

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Aleš Pirc

**Koordinacija ministrstev pri skupni problematiki
(Primer: Odpravljanje sodnih zaostankov)**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Aleš Pirc

Mentorica: izr. prof. dr. Alenka Krašovec

**Koordinacija ministrstev pri skupni problematiki
(Primer: Odpravljanje sodnih zaostankov)**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

ZAHVALA

Ob tej priložnosti izrekam iskreno zahvalo svojim staršem in partnerki Špeli za vso podporo, ki mi je bila nudena tekom študija in ob izdelovanju diplomske naloge. Posebej se zahvaljujem mentorici dr. Alenki Krašovec za zelo dobro sodelovanje in strokovno pomoč pri pisanju diplomskega dela ter intervjuvancema, ki sta mi za potrebe naloge, nudila nepogrešljive informacije za raziskovanje.

KOORDINACIJA MINISTRSTEV PRI SKUPNI PROBLEMATIKI (Primer: Odpravljanje sodnih zaostankov)

V nalogi sem raziskal problematiko sodnih zaostankov v korelaciji s koordinacijo med ministrstvi pri skupni problematiki. Preko systemske teorije, koordinacijske teorije in drugih teorij sem v nadaljevanju analiziral stanje, razloge in rešitve na področju sodnih zaostankov. Že v odkrivanju vzrokov za nastanek sodnih zaostankov se pojavljajo dileme o sprejetih vladnih rešitvah. Koordinacija med ministrstvi se na formalni ravni kaže kot pomemben/ključni faktor, ki naj bi vplival na reševanje problematike sodnih zaostankov, vendar ob intervjuju z gospo Leno Medič ugotavljam, da temu ni tako. Koordinacija med ministrstvi pri odpravljanju sodnih zaostankov sicer obstaja na formalni in neformalni ravni in pozitivno vpliva na reševanje sodnih zaostankov, vendar se v praksi slabo implementira. Skozi analizo sodne statistike v zadnjih letih je videti, da obstaja napredek na področju količine in dinamike reševanje sodnih zadev, kar je deloma lahko tudi posledica koordinacije med ministrstvi, pojavlja pa se dilema o merodajnosti statistike, glede na spremembo kriterija, ki določa stanje posamezne zadeve. Zaupanje javnosti v sodstvo se v zadnjih letih povečuje, kar je zopet lahko deloma posledica uspešne koordinacije med ministrstvi pri odpravljanju sodnih zaostankov. V sklepu sem ugotovil, da koordinacija med ministrstvi pozitivno vpliva na reševanje sodnih zaostankov, ter pri reševanju te problematike predstavlja prednost in ne ovire.

Ključne besede: sodni zaostanki, ministrstva, koordinacija, upravni sistem

COORDINATION BETWEEN MINISTRIES IN THE COMMON ISSUES (Case: Court backlog elimination)

In my diploma work I made a research the issue of court backlogs in correlation with the coordination between ministries in the common issues. Through systemic theory, coordination theory and other theories, I analyzed current situation, the reasons and solutions in the field of court backlogs. When I was detecting the causes for the emergence of court backlogs, there appeared dilemmas of the adopted government solutions. Coordination between ministries at the formal level is an important/key factor that would affect the solving of the issue of court backlogs, but with analyzing answers from interview respondent Miss Lena Medič, I found out that it is not so. Coordination between ministries in addressing the court backlog elimination exist on formal and also informal level and has positive impact on solutions of court backlog issues, but it is not sufficiently implemented in practice. Through an analysis of court statistics, in recent years, it appears that there is progress on the quantity and dynamics of the settlement of legal matters, which is partly also a result of coordination between ministries, but there is the dilemma of statistics credibility, according to the change of criterion, which provides the status of the case. Public confidence in the judiciary in recent years increases, which again may be partly the result of successful coordination between the ministries in addressing the court backlog. In conclusion, I found that the coordination between ministries positive impact on addressing the court backlog, and in solving this problem constitutes a priority and not the obstacles.

Key words: court backlogs, ministries, coordination, public administration system

KAZALO

1 UVOD.....	7
1.1 CILJ DIPLOMSKE NALOGE.....	8
1.2 METODOLOGIJA	10
1.3 HIPOTEZI	11
2 TEORETIČNA IZHODIŠČA	12
2.1 SISTEMSKA TEORIJA.....	12
2.1.1 Upravni sistemi.....	12
2.1.2 Splošno	14
2.1.3 Koordinacija/regulacija	15
2.2 JAVNO MNENJE	18
2.3 MENEDŽMENT V JAVNI UPRAVI oz. NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA	19
2.3.1 Projektni menedžment	20
2.4 UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV	21
2.5 ČLOVEKOVE PRAVICE.....	22
2.6 E-UPRAVA.....	22
2.7 EKONOMSKI VIDIK.....	23
2.8 ANALIZA POLITIK.....	24
2.8.1 Javnopolitična omrežja	24
3 ANALITIČNI DEL	26
3.1 STANJE IN RAZLOGI ZA NASTANEK SODNIH ZAOSTANKOV.....	26
3.2 PROJEKT LUKENDA – AKCIJSKI NAČRT	29
3.3 IZVLEČEK IZ KOALICIJSKE POGODBE 2004–2008	33
3.3.1 Ocena izvajanja koaličijske pogodbe 2004–2008	36
3.4 IZVLEČEK IZ KOALICIJSKE POGODBE 2008–2012	37
3.5 ZAKONSKE PODLAGE ZA REŠEVANJE PROBLEMATIKE SODNIH ZAOSTANKOV	38
3.6 MINISTRSTVA/INSTITUCIJE, KI SODELUJEJO PRI REŠEVANJU OZIROMA ODPRAMI PROBLEMA SODNIH ZAOSTANKOV	44
3.7 IZVRŠILNA OBLAST.....	45
3.7.1 Vlada.....	45
3.7.2 Ministrstvo za pravosodje.....	46
3.7.3 Ministrstvo za finance	46
3.7.4 Ministrstvo za javno upravo	46
3.7.5 Ministrstvo za notranje zadeve	47
3.8 ZAKONODAJNA OBLAST.....	47
3.9 SODNA VEJA OBLASTI.....	48
3.10 GRAFIČNI PRIKAZ SODNE STATISTIKE OD LETA 2004 DO 2008, GIBANJE ZAUPANJA V SODSTVO OD LETA 2002 DO 2006.....	50
3.10.1 Grafični prikaz petletnega gibanja vseh zadev (2004 do 2008)	50
3.10.2 Grafični in tabelarni prikaz gibanja vseh novih zadev za obdobje od 2004 do 2008	51
3.10.3 Grafični in tabelarni prikaz vseh rešenih zadev za obdobje 2004 do 2008 ..	51
3.10.4 Grafični in tabelarni prikaz vseh nerešenih zadev za obdobje 2004 do 2008	52

3.10.4 Grafični prikaz zaupanja javnosti v sodstvo za obdobje 2002 do 2006	53
3.11 POVZETEK INTERVJUJA Z GO. LENO MEDIČ – KOMENTAR STATISTIKE	54
3.12 POVZETEK INTERVJUJA Z ENIM OD USLUŽBENCEV SLUŽB DRŽAVNEGA ZBORA – VLOGA KOORDINACIJE	56
3.13 DRŽAVA, KI IMA PODOBNE PROBLEME NA PODROČJU SODSTVA ..	57
3.13.1 HRVAŠKA	57
3.13.2 ITALIJA	58
4 ZAKLJUČEK	59
4.1 POTRDITEV/ZAVRNITEV HIPOTEZ	61
5 LITERATURA	63
6 PRILOGE	67
Priloga A: INTERVJU Z NEKDANJO VODILNO IZVRŠILNEGA ODDELKA OKRAJNEGA SODIŠČA V LJUBLJANI – go. Leno Medič	67
Priloga B: INTERVJU Z ENIM OD USLUŽBENCEV SLUŽB DRŽAVNEGA ZBORA	70
Priloga C: DEFINICIJA SODNIH ZAOSTANKOV, URAD ZA MAKROEKONOMSKE ANALIZE IN RAZVOJ	75

KAZALO SLIK

Slika 2.1: Modeli koordinacije po Mintzbergu	17
Slika 3.1: Model sodelovanja izvršilne, zakonodajne in sodne veje oblasti	49
Slika 3.2: Grafični prikaz petletnega gibanja vseh zadev (2004 do 2008)	50
Slika 3.3: Grafični in tabelarni prikaz gibanja vseh novih zadev za obdobje od 2004 do 2008	51
Slika 3.4: Grafični in tabelarni prikaz vseh rešenih zadev za obdobje 2004 do 2008 ...	51
Slika 3.5: Grafični in tabelarni prikaz vseh nerešenih zadev za obdobje 2004 do 2008	52
Slika 3.6: Grafični prikaz zaupanja javnosti v sodstvo za obdobje 2002 do 2006	53

1 UVOD

Slovensko sodstvo se po osamosvojitvi Republike Slovenije nepretrgoma sooča s težavami na področju sledenja rokov za reševanje posameznih zadev. Za državljana so prav gotovo najbolj pereč problem sodni zaostanki, ki ne nazadnje kršijo ustavno zagotovljeno pravico do sojenja v razumnem roku. Sodni zaostanki se na različnih ravneh sodstva (elementi sistema) pojavljajo neenakomerno. Tako nekatera sodišča državljane že servisirajo brez zaostankov, na drugi strani pa se na drugih redko katera zadeva reši v predvidenem roku. Skozi opazovanje sodne statistike lahko ugotovim, da so sodni zaostanki najbolj pereč problem na izvršilnih oddelkih sodišč najnižje stopnje, torej okrajnih sodišč. Izvršba na podlagi pravnomočnega izvršilnega naslova oziroma na podlagi verodostojne listine je tudi najpogostejši sodni proces.

Za tržno gospodarstvo in demokratičen razvoj je pomembno dobro delovanje pravosodja, saj je prav pravosodje ključen faktor za učinkovito varstvo pravic. Nerešene zadeve na sodiščih oziroma sodni zaostanki podaljšujejo postopke na sodiščih, s čimer zmanjšujejo pravno varnost, kar negativno vpliva na družbeno zaupanje in posledično na blaginjo družbe kot celote. Temeljni dolgoročni cilji Slovenije na področju pravosodja so čim večja pravna varnost, to je zanesljivost in predvidljivost, ki temeljita na zakonitosti in nepristranskosti, glede hitrosti reševanja zadev pa zlasti zagotovitev pravice do sojenja v razumnem roku ter vzpostavitev večjega zaupanja v pravosodni sistem. Ustava Republike Slovenije v 23. členu določa, da ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Taka določba je vsebovana tudi v 6. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah, po katerem ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in obveznostih ali obtožbah zoper njega pravično, javno ter v razumnem roku odloča z zakonom ustanovljeno sodišče. Iz navedenega izhaja, da ima pravica do sodnega varstva v razumnem roku v Republiki Sloveniji naravo temeljne človekove pravice in predstavlja ustavno kategorijo. Po svoji naravi je bistveno merilo stopnje izpolnjevanja ustavne zaveze o Sloveniji kot pravni državi. (Bele 2006, 2)

Država skuša z različnimi ukrepi povečati učinkovitost ter s tem zaupanje državljanov v sodstvo, ki je del upravnega sistema. V diplomski nalogi se osredotočam na raziskovanje obstoja in eventualnega vpliva (ne)uspešne koordinacije med elementi v upravnem sistemu (ministrstva) na učinkovitost enega elementa oziroma skupine elementov (sodišča) v upravnem sistemu. Skozi teoretična izhodišča bodo predstavljeni različni vidiki in orodja za odpravljanje težav, ki so v nadaljevanju praktično vključeni.

1.1 CILJ DIPLOMSKE NALOGE

Cilj diplomske naloge je pojasnitev problematike sodnih zaostankov, oris reševanja problematike, povezava relevantne teorije in načinov reševanja problematike sodnih zaostankov, ugotovitev obstoja in vpliva koordinacije med ministrstvi pri reševanju problematike ter izpeljava relevantnih končnih ugotovitev.

Problem je večplasten, zato odpravljanje sodnih zaostankov zahteva skupno akcijo več resorjev. V diplomski nalogi bom skušal raziskati usklajenost oziroma neusklajenost resorjev pri zmanjševanju sodnih zaostankov ter koristnost skupnega delovanja ministrstev pri odpravljanju sodnih zaostankov kot eksplicitne zahteve domače javnosti in Evropske unije – akterja pri izvajanju reform v postsocialističnih državah. Pri reševanju te problematike so v ospredju menedžerski ukrepi (program Herkules, program Lukenda), ki kot nov pristop po reformi slovenske javne uprave skušajo zagotavljati večjo učinkovitost – povečati vlogo visokih državnih uradnikov – visoki uradniki kot menedžerji. Prednostno bom raziskoval obstoj in vpliv koordinacije (formalne in neformalne) med ministrstvi in drugimi vpletenimi institucijami. Poudarek bom namenil programu Lukenda. Med drugim so elementi programa različni politološki in sociološki pristopi (*upravljanje človeških virov, menedžment v javni upravi, analiza politik idr.*), ki pripomorejo k reševanju problema na formalnopravni in praktični (izvajalski) ravni. V analitičnem delu in zaključku bom skušal primerjati teorijo s statističnimi podatki in drugimi relevantnimi besedili ter tako skušal ugotoviti obstoj oz. vpliv koordinacije med ministrstvi na reševanje sodnih zaostankov in tako potrdil ali zavrgel hipotezi.

Pri delu bom uporabil različna politološka znanja, povezana s temo, ki predstavljajo različne poglede na problematiko in reševanje ter orodja za reševanje.

Izhodiščna vprašanja pri obravnavanju problematike so:

Koliko institucij se s tem problemom ukvarja?

Ali je mnogoterna vpetost resorjev pozitivna ali negativna?

Ali obstaja formalna oziroma neformalna koordinacija med ministrstvi pri tej problematiki?

Ali lahko prepoznamo razliko med formalno in neformalno koordinacijo?

Ali je koordinacija med ministrstvi ovira ali prednost?

Kdo ima glavno vlogo pri koordinaciji različnih resorjev? Ali je skozi čas nosilec glavne vloge enak?

Kdo nosi odgovornost pri reševanju problematike sodnih zaostankov?

Katera država ima podobne probleme? Kako jih razrešuje?

1.2 METODOLOGIJA

V začetni fazi bom zbral vso relevantno dostopno literaturo, elektronske vire in druga gradiva. Nadaljeval bom s sekundarno analizo virov ter tako izpeljal teoretska izhodišča, na katera se bo navezoval analitični del diplomske naloge. S sekundarno analizo zakonodaje bom v analitičnem delu skušal pojasniti razloge za nastanek sodnih zaostankov in ukrepe, vezane na to problematiko. S sekundarno analizo raziskav, vezano na odnos javnosti (okolje upravnega sistema) do institucije – sodstva (del upravnega sistema), bom analiziral raziskave javnega mnenja in druge relevantne raziskave. V nadaljevanju bom analiziral sodno statistiko in poročila o uspešnosti, ki jih letno pripravlja Ministrstvo za pravosodje. V enakih časovnih točkah bom primerjal stopnjo zaupanja javnosti v sodstvo in gibanje učinkovitosti sodstva navezujoč se na poročila o uspešnosti in rezultate letne statistike. Vpogled na problematiko sodnih zaostankov od znotraj bom skušal pridobiti z intervjujem. Za potrebe raziskovanja v diplomski nalogi bom izvedel intervju z nekdanjo vodilno oddelka Izvršba na Okrajnem sodišču v Ljubljani – gospo Leno Medič in z uslužbencem ene izmed služb Državnega zbora RS. Uslužbenec sodeluje v eni izmed služb, ki je tesno povezana s problematiko sodnih zaostankov. Uslužbenec ne želi biti imenovan. V zaključku bom kratko povzel izsledke, ki jih bom pridobil s temi metodami.

1.3 HIPOTEZI

Na podlagi izhodiščnih raziskovalnih vprašanj sem si zastavil naslednji hipotezi:

H1: Mnogoterost ministrskih resorjev, vpletenih v reševanje problema, pozitivno vpliva na reševanje problematike sodnih zaostankov oziroma odpravo sodnih zaostankov.

H2: Koordinacija ministrstev pri razreševanju problema sodnih zaostankov je prednost, in ne ovira.

V zaključku ju bom skušal na podlagi izsledkov iz analitičnega dela potrditi ali zavreči.

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA

V diplomski nalogi obravnavam več različnih teoretičnih izhodišč s ciljem, da bi ponazoril kompleksnost problematike, mnogoterost dejavnikov, elementov in sredstev. Najpomembnejša je sistemska teorija, ki ji posvečam največ pozornosti, v nadaljevanju pa so predstavljeni tudi drugi relevantni teoretski vidiki.

2.1 SISTEMSKA TEORIJA

2.1.1 Upravni sistemi

Upravni sistemi delujejo kot vsota usmerjevalnih in usmerjenih delov, med katerimi poteka stalna interakcija. Kontrola se vrši preko treh ravni upravljanja po kibernetko informacijski teoriji (Parson v Šmidovnik 1985, 41–42): 1. selektor (parlament) globalno določa splošno politiko s postavitvijo glavnih ciljev na institucionalni ravni, 2. transduktor (vlada) odločitev ob morebitni predelavi prenese na izvršilni ravni in 3. efektor (uprava) na instrumentalni ravni odločitve konkretno izpelje, strokovno obdela, pripravi akcije za neposredno izvajanje in poroča o izvedenem. (Kovač 2002, 164–166)

Postavlja se vprašanje, koliko institucij se ukvarja z reševanjem ene problematike znotraj upravnega sistema. Vloga posameznih ravni upravljanja pri reševanju diplomske problematike je opisana v analitičnem delu.

Po funkciji delovanja ločimo tri vrste upravnih sistemov:

1. Teritorialni z regulativno funkcijo, ki se izraža v upravnih aktih, državna uprava, strukturirana horizontalno po resorjih in vertikalno po funkcijah, je nosilec.
2. Funkcionalni s servisno funkcijo zagotavljanja in deloma izvajanja javnih storitev.
3. Asociativni z asociativno funkcijo na temelju prostovoljnosti in javnih pooblastil.

Upravni sistem je sestavljen iz organizacij, iz formalnih upravnih organizacij.

Splošna teorija sistemov iz uporabnega vidika, tako kot druge teorije, ni zadostna, zato je kritika pretežno v naslednjem (Trpin in Pirnat, Ferfila v Kovač 2002, 164–166):

- omejitev sistema od okolja, reduciranje realno dinamične stvarnosti na statičen model;
- vztrajanje pri mehanizmu odprtih sistemov – homeostaza ima meje, stari sistemi se rušijo, zgradijo se novi;
- preširoke analogije;
- v znanstveni instrumentarij ni zadovoljivo vključen človek kot biološko in družbeno bitje;
- ne upošteva protislovij interesov znotraj družbenega sistema;
- za obstoj in razvoj družbenih sistemov so bistveni notranji procesi, ne toliko zunanje sile.

Pojem okolice je še posebej pomemben pri obravnavanju upravnih sistemov, saj sta najvidnejša elementa okolice politika in državljani. Politika je hkrati del upravnega sistema in okolja.

Sistem kot celota je sestavljen iz posameznih delov, vključuje pa tudi medsebojno povezanost teh delov oziroma povedano drugače, medsebojno soodvisnost konstitutivnih elementov. Vendar pa sistem kot entiteta v odnosu z okolico pomeni tudi povezanost sistema z okolico prek meja samega sistema. V tej povezanosti sistema z okolico prek njegovih odnosov lahko zasledimo tudi različne stopnje intenzivnosti, močnejšo ali slabšo povezanost ter različno frekvenco povezanosti. Glede na to, da okolica oziroma okolje načeloma zavzema vse, kar ni sistem, torej politično, ekonomsko in geografsko okolje, kot tudi uporabnike, dobavitelje, produkte, tako ni zgolj zunanja komponenta sistema, ampak je tudi faktor, ki na ta sistem vpliva. (Pusić v Haček 2007)

Reševanje problematike znotraj upravnega sistema in morebitna koordinacija med elementi sprva zahtevata preučevanje posameznih igralcev, njihovih vlog odnosov in virov, zato je za razumevanje pomemben tudi naslednji teoretski prispevek, ki se sicer navezuje na oblikovanje javnopolitičnih odločitev:

Oblikovanje javnih politik poteka skozi kompleksne, običajno dolgoročne institucionalno in proceduralno določene procese, ki zajemajo najrazličnejše dejavnosti (npr. administrativne in politične), s katerimi se oblikujejo javne politike. Z raziskovalno akademskega zornega kota v kontekstu procesov oblikovanja javnih politik največji izziv predstavlja preučevanje posameznih igralcev, ki so vključeni v te procese, ter zlasti odnosov med njimi. Raznovrstni igralci, ki (so)oblikujejo javne politike, imajo namreč v teh procesih ključno vlogo, saj brez njih ne bi bilo subjektov, ki bi reševali nastale javnopolitične probleme. Ti igralci posedujejo različne vire, organizacijske sposobnosti in formalno določene pristojnosti, s katerimi (so)delujejo pri (so)oblikovanju posameznih javnih politik. Zato je poznavanje lastnosti (re)akcij in odnosov med

temi igralci ključno za analizo tako kompleksnega procesa, kot je oblikovanje neke javne politike.« (Krašovec 2002)

Preučitev odnosov med posameznimi igralci oziroma v mojem primeru med posameznimi elementi znotraj upravnega sistema je ključnega pomena za eventualno nadaljnje koordiniranje (formalno in neformalno), kajti »Položaj enega dela sistema je omejen in odvisen od položaja drugih delov sistema.« (Miller 1978)

Pri reševanju problematike sodnih zaostankov aktivno sodeluje več akterjev, med katerimi lahko poteka koordinacija. Sistemska teorija pojasnjuje relacije med posameznimi akterji oziroma elementi upravnega sistema.

2.1.2 Splošno

Pri uporabi koncepta koordinacije ali vodenja med seboj različni elementov, vendar delov istega sistema, je pomembno poznavanje sistemske teorije. Tako lahko prek teoretskih predpostavk dojemamo posamezne korelacije. Skozi sistemsko teorijo bom skušal pojasniti pozitivne/negativne vplive koordinacije ministrstev na stanje problematike.

Sistemska teorija se uveljavi v petdesetih letih z glavnim nosilcem Bouldingom. Prve ideje o sistemskem pristopu pa izvirajo že od Aristotela (»celota je več kot samo seštevek njenih delov«), Platona, Demokrita idr. Tudi dialektični materializem je celoto pojmoval kot vsoto elementov, ki jih povezujejo vzročno-posledični odnosi (Ferfila 1989, 1, 3). Johnson, Kast in Rosenzweig so splošni sistem prilagodili vsebini in terminologiji poslovanja (1967). Zaradi svoje splošnosti teorija velja za okvir za komuniciranje med znanostmi. Bistvo teorije je v pojmovanju pojavov kot sistemov, sestavljenih iz vsaj dveh posameznih delov (podsystemov) z vsaj eno povezavo, ki so nadalje sestavljeni iz posameznih delcev. Med sistemi na različnih ravneh vlečemo vzporednice in ugotavljamo skupne značilnosti. Sistem ima specifične lastnosti, ki ga ločujejo od njegove okolice. Sistemi so odprti, so v stalni interakciji z okoljem, ali zaprti, ki z okoljem nimajo nobenega razmerja. Večinoma so sistemi relativno odprti ali relativno zaprti. Odprti sistemi iz okolja prejemajo vnose, vhodne informacije, ki jih predelajo, nakar dobimo kot rezultat procesa obdelave iznos. Cel proces daje sistemom ciklični značaj, saj je iznos potencialni novi vnos. Odprt sistem ima vgrajeno negativno povratno zvezo, ki pomeni korekcijo iznosa in je namenjena stabilnosti sistema preko njegovega prilagajanja okolju; to vodi v homeostazo sistema, ohranjanje istega razmerja z okoljem kot posledica povratne zveze. Sposobnost sistema, da ohrani nek določen čas svojo različnost v razmerju do okolja, imenujemo negativna entropija (naravna fizikalna pozitivna entropija vodi do izenačevanja razlik). Zaradi pritiskov okolja in notranje kompleksnosti so odprti sistemi razčlenjeni, diferencirani. Končno je

za odprte sisteme značilna ekvifinalnost, sposobnost priti do cilja po različnih poteh. (Ferfila 2002, 164–165)

Prav ekvifinalnost je lahko pri reševanju procesne problematike znotraj enega sistema ključnega pomena. Pojavlja se vprašanje, kako oziroma s kakšnimi sredstvi odpraviti sodne zaostanke. Pot do cilja po različnih poteh je v našem primeru lahko koordinacija med ministrstvi, izhajajoča iz koalicijskih pogodb, projektni menedžment, neformalna koordinacija med posameznimi deli upravnega sistema ali skupek vseh.

2.1.3 Koordinacija/regulacija

Koordiniranje in regulative so po navadi vzgibi najodgovornejših in najpomembnejših elementov znotraj sistema ali elementa iz okolice sistema.

Upravni sistem je v vsakdanjih miselnih predstavah lahko skupina vseh organizacij in ljudi, ki so plačani iz državnega proračuna oziroma ves državni aparat. Za raziskovanje problematike koordinacije, sodelovanja in ločenosti med različnimi deli upravnega sistema je nujno poznavanje teoretskih opredelitev sistema. Izraz "sistem" je najsplošneje definiran kot celota, sestavljena iz delov, ali kot celota, ločena od okolice. Druga definicija v veliki meri implicira prvo, saj pojem celote sam po sebi predpostavlja obstoj delov. (Pusić 1985, 11)

Koordinacija narekuje vodeno vedenje elementov sistema v odnosu do drugih elementov znotraj sistema. »Upravnopolitični sistem mora biti sposoben ugotavljati potrebe po sistemskih interakcijah in določati potrebno ravnanje posameznih delov ter ga obvladati tako, da se lahko uresniči planirana smer systemskega dogajanja.« (Ferfila 1989 v Ferfila 2002, 34)

Sodelovanje, skladno s posameznimi predpisi, uredbami, direktivami idr., pojmuje kot formalno koordinacijo, saj je koordinacija zapisana in naslovljena na določene vpletene igralce. Vršilci formalne koordinacije so v večini primerov zapisani kot zakoni in drugi akti, koordinator pa je zakonodajalec oziroma drug politični odločevalec.

Navezujoč se na temo velja omeniti tudi neformalno koordinacijo, ki je formalnopravno praktično nerazpoznavna. Gre za interne dogovore in navodila med ministrstvi, državnim zborom in drugimi ter znotraj njih. Tovrstne aktivnosti so izjemnega pomena, saj olajšujejo medsebojno sodelovanje, krajšajo roke za dosego posameznih ciljev in izstopajo iz večkrat nepopolne birokratske organizacije.

Tehnično razdeljeno delo samo po sebi nima nobenega pomena. Vsako posamezno delovno nalogo dodelimo delavcem, a s tem se naše delo ne konča. Posamezne delovne naloge je treba med seboj usklajevati po obliki in času, po delavcih, delovnih pripravah in drugem. To pomeni, da morajo, denimo, biti delavci, ki opravljajo zaporedne delovne naloge, med seboj usklajeni tako, da bodo v nekem času vsi opravili približno enako količino dela. Če izvedba posamezne delovne naloge zahteva dvakrat več časa kot prejšnja, jo opravljata dva delavca.

»Tako povezovanje tehnično razdeljenega dela imenujemo koordinacija. Brez nje naj tehnična delitev sploh ne bi bila mogoča, pravi Filip Lipovec. Trdi tudi, da podjetje ne bi moglo obstajati brez koordinacije, saj delo, ki bi ga razdelili v procesu tehnične delitve dela, ne bi bilo ponovno povezano v skupno nalogo podjetja. Zaradi navedenega naj bi organizacija nastala šele s koordinacijo.« (Lipovec v Bergant 2005, 7)

James David Mooney je bil eden izmed prvih teoretikov organizacije, ki je koordinaciji prisodil najpomembnejše mesto. Koordinacija je po njegovem mnenju prvo organizacijsko načelo in brez nje naj organizacija ne bi bila mogoča. Njegova opredelitev koordinacije je naslednja: »Koordinacija je pravilna razporeditev skupnega truda, z namenom, da priskrbimo enotnost aktivnosti pri zasledovanju skupnega cilja.« (Mooney v Bergant 2005, 8)

Modeli koordinacije po Mintzbergu:

Henry Mintzberg pravi, da zahteva vsaka človeška aktivnost dvoje: delitev dela na različne naloge in koordinacijo teh nalog za izpolnitev aktivnosti. Organizacijsko strukturo lahko opredelimo kot skupek vseh načinov razčlenitve dela na delne naloge in dosežene koordinacije teh delnih nalog. Nadalje navaja šest osnovnih mehanizmov koordinacije, v nadaljevanju pa so posamezni mehanizmi predstavljeni še na skici (Mintzberg in Quinn v Bergant 2005, 23):

Vzajemno prilagajanje: koordinacija dela je dosežena s preprostim procesom neformalnega komuniciranja; najdemo jo v najpreprostejših organizacijah, uporabljajo pa jo tudi v najkompleksnejših, saj predstavlja edino sredstvo, na katerega se lahko zanesemo v izredno težkih okoliščinah.

Neposredni nadzor: ena oseba koordinira, s tem ko drugim ukazuje; uporablja se jo, ko mora določeno število ljudi delati skupaj.

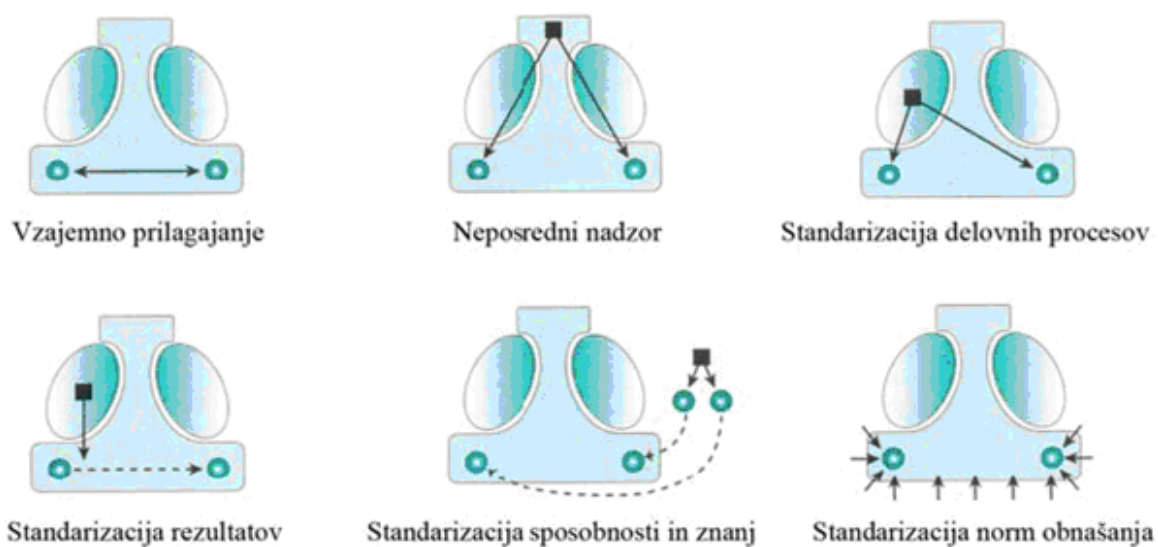
Standardizacija delovnih procesov: pomeni neposredno programiranje vsebine dela, postopkov, ki jim morajo posamezniki slediti pri delu; gre za tipično službo analitika, ki specificira delo različnih posameznikov.

Standardizacija rezultatov: pomeni specifikacijo končnega rezultata dela, in ne vmesnega procesa.

Standardizacija sposobnosti in znanja: gre za specializacijo delavca, in ne dela ali končnega proizvoda; delavec pridobi znanje in sposobnosti, ki se nanašajo na njegovo delo. Ta način standardizacije poteka po navadi zunaj organizacije, denimo na kateri od fakultet.

Standardizacija norm obnašanja: pomeni, da imajo delavci ista prepričanja in da lahko na njihovi podlagi dosežejo koordinacijo.

Slika 2.1: Modeli koordinacije po Mintzbergu



Vir: Mintzberg in Quinn v Bergant (2005, 24).

2.2 JAVNO MNENJE

Pri opisovanju upravnih sistemov je bila kot zelo pomembna izpostavljena okolica. Okolica upravnega sistema je v večinskem delu javnost oziroma državljani, zato je za upravni sistem pomembno tudi javno mnenje. Po definiciji dr. Slavka Splichala je javno mnenje večinsko mnenje o neki sporni zadevi v dani družbi v določenem času.

Javno mnenje lahko najbolj grobo opredelimo kot množico javnih komunikativnih delovanj, s katerimi si posamezniki in skupine prizadevajo usklajevati mnenja o spornih javnih zadevah z namenom, da bi vplivali na praktično delovanje političnih, gospodarskih ali drugih odločevalskih institucij. Na ravni posamičnega je javno mnenje v idealizirani predstavi proces, v katerem: (1) skupina ljudi postane pozorna na neki problem, (2) razprava o problemu ima za posledico vse večjo pozornost, tako da problem postane javna zadeva, (3) udeleženci v razpravi oblikujejo alternativne možnosti za rešitev problema in omejijo število alternativ, (4) na določeni točki izoblikovano mnenje bodisi vpliva na kolektivno odločitev, ki jo sprejme večina (kot na primer na volitvah ali referendumu), ali pa na oceno moči javnega mnenja, ki jo v sprejemanju odločitev upoštevajo politični delujoči akterji. Bližje kot je javno mnenje konsenzu, večji je lahko njegov vpliv na odločevalce. (Splichal 2007, 14–15)

Toš na praktični ravni raziskuje odnos ljudi do politike zato navaja:

Pri raziskovanju odnosa ljudi do politike oz. konkretno pri raziskovanju odnosa ljudi do političnega sistema velja predpostavka, da je stopnja legitimnosti v različnih kulturnozgodovinskih sistemih različna. To se izraža tudi v različnih stopnjah zaupanja v konkretne politične oz. institucionalne sisteme. V razvitih demokracijah izhajamo iz predpostavke zaupanja v institucije, v novih demokracijah pa iz predpostavke naraščajočega zaupanja. Gre seveda za poenostavitev pri nakazovanju razlik v izražanju zaupanja v različnih konkretnih sistemih in tudi za vprašanje, bolje: za trditev, da visokorazviti demokratični sistem prav tako predpostavlja, celo terja tudi izražanje nezaupanja. Nezaupanje je izraz neskladja med prevladujočimi individualnimi in kolektivnimi vrednotami oz. neskladja med institucijami kot nosilkami kolektivnih vrednot in nosilci institucionalne moči. Če center moči ni hkrati tudi intimno navezan na vrednote institucije ali če je brez vrednotne orientacije, lahko pričakujemo visoko nestabilnost celotne družbene zgradbe, porast negotovosti in upad družbene aktivnosti. Pozitiven odziv na takšno stanje je sprožanje procesa reinstitucionalizacije. (Toš 2007, 4)

2.3 MENEDŽMENT V JAVNI UPRAVI oz. NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA

V znanstvenih krogih ni enotnosti okoli pojmovanja novega upravljanja javnega sektorja oz. menedžmenta v javni upravi, zato namenoma predstavljam oba koncepta hkrati.

Menedžment v javni upravi:

Tudi v slovenski javni upravi je že preseženo razmišljanje, da se na področju doseganja poslovnih rezultatov v upravi ni treba angažirati, češ, saj se dejavnost financira iz proračuna, zlasti državna uprava deluje brez konkurence, dobiček ni smoter našega delovanja ipd. Ravno doseganju poslovnih rezultatov v upravi je treba posvetiti bistveno večjo pozornost, kot smo je do zdaj. »Uprava – tako po svetu kot pri nas – je vedno bolj na očeh javnosti. Uveljavlja se prepričanje, da je javni menedžment javno dobro, davkoplačevalci zahtevajo več in bolje za manj, večjo transparentnost in čiste račune.« (Žurga 2002, 86–87). Menedžment v javni upravi je sredstvo za doseganje večje učinkovitosti. Tudi slovensko sodstvo kot del upravnega sistema uporablja menedžerske metode z namenom doseganja višje stopnje prijaznosti do uporabnikov (strank), višje stopnje zaupanja javnosti v sodstvo in odpravo problemov iz preteklosti in sedanjosti – sodnih zaostankov. Poznamo različne menedžerske metode, med katerimi pa je pri obravnavanju teme najuporabnejša in najbolj uporabljena projektni menedžment. Predvidenih menedžerskih ukrepov za reševanje problematike sodnih zaostankov ni zaznati samo v programu Lukenda, temveč tudi v drugih dokumentih, kot so koalicijske pogodbe idr., ki omenjajo ureditev delovnih razmer in poenostavljanje internih upravnih procesov.

Novo upravljanje javnega sektorja:

Zaradi celovitosti različnih ukrepov je kot nov vzorec upravljanja najprimernejši niz podjetniških konceptov pod skupnim imenom novo upravljanje javnega sektorja. Novo upravljanje javnega sektorja (ang. New Public Management) pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni

učinkovitosti s prenosom aplikabilnih menedžerskih metod dela in konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor (povzeto po Žurga v Kovač 2000, 281-282).

Novo upravljanje javnega sektorja vpeljuje v javno sfero elemente upravljanja in vodenja zasebnega sektorja, ki se nanašajo na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, metodologije upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, podjetniški način razmišljanja in delovanja, usmerjenost k ljudem, tako k uporabnikom kot zaposlenim, poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, opredelitev odgovornosti za rezultate, povečanje avtonomije organizacije in posameznika, vse to pa v javnem interesu in skladno z veljavnimi zakoni (Žurga v Kovač 2000, 281). To pomeni uvajanje podjetniških konceptov, kot so:

- ločitev politične (strateške) in strokovne (operativne, izvajalske) funkcije,
- opredelitev vizije, poslanstva, ciljev dela, uvedba strateškega menedžmenta,
- usmerjenost k uporabniku javnih storitev,
- naravnost k rezultatom, uspešnosti in učinkovitosti, merjenje učinkov in vzpostavljanje odgovornosti, ekonomičnost,
- avtonomija, decentralizacija in delegiranje odgovornosti,
- uvajanje konkurenčnosti (privatizacija, kvazitrži).

(povzeto po Žurga v Kovač 2000, 281)

Novo upravljanje javnega sektorja ob usmerjenosti k učinkovitosti, konkurenci in avtonomiji poudarja tudi institute zakonitosti dela, etičnih načel in odgovornosti, ki se uresničujejo s transparentnostjo javnega dela. Uspešnost javne uprave lahko namreč s podjetniškimi koncepti dela povečujemo le, če kazalce organizacijske učinkovitosti podredimo načelu zakonitosti in klasičnim vrednotam javnega sektorja. (Kovač 2000, 281–282)

2.3.1 Projektni menedžment

Projektni menedžment izpostavljam zaradi pomembne vloge med menedžerskimi metodami. Projektni menedžment v osnovi vsebuje več menedžerskih metod, s ciljem uresničitve projekta. »Projektni menedžment pomeni planiranje, organiziranje, vodenje in kontroliranje virov organizacije za izvedbo posameznih projektov. Projektni menedžment je tudi filozofija, način razmišljanja in delovanja, ki se mora vključiti v vodenje in upravljanje celotne organizacije, da bi uresničila cilje in strategije

organizacije.« (Kerzner v Žurga 2004, 49) Projektni menedžment stremi k doseganju vnaprej zastavljenega cilja. Projektni menedžment lahko predvideva sistem stimulatívne nagrajevanja zaposlenih. S projektnim menedžmentom je, kot sredstvo za doseg ciljev, lahko predvidena ureditev prostorskih kapacitet, informatizacija, zaposlovanje novih kadrov ipd. Vsi naštetí ukrepi so elementi projektnega menedžmenta, s katerimi naročnik oz. plačnik želi v zastavljenem roku doseči želeni cilj.

2.4 UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV

Upravljanje človeških virov je dandanes osnovno znanje vodilnih kadrov za uspešno vodenje organizacij, še posebej pa za reševanje problemov znotraj delovnega procesa posamezne organizacije. Teorije o upravljanju človeških virov so se sprva pojavile v podjetništvu/gospodarstvu., kjer je tendenca lastnikov vedno čim večji iznos glede na vloženo.

Ne glede na to, kateri pojem v množici obstoječih pojmov uporabljamo za opredelitev upravljanja človeških virov (Human Resource Management, upravljanje kadrovskih virov, sproščanje človeških virov ali menedžment človeških virov), je človek in njegove zmožnosti osrednji in bistveni sestavni del slehernega dogajanja v podjetju. Človek ni samo vir, ki ga lahko aktiviramo, temveč je dejanski nosilec vsakega dogajanja v podjetju ali družbi. Učinkovito vključevanje človeških virov v ekonomsko in poslovno dogajanje lahko bistveno spremeni končne rezultate. (Lipičnik v Dular 2002, 7)

Človeške zmožnosti so zelo raznovrstne. Z znanjem, kot človekovo zmožnost, lahko rešujemo znane in nove probleme in situacije, s spretnostmi pa lahko hitro in učinkovito motorično reagiramo na problem. Pomen človeških virov je bilo specifično razumljeno v različnih obdobjih, a je pripeljalo do potrebe do oblikovanja celovitega odnosa in ravnanja s človeškimi viri (povzeto po Lipičnik v Dular 2002, 8-15).

Tudi javna uprava je morala začeti raziskovati in upravljati človeške vire. Reševanje birokratskih problemov, kar prav gotovo so tudi sodni zaostanki, je lahko bistveno lažje in učinkovitejše z znanjem o upravljanju človeških virov. V nadaljevanju se to znanje umešča v menedžerske metode. Ravnanje s človeškimi viri sodi v sodobno paradigmo upravljanja.

2.5 ČLOVEKOVE PRAVICE

Področje človekovih pravic ima v razvitih družbah vlogo, ki naj bi bila dosledno varovana in spoštovana. Pravice in dolžnosti so zapisane v vseh oblikah pravnih aktov. Sodišča imajo mesto varuha oziroma presojevalca o pravicah in dolžnostih. Žal se zaradi sodnih napak dogajajo kršitve pravic na vsebinski in procesni ravni. 23. člen (pravica do sodnega varstva) Ustave Republike Slovenije narekuje: »Vsakdo ima pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Sodi mu lahko samo sodnik, ki je izbran po pravilih, vnaprej določenih z zakonom in s sodnim redom.« (Skupščina Republike Slovenije, 1991). Ta člen naj bi državljanom omogočal varstvo pred procesnimi napakami sodišč – sojenje v nerazumnem roku. Pomanjkljivost člena je odsotnost definicije nerazumnega roka, zato so bili državljani v tožbah proti državi pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo večkrat neuspešni. Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice v primeru Lukenda leta 2005 pa je prekinila to prakso. Zadnja aktualna tožba zoper državo Slovenijo zaradi nerazumno dolgega roka je bila sprejeta januarja 2009, kar kaže na še vedno ponavljajoča se kršenja.

Človekove pravice, priznane z evropsko konvencijo, so zelo obsežne. Realno gledano se kršijo vsakodnevno tudi v vseh najrazvitejših evropskih državah. Nevladna institucija, katere osnovni namen je varovanje človekovih pravic, je varuh človekovih pravic.

2.6 E-UPRAVA

Program za odpravo sodnih zaostankov (Lukenda) kot enega izmed pomembnih elementov izpostavlja e-upravo, ki temelji na izrabi značilnosti sodobne informacijske tehnologije ter vnaša v poslovanje udeležencev veliko in velike spremembe (Žurga 2001, 74–75). Tako je mogoče danes že vložiti predlog za izvršbo na podlagi verodostojne listine v elektronski obliki, elektronsko spremljati nadaljnje korake v sodnem procesu ter vlagati redna pravna sredstva (ugovori, pritožbe ...). Istovetnost potrjujemo z elektronskim podpisom.

Vedno pogostejše se uporabljajo izrazi kot digitalna uprava, elektronska uprava in podobni. Ti novi izrazi so pravzaprav novi načini zagotavljanja storitve uprave.

Tri glavne funkcije elektronske uprave, kot jih opredeli Evropska komisija (1999), so:

- informacijske storitve za doseganje urejenih informacij na zahtevo (npr. spletne strani),
- komunikacijske storitve za povezavo s posamezniki (fizičnimi ali pravnimi osebami) ali skupinami ljudi (npr. elektronska pošta, diskusijska omizja),
- transakcijske storitve za pridobivanje izdelkov ali storitev neposredno ali za pošiljanje podatkov (npr. upravni obrazci, glasovanje). (Žurga 2001, 75)

E-uprava je sicer projekt Ministrstva za javno upravo, ki tako poenostavlja in skrajšuje upravne postopke, vendar pa sta se prenos ideje in informacijska podpora že razširila tudi na področje pravosodja kot eno od sredstev za zmanjševanje sodnih zaostankov.

Poleg digitalizirane izvršbe na podlagi verodostojne listine velja omeniti tudi informacijski sistem za podporo delovanja – CIP, ki predstavlja sistem za e-izobraževanje v okviru CIP na vsebinskem področju in na področju uporabe IT-tehnologij v pravosodju, sistem za elektronsko izvajanje pravosodnega izpita in pa najpomembnejše z vidika problematike sodnih zaostankov – podpora projektom za široko dostopnost zakonskih in drugih pravnih vsebin v okviru JZP (Ministrstvo za pravosodje 2007a, 18-19). Poizvedovanje o tekočih računih, naslovih, delodajalcih ipd. fizičnih in pravnih oseb je tako bistveno krajše, kar pripomore k hitrejšemu in učinkovitejšemu odločanju.

2.7 EKONOMSKI VIDIK

Ekonomsko gledano na tematiko sodnih zaostankov lahko rečemo, da vladne politike kljub vloženim finančnim proračunskim sredstvom niso učinkovite.

S pomočjo vladnih oziroma javnih politik vlada deluje tako na družbo kot tudi na gospodarstvo, zato se vlada tudi razvija vzporedno z razvojem družbe. Ker se strukturirata družba in gospodarstvo, mora temu slediti tudi strukturiranje vlade (oblikovanje njenih oddelkov, ministrstev). »Vsak vladni segment tako kreira politike za regulacijo določenega segmenta družbe in gospodarstva oziroma njenega funkcioniranja.« (Ferfila 1994)

Aktivnosti vlade in vlado samo lahko preučujemo z različnih zornih kotov, njeno ocenjevanje pa mora biti nujno vsota ocen dela posameznih resorjev, politik, vladnih podjetij in institucij. »Lahko analiziramo organiziranost vseh ministrstev skupaj ali mikroorganizacijo v posameznem ministrstvu. Tudi vladna birokracija kot socioekonomski in politični fenomen nam lahko da kopico spoznanj o načinu delovanja in učinkovitosti vlade in javnega sektorja nasploh.« (Ferfila 1994). Ekonomsko politično učinkovitost torej lahko opazujemo in merimo s poznavanjem posameznih delov upravnega sistema, odnosa med njimi in organizacije (koordinacije). Problematika sodnih zaostankov ima vpliv na končno predstavo o učinkovitosti celotne vlade.

2.8 ANALIZA POLITIK

»Analiza politik je razmeroma mlada znanost. Njen utemeljitelj Lasswell je leta 1951 opredelil njen smoter kot skrb za znanje »o« odločevalskih procesih v javni ureditvi (public order) in »v« njih.« (Fink-Hafner in Lajh 2002, 9). Za primer reševanja problematike sodnih zaostankov lahko vpeljemo analizo politik kot znanost, ki nam pojasnjuje proces od uvrščanja javnopolitičnega problema na dnevni red političnih odločevalcev pa vse do evalvacije učinkov uzakonitve in implementacije. Tako je akcijski plan za odpravo sodnih zaostankov – program Lukenda skupaj z drugimi ukrepi uzakonjena javna politika. Evalvacija učinkov po zastavljenem roku (2011) bo izhodišče za bodisi ukinitve javne politike bodisi razlog za sprejem nove javne politike. Tako bo t. i. javnopolitični cikel oziroma cikel politik končan.

2.8.1 Javnopolitična omrežja

Pri obravnavanju sistemske teorije preučujemo elemente sistema, odprtost sistema in druge lastnosti. Sodne zaostanke lahko pojmujeemo tudi kot javnopolitični problem z mnogoterimi vpletenimi javnopolitičnimi igralci, kar lahko spominja na sistemsko teorijo, vendar pa gre za drug politološki koncept. Koncept omrežij politik nam tako na svojstven način na znanstveni ravni pomaga pri prepoznavanju javnopolitičnih akterjev in odnosov med njimi.

Omrežje v splošnem smislu pojmuje kot skupek vseh enot, povezanih z nekim določenim tipom odnosov, oblikovanih prek povezav med igralci, ki (npr. na ravni javne politike) sodelujejo v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik. Hierarhija v okviru omrežja naj bi bila zgolj minimalna. Zaradi narave razpoložljivih virov in medsebojne navezanosti pa se omrežja tudi ločujejo drugo od drugega. (Nystrom in drugi v Fink-Hafner in Lajh 2002, 68).

Okoli javnopolitičnega problema, v mojem primeru sodnih zaostankov, začne nastajati javna politika – uzakonjen program za odpravo sodnih zaostankov – program Lukenda. Javnopolitični odločevalci so bili primorani zaradi pritiska javnosti, Evropske unije in drugih javnopolitičnih igralcev sprejeti (uzakoniti) javno politiko za rešitev problema.

3 ANALITIČNI DEL

3.1 STANJE IN RAZLOGI ZA NASTANEK SODNIH ZAOSTANKOV

Stanje na področju sledenja rokov v sodstvu je bilo v samostojni Sloveniji zaskrbljujoče. Razlogov za nastanek sodnih zaostankov, navezujoč se na intervjuja, ne gre iskati zgolj v sistemskih spremembah, temveč širše. Za sodne zaostanke na izvršilnem oddelku v Ljubljani, kjer jih je največ, je po mnenju ge. Medič najbolj krivo pomanjkanje zavesti državljanov za plačevanje svojih dolgov. Po mnenju ge. Medič je velik problem tudi plačilna nedisciplina in ukinitve centralne plačilne agencije – SDK. S spreminjanjem zakonodaje so dolžniki pridobili še nekaj več prostora za skrivanje svojega imetja. Eden od vzrokov za upočasnitev sodnih procesov je po njenem mnenju tudi prehod iz lastnih zaposlenih izvršiteljev na zasebne. Problem je po njenem mnenju tudi v razkropljenosti sodišč po celotnih regijah, kar vodi na eni strani do pomanjkanja dela na manjših sodiščih in na drugi strani do enormne količine dela. Po mnenju enega izmed uslužbencev državnega zbora je vzrokov za nastanek sodnih zaostankov več. Sprememba sodnega reda in zakonov po letu 1994, vedno bolj zapleteni družbeni odnosi, porušen sistem vrednot, slabši kadri, preširoka pristojnost sodišč in centralizacija države. Vsi dejavniki po malem prispevajo k nastalemu stanju.

Razlogi za spremembe:

Zlasti v zadnjem desetletju slovensko pravosodje ne zagotavlja pravice do sojenja v razumnem roku, zato sta Vlada Republike Slovenije in Vrhovno sodišče RS v letu 2002 analizirala vzroke sodnih zaostankov v dokumentu: *ANALIZA VZROKOV SODNIH ZAOSTANKOV V REPUBLIKI SLOVENIJI S PREDLOGI ZA ZMANJŠANJE IN ODPRAVO SODNIH ZAOSTANKOV, Ljubljana, 16. 5. 2002.*

V omenjenem dokumentu ugotavljajo, da se v obdobju 1990 do 2001 število novih zadev ni povečalo, temveč zmanjšalo. Razlogi za sodne zaostanke so sledeči:

- reorganizacija sodstva v letih 1994 in 1995 s podaljšanimi učinki velikih organizacijskih in kadrovskih sprememb,

- zmanjšanje storilnosti v obdobju pred izvedbo in po izvedbi sodne reforme,
- sama reforme in spremljajoče posledice, s postopnim povečanjem storilnosti šele po organizacijski in kadrovskei ustalitvi in ob ponovni uvedbi normativov pričakovanega obsega sodniškega dela,
- nezadostna pozornost pri spremljanju statističnega gibanja zadev,
- zmanjšana storilnosti predvsem v obdobju od 1994 do 1997,
- posledične zamude pri pripravi in izvedbi ukrepov za povečanje učinkovitosti dela,
- povečane fluktuacije sodnikov z upokojitvijo ali odhodom izkušenih sodnih kadrov v zasebni sektor (odvetništvo, notariat, pravne službe),
- zaposlovanje mlajših in manj izkušenih kadrov,
- neustrezna odzivnost na razpisana prosta sodniška mesta,
- nezmožnost zadržanja najboljših kadrov po opravljenem državnem pravniškem izpitu in
- neustrezni plačni status za izkušen in uveljavljen kader.

(povzeto po Vlada Republike Slovenije in Vrhovno sodišče Republike Slovenije 2002)

Ena izmed ugotovitev zgoraj omenjene analize je tudi dejstvo, da je v analiziranem obdobju šlo za izjemen splet številnih okoliščin, od katerih vsaka posebej, vse skupaj pa še toliko bolj, vplivajo negativno na delo in učinkovitost sodišč, ko tudi posameznih sodnikov.

Skupen učinek navedenih okoliščin je bil v zmanjšanju storilnosti sodnikov in sodišč, nastanku zaostankov in njihovem postopnem povečevanju. Da je šlo za enkraten pojav, potrjuje tudi dejstvo, da so se s postopnim odpravljanjem vsakega od navedenih razlogov in posledično povečanim obsegom dela (učinkovitosti) sodišč zaostanki začeli postopno zmanjševati in da se to zmanjševanje v zadnjem obdobju uveljavlja kot stalen trend. (Bele 2006, 5)

Poleg zgoraj navedenih vzrokov za spremembe na področju sledenja rokov pri reševanju zadev, ima pomembno vlogo tudi Evropska unija oz. Evropsko sodišče za človekove pravice, ki je Sloveniji naložilo plačilo kazni zaradi kršenja ustavno zagotovljene pravice do sojenja v razumnem roku. V Sloveniji se sodni zaostanki kot velik kršitelj človekovih pravic v letnih poročilih Varuha človekovih pravic omenjajo že leta (prvo poročilo je bilo objavljeno za leto 1994). V zadnjem poročilu (2007) o človekovih pravicah v Sloveniji varuhinja dr. Zdenka Čebašek -Travnik ugotavlja, da se

je v letu 2007 prejela največ pobud nanašajočih se sodne postopke. »Največji delež (341 obravnavanih pobud) pripada civilnim postopkom (pravdne, nepravdne in izvršilne zadeve), 69 pobud se nanaša na kazenske postopke, 35 na delovne in socialne spore, 62 na postopke o prekrških in 11 na upravno-sodne postopke. Na nekatere izmed tovrstnih obravnavanih pobud še posebej opozarjamo v poglavju z izbranimi primeri.« (Varuh človekovih pravic 2008, 82).

Glavni problem pa predstavlja predvsem dolgotrajnost teh postopkov, ki nikakor niso žrtvi prijazna ravnanja, saj ima obdolženec na podlagi ustave in zakona zagotovljena pravna jamstva v postopku, katera naj bi zagotavljala zakonit in pošten sodni proces. Pravni red pa mora zagotoviti tudi varstvo žrtvi s hitro in pošteno odločitvijo o prekršku.

Pobudniki so večkrat izrazili nezadovoljstvo zaradi večkratnih razveljavitev prvostopenjske sodne odločbe, o čemer je odločilo sodišče druge stopnje. Takšen sodni postopek stranki ne daje zaupanja v strokovnost dela sodišča. Razveljavitvene odločbe pritožbenih sodišč namreč pogosto kažejo, da postopek na prvi stopnji ni dovolj skrbno obravnaval vseh okoliščin, pomembnih za odločitev. Razveljavitev odločbe sodišča prve stopnje pomembno prispeva tudi k (dolgemu) trajanju postopka. Procesni predpisi (npr. ZPP) bi zato morali pritožbena sodišča omejevati pri razveljavitvah odločitev sodišč prve stopnje oziroma dati več možnosti, da sama odpravijo ugotovljene nepravilnosti oziroma pomanjkljivosti v postopku pred sodiščem prve stopnje. (Varuh človekovih pravic 2008, 82)

Zaradi takšnega stanja na področju sodstva, je bilo zaupanje javnosti v sodstvo zadnja leta nizko, kar je še eden od tehtnih razlogov za spremembe. Zaupanje javnosti v sodstvo skozi čas, obravnavam v nadaljevanju.

V nadaljevanju obravnavam možne rešitve za postopno ukinjanje in dokončno odpravo sodnih zaostankov.

3.2 PROJEKT LUKENDA – AKCIJSKI NAČRT

Kot ena od možnih rešitev za reševanje problematike sodnih zaostankov je nastal projekt Lukenda. Do vpeljave programa je prišlo zaradi prej opisanega stanja na področju sledenja rokov v sodstvu. Projekt Lukenda predvideva vrsto ukrepov in dejanj, ki se povezujejo s teoretskimi pristopi, navedenimi v poglavju Teoretična izhodišča. Pri zgoščenem pregledu normativnega dokumenta je smiselno opozoriti **na najpomembnejše cilje in sredstva** za dosego teh:

- odločba z Evropskega sodišča za človekove pravice s 6. 10. 2005 in odločba Ustavnega sodišča RS U-I-65/05 z 22. 9. 2005 zavezuje k vzpostavitvi stanja, v katerem bo zagotovljena pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja. Zagotavljanje človekovih pravic je temeljna naloga članice Evropske skupnosti. Iz poročila varuha človekovih pravic je vsako leto moč razbrati neuspešnost nacionalne države pri zagotavljanju pravice do sojenja v razumnem roku, zato so ukrepi na tem področju nujni.

- projekt Lukenda kot prioriteta razvojna naloga. Za uresničitev programa je z vidika koordinacije pomembno omeniti vzajemno prilagajanje, centralni nadzor, standardizacijo delovnih procesov in standardizacijo rezultatov. Prioritetna razvojna naloga zadnjih dveh vlad je odprava sodnih zaostankov, za katero je potrebno usklajevanje vseh vpletenih resorjev. Koordinacijski mehanizmi se skozi prakso (na področju javne uprave in gospodarstva) kažejo kot organizacijsko smiselna in uspešna oblika sodelovanja.

- umestitev programa v dva temeljna strateška dokumenta, in sicer Program reform za izvajanje Lizbonske strategije ter Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji. Omeniti velja praktično uporabnost menedžmenta v javni upravi oziroma realen premik iz stare organiziranosti javnega sektorja v novo upravljanje javnega sektorja. **Projektni menedžment** je primeren za reševanje tovrstne problematike, saj lahko vključuje različne elemente upravnega sistema v programih, katerih cilj oziroma eden od ciljev je odprava sodnih zaostankov. Lizbonska strategija je tako primer projektnega dela na makroravni.

- cilj projekta: odprava sodnih zaostankov na sodiščih in tožilstvih do 31. 12. 2010. Cilj projektnega menedžmenta je jasen. Uresničitev cilja bi lahko vplivala na javno mnenje, ki v zadnjih letih sodstvu ni naklonjeno.

- ukrepi oziroma sredstva za doseganje cilja: zagotovitev prostorskih razmer v skladu s strategijo prostorskega razvoja pravosodnega sistema, dodatna zagotovitev in **organiziranje človeških virov** (HRM) oziroma strokovnega osebja za določen čas, do 31. 12. 2010, ko načrtujejo odpravo sodnih zaostankov, stimulatивно nagrajevanje sodnega osebja za odpravljanje sodnih zaostankov. Upravljanje človeških virov je skladno s teoretskimi dognanji eno od ključnih sredstev za učinkovito delo katere koli organizacije. Menedžment v javni upravi v širšem smislu nadgrajuje upravljanje človeških virov s prostorsko in drugo stvarno organizacijo pravosodnega sistema.

Drugi ukrepi:

1. Poenostavitev zakonodaje in standardizacija sodnih postopkov (*Navezava na teorijo: koordinacija med elementi upravnega sistema – ministrstva, državni zbor in sodišča – vzajemno prilagajanje, standardizacija dela, standardizacija rezultatov; oblikovanje dnevnega reda javnopolitičnih odločevalcev, uzakonitev, implementacija; oblikovanje javnopolitičnih omrežij okoli javnopolitičnega problema, oblikovanje alternativnih rešitev*);

2. Popolna informatizacija sodišč (*Navezava na teorijo: koordinacija med Ministrstvom za pravosodje in Ministrstvo za javno upravo; e-uprava; projektni menedžment vodilnih kadrov sodnega osebja usmerjen k cilju popolne informatizacije sodišč*);

3. Dodatno usposabljanje sodnikov in tožilcev, z uvedbo specializacije sodnikov (*Navezava na teorijo: značilni elementi menedžmenta v javni upravi in upravljanja človeških virov, vlaganje v znanje zaposlenih*);

4. Reorganizacija in boljše upravljanje sodišč – opraviti analizo velikosti optimalne organizacijske enote najmanjšega še učinkovitega sodišča ter v kazenskih zadevah možnosti specializacije sodišč – določitev pristojnosti sodišča za širše območje (*Navezava na teorijo: projektni menedžment – cilj reorganizacija in boljše upravljanje*

sodišč; upravljanje človeških virov; koordinacija med elementi upravnega sistema – reorganizacija sodišč; reorganizacija v smislu standardizacije dela in standardizacije rezultatov);

5. Stimuliranje kakovosti in učinkovitosti dela tožilcev in pravobranilcev (*Navezava na teorijo: stimulacije kot element menedžmenta v javni upravi in upravljanja človeških virov);*

6. Sprememba na področju sodnih taks in povprečnin z namenom večjega sorazmerja med njihovo višino in dejanskimi stroški postopkov (*Navezava na teorijo: sprememba razmerja med vloženimi sredstvi in stroški, kar lahko vpliva na učinkovitost – ekonomski vidik);*

7. Sprememba odvetniške tarife v smeri pospešitve postopkov in priznavanja potrebnih stroškov v skladu z dejansko vloženim delom (*Navezava na teorijo: sprememba razmerja med vloženimi sredstvi in stroški, kar lahko vpliva na učinkovitost – ekonomski vidik);*

8. Vzpostavitev hitrega in učinkovitega sistema izterjave kazni, povprečnin in sodnih taks (*Navezava na teorijo: sodelovanje Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za notranje zadeve – razmerja med elementi upravnega sistema; koordinacija med elementi upravnega sistema – centralni nadzor);*

9. Vzpostavitev sistema, ki bo pospešil in poenostavil reševanje bagatelnih zadev (*Navezava na teorijo: zagotavljanje človekove pravice do sojenja v razumnem roku; koordinacija – vzajemno prilagajanje in centralni nadzor);*

10. Vzpodbujanje državljanske zavesti, ki bo poudarjala zaupanje in spoštovanje do pravosodnih organov in njihovih delavcev (*Navezava na teorijo: vzpodbujanje državljanov k spoštovanju elementov upravnega sistema: koordinacija – standardizacija sposobnosti in znanj ter standardizacija norm obnašanja);*

11. Zagotovitev večje varnosti na sodiščih (*Navezava na teorijo: sodelovanje Ministrstva za notranje zadeve, zlasti policije, in Ministrstva za pravosodje; koordinacija – vzajemno prilagajanje*);

12. Zagotovitev stalnosti sodnikov na sodiščih, z možnostjo napredovanja tako v višji plačni razred in tudi v višji sodniški naziv na istem sodišču in istem pravnem področju (*Navezava na teorijo: upravljanje človeških virov in menedžment v javni upravi*);

13. Zagotovitev mobilnosti sodnikov in/ali sodnih spisov (*Navezava na teorijo: upravljanje človeških virov in menedžment v javni upravi*);

14. Oblikovanje enotne statistične baze podatkov za statistično spremljanje dela sodišč po enotnih merilih (*Koordinacijski mehanizmi – standardizacija rezultatov; e-uprava – informatizacija sodišč*);

15. Ustanovitev koordinacijskega telesa za statistično spremljanje dela sodišč med Ministrstvom za pravosodje, Sodnim svetom in Vrhovnim sodiščem (*Navezava na teorijo: koordinacija med elementi upravnega sistema; vzpostavitev koordinacijskega mehanizma – centralni nadzor*);

16. Podatki iz enotne statistične baze morajo biti dostopni vsem uporabnikom: Ministrstvu za pravosodje, Sodnemu svetu, Vrhovnemu sodišču in vsem sodiščem, z upoštevanjem predpisov o varstvu osebnih podatkov.

(povzeto po Ministrstvo za pravosodje 2005)

Vpeljava e-uprave v delovanje sodstva bistveno skrajšuje roke za izdaje posameznih odločb. V centralni bazi so vidni podatki državljana, kot so stalno prebivališče, zaposlitev, lastništvo nepremičnin, odprti transakcijski računi idr. Informatizacija je tu interni proces, saj baza ni namenjena uporabi državljanov, temveč uporabi sodnega osebja.

Akcijski načrt za odpravo sodnih zaostankov do 31. 12. 2010 predvideva skupno akcijo več ministrstev skupaj z zakonodajno in sodno vejo oblasti. Celovit pristop in vključitev

več elementov sistema naj bi bila koristna za odpravo težav. Okolje sistema in odnosi med elementi so bistvenega pomena za doseg cilja.

3.3 IZVLEČEK IZ KOALICIJSKE POGODBE 2004–2008

Politika je relevantno okolje upravnega sistema zato je smiselna vključitev koalicijske pogodbe, kot načrta za spremembe znotraj upravnega sistema. Načrtovano je vedenje posameznih elementov upravnega sistema ter njihove korelacije.

Besedilo v koalicijski pogodbi, ki se nanaša na sodstvo opisuje eno od možnosti za rešitev sodnih zaostankov. Problem sodnih zaostankov ne bremeni samo posameznih državljanov, ki jim ni zagotovljena ustavna pravica do sojenja v razumnem roku, temveč bremeni tudi državo kot pojem zagotavljanja pravic. Vsaka vlada doslej si je prizadevala za čimprejšnjo odpravo sodnih zaostankov. Sodni zaostanki so dobili posebno mesto tudi v koalicijski pogodbi prejšnje vlade. Vlada, navezujoč se na ekonomski vidik, nosi skupno odgovornost za učinkovitost vseh ministrstev in vsakega posebej.

Podpisniki koalicijske pogodbe prejšnje vlade so zapisali:

Pravna država in z njo povezana pravna varnost je v veliki meri odvisna od dejanske možnosti posameznih subjektov v družbi, da si v okviru tretje veje oblasti, to je sodstva, varujejo svoje pravice. Postopek varstva pravic mora biti kakovosten in končan v razumnem časovnem roku, kajti le tako ima svoj smisel. Pravosodje lahko v okviru tega pomembno vpliva na občutek pravne varnosti in stopnjo razvitosti pravne države, učinkovito pravosodje pa zagotavlja tudi okolje, ki dviga konkurenčnost gospodarstva. Stopnja zaupanja javnosti v pravosodje je iz leta v leto manjša. K temu so največ pripomogli sodni zaostanki oziroma število nerešenih zadev. To je eden od negativnih številčnih kazalnikov stanja v pravosodju. (Vlada Republike Slovenije 2004, 58)

Na podlagi tega so se odločili, da se bodo lotili zmanjševanja sodnih zaostankov, pri čemer so poudarili odgovorno **sodelovanje zakonodajne, izvršilne, predvsem pa sodne veje oblasti**, saj bodo le na ta način rešili nastali položaj. Kljub formalni koordinaciji treh vej oblasti, koordinacija sama ni zagotovilo za uspešnost pri reševanju problematike sodnih zaostankov.

Formalna določila vezana na reševanje problematike sodnih zaostankov kot prednostne naloge koalicije 2004-2008 so:

1. »Priprava celovitega programa zmanjševanja sodnih zaostankov s ciljem dokončne odprave zaostankov, ki pa je ne bo mogoče zagotoviti v enem mandatu. Pripravo bo **koordiniralo** ministrstvo za pravosodje v sodelovanju s predsedniki sodišč (slednje bo koordiniralo vrhovno sodišče).« (Vlada Republike Slovenije 2004, 58). Vzajemno sodelovanje in centralni nadzor sta zastavljena kot bistvena mehanizma pri pripravi programa.

2. Vzajemno sodelovanje vpletenih akterjev je bistvenega pomena za kvalitetno sojenje v razumnem roku.

Poenostavljanje in standardizacija sodnih postopkov tako na ravni zakonodaje kot na ravni praktične izvedbe (npr. z izmenjavo dobrih praks, oblikovanjem priporočenih in obveznih standardov za izvajanje postopkov ipd.). Zakonodaja mora sodnikom omogočiti učinkovito vodenje sodnih procesov in odgovorno ter strokovno odločanje. Na področju kazenskega postopka je treba spremeniti odnos tožilec – policija tako, da bo tožilec od samega začetka, ko se prijavi kaznivo dejanje, usmerjal policijo pri njenem delu. Na področju pravnega postopka je treba zagotoviti učinkovitost sojenja predvsem v smislu zmanjšanja števila narokov, ki morajo biti dobro pripravljene, osredotočene in si morajo slediti v čim krajših časovnih presledkih. Na področju izvršbe je treba zagotoviti racionalizacijo izvršilnega postopka tako, da bo izboljšani položaj upnika v razmerju do dolžnika. (Vlada Republike Slovenije 2004, 58)

3. »Preučitev možnosti za zmanjšanje števila sodnih primerov – npr. preko politike taks.« (Vlada Republike Slovenije 2004, 58) Sprememba politike taks se lahko izvede preko procesnega modela javnopolitičnega odločanja.

4. »S popolno informatizacijo sodišč (ne le na področju zemljiške knjige in sodnega registra) je mogoče skrajšati čas trajanja postopkov. Uvesti bo treba informatizirane vpisnike, polno uporabo elektronskega poslovanja na sodišču ter med strankami in sodišči. Informatizacija vpisnikov in procesov bo omogočila tudi preprosto spremljanje učinkovitosti, zaostankov in zastaralnih rokov.« (Vlada Republike Slovenije 2004, 58)

5. Vpeljava novega upravljanja javnega sektorja in imperativ o uporabi le tega je nakazan v naslednjem odstavku:

Koalicija se bo v mejah možnosti, ki jih daje ustavni okvir delitve oblasti in neodvisnosti sodstva, prizadevala za uvajanje menedžerskih načel v sodno vejo oblasti. Predsedniki sodišč morajo prevzeti vlogo menedžerjev, ki skrbijo tudi za ravnanje s človeškimi viri (sodniki in sodnim osebjem), določajo pričakovanja, spremljajo rezultate in delovno uspešnost ter kariero,

izvajajo letne pogovore, ocenjujejo sodnike in jih motivirajo za čim večji prispevek k uspehu sodišča. Uvesti je treba merila uspešnosti posameznih sodišč ter sodišča in njihove predsednike ocenjevati po teh merilih. Za uspešnost sodišča kot celote mora biti odgovoren predsednik sodišča. Opisani sistem menedžmenta mora koordinirati ministrstvo za pravosodje in vrhovno sodišče. Sodelovanje med navedenima institucijama pri doseganju ciljev mora biti stalno in intenzivno. (Vlada Republike Slovenije 2004, 59)

6. Status sodnika v Sloveniji ni v zavidljivem položaju, zato je pomembno poznavanje vloge sodnika in s tem povezane obremenitve.

Koalicija bo uveljavila nov koncept vloge sodnika. Sodnikova vloga je, da upravlja s sodnimi zadevami in sprejema odločitve, čim bolj pa mora biti razbremenjen rutinskega procesnega dela, zlasti pa administracije. Takšen koncept sodnikove vloge bo omogočil večje število kakovostno rešenih zadev na sodnika. Strokovni sodelavci bodo razbremenili sodnika uradniških opravil in s tem omogočili hitrejše in kakovostnejše sojenje. (Vlada Republike Slovenije 2004, 59)

7. Za vpeljavo e-uprave je bistvena dobra predhodna tehnična opremljenost upravnih institucij. Tehnika prevzema vlogo orodja za vpeljavo uporabniku prijaznejše uprave. »Tehnična opremljenost in varnost sodišč (računalniško opremljenost, opremljenost s sodobno tehniko za izvajanje dokazov ipd.) je treba čim bolj približati evropskim standardom in pri tem upoštevati združljivost sodne računalniške opreme z drugimi okolji.« (Vlada Republike Slovenije 2004, 59)

8. Izobraževanje sodnikov in ostale pravosodne administracije je nepogrešljivo pri izpeljavi projekta Lukenda (izvajanje po letu 2005), saj gre za vpeljavo novih metod dela. »Sodobni procesi globalizacije zahtevajo, da morajo biti vsi pravosodni organi ustrezno usposobljeni, kar zahteva stalno izobraževanje; za to bo treba posebej zagotavljati sredstva, uvesti pa bo treba tudi nadzor nad učinkovitostjo izobraževalnega procesa.« (Vlada Republike Slovenije 2004, 59)

3.3.1 Ocena izvajanja koalicijske pogodbe 2004–2008

Prejšnja vlada je za obdobje 2004–2008 objavila oceno izvajanja koalicijske pogodbe. Za področje pravosodja je zapisala naslednje:

1. Oblikovanje in izvajanje projekta Lukenda – odprava sodnih zaostankov do 31. 12. 2010

V obdobju 2004–2008 se je število nerešenih zadev na slovenskih sodiščih zmanjšalo. Cilje projekta Lukenda je do sedaj doseglo že 51,5 odstotka vseh slovenskih sodišč. Cilj pa je dosežen, ko ima sodišče na navedeni dan manj nerešenih zadev, kot je polovica njegovega povprečnega letnega pripada oziroma novoprejetih zadev.

2. Dostopnejše in cenejše notarske storitve

Spremembe notarske tarife so znižale cene notarskih pristojbin tudi za več kot 50 odstotkov. Število notarskih mest se je povečalo za kar 84 odstotkov, kar pomeni omogočen lažji dostop državljanov do notarskih storitev. Novi Pravilnik o delovnem času notarjev omogoča, da lahko stranke dostopajo do notarskih storitev tudi vsako prvo soboto v koledarskem mesecu oziroma drugo soboto, če pride prva na državni praznik ali drug z zakonom določen dela prost dan. Uradne ure od 9. do 12. ure opravlja izmenično po en notar za območje vsakega sodnega okrožja (okrožnega sodišča).

3. Sprejetih je bilo 62 zakonov in 110 podzakonskih predpisov s področja pravosodja

Najpomembnejši zakonodajni premiki so:

- nova kazniva dejanja proti gospodarskemu kriminalu in korupciji,
- kazenskopravna zaščita mladoletnih otrok, delavcev in varstva okolja,
- dokončno odločanje pritožbenih sodišč v pravnih in prekrškovnih zadevah,
- elektronsko poslovanje sodišč z odvetniki, notarji, tožilci in državnimi pravobranilci,
- pravna ureditev mediacije in arbitraže.

(povzeto po Vlada Republike Slovenije 2008b, 12)

3.4 IZVLEČEK IZ KOALICIJSKE POGODBE 2008–2012

Kljub izpostavljeni pomembnosti reševanja problematike sodnih zaostankov v Koalicijski pogodbi Vlade RS za obdobje 2004–2008 lahko skozi analiziranje ugotovim, da vsi zastavljeni cilji v tem obdobju niso bili doseženi, kar ugotavlja tudi nova vlada. Tako je nova vlada v koalicijski pogodbi za obdobje 2008–2012 vnesla svoj predlog reševanja te problematike.

V poglavju za institucionalno močnejše sodstvo so v koalicijski pogodbi 2008-2012 zapisali, da bosta izvršilna in zakonodajna veja oblasti podpirali sodstvo pri oblikovanju in izvedbi potrebnih ukrepov, kot so: (1) ocena in izvedba samostojne plačne politike, (2) podpora informacijski in tehnološki modernizaciji pravosodja, (3) zaveza koalicije za sprejemanje in dopolnjevanje Zakona o sodiščih in Zakona o sodniški službi, (4) okrepitev Sodnega sveta RS, (5) uskladitev plačnega sistema za pravosodne funkcionarje z ustavo in (6) uporaba sredstev za sodstvo na podlagi meril in kriterijev, ki bodo izoblikovani v popolnem soglasju s sodstvom. (povzeto po Vlada Republike Slovenije 2008a, 47)

Predvideno je sodelovanje izvršilne, zakonodajne in sodne oblasti kot elementov upravnega sistema. Pogodba predvideva spremembe zakonodaje. Spremembe teoretsko lahko opišemo s procesom oblikovanja in uzakonitve javnih politik, pri čemer v večini sodelujejo državni igralci. V javnopolitično omrežje, ki nastane pri sprejemanju sprememb, so vpleteni državni igralci in strokovna javnost, ki jo povabijo državni igralci.

V omenjeni koalicijski pogodbi je za reševanje problematike sodnih zaostankov pomembno tudi poglavje, ki govori o zagotovitvi sojenja v razumnem roku in povečanju učinkovitosti vseh pravosodnih organov. Cilj koalicije 2008-2012 je zagotovitev varstva človekovih pravic in svoboščin z zagotavljanjem sojenja v razumnem roku, katerega bodo zagotovili z uveljavljanjem hitrih in učinkovitih sodnih postopkov s pomočjo (1) kakovostne zakonodaje (brez novih sodnih sporov), (2) procesne zakonodaje (zaključevanje na pritožbeni stopnji) in izvrševanja sodnih odločb, (3) novega razmerja med številom sodnikov in številom strokovnih sodelavcev, (4) zagotovitve pogojev dela sodniških pomočnikov in (5) organizacije in nadzora usmerjenega predvsem v

učinkovitost dela sodišč. Poleg tega bodo omogočili lažji dostop do sodišč tudi socialno ogroženim v sodnih postopkih, saj bodo prenovili sistem brezplačne pravne pomoči in zastopanja po odvetnikih. Razvijali bodo oblike alternativnega reševanja sporov, da bi sodno varstvo postalo zadnja možnost za rešitev sporov. S tem bi tudi razbremenili sodstvo in razvili zavest državljanov za sporazumno reševanje sporov izven sodišča. Koalicijske stranke bodo z informatizacijo vseh pravosodnih organov uresničili nacionalni projekt e-pravosodje, še posebej si prizadevajo za izdelavo spletne aplikacije e-notar za področje nepremičninskega poslovanja.

Zavezali so se tudi k izboljšanju postopkov prisilne izterjave in vključitvi strokovnjakov za dograditev sistema izvršbe, da bi dosegli finančno disciplino in zaščito upnikov v izvršilnem postopku. (povzeto po Vlada Republike Slovenije 2008a, 49)

Zdajšnja vlada ima na področju pravosodja, glede na zapise v koalicijski pogodbi, visoke cilje. Oceno realizacije lahko podamo po izteku mandata, vendar pa moti dejstvo, da predlagani ukrepi in rešitve niso dovolj konkretni. Že v prejšnji koalicijski pogodbi je bila predvidena informatizacija sodišč in splošno povečanje učinkovitosti. Koalicijski partnerji želijo povečati vlogo Sodnega sveta Republike Slovenije, kar je izpostavil tudi uslužbenec ene izmed služb državnega zbora. Vendar kakšna naj bo večja vloga? V sklepu vlade za povečanje učinkovitosti sodstva iz leta 2007 sodni svet prevzema vlogo nadzornika nad sodno statistiko, kar pa ne predstavlja močnejše vloge v smislu centralnega predstavnika pravosodja.

Navezujoč se na intervjuja, ki sem ju opravil za izdelavo analitičnega dela diplomske naloge, lahko končam, da je pomembnejši od vseh vladnih programov za zmanjševanje in odpravo sodnih zaostankov miselni premik državljanov in vzpodbuda zavesti za plačevanje dolgov, kar pa omenja tudi aktualna koalicijska pogodba.

3.5 ZAKONSKE PODLAGE ZA REŠEVANJE PROBLEMATIKE SODNIH ZAOSTANKOV

Podlage za reševanje problematike sodnih zaostankov so ustavne, s področja sodniške, procesne in materialnopravne zakonodaje, normativne za sodelovanje drugih organov in s področja sodnega reda. Podlage predstavljajo normativni temelj za spremembe v sodstvu.

1. Ustavne podlage

Z vidika ustavne opredelitve Republike Slovenije kot pravne države neučinkovito sodno varstvo predstavlja protipravno stanje, saj sta po ustavi med drugim zagotovljena tudi sodno varstvo pravic in svoboščin ter pravica do odprave posledic njihove kršitve.

Podano je ustavno upravičenje tistih, ki menijo, da jim je kršena pravica do sojenja v razumnem roku, da zahtevajo sodno oziroma ustavno sodno varstvo te pravice, vključno z mednarodnopравnim varstvom pred Evropskim sodiščem za človekove pravice. Navedene določbe o ustavnih pravicah so izravnane z določbami o dolžnostih in pristojnostih posameznih vej in organov oblasti. Sodno oblast izvršujejo sodniki, ureditev in pristojnost sodišč določa zakon. Sodnike v trajno funkcijo voli državni zbor na predlog sodnega sveta na podlagi ocen personalnih svetov sodišč. Z izjemo navedene pristojnosti državni zbor na delo sodišč vpliva le posredno, s sprejemanjem zakonov, ki določajo organizacijo, sodne postopke in materialno pravo. Vloga izvršilno-upravne veje oblasti je skržena na pravosodno upravo, ki obsega zagotavljanje splošnih pogojev za uspešno izvajanje sodne oblasti, zlasti pripravo zakonov in predpisov, sistemsko skrb za izobraževanje in strokovno usposabljanje, izdajanje literature, zagotavljanje kadrovskih, materialnih, tehničnih in prostorskih razmer, izvajanje mednarodne pravne pomoči, izvrševanje kazenskih sankcij ter statistična in druga raziskovanja. Vendar pa je tudi del teh nalog z organizacijskimi predpisi odkazan sodstvu samemu. Tako npr. zagotavljanje finančnih sredstev za delo – Vrhovnem sodišču RS (od leta 2000), izobraževanje – posebnemu Centru za izobraževanje v pravosodju RS (od konca leta 1998), informatizacija – Centru za informatizacijo Vrhovnega sodišča RS (finančno od leta 1999), kadrovanje – Sodnemu svetu RS, Ministrstvo za pravosodje RS ima pooblastila le pri imenovanju predsednikov sodišč.

Opisane ustavne pristojnosti je oceniti kot ustrezne. Po svoji vsebini ne morejo biti vzrok sodnih zaostankov. Zato tudi predlogov za morebitne spremembe ustave glede pristojnosti za izvolitev sodnikov ne štejemo za odločilne z vidika zagotavljanja hitrejšega zasedanja sodniških mest niti glede spremembe dozdajšnjega razmerja treh vej oblasti. Kot pozitivno v smislu povečanja možnosti strokovnega preverjanja sposobnosti za trajno sodniško službo pa štejemo predlagano uvedbo prvega, poskusnega sodniškega mandata. (povzeto po Vlada Republike Slovenije in Vrhovno sodišče Republike Slovenije 2002, 25-26)

2. Sodniška zakonodaja

Izvajanje sodne oblasti v Republiki Sloveniji urejata na organizacijski ravni Zakon o sodiščih in Zakon o sodniški službi. Zakon o sodiščih določa, da je zagotavljanje razmer za redno izvajanje sodne oblasti v okviru sodne uprave v pristojnosti predsednika sodišča. Opravljanje zadev sodne uprave nadzoruje predsednik sodišča višje stopnje, na sodiščih vseh stopenj pa predsednik Vrhovnega sodišča RS in minister, pristojen za pravosodje, ki izvaja službeni nadzor nad delom sodišč prek predsednikov sodišč višje stopnje oziroma predsednika Vrhovnega sodišča RS. V tem okviru zakon nalaga sodišču – če pride do povečanega števila nerešenih zadev:

- kot posledica nižje storilnosti od povprečne storilnosti sodišč iste vrste in iste stopnje ali če je po statističnih podatkih izkazan zaostanek v višini pripada zadnjih dvanajst mesecev – da mora predsednik sodišča sprejeti program reševanja teh zadev. Storilnost sodišč spremlja sodni svet;
- če kljub povečani storilnosti ob preseganju meril za pričakovani obseg dela sodnikov ni mogoče zagotoviti sojenja brez nepotrebnega odlašanja – dodelitev dodatnih finančnih sredstev za uresničevanje teh zadev v skladu s sprejetim programom reševanja zaostankov;
- če tudi z opisanimi ukrepi ni možno zmanjšati števila nerešenih zadev na razumno mero – povečano sistemizacijo in odobritev dodatnih zaposlitev.

Na ravni konkretnega problema odprave zaostankov narekuje taka ureditev:

- sodnemu svetu analizo storilnosti sodišč in sodnikov na podlagi sprejetih meril;
- predsednikom sodišč oceno storilnosti lastnega sodišča in pripravo programa za odpravo zaostankov;
- predsednikom sodišč višje stopnje, predsedniku Vrhovnega sodišča RS in ministru za pravosodje pregled in oceno izvrševanja teh programov v okviru nadzora nad delom sodne uprave.

Navedene pristojnosti so normativno primerne, vendar se doslej niso redno in dosledno izvajale. Vztrajati je treba, da se vzroki in vplivi zaostankov na opisanih podlagah ugotovijo za vsako sodišče posebej in da se vsi izdelani programi vsebinsko ovrednotijo ter dopolnijo z ukrepi, ki so na posamezni ravni potrebni za izboljšanje stanja z roki, merili in načinom spremljanja. V teh okvirih so ugotovitve in usmeritve podane v nadaljevanju. Kot neustrezno je oceniti tudi ureditev razmer za sodelovanje, izobraževanje, pristojnosti in možnosti napredovanja sodnega osebja. Z izjemo strokovnih sodelavcev, ki se predvsem usposabljaajo za sodniško službo, ni oblikovan

poklic sodelavcev na ravni višje- ali visokošolske izobrazbe, ki bi lahko bistveno razbremenili sodnike strokovnih opravil, ki ne zahtevajo neposrednega sodnikovega odločanja, in s tem povečali učinkovitost dela sodnikov. Podane pa so že zdaj večje možnosti za razbremenitev s prenosom posameznih nalog na strokovne sodelavce in sodne referente, ki imajo že določena pooblastila v enostavnejših sodnih postopkih oziroma pri dejanjih, ki ne predstavljajo neposrednega odločanja. Za delno neprimerno je oceniti ureditev **pristojnosti sodišč in sestave sodišč**, kar je natančneje obravnavano v sklopu procesne zakonodaje.

Z vidika zagotavljanja razmer za večjo učinkovitost je, kot ne povsem primerno, oceniti tudi zdajšnjo ureditev po **Zakonu o sodniški službi**, katerega uveljavitev sovpada s strmim naraščanjem sodnih zaostankov v Sloveniji. Pomanjkljivosti se kažejo v neizdelani ureditvi sodniških dolžnosti, zlasti glede obsega, učinkovitosti in kakovosti dela. Merila za vstop v sodniško službo in napredovanje so ohlapna, ni jasno določen način evidentiranja in spremljanja sodnikovega dela. Zakon ne zagotavlja ustrezne možnosti dodelitve sodnika posameznega sodišča na delo pri drugem sodišču niti podlag za dodatno nagrajevanje povečanega obsega dela sodnikov. Zakon daje le posredna pooblastila organom sodne in pravosodne uprave oziroma sodnemu svetu pri določanju, nadzorovanju in ukrepanju glede storilnosti sodnikov kakor tudi glede disciplinske odgovornosti sodnikov in je zato zdajšnja ureditev sodniške službe v celoti »podnormirana«. Pomanjkljive so tudi določbe o službenem nadzoru pod ravno disciplinske odgovornosti sodnika. Tako tudi na tem področju vse možnosti za hitrejši potek sodnih postopkov in večjo učinkovitost dela niso mogle biti izrabljene. (povzeto po Vlada Republike Slovenije in Vrhovno sodišče Republike Slovenije 2002, 26-27)

3. Procesna zakonodaja

Postopkovna pravila za redno, prednostno ali hitrejšo obravnavanje določenih vrst zadev opredeljujejo zakoni, ki urejajo sodne postopke (kazenski, pravdni, izvršilni, nepravdni postopek; upravni in delovno-socialni spor; prekrški; alternativno reševanje sporov). V zadnjem obdobju so bili, prav z namenom pospešitve reševanja zadev in odprave zaostankov, bistveno spremenjeni Zakon o kazenskem postopku, Zakon o pravdnem postopku, Zakon o izvršbi in zavarovanju in Zakon o upravnem sporu. Na podlagi spremljanja učinkov teh sprememb se ugotavljajo tudi morebitne dodatne možnosti za večjo hitrost in učinkovitost postopkov. Z namenom zmanjšanja pripada novih zadev so bili spremenjeni tudi taksni predpisi, kar naj bi preprečilo predvsem pravdanje v

»bagatelnih zadevah«. Ocena učinkov teh sprememb je izhodišče tudi za pripravo morebitnih novih, ki naj bi pospešile odpravo zaostankov. (povzeto po Vlada Republike Slovenije in Vrhovno sodišče Republike Slovenije 2002, 27-28)

4. Materialnopravna zakonodaja

Pripad novih zadev na sodišča je v precejšnji meri odvisen od obsega pravic in pravnih položajev, ki jim zakon zagotavlja pravno varstvo pred sodišči. V preteklem obdobju je bila prav na tem področju pomembno zvišana raven pravne varnosti, kar se je nujno odražalo v večjem številu in v večji zahtevnosti zadev, ki jih obravnavajo sodišča. V pomembnem delu je na število rešenih zadev, posebej na kazenskem področju, vplivala tudi večja zapletenost dejanske in pravne problematike. Tako so sodišča obravnavala vrsto zelo zapletenih primerov hudih kaznivih dejanj, vključno z zadevami gospodarskega kriminala. Deloma to velja tudi na drugih področjih z novo pravno problematiko, npr. pri gospodarskih sporih (lastninjenje, privatizacija, stečaji, statusni spori, varstvo intelektualne lastnine, varstvo konkurence) in enako v civilnih zadevah z vidika novih pojavnih oblik sporov ali novih pravnih problemov (denacionalizacija, lastninjenje stanovanj). Enako je na področju upravnega prava oz. dela upravnih sodišč, še posebej z vidika razširitve pravnega varstva s številnimi novimi možnostmi upravnega spora v povezavi z uvedbo redne pritožbene poti. Tudi na področju delovnih sporov je na obremenitev in učinkovitost vplivala sprememba strukture obravnavanih zadev z vedno večjim številom zahtevnejših sporov o prenehanju delovnega razmerja, delno tudi zaradi spremenjenih pogojev gospodarjenja (disciplinski ukrepi, presežni delavci, prerazporeditve, spori iz kolektivnih pogodb).

Vendar pa se z obravnavanjem navedenih zadev na višjih stopnjah sojenja nova pravna vprašanja postopno razrešujejo, kar omogoča tudi hitrejše in zanesljivejše odločanje na nižjih stopnjah sojenja. Ni pričakovati, da bi se zagotovljena raven pravic lahko znižala. Treba pa je pri vseh nadaljnjih spremembah predpisov, tudi tistih, ki so že v pripravi, upoštevati posledice za delo sodišč, če se z njimi razširjajo podlage ali možnosti sodnega varstva. Pri tem je treba upoštevati, da je v Republiki Slovenije število sporov, o katerih odločajo sodišča, že dalj časa veliko, da je pripad zadev na sodnika velik in da niso že v celoti izrabljene možnosti za reševanje sporov izven sodišč v oblikah in na način, ki so jih razvile druge države, prav z namenom, da zmanjšajo obremenitev sodišč.

Pri pripravi vseh zakonov in drugih predpisov zakonodajalec praviloma ni zahteval, da predlagatelj že v predlogu metodološko ločeno opozori, če in koliko se povečuje pristojnost sodišč, opredeli, za katera sodišča gre, ter pojasni, ali oziroma zakaj ni možno zagotoviti pravnega varstva na drugačen način. Predlagatelji bi morali ob vsaki novi sodni pristojnosti tudi predlagati način izpolnitve vseh pogojev, potrebnih za reševanje zadev, ki bodo pripadle sodiščem, smiselno na enak način, kakor zdaj že velja za zagotavljanje finančnih sredstev za izvrševanje novih zakonskih obveznosti. (povzeto po Vlada Republike Slovenije in Vrhovno sodišče Republike Slovenije 2002, 30-31)

5. Normativne podlage za sodelovanje drugih organov

K hitrosti reševanja zadev na sodiščih nedvomno prispevata tudi ureditev in praktično izvajanje predpisov o delu državnih tožilstev, državnih pravobranilcev, odvetništva, notariata, izvedencev, tolmačev in cenilcev, izvršiteljev, vročevalcev in stečajnih upraviteljev, detektivov in drugih poklicev, ki sodelujejo pri delu sodišč. Na normativni ravni glede tega področja ni ugotoviti večjih pomanjkljivosti. V zvezi z načrtovanim zunajsodnim reševanjem sporov in hitrejšim vodenjem postopkov je tudi ugotovljena »podnormiranost« pri zagotavljanju brezplačne pravne pomoči po sprejemu novega zakona že odpravljena. Ureditev je zaokrožena z izdajo podzakonskih aktov in zagotovitvijo potrebne kadrovske zasedbe na sodiščih, ki so pristojna za odločanje o brezplačni pravni pomoči. K hitrejšemu reševanju zadev pa bi morala v večji meri prispevati tudi odvetniška tarifa s selektivnim nagrajevanjem v prid reševanju sporov v »zgodnji fazi« s poravnavanjem ter cenovno in krajevno dostopnejša notarska mreža. Z ustreznim, storilnostno naravnanim nagrajevanjem bi morala potekati tudi utrditev ter pospešitev dela »koncesionarjev« na področju vodenja postopkov prisilne poravnave, stečajev in likvidacije, izvršiteljev in vročevalcev. (povzeto po Vlada Republike Slovenije in Vrhovno sodišče Republike Slovenije 2002, 31)

6. Sodni red

Določbe sodnega reda o načinu ugotovitve »pravih sodnih zaostankov« (tistih zadev, ki so pri sodiščih nerešene dalj časa, kakor znaša povprečni, pričakovani čas rešitve) so bile ob izdaji pomembne in je njihovo spremljanje še naprej nujno. Omogočajo ugotovitev dejanskega stanja zaostankov in opredelitev vrste sodišč, vrste zadev, področja in območja dela z največjimi zaostanki oziroma z najdaljšim časom reševanja. Pojasnjeno je že bilo, da bi povprečen čas reševanja zadev pred posameznimi sodišči

moral biti krajši, kot je lahko po zdajšnjem stanju. Dolgoročno zato kaže navedene roke pričakovanega reševanja zadev skrajšati na polovico, s čimer bo dosežen ustavno in primerjalno pravno ustrezen standard učinkovitega sodnega varstva pravic. Zdajšnji roki so bili namreč sprejeti pod vtisom velikih zaostankov in so z vidika razumnega trajanja postopka, predvsem na prvi stopnji sojenja in posebej v primerjavi z roki, ki so uveljavljeni za upravne postopke, zlasti to velja za nepravdne postopke in vpise v zemljiško knjigo – predolgi. Pri oceni sodnega reda kot celovite normativne podlage pa je na tem mestu mogoče ugotoviti, da ureditev ni povsem ustrezna. Preučitev sodnega reda v smislu dopolnitev in sprememb za učinkovitejše delo, zmanjševanje birokratskih ovir za stranke, za poenostavitev dela, za informatizacijo poslovanja v najširšem obsegu bo prav zato predmet nadaljnjega preučevanja in sprememb. Še posebej glede pogojev za »očrtanje« zadev kot rešenih, širšega dostopa do sodišča in do sodnikov, tudi v novih oblikah komuniciranja. (povzeto po Vlada Republike Slovenije in Vrhovno sodišče Republike Slovenije 2002, 31-32)

3.6 MINISTRSTVA/INSTITUCIJE, KI SODELUJEJO PRI REŠEVANJU OZIROMA ODPRAVI PROBLEMA SODNIH ZAOSTANKOV

V dokumentih, ki se nanašajo na odpravo sodnih zaostankov, je omenjena vrsta institucij, ki so vpletene v reševanje te problematike (glej Sliko 3.1). V sklepu vlade, kjer sprejema Program za povečanje učinkovitosti sodstva – projekt Lukenda z 21. 11. 2007, so kot izvajalci projekta in drugi sodelujoči vpleteni navedene naslednje institucije:

- Vrhovno sodišče RS in vsa sodišča s splošno pristojnostjo ter specializirana sodišča v RS,
- Sodni svet,
- Državnotožilski svet,
- Vlada RS – Ministrstvo za pravosodje,
- Vlada RS – Ministrstvo za notranje zadeve, Policija,
- Vlada RS – Ministrstvo za javno upravo,

- Vlada RS – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve,
- Vrhovno državno tožilstvo RS,
- Državni svet RS,
- Odvetniška zbornica Slovenije,
- Notarska zbornica Slovenije,
- Zbornica izvršiteljev Slovenije,
- Državna revizijska komisija,
- Urad varuha človekovih pravic,
- strokovne pravne institucije in profesionalna združenja,
- nevladne organizacije.

Izhajajoč iz načela delitve oblasti je za odpravo sodnih zaostankov s programom Lukenda treba zagotoviti ustrezno sodelovanje vseh treh vej oblasti:

- zakonodajne, v okviru sprejemanja predpisov oz. določanja okvirov za njihovo izdajanje, kar neposredno vpliva na obseg in na vsebino dela sodišč, v veliki meri pa tudi na delovne razmere,
- izvršilne, ki predvsem v okviru pristojnosti Ministrstva za pravosodje in Ministrstva za finance zagotavlja, načrtuje ali predlaga pogoje za izvrševanje sodne funkcije v najširšem smislu (kadrovski, finančni, glede opremljenosti, podzakonski normativni itd.),
- in seveda sodne, ki neposredno izvajajo, organizirajo in nadzorujejo izvrševanje sodne funkcije.

3.7 IZVRŠILNA OBLAST

3.7.1 Vlada sprejema načrte, strategije in cilje. V okviru vladnih dogovorov se oblikujejo politike, ki naj bi jih izvrševala ministrstva. Vlada nosi posredno odgovornost, saj neposredno odgovornost prelaga na ministrstvo, ki je pristojno za izvajanje določene politike – v mojem primeru Ministrstvo za pravosodje. Vlada skozi koordinacijo opravlja centralni nadzor. Če se določena politika (primer odprave sodnih zaostankov) ne izvaja v skladu z načrtom oziroma ne dosega svojih ciljev, vlada spremeni sestavo resorja ali pa spremeni javno politiko. Tako se lahko začne nov cikel v procesnem modelu javnopolitičnega procesa. Padec vlade zaradi napak posameznega

resorja v svetu sicer ni redek pojav, vendar se odgovornost vedno v prvi vrsti išče v vodenju posameznega resorja.

3.7.2 Ministrstvo za pravosodje je pri reševanju te problematike dominantno. Nosi vse organizacijsko in idejno breme. Kot glavni izvajalec programa Lukenda ga lahko prepoznamo kot vodjo projektnega menedžmenta za primer reševanja problematike sodnih zaostankov. Poleg tega je **edino neposredno odgovorno** za rezultate, ki so in ki bodo. Prevzema vse naloge, ki so povezane s tem področjem. Sistemsko gledano je Ministrstvo za pravosodje del ali element sistema. Vlada temu delu sistema želi zagotoviti naklonjenost drugih elementov sistema oziroma zagotoviti simbiozo z okoljem. Ekonomsko gledano Ministrstvo za pravosodje močno vpliva na učinkovitost vlade kot celote.

3.7.3 Ministrstvo za finance je skrbnik in upravitelj proračuna. Sodelovanje med Ministrstvom za finance in Ministrstvom za pravosodje pri reševanju problematike sodnih zaostankov je nujno, saj Ministrstvo za pravosodje za izvedbo svojih programov v smeri reševanja potrebuje dodatna sredstva. Program za odpravo sodnih zaostankov do leta 2011 (Lukenda) predvideva finančna nagrajevanja učinkovitih delavcev (upravljanje človeških virov) v pravosodju, poleg tega so predvidena vlaganja na področju delovne infrastrukture, informatike (projektni menedžment) ... Ministrstvo za finance mora omenjene izdatke upoštevati v načrtovanju proračuna. Poleg tega je potrebna uskladitev med resorji o višini dodatnih sredstev. Ministrstvo za finance **ne nosi odgovornosti** za rezultate.

3.7.4 Ministrstvo za javno upravo pomaga Ministrstvu za pravosodje v smislu informatizacije in uvedbe e-uprave. Digitalizacija postopkov, predvsem na področju izvršbe, je tudi del koalicijske pogodbe. Področje izvršbe na okrajnih sodiščih je namreč najbolj zasičeno. Največji delež sodnih zaostankov je vezanih na izvršbo. Čeprav se formalno zdi, da Ministrstvo za javno upravo nima tesnejšega stika z odpravljanjem problematike sodnih zaostankov, to ni tako. E-uprava kot širši politični projekt oziroma implementacija javne politike sega tudi na področje sodstva (e-pravosodje). Vpeljava digitalnih certifikatov in njihova uporaba sta veljavni tudi pri sodnih postopkih, ki jih je mogoče začeti/spremljati prek e-portalov. Ne smemo pozabiti niti dejstva, da je bila do

nedavnega na sodišča vezana (spadala pod okrajna sodišča) tudi zemljiška knjiga. V zadnjih letih (10 let) se je zemljiška knjiga prepisala iz Jožefinskih katastrov v elektronsko knjigo, ki je danes dostopna prek svetovnega spleta. Ministrstvo za pravosodje je moralo z Ministrstvom za javno upravo in Ministrstvom za finance uskladiti tudi Zakon o plačah v javnem sektorju, tako da se lahko izplačujejo nagrade za učinkovito delo. Ministrstvo za javno upravo **ne nosi odgovornosti** za rezultate pri reševanju problematike.

3.7.5 Ministrstvo za notranje zadeve mora skladno z vladnimi usmeritvami skrbeti za korektno in formalnopravno pravilno izpeljavo postopkov na ugotovitveni ravni. Tako skrbi za dodatna šolanja policijskega kadra, ki tako lahko zagotavlja ustrezno pravno podlago za izpeljavo postopkov na sodiščih. Prav tako mora policija v ugotavljanju kazenskih zadev zagotoviti relevantno podlago tožilcem. Nemalokrat se zgodi, da tožilci zaradi slabega dela policije ne morejo izpeljati postopka. Zaradi pomanjkanja dokazov nekatere zadeve ne dobijo sodnega epiloga, spet druge zastarajo. Zadeve s slabšo dokazno podlago terjajo daljše sodne procese, ki obremenjujejo sodišča. Situacija vodi tudi k zaostankom pri tožilskih zadevah. Zaradi teh razlogov mora biti Ministrstvo za notranje zadeve usklajeno z Ministrstvom za pravosodje in tako kohezijsko vplivati na učinkovitost obeh institucij. Sodelovanje teh dveh elementov je bistvenega pomena za delovanje celotnega upravnega sistema.

3.8 ZAKONODAJNA OBLAST

Državni zbor kot oblikovalec upravnega sistema prek svojih odločitev sprejema pravila igre. Prek te institucije se lahko uresničujejo vladne usmeritve, skladno s koalicijsko pogodbo. Zakonodaja v Sloveniji je še vedno dokaj slaba. Državni zbor ima pri reševanju problematike sodnih zaostankov pomembno vlogo, saj sprejema zakone, ki naj bi jih odpravili. Zakoni so vezani predvsem na organizacijo sodišč in poenostavitev postopkov, ki pa se navezujoč se na intervju nemalokrat še bolj zapletajo. Poleg naštetega državni zbor sprejema proračun. Zakonodajalec ima sistemsko gledano velik vpliv na razreševanje problematike. Skladno s fazami procesa politik je nujen člen. Po Eastonovem modelu sistema (vnos – črna skrinjica – iznos) predstavlja črno skrinjico.

Javne politike so sprejete ali zavrnjene. Omrežja, ki nastajajo pri nastajanju javnih politik – v mojem primeru odprava sodnih zaostankov – so sestavljena v večini iz državnih vladnih igralcev. Problem sodnih zaostankov mora imeti trdno oporo zakonodaje, če hoče biti razrešen. Za trdnost zakonodaje v veliki meri skrbi zakonodajno-pravna služba v državnem zboru. V zadnjih letih je ta služba po mojem mnenju bistveno pripomogla k sprejemanju kakovostnejše zakonodaje. Razrešitve problematike sodnih zaostankov je v interesu vseh političnih opcij, zato verjetno tudi v prihodnosti ni pričakovati dejanj, ki ne bi pripomogla k razreševanju oziroma odpravi sodnih zaostankov.

3.9 SODNA VEJA OBLASTI

Sodna veja oblasti je akter proizvodnje zaostankov in akter zmanjševanja.

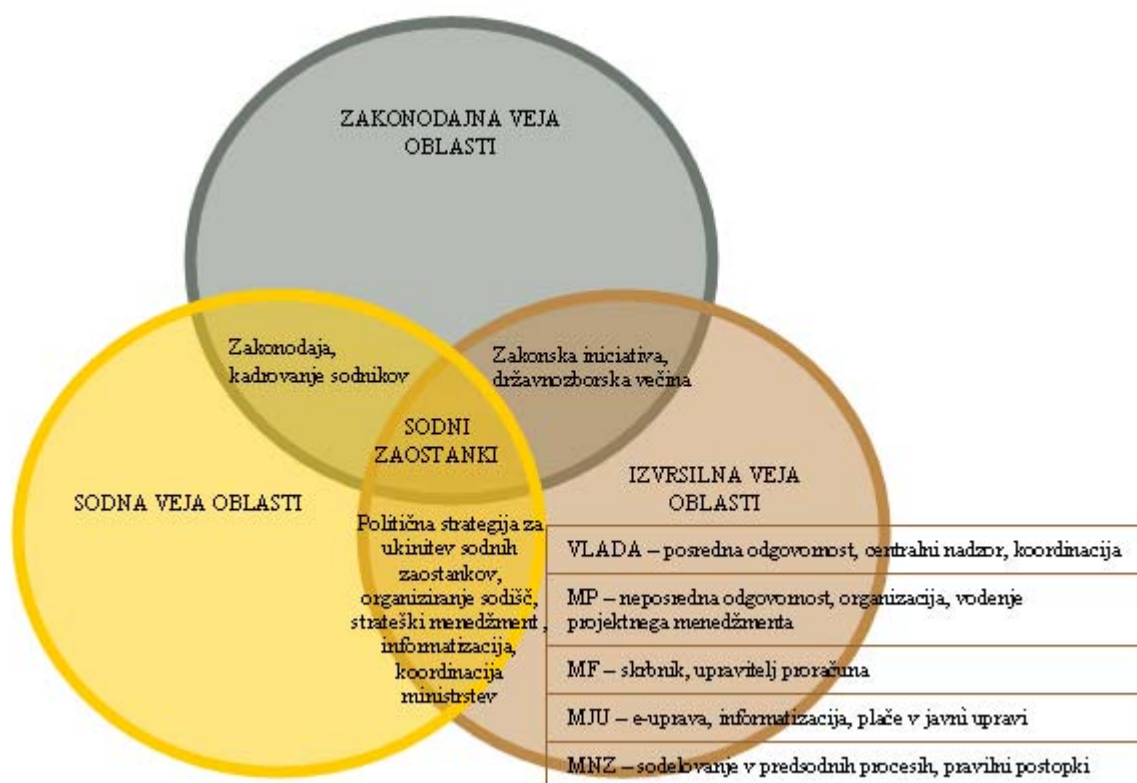
Bistveni razlog za nastanek sodnih zaostankov je gotovo reforma sodstva leta 1995. Ta je odpravila temeljna sodišča, iz katerih so nastala okrajna in okrožna sodišča. Ob tej razdelitvi so okrajna sodišča postala nekakšna prva stopnica, težje in zahtevnejše zadeve pa naj bi reševala okrožna sodišča. Tako so izkušenejši sodniki zasedli mesta na okrožnih sodiščih, manj izkušeni pa na okrajnih. Hkrati pa je bila večina zadev – in tudi pripada – dodeljena okrajnim sodiščem, kar je hitro akumuliralo sodne zaostanke. Poleg tega so bila prva leta po osamosvojitvi na zakonodajnem področju izredno produktivna. Veliko število novih in spremenjenih zakonov sodnikom ni omogočalo rutinskega odločanja. Ta problem pa se je ohranil do danes, zakonodaja se hitro in pogosto spreminja, kar še vedno otežuje rutino pri sodnikih in tako tudi učinkovitost, ki si jo politika tako želi. Seveda pa so za nastanek sodnih zaostankov krivi tudi sodniki, predvsem zaradi neaktivnosti. V preteklem desetletju so namreč skoraj apatično sprejemali spremembe, ki sta jih velevali zakonodajna in izvršilna veja oblasti. Tudi kadar so v javnosti predstavljali svoje pomisleke, so to počeli prepotiho in preredko. Sodstvo je pač ena izmed treh vej oblasti in kot drugi dve bi tudi samo moralo poskrbeti za ustrezno mesto znotraj sistema delitve oblasti. (Petrovčič 2006)

Sodišča danes speljujejo mnogovrstne metode za dvig učinkovitosti. **Odgovarjajo sicer za svojo (ne)učinkovitost**, vendar je največje breme (ocena javnosti o učinkovitosti) še vedno na strani izvršilne oblasti. Sodna veja oblasti ni voljena. Sodniki so imenovani v trajni mandat. Omejene mandate z možnostjo ponovne izvolitve imajo le predsedniki posameznih sodišč in ustavni sodniki. Varnost zaposlitve v vrstah sodne veje oblasti je zagotovljena. Po mojem mnenju je tudi to razlog za neučinkovitost nekaterih sodnikov.

Učinkovitost se zlasti zadnja leta meri skozi statistiko, ki lahko kaže drugačno sliko od dejanskega stanja. Tako so spremembe sodnega reda, navezujoč se na intervju z go. Medič, na eni strani povečale zaostanke in na drugi strani izboljšale statistiko.

Povzetek ugotovitev lahko izrazim s sliko, ki predstavlja model sodelovanja treh vej oblasti.

Slika 3.1: Model sodelovanja izvršilne, zakonodajne in sodne veje oblasti

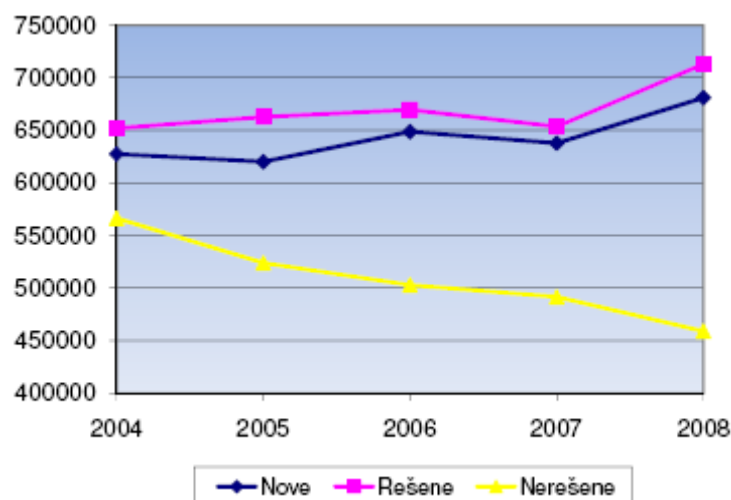


3.10 GRAFIČNI PRIKAZ SODNE STATISTIKE OD LETA 2004 DO 2008, GIBANJE ZAUPANJA V SODSTVO OD LETA 2002 DO 2006

Na učinkovitost sodstva vpliva več dejavnikov, med drugim tudi uspešnost sodelovanja in koordinacije med več ministrstvi/institucijami. Na koordinacijo med ministrstvi/institucijami pa zopet vpliva več dejavnikov. Eden od kazalnikov uspešnosti odpravljanja sodnih zaostankov je tudi statistični pregled rešenih/nerešenih zadev. Izhajajoč iz sodne statistike - uspešno izvajanje programov je lahko tudi posledica dobre koordinacije med ministrstvi/institucijami. V nadaljevanju je gibanje zadev grafično ponazorjeno za obdobje od leta 2004 do leta 2008. V tem obdobju je bil izpeljan program za zmanjševanje sodnih zaostankov Herkules, še vedno pa se izvaja program za odpravo sodnih zaostankov do leta 2011 – Lukenda.

3.10.1 Grafični prikaz petletnega gibanja vseh zadev (2004 do 2008)

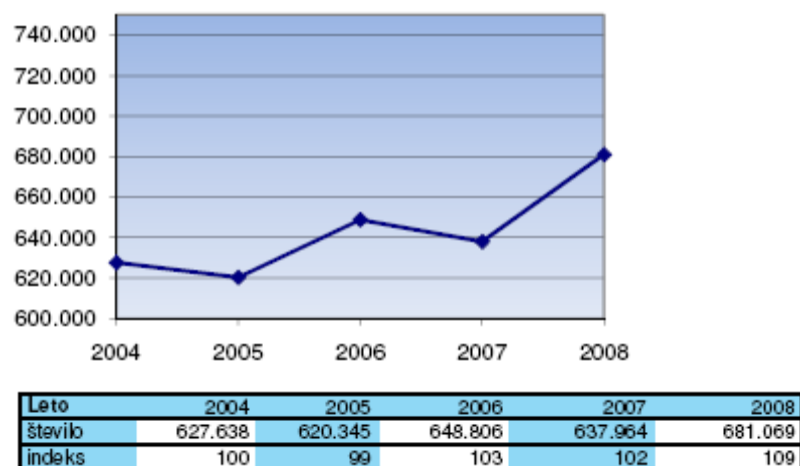
Slika 3.2: Grafični prikaz petletnega gibanja vseh zadev (2004 do 2008)



Vir: Ministrstvo za pravosodje (2009, 21).

3.10.2 Grafični in tabelarni prikaz gibanja vseh novih zadev za obdobje od 2004 do 2008

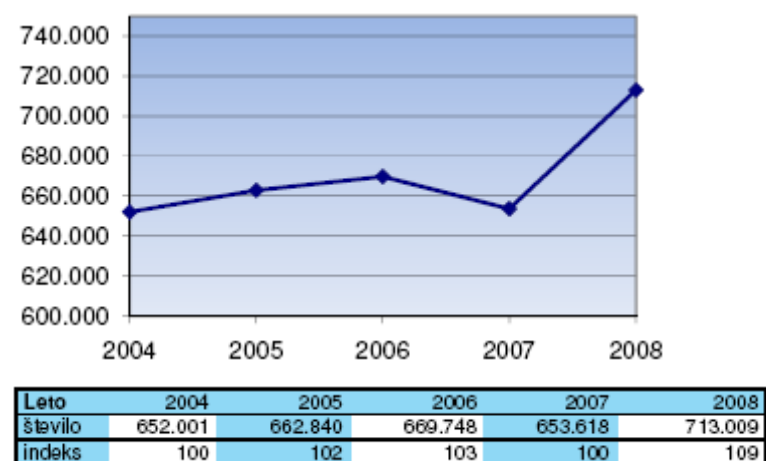
Slika 3.3: Grafični in tabelarni prikaz gibanja vseh novih zadev za obdobje od 2004 do 2008



Vir: Ministrstvo za pravosodje (2009, 21).

3.10.3 Grafični in tabelarni prikaz vseh rešenih zadev za obdobje 2004 do 2008

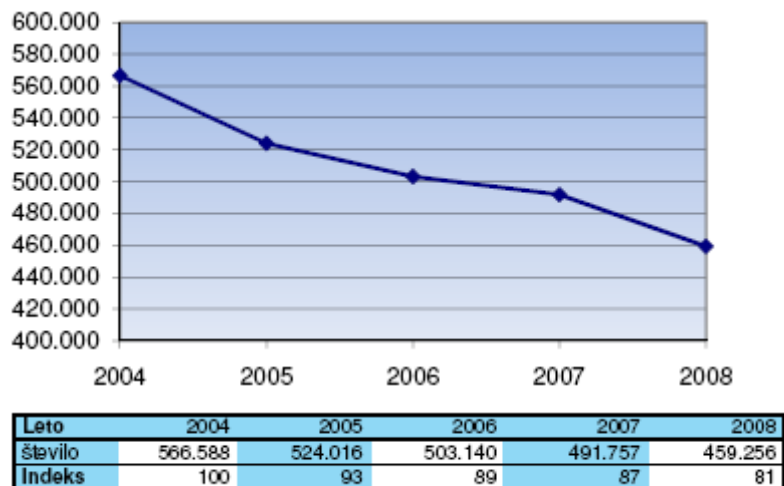
Slika 3.4: Grafični in tabelarni prikaz vseh rešenih zadev za obdobje 2004 do 2008



Vir: Ministrstvo za pravosodje (2009, 22).

3.10.4 Grafični in tabelarni prikaz vseh nerešenih zadev za obdobje 2004 do 2008

Slika 3.5: Grafični in tabelarni prikaz vseh nerešenih zadev za obdobje 2004 do 2008

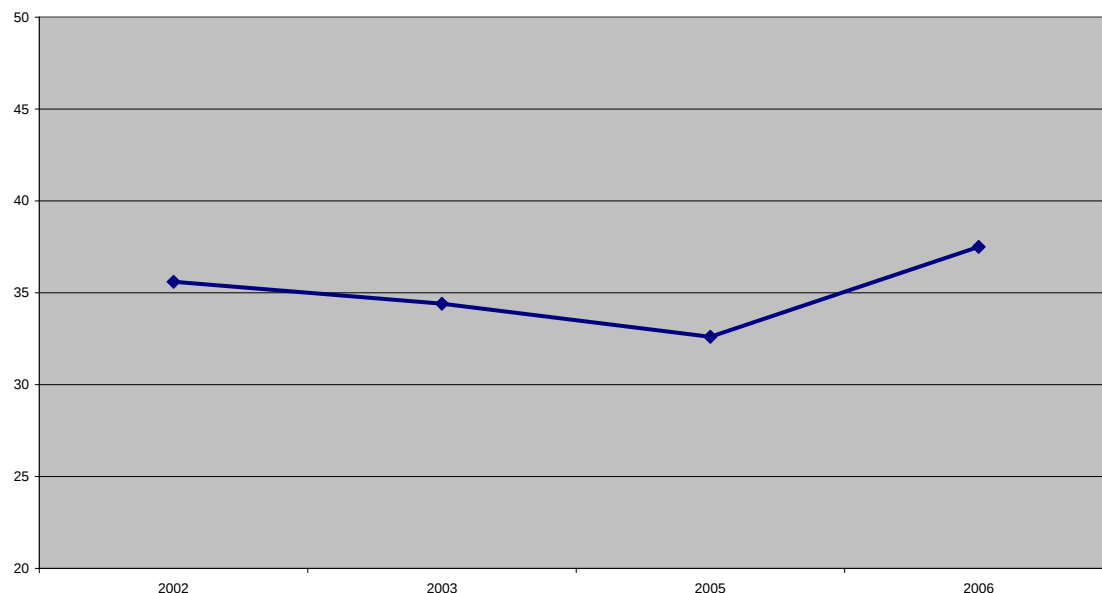


Vir: Ministrstvo za pravosodje (2009, 22).

Rezultati oziroma statistični parametri iz leta v leto kažejo na boljše razmerje med rešenimi in nerešenimi zadevami ter posledično na večjo učinkovitost sodišč. Sodelovanje elementov upravnega sistema kaže pozitiven trend. Rezultati še vedno niso izredni, vendar pa je že viden premik v načrtano smer. Sistemsko gledano se tudi zaradi dobre koordinacije/sodelovanja zvišuje entropija sistema.

3.10.4 Grafični prikaz zaupanja javnosti v sodstvo za obdobje 2002 do 2006

Slika 3.6: Grafični prikaz zaupanja javnosti v sodstvo za obdobje 2002 do 2006



Vir: Toš (2007).

Analizirano interval merjenja zaupanja v institucije ni enak intervalu merjenja gibanja sodnih zadev zaradi nedostopnosti (neobstoja) podatkov v času pisanja diplomske naloge. Na sliki lahko razberemo, da je zaupanje javnosti v sodstvo po vpeljavi programa Lukenda večje. Graf prikazuje delež državljanov, ki so na vprašanje o zaupanju v sodstvo odgovorili z: zaupanje je veliko in zaupanje je precejšnje. Razberemo lahko, da je v sodstvo med letoma 2002 in 2006 zaupalo med 33 % in 38 % anketiranih. Za leto 2004 ni podatka o zaupanju v sodstvo. Reprezentativni vzorec nam pove, da je trdno zaupanje v sodstvo kljub aktivnim programom (Herkules in Lukenda) razmeroma majhno.

Na ravni posamičnega je javno mnenje v idealizirani predstavi proces, v katerem: (1) skupina ljudi postane pozorna na neki problem, (2) razprava o problemu ima za posledico vse večjo pozornost, tako da problem postane javna zadeva, (3) udeleženci v razpravi oblikujejo alternativne možnosti za rešitev problema in omejijo število alternativ, (4) na določeni točki izoblikovano mnenje bodisi vpliva na kolektivno odločitev, ki jo sprejme večina (kot na primer na volitvah ali referendumu), ali pa na oceno moči javnega mnenja, ki jo v sprejemanju odločitev upoštevajo politični delujoči akterji. Bližje kot je javno mnenje konsenzu, večji je lahko njegov vpliv na odločevalce. (Splichal 2007, 14–15)

Javno mnenje je v analiziranem obdobju blizu konsenza, da je sodstvo neuspešno. Odločevalci zato sprejemajo ukrepe, katerih cilj je izboljšava stanja. Po vpeljavi programa Lukenda v letu 2005 je sicer zaznati povečanje deleža anketiranih, katerih zaupanje je veliko oziroma precejšnje, vendar pa je povečanje malenkostno. Z vidika ustavno zagotovljenega pravičnega in do državljanov enakopravnega sodstva je stanje zaskrbljujoče. Sodni zaostanki niso edini negativni vpliv na zaupanje javnosti v sodstvo, temveč eden od vplivov.

3.11 POVZETEK INTERVJUJA Z GO. LENO MEDIČ – KOMENTAR STATISTIKE

Sodnico Leno Medič izjemno cenim kot osebo in kot strokovnjakinjo zaradi njenega dolgoletnega dela v sodniški službi, strokovne kompetentnosti za področje izvršbe in kritičnega pogleda na stanje v slovenskem sodstvu. Tudi sam sem nekaj let kot študent služboval na Okrajnem sodišču v Ljubljani, ki ga je takrat vodila gospa Medič. Njen način vodenja in komuniciranja je bil po mojem mnenju napreden, samostojen in usmerjen k ciljem za javno dobro. Te lastnosti so velikokrat motile njene nadrejene, kar je večkrat tudi sama občutila.

Njen pogled na nastalo stanje ni omejen zgolj na sistemske spremembe, temveč širše. Po njenem mnenju je za sodne zaostanke na izvršilnem oddelku v Ljubljani, kjer jih je največ, najbolj krivo pomanjkanje zavesti državljanov za plačevanje svojih dolgov. Ogromno ljudi, vsaj kolikor je opazila pri hipotekah, je v zgodnjem tranzicijskem obdobju mislilo, da jim bo uspelo v poslu. Propad mnogih podjetij je v nadaljevanju vodil v izvršilne postopke, kjer dolžniki skušajo prikriti svoje imetje ali pa imetja sploh nimajo. Razočarani upniki za svoj neuspeh v sodnem procesu večkrat neupravičeno krivijo sodstvo. Navezujoč se na javno mnenje je lahko jeza upnikov razlog in posledica za nezaupanje v sodstvo. Po mnenju ge. Medič je velik problem tudi plačilna nedisciplina in ukinitve centralne plačilne agencije – SDK. Izhajajoč iz koordinacijskih mehanizmov po Mintzbergu gre za pomanjkanje centralnega nadzora. S spreminjanjem zakonodaje so dolžniki pridobili še nekaj več prostora za skrivanje svojega imetja. Eden od vzrokov za upočasnitev sodnih procesov je po njenem mnenju tudi prehod iz lastnih zaposlenih izvršiteljev na zasebne. Problem je po njenem mnenju tudi v razkropljenosti

sodišč po celotnih regijah, kar vodi na eni strani do pomanjkanja dela na manjših sodiščih in na drugi strani do enormne količine dela.

Koordinacije med ministrstvi, sodstvom in državnim zborom pri problematiki sodnih zaostankov ne zaznava. Po njenem mnenju je vsak projekt voden, kjer je začet, brez posebnega sodelovanja. Ministrstvo za pravosodje mora sodelovati z drugimi ministrstvi, predvsem s finančnim. Sodstvo je po njenih izkušnjah lahko vpleteno v razne delovne skupine, vendar gre pri tem za nekakšno ohranjanje lastnega obstoja predpostavljenih, kar pa ne zmanjšuje sodnih zaostankov. Žalosti jo, da v različnih časovnih obdobjih z medinstitucionalnim sodelovanjem ni prišlo do napredka pri reševanju problematike sodnih zaostankov. Po Mintzbergu gre tako za odsotnost centralnega nadzora, vzajemnega prilagajanja in standardizacije delovnih procesov. Stroka je po njenem mnenju v veliki večini zapostavljena pri reševanju tovrstnih problemov. Nekajkrat je skušala pristopiti kot strokovnjak z izkušnjami od znotraj, vendar njeno mnenje ni bilo upoštevano.

Po njenem mnenju do zdaj niti program Herkules niti program Lukenda nista pripomogla k odpravljanju sodnih zaostankov. Na podlagi teh programov je bilo v zadnjih letih na novo zaposlenih veliko ljudi. Z vsakim programom še več, kar pomeni velike stroške za državo, učinek pa ostaja enak. Spremembe sodnega reda so po njenem mnenju bistveno pripomogle k izboljšanju sodne statistike. Tako se zdi, da so projekti za odpravo sodnih zaostankov uspešni, vendar je pglavitni dejavnik premik pojma rešene oziroma v sodnem žargonu očitane zadeve iz konca procesa v eno od vmesnih faz. Zadeve se ne smatrajo za rešene, ko je poplačan upnik, temveč mnogo prej ob razrešitvi ugovora ali dodelitvi izvršitelju idr. Po njenem mnenju je žalostno, da se vse zadeve v sodstvu danes merijo statistično. Nujna je standardizacija rezultatov. Tudi sodno osebje je obremenjeno z vodenjem zapletenih osebnih evidenc o opravljenem delu. Vse te statistike dodatno upočasnjujejo delo. Tehnično zakulisje, opisano v intervjuju, velja za izvršilni oddelek Okrajnega sodišča v Ljubljani, ki pa ima največje težave na področju sodnih zaostankov ter je zato po mojem mnenju najprimernejše za raziskovanje.

Po njenem mnenju zakonodajna, izvršilna in sodna veja oblasti navzven stojijo z roko v roki, sodelovanja pa vseeno ni (pomanjkanje vzajemnega prilagajanja). Tovrstno

sodelovanje oziroma koordinacija naj bi poenostavljala sodne postopke, postopki pa se zapletajo. Tako je čez noč nastal Centralni oddelek za izvršbo na podlagi verodostojne listine, brez strokovne analize o potrebnosti takega oddelka. Ustanovljeni oddelek je bil prevzet od nemških kolegov, kjer je drugačna zakonodaja in stanje na področju sledenja rokov. Tudi v Nemčiji se je program izkazal kot predrag glede na učinek. Po njenem mnenju ministrstvo vleče poteze, ki pozitivno vplivajo na javnost, nimajo pa učinka na odpravljanje sodnih zaostankov. Pri ustanovitvi tega oddelka je potekala koordinacija med Ministrstvom za pravosodje, Ministrstvom za finance in Ministrstvom za javno upravo. Strokovno sodstvo ni imelo besede.

Po mnenju gospe Medič je problematično tudi dojemanje sodnih zaostankov kot problema, ki obstaja samo pri nas. Po njenih informacijah procesi tudi v drugih evropskih državah (npr. Italija) tečejo dolgo ali še dlje od naših. Narava sodnega procesa je dolga, česar ne morejo spremeniti niti pritisk javnosti niti ministrski programi za hitrejše sodstvo.

Navezujoč se na intervju lahko končam, da je odprava sodnih zaostankov vse prej kot časovno blizu. Koordinacija in konsenz med politiko in stroko zaenkrat še ne obstajata.

3.12 POVZETEK INTERVJUJA Z ENIM OD USLUŽBENCEV SLUŽB DRŽAVNEGA ZBORA – VLOGA KOORDINACIJE

Uslužbenec ene izmed služb državnega zbora zaradi zaveze k politični neodvisnosti v diplomski nalogi ne želi biti imenovan, zato ga v zapisih imenujem uslužbenec. Uslužbenec je kompetentna oseba s pravnega področja z dolgoletnimi izkušnjami.

Po njegovem mnenju je vzrokov za nastanek sodnih zaostankov več. Sprememba sodnega reda in zakonov po letu 1994, vedno bolj zapleteni družbeni odnosi, porušen sistem vrednot, slabši kadri, preširoka pristojnost sodišč in centralizacija države. Vsi dejavniki po malem prispevajo k nastalemu stanju.

Koordinacija med ministrstvi in drugimi institucijami ima po njegovem sorazmerno velik vpliv na reševanje problematike sodnih zaostankov, čeprav formalno z ministrstvi

nima nič. Državni zbor ima razmerja samo z vlado. Načelo delitve oblasti prepoveduje druga dejanja. Koordinacija (vzajemno prilagajanje po Mintzbergu) se formalno in dejansko opravlja, ko je zakon obravnavan v državnem zboru, če je vlada predlagatelj. Dejansko se koordinirajo z ministrstvi, ki so pripravila predlog. Kar je sprememb, je velika večina njihovih pripomb. Na podlagi tega se njihova služba z ministrsko strokovno službo usklajuje o amandmajih, da ne pride do prekrivanja. Zunaj tega niti ne sme priti do prekrivanja. Formalne koordinacije med DZ in ministrstvi ne vidi. Sodelovanje poteka prek vlade s predlaganjem obravnave nekega zakona s tega področja. Državni zbor redko raziskuje stanja na posameznih področjih. Po mnenju uslužbenca se na vseh relacijah največ usklajuje neformalno. Formalnega ni veliko. Po njegovem mnenju je koordinacija na neki način tudi koalicijski posvet.

Po njegovem je koordinacija med ministrstvi in drugimi institucijami prednost, ker izhaja iz večplastnosti problemov. Državni zbor ima po njegovem mnenju pri tej problematiki najmanjši vpliv. Uslužbenec ugotavlja, da ima Sodni svet RS kot predstavnik sodstva premajhno moč. Po njegovem mnenju bi moral ta institut zavzemati močno strokovno vlogo v sodelovanju z izvršilno in zakonodajno oblastjo pri reševanju problematike sodnih zaostankov.

3.13 DRŽAVA, KI IMA PODOBNE PROBLEME NA PODROČJU SODSTVA

3.13.1 HRVAŠKA

Evropska komisija prav tako poziva hrvaško ministrico za pravosodje, da nemudoma predloži načrt za racionalizacijo števila sodišč, ki delujejo v državi, da bi postala bolj profesionalna in učinkovitejša, ter poziva vlado, da sprejme ta načrt; opominja ministrico, da mora ta proces potekati vzporedno s temeljitim pregledom postopkov in meril za imenovanje in ocenjevanje sodnega osebja, saj zdajšnji sistem še vedno ne zagotavlja zadostnega jamstva glede profesionalnega in neodvisnega sodstva; zato odobrava ustanovitev delovne skupine za oblikovanje novih okvirnih meril za ocenjevanje sodnikov; meni, da je treba sodne zaostanke reševati tudi s spodbujanjem znatno večje uporabe zunajsodnih poravnav. (Swoboda 2006)

Hrvaška je v primerjavi s Slovenijo v zaostanku z institucionalnimi reformami, kar je posledica 5-letne vojne v tej državi. Organizacija sodišč, ki je pri nas spremenjena že 10 let, je na Hrvaškem nerešena, kar pa po naših izkušnjah ni nujno vzrok za nastanek sodnih zaostankov. Zakonodajna oblast ne deluje dovolj hitro in učinkovito pri odpravljanju problema.

Prav tako je na ravni izvršne oblasti prisoten zastoj pri odpravljanju problematike. Korupcija in klientelizem sta zelo razširjena pojava, ki zadevo še poslabšujeta. Zaušnice Evropske komisije, ki jih v letnih poročilih venomer znova podeljuje Hrvaški, očitno ne zaležejo. Razmerje med notranjepolitičnim prostorom in izvedbo pristopnih pogajanj z EU je oteženo, saj je javno mnenje vedno manj naklonjeno vstopu Hrvaške v EU. Tako je politika razpeta med ohranjanjem lastne moči in dominancie ter približevanju evroatlantskim povezavam. Elementi upravnega sistema, vsaj pri vprašanju sodnih zaostankov, niso kohezivni. Poleg naštetih okoliščin se je treba zavedati, da je Hrvaško močno zaznamovala tudi 5-letna vojna, ki je Slovenci k sreči nismo doživeli. Problem nacionalizma in patriotizma na strani vojnih zločincev (zahodni kriterij) na drugi strani državo oddaljuje od evropskih integracij. Sodni zaostanki tako niso glavna problematika, ki jo je treba z vključitvijo več resorjev kar se da hitro odpraviti glede na to, da se država ukvarja z osnovnejšimi notranjepolitičnimi vprašanji.

3.13.2 ITALIJA

Oba sogovornika v intervjujih sta kot državo z večjimi sodnimi zaostanki prepoznala Italijo. Italija je bila takoj po osamosvojitvi Slovenije gospodarsko in institucionalno bistveno razvitejša od naše novonastale države. Izhodišče za nastanek sodnih zaostankov ni enako, saj gre pri nas za skupek pomanjkljive zavesti, sprememb zakonodaje in sodnega reda. V Italiji procesi pač trajajo dolgo, sodstvo pa je še vedno spoštovan družbeni razred. Izvršilni postopek v Italiji lahko traja bistveno dlje kot v Sloveniji, vendar se v Italiji ne ukvarjajo posebej z odpravo sodnih zaostankov. Družbeno priznано dejstvo je, da so sodni procesi dolgotrajni.

4 ZAKLJUČEK

Odgovori na uvodoma zastavljena vprašanja so kazalnik sklepnih ugotovitev:

Ali obstaja formalna oziroma neformalna koordinacija med ministrstvi ter drugimi institucijami pri tej problematiki?

Med ministrstvi in drugimi institucijami obstaja formalna in neformalna koordinacija. Zaznavanje koordinacije sodstva, izvršilne oblasti ali zakonodajne oblasti je na formalni, izkustveni in analitični ravni različno.

Ali lahko prepoznamo razliko med formalno in neformalno koordinacijo?

Razliko med formalno in neformalno koordinacijo lahko prepoznamo, vendar pa je zaznavanje in merjenje neformalne koordinacije praktično nemogoče. Vsa usklajevanja, seje in posveti različnih resorjev oziroma institucij lahko pojmujeemo kot koordinacijo – v veliki meri neformalno.

Koliko institucij se s tem problemom ukvarja?

S problematiko sodnih zaostankov se ukvarjajo vse tri veje oblasti. Na izvršilni ravni so to Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za notranje zadeve.

Ali je koordinacija med ministrstvi in drugimi institucijami ovira ali prednost?

Doseženi rezultati pri razreševanju problematike kažejo, da je koordinacija med ministrstvi prednost. Vprašanje je obstoj koordinacije pri odločanju o pomembnih sklepih. Pomanjkanje koordinacije zlasti med sodišči (stroko), državnim zborom in ministrstvi je ovira.

Ali je mnogoterna vpetost resorjev pozitivna ali negativna?

Mnogoterna vpetost resorjev kot tudi vseh vej oblasti se kaže kot pozitivna. Odnosi med elementi sistema statistično gledano vplivajo na doseganje vedno boljših rezultatov v

smeri odpravljanja sodnih zaostankov, vendar ne gre spregledati pomanjkanja vloge strokovnjakov.

Kdo nosi odgovornost pri reševanju problematike sodnih zaostankov?

Za vsa dejanja, dosežene in nedosežene rezultate odgovarja v prvi vrsti Ministrstvo za pravosodje. Sprejem akcijskega načrta (program Lukenda) ga zavezuje k odpravi sodnih zaostankov do 31. 12. 2010 s pomočjo drugih ministrstev. Drugi akterji torej nosijo posredno odgovornost oziroma so pripravljeni prispevati k razrešitvi problematike brez bremena odgovornosti. V drugi vrsti vlada kot celota in kot oblikovalka koalicijske pogodbe nosi odgovornost do svojih volivcev.

Kdo ima glavno vlogo pri koordinaciji različnih resorjev? Ali je skozi čas nosilec glavne vloge enak?

Glavno vlogo pri koordinaciji različnih resorjev, glede na koalicijske pogodbe, ima vlada kot celota. Skozi čas se vlade menjajo. Vlada Ministrstvu za pravosodje naloži nalogo zmanjševanja oziroma odprave sodnih zaostankov, ministrstvo pa naprej koordinira delo različnih resorjev in vej oblasti (kolikor je to mogoče). Sodišča kot tretja veja nimajo močnega predstavnika, ki bi zastopal njihove interese in strokovno pripomogel k še boljšim odločitvam na zakonodajni in politični ravni, zato je krepitev sodnega sveta kot predstavnika lahko rešitev.

Katera država ima podobne probleme? Kako jih razrešuje?

Podobne probleme ima sosednja država Hrvaška. Kot postsocialistična država mora najprej reorganizirati sodstvo, sprejeti relevantno zakonodajo in z vpeljavo metod za povečanje učinkovitosti razrešiti problematiko. Hrvaška je pri reševanju problematike sodnih zaostankov v primerjavi s Slovenijo v bistvenem zaostanku. V Italiji so sodni procesi prav tako zelo dolgi, vendar se na kazni z Evropskega sodišča za človekove pravice ne odzivajo s programi za zmanjševanje oziroma odpravo sodnih zaostankov.

4.1 POTRDITEV/ZAVRNITEV HIPOTEZ

H1: Mnogoterost vpletenih resorjev pozitivno vpliva na reševanje oziroma odpravo problema. Med resorji poteka dobra koordinacija.

Analiziranje dokumentacije ter pogovori v intervjujih z relevantnimi osebami kažejo na nujnost vpletenosti različnih resorjev pri reševanju problematike sodnih zaostankov, vendar pa je vpletenost po moči različna. Tako ima politika prednost pred stroko. Mnogoterost vpletenih resorjev v vsakem primeru pozitivno vpliva na reševanje oziroma odpravo problema, vendar velja poudariti, da bi bil lahko pozitiven vpliv mnogo močnejši. Med resorji in drugimi institucijami poteka koordinacija (formalna in neformalna), ki pa ni vedno dobra. Med ministrstvi o skupnem programu teče hitra in učinkovita koordinacija, na drugi strani pa ni zaznati koordinacije med ministrstvi in sodstvom.

Hipotezo H1 potrjujem, prisotni pa so pomisleki o intenziteti pozitivnega vpliva vpletenosti mnogoterih resorjev in institucij in kakovosti koordinacije.

H2: Koordinacija ministrstev pri razreševanju problema sodnih zaostankov je prednost, in ne ovira.

Koordinacija ministrstev ter drugih institucij je pri razreševanju problema sodnih zaostankov glede na analizo prednost, in ne ovira. Vprašljiv je le obstoj koordinacije na relacijah, kot je sodstvo–ministrstva. Izboljšanje koordinacije med sodstvom, ministrstvi in državnim zborom bi bilo možno z vzpostavitvijo enakopravnih vlog, kar pa je težko verjetno. Politika in uprava živita v dihotomiji, sodstvo pa nima moči, da bi enakovredno argumentiralo predloge sprememb.

Hipotezo H2 potrjujem, saj je koordinacija vsekakor prednost, in ne ovira.

Sodni zaostanki so tema, ki je aktualna že leta. Medijska negativna propaganda prispeva pomemben del k odnosu javnosti do sodstva. Sodni procesi so po svoji naravi dolgotrajni. Brez zavesti ljudi za plačevanje svojih dolgov niti popolna koordinacija ne bo odpravila sodnih zaostankov. Uporaba vseh mogočih pravnih sredstev in izmikanje poravnanih dolgov podaljšuje sodne procese prek meje razumljivega roka. Tako kot iskanje vzrokov za nastanek sodnih zaostankov lahko navezujoč se na intervjuje

predlagam rešitve za odpravo sodnih zaostankov, ki niso vezane zgolj na delovanje upravnega sistema:

Poenostavljanje vedno bolj zapletenih družbenih odnosov, načrtna obnova porušenega sistema vrednot, novačenje boljših kadrov na sodišča, zmanjšanje pristojnosti sodišč, ukinitvev malih sodišč in decentralizacija države.

5 LITERATURA

1. Bele, Igor. 2006. *Merjenje in analiza sodnih zaostankov*. Dostopno prek: www.stat.si/radenci/program_2006/SEPARATI_A1_Bele.doc (15. januar 2008).
2. Bergant, Barbara. 2005. *Pojmovanje in načini koordinacije v združbah*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
3. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2002. Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39 (4): 691–704.
4. Cerar, Miro. 1996. *Večrazsežnost človekovih pravic in dolžnosti*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče Ljubljana.
5. Dular, Boris. 2002. *Lastninjenje in upravljanje človeških virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. Ferfila, Bogomil. 1994. *Teme iz vladne ekonomike in vladnih politik*. Ljubljana: ČZP Enotnost.
7. Ferfila, Bogomil, ur. 2002. *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh, ur. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Hughes, Owen E. 2003. *Public Management & Administration: An Introduction*. Third Edition. New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

11. Hvala, Ivan, Marjan Sedmak in Rino Simoneti, ur. 2003. *Sodobna država: kaj mora in kaj zmore*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Kavčič, Bogdan. 1991. *Sodobna teorija organizacij*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
13. Kovač, Polonca. 2000. Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37 (2): 279–293.
14. Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik*. Ljubljana: Znanstvena knjižnica FDV.
15. Lukšič, Igor. 2001. *Politični sistem republike Slovenije*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
16. Miller, James G. 1978. *Living Systems*. New York: McGraw-Hill Book Company.
17. Ministrstvo za pravosodje. 2005. *Skupni državni projekt: Odprava sodnih zaostankov. Projekt Lukenda*. Dostopno prek: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/projekt_Lukenda.pdf (7. februar 2008).
18. --- 2007a. *Doseženi cilji Ministrstva za pravosodje v letu 2007*. Dostopno prek: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/ostalo/dosezeni_cilji_MP_2007.pdf (17. februar 2009).
19. --- 2007b. *Poročilo o izvajanju ukrepov od 12. 12. 2005 do 12. 12. 2006*. Dostopno prek: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/zakonodaja/2006_12_12_porocilo_o_Projektu_Lukenda.pdf (30. januar 2008).
20. --- 2009. *Sodna statistika 2008*. Dostopno prek: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/publikacije/BILTEN_SS_2008-12_junij_09.pdf (16. junij 2009).

21. Mintzberg, Henry. 1979. *The structuring of organizations: A Synthesis of the Research*. New Jersey: Prentice-Hall, INC.
22. Petrovčič, Peter. 2006. Kdo je kriv za sodne zaostanke. *Mladina*, 20. marec. Dostopno prek: http://www.mladina.si/tednik/200612/clanek/slo--sodstvo-peter_petrovcic/ (10. februar 2008).
23. Pusić, Evgen. 1983. *Upravni sistemi*. Zagreb: Pravna fakulteta.
24. --- 1993. *Nauk o upravi*. Zagreb: Pravna fakulteta.
25. Rus, Veljko. 2005. *Teorija menedžmenta*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. Splichal, Slavko, ur. 2007. *Komunikološka hrestomatija 3*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
27. Skupščina Republike Slovenije. 1991. *Ustava Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1> (21. januar 2009).
28. Swoboda, Hanes. 2006. *Osnutek poročila o poročilu o napredku Hrvaške za leto 2006*. Evropski parlament. Odbor za ustavne zadeve. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/649/649692/649692sl.pdf (10. februar 2008).
29. Toš, Niko. 2007. *Potek demokratične institucionalizacije: Zaupanje v institucije sistema*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede – IDV.
30. Turk, Boštjan J., Rok Lampe, Marko Bošnjak in Andraž Teršek. 2004. *Človekove pravice v pravnih in sodnih postopkih*. Ljubljana: Legalia.
31. Varuh človekovih pravic. 2008. *Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2007*. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si> (22. januar 2009).

32. Virant, Grega. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
33. Vlada Republike Slovenije. 2004. *Koalicijska pogodba*. Dostopno prek: <http://www.sls.si/bin?bin.svc=obj&bin.id=F0F28BCC-56A6-DF2D-8835-02857F5C61A8> (10. februar 2008).
34. --- 2008a. *Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2008–2012*. Dostopno prek: <http://www.zares.si/wp-content/uploads/koalicijski-sporazum-za-podpis-13-11-2008.pdf> (16. februar 2009).
35. --- 2008b. *Ocena izvajanja koalicijske pogodbe 2004–2008*. Dostopno prek: www.vlada.si/util/bin.php?id=2008090722053838 (17. februar 2009).
36. Vlada Republike Slovenije in Vrhovno sodišče. 2002. *Sodni zaostanki v Republiki Sloveniji (analiza vzrokov in predlogi za zmanjšanje in odpravo)*. Interno gradivo.
37. Vukelić, Majda. 2005. Lukenda kot Herkules? *Delo*, 12. december. Dostopno prek: http://www.delo.si/index.php?sv_path=41,35,105519 (5. januar 2008).
38. Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
39. --- 2004. *Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

6 PRILOGE

Priloga A: INTERVJU Z NEKDANJO VODILNO IZVRŠILNEGA ODDELKA OKRAJNEGA SODIŠČA V LJUBLJANI – go. Leno Medič

Na željo intervjuvanke transkript odgovorov na zastavljena vprašanja ni zapisan v diplomski nalogi.

V diplomski nalogi z naslovom Koordinacija ministrstev pri skupni problematiki (Primer: sodni zaostanki) raziskujem vzroke za nastanek sodnih zaostankov in ugotavljam vlogo koordinacije med ministrstvi pri odpravljanju te problematike. Večletna sodniška služba in Vaše izkušnje z vodenjem oddelka z največjim pripadom zadev – Izvršilni oddelek Okrajnega sodišča v Ljubljani mi bodo v veliko pomoč pri pisanju diplomske naloge, zato Vas prosim, da odgovorite na zastavljena vprašanja.

1. Slovensko sodstvo se po osamosvojitvi Republike Slovenije nepretrgoma sooča s težavami na področju sledenja rokov za reševanje posameznih zadev. Kaj je po Vašem mnenju glavni razlog za nastalo stanje?

2. Zahteva Evropske unije v pristopnih pogajanjih s Slovenijo je bila tudi večja učinkovitost Slovenskih sodišč. Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (Uradni list RS, št. 49/06) se uporablja od 1. 1. 2007. Ali je takšen zakon ustrezna rešitev? Kako se zakon implementira?

3. Kako ste se lotili zmanjševanja sodnih zaostankov med Vašim vodenjem izvršilnega oddelka? Ali obstajajo interni ukrepi za zmanjševanje sodnih zaostankov? Ali morajo vsa sodišča delati enako, ali je moč oblikovati nekatere ukrepe samostojno?

4. Kdo vse je vpleten v projekt odpravljanja sodnih zaostankov? Ali formalno vpletene institucije tudi dejansko vse delujejo? Glede na to da je vpletenih več institucij je potrebna koordinacija med njimi, ki je formalno zagotovljena. Ali koordinacija tudi dejansko deluje?

5. V diplomski nalogi raziskovalni poudarek dajem koordinaciji med različnimi resorji in vejami oblasti pri reševanju skupne problematike (sodni zaostanki). Ali obstaja in kako poteka koordinacija med ministrstvi, Državnim zborom in sodstvom? Kakšna je razlika med formalno predvideno koordinacijo in dejanskim potekom?

6. Poleg formalne (zapisane) koordinacije se lahko pojavlja tudi neformalna koordinacija. Ali je v tem primeru obstajala? Katere vpletene akterje je zadevala?

7. Ali ste zaznali zahtevo oziroma potrebo po koordinaciji med ministrstvi, izhajajoč iz koalicijskih pogodb in ostalih pravnih virov?

8. Kateri ukrepi, poleg Programa Lukenda, se še izvajajo pri odpravljanju sodnih zaostankov?

9. Program Lukenda predvideva odpravo sodnih zaostankov do leta 2011. Ali je po Vašem mnenju ta rok dosegljiv? Zakaj da/ne?

10. Kdo odgovarja za uspešnost pri odpravljanju sodnih zaostankov?

11. Kaj predlagate za hitrejše in učinkovitejše odpravljanje sodnih zaostankov?

12. Ali je po Vašem mnenju sodelovanje med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti pri odpravljanju sodnih zaostankov zadostno oziroma učinkovito? Zakaj da/ne? Kaj bi bilo potrebno spremeniti v tem pogledu?

13. Ali je koordinacija med ministrstvi in ostalimi institucijami po vašem mnenju ovira ali prednost? Zakaj eno/drugo?

14. Ali poznate še katero državo, ki ima podobne probleme s sodnimi zaostanki? Kako jih rešuje?

Zahvaljujem se Vam za čas, ki ste ga namenili najinemu pogovoru.

Vprašanja in odgovori iz intervjuja bodo uporabljeni zgolj kot sestavni del diplomske naloge.

Intervju je bil opravljen v sredo, 4. 2. 2009, na Okrajnem sodišču v Ljubljani, Miklošičeva 12, 1000 Ljubljana. Trajanje od 11.00 do 12.40.

Aleš Pirc

Lena Medič

Priloga B: INTERVJU Z ENIM OD USLUŽBENCEV SLUŽB DRŽAVNEGA ZBORA

V diplomski nalogi z naslovom **Koordinacija ministrstev pri skupni problematiki (Primer: sodni zaostanki)** raziskujem dejavnosti posameznih državnih institucij in njihov vpliv na zmanjševanje oz. odpravo sodnih zaostankov. Zaradi izkušenj in dela na področju, ki ga zadeva moja tematika, mi bodo vaši odgovori na zastavljena vprašanja v veliko pomoč pri pisanju diplomskega dela.

1. Slovensko sodstvo se po osamosvojitvi Republike Slovenije nepretrgoma sooča s težavami na področju sledenja rokov za reševanje posameznih zadev. Kaj je po Vašem mnenju glavni razlog za nastalo stanje?

Spremembe sodnega reda in zakonov po letu 1994. Težave se pojavljajo po letu 1994. Po reorganizaciji sodstva. Takrat sem delal kot sodnik. Kolegi so dejali, da je bil nastavek nerazumnih rokov ta sprememba. Potem drugi vzroki. En vzrok so vedno bolj zapleteni družbeni odnosi ki vodijo do vedno več sporov. Drug družbeni vzrok – sistem vrednot, ki je porušen. Ni mirnega reševanja prva misel je že sodišče. To je spodbujeno od zunanjih vzorcev vedenja. Ti vzorci so prišli. Zakonodaja po eni strani je nejasna, premnogokrat, na kar opozarjamo, nedoločne norme, nesistemske urejanje. Tudi ZPS dostikrat opozarja na te zadeve. Ustavna sodišča dostikrat zaradi tega razveljavljajo zakone. V povezavi s prej povedanim je tudi vedno večje število sankcij. Vse to obdelati je katastrofa. **Aleš:** Ali je anglosaksonski sistem boljši? **Uslužbenec:** Da ker se bolj bojijo sodišča.

Sodstvo samo ima še en velik problem. Boljši kadri gredo v privat. Potrjujemo samo nove mlade sodnike z nižjo povprečno oceno (iz Pravne fakultete).

Vzrok zaostankov je po mojem tudi preširoka pristojnost. Npr. dedne zadeve, vrsta nepravdnih zadev... Cel finančni promet, finančna nedisciplina. Poenostavitev izvršilnega postopka gre prepočasi.

En razlog za zaostanke generira drugega.

Zapiranje velikih podjetij. V nobenih drugih krajih ni zaostankov razen v Ljubljani. Problem centralizacije!

2. Zahteva Evropske unije v pristopnih pogajanjih s Slovenijo je bila tudi večja učinkovitost Slovenskih sodišč. Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (Uradni list RS, št. 49/06) se uporablja od 1. 1. 2007. Ali je takšen zakon ustrezna rešitev?

Za tisto kar preprečuje je ustrezen. Neposrednih učinkov na sodstvo nima razen psihološkega. Psihološki pritisk. Same poenostavitve ne pomeni. Ne preprečuje zaostankov. Ko sem enkrat dobil nadzorstveno, ki ni bila utemeljena, mi je bilo tudi neprijetno.

3. V diplomski nalogi raziskovalni poudarek dajem koordinaciji med različnimi resorji in vejami oblasti pri reševanju skupne problematike (sodni zaostanki). Ali obstaja in kako poteka koordinacija med ministrstvi in Državnim zborom? Kakšna je razlika med formalno predvideno koordinacijo in dejanskim potekom?

Formalno z ministrstvi nimam nič. Državni zbor ima razmerja samo z vlado. Načelo delitve oblasti prepoveduje ostala dejanja. Koordinacija se formalno in dejansko opravlja ko pride zakon v državni zbor, če je vlada predlagatelj. Dejansko se koordiniramo z ministrstvi, ki so pripravila predlog. Kar je sprememb je velika večina naših pripomb. Na podlagi tega se naša služba z njihovo strokovno službo usklajuje o amandmajih. Da ne pride do prekrivanja, ... Izven tega niti ne sme priti do prekrivanja. Vlada omogoča pogoje za delo upravnega sistema. V okviru tega pride tudi do nas – dodatna sredstva. Šturm je hodil bolj po robu tega. Formalne koordinacije med DZ in ministrstvi ne vidim. Sodelovanje poteka preko vlade ampak preko predlaganja obravnave nekega zakona s tega področja. Tam in tam DZ raziskuje stanja na posameznih področjih. Vendar samo opozarja, nima vpliva. Drugače se neformalno največ usklajuje na vseh relacijah. Formalnega ni veliko. Na nek način je koordinacija tudi koalicijski posvet.

4. Poleg formalne (zapisane) koordinacije se lahko pojavlja tudi neformalna koordinacija. Ali je v tem primeru obstajala? Katere vpletene akterje je zadevala?

Ne morem reči. Vem pa, da imajo poslanske skupine sestanke na temo zakonov in potem prepričujejo DZ.

5. Kakšno vlogo ima neformalna koordinacija pri reševanju skupne problematike? Ali je v primeru sodnih zaostankov vloga neformalne koordinacije odločilna za reševanje problematike?

To poteka na nivoju politične koordinacije (formalno), koalicija – opozicija. Ravnanja na okviru svojih pristojnosti. Nižje od sekretarja ni zaželeno, da se pretirano mešaš s politiko.

6. Ali je po Vašem mnenju Slovenski upravni sistem uspešen pri odpravljanju sodnih zaostankov?

Po moje je zelo neuspešen. Če se spomin, primera ki je zelo praktičen, pred nekaj leti je bilo predvideno, da se bodo obravnave začele snemati – z določenim prehodnim obdobjem. Ta zakonska ureditev je bila sprejeta pred 7 leti. Še danes ni nič. To sodnika zelo obremenjuje. Zadeve ne prepušča tožilcu ali odvetniku, predvsem pa mora spremljati zadevo. On mora povzeti to kar govorijo udeleženci v zapisniku. Glavna obremenitev je diktiranje v zapisniku. To ga preveč zaposluje in s tem onemogoča končanje sojenja. Upravni sistem ni zagotovil tehničnih sredstev (diktafoni in ostale snemalne naprave).

7. Organizacija upravnega sistema je eden od pglavitnih dejavnikov za učinkovitost takšnega sistema. Kakšne organizacijske rešitve bi bile po Vašem mnenju še relevantne za hitrejše in učinkovitejše reševanje problematike sodnih zaostankov?

Sliši se da sodstvo rabi menedžerje. Pogoji za delo so katastrofalni. Vplivajo na čas in kvaliteto sojenja. Dokler ne bodo sodstva očistili tistega kar ni sojenje bo slabo. Problem je tudi v tem, da Sodni svet ni dovolj močan. Sodstvo samo po sebi nima

skupnega predstavnika in navznoter koordinatorja. Po mojem je to glavni problem. Sodni svet nima moči. Ali bi moralo Vrhovno sodišče poenostaviti sodno prakso ali je to poseg v samostojnost sodstva?

Sodni svet bi moral imeti pomembnejšo vlogo v delovanju sodnega sistema zato pa ga je potrebno kadrovske zasesti s strokovnjaki.

8. Ali je koordinacija med ministrstvi in ostalimi institucijami po Vašem mnenju ena od pglavitnih orodij pri reševanju večplastnih problemov kot so sodni zaostanki?

Da, jasno. Ni kaj razmišljati o tem.

9. Kdo ima glavno vlogo pri koordinaciji različnih resorjev?

Tudi tu mislim, da bi moral Sodni svet imeti glavno vlogo.

10. Ali je koordinacija med ministrstvi in ostalimi institucijami po Vašem mnenju ovira ali prednost?

Normalno, da je prednost. Ker izhaja iz večplastnosti problemov. Ene lahko rešuje samo sodstvo. Dokler bo policija slabe ovadbe dajala, bo problem velik. Boljši kadri odhajajo. Na nivoju uprave je tudi problem strokovnosti in nevmešavanja politike. Kar se tiče vpliva je še najmanj vpliva v DZ. Vsi imajo velike interese. Imamo se v šahu. Razmerje predlagatelja-koalicija, DZ, opozicija.

11. Ali poznate še katero državo, ki ima podobne probleme s sodnimi zaostanki? Kako jih rešuje?

Nimam pojma. Vem da je v Italiji še vedno velik problem z zaostanki, pa se kar požvižgajo. Plačajo kazni iz Haga in to je to. Tam pravde trajajo v neskončnost. Mislim, da je teh držav še veliko. Kako rešujejo, ne vem ampak imam občutek, da ne preveč uspešno. Vzroki so podobni, razlika je v tem, da so tam sodniki še vedno gospodje, tudi finančno. Iz zgodovine je znano, da je reakcija na krizo korporativni sistem.

Zahvaljujem se Vam za čas, ki ste ga namenili najinemu pogovoru.

Vprašanja in odgovori iz intervjuja bodo uporabljeni zgolj kot sestavni del diplomske naloge.

**Intervju je bil opravljen v sredo 11.2.2009 v Državnem zboru Republike Slovenije.
Trajanje od 15.00 do 16.30.**

Aleš Pirc

Uslužbenec službe DZ

**Priloga C: DEFINICIJA SODNIH ZAOSTANKOV, URAD ZA
MAKROEKONOMSKE ANALIZE IN RAZVOJ**

Porodilo o razvoju / Metodološki listi – Sodni zaostanki

SODNI ZAOSTANKI	
Kontaktirni osebi: dr. Katja Zajc, Pravna fakulteta, Aco Trampuž	
PODROČJE RAZVOJA	Učinkovitost in cenejša država – Učinkovitost pravosodja
OPIS INDIKATORJA	Definicija: Sodni zaostanek (Court backlog) Sodni zaostanek je neresena zadeva, katere čas reševanja je daljši od zato določenih rokov. Roke definira 50. člen Sodnega reda. Ti roki so: Višja sodišča Kazenske zadeve na II. stopnji 6 mesecev od prejema zadeve Civilne zadeve na II. stopnji 6 mesecev od prejema zadeve Gospodarske zadeve na II. stopnji 6 mesecev od prejema zadeve Okrožna sodišča Kazenske zadeve 18 mesecev od prejema zadeve Preiskave 18 mesecev od prejema zadeve Kazenska preiskovalna dejanja 6 mesecev od prejema zadeve Kazenske zadeve zoper mladoletnike v pripravljalnem postopku 6 mesecev od prejema zadeve