dvoma o njegovi lojalnosti in zanesljivosti.

Lojalnost, zanesljivost in verodostojnost so dokaj abstraktni pojmi, ki jih je težko definirati, kar pomeni, da je z njimi mogoče manipulirati in jih subjektivno vrednotiti. Zato je treba pridobiti čimširšo predstavo o posamezniku in o njegovem preteklem vedenju, saj se le tako lahko zoži prostor za subjektivno razsojanje. Pravica posameznika do zasebnosti je temeljna ustavna vrednota vseh modernih demokracij, in to je tako tudi v Sloveniji. Ta pravica ni absolutna in jo posameznik »začasno izgubi«, če prekrši pravice drugega posameznika ali kompromitira zasebnost države.

Odgovor na vprašanje, kako globoko lahko država poseže v zasebnost posameznika, četudi on v to privoli, ni preprost. To je ključno vprašanje na področju varovanja tajnih podatkov in v okviru varnostnega preverjanja. Odgovori se razlikujejo od države do države. V Sloveniji bo odgovor na to vprašanje še letos dalo ustavno sodišče, ki je člen zakona o tajnih podatkih, ki govori o varnostnem preverjanju, začasno zadržalo, dokler se ne odloči, ali je poseg države v zasebnost posameznika nesorazmeren s potrebo države po zaščiti svoje intimne in nacionalne varnosti.³

V državah z daljšo demokratično tradicijo so posegi v zasebnost posameznika zakonsko predpisani. Iz normativne ureditve pa je še posebej razvidna pozornost, ki je namenjena varovanju zasebnosti države. Razumevanje tega področja v npr. ZDA jasno izkazuje potrebo po zagotavljanju nacionalne varnosti in nacionalnega interesa. Pomen tajnosti podatkov je razviden iz izvršilnega odloka z zakonsko močjo, o zaupnih informacijah in državni varnosti, ki ga je sprejel predsednik Clinton. »Naša demokratična načela zahtevajo, da so ameriški državljani obveščeni o dejavnosti svoje vlade. Tudi napredek je odvisen od prostega pretoka informacij. Kljub temu je bilo v celotni ameriški zgodovini v interesu države, da določene informacije ostanejo tajne, da bi tako zaščitili državljane ZDA, demokratične ustanove in sodelovanje v skupnosti narodov. Zaščita informacij, ki so bistvenega pomena za varnost naše države, je še vedno naša prednostna naloga.« (Executive Order 12958 v Trbovšek, 2001: 54).⁴

Državi in posamezniku je prek varnostnega preverjanja ponujena možnost, da zaščiti posameznika tudi pred njim samim oziroma pred osebami in institucijami, ki bi ga lahko ogrožale zaradi njegovega rodu, družinskih vezi, spolnega vedenja ipd. V strokovni literaturi to poznamo

³ Ustavno sodišče je 8. 5. 2003 sprejelo sklep (objavljen 23. 5. 2003 v Ur. l. RS št. 43/03) o začasnem zadržanju izvajanja 25. člena zakona o tajnih podatkih, ki predpisuje vsebino in obseg varnostnega preverjanja. Predvideva se, da bo odločitev Ustavnega sodišča znana jeseni 2003, do 1. 10. 2003 ta odločitev še ni bila sprejeta.

⁴ Izvršilni odlok 12958 je bil v letu 2003 dopolnjen z izvršilnim odlokom 13292 predsednika Busha. Iz dopolnitev in sprememb je razvidno, da so dovoljeni še globlji posegi v zasebnost posameznika.

kot »položaj talca« – *hostage situation*. Posameznik je zaradi delovnega mesta, ki ga zaseda, »zanimiv« za neke osebe, institucije, ki pa ne izbirajo sredstev in načinov, kako pridobiti posameznika za sodelovanje z njimi. Njihovo poznavanje njegovih ranljivih točk jim omogoča, da postavijo posameznika v položaj talca, rekoč: ali nam boš povedal, posređoval, to, kar želimo, ali pa bo s tvojim vedenjem seznanjen delodajalec, (izven)zakonski partner ali javnost.

Tako posameznik postane predmet izsiljevanja in nekateri se temu na škodo nacionalne varnosti tudi uklonijo. Pri varnostnem preverjanju je posebna pozornost posvečena raziskovanju in odkrivanju morebitnih ranljivih točk. Če se te odkrijejo, je vsekakor največja zaščita za posameznika, da preprosto ne zasede delovnega mesta, kjer ima dostop do tajnih podatkov, in tako ni zanimiv za osebe in institucije, ki želijo pridobiti neke tajne podatke.

Slovenija dandanes še vedno išče optimalno ravnotežje med zagotavljanjem nacionalne varnosti in pravicami posameznika. Sedaj je tehtnica precej nagnjena na stran posameznika, kar vsekakor ni dobro za državo. Praksa iz tujine kaže, da mora biti vzpostavljeno ravnovesje, če ne že rahla nagnjenost tehtnice v prid države. Kajti če država ne more zagotavljati nacionalne varnosti, ne more zagotavljati individualne varnosti in posledično postane problem v okviru mednarodne varnosti.⁵ Na koncu izgubi posameznik oziroma vsi posamezniki, ki so subjekti ene države. Država je organizacija, s katero se preseže stanje, ki ga Hobbes opisuje kot »vojna vseh proti vsem«, saj ponuja več pravic in varnosti posamezniku, kot bi jih ta imel, če države ne bi bilo. Ker smo se Slovenci in državljani Slovenije zanjo odločili, moramo skrbeti za to, da jo tudi ohranimo. Ob trčenju interesov države in posameznika je treba upoštevati pravico države do zasebnosti in pravico posameznika do zasebnosti, vendar slednje ne na škodo ali v nasprotju z nacionalnimi interesi države.

Obseg zasebnih pravic države je odvisen predvsem od tega, kaj čutijo posamezniki do svoje države, kajti tudi to se manifestira skozi pravno ureditev posamezne države. Ali je pri njih prisotna državljanska in nacionalna zavest, zavest pripadnosti državi in naciji. Vsekakor je ta zavest manjša v mladih državah, s kratko državotvorno tradicijo, kar Slovenija nedvomno je, in državah, ki pri svojih državljanih ne spodbujajo patriot-skih čustev.⁶

Izgradnja nacionalne in državne zavesti je kompleksen in dolgotrajen proces, ki je povezan z rodovno, plemensko in etnično zavestjo, saj je plemenska zavest vtkana v etnično in ta v nacionalno. Dodaten izvor

⁵ Več o tem v Grizold (2001: 83–87), kjer so podrobno opredeljene relacije med individualno, nacionalno in mednarodno varnostjo ter kakšni sta njihova soodvisnost in povezanost.

⁶ Slovenski primer odnosa do politične in varnostne kulture, prevrednotenja vrednot po letu 1991 ter varovanje zaupnih in osebnih podatkov sta natančno analizirala Sturm in Zajčeva v svojem magistrskem delu (glej Sturm in Zajec, 1998).

nacionalne zavesti in nacionalne identitete je državljanska zavest, zavest pripadnosti državi in njenim institucijam. Sinteza etnične in državne zavesti pa je nacionalna zavest. Narod lahko uveljavi polno nacionalno zavest in identiteto le tako, da uveljavi tudi polno državnost (Musek, 1994: 15–18).

Državljska zavest je pogojena tudi z zaupanjem v državo in njene institucije. Državljski morajo zaupati državi tudi na način, da ji ne odrekuje njene pravice do zasebnosti. Dolžnost države pa je, da te pravice ne zlorablja in poskrbi, da bo nadzornim mehanizmom uspelo odkriti in sankcionirati morebitne zlorabe. V nekaterih okoliščinah moramo državljani *in bona fide* razumeti, da je odnos med državo dvosmeren, kjer je sebičnost nezaželena ali celo ovira. Pravice posameznika so neločljivo povezane z njegovimi dolžnostmi, posameznik pa se mora tudi zavedati, kot je rekel Kennedy: »Ni vprašanje, kaj lahko stori država za vas, temveč kaj lahko vi storite za državo.«

DRUGI DEL
TEMELJNI POJMI

Zaradi lažjega razumevanja predstavljene tematike in umestitve tajnosti podatkov v širši kontekst je treba opredeliti nekaj osnovnih pojmov, ki so ključni za boljše in celovitejše razumevanje vsebine in so posredno ali neposredno povezani z obravnavano problematiko.

UPRAVLJANJE, (JAVNA, DRŽAVNA) UPRAVA, OBRAMBNO PODROČJE

Pusić ločuje dva pomena izraza uprava. Po njegovem mnenju z izrazom uprava enkrat označujemo določeno dejavnost, drugič pa določeno vrsto organizacije. Glede na to obstaja organizacijska – subjektivna in funkcionalna – objektivna funkcija upravljanja. Upravna organizacija (uprava v organizacijskem smislu) je vsaka organizacija, v kateri ljudje na podlagi trajne delitve dolžnosti in pooblastil opravljajo družbene zadeve kot svoj stalni poklic. Upravljanje (uprava v funkcionalnem smislu) pa je za Pusića kontinuirana dejavnost povezovanja več ljudi v akcijo za opravljanje družbenih zadev (Pusić v Rakočević in Bekeš, 1994: 15).

Podobno opredeljuje upravo tudi Virant: »... kot proces oziroma dejavnost (funkcionalna ali objektivna opredelitev) in kot strukturo oziroma organizacijo (organizacijska ali subjektivna opredelitev« (Virant, 1998: 17). Nekoliko enostavneje povedano, »... pri funkcionalni opredelitvi odgovarjamo na vprašanje, kakšna dejavnost je uprava, pri organizacijski pa, kateri subjekti predstavljajo upravo« (ibid.). Upravo od upravljanja ločuje tudi Bučar. »Proces upravljanja naj bi obstajal iz odločanja o ciljnih in iz odločanja o sredstvih za doseg te ciljev, uprava pa je samo del tega procesa, in sicer tisti, ki se nanaša na odločanje o sredstvih. Upravljanje je v bistvu odločanje« (Bučar v Rakočević in Bekeš, 1994: 13).

Brezovšek poudarja, da je človekovo delovanje usmerjeno v zadovoljevanje potreb. Odločanje o potrebah in načinu zadovoljevanja teh potreb imenujemo upravljanje. Upravljanje pomeni usmerjati ali dajati smisel nečemu. Poleg določanja smeri pa mora upravljanje zajemati tudi izvrševanje določenih aktivnosti oziroma dejavnosti. Upravljanje ima torej dve osnovni sestavini: element določanja smeri za doseg nekega cilja in element izvrševanja dejanj, ki omogočajo doseg nekega cilja (Brezovšek, 2001).

Upravo lahko definiramo tudi v *širšem* ali *ožjem* smislu. V najširšem smislu je uprava celokupnost dejavnosti upravljanja ne glede na to, ali je

dejavnost upravna ali ne, in ne glede na nosilce, ki to dejavnost opravljajo. To pomeni, da pojem uprava obsega vse dejavnosti upravljanja in vse dejavnosti upravljanja z osebnimi zadevami oziroma zasebno upravljanje in vse dejavnosti upravljanja z družbenimi zadevami, ne glede na to, ali se upravljanje nanaša na ožjo ali širšo skupnost ali družbeno skupnost v celoti. V ožjem smislu pa se pojem uprave nanaša na dejavnost, s katero se realizirajo sprejeti cilji. Ko danes govorimo o upravi, pri tem ne mislimo na tiste dejavnosti upravljanja oziroma javnega upravljanja, ki so v zvezi z izvirnim določanjem najvišjih ciljev skupnosti (Brezovšek, 2001).

Javna uprava je uprava v javnih zadevah (Bučar, 1969: 39). »Javna uprava vključuje državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami. Torej vse organizacije teritorialnega in funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin« (Šmidovnik, 1985: 129–130). Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij:

- državna uprava je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi;
- lokalna samouprava je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem;
- javna služba so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, ki pa jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave;
- javni sektor temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju je (Šmidovnik, 1985).

»Javna uprava je del javnega sektorja,⁷ ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovanja javnih koristi po netržnih načelih« (Haček, 2001: 30). Javna uprava je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne funkcije javnega upravljanja (sestavljajo jo dejavnosti organiziranja, ukazovanja, izvrševanja, koordiniranja in nadzorovanja, kar omogoča dosego že sprejetih in določenih najsplošnejših ciljev družbene skupnosti) ter administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja (sestavljajo jo dejavnosti neposrednega tehničnega izvrševanja, ki pomenijo zadnjo stopnjo konkretizacije družbenih ciljev) ne glede na to, ali jih oprav-

⁷ Na podlagi zakona o javnih uslužbencih (Ur. l. RS št. 56/02) javni sektor sestavljajo:

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti,
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Zakon je bil sprejet leta 2002, uveljavljen pa je bil s 1. 1. 2004.

ljajo državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave, in ne glede na to, ali nastopajo oblastno (ibid.: 29).

Kot je bilo že navedeno, je državna uprava ožji pojem od javne uprave oz. je del dejavnosti, ki se izvajajo v javni upravi. Državna uprava je izmed štirih področij javne uprave zanesljivo najstarejše področje in tudi najpomembnejša za izvajanje političnih odločitev vlade in parlamenta. Z organizacijskega vidika je državna uprava »... skupek organov, ki upravljajo z državo, vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma družbenih koristi, temveč v smislu izvajanja te politike« (Virant, 1998: 63). S funkcionalnega vidika je državna uprava »... dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni. Položaj državne uprave sodi v instrumentalni del tega procesa« (ibid.) V Republiki Sloveniji državna uprava kot del izvršilne oblasti izvršuje upravne naloge (1. člen Zakona o državni upravi,⁸ Ur. l. RS št. 52/02). Svoje delo opravlja samostojno na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov. Uprava za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov, druga gradi-va ter zagotavlja strokovno pomoč pri oblikovanju politik.

Obstaja vrsta klasifikacij temeljnih nalog in dejavnosti državne uprave. Virant našteva pet vrst teh dejavnosti:

- regulativna (izdajanje predpisov in priprava strokovnih podlag za izdajanje predpisov vlade in zakonov ter drugih aktov zakonodajnega organa);
- kontrolno-nadzorna (nadzor nad izvajanjem predpisov; primer je inšpekcijski nadzor);
- operativna (izdajanje posamičnih pravnih aktov, opravljanje upravnih dejanj, izvajanje upravnih ukrepov);
- študijsko-analitična ter
- represivna.

Upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote. Ministrstvo za obrambo opravlja naloge na področjih obrambnega sistema in sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. V nadaljevanju bom z besedno zvezo obrambno področje opredeljeval naloge, ki jih v skladu z zakonom o državni upravi uporablja ministrstvo za obrambo v najširšem pomenu besedne zveze.

⁸ Zakon je bil sprejet leta 2002, uveljavljen pa je bil s 1. 1. 2004.

(NACIONALNA) VARNOST TER SISTEM NACIONALNE VARNOSTI

Pojem varnosti podobno kot pojem uprava posega v vsa področja človekovega delovanja, v vse njegove aktivnosti. Zadovoljevanje osnovnih človekovih potreb po prehranjevanju in reprodukciji je povezano s takšno ali drugačno varnostjo. Če je v posamezniku občutek varnosti, lahko optimalno deluje kot človeško bitje, ki zadovoljuje potrebe na način, kot to želi in hoče. To in širšo dimenzijo varnosti je izpostavil Grizold v svoji definiciji: »Varnost je stanje, v katerem je uravnotežen fizični, duhovni, duševni ter gmotni obstoj posameznika in družbene skupnosti v razmerju do drugih posameznikov, družbenih skupnosti in narave« (Grizold, 1992: 6).

Varnost ni vezana samo na eno področje človekovega delovanja, ampak je potreba po varnosti prisotna na vseh področjih človekovega delovanja in delovanja širše skupnosti, v katere se povezuje človek (države, naroda, podjetja itd.). To dimenzijo varnosti je izpostavil Anžič: »Zavestno prizadevanje za vzpostavitev stanja varnosti je civilizacijska in kulturna kategorija, ki zajema vse vidike varnosti, tj. gospodarsko, socialno, kulturno, politično, pravno, ekološko, obrambno itd., se pravi tiste pojavne oblike družbenega življenja, ki se štejejo za družbene vrednote. Oblike družbene organiziranosti zajemajo regionalno, nacionalno, mednarodno in svetovno varnost« (Anžič, 1997: 35).

Človek ima potrebo po varnosti, odkar obstaja in funkcionira kot razmišljajoče bitje. »Zgodovinsko gledano je varnost temeljna vrednota medčloveških odnosov. Njeno zagotavljanje se institucionalizira z nastankom suverene države in sistemom varnosti med državami ... Tudi na današnji stopnji družbenega razvoja je varnost imanentna prvina obstoja in delovanja posameznika, družbe/države in mednarodnega sistema« (Grizold, 2001: 83).

Sodobna varnostna paradigma obravnava varnost v okviru treh temeljnih konceptualnih okvirih kot individualno varnost, nacionalno varnost in mednarodno varnost.⁹ Če je individualna potreba po varnosti, ki jo čuti posameznik, zadovoljena, sta mu omogočena kakovosten razvoj in obstoj. Individualna varnost je vedno relativna. Mednarodna varnost je notranji varnostni problem sistema držav in sveta kot celote; je kolektivna dobrina mednarodne globalne družbe in ne le dobrina posamezne države ali zvez držav. V konceptih individualne in nacionalne varnosti je na eni strani prisotna predpostavka o virih ogrožanja in subjektu, ki je ogrožen, na drugi strani pa prihajajo grožnje mednarodni varnosti od

⁹ V okviru varnostnih študij se pojavlja celo pet različnih in med seboj povezanih varnostnih konceptov: 1. nacionalni, 2. mednarodni, 3. regionalni, 4. čezdržavni in 5. globalni (Grizold, 2001: 84).