



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET
Komisija za državno ureditev

7

Številka: 700-05/16-1/
Ljubljana, 1. 6. 2016

EPA 1238-VII

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je, na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15), sprejela naslednje

P o r o č i l o

k Letnemu poročilu o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2015

Komisija za državno ureditev (v nadaljevanju komisija) je na 72. seji 25. maja 2016 obravnavala Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2015, EPA 1238 - VII (v nadaljevanju: poročilo), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložilo Vrhovno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: predlagatelj).

Komisija **se je seznanila** s poročilom.

Predlagateljica je predstavila poročilo in poudarila, da so slovenska sodišča lani poslovala učinkovito in uspešno. Število sodnikov na 100.000 prebivalcev se še naprej znižuje in je trenutno 44,3 (cilj je 42 sodnikov na 100.000 prebivalcev). Razmerje med sodniki in sodnim osebjem se slabša in je trenutno 3,5 (manj kot 2014), cilj pa je 4,3. Na zadnji dan 2015 je bilo zaposlenih 913 (lani 938) sodnikov in 3.179 (lani 3.503) članov sodnega osebja. Vsa sodišča obvladujejo prejete zadeve in na vseh področjih je dosežen standard sojenja v razumnem roku, kar je rezultat usmerjenega delovanja in izvrševanja ukrepov na vseh področjih – zakonodajnem, organizacijskem in poslovnem. Skrajšal se je pričakovani čas rešitve zadev, nekoliko se je podaljšala povprečna starost nerešenih zadev, predvsem zaradi izvršilnih zadev, ki še vedno pomenijo največjo težavo slovenskega sodstva. Zmanjšalo se je število nerešenih starejših zadev, večinoma pa gre za izvršilne zadeve. Izboljšanje situacije v slovenskem sodstvu kažejo tudi mednarodne primerjave. Dokument Justice Scoreboard 2016 (temelji na podatkih iz 2014), ki predstavlja pogled Evropske komisije na delovanje pravosodnih sistemov držav EU s stališča učinkovitosti in neodvisnosti, je prepoznal napore Slovenije na področju sodstva. Kakovost sodnega sistema je ocenjena kot dobra, razen dojemanja neodvisnosti sodnikov v javnosti, vendar gre pri tej oceni za subjektivno oceno javnosti in ne za objektivne pokazatelje. Javnost pri nas ocenjuje, da ima politika velik vpliv na sodstvo. Vrhovno sodišče tudi samo preverja dožemanje neodvisnosti in nepristranskosti sodišč v javnosti in opaža velike razlike med ocenami strokovne javnosti in strank na sodiščih, ki delo sodišč v glavnem ocenjuje pozitivno, in splošno javnostjo, ki pa sodstvo dojema kot pristransko in nedelavno. Mednarodni dokument Doing Business (temelji na percepciji ključnih deležnikov iz leta 2015), ki ocenjuje delo sodišč v različnih državah,

rezultate slovenskih sodišč ocenjuje kot ugodne, saj se je skrajšal čas reševanja zadev, pri insolvenčnih zadevah in zemljiški knjigi je prišlo do bistvenega napredka, glavni izziv pa ostaja izvrševanje pogodb. Vrhovno sodišče je 2015 pričelo s projektom Izboljšanje kakovosti slovenskega sodstva, program se bo izvajal več let, prve rezultate pričakujejo že konec leta. Število sodnikov se bo še zmanjševalo, pričakuje se zmanjševanje prejetih in nerešenih zadev. Glavna prioriteta je kakovost sodnikovega odločanja in dela sodnega osebja. Cilj je, da se vsako opravilo izvaja na najnižji ravni kompetenc, kar pomeni, da se delovne naloge s sodnikov prenese na sodno osebje. Sodniki naj bi odločali samo o zadevah, v katerih je potrebno sodniško vrednotenje. Strokovno osebje je treba zato še dodatno izobraževati. Predlagateljica je opozorila na problem medgeneracijske luknje, saj je bilo v 2015 število sodnikov v starosti 60–70 let prvič večje kot število sodnikov v starosti 30–39 let. V poročilu so tudi dodatne vsebine, ki so dobrodošla informacija, govora pa je o opremljenosti in drugih pogojih za delo sodišč, finančnem poslovanju, državnem pravobranilstvu, postopkih pred drugimi organi, Ustavnem sodišču, izobraževanju pravnikov. Predlagateljica je spomnila, da morajo tudi druge institucije zagotavljati pogoje za delo sodišč. Opozorila je na odsotnost strategije za zagotavljanje prostorskih pogojev za delo sodišč in o mreži sodišč. Revizija delovanja sodišč je nujna, vendar mora biti postopna, cilj mora biti večja kakovost in učinkovitost sodnega sistema. Opozorila je, da je še vedno preveč zakonodajnih postopkov izpeljanih po skrajšanem ali nujnem postopku, kar poslabšuje kakovost zakonodaje.

Predstavnika z Ministrstva za pravosodje (v nadaljevanju: MP) sta predstavila pogled ministrstva na delo sodišč 2015 in izpostavila nekaj dilem. Poročilo je dobro in rezultati so spodbudni, vendar pa se je učinkovitost sodnikov kljub manjšemu pripadu zadev zmanjšala, razen na Vrhovnem sodišču. Nekatera sodišča negativno odstopajo in v takšnih primerih MP v prihodnje pričakuje, da bodo v poročilu bolj natančno pojasnjeni razlogi, zakaj so rezultati slabši. Poročilo bi bilo lahko dopolnjeno z nalogami predsednikov sodišč, kako bodo izboljšali učinkovitost dela. MP pozitivno ocenjuje ukrepe Vrhovnega sodišča za izboljšanje kakovosti in prepoznan je napredek slovenskega sodstva v mednarodnem merilu. Posebej je bilo izpostavljeno dobro sodelovanje med MP in Vrhovnim sodiščem, ki se kaže tudi pri pripravi zakonodaje. V primeru zakonov iz pristojnosti MP, ki so bili v DZ sprejeti po skrajšanem ali nujnem postopku, pa je šlo v glavnem za predloge, ki so bili že dolgo v proceduri in so vsebovali priporočila GRECO.

* * *

Komisija je pohvalila pripravo poročila in izboljšanje rezultatov dela sodišč. Trendi na slovenskih sodiščih so pozitivni, kar so prepoznale tudi mednarodne organizacije. Tako je Evropska komisija v okviru raziskave Justice Scoreboard 2016 kakovost slovenskega sodnega sistema ocenila kot dobro. Tudi mednarodni dokument Doing Business rezultate slovenskih sodišč ocenjuje kot ugodne, saj se je čas reševanja zadev skrajšal. Člani komisije so se s predlagateljico strinjali, da je zaskrbljujoča velika razlika med dejanskimi rezultati sodišč in odnosom javnosti do sodstva (dojemanje neodvisnosti in nepristranskosti sodišč v javnosti), ki je v Sloveniji izrazito negativno, o čemer priča tudi uvrstitev Slovenije na 24. mesto znotraj EU pri ocenjevanju tega odnosa. Podobni rezultati so se pokazali tudi pri analizah, ki jih je opravljalo Vrhovno sodišče, pri čemer strokovna javnost in stranke na sodiščih delo sodišč ocenjujejo mnogo bolj pozitivno kot splošna javnost. Komisija je izpostavila, da je za odnos javnosti do sodstva zelo pomemben tudi videz nepristranskosti, zato podpirajo projekt izboljševanja kakovosti, ki ga je pričelo Vrhovno sodišče, saj bo le tako mogoče v javnosti dojemanje sodstva preobrniti v pozitivno smer. Predlagateljica je pri tem opozorila še na dodatno težavo, analize namreč kažejo, da sodstvo lahko s kakovostnim delom le delno vpliva na odnos javnosti, večji del ocene se oblikuje prek zapisov v medijih in odnosa politike do sodstva, na kar pa sodstvo nima neposrednega vpliva. Kljub dobrim rezultatom je komisija opozorila na težave pri reševanju gospodarskih sporov na sodiščih, predvsem, ko gre za manjše pravne osebe, in na nujnost pospešitve postopkov izvršbe, saj

se ti nerazumno vlečejo tudi po tem, ko so sklepi o izvršbi že pravnomočni. Prav tako je nujno poenotenje ravnanja sodišč na tem področju.

Komisija je opozorila na problem neenotnosti sodnih praks, kar ne povečuje ugleda sodstva v javnosti in jih je nujno poenotiti. Predlagateljica se je strinjala s člani komisije, da neenotnost sodnih praks ne krepi zaupanja v pravno državo, in poudarila, da se na Vrhovnem sodišču zavedajo, da se mora enotnost sodnih praks izvajati tako horizontalno kot vertikalno in na nivoju istih sodišč. V zvezi s to problematiko so na MP že vložili predlog za spremembo zakonodaje, ki bo omogočila lažje poenotenje sodne prakse na Vrhovnem sodišču. Na komisiji je bilo odprto tudi vprašanje glede javnih objav sodb, ki bi prav tako pripomogle k večji transparentnosti dela sodstva in okrepile zaupanje javnosti vanj. Drugostopenjske sodbe in sodbe Vrhovnega sodišča so že javno objavljene, glede objav prvostopenjskih sodb pa so se mnenja na komisiji med predlagateljico in predstavniki MP nekoliko razlikovala. Glede na dobro sodelovanje med Vrhovnim sodiščem in MP je komisija prepričana, da se bosta instituciji uspeli dogovoriti o povečanju stroškov in povečanju obsega dela, ki nastane zaradi javne objave sodb, saj jih je treba pred objavo zaradi varstva javnih podatkov anonimizirati.

Na neenotnost sodnih praks vplivajo tudi hitre in nedorečene spremembe zakonodaje. Dobri, usklajeni in jasni zakoni so osnova za dober pravni red. Pri nas je še vedno preveč zakonodaje sprejete po skrajšanem in nujnem postopku. Na to problematiko je komisija že večkrat opozarjala. Predlagateljica je pri tem opozorila še, da sprejem zakonodaje velikokrat ni podprt z ustrežno analizo in se zato finančne posledice zakona pokažejo šele naknadno. V zvezi s tem je komisija opozorila na nekatere alternativne metode reševanja sporov, ki so se ob uvajanju izkazale za zelo uspešne, kot so postopki mediacij, ki pa sedaj zaradi pomanjkanja sredstev stojijo oziroma se izvajajo omejeno. Po mnenju komisije je to nedopustno in je treba zagotoviti sredstva za nemoten potek mediacij, kljub temu da ni več zagotovljenih evropskih sredstev. Predlagateljica se je strinjala, da je alternativni način reševanja sporov pravica, ki je državljanom omogočena z zakonom in če posameznik želi reševati svoj spor z mediacijo, mu mora biti to omogočeno in mora zakonodajalec zagotoviti sredstva za izvajanje. V razpravi se je predstavnik MP skliceval na to, da so sodišča samostojni proračunski uporabniki in morajo zato znotraj svojih finančnih okvirov zagotoviti sredstva za mediacije, saj ni mogoče pričakovati, da bodo za te naloge vedno na voljo evropska sredstva.

V razpravi so bila izpostavljena tudi prizadevanja Državnega sveta za uvedbo postopkov četrtega branja, ki bi po mnenju državnih svetnikov izboljšala zakonodajo. Člani komisije so izpostavili nekatere pobude Državnega sveta za ustavno presojo posameznih zakonov (tudi volilnih), naslovljene na Ustavno sodišče, vendar Ustavno sodišče zaradi velike količine spisov na pobude odgovarja z velikim zamikom. MP je pojasnilo, da Ustavno sodišče glede načina dela in hitrosti postopkov odloča samostojno.

Komisija je opozorila na težave pripravnikov, ki se pripravljajo na pravosodni državni izpit, večina žal pripravništva ne morejo več opraviti na sodiščih, kar je zagotavljalo najbolj kakovostno pripravo na izpit. Pripravniki zdaj čakajo na pripravništva nerazumno dolgo, čeprav ga lahko opravljajo tudi izven sodišč in še posebej velik pritisk za opravljanje pripravništva je na odvetniške pisarne. Država bi se morala tega problema resneje lotiti. MP je članom komisije pojasnilo, da se zaveda problematike, vendar je žal težava s pripravništvu širša in medresorska. Težave segajo tudi na področje izobraževanja in velikega števila pravnikov, ki so na trgu dela, pri čemer se njihov položaj tudi z opravljenim državnim pravosodnim izpitom bistveno ne izboljša. Ta problem se delno navezuje tudi na zmanjševanje zaposlovanja pravnikov v vseh segmentih. Število sodnikov se bo tako tudi v naslednjih letih zmanjševalo, pri čemer je predlagateljica komisijo opozorila na pereč problem medgeneracijske luknje, na katero smo tudi v naših poročilih že opozarjali. 2015 je problem postal še bolj nazoren, saj je število starejših sodnikov prvič preseгло število

sodnikov mlajše generacije. Komisija se strinja, da to lahko povzroči težave v prihodnje in zato morata MP in sodstvo skupaj iskati rešitve, kako ohraniti dotok mlajših sodnikov v sodstvo. Med drugim težave povzroča višja upokojitvena starost sodnikov, ki se lahko upokojujejo pri 70 letih, vendar je MP izrazilo nestrinjanje s tem, da bi šli v spremembo upokojitvene starosti. Razmišljanja MP so usmerjena v drugačen oziroma dolgoročnejši način razpisnega sistema za sodniška mesta, s katerim bi se vzpostavil spisek novih sodnikov, ki bi delno reševal prihod mlajših sodnikov.

Komisija je podprla prizadevanja sodstva za zmanjševanje števila sodnikov, zastavljeni cilj je 42 sodnikov na 100.000 prebivalcev. Hkrati pa so člani komisije želeli preveriti, kaj trenutno število sodnikov (44,3) pomeni, v primerjavi z drugimi državami v EU. Kot je dejala predlagateljica, številka sama po sebi ne pomeni veliko, ker so pravosodni sistemi različni. Razlika nastane na nivoju zadev, ki sodijo v sodno pristojnost in v Sloveniji v sodno pristojnost sodi mnogo stvari, ki se v drugih sistemih rešujejo izven sodstva. Naša država pa je še vedno tudi na prvem mestu v EU po pripadu novih ne kazenskih zadev na sodišča. Predlagateljica je potrdila, da so prizadevanja za zmanjšanje števila sodnikov pravilna, opozorila pa je, da se mora pri tem število sodnega osebja povečevati in slediti cilju, da bo razmerje med sodniki in sodnim osebjem 4,3, žal pa se je razmerje v primerjavi z 2014 celo poslabšalo.

Komisija je izpostavila podatek iz poročila, ki govori o neenakomerni obremenitvi sodišč in sodnikov. Obveznost predsednikov sodišč, ki jih imenuje Sodni svet, je, da poskrbijo za redno in dobro delo posameznega sodišča kot tudi za enakomerno obremenjenost sodnikov in sodnega osebja. Predlagateljica je opozorila na ukinitvev sodnih norm, ki so jih izvedli skupaj s Sodnim svetom. Izvajanje tega ukrepa in rezultate bodo skrbno spremljali. Argument za odpravo norm je bil tudi, da mora vsak sodnik prevzeti odgovornost za izvajanje nalog in da so se norme mnogokrat izkazale celo kot negativne, saj so sodniki zaradi ocenjevanja števila primerov, ki jih imajo v obravnavi, nekatere primere samo začeli, niso pa jih izvedli do konca. Tudi MP je mnenja, da bo treba odpravo sodniške norme skrbno spremljati in na podlagi ocen že v poročilu Vrhovnega sodišča za 2016 oceniti, ali je to kakorkoli vplivalo na kakovost sodniškega dela.

Člane komisije je podrobneje zanimala tudi kategorija starejših (starejše od 5 in 10 let) nerešenih zadev, zakaj prihaja do tako dolgega reševanja, ali primeri zastarajo in kakšna je struktura starejših primerov. Predlagateljica je izrazila zaskrbljenost zaradi takšnih primerov, vendar je povedala, da gre v večini primerov za zadeve, ki so nerešljive. V kazenskih zadevah gre za primere, ko ni obdolženca in je zanj razpisana tiralica, v civilnih zadevah pa gre v 80 % za izvršilne zadeve, na katere sodstvo nima vpliva, ker na primer ni premoženja, iz katerega bi se poplačale terjatve.

* * *

Za poročevalca na seji Državnega sveta je bil določen državni svetnik Rajko Fajt.

Predsednik
Rajko Fajt, l.r.