

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

SPECIALISTIČNO DELO

**NOV MODEL ORGANIZIRANOSTI
SODIŠČ V SLOVENIJI**

Ljubljana, september 2006

INES PERGAR

IZJAVA

Študentka Ines Pergar izjavljam, da sem avtorica tega specialističnega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo specialističnega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

K A Z A L O

| | |
|--|----------|
| UVOD..... | 1 |
| 1. EKONOMSKI VIDIKI UČINKOVITOSTI SODIŠČ V SLOVENIJI..... | 4 |
| 1.1. PRAVOSODNA IN SODNA UPRAVA..... | 6 |

| | |
|--|-----------|
| 1.1.1. Organizacija sodstva..... | 7 |
| 1.2. ANALIZA SODNIH ZAOSTANKOV NA SODIŠČIH V SLOVENIJI..... | 8 |
| 1.2.1. Gibanje zadev na sodiščih..... | 9 |
| 1.2.2. Struktura kadrov na sodiščih..... | 10 |
| 1.2.3. Učinkovitost sodnih postopkov..... | 13 |
| 1.3. SODNI ZAOSTANKI, POSLEDICA SINERGIJE VEČ DEJAVNIKOV..... | 14 |
| 1.3.1. Zakonodaja..... | 14 |
| 1.3.2. Reforma sodstva v letu 1994..... | 15 |
| 1.3.3. Organizacija in učinkovitost dela..... | 16 |
| 1.3.4. Financiranje sodišč..... | 17 |
| 1.4. PROGRAMI ODPRAVE SODNIH ZAOSTANKOV..... | 18 |
| 1.4.1. Projekt Herkules..... | 18 |
| 1.4.1.1. Primer izvajanja projekta Herkules na enem izmed sodišč..... | 19 |
| 1.4.2. Projekt Lukenda..... | 20 |
| 1.4.2.1. Trajni program dela s spremljajočimi ukrepi..... | 21 |
| 1.4.2.2. Operativni program dela s spremljajočimi ukrepi v letu 2006..... | 22 |
| 1.4.2.3. Izvedba projekta – pogledi stroke..... | 23 |
| 2. NOV MODEL ORGANIZIRANOSTI SODIŠČ V SLOVENIJI..... | 23 |
| 2.1. ZNAČILNOSTI NOVEGA JAVNEGA MANAGEMENTA..... | 23 |
| 2.1.1. Različni pristopi k novemu javnemu managementu..... | 24 |
| 2.1.2. Elementi univerzalnega modela novega javnega managementa..... | 25 |
| 2.2. VLOGA MANAGERJA V NOVEM JAVNEM MANAGEMENTU..... | 29 |
| 2.3. PRVI POSKUSI UVAJANJA MANAGEMENTA V SODSTVU..... | 31 |
| 2.4. UPRAVLJALSKI MODEL ZA SODSTVO V SLOVENIJI..... | 32 |
| 2.4.1. Projekt Matra..... | 32 |
| 2.4.2. Ambicije sodne organizacije..... | 33 |
| 2.4.3. Stanje sodstva v Sloveniji z organizacijskega vidika..... | 34 |
| 2.4.3.1. Organizacija dela ožjega vodstva sodišča..... | 34 |
| 2.4.3.2. Izvrševanje nalog sodne uprave in vodenje skupnih služb sodišč..... | 35 |
| 2.4.3.3. Pridobivanje podatkov o obsegu in učinkovitosti dela sodišč..... | 36 |
| 2.4.3.4. Ugotavljanje pričakovanega obsega dela sodnikov..... | 38 |
| 2.4.3.4.1. Merila pričakovanega obsega sodnikovega dela..... | 38 |
| 2.5. PREDLOG NOVEGA MODELA UPRAVLJANJA SODIŠČ..... | 39 |
| 2.5.1. Načela upravljanja..... | 39 |
| 2.5.2. Izbira modela upravljanja za slovenska sodišča..... | 40 |
| 2.6. PRIMERJALNI PRIKAZ FINSKEGA MODELA UPRAVLJANJA SODIŠČ..... | 43 |
| 2.6.1. Finska..... | 43 |
| 2.6.2. Organizacija finskega sodstva..... | 44 |
| 2.6.3. Prenova sodnih postopkov in praks..... | 44 |
| 2.6.3.1. Prenova pritožbenega postopka pred vrhovnim sodiščem..... | 44 |
| 2.6.3.2. Prenova postopkov pri pritožbenih sodiščih..... | 45 |
| 2.6.3.3. Postopki pri prvostopenjskih sodiščih..... | 45 |
| 2.6.4. Prenova postopka z informatizacijo..... | 46 |
| 2.6.5. Finski sodni management..... | 47 |
| 2.6.5.1. Kvantitativni management..... | 47 |

| | |
|---|-----------|
| 2.6.5.2. Kvalitativni management..... | 49 |
| 2.7. CILJI NA PODROČJU PRAVOSODJA V OBDOBJU 2006-2013..... | 51 |
| 3. IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO PROGRAMA ODPRAVE SODNIH ZAOSTANKOV..... | 52 |
| 3.1. AKTIVNOSTI V ZVEZI S PRIPRAVO PROGRAMA ODPRAVE SODNIH ZAOSTANKOV..... | 54 |
| 3.1.1. Notranje in zunanje okolje sodišča..... | 54 |
| 3.1.2. Sodstvo mora slediti postavljenim ciljem..... | 56 |
| SKLEP..... | 59 |
| LITERATURA..... | 61 |
| VIRI..... | 63 |

KAZALO SLIK

| | |
|---|----|
| Slika 1: Organizacija in sestava sodišč splošne pristojnosti in specializiranih sodišč v RS | 8 |
| Slika 2: Novi javni management..... | 24 |
| Slika 3: Prehod od tradicionalne državne uprave k novemu javnemu managementu | 28 |
| Slika 4: Ravni managementa in zanje potrebna znanja..... | 30 |
| Slika 5: Organogram modela individualnega vodstva..... | 42 |
| Slika 6: Notranji vplivi na sodišče kot poslovni sistem..... | 55 |
| Slika 7: Zunanji vplivi na sodišče kot poslovni sistem..... | 56 |
| Slika 8: Nekakovost kot razkorak med dejanskim in zahtevanim nivojem kakovosti | 58 |

KAZALO TABEL

| | |
|--|----|
| Tabela 1: Struktura sodnikov, strokovnih sodelavcev in ostalega osebja od leta 1995 do 2005..... | 12 |
| Tabela 2: Proračunska postavka projekta Herkules v letu 2002..... | 18 |
| Tabela 3: Statistični podatki o gibanju zadev in obsegu dela vseh sodnikov na sodišču | 20 |
| Tabela 4: Predlog Ministrstva za pravosodje glede odprave sodnih zaostankov..... | 21 |
| Tabela 5: Značilnosti klasičnega modela državne uprave in novega javnega managementa | 27 |
| Tabela 6: Indikatorji v finskem sodnem managementu..... | 50 |

KAZALO GRAFOV

| | |
|--|----|
| Graf 1: Gibanje vseh zadev na sodiščih v obdobju 1995-2005..... | 9 |
| Graf 2: Gibanje pomembnejših zadev v obdobju 1995-2005..... | 10 |
| Graf 3: Opravilna sposobnost sodišč v Republiki Sloveniji v obdobju 1995-2005... | 13 |

UVOD

Današnja družbo zaznamujeta individualizem in neskončna izbira med različnimi možnostmi. Tradicionalne družbene institucije postopoma izumirajo, najpomembnejša institucija današnjega časa postaja trg, kjer lahko kupimo tako rekoč vse. Celotna državna uprava in znotraj nje tudi pravosodje sta na začetku teh, zanju ne preveč dobrodošlih sprememb. Ne gre samo za spremembe iz oblastvenega organa v servis svojih uporabnikov, temveč za povsem preprosto tržno tekmovanje s konkurenčnimi storitvami. Državna uprava mora povečati svojo učinkovitost in hkrati zagotoviti svojo konkurenčnost ter uporabnike prepričati, da jo dolgoročno zares potrebujejo. Dejstvo, da je Slovenija majhna država, jo sili k racionalni in učinkoviti rabi svojih virov, da se bo lahko soočila z istimi splošnimi zahtevami in istimi splošnimi »režijskimi« stroški, kot se velike države. Državna administracija, ki temelji na Webrovem konceptu birokracije kot institucionalni obliki legalno-racionalne avtoritete, zavzema osrednjo vlogo v urejanju in obvladovanju sodobnih družb. V svoji čisti obliki birokracija ne nosi negativnih predznakov. Revolucionarne tehnološke spremembe, ki jih je med drugimi sprožila prav birokracija, ustvarjajo v okolju takšno dinamiko, da z njo postavljajo izziv njej sami in to na njenem najšibkejšem področju: sposobnosti prilagajanja iz notranjosti – sposobnosti razvijanja. Birokracije so pristale v zaprti, samo-pojačevani zanki sistema predpisov, ki sicer ustvarja kooperativno povezavo med ljudmi, vendar postaja skozi čas predmet mehanizma, ki ga ta isti ljudje ne zmorejo več upravljati (Smogavc, 2005, str. 9-10).

Razprave o stanju v slovenski družbi in gospodarstvu pogosto potekajo v smeri, da velik del problemov izhaja iz neučinkovitosti sodnih postopkov, da je pravni red zaradi neučinkovitosti le-teh preprosto razpadel in da Slovenija ni pravna država. Trditve o neučinkovitosti pravosodja nemalokrat spremljajo dokazovanja, podprta z mnogimi primeri večletnih zamud in velike gospodarske škode, ki jo zamude povzročajo. Ocene o neučinkovitosti sodnih postopkov pa redkeje spremljajo odgovori na vprašanja, kaj so vzroki za takšno stanje, v katerem si vsi prizadevajo, da bi pravosodni sistem izboljšali, ta pa se nezadržno poslabšuje. Takšna vprašanja so še bolj umestna če upoštevamo, da je bila pravna država med pomembnimi cilji prehoda in osamosvojitve.

Osrednji problem sodišč v Sloveniji so danes zelo pereči sodni zaostanki. Kljub raznim programom, ki naj bi pomagali odpraviti sodne zaostanke, državljanom Republike Slovenije še vedno v veliki meri ni omogočena ustavna pravica do sodnega varstva v razumnem roku, ki ima hkrati tudi naravo temeljne človekove pravice in ustavne kategorije. Vladi in Vrhovnemu sodišču ostaja na temo odprave sodnih zaostankov odprtih še veliko vprašanj, na katere bo potrebno v relativno hitrem času najti ustrezne odgovore. Gre za vprašanja povečanja storilnosti sodišč in sodnega osebja, izobraževanja in kadrovanja, ustreznih sprememb zakonodaje na posameznih področjih, vse do vprašanja informatizacije sodne uprave. Pred

sodišča se tako postavljajo vse večje zahteve po večji učinkovitosti in odzivnosti in potreba po iskanju bolj fleksibilnih in odzivnih modelih upravljanja in vodenja sodišč je postala strateški izziv sodstva. Z učinkovitim upravljanjem in vodenjem sodišč se želi vplivati na spremembe v njihovem poslovanju, pospešiti informatizacijo, doseči večjo učinkovitost, obseg in kakovost dela ter obvladovati stroške poslovanja, pri čemer je potrebno posebno pozornost nameniti ravnanju z ljudmi pri delu, ki so temelj učinkovitega delovanja navedenih procesov. Ključni dejavniki uspešnega modela upravljanja in vodenja so transparentnost, način vodenja z razdelitvijo nalog in pristojnosti ter k rezultatom usmerjena kultura.

Državna uprava in znotraj nje sodstvo, mora zgraditi institucionalni okvir, ki bo zagotavljal opravljanje sedanjih in novih nalog na transparenten način in bo omogočal doseganje zastavljenih ciljev, pri čemer morajo biti ti jasno opredeljeni in merljivi. Upravljanje države mora postati bolj odprto in odgovorno do uporabnikov. Država mora zato zagotoviti učinkovito zagotavljanje izvajanja storitev bodisi z lastnimi, proračunskimi sredstvi ali s sodelovanjem zasebnega sektorja. Učinkovito upravljanje družbenih sredstev je cilj, ustvarjanje dobička pa je podrejeno temu cilju. Slovenija se mora zato pridružiti evropskim trendom decentralizacije in prilagodljivosti upravljanja, zmanjševanja nepotrebnih regulacij ter umikanja države iz neposredne intervencije v gospodarstvu, če naj v procesu institucionalnih reform vladanja v EU ohrani svojo mednarodno konkurenčnost.

Specialistično delo bo sestavljeno iz treh poglavij. Uvod, v katerem bom predstavila predmet preučevanja in problemsko situacijo. Prvo poglavje bo namenjeno osrednjemu problemu sodstva – sodnim zaostankom. Najprej bom predstavila organiziranost sodišč v okviru pravosodne in sodne uprave in nadalje, z ekonomskega vidika, izvedla analizo učinkovitosti sodišč v Sloveniji. Le na podlagi tako opravljene analize bom lahko ugotovila razsežnost problema in morebitne vzroke njegovega nastanka ter kasneje predlagala ustrezne rešitve. Prvo poglavje bom zaključila z iskanjem morebitnega “krivca” nastanka sodnih zaostankov, ki jih bom iskala v zakonodaji, financiranju sodišč, organizaciji in učinkovitosti sodnih postopkov ter izpeljani reformi sodstva v letu 1994. Na kratko bom predstavila dva programa, namenjena odpravi sodnih zaostankov.

V drugem poglavju bom, kot odgovor na ugotovljeno problemsko stanje, predstavila možnost uvedbe novega modela upravljanja v sodstvu. Ta predstavlja velik prelom in se kaže v procesu pretvorbe tradicionalne državne uprave, temelječe na birokratski organiziranosti, v novi javni management, kar državno upravo približuje zasebnemu sektorju. V čem se kažejo prednosti novega javnega managementa na področju sodne uprave bomo natančneje spoznali preko prikaza projekta Matra, v okviru katerega je bil predlagan nov model upravljanja sodišč v Sloveniji in sicer preko načel upravljanja pa do izbire in predstavitve modela upravljanja, ki je najbolj primeren za slovenska sodišča. Temu bo sledil primerjalni prikaz finskega modela

upravljanja sodišč, kot zanimiv primer, kjer so leta 1995 uvedli sistem upravljanja sodišč po rezultatih (management by results) in prikazuje dve obliki sodnega managementa: kvantitativnega in kvalitativnega, ki se vedno bolj uveljavlja. Sledila bo navedba ciljev na področju slovenskega pravosodja za obdobje 2006-2013 izmed katerih velja omeniti: spremembe v upravljanju sodstva, prenova (reinženiring) poslovnih procesov, uvedba modela kakovosti na področju sodstva (CAF oz. EFQM model) in druge.

V tretjem delu specialističnega dela bom predstavila izhodišča za pripravo programa odprave sodnih zaostankov, ki bodo temeljila na področjih, zajetih v prvem in drugem delu. Tako bom razmišljala o novem javnem managementu kot možnosti, s pomočjo katerega se sodstvo lahko razvija. Aktivnosti v zvezi s pripravo programa odprave sodnih zaostankov bodo usmerjene v raziskovanje notranjega in zunanjega okolja sodišča kot poslovnega sistema. Na tej podlagi bom predstavila pomen samega poslovnega procesa in možnosti ter morebitne potrebe korenitega preoblikovanja le-tega, saj vendarle želimo doseči bistvene izboljšave kritičnih kazalcev učinkovitosti – npr. zmanjšati izvedbeni čas rešitve zadev. Zadnje podpoglavje specialističnega dela je pravzaprav poziv sodstvu naj sledi postavljenim ciljem in preuči vse možnosti, z namenom doseči najboljše rezultate in sodstvu zopet povrniti spoštovanje in ugled. Sklep specialističnega dela bo zajemal ugotovitve, do katerih sem prišla ob proučevanju izbrane tematike.

Namen specialističnega dela je, da preko analize sodnih zaostankov sodišč v Sloveniji opozorim, da so na področju pravosodja potrebne korenite spremembe, ustrezna izvedba letih pa mora biti izvedena premišljeno in po korakih. Ena izmed takih rešitev je vsekakor drugačen pristop k upravljanju na področju pravosodja, predvsem pa gre tukaj za zavedanje o pomembnosti upravljanja v sodstvu.

Cilj specialističnega dela je prikazati, da je odprava sodnih zaostankov mogoča le ob hkratnem spreminjanju pravnih podlag (obstoječe zakonodaje) in uvajanju sprememb v poslovanju sodišč. Te spremembe se kažejo v smeri vzpostavitve drugačnega upravljanja in vodenja sodišč in nadalje v prenovi – reinženiringu poslovnih procesov in vpeljavi informatizacije na tako prenovljene poslovne procese ter v sami kakovosti sodnih storitev (implementiranje modela kakovosti – CAF oz. EFQM).

Metode dela, ki jih bom pri izdelavi specialističnega dela uporabila, temeljijo predvsem na proučevanju teoretične podlage. Tako bomo z analitično-teoretičnim pristopom spoznali zakonske podlage, ki definirajo poslovni proces, to je proces, ki se izvaja znotraj sodišča pri reševanju pripada zadev na posameznem sodišču. Ta proces ureja Zakon o sodiščih, Zakon o sodniški službi in Sodni red. Z analitično metodo se bomo seznanili z razvojnimi usmeritvami na področju državne uprave in ožje, sodstva, podlaga temu bo strokovna literatura tujih in

domačih avtorjev, razni viri in članki. V delu bom obravnavala najnovejša teoretična spoznanja s področja upravljanja v sodstvu, ki so se v tujini pokazala kot dobra, kar bom dodatno podkrepila s pridobljenim znanjem. Poleg teh bom uporabila še številne druge metode dela, ki mi bodo v pomoč pri pripravi posameznih poglavij.

1. EKONOMSKI VIDIKI UČINKOVITOSTI SODIŠČ V SLOVENIJI

Učinkovitost pomeni doseči cilj na najboljši možen način oziroma z najmanjšimi sredstvi. Koncept učinkovitosti vsebuje cilj in sredstva, ki jih je treba uporabiti, da bi ga dosegli. Sodni postopek je le en od načinov za doseg cilja, največkrat premoženjske koristi, odločitev zanj je torej določena s ceno postopka v primerjavi s ceno drugih sredstev za doseg cilja. Če sprejmemo temeljno izhodišče o racionalnem ravnanju posameznikov tudi pri njihovem povpraševanju po storitvah pravnikov, postane gotovo, da je tudi pravno poglobljanje določeno s pravnim sistemom v najširšem pomenu besede. Preprost, konsistenten in racionalen gospodarski sistem generira malo potreb po administrativnih postopkih in majhno povpraševanje po razsodbah sodišč, pri zapletenem, nekonsistentnem in neracionalnem gospodarskem sistemu pa je narobe; nepretrgoma ustvarja potrebe po novih in novih administrativnih postopkih, vse večjem številu pravnikov in sodnih sporov, s tem pa tudi neučinkovitost sodnih postopkov (Mencinger, 1997, 6, str. 846). Za tržno gospodarstvo in demokratičen razvoj je ključno dobro delovanje pravosodja in javne uprave. Javna uprava kot tudi pravosodje, se morata reformirati po načelih in managerskih ukrepah, ki prevladujejo v zasebnem sektorju (oblikovanje ciljev in strategij, merjenje rezultatov, bolj fleksibilni sistemi upravljanja s kadri in drugimi viri), vendar se je treba zavedati, da država ni podjetje in da so zato v javni sektor prenosljivi le nekateri principi in metode zasebnega sektorja (Bugarič, 2005, str. 1-5).

Razliko med dejanskim in želenim stanjem v pravosodju je mogoče razvrstiti v dve skupini. V prvi so mnenja, da je sistem dober, slabi rezultati so posledica odmikov dejanskega sistema od proklamiranega, v drugi pa prevladuje mnenje, da je razloge za neučinkovitost treba iskati predvsem v samem sistemu. Za prvo skupino, po kateri je sistem dober, za njegovo neučinkovitost pa so krivi ljudje ali ostanki iz prejšnjih časov gre razmišljanje v smeri, da se slovenska pravna misel presenetljivo hitro prilagaja vsakokratni vladajoči ideologiji. Pravni red je namreč izredno hitro pometel s pridobitvami in institucijami prejšnjih časov. Tolikšna prilagodljivost je presenetljiva če upoštevamo, da se je pravna veda desetletja ukvarjala s samoupravljanjem in družbeno lastnino, zdaj pa se je podobno hitro prilagodila deregulaciji, liberalizaciji in privatizaciji, ko so te postale državna ideologija. V drugi skupini, kjer neučinkovitost pravosodnega sistema izhaja iz sistema, razlikujemo več različic: zamujevalna,

sodnosistemska in pravnopoglobitvena. Pri zamujevalni razlagi zakonodaja ne more slediti hitrim spremembam v gospodarstvu in družbi. Slovensko gospodarstvo je namreč v nekaj letih postalo povsem novo. Spremenilo se je iz socialističnega v kapitalistično, iz Sayovega v gospodarstvo polkeynezijskega tipa, iz regionalnega v majhno neodvisno in iz industrijskega v poindustrijsko. Zato je razumljivo, da takšnemu tempu sprememb pravni red ni mogel slediti in je neučinkovitost pravosodnega sistema torej povsem samoumevna in prehodna – z umiritvijo tempa sprememb in prilagoditvijo zakonodaje se bodo zaostanki na sodiščih zmanjšali, učinkovitost sodnih postopkov pa povečala. Po sodnosistemski razlagi je razloge za zmanjševanje opravilne sposobnosti sodišč treba iskati v organizaciji in načinu delovanja sodišč, v sistemu, ki ureja način odločanja, roke, instančna pravila. Po pravnopoglobitveni razlagi pa je neučinkovitost sodnih postopkov izvedena neučinkovitost – gre za samo eno od posledic pravnega oz. gospodarskega sistema v najširšem pomenu besede, ki ustvarja vse večje število sporov. Tu gre za nekakšno pravno poglobljanje družbe, ki ga lahko definiramo kar kot povečevanje števila sodnih zadev in vseh vrst pravnikov na prebivalca (Mencinger, 1997, 6, str. 844-851).

Pravna pravila povzročajo stroške, vplivajo na pobude in spreminjajo ravnanje ljudi (Mencinger, 1997, 6, str. 854). Države pri oblikovanju pravil uporabljajo dve temeljni strategiji:

1. Procesni pristop »lato sensu«, ki je usmerjen v zmanjševanje števila zadev, ki jih obravnavajo pravosodni organi (dekriminalizacija, liberalizacija, alternativni postopki in podobno).
2. Procesni pristop »stricto sensu« pa se osredotoča na poenostavitev postopkov in pri tem se lahko uporabljajo različni modeli (Zalar, 2005, 6, str. 998-1010):
 - a.) postopkovni model zagotavlja sicer relativno dolg in drag postopek, a hkrati ustrezne procesne garancije in/ali dokazna pravila (kazenski postopek zoper polnoletne osebe);
 - b.) odločitveni model postopka zagotavlja preprost in hiter postopek, ki je značilen za reševanje zadev, ki nimajo narave spora (sporazumna razveza zakonske zveze);
 - c.) diagnostični model postopka pa sodni spor osredotoča na bodoče potrebe in koristi posameznika (kazenske zadeve zoper mladoletnike, družinske zadeve v zvezi z otroki).

Poslanstvo sodne veje oblasti je v zagotavljanju pravne države (2. člen Ustave), preko ključne naloge zagotoviti vsakomur pravico do sodnega varstva pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem v razumnem roku. Določba 23.člena Ustave nadalje določa, da ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebne odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče, sodi pa mu lahko sodnik, ki je izbran po pravilih, vnaprej določenih z zakonom in sodnim redom. Na to določbo je potrebno navezati tudi odločitev, ki jo vsebuje 6. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP) (the right to trial within reasonable time), po katerem ima vsakdo pravico,

da o njegovih pravicah in obveznostih ali obtožbah zoper njega pravično, javno in v razumnem roku odloča z zakonom ustanovljeno sodišče. Razumen rok je po stališčih Evropske komisije relativen koncept, saj odločitev o (ne)kršitvi obravnavane pravice ni odvisna le od ugotovljenega trajanja postopka, pač pa od okoliščin vsakega konkretnega primera. Ni mogoče torej abstraktno časovno opredeliti dolžine postopka, ki še ustreza zahtevam 6. člena EKČP, zato je Evropsko Sodišče (ES) izoblikovalo določene kriterije, ki jih je treba upoštevati ob presoji te kršitve in ti so (Wedam-Lukič, Galič, 2003, str. 17-32):

a.) Zapletenost zadeve (complexity of the case), ki se lahko izraža v velikem številu strank, intervenientov, kumulaciji zahtevkov in drugo. Razumen rok za sodno odločbo je drugačen v zadevah, ki so glede dejanskih in pravnih vprašanj enostavne, kot v zadevah, kjer so ta vprašanja zapletena.

b.) Ravnanje državnih oblasti. ES ponuja dva razloga, ki utemeljujeta odgovornost države za zamude pri sodnem odločanju: 1. Neprimerno postopanje sodišča v konkretnem primeru npr. izjemni primeri prekomernega trajanja sodnih postopkov v sicer splošno dobro delujočem sodnem sistemu (zamenjave in prerazporeditve sodnikov, nepotrebne preložitve narokov) in 2. Objektivno stanje zaostankov na sodiščih, zaradi katerih konkretna zadeva ni mogla biti pravočasno obravnavana (sklicevanje države na splošno preobremenjenost sodišč ni argument za dolgotrajnost sodnega postopka).

c.) Ravnanje pritožnika. ES v vsakem primeru ugotavlja, ali je pritožnik v postopku ravnal s potrebno skrbnostjo (due dilligence) ali pa je tudi njegovo ravnanje povzročilo ali vsaj prispevalo k pretirani dolgotrajnosti postopka.

d.) Pomen zadeve za pritožnika. Kar pomeni, da je potrebno posebno skrbno paziti na zagotovitev sojenja v razumnem roku pri sporih glede delovnih razmerij, skrbništvu in dostopu do otrok in drugo.

1.1. PRAVOSODNA IN SODNA UPRAVA

Organizacija državne oblasti izhaja iz temeljnega načela državne ureditve, po katerem se oblast deli na: zakonodajno, izvršilno in sodno. V skladu s tem načelom se vse tri veje oblasti med seboj nadzorujejo, omejujejo pa tudi medsebojno sodelujejo. Sodna funkcija je v razmerju do zakonodajne funkcije blizu izvršilni funkciji, saj ta prav tako kot sodna, izvršuje zakone, ki se izdajajo v okviru zakonodajne funkcije. Sodno funkcijo opravljajo posebni državni organi – sodišča, znotraj sodišč pa jo izvajajo sodniki. 125. člen Ustave določa, da so sodniki pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni (načelo neodvisnosti) in da so pri tem vezani samo na ustavo in zakon (načelo zakonitosti), pri čemer je potrebno omeniti tudi načelo nepristranskosti sodišča oziroma sodnika kar pomeni, da je vsakomur zagotovljeno

enako varstvo pravic pred sodiščem. Temeljna načela za delovanje sodne veje oblasti so še: načelo volilnosti, trajnosti, imunitete, nezdržljivosti, javnosti, demokratičnosti in instančnosti (Perenič et.al., 2005, str.1684). Sodišča so tako povezana z izvršilno oblastjo - z državno upravo tudi preko pravosodne uprave. V našem sistemu je razmerje sodne veje oblasti do drugih dveh vej oblasti urejeno nekoliko drugače kot v večini drugih sodobnih ureditev. Predvsem v načinu postavitve sodnikov, saj jih ne postavlja šef države temveč državni zbor. Ta ima tudi nalogo voliti del članov sodnega sveta in razreševati sodnike. Vse navedeno pa postavlja sodno vejo oblasti v bolj odvisen položaj v razmerju do zakonodajne in manj odvisnega v razmerju do izvršilne oblasti, kot je to običajno v drugih sodobnih državah. Tako ne vlada ne posamezen minister nimata pomembnejših pristojnosti v razmerju do sodne veje oblasti, razen glede sodne uprave.

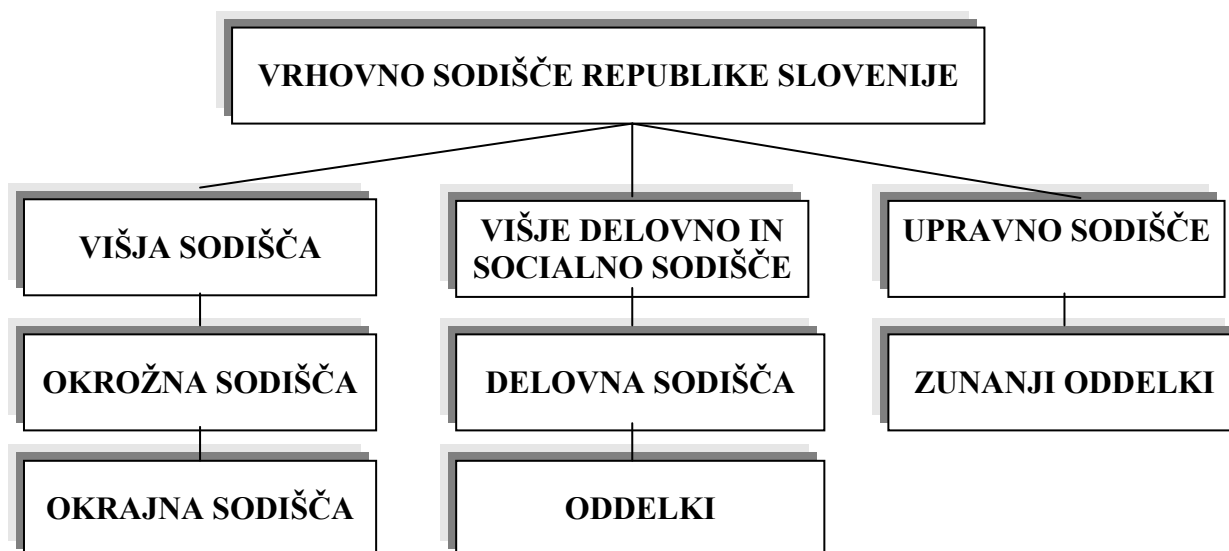
Pravosodna uprava zajema predvsem skrb za zagotavljanje splošnih pogojev za delovanje sodstva, kamor šteje priprava zakonov in drugih predpisov s področja organizacije in poslovanja sodišč, skrb za izobraževanje in strokovno usposabljanje kadrov, zagotavljanje kadrovskih, materialnih, tehničnih in prostorskih pogojev. Pristojnost za zadeve pravosodne uprave je v rokah Ministrstva za pravosodje, le-to pa posluje s predsedniki posameznih sodišč, kar naj bi predstavljalo dodatno zagotovilo neodvisnosti sodnikov pri njihovem delu. Nekatere naloge pravosodne uprave opravlja tudi sodni svet. Gre za poseben organ, način njegovega oblikovanja in delovanja pa je podrobneje urejen z Zakonom o sodiščih. Ustava daje sodnemu svetu samo predlagalno funkcijo glede volitev in razrešitev sodnikov, vendar pa po zakonu sodni svet odloča tudi o drugih zadevah v okviru svojih pristojnosti. Naloge sodne uprave pa opravljajo nekateri organi znotraj sodstva, zlasti predsedniki sodišč. Med zadeve sodne uprave sodi odločanje in druga opravila, s katerimi se na podlagi zakona, sodnega reda in drugih predpisov zagotavljajo pogoji za redno izvajanje sodne oblasti. Zakon posebej določa, da pri izvajanju sodne uprave in izvajanju nadzora nad njenim delovanjem, ni dovoljeno posegati v neodvisen položaj sodnika pri odločanju o zadevah, ki so mu dodeljene v reševanje. Opravljanje zadev sodne uprave nadzoruje predsednik neposredno višjega sodišča in pravosodno ministrstvo, slednje le preko predsednikov višjih sodišč (Grad et.al., 1999, str. 179-187).

1.1.1. Organizacija sodstva

Po 126. členu Ustave RS, je organizacija sodišč urejena z Zakonom o sodiščih (Uradni list RS, št. 100/05). Ta, poleg organizacije sodišč, ureja podrobneje tudi nekatera druga, v ustavi določena vprašanja (ureditev položaja sodstva, njegove funkcije in razmerje do drugih nosilcev državne oblasti). Zakonodaja o sodstvu obsega poleg Zakona o sodiščih, ki je temelj ostalim zakonom, še nekatere druge zakone: Zakon o sodniški službi (ureja položaj sodnika), Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (ureja organizacijo in pristojnosti delovnih in socialnih

sodišč, Uradni list RS, št. 42/2002), Zakon o pravniškem državnem izpitu (ureja izobraževanja za sodnika in druge poklice v pravosodju) (Grad et.al., 1999, str. 185-186). Po 98. členu Zakona o sodiščih izvajajo sodno oblast v Republiki Sloveniji naslednja sodišča splošne pristojnosti: Vrhovno sodišče Republike Slovenije (1), Višja sodišča (4), Okrožna sodišča (11) in Okrajna sodišča (44). Specializirana sodišča so sodišča, ustanovljena za zadeve z določenih pravnih področij, na katerih se izvaja sodna oblast v okviru pristojnosti, ki je z zakonom izrecno določena. Sem štejemo Upravno sodišče Republike Slovenije (1), ki ima 4 zunanje oddelke, Višje delovno in socialno sodišče RS (1) in Delovna sodišča (4) z oddelki (8).

Slika 1: Organizacija in sestava sodišč splošne pristojnosti in specializiranih sodišč v RS



Vir: Sodna statistika 2005, str. 9.

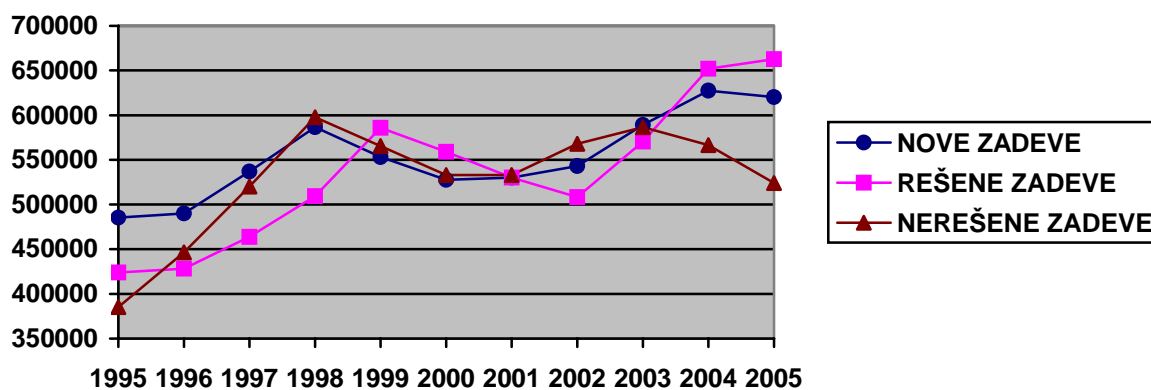
1.2. ANALIZA SODNIH ZAOSTANKOV NA SODIŠČIH V SLOVENIJI

Preden začnemo analizirati sodne zaostanke, jih moramo opredeliti. V statističnem smislu so sodni zaostanki nerešeni sodni spisi na posameznem sodišču, katerih število presega polovico povprečnega letnega pripada zadev na posameznem sodišču iz območja Republike Slovenije. V vsebinskem pogledu, ki ga določa 50. člen Sodnega reda (Uradni list RS, 17/95), pa so sodni zaostanki nerešeni sodni spisi na posameznem sodišču, ki se na tem sodišču nahajajo dalj časa (gre za zadeve na prvi stopnji sodišč splošne pristojnosti).

1.2.1. Gibanje zadev na sodiščih

V nadaljevanju bom prikazala gibanje vseh zadev na sodiščih splošne pristojnosti in specializiranih sodiščih skupaj, glede na prejete, rešene in nerešene zadeve, za obdobje 1995 do 2005.

Graf 1: Gibanje vseh zadev na sodiščih v obdobju 1995-2005

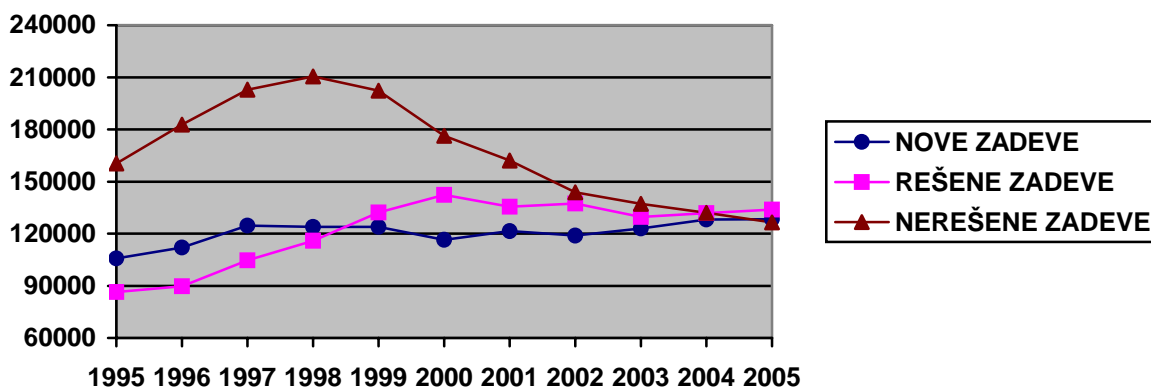


Vir: Sodna statistika v letih 1995 do 2005 in lastni preračuni.

Od leta 1995 dalje se kaže trend naraščanja novih zadev. Pripad le-teh se je v letu 1999 glede na leto 1995 povečal za 14 %, v letu 2004, glede na leto 2000, za +19 %, v obdobju desetih let, pa se je pripad novih zadev povečal za +28 % (I2005/I1995). Od leta 1995 do 1999 se je delež rešenih zadev povečeval, tako so sodišča leta 1999, glede na leto 1995, rešila za +38 % več zadev. Po letu 1999 opazimo trend zmanjševanja rešenih zadev, njegovo zmanjšanje znaša leta 2002, glede na leto 1999, -13,2 %. Negativni trend se v letu 2003 in 2004 obrne navzgor, saj so sodišča v letu 2003/2002 rešila za +12,2 % več zadev, v letu 2004/2003 za +14,3 % več zadev, v letu 2005/2004 pa za +1,7 % več zadev. Največ nerešenih zadev je bilo v letu 1998 (597.587), kar je kar za +55 % več kot leta 1995 in +5,47 % več kot leta 2004. Od leta 1999 do 2001 so se nerešene zadeve v povprečju letno zmanjševale za -3,4 %, nakar so v letu 2002/2001 ponovno narasle za +6,5 % oziroma +10 % (2003/2001) v letu 2003. V letu 2004 so se nerešene zadeve ponovno zmanjšale in sicer za -3,4 %. V letu 2005 je ostalo nerešenih zadev še 524.016,00, kar predstavlja -7,5 % zmanjšanje.

Po veljavni metodologiji vodenja statističnih podatkov, se posebej spremlja gibanje pomembnejših zadev in drugih zadev. Med pomembnejše zadeve na okrožnih in okrajnih sodiščih sodijo naslednje zadeve: kazenske, preiskovalna dejanja, kazenske zoper mladoletnike, pravdne zadeve, družinska razmerja, gospodarske pravdne zadeve, stečaji, zapuščinske zadeve in nepravdne važne zadeve. Na Vrhovnem sodišču RS, na višjih sodiščih in Višjem delovnem in socialnem sodišču štejejo vse zadeve kot pomembnejše zadeve.

Graf 2: Gibanje pomembnejših zadev v obdobju 1995-2005



Vir: Sodna statistika od leta 1995 do 2005 in lastni preračuni.

Pripad od leta 1995 se je najprej povečeval, največ, +11 % v letu 1997/1996. Leta 1998 in 1999 se pripad novih zadev ni bistveno spremenil, v letih 2000, 2001 in 2002 je pripad novih zadev nihal, leta 2000/1999 (-6 %), leta 2001/2000 (+4,3 %), leta 2002/2001 (-2 %). V obdobju 2003-2005 gre zaznati ponovno naraščanje pripada pomembnejših zadev, slednje je zabeležilo največji pripad v proučevanem obdobju desetih let (128.237 zadev), glede na leto 1995 predstavlja povečanje +21 %. Pri reševanju pomembnejših zadev sodišča niso bila uspešna v obdobju od 1995-1998, saj so rešila veliko manj zadev, kot so jih bila prejela. To se je spremenilo v letu 1999 in nadaljevalo naprej, vse do leta 2005, saj so sodišča v vseh teh letih rešila več zadev, kot so jih na novo prejela. Najuspešnejša so bila sodišča v letu 2000/1999, ko so rešila za +7,6 % več zadev. V letu 2003 je število rešenih pomembnejših zadev upadlo (za 7.689 zadev), nakar se je v letu 2004 zopet nekoliko povečalo in doseglo število 131.870, leta 2005/2004 pa so sodišča povečala število rešenih zadev za +1,5 %. Nerešene zadeve so se od leta 1995-1999 povečevale (s povprečno letno stopnjo rasti +9,5 %), od leta 1999 se kaže trend zmanjševanja nerešenih zadev, saj so se te v letu 2005/1999, zmanjšale kar za -37 %, glede na leto 2004 pa za -9 %. Število nerešenih pomembnejših zadev je bilo v letu 2005 126.448.

1.2.2. Struktura kadrov na sodiščih

Pomembna določljivka produktivnosti zasebnega sektorja in s tem konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva je tudi število zaposlenih v državnih službah. Še posebno v razvijajočih se državah naj bi imel javni sektor na razpolago premalo človeškega kapitala, kar naj bi bil vzrok za nastanek administrativnih ozkih grl. Eden izmed vzrokov za njihov nastanek in s tem za neučinkovitost javnega sektorja je odnos vlade do zaposlenosti v javnem sektorju, saj vlada zaradi večanja varnosti zaposlitve ljudi ter političnih in ekonomskih razlogov z vladnimi politikami teži k neprestanemu povečevanju zaposlenosti (Al Haque, 1998, str. 4).

Število zaposlenih v slovenski državni upravi je od osamosvojitve vseskozi naraščalo. V letu 1991 je bilo v državni upravi zaposlenih 9.773 uslužbencev (Pevcin, 2002, str. 84), na dan 31.12.2004 pa že 34.650 kar pomeni, da se je v dobrem desetletju državna uprava več kot potrojila. Ker državni proračun tako hitrega naraščanja števila zaposlenih v prihodnje ne bi več prenesel, je bila za konec leta 2001 določena zgornja meja zaposlenosti v državni upravi 31.700 (na dan 31.12.2001 zaposlenih 31.641), za leto 2002 32.300 zaposlenih (na dan 31.12.2002 je bilo zaposlenih 32.209) in za leto 2003 32.900 zaposlenih (na dan 31.12.2003 zaposlenih 33.875) (Kadrovske informacije vlade za obdobje od 2001 do 2004). Omejevanje zaposlovanja je smiselno, saj izkušnje drugih držav kažejo, da se šele po omejitvah začnejo iskati notranje rezerve in boljše rešitve. Slovenija je ena izmed držav, ki ima največji delež izdatkov za plače državnih uslužbencev v proračunskih izdatkih (21,8 %) in v BDP (5,8 %) ter relativno veliko državnih uslužbencev na tisoč prebivalcev. Na dan 01.07.2006 je bilo v državni upravi zaposlenih 35.083 oseb, kar predstavlja 17,5 oseb na 1000 prebivalcev, zaposlenih v državni upravi ([URL:<http://www.e-uprava.gov.si>], 18.09.2006) (leta 2001 zaposlenih 15,6 oseb/1000 prebivalcev). To pomeni, da državna uprava predstavlja precejšnje breme javnim financam, zato je nujna njena racionalizacija ob hkratnem zmanjšanju njenega obsega. Učinkovitost in uspešnost javnega zagotavljanja storitev naj bi bila podvržena ekonomskemu zakonu padajočih mejnih donosov kar pomeni, da povečevanje obsega vlade in državne uprave prek določene kritične točke povzroči padec njene učinkovitosti in uspešnosti (Pevcin, 2002, str. 84-89).

Struktura kadrov na sodiščih v proučevanem obdobju (glej tabelo 1) nam pokaže, da se je število sodnikov od leta 1995 do leta 2005 povečalo za 418, kar predstavlja +79 % povečanje glede na leto 1995 in +30 % povečanje glede na leto 2000. Strokovnih sodelavcev je, glede na leto 1995 več 163 oziroma +166 %, število ostalega sodnega osebja pa se je, po pridobljenih podatkih od leta 2000 naprej do leta 2005 povečalo za 450 oseb oziroma +124 %. Razmerje števila sodnega osebja na sodnika za leto 2005 je 2,4, razmerje števila strokovnih sodelavcev na sodnika za isto leto pa 0,30.

Tabela 1: Struktura sodnikov, strokovnih sodelavcev in ostalega osebja od leta 1995 do 2005

| LETO | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| SODNIKI | 528 | 572 | 630 | 682 | 708 | 728 | 745 | 774 | 772 | 780 | 946 |
| Indeks 05/95 | | | | | | | | | | | 179 |
| Indeks 05/00 | | | | | | | | | | | 130 |
| STROKOVNI SODELAVCI | 98 | 103 | 116 | 134 | 170 | 180 | 224 | 224 | 231 | 255 | 261 |
| Indeks 05/95 | | | | | | | | | | | 266 |
| Indeks 05/00 | | | | | | | | | | | 145 |
| OSTALO SODNO OSEBJE | - | - | - | - | - | 1848 | 1882 | 1928 | 1950 | 1962 | 2298 |
| Indeks 05/00 | | | | | | | | | | | 124 |
| Sodno osebje na sodnika | - | - | - | - | - | 2,54 | 2,53 | 2,49 | 2,53 | 2,51 | 2,4 |
| Strokovni sodelavec na sodnika | 0,18 | 0,18 | 0,18 | 0,20 | 0,24 | 0,25 | 0,30 | 0,29 | 0,30 | 0,33 | 0,30 |

Vir: Sodna statistika v letih 1995 do 2005 in lastni preračuni.

Vzemimo za primerjavo Slovenijo in dve skandinavski državi, Finsko in Nizozemsko, katerih sodni sistem bomo v nadaljevanju natančneje spoznali. Ministrstvo za pravosodje na Finskem zaposluje 9.650 ljudi, od tega jih je 350 zaposlenih na samem ministrstvu, preostalih 9.300 pa na sodiščih ([URL:<http://www.om.fi/19091.htm>], 16.09.2006). Slednja so v letu 2003 zaposlovala 826 sodnikov in kar 439 strokovnih sodelavcev. Razmerje med številom sodnikov in strokovnih sodelavcev je tako (za leto 2003) 0,53, razmerje med številom sodnikov (772) in strokovnimi sodelavci (231) za Slovenijo za leto 2003 pa znaša 0,30 (glej tabelo 1). Na podlagi podatkov za leto 2003 lahko nadalje ugotovimo, da ima Finska (5,2 mio prebivalcev) na 1000 prebivalcev 0,16 sodnika, medtem ko ima Slovenija (2 mio prebivalcev) na 1000 prebivalcev kar 0,39 sodnika. Nizozemska (po podatkih za januar 2004) je zaposlovala 2.108 sodnikov in 5.060 podpornega osebja kar pomeni, da odpade na sodnika 2,4 podpornega osebja, kar je enako kot v Sloveniji za isto obdobje. Preostalih 1.100 oseb je zaposlenih v različnih službah v okviru ministrstva. Nizozemska (16,2 mio prebivalcev) ima na 1000 prebivalcev 0,12 sodnika ([URL:<http://www.rechtspraak.nl/>], 15.08.2006). Po mnenju nemškega sodnika Doukoffa, imamo v Sloveniji na prebivalca 50 % več sodnikov kot v Nemčiji in sodimo v sam evropski vrh po številu sodnikov (Šuljič, 2003, str. 5). Če bi torej hoteli slediti vzorom najboljših držav, bi morali precej znižati število sodnikov. Če bi se gibalo število sodnikov v Sloveniji na 1000 prebivalcev med 0,12 (Nizozemska) in 0,16 (Finska), bi tako morali imeti le 240 oziroma 320 sodnikov, kar je za 30,7 % oziroma 41 % (gledano leto 2004) manj, kot jih dejansko imamo.

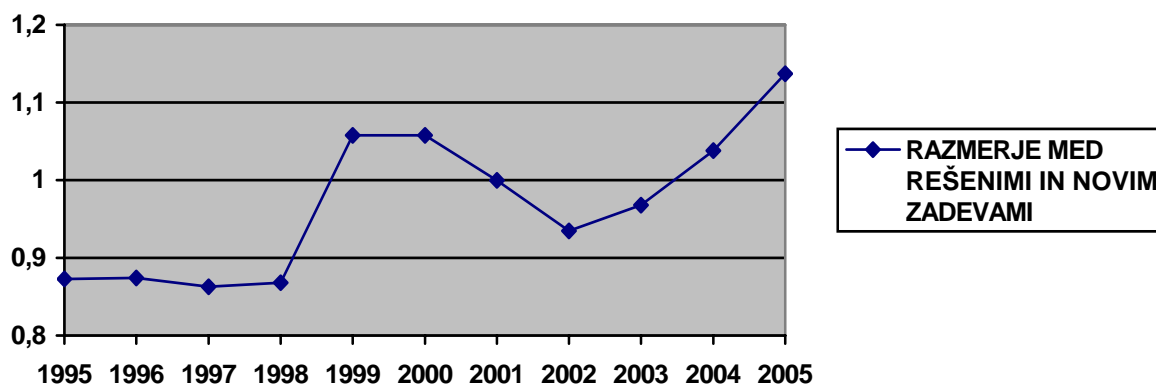
Po Mencingerjevem mnenju (1997, 6, str. 851) bi morali ugotoviti, kolikšna je prava pravna globina, pravo število sodnih sporov v primerjavi s številom pravnih poslov oz. kolikšno je „optimalno“ število pravnikov na prebivalca. To bi lahko ugotovili s primerjalno analizo

pravne globine v razvitih evropskih kontinentalnih državah. Takšna analiza bi omogočila tudi odgovor na vprašanje, koliko časa bo trajalo pravno poglobljanje v Sloveniji. Vendar pa pri primerjalni analizi ne gre zanemariti, da more biti pravna globina tudi v razvitih evropskih državah v veliki meri rezultat razraščanja nesmiselnih predpisov, ki nedvomno odlikujejo Evropsko zvezo.

1.2.3. Učinkovitost sodnih postopkov

Z izrazom neučinkovit na splošno opredeljujemo lastnost ali situacijo, ko se pri izvajanju nekega dela ali dejavnosti ne dosega rezultat, ki se pričakuje ali želi. Predstavljene statistične ugotovitve kažejo, da je delo sodišč dobro, kajti vsi zaostanki niso sodni zaostanki zaradi razlogov na strani sodišč. Določene zadeve lahko trajajo nadpovprečno dolgo zaradi obsežnosti in zahtevnosti zadeve (veliko število prič, pridobitev težko dostopnih listin), velikokrat tudi same stranke, zaradi prevelike aktivnosti ali pasivnosti, začasno zaustavljajo delo sodišč.

Graf 3 : Opravilna sposobnost sodišč v Republiki Sloveniji v obdobju 1995-2005



Vir: Sodna statistika v letih 1995-2005 in lastni preračuni.

Učinkovitost sodnih postopkov, kot jo imenuje Mencinger, se pravzaprav kaže v količniku obvladovanja pripada zadev. Od leta 1985 do 1996 je opravilna sposobnost slovenskih sodišč precej nihala. Najvišje vrednosti okrog 1, so sodišča dosegla v obdobju 1985-1988, obdobje 1989-1994 zaznamuje precejšnja nihanja učinkovitosti postopkov (Mencinger, 1997, 6, str. 998). V obdobju 1995-1998 so sodišča zabeležila najnižjo opravilno sposobnost, ki se je gibala med 0,873 (1995) in 0,868 (1998). Na neugodno situacijo kaže obdobje 1999-2003, ko je opravilna sposobnost sodišč letno padala, z vrednosti 1,058 (1999) na 0,968 (2003). Opravilna sposobnost sodišč je v letu 2004 narasla na vrednost 1,038, rast se v letu 2005 še stopnjuje in znaša 1,137, kar je največ, v proučevanem obdobju.

1.3. SODNI ZAOSTANKI, POSLEDICA SINERGIJE VEČ DEJAVNIKOV

Trije instituti: zakonodaja, sodstvo in pravna zavest, predstavljajo delovanje pravne države in hkrati delovanje demokracije znotraj države. Neobstoj pravne zavesti vpliva neposredno na slabo in nekonsistentno zakonodajo, ta na neučinkovitost sodstva in ta na neobstoj pravne zavesti in krog je tako zaključen (Berden, 6-7, 1997, str. 770-786). Ob vstopu Slovenije v EU, se le-ta še vedno sooča s sodnimi zaostanki. V letu 2003 sta vlada in Vrhovno sodišče navedla sedem glavnih razlogov za nastanek sodnih zaostankov in sicer: zahtevne zakonske in organizacijske izvedbe ustavnega načela delitve oblasti; reorganizacijo sodstva v letih 1994/95; zmanjšanje storilnosti v obdobju pred in po izvedbi sodne reforme; nezadostna pozornost pri spremljanju statističnega gibanja zadev v letih 1994-97; povečana fluktuacija sodnikov z upokojitvijo ali odhodom izkušenih sodnih kadrov v zasebni sektor; neustrezna odzivnost na razpisana sodniška mesta in družbene spremembe (Vehovar, 2004, str. 1-20).

1.3.1. Zakonodaja

Vsaka država je dolžna urediti sodni sistem tako, da bo zagotovljeno sojenje v razumnem roku, kar pomeni, da mora procesno pravo vsebovati mehanizme, ki strankam postopka preprečujejo možnosti zavlačevanja postopka. V primeru soočanja države s sistemskimi sodnimi zaostanki je potrebno izvesti ustrezne reforme oziroma poenostavitve procesne zakonodaje (Wedam-Lukič, Galič, 2003, str. 17-32). Poenostavljanje obstoječih regulatornih in administrativnih bremen in odprava nepotrebne birokracije sta bistvena pri izboljševanju predpisov. Perenič (2005, 6, str. 1684-1690) meni, da so na pravnem področju predpisov in postopkov bistveni trije medsebojno tesno povezani mehanizmi: 1. Predhodna in naknadna analiza učinkov predpisa, s katero se proučijo stroški, prednosti in tveganja posameznega predlaganega predpisa ali odločitve pri čemer je pomembna participacija javnosti. 2. Odprto in pregledno sprejemanje odločitev z omogočanjem dostopa do vseh predlogov odločitev in predpisov v vseh fazah postopka ter odprtost do sodelovanja vseh zainteresiranih pri oblikovanju teh predpisov in odločitev. 3. Učinkovito načrtovanje postopkov in primerno nadzorovanje predpisov. Gre za primerno blago prisilno izvajanje predpisov (ang. light touch enforcement of regulation), ki temelji na sodelovanju z nadzorovanimi osebami na eni in zmanjševanju bistvenih tveganj na drugi strani.

Ministrstvo za pravosodje in vlada RS sta v preteklih dveh letih 2004-2005 sprejela več pomembnih zakonov s področja kazenskega prava, finančnih zavarovanj, varstva osebnih podatkov, mednarodnega prava, pravne pomoči, sistemske zakone s področja obligacij, stvarnega prava, zemljiške knjige, delovnega in socialnega sodišča. Ne glede na navedeno obsežno zakonodajno dejavnost pa je potrebno ugotoviti, da je predvsem organizacijska zakonodaja na področju pravosodja nekonsistentna, sprejete spremembe procesne in druge

zakonodaje pa niso dosegle zelenih učinkov na področju večje učinkovitosti sodnih postopkov in ustreznega zagotavljanja pravne varnosti. Ministrstvo za pravosodje je ocenilo stanje na tem področju za obdobje 2004–2008 in ugotovilo, da so ostali odprti še številni zakonodajni projekti, na katerih bo potrebno delo intenzivirati, zakonodajo spremeniti, dopolniti oziroma odpraviti ([URL:http://www.mp.gov.si/index.php?id=743&no_cache=1&tx_ttne], 20.05.2006).

1.3.2. Reforma sodstva v letu 1994

Glavni cilji reform državne uprave zadevajo učinkovitost, pravičnost in varčevanje. Ti trije cilji pomenijo operacionalizacijo različnih tipov reform, od uvajanja managerskega pristopa do reform politične usmeritve, strukturnih ali celo ustavnih reform (Lane, 1995, str. 143). Reformni procesi temeljijo na načelih ponovnega odkrivanja poslanstva in funkcije državne uprave in jih je mogoče primerjati s prenovo poslovnih procesov v zasebnem sektorju. V splošnem opredelimo pet osnovnih trendov, ki opredeljujejo delovanje državne uprave in istočasno povzročajo reformne procese. Ti so: globalna konkurenca, tehnološka revolucija, deregulacija in privatizacija gospodarstva, presežek osnovnih dobrin, prerazdelitev svetovne produktivnosti in proizvodnje ter vrednostne in demografske spremembe ljudi. Na reformo državne uprave najbolj vplivajo predvsem splošno zmanjševanje proračunskih sredstev ob istočasnem povečevanju izdatkov, nižanje ravni socialnih storitev, pojav splošne konkurence, zahteve po dvigovanju kakovosti storitev ter razni politični in ideološki pritiski (Stanonik, 2000, str. 296-297).

Splošno mnenje strokovnjakov pa tudi širše javnosti je, da reforma v letu 1994 ni bila dovolj preiščljena, da je bila na hitro in slabo pripravljena in izpeljana. Reforma sodstva ni odpravila prejšnjih pomanjkljivosti, predvsem pa ni povečala učinkovitosti sodstva (obseg nerešenih zadev narašča, čakalne dobe se podaljšujejo, pisarniško poslovanje se birokratizira, zaupanje v sodstvo upada) (Jenull, 1997, 367, str. 2). Tudi Fišer (1994, 5, str. 846) je mnenja, da nov sodni red in organizacija nista povečala avtoritete sodstva in bi bilo v letu 1994 potrebno spremeniti celoten kompleks vprašanj, nanašajočih se na status pravosodnih funkcionarjev, nikakor pa ne odpraviti temeljna sodišča iz razloga preteklosti, ob istočasni uvedbi delovnih sodišč. Pristop k reformi ali reorganizaciji je bil bolj formalen kot vsebinski in kvantitativen namesto kvalitativen. Rezultat reforme se po Fišerju kaže v tem, da je dobra polovica okrožnih sodišč že po sistemizaciji tako majhna, da je pod ravnijo operativnosti, pri okrajnih sodiščih ima dobra petina le po dva sodnika in nadaljnja dobra četrtina po tri sistemizirane sodnike. Po mnenju Normana Doukoffa, nemškega sodnika (od leta 2000-2003 je delal v Sloveniji kot predpristopni svetovalec slovenskega pravosodnega ministrstva), so majhna sodišča neproduktivna, eden izmed razlogov je v specializaciji sodnikov, saj ti ne morejo enako dobro razumeti vseh pravnih vej (smiselno enako je na to opozarjal Fišer ob

reformi pravosodja leta 1994) (Šuljič, 2003, str. 3). Iz navedenega bi na kratko lahko povzeli, da je, organizacijsko gledano, slovenski sodni sistem preveč razpršen, glede na veliko število majhnih sodišč in nesorazmerja med njimi, kar onemogoča učinkovito vodenje in fleksibilnost pri delu sodišč.

1.3.3. Organizacija in učinkovitost dela

Mintzberg (1996, str. 75-83) je mnenja, da je eden izmed vzrokov neučinkovitosti birokratska organiziranost državne uprave in kritično ocenjuje Webrov model. Rakočevič (1994, str. 194) nadalje poudarja, da nenehno upadanje strokovnosti v državni upravi nujno povečuje njen obseg, kar ima za posledico neučinkovitost. Vzroki neučinkovitosti so predvsem v organizaciji in organiziranosti dela v državni upravi, temelječi na birokratski organizaciji in neracionalni ter nejasni organiziranosti procesov, v regulativi dela, ki temelji na doslednem izpolnjevanju navodil in pravil ter kontroli vložkov in ne rezultatov ter v ravnanju z ljudmi pri delu, ki temelji na sistematiziranem zaposlovanju.

Ob ugotovitvi, da bistveno poslabšanje statističnih rezultatov sovpada z obdobjem, ko se je izvajala reorganizacija sodstva, v katerem so bili uveljavljeni novi sistemski organizacijski predpisi kaže, da je poleg dveh pomembnih elementov: obsega dela kot ga določa zakonodajalec in vsebine dela, kot jo opredeljujejo družbena dogajanja in spremembe, potrebno upoštevati še tretjega, to je organizacija in učinkovitost dela sama po sebi. Na učinkovitost dela sodišč vplivajo zunanji (zakonodaja, pristojnost sodišča, reorganizacija sodišč, prostorski pogoji in drugo) in notranji dejavniki (vrsta, število, način in čas reševanja zadev, opravljen obseg dela sodišča in drugo) (Predhodno poročilo računskega sodišča v letu 1996, str. 1). Gre za različnost rezultatov ob enaki, ponekod celo slabši materialni, procesni in organizacijski podlagi, kar kaže na njeno različno učinkovito uporabo, pri tem pa predvsem izstopa slabše stanje pri velikih sodiščih oziroma v velikih mestih v primerjavi z manjšimi, celo po sistemizaciji in zasedbi pod-standardnimi sodišči (Predlogi, ukrepi za rešitev zaostankov, 2002, str. 30-33). Sodni zaostanki nedvomno vzbujajo dvom v učinkovitost in uspešnost sodstva, kar se kaže kot ugled sodišč v javnosti. V začetku marca 2006 je bila izvedena anketa ki je pokazala, da 20,4 % anketirancev meni, da so slovenski sodniki učinkoviti, 66,2 % jih je mnenja, da niso učinkoviti, 13,4 % anketirancev pa se ni opredelilo za nobeno stran. Anketirani nadalje stimulatивно nagrajevanje sodnikov očitno povezujejo z učinki dela sodišč, saj jih polovica meni, da bi taka sprememba v sodniških plačah izboljšala kakovost dela sodnikov, tretjina anketiranih pa ocenjuje, da bi se kakovost dela poslabšala (Taškar, 2006, str. 2).

1.3.4. Financiranje sodišč

Vrhovno sodišče, Sodni svet in Ministrstvo za pravosodje igrajo pomembno vlogo pri zastopanju, upravljanju in poslovanju sodišč. Vsak izmed teh treh organov ima pomemben nadzorni vpliv na sodstvo. Vrhovno sodišče v splošnem zastopa sodstvo v odnosih z izvršilno in zakonodajno vejo oblasti, zlasti na področju finančnih zadev, Sodni svet igra pomembno vlogo na področju kadrovskih zadev in drugih področij, kot je delovna obremenitev sodišč (sprejel je Merila za ugotavljanje pričakovanega obsega sodnikovega dela), Ministrstvo za pravosodje pa je pristojno za splošno poslovanje sodstva. Pomanjkljivo opredeljene odgovornosti pripeljejo do vrzeli in prekrivanja funkcij, kar je očitno na področju proračunskega procesa. Letni obseg finančnih sredstev za plače sodnikov in drugega osebja sodišč, za stroške poslovanja sodišč, za njihovo opremo in za zagotavljanje prostorskih pogojev, se določi v proračunu. Vrhovno sodišče v dogovoru z Ministrstvom za pravosodje oblikuje proračun sodstva na podlagi finančnih načrtov sodišč, ki ga predloži vladi; Sodni svet tudi poda svoje mnenje o predlaganem proračunu. Sodstvo je redkokdaj zastopano v ključni fazi oblikovanja, v fazi obravnavanja državnega proračuna s strani izvršilne veje oblasti. Čeprav je minister za pravosodje član vlade, nima pristojnosti, da bi v njej zastopal sodstvo (Spremljanje procesa pristopanja v EU, 2002, str. 60-61). Pomemben dejavnik učinkovitosti sodišč je torej finančna podlaga za njihovo delo, ki predstavlja hkrati materialno osnovo za neodvisnost sodišč. Nizozemski strokovnjaki so mnenja, da poleg tehničnih omejitev obstoječi proračunski sistem otežuje predsedniku sodišča sprejemanje odločitev, ki spreminjajo načine porabe denarja na ustrezno načrtovan način, kar vključuje določanje prioritet pri porabi denarja in tudi zmožnost uporabe denarja za posebne projekte ali za razvoj osebja in postopkov (Predlog novega sistema priprave proračuna za slovensko sodstvo, Matra, julij 2005, str. 1-7).

V letu 2002 je bil opravljen pregled izvršitev pravic porabe državnega proračuna sodišč za obdobje 1993-2001 s katerim je bilo ugotovljeno, da so bila sodiščem zagotovljena zadostna finančna sredstva. Če za podlago vzamemo leto 1994 (1994=100), ko je bila izvedena reforma sodišč ugotovimo, da znaša indeks realne rasti sredstev za delo sodišč do leta 2002 kar 210 kar pomeni, da so se v navedenih letih finančna sredstva za delo sodišč realno več kot podvojila (Bilten Banke Slovenije, 2002, 4, str. 16). V poročilu iz leta 2002 Ministrstvo za pravosodje ugotavlja, da iz primerjave števila rešenih zadev v navedenih letih na eni strani in višine porabljenih sredstev na drugi strani izhaja, da se je strošek na rešeno zadevo bistveno povečal. Razlogi za tako povečanje so zagotovo tudi systemske oziroma objektivne narave (nove zaposlitve, informatizacija, nadomestitev opreme, najemi prostorov, stroški obveznega zastopanja) ministrstvo ocenjuje, da z vidika potrebnih finančnih sredstev ni bilo ovir za učinkovito delo sodišč (Program odprave zaostankov, 29.04.2002).

Med kratkoročnimi ukrepi vlade je zato izkazana potreba po oblikovanju novega modela priprave in izvrševanja proračuna, glede na ugotovitve, da obstoječi način financiranja sodišč zaradi svoje netransparentnosti, nepredvidljivosti - vključenost »nenadzorljivih« stroškov in nefleksibilnosti – stroga namenskost namesto globalnosti proračuna, vodstvu sodišča onemogoča učinkovito, uspešno, smotno in odgovorno upravljanje ([URL:<http://www.gov.si/umar/projekti/srs/gradiva>], 14.05.2006).

1.4. PROGRAMI ODPRAVE SODNIH ZAOSTANKOV

V nadaljevanju bom predstavila dva, najodmevnejša projekta, namenjena odpravi sodnih zaostankov, ki jih je pripravilo pravosodno ministrstvo v sodelovanju z drugimi organi.

1.4.1. Projekt Herkules

Projekt Herkules je na podlagi 46. člena Zakona o sodniški službi in 60. člena Zakona o sodiščih, z dodelitvijo določenega števila sodnikov in sodnega osebja na izbrana sodišča s sodnimi zaostanki imel cilj, da jih odpravi. Finančni načrt je bil napravljen na podlagi ocene o številu sodnikov, strokovnih sodelavcev in administrativno tehničnega osebja, ki bi sodelovalo v projektu (Sodišča in sodni svet, 2002, str. 15-16). Do 30.04.2003 je bil projekt Herkules uveden na petih sodiščih, za izvedbo katerega je Slovenija namenila sredstva v proračunu za leto 2002 za 15 novih delovnih mest za sodnike in 65 za sodne uslužbence. Dolgoročni cilj programa je bil odpraviti sodne zaostanke na sodiščih, izbranih z vsakoletnim programom.

Tabela 2: Proračunska postavka projekta Herkules v letu 2002 (v tisoč SIT)

| | | | |
|------------------------|--------|----------|------------|
| SPREJETI PRORAČUN | 34.098 | | |
| Veljavni proračun (VP) | 39.506 | 115,86% | |
| Realizacija | 34.992 | 102,62 % | 88,57 % VP |
| Neporabljeni sredstva | 4.514 | 13,24 % | 11,43 % VP |

Vir: Sodišča in sodni svet, 2002, str. 23.

Realizacija te postavke predstavlja v strukturi vseh proračunskih postavk glede na sprejeti proračun 2,30 %, glede na realizacijo pa 2,36 %. V letu 2003 je bilo porabljenih 43.873 tisoč SIT sredstev. V primerjavi z letom 2002 so se ti izdatki povečali za 25,38 % v primerjavi s sprejetim proračunom za 6,40 % in veljavnim proračunom so bili nižji za 0,38 %. V strukturi ti izdatki predstavljajo 2,57 % vseh porabljenih sredstev (Obrazložitev zaključnega računa za

leto 2003, str. 15). V reševanje sodnih zaostankov je bilo v letu 2001 na petih sodiščih vključenih 12 sodnikov, 5 strokovnih sodelavcev, 3 strojepisne, 1 vpisničarka in 36 administrativno tehničnih delavcev, s katerimi so bile sklenjene pogodbe o delu. V program so se kasneje vključila še nekatera druga sodišča, tako da se je število oseb, vključenih v projekt, seveda povečalo.

1.4.1.1. Primer izvajanja projekta Herkules na enem izmed sodišč

Za prikaz izvajanja projekta Herkules bom vzela eno izmed treh okrajnih sodišč, kjer se je projekt izvajal. Projekt Herkules se je na okrajnem sodišču začel izvajati 01.10.2001 za reševanje sodnih zaostankov na pravnem oddelku tega sodišča. V projekt sta bila vključena kot dodeljena sodnika dva višja sodnika, ki jima je sodni svet RS najprej odobril udeležbo za čas šestih mesecev in začasno dodelitev višjih sodnikov podaljshal, enemu do 15.06.2002, drugemu pa do 30.09.2002. Iz analize statističnih podatkov tega sodišča izhaja, da je bilo na začetku izvajanja programa Herkules na pravnem oddelku nerešeno 1005 zadev, od tega se jih 724 šteje med sodne zaostanke (50. čl. Sodnega reda) in bi jih dva zaposlena sodnika rešila v 28 mesecih. V 12 mesecih izvajanja projekta je bilo rešenih 858 pravnih zadev, nerešenih je ostalo 385, od tega jih 194 šteje za sodne zaostanke, ki bi ga dva sodnika rešila v 7,7 mesecih (Obrazložitev zaključnega računa za leto 2003, str. 35).

Cilj projekta je bil na sodišču znižati nerešene zadeve na obseg letnega pripada (po statističnih podatkih za leto 2001 znaša pripad 300 zadev). Cilj zaradi dolgotrajnega bolniškega staleža ene od sodnic v celoti ni bil realiziran, ne glede na to so se zaostanki v tem času iz 28 mesecev znižali na 7,7 meseca, na pravnem področju pa so se zmanjšali kar za 63 %, kar je uspeh (Sodišča in sodni svet, 2002, str. 71). Podlaga za oceno uspešnosti projekta so bila povprečno vrednotena merila za pričakovan obseg dela sodnikov Sodnega sveta z dne 19.12.2002. Kot predpogoj za vključitev v program so morali sodniki presegati predpisano normo (različno po oddelkih – od 115 % na pravnem do 100 % preseganja na izvršilnem oddelku).

Projekt je bil tarča kritik, iz razloga, ker sodnike nagrajuje za učinkovitost v smislu večjega števila rešenih zadev, kar je v nasprotju z načelom nepristranskosti, saj spodbuja hitro reševanje zadev za pridobivanje osebnih nagrad.

Tabela 3: Statistični podatki o gibanju zadev in obsegu dela vseh sodnikov na sodišču

| OBDOBJE | ŠTEVILO ZADEV |
|---|------------------------------|
| 01.10.2001 je bilo nerešenih | 1005 zadev |
| 01.10.2001 do 30.09.2002 je bilo prejetih | 238 zadev |
| 01.10.2001 do 30.09.2002 je bilo rešenih | 858 zadev |
| 30.09.2002 ostalo nerešenih | 385 zadev |
| SODNIK | ŠTEVILO REŠENIH ZADEV |
| Sodnik tega sodišča | 227 zadev |
| Sodnik tega sodišča | 226 zadev |
| 1. dodeljeni sodnik | 211 zadev |
| 2. dodeljeni sodnik | 194 zadev |
| SKUPAJ | 858 zadev |

Vir: Sodišča in sodni svet, 2002, str. 71-72.

1.4.2. Projekt Lukenda

Evropsko sodišče za človekove pravice je dne 06.10.2005 izdalo odločbo Lukenda v. Slovenija in razsodilo, da kršitve Lukendovih pravic izvirajo iz slabega delovanja slovenskega pravosodja, saj bi morala država z ustreznimi pravnimi ukrepi Lukendi zagotoviti pravico do sodnega postopka v razumnem roku. Slovenska država je, poleg izplačila 3.200 evrov odškodnine in dodatnih 965 evrov za povračilo stroškov Lukendi, dobila nalogo rešitve problema sistemskih sodnih zaostankov in preprečiti, da bi se še naprej dogajale množične kršitve pravice do sojenja v razumnem roku. Vse države, ki jih je zadel takšne vrste sodba, so se nemudoma lotile normativnih sprememb (Italija je sprejela zakon Pinto, Hrvaška ustavni zakon o ustavnem sodišču) (Marn, 2005, str. 1-3). V začetku marca 2006 je ES ugodilo še 16 od 18 slovenskih pritožb zaradi kršenja pravice do sojenja v razumnem roku. Kot odgovor na nastalo situacijo na pravosodnem ministrstvu pripravljajo poseben zakon (ki naj bi bil vložen v kratkem) za pospešitev sodnih postopkov in določitev pravične odškodnine zaradi kršitve pravice do sojenja brez odlašanja (Matejčič, 2006, str. 48).

Glede na navedeno je pravosodno ministrstvo mnenja, da dosedanji program Herkules za zmanjševanje sodnih zaostankov ni prinesel želenih rezultatov. Na odločbo v zadevi Lukenda se je vlada RS odzvala z opredelitvijo ustreznih ukrepov za odpravo sodnih zaostankov kot prioriteto razvojno nalogo z njihovo umestitvijo v dva temeljna strateška dokumenta (Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji in Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji), sprejeta v oktobru in novembru 2005. Gre za skupni državni projekt pravosodnega ministrstva, vrhovnega sodišča in državnega tožilstva (Sodni zaostanki, odprava 2010, Projekt Lukenda, str. 1-20).

Tabela 4: Predlog Ministrstva za pravosodje glede odprave sodnih zaostankov

| SODIŠČA | LETO 2006 | LETO 2010 |
|----------------|----------------------|---------------------------|
| OKRAJNA | od 18 mesecev | na 6 mesecev |
| OKROŽNA | od 18 mesecev | na 6 mesecev |
| VIŠJA | 6 mesecev | 6 mesecev (nespremenjeno) |
| VRHOVNO | od nedoločenega roka | na 6 mesecev |

Vir: Sodni zaostanki, odprava 2010, Projekt Lukenda, str. 15.

Gornja tabela nam kaže predlog Ministrstva za pravosodje, po katerem naj bi okrajna sodišča s sedanjih 18 mesecev zmanjšala sodne zaostanke na 6 mesecev, enako Okrožna sodišča, predlog glede Višjih sodišč ostane nespremenjen, naloga Vrhovnega sodišča pa je zmanjšati sodne zaostanke na dobo 6 mesecev. Po ocenah ministrstva, število sodnih zaostankov v vsebinskem pogledu, po 31.12.2010 ne bi smelo preseči 155.000 nerešenih spisov. V nadaljevanju povzemam bistvo projekta Lukenda, njegov trajni in operativni program (Sodni zaostanki, odprava 2010, Projekt Lukenda, str. 1-20).

1.4.2.1. Trajni program dela s spremljajočimi ukrepi

Glavni ukrepi za zagotovitev večje učinkovitosti sodstva in odprave sodnih zaostankov so: zagotovitev prostorskih pogojev, dodatna zagotovitev strokovnega osebja za določen čas (do 31.12.2010) in stimulatивно nagrajevanje sodnega osebja. Med druge ukrepe sodi: poenostavitev zakonodaje in standardizacija postopkov, popolna informatizacija sodišč, dodatno usposabljanje sodnikov in tožilcev z uvedbo specializacije sodnikov, reorganizacija in boljše upravljanje sodišč, vzpodbujanje državljske zavesti in drugo.

1.4.2.2. Operativni program dela s spremljajočimi ukrepi v letu 2006

Med operativni program dela spadajo v letu 2006 naslednje aktivnosti: priprava strategije prostorskega razvoja pravosodnega sistema; optimalizacija kadrovskega načrta; zakonodajna izvedba odločanja o pravici do odškodnine zaradi kršitve pravice do sojenja v razumnem roku; priprava sprememb Zakona o sodniški službi in Zakona o sodiščih, s katero se pripravlja celovita plačna reforma v sodstvu in stimulatívno nagrajevanje sodnikov zaradi opravljanja povečanega obsega dela; priprava zakonodaje z različnih področij, pravnega in organizacijskega; poenostavitev zakonodaje in standardizacija sodnih postopkov (izdelava praktičnih priročnikov za učinkovito izvajanje pooblastil procesnega vodstva, določitev časovnih standardov poteka sodnih postopkov in drugo); priprava operativnih programov za odpravo sodnih zaostankov se mora izvesti za vsako sodišče posebej in za vsa sodišča skupaj z ocenjeno dinamiko zmanjševanja števila nerešenih zadev in vsebinskih zaostankov in ugotovljene pre/pod obremenjenosti posameznih sodišč (izvajanje operativnih programov se bo izvajalo četrtletno (monitoring); oblikovanje modela za spremljanje izvajanja operativnih programov in načina poročanja izvajalcev programov (model projekta elektronska zemljiška knjiga); izvajanje nadzora nad izvajanjem sodne uprave; informatizacija – priprava in izvajanje projektov, ki bo omogočala vzpostavitev informatiziranega sistema opozarjanja na približevanje izteka rokov in posledično okrepitev notranjih kontrol poslovanja; dodatna zagotovitev in organiziranje strokovnega osebja za čas do 31.12.2010, s katero je povezana priprava metodologije za ocenjevanje utemeljenosti potreb po kadrih (istočasno krepitev zaupanja v delo sodišč (dnevi odprtih vrat, informativne brošure za stranke o vseh vrstah postopkov, vzpostavitev pravne klinike in drugo); zagotovitev mobilnosti sodnikov in/ali sodnih spisov; dodatno usposabljanje sodnikov z uvedbo specializacije sodnikov (vpeljava instituta mentorstva za sodnike začetnike) in dodatno usposabljanje drugega sodnega osebja in na koncu, zagotavljanje smotrnosti porabe proračunskih sredstev z revizijskimi pregledi (zlasti pri odobranju sredstev prisilcem za brezplačno pravno pomoč).

Po navedbah ministrstva, v letu 2006 ne bo finančnih posledic za državni proračun, saj stimulatívno nagrajevanje sodnikov, ki naj bi se gibalo od 50 do 80 odstotkov na osnovno plačo, ne bo dodatno bremenilo proračuna. V ta namen bodo porabljena sredstva odsotnosti sodnic na porodniškem dopustu, ki so jih morali doslej kot neporabljena sredstva vrniti v državni proračun.

1.4.2.3. Izvedba projekta – pogledi stroke

Splošno gledano, so predstavniki posameznih skupin pravosodnih delavcev oz. pravnih strokovnjakov izrazili podporo projektu Lukenda in pripravljenost, da v okviru svojih

zmožnosti prispevajo k njegovi uresničitvi, strinjajo pa se, da bo uresničitev začrtanih ukrepov precej težji del naloge, kot je bila njihova zasnova.

Predsednik Vrhovnega sodišča RS je podprl prizadevanja glede odprave sodnih zaostankov a hkrati izrazil dvom, da bi bilo dodatno nagrajevanje sodnikov možno brez pritiska na proračun. Poudaril je, da je v javnosti premalo znano, da slovensko sodstvo sodne zaostanke že uspešno zmanjšuje, še posebej na področju pomembnejših zadev in hkrati opozoril, da v projektu ni upoštevano povečanje pripada zadev, ki se iz leta v leto povečuje. S slednjim se strinja tudi predsednik Sodnega sveta ki še dodaja, da se trend rešenih zadev povečuje kar pomeni, da sodniki delajo relativno dobro in kakovostno.

2. NOV MODEL ORGANIZIRANOSTI SODIŠČ V SLOVENIJI

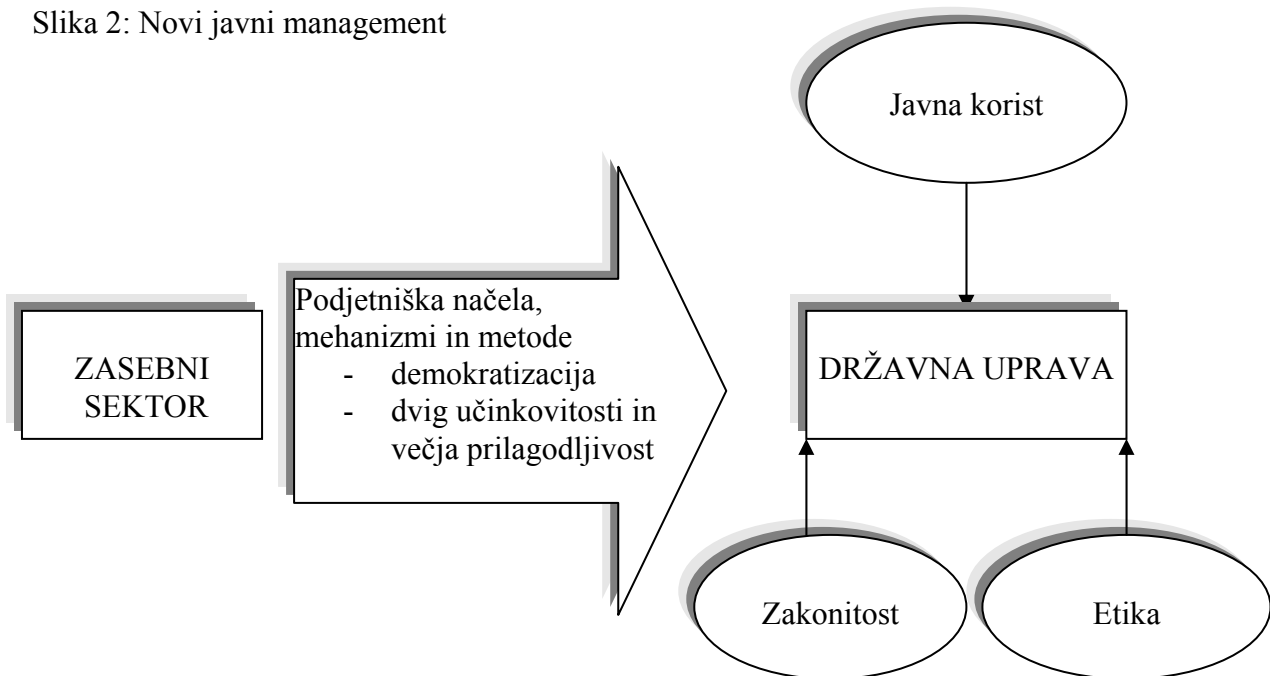
2.1.ZNAČILNOSTI NOVEGA JAVNEGA MANAGEMENTA

Po mnenju Jana Kooimana in Perrine Merlin (v Rus, 2005, 7, str. 1), so sistemi javne uprave nasploh, vse bolj kompleksni in podvrženi vse večji količini sprememb, zato toge tradicionalne birokratske strukture enostavno ne morejo več zadovoljivo reagirati na socialno realnost. Tradicionalni sistem javne administracije postaja glavna ovira socialnega in ekonomskega razvoja. Če se želi javna uprava modernizirati, mora dovršen del svoje dejavnosti sistemsko prenašati na civilno družbo na podlagi načrtne delitve dela med njimi. Z modernizacijo državne uprave skušajo države doseči bolj odprt in decentraliziran managerski model, ki naj bi nadomestil klasično, togo hierarhijo. To je privedlo do ideje, ki jo opredelimo kot novi javni management, katerega bistvo je prepričanje, da je potrebno in možno tudi v delovanje državne uprave uvesti omejena načela in pozitivne izkušnje managementa iz zasebnega sektorja, ki se nanašajo na ekonomiko poslovanja, faze managerskega procesa, delovne metode in tehnike, podjetniško-poslovni način razmišljanja, usmerjenost k ljudem (tako k uporabnikom kot zaposlenim), poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, določitev odgovornosti za rezultate ter povečanje avtonomije organizacije in posameznika, vse to v javnem interesu in skladno z veljavnimi zakoni (Pevcin, 2002, str. 39).

Izraz novi javni management se v svetu ne uporablja povsem enotno, saj so se njegova temeljna načela tako časovno kot geografsko začela pojavljati in izvajati z zamikom, v različnem obsegu in na neenoten način. V prvih letih je bil poudarek na ekonomičnosti in učinkovitosti, kasneje pa se je pozornost preselila na področja strateškega, finančnega in kadrovskega managementa z vpeljavo konkurence, reorganizacijo in spodbujanjem uspešnosti in kakovosti. Pri vseh idejah pa gre za uveljavljanje bodisi posameznih načel novega javnega

managementa (privatizacija, decentralizacija, deregulacija, nove oblike odgovornosti in merjenja uspešnosti), ali pa za celovito upoštevanje paradigme novega javnega managementa, poleg tega pa se uporablja tudi različen pristop pri uveljavljanju njegovih načel.

Slika 2: Novi javni management



Vir: Pevcin, 2002, str. 40.

2.1.1. Različni pristopi k novemu javnemu managementu

Različni pristopi k uveljavljanju načel so pripeljali do nastanka različnih modelov novega javnega managementa (Pevcin, 2002, str. 43-44) in sicer:

1. MODEL UČINKOVITOSTI.

Gre za prvo pojavno različico novega javnega managementa, ki je prevladovala v sredini osemdesetih let. Temeljna značilnost modela je sledenje zgledu gospodarstva in njegove učinkovitosti, zato je njegova glavna pomanjkljivost zanemarjanje bistvenih razlik med javnim in zasebnim sektorjem. Javni sektor je bil ožigosan za del problema in ne rešitve, ker naj bi bil napihnjjen, potraten, preveč birokratski in neučinkovit. Model so vpeljali v Veliki Britaniji v duhu neothatcherizma.

2. MODEL DECENTRALIZACIJE.

Ta model izhaja iz opažanja, da je od sredine sedemdesetih let naprej v organizacijah obstajal trend ploščenja organizacijskih piramid, cenentralizacije odločanja, povečanega sklepanja

pogodb izven organizacije in ločevanja majhnega strateškega jedra in večje izvajalske periferije, vse s ciljem doseganja večje organizacijske prilagodljivosti.

3. MODEL ISKANJA ODLIČNOSTI.

Ta model poudarja vpliv medčloveških odnosov in organizacijske kulture ter zanika strogo racionalen pristop prvega modela. Odličnost v javnem sektorju pomeni težnjo po odpravi birokratske neučinkovitosti, oblikovanje vizije in ciljev, upoštevanje uporabnikov, zmanjševanje proračuna brez slabšanja kakovosti storitev in inovativnost.

Model ima dva pristopa:

1. Od spodaj navzgor: ta pristop je bolj utemeljen, predvsem z idejo učeče se in inovativne organizacije. Pomembni niso samo rezultati, ampak tudi proces dela. Značilni ukrepi tega pristopa so poudarek na učenju, razvoj organizacijske kulture in močna decentralizacija z nadzorom preko merjenja rezultatov.
2. Od zgoraj navzdol: ta pristop poudarja management sprememb, ki ga vodi karizmatična osebnost na podlagi močne organizacijske kulture z oblikovanjem vizije organizacije.

4. MODEL USMERJENOSTI K JAVNIM STORITVAM.

Ta model je najmlajši in je najmanj razvit. Predstavlja združenje ideje javnega in zasebnega sektorja, poudarjajoč kombinacijo poslanstva javnih služb in uspešnega zasebnega managementa ter odgovornosti javnega sektorja do uporabnikov. Značilni elementi modela so skrb za kakovost storitev, upoštevanje zahtev uporabnikov, dajanje prednosti izvoljenim in ne neposredno imenovanim predstavnikom, nasprotovanje uvedbi tržnih mehanizmov v javni sektor, poudarjanje skrbi za javno dobro pred rutiniziranim delom, odgovornost do uporabnikov in sodelovanje uporabnikov v managerskem procesu. Usmeritev poslovanja javnih institucij je izvajanje kakovostnih storitev v skladu z razpoložljivimi sredstvi in sprejetim programom dela. Javne storitve so tiste, ki zagotavljajo javno dobro oz. jih tržno gospodarstvo ne opravlja zadovoljivo.

2.1.2. Elementi univerzalnega modela novega javnega managementa

Paradigma novega javnega managementa vsebuje tri glavne smeri (Pevcin, 2002, str. 40):

1. neotaylorizem z vpeljevanjem racionalnih metod dela v državno upravo,
2. uvedbo poslovno naravnanih podjetniških metod in tehnik dela v državni upravi ter
3. javni management, kot sredstvo za pretvorbo birokratske in demokrasko pasivne državne uprave v učinkovito, odzivno in k uporabniku usmerjeno oblast.

Značilnosti glavnih elementov univerzalnega modela novega javnega managementa, ki se nanašajo na celotni javni sektor, so (Falconer, 1997, str. 67-83):

1. PROFESIONALNI MANAGEMENT

Sodoben javni manager ima pravico do odločanja po svoji presoji na področju, za katerega je zadolžen, za razliko od tradicionalnega javnega uslužbenca, ki deluje v skladu z uveljavljenimi pravili in postopki in izvršuje javne politike po ukazih brez pravice do odločanja in brez odgovornosti za rezultate. Javni manager je veliko bolj dejaven, samostojno sprejema odločitve, izvršuje politike in je zato tudi odgovoren. V tem okviru je managerski proces jedro javnih aktivnosti in ključ za izboljšanje uspešnosti javnega sektorja.

2. JASNI STANDARDI IN MERJENJE USPEŠNOSTI

Novi javni management teži k temu, da bi tudi v javnem sektorju spremljali uspešnost, kar pomeni, da bi organizacije zasledovale svoje cilje in spremljale, kako in s kakšnimi stroški jih dosežajo. Spremljanje uspešnosti poslovanja mora biti nadgrajeno tudi z odgovornostjo za dosežene rezultate, kar naj bi vodilo k neprestanemu izboljševanju učinkovitosti in uspešnosti.

3. Poudarek na kontroli produkta

Uspešnost organizacije je povezana z usmeritvijo k rezultatom ne k procesom. Za javni sektor je bilo značilno, da je bil poudarek na vložkih ne na produktu, to je kakovosti storitve, nova paradigma pa zahteva usmeritev k rezultatom.

4. DECENTRALIZACIJA V JAVNEM SEKTORJU

Bistveni element paradigme novega javnega managementa je decentralizacija javnega sektorja, s ciljem doseči večjo učinkovitost in uspešnost manjših enot. Manjše enote so učinkovitejše, ker lažje določijo svoje cilje, jih praviloma hitreje in lažje dosežejo. Te enote so tudi bolj odgovorne, ker za posamezno enoto oziroma organizacijo stoji javnosti odgovoren manager in ne brezoblični birokrat.

5. SPODBUJANJE KONKURENCE

Težnja k spodbujanju konkurence sloni na dveh argumentih: 1. Trg omogoča najboljšo alokacijo virov in 2. Posamezniki najbolje skrbijo za svoje bogastvo. Trg in konkurenca torej spodbujata učinkovitost in povečujeta potrošnikovo izbiro, kar ima pomembne posledice za javni sektor. Konkurenca javne organizacije naj bi spodbujala k doseganju višje kakovosti storitev, uporabnik storitev pa je potrošnik, ki se zaveda svojih pravic.

6. ZASEBNOSEKTORSKE LASTNOSTI MANAGERSKEGA PROCESA

V javnem sektorju je potrebno vzpostaviti poslovno-podjetniški način obnašanja, še posebej v profitnih dejavnostih. Management mora vzpostaviti bolj prilagodljiv sistem zaposlovanja, nagrajevanja in izvajanja aktivnosti.

7. EKONOMIČNA RABA VIROV

Pomembna določilnica uspešnosti v javnem sektorju je ekonomična raba razpoložljivih finančnih virov in ljudi. Novi javni management zahteva zniževanje stroškov zagotavljanja storitev ob hkratnem izboljševanju kakovosti teh storitev.

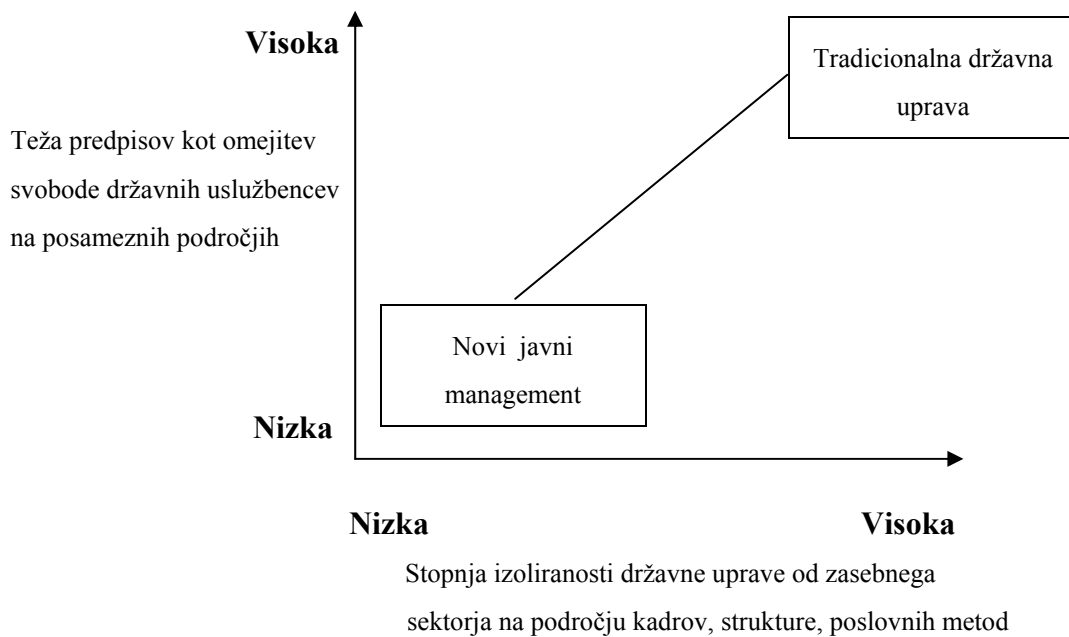
Pretvorba tradicionalne državne uprave tako pomeni (Dunleavy, Hood, 1994, str.9): povečanje preglednosti proračunov v računovodskem smislu in merjenje uspešnosti poslovanja s finančnimi kazalci, gledanje na organizacijo kot na verigo odnosov med principali (lastniki) in agenti (managerji) in mrežo pogodb, katerih smisel je doseganje uspešnosti, decentralizacijo organizacij v manjše pogodbene oziroma tržne organizacije, spodbujanje konkurence med ponudniki javnih storitev, omogočiti uporabnikom čimbolj enostaven prehod od enega ponudnika k drugemu. Vendar pa reformno uvajanje managerskih načel delovanja zasebnega sektorja v državno upravo samo po sebi še ni zadostno zagotovilo za njeno pozitivno in predvsem trajno spremembo, saj mora to postati način delovanja in mišljenja državnih uslužbencev ter del stalnega procesa vseobsegajočega izboljšanja državne uprave, skratka odkrivanje novega poslanstva in funkcije državne uprave (Stanonik, 2000, str. 295).

Tabela 5: Značilnosti klasičnega modela državne uprave in novega javnega managementa

| KLASIČNA DRŽAVNA UPRAVA | NOVI JAVNI MANAGEMENT |
|--------------------------------|----------------------------------|
| Usmerjenost k pravilom | Usmerjenost k ciljem |
| Zakonitost postopkov | Učinkovitost dela |
| Predvidljivost okolja | Prilagoditev okolju |
| Odgovornost za dejanja | Usmerjanje k rezultatom |
| Formalizem | Inovativnost |
| Odprtost | Diskretnost |
| Pogajanja | Odpoved |
| Zakonitost | Uspešnost |
| Profesionalnost in lojalnost | Zadovoljevanje osebnih interesov |
| Javna korist | Dobiček |

Vir: Haček, 2005, str. 52.

Slika 3: Prehod od tradicionalne državne uprave k novemu javnemu managementu



Vir: Dunleavy, Hood, 1994, str. 10.

Gre torej za načrtno snovanje tistega, kar nekateri avtorji označujejo s socialno-političnim upravljanjem (socio-political governance, Lawson), drugi pa z novim konstitucionalizmom (Mackay). Obe teoriji izhajata iz skupnega načela, po katerem je možna učinkovita regulacija le s povezovanjem v enotno omrežje tako organov države kot organizacij civilne družbe, vendar pa prva poudarja predvsem širjenje civilne družbe na račun države, druga pa institucionalno vključevanje civilnodružbenih organizacij v sistem javne uprave. V prvem primeru gre za to, da država ohrani zgolj podporno in kontrolno funkcijo, medtem ko naj bi celotna operativna dejavnost prešla na nevladne organizacije civilne družbe, ne glede na to, ali so to profitabilne, neprofitne ali volonterske organizacije. V konceptu socio-politične regulacije je tako večji poudarek na uporabniku storitev, ki lahko uveljavlja svoje pravice. Nasprotno pa se novi konstitucionalizem zavzema za to, da se obstoječi institucionalni sistemi dopolnijo z organizacijami civilne družbe in s tem postanejo bolj responzivni na dejanske potrebe družbe.

Taubnerjeva teorija, ki govori o nezmožnosti komuniciranja med juridičnim in societalnim sistemom, prikazuje oba sistema kot avtonomna toda hkrati tudi operativno zaprta sistema, ki po eni strani omogočata uravnovešeno programiranje politik, po drugi pa preprečujeta ali vsaj otežujeta realizacijo takšnih politik, saj avtonomija societalnih sistemov ne dopušča direktne intervencije državnih organov na področje civilne družbe. Pravzaprav gre za popoln paradoks. Rešitev iz kvadrature kroga, pravi Rus (2005, 7, str. 1-5), je v tem, da država ne integrira organizacij civilne družbe v enotno javno-upravno hierarhično piramido, ampak oblikuje

takšno omrežje, v katerem država in civilna družba ohranita avtonomni status. In prav ta prehod iz piramidalnih hierarhičnih sistemov v javno-upravna omrežja, ki se gradijo z instrumenti novega javnega managementa, je občeveljavno načelo, ki ga sprejemajo pravzaprav vsi teoretiki novega javnega managementa.

2.2. VLOGA MANAGERJEV V NOVEM JAVNEM MANAGEMENTU

Vloga managerjev, ki delujejo v javni upravi ni več administriranje v stilu Fayola ampak pogodbeno povezovanje organizacij v omrežja, ki povezujejo državne organe in civilno družbo v partnerska razmerja, v katerih oboji ohranjajo vsak svojo avtonomijo. Ločimo deset temeljnih funkcij glavnega managerja v neprofitni organizaciji: planiranje, organiziranje, motiviranje, odločanje, delegiranje, usklajevanje, poročanje, nadziranje, poslovođenje financ ter zbiranje sredstev (Dimovski et.al., 2004, str. 708). Prehod iz hierarhičnih piramidalnih sistemov v kooperativna omrežja pa zahteva tudi drugačne metode upravljanja in sicer prehod iz planiranja v oblikovanje strategij. Po Mintzbergovem mnenju, se v večini dežel to dogaja spontano, ne pa načrtno, zato pogosto prihaja do neustreznih rešitev, za katere je značilno mešanje obeh metod. Če pride do takšnih hibridnih rešitev, le-te pospešujejo organizacijski determinizem, ki blokira prehod iz piramidalnega hierarhičnega sistema v pogodbeno kooperativna omrežja. Strategije, za razliko od planiranja, pomenijo le nabor priložnosti oziroma nevarnosti in soglasje o preferencah, ki jih uveljavljamo pri izboru priložnosti. Tako puščajo akterjem na vseh ravneh visoko stopnjo avtonomije. Paziti pa moramo, da s preveč rigidnimi standardi ne merimo rezultate akterjev, saj obstaja nevarnost, da spregledamo ali celo izločimo inovativne dosežke, ki so eden od pomembnih ciljev novega javnega managementa, saj le z njimi dosegamo večjo responzivnost akterjev na specifične in spreminjajoče se potrebe naših uporabnikov (Rus, 2005, 7, str. 2-10).

Nadalje se odpira vrsta vprašanj, ki zadevajo notranje odnose v organizacijah: podjetništvo in odgovornost. Osnovno vprašanje, ki se poraja je, kje so meje podjetništva v organizacijah, ki morajo uveljavljati javno dobro in opravljati javno službo, ne glede na to, ali so njihova sredstva javna, privatna ali korporativna. Gre torej za vlogo in funkcijo podjetništva v javnem managementu.

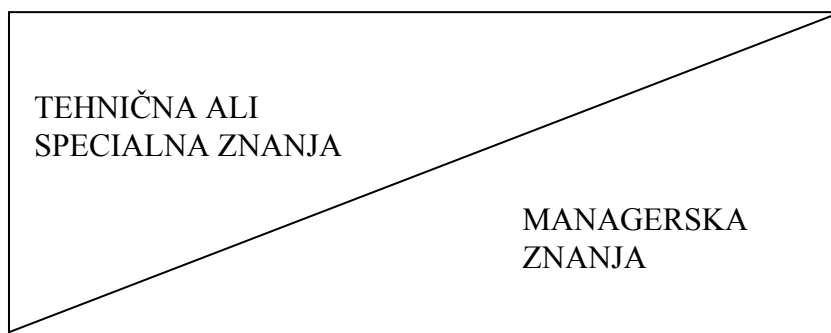
Edwards poskuša odgovoriti v zvezi s tem na naslednja vprašanja:

1. Ali podjetništvo nasprotuje profesionalizmu, ki je značilen za tradicionalno javno upravo, ko se zavzema za visoke standarde kvalitete in osebno integriteto ekspertov?
2. Ali je mogoče uskladiti podjetništvo z etosom javnega managementa?
3. Ali podjetništvo nasprotuje tradicionalnemu zavzemanju za pravičnost, odgovornost in transparentnost?

4. Ali bi morali pospeševati podjetništvo posameznikov znotraj tradicionalnega sistema upravljanja, ali pa bi morali celoten sistem upravljanja podjetizirati?

Načelnih odgovorov na gornja vprašanja nimamo. So pa pobude, kako začeti s podjetizacijo javne uprave. To katalizatorsko vlogo bi morali opravljati posamezniki, ki bi bili za to posebej zadolženi, ali vsaj zaščiteni pred sankcijami zaradi neuspešnih tveganj. Poleg vprašanja podjetizacije, bi si morala javna uprava odgovoriti tudi na vprašanje: Komu je management odgovoren za svoje poslovanje? Avtorja Coghill in Owen ugotavljata, da je v sistemih, v katerih se uveljavlja novi javni management odgovornost managerjev bolj kompleksna in individualna kot v klasičnih birokratskih sistemih, kjer je zožena na hierarhično odgovornost neposredno in posredno nadrejenim birokratom oziroma birokratskim organom. Managerji so subjektivno in objektivno odgovorni celotnemu kooperativnemu omrežju in ne samo nadrejenim hierarhičnim vodjem. Uvajanje novega javnega managementa v klasične birokratske sisteme postavlja pod vprašaj tudi tradicionalne odnose med glavnimi akterji v organizacijah. Najbolj se zaostrejuje odnosi med vodilnimi birokrati in strokovnjaki, saj se hkrati spreminjajo tako vloge kot tudi statusi obeh skupin. Ugotovitve kažejo na različno individualno prilagajanje strokovnjakov in hkrati na odsotnost neke skupne strategije, poleg tega pa raziskovalci menijo, da se strokovnjaki proti svoji volji utapljajo v managerske posle, saj so vse bolj pogosto prisiljeni, da sami analizirajo trg storitev in ugotavljajo potrebe klientov ter da pogosto prehajajo v vlogo managerjev in obratno (Rus, 2005, 7, str. 15-20). V organizaciji se namreč pojavita dve skupini zaposlenih, od katerih je večina specialistov, ki so strokovnjaki na ožjem področju in ga poglobljeno obvladajo. Druga, manjša skupina so managerji, ki neposredno ne delajo, marveč usklajujejo delo specialistov z namenom doseči cilj združbe. Z napredovanjem po managerski lestvici je potrebno vse večje znanje in sposobnosti managementa, nerazumevanje tega povzroča, da mnogi odlični specialisti z napredovanjem postanejo neuspešni. To pa pomeni, da dober manager sploh ni nujno dober strokovnjak oziroma specialist. Delo managerja je namreč drugačno od dela specialista izvajalca in zahteva drugačno znanje in sposobnosti, kar lepo kaže spodnja slika (Rozman et.al., 2004, str. 54-55).

Slika 4: Ravni managementa in zanje potrebna znanja



Izvedba-management prve ravni-srednji management-vrhovni management

Vir: Rozman et.al., 2004, str. 55.

2.3. PRVI POSKUSI UVAJANJA MANAGEMENTA V SODSTVU

V Evropi se je modernizacija managementa v sodstvu najprej začela v Angliji in Walesu, na Nizozemskem, Finskem in nekaterih drugih skandinavskih državah. Evropske sodne sisteme je k temu silila zlasti uveljavitev proračunskega pristopa, kako doseči več z manj, dodatno pa še počasnost dela sodišč, visoki sodni stroški in nepredvidljiva sodna praksa, kar vse je prispevalo k občutku državljanov, da sodišča ne izvajajo več svojega temeljnega poslanstva. Pojav »performance management« v sodstvu, ki temelji na upravljanju sodišč preko rezultatov, je mogoče poimenovati kot novi sodni management, katerega glavni rezultati naj bi se kazali v finančnih prihrankih, izboljšanih postopkih, izboljšanju učinkovitosti (ang. Efficiency – delati stvari pravilno), večji uspešnosti (ang. Effectiveness – delati prave stvari) in zmogljivosti. Uspešnost, učinkovitost, ekonomičnost, produktivnost, kakovost, hitrost, poštenost so postali upravljalni imperativ tudi v pravosodju. Upravljanje zadev (ang. Caseload management) je postalo za delovanje pravosodja najmanj tako pomembno, kot so pomembna procesna pravila. Strank v postopkih ne zanimajo pravila, pač pa končni izid postopka, produkt v obliki sodne odločbe. Zato se je skrb vodilnih oseb na sodiščih osredotočila na delovanje sodišča kot organizacije, na določanje poslovnih ciljev in merjenje rezultatov. Pri tem nujno prihaja do naravnih napetosti med interesi sodnikov, ki jih skrbita zakonitost in poštenost posamičnih postopkov in interesi vodstev sodišč, ki jih skrbi doseganje zastavljenih ciljev na ravni celotnega sodišča.

Zalar (2005, str. 11-14) nadalje poudarja, da je uvajanje novega sodnega managementa reformni proces in zaključuje, da bo prost pretok delovne sile, kapitala in storitev na trgu pomenil, da bodo tudi porabniki sodnih storitev šli tja, kjer bodo te storitve najcenejše, najkvalitetnejše in najhitrejše. Konkurenca kot temeljno načelo prostega trga bo zato močno vplivala tudi na delovanje sodnih sistemov. V mislih imamo mediacijo kot alternativo sodnim postopkom. Razlika med mediacijo in sodnim postopkom je v tem, da je sodni postopek veliko bolj prisilen kot mediacija, ki je prepuščena samim strankam. Sodnik se odloči na podlagi predloženih dokazov ne glede na to, kaj si o tem mislita stranki, pri mediaciji pa mediator nima pravice odločati namesto strank, temveč samo pomaga, da stranki sami oblikujeta rešitev, s katero bosta lahko živeli tudi v prihodnje. Pozitivna prognoza medsebojnega delovanja in sodelovanja je tu eden pomembnih elementov. Navedeno nazorno prikazuje praktičen primer spora med dvema kuharjema, ki se pravdata za pomarančo, imenovan "orange case". Sodnik bi odločil, da dobi sadež samo eden, mediator pa bi ugotovil, da ena stranka potrebuje pomarančni sok, druga pa olupek za aromo peciva. In kako so ljudje zadovoljni z mediacijo? Po podatkih opravljene raziskave v letu 2004 je bilo 41,5 % strank

zelo zadovoljnih, 51,7 % strank zadovoljnih, nezadovoljnih in zelo nezadovoljnih strank je bilo obakrat 3,4 %. Večina strank meni, da jim je mediacija prihranila čas (46,3%) in denar (65,5%). V kar 86,2 % primerov so stranke odgovorile, da bi mediacijo priporočile tudi drugim (Kukec, 2005, 6, str. 1579-1593).

2.4. UPRAVLJALSKI MODEL ZA SODSTVO V SLOVENIJI

Upravljalni model v katerikoli obliki ne more in ne bo deloval, če ljudje v organizaciji niso primerni in dovolj usposobljeni za izpolnjevanje nalog in če razni organizacijski nivoji niso sposobni pravega sodelovanja. Upravljalni model tako ni nič drugega kot metoda za oblikovanje strukture in vzdrževanje reda v organizaciji kar pomeni, samo po sebi, strukturiranje nalog, odgovornosti in pooblastil v obvladljive sklope. Nadalje je potrebno stalno preverjati, da ti sklopi odgovornosti in pooblastil ne delujejo nasprotujoče si, kar dosežemo npr. z zagotovitvijo stalnega posvetovanja in komunikacije med temi sklopi. Opredelitev, kje bodo posamezne naloge, odgovornosti in pooblastila je stvar izbir med posameznimi nivoji v organizaciji, med oddelki, med skupinami v oddelkih in med posamezniki. Vsak upravljalni model se mora opirati na dejstvo, da morata biti odgovornost in pooblaščenost v sorazmerju kar pomeni, da če je nekdo odgovoren za delovanje posamezne enote v organizaciji lahko to nalogo izpelje le, če je istočasno pooblaščen vplivati na delovanje v tej enoti. Pri zasnovi upravljalnega modela je potrebno upoštevati tudi obseg organizacije v smislu možnosti njenega ustreznega obvladovanja preko upravljanja. Vsak predstojnik lahko vodi učinkovito le omejeno skupino ljudi.

2.4.1. Projekt Matra

Cilj mednarodnega projekta MATRA »Doseganje večje učinkovitosti z reformo poslovanja in vodenja slovenskih sodišč«, ki sta ga januarja 2004 na pobudo Vrhovnega sodišča RS pričela izvajati eno izmed Okrožnih sodišč in Vrhovno sodišče RS na eni strani ter nizozemska vlada na drugi strani, je izboljšanje učinkovitosti poslovanja in upravljanja vseh sodišč v Republiki Sloveniji. V okviru projekta so v obdobju od januarja 2004 do konca junija 2005 nizozemski strokovnjaki, ki so posebej usposobljeni na področju organizacije dela, financ ter poslovanja in upravljanja sodišč, izvajali različne dejavnosti, ki imajo skupen cilj pregled poslovanja in vodenja sodišč, predlaganje morebitnih sprememb ter posledično tudi zmanjšanje sodnih zaostankov. Projekt je potekal na treh ravneh. Na primarni ravni so se strokovnjaki osredotočili na aktivnosti, ki jih je bilo mogoče izvesti takoj in brez posegov v predpise, na drugi in tretji ravni pa se je projekt osredotočil na aktivnosti, ki so vključevale sodelovanje vrhovnega sodišča, sodnega sveta in ministrstva za pravosodje. Slednje aktivnosti so usmerjene predvsem v smislu priporočil za spremembo zakonodaje (Krapež, 2005, 35, str. 30). V nadaljevanju bom ugotovitve in predloge povzela po izvedenem Matra projektu

(Priporočila projekta Matra, julij 2005, str. 1-23; Matra projekt, prvi del, September 2005, str. 1-28).

2.4.2 Ambicije sodne organizacije

Razumno je torej začeti s prizadevanji, kako upravljati in organizirati sodstvo na najbolj osnovnem nivoju, na nivoju sodišč. Rešitve so možne le na vseh nivojih, ki vplivajo na sodno delo, vse od zakonodajnega nivoja, do nivoja posameznega sodnika in administrativnega osebja. Da bi se soočili s kompleksnostjo vseh vprašanj, morajo vsi organizacijski nivoji sodelovati in sklepati neizogibne kompromise. Splošen problem slovenskega pravosodja so sistemski sodni zaostanki, ki pa, po mnenju nizozemskih strokovnjakov, niso posledica slabega dela sodstva oz. sodnikov samih. Na zaostanke v sodstvu je potrebno zreti kot na enega od zapletenih problemov upravljanja in organizacije, bolj kot pa na vprašanje slabega dela ali problem, ki ga ni moč rešiti enostavno z vnašanjem več denarja v sistem, ali s tem, da enostavno povečamo pričakovan obseg opravljenega dela sodnikov. Preko več točk je mogoče zaznati pritisk spreminjajočih se potreb in zahtev družbe na sodstvo in sicer preko socialnega okolja, ki je vse kompleksnejše in povečuje zahteve do sodstva, potreba po preglednosti in hitrosti dela se povečuje, povečuje se tudi pritisk in vpliv iz političnih krogov, vse zapletenejše pa so tudi zahteve za notranjo sodno organiziranost. Ti pritiski in spremembe bodo ostali vodilna nit zahtev pri upravljanju sodstva še dolgo časa. Da bi temu sledili, mora sodstvo razviti in izpopolniti spekter aktivnosti, mora se prožno prilagajati temu razvoju. Bolj kot so togo zastavljena pravila novih modelov za upravljanje in organizacijo, manjše so možnosti za prožno prilagoditev sodstva nenehnim spremembam in večje je tveganje, da se soočimo z novimi in do zdaj nepredvidenimi težavami, za katere ni rešitve v organizacijskih pravilih. Misel, da mora biti sodstvo sposobno izpolniti nenehno spreminjajoče se družbene zahteve in potrebe je mogoče prevesti v popolnoma konkretne pogoje, saj pomeni, da mora sodstvo izboljšati svoje delovanje, da bi se lahko soočalo z naraščajočimi pritiski. Tako mora:

1. Opredeliti prednostne naloge. Sodišča bodo morala opredeliti prednostna področja, na katerih bodo najprej izboljšala delo. Ta prednostna področja morajo biti izrecno opredeljena in o tem mora biti seznanjena celotna sodna struktura. Le tako se lahko skupna prizadevanja vseh sodišč usmeri pravilno in le tako lahko sodstvo izoblikuje lastno energijo za dejanska izboljšanja in tudi udejanji te spremembe.

2. Opredeliti celovite cilje. Sodstvo mora, v prizadevanjih izboljšati svoje delovanje, opredeliti celovite cilje sprememb. Ti ne smejo biti splošni, ampak morajo biti konkretni in dosegljivi, na primer: zmanjšanje časa, ko je spis v delu, učinkovita raba razpoložljivih sredstev, povečana zunanja odmevnost.

3. Opredeliti ambicije. Ko sodstvo opredeli celovite cilje, je te mogoče prevesti v bolj konkretna prizadevanja. Naloge in odgovornosti se opredelijo na najnižjem možnem nivoju v organizaciji, sodno upravljanje se profesionalizira, tako na nivoju sodstva kot celote kot na nivoju posameznih sodišč in uvede se sistem proračunskega poslovanja, ki spodbuja izboljšave pri delu.

2.4.3. Stanje sodstva v Sloveniji z organizacijskega vidika

2.4.3.1. Organizacija dela ožjega vodstva sodišča

Iz pregleda vseh pristojnosti, ki jih veljavna zakonodaja daje predsedniku sodišča (razpršene so v več kot desetih zakonih in podzakonskih aktih), je bilo ugotovljeno, da je zelo veliko pristojnosti in odgovornosti osredotočeno izključno na predsednika sodišča. Ta mora poleg svoje funkcije sodnika, biti tudi strokovnjak za vodenje in upravljanje sodišča, strokovnjak za ravnanje s financami, strokovnjak za ravnanje s kadri, voditi službo za informatiko, v primeru sodnih zaostankov na različnih pravnih področjih sprejemati programe reševanja le-teh, odločati o nadzorstvenih pritožbah ter voditi druge naloge v okviru svojih pristojnosti znotraj sodne uprave ter v okviru drugih zakonskih pristojnosti. Med izvajanjem projekta Matra je bilo večkrat ugotovljeno, da ožje vodstvo sodišča, predvsem predsednik sodišča, ko se sreča z določenim problemom v poslovanju sodišča, na katerega ne more vplivati, ker se problem nanaša na področje, ki ni v njegovi pristojnosti ali pa presega finančne, kadrovske ali organizacijske zmožnosti njegovega sodišča, nima na razpolago ureditve, ko bi natančno vedel, na koga se lahko obrne za pomoč oz. na koga lahko naslovi predloge za uvedbe izboljšav v poslovanju sodišča. Trenutno si delijo pooblastila odločati o sodstvu Vrhovno sodišče, Sodni svet, Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za finance, vsak z neenakim deležem pooblastil in odgovornosti. Nizozemski strokovnjaki so tudi ugotovili, da so delovni pogoji v slovenskem sodstvu po nepotrebnem zelo zahtevni zaradi zakonskih omejitev in bi, za doseganje večje fleksibilnosti delovne sile, bilo v prvi vrsti potrebno odpraviti ali spremeniti nekatere zakonske omejitve. Na splošno je le malo ali skoraj nič možnosti za (začasno) nadomeščanje odsotnega osebja, niti ni načinov zaposlovanja (za manj kot poln delovni čas) osebja, da bi zapolnilo vrzel. Togost sistema in strogost zahtevanih zaposlitvenih pogojev omogoča zelo malo fleksibilnosti na področju pritoka, pretoka in odtoka talentov v sodstvu. Rezultat tega je splošen razkorak med razpoložljivimi talenti in možnostjo, da bi jih postavili tja, kjer bi bili najkoristnejše uporabljeni.

Predlogi, ki so jih nizozemski strokovnjaki podali so navedeni v nadaljevanju. Pristojni organ naj opravi pregled pristojnosti predsednikov slovenskih sodišč in določene pristojnosti prenese na druge državne organe ali osebe znotraj ožjega vodstva sodišča – sekretarja (poslovodjo) sodišča. Predsednikom sodišč je potrebno omogočiti, da imajo, glede na njihovo

odgovornost za uspešno poslovanje sodišč, tudi zadostna pooblastila za vplivanje na delovanje sodišča, predvsem kadrovske in organizacijsko podporo za uspešno vodenje sodišča. Potrebno je razmisliti o spremembi veljavne ureditve, ki odgovornosti in pristojnosti na področju organizacije sodstva in vodenja ter upravljanja sodišč deli med tri ločene organe, Vrhovno sodišče RS, Ministrstvo za pravosodje in Sodni svet. Predlog gre v smeri prenosa pristojnosti in odgovornosti glede urejanja in vodenja slovenskih sodišč na en organ, ki bi bil ustrezno finančno, kadrovske in organizacijsko podkrepjen: 1. Vrhovno sodišče lahko prenese vse svoje upravljalne naloge in odgovornosti na okrepljen Sodni svet in se njegovo delo vrne na osnovno nalogo – sojenja na najvišji stopnji ali pa 2. Potrebno bi bilo ukiniti Sodni svet in vse naloge in odgovornosti tega telesa prenesti na Vrhovno sodišče, ki bi tako tvorilo najvišjo sodno stopnjo, kot tudi najvišji upravljavski nivo v Sloveniji.

2.4.3.2. Izvrševanje nalog sodne uprave in vodenje skupnih služb sodišč

Na tem mestu je nujno potrebno razmisliti o uvedbi direktorja oz. poslovodje sodišča, saj je to pomembno predvsem zaradi tega, ker je bila do sedaj že večkrat, z več strani izražena potreba po ločevanju strokovne od poslovne funkcije pri vodenju sodišč. Pri poslovanju sodišča smo namreč priča vedno bolj zahtevnim situacijam in odločitvam, pri katerih je potrebno specifično znanje ne le na področju pravne stroke, ampak predvsem na področju managementa, ekonomije, financ in upravljanja s kadri. Takšnega specifičnega znanja pa po oceni nizozemskih strokovnjakov trenutno na slovenskih sodiščih ni v zadovoljivi meri. Glede na vsebino nalog izvrševanja sodne uprave in vodenja skupnih služb, je uvedba sprememb v smeri večjega poudarka na področjih kot so management in finančno poslovanje potrebna. 172. člen Sodnega reda namreč določa, da med zadeve sodne uprave sodi: notranja organizacija sodišča, obveščanje javnosti, organizacija poslovanja sodišča, skrb, da se delo na sodišču opravlja pravilno in pravočasno, statistično-evidenčno službo, poročanje o problematiki pri delu sodišča, spremljanje poročanja javnih glasil o delu sodišča, kadrovskepersonalne zadeve, finančno in materialno poslovanje, upravljanje s sodno zgradbo in nepremičninami, skrb in ukrepe za varnost ljudi in premoženja na sodišču, ekonomat, izterjavo taks in delo s sodnimi depoziti ter druge zadeve, določene v zakonu in sodnem redu. Nadalje je potrebno ugotoviti, da se danes od predsednika sodišča in tudi sekretarja, ne zahteva posebnega znanja in izkušenj na teh področjih. Poleg tega do sedaj tudi ni bilo organiziranih nobenih posebnih izobraževanj na omenjenih področjih, zato gre predpostavljati, da te sposobnosti predsedniki sodišč in sekretarji nimajo.

Predlagane rešitve so bile, da je za določena večja sodišča potrebno razmisliti o uvedbi funkcije poslovnega direktorja sodišča, ki bi bil odgovoren za delovanje celotne administracije sodišča in bi imel znanja predvsem s področja managementa, financ ter

vodenja kadrov. Za predsednike, sekretarje sodišč in vodje sodnih oddelkov naj se uvede in organizira izobraževanje in usposabljanje za delo na zgoraj navedenih področjih.

Vloga finančno-računovodske službe na sodiščih je takšna, da le-ta ni aktivno vključena v vsakdanje poslovanje in predvsem vodenje sodišča. Vloga kadrovske službe je predvsem omejena na sestavljanje raznih odločb na kadrovskem področju, spremljanje odsotnosti sodnikov in sodnega osebja ter druga opravila, ki so ločena, tako od dela na sodnih oddelkih sodišča kot od dela v samem ožjem vodstvu sodišča. Velika vrzel obstaja na področju opremljenosti in podpore sodišč z informacijsko tehnologijo. Veliko nalog, ki se nanašajo na poslovanje in vodenje sodišč ali sodnih postopkov, bi se lahko s pomočjo informacijske tehnologije bistveno skrajšala. V skladu z veljavno ureditvijo je za vodenje informacijske službe zadolžen predsednik sodišča ali po njem določen sodnik (2. odst. 70. čl. Zakona o sodiščih).

Predlagane rešitve: finančno-računovodska služba bi morala biti čimbolj vpeta v vsakdanje poslovanje sodišča in predstavljati resnično podporo predsedniku oz. vodstvu sodišča pri sprejemanju vsakodnevnih poslovnih odločitev. Vodja kadrovske službe mora predstavljati vsakodnevno podporo predsedniku in sekretarju sodišča pri vodenju sodišča in aktivno spremljati delo na sodnih oddelkih sodišča. V zvezi s kadrovanjem bi si morali v sodstvu postaviti tri ključna vprašanja na vseh ravneh: 1. Kaj se pričakuje od sodne organizacije? 2. Ali ima prave kadre (kadrovsko strukturo), da bi to dosegla? in 3. če nima, kaj je treba storiti za zaposlitev pravih kadrov? Za odgovor na gornja vprašanja in iskanje zadovoljivih kadrovske rešitve za potrebe sodstva se mora sodna organizacija ukvarjati z vsemi aspekti vodenja talentov: zaposlovanje (pritok), premiki navzgor in vodoravno (pretok) in odhod (odtok). Ena od prioritet pri uveljavljanju sprememb bi morala biti zagotovitev večjih možnosti za ustrezno usposabljanje, razvoj kadrov in razvoj osebnih karier. Slednje bi lahko označili kot nujnost, ki ji mora dati sodstvo prednost, če hoče povečati svojo učinkovitost in uspešnost. Dosedanja ureditev glede informatizacije sodišč ni primerna, saj bi moral imeti vodja službe za informatiko ustrezno znanje in izkušnje na področju informatike, zato je potrebno zaposliti osebe, ki imajo ustrezno izobrazbo in bodo lahko v celoti odgovarjale za svoje delo in za delovanje IT sistema na posameznih sodiščih. Nadalje je ureditev, ki določa, da je informacijski sistem v pristojnosti izključno Vrhovnega sodišča RS preveč toga, saj ne omogoča fleksibilnosti pri reševanju vsakdanjih problemov na področju informacijske tehnologije na posameznih sodiščih.

2.4.3.3. Pridobivanje podatkov o obsegu in učinkovitosti dela sodišč

Ker se delo sodišča pretežno nanaša na delo na sodnih zadevah, je potrebno pridobiti podatke o tem, koliko časa porabi sodišče za delo na sodnih spisih, koliko zadev lahko sodišče reši v

določenem obdobju ter kakšen je strošek teh zadev. Zadeve in sodni postopki so na sodiščih med seboj zelo različni in zato je težko najti povprečni čas reševanja določene vrste zadeve, vendar le tako pridobljeni podatki bi bili ključni za nadzor nad učinkovitostjo poslovanja sodišča. Razlogi za pridobivanje podatkov so sledeči: 1. Pridobljene informacije se lahko uporabijo za to, da se vodstvu sodišča omogoči boljše planiranje dela in bodočih finančnih odhodkov ter bolj realno pripravo proračuna. Glede na to, da bi te ocene temeljile na realnem dejanskem stanju, ne pa na splošnih ocenah in predvidevanjih, bi takšen način omogočal bolj natančno predvidevanje posledic uvedbe določenih sprememb v poslovanju posameznega oddelka. 2. Lahko se jih uporabi za to, da se ugotovi ustrezen model delitve dela med sodniki in sodnim osebjem ter za ugotovitev potreb po uvedbi sprememb dela znotraj posameznih oddelkov in potreb po novih zaposlitvah. 3. Vodstvo sodišča lahko pri pristojnih institucijah bolj argumentirano utemelji potrebo po dodatnih finančnih sredstvih, po novih kadrih, investicijah, spremembi zakonodaje in potrebo po drugih tehtnih ukrepih.

V Sloveniji, za razliko od večine zahodnih držav, ne vemo, koliko stane sodni postopek v posameznih zadevah. V kazenskih zadevah lahko vzamemo za primer stroške kazenskega postopka, ki jih določa 92. člen Zakona o kazenskem postopku in zajemajo povprečnine, nagrade zagovornikom, nagrade izvedencem in tolmačem ter druge direktne stroške kazenskega postopka. Le-te je mogoče dobiti in preveriti v dokumentaciji v spisih ter v knjigovodskih evidencah sodišč. Ugotovitve iz nadzora porabe proračunskih sredstev za delo sodišč v letu 1996 (po preverki šestih kazenskih spisov) so, da stroški kazenskega postopka v večini primerov bremenijo proračun, kar predstavlja kar 89 % vseh stroškov kazenskega postopka. Največji del teh stroškov predstavljajo nagrade zagovornikom, kar 58 % vseh stroškov proračuna. Po drugi strani pa ugotovitve kažejo na to, da je večji del terjatev, kar 95,4 % vzpostavljenih do obsojencev, kljub vložnim izvršilnim predlogom, še neizterjan (izterjava terja čas, vprašljiva pa je njena uspešnost, saj so nekatere terjatve celo neizterljive) (Predhodno poročilo o opravljenem nadzoru porabe proračunskih sredstev za delo sodišča v letu 1996, št. 1205-16/97-7, 1997, str. 25).

UMAR je izračunal stroške sodnih zaostankov na področju izvršb. Tako ocenjuje le-te na skoraj 0,3 % BDP. Med izvršbami prevladujejo navadne izvršilne zadeve, katerim sledijo gospodarsko izvršilne zadeve, nepremičninske izvršbe in izvršbe na uveljavitev nedenarnih terjatev ter zadeve zavarovanja. Večina izvršilnih zadev je na podlagi verodostojne listine, med katerimi je največ izterjav denarnih zneskov zaradi neplačanih faktur. Izračun stroškov sodnih zaostankov pri izvršbi je Urad za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju UMAR) izvedel tako, da je kot predpostavko vzela, da je vrednost povprečne zadeve v izvršbi na sodišču 200.000,00 SIT (predpostavka je arbitrarna zaradi nedosegljivosti realnih podatkov). Ob predpostavki, da so stroški financiranja enaki realni zamudni obrestni meri (11,3 %) in da je starost zadev v izvršbi, ki so v zaostanku, porazdeljena enako kot starost

zadev pri izvršiteljih na dan 1.1.2004. UMAR nadalje ocenjuje, da stroški na področju izvršb v letu 2004 znašajo 17,6 mlrd SIT oziroma 0,28 BDP. Z vsakim dnem skrajšanja postopkov izvršb pa bi prihranili 21,8 mio SIT (pri tem niso upoštevani posredni stroški sodnih zaostankov in stroški vodenja izterjav) (Poročilo o razvoju 2005, str. 150).

V tujini s sodnimi taksami približno pokrijejo stroške poslovanja sodišč, v Sloveniji sodne takse pokrijejo le 45 % stroškov zato bi, če bi želeli doseči evropske standarde, morali zvišati sodne takse. To je morda tudi eden izmed razlogov, zakaj se v tujini ljudje redkeje tožarijo, kot pri nas, meni minister za pravosodje (Marn, 2005, str. 5). V začetku marca 2006 je zato bil objavljen predlog s strani pravosodnega ministrstva o zvišanju sodne takse za dobrih 10 % in sicer z 19 na 21 SIT iz razloga podražitve življenjskih potrebščin za 12,5 % od zadnje podražitve sodnih taks, avgusta 2002 (Matejčič, 2005, str. 51).

Predlagana rešitev gre v smeri sprejema programa na državni ravni, s katerim bi se na slovenskih sodiščih opravila ocena in primerjava dejanskega časa, ki ga sodniki in sodno osebje porabijo za delo na posameznih vrstah sodnih zadev.

2.4.3.4. Ugotavljanje pričakovanega obsega dela sodnikov

Z veljavnim sistemom pričakovanega obsega dela sodnikov je povezanih več težav. Takšen sistem ugotavljanja »produkcije« posameznega sodnika ni bil pozitivno sprejet s strani slednjih. Merila neenakomerno določajo pričakovan obseg dela sodnikov, saj je dejanska situacija na posameznih sodiščih lahko zelo različna. Centralizirano ugotavljanje razlogov za nedoseganje »norme« za posameznega sodnika je težavno opravilo, saj se o tem ne odloča na kraju, kjer ta sodnik dela in tako ni mogoče ugotoviti vseh okoliščin, ki so povzročile nedoseganje norme. Poleg tega pa odločitev temelji predvsem na predloženih listinah in številkah, ne pa neposrednih ugotovitvah. Posledično je možno, da ko sodniki dosežejo normo, niso več motivirani za nadaljnje delo. Obstaja nadalje možnost, da se sodniki poskušajo izogniti sistemu Meril tako, da delajo predvsem na sodnih zadevah, pri katerih je lažje doseči normo, tiste zadeve, ki so bolj zahtevne (in načeloma predstavljajo sodne zaostanke), pa pridejo na vrsto kasneje. Določbe Meril tudi določajo, da se v primerih, ko je v pripravi sodne odločbe sodeloval strokovni sodelavec, količnik ustrezno zmanjša, zato sodniki, ki ne dosegajo norme, ne bodo iskali pomoči strokovnih sodelavcev.

2.4.3.4.1. Merila pričakovanega obsega sodnikovega dela

Sodni svet je, na podlagi Zakona o sodiščih, sprejel merila za najmanjši pričakovani obseg dela sodnikov. Natančneje bomo pregledali merila, ki jih je sodni svet sprejel dne 08.12.2005 in ki temeljijo na dveh predpostavkah: 1. Najmanjši obseg dela, ki se pričakuje od sodnika je določen letno, s čimer se razume 10 koledarskih mesecev in 2. Praviloma se upoštevajo samo

zadeve, ki se štejejo za odčrtane po določbah Sodnega reda. Merila vsebujejo splošni del, v katerem je določen nižji pričakovani obseg dela, vrednotenje obravnave in drugih sodnikovih dolžnosti ter izjemno zahtevnih zadev, upoštevanje sodelovanja strokovnih sodelavcev pri reševanju zadev in drugo. Naslednji sklop vsebuje merila, v katerem je jasno opredeljeno, da se od sodnika pričakuje, da letno reši najmanj določeno število zadev. Pri natančnem navajanju meril se bomo opredelili le na okrajna sodišča in okrajne sodnike ter predsednike sodišč, kar nam bo v pomoč pri pripravi programa reševanja zaostankov. Pomembno je še poudariti, da se pri reševanju zadeve, kjer je sodeloval strokovni sodelavec tako, da je pripravil osnutek sodbe, tako rešena zadeva pomnoži s faktorjem 0,8, če je pripravil osnutek sklepa s faktorjem 0,6, če pa je bila zadeva rešena s sodelovanjem strokovnega sodelavca izven naroka, pa se tako rešena zadeva pomnoži s faktorjem 0,2. V Merila pričakovanega obsega dela, ki jih je vzpostavil Sodni svet, so bile usmerjene kritike. Merila namreč kvantitativnim ciljem dajejo prednost pred kvalitativnimi presojami učinkovitosti pri vodenju pripada zadev, kar po mnenju kritikov dolgoročno ne bo izboljšalo sodne usposobljenosti. Hkrati pa obstaja zaskrbljenost nad dejstvom, da se statistični podatki, zbrani na podlagi Meril, uporabljajo za ocenjevanje in sprejemanje odločitev o napredovanju sodnikov (Spremljanje procesa pristopanja v EU: Usposobljenost sodstva, 2002, str. 63).

Predlog rešitve je sledeč: Sistem postavljanja norme je po mnenju nizozemskih strokovnjakov neprimeren, saj v preveliki meri izpostavlja delo posameznega sodnika. Predlog gre v smeri vzpostavitve sistema, ki bi temeljil na delu posameznega oddelka, učinkovitost sodišč bi se tako merila na podlagi rezultatov celotnega sodišča.

2.5. PREDLOG NOVEGA MODELA UPRAVLJANJA SODIŠČ

Vedno večja omejenost proračunskih sredstev, težnje k financiranju prek rezultatov, nizek ugled sodstva v javnosti, silijo slovenska sodišča k jasnemu opredeljevanju poslovnih ciljev, njihovem doseganju in poročanju o rezultatih. Po Lipovcu (1987, str. 52) opredelimo upravljanje kot organizacijsko funkcijo, ki je opredeljena družbenoekonomsko in ki zagotavlja družbeni način gospodarjenja, je vir vse oblasti v podjetju in se dinamično razvija v proces določanja cilja podjetja, splošne poslovne politike in drugih važnejših odločitev, s čimer zastopa, varuje in razvija interese nosilca upravljanja.

2.5.1. Načela upravljanja

1. PRVO VODILNO NAČELO: Odgovornost in pooblastila v eni roki. Na vsakem nivoju je potrebno zaupati odgovornost in pooblastila eni in isti osebi kar nam omogoča jasno in nedvoumno vodenje, pregledna razmerja v ravni črti, ki jasno kažejo vsem, kdo je odgovoren za kakšno odločitev.

2. DRUGO VODILNO NAČELO: Ustrezen obseg nadzora. Opredelitev na vsakem nivoju ustreznega obsega nadzora (kratke in učinkovite črte vodenja omogočajo hitro odločanje in jasno komuniciranje). V profesionalni organizaciji je obseg nadzora vodje razmeroma majhno število oseb (20-25).

3. DRUGA NAČELA UPRAVLJANJA. Naslednja načela prav tako pripomorejo k učinkoviti in pregledni organizacijski strukturi in sicer: oddelke štejemo za »proizvodne enote« za delovanje katerih je ena oseba v tej enoti odgovorna; organizacijske strukture oddelkov naj bodo kolikor je mogoče poenotene, upoštevaje specifične značilnosti delovnih postopkov in upoštevaje posebne okoliščine. To poenotenje je potrebno zaradi preglednosti in poenostavitve, kot tudi zaradi upoštevanja razvoja vodstva, strukturiranja, klasificiranja in sistemiziranja funkcij kot tudi poklicnega napredovanja. Organizacijske strukture naj omogočajo lociranje odgovornosti in pooblastil pri eni osebi, na najnižjem možnem nivoju. Pri večjih sodiščih je ta nivo vodja oddelka, pri manjših pa predsednik sodišča. Porazdelitev nalog in odgovornosti med različnimi upravljaljskimi nivoji mora biti jasna, organizacijska struktura pa naj prispeva h krepitvi bazičnega sodelovanja med sodniki in podpornim osebjem, da bi povečali splošno zavezanost k boljšemu delu in da bi vključili vse osebe v delovne postopke. Struktura naj spodbuja možnosti poklicnega napredovanja sodnega osebja.

V slovenskem sodstvu načelo enakih pooblastil in odgovornosti trenutno ni uveljavljeno dosledno. V mnogih delih sodne organizacije so funkcionarjem zaupane odgovornosti, ne da bi jim istočasno dali ustrezna pooblastila. Taka odstopanja v pričakovanjih ustvarijo občutek arbitrarnosti pri osebju organizacije: imajo občutek, da morajo opraviti vrsto zadev, dejansko pa opravijo zelo malo. Primer: predsedniki sodišča, ki so odgovorni za delovanje sodišča, a imajo malo pooblastil odločati o financiranju ali osebju, da bi lahko izboljšali delo sodišča. Tudi načelo ustreznega obsega nadzora je omejeno uveljavljeno. Predsedniki sodišča imajo malo možnosti prenašati odgovornost in pooblastila na nižji nivo v svoji organizaciji. Ne glede na velikost sodišč, sodniki kot tudi razni poslovni oddelki (kadrovski, finance) direktno urejajo zadeve s predsednikom sodišča (Predlog modela sodne uprave v Sloveniji, julij 2005, str. 1-8).

2.5.2. Izbira modela upravljanja za slovenska sodišča

Upoštevaje gornja načela so strokovnjaki v projektu Matra predlagali model za upravljanje, ki bo primeren za srednje velika in velika sodišča, ki imajo vsaj 25 sodnikov. Pri sodiščih te velikosti model predvideva delitev na oddelke, pri manjših sodiščih taka delitev na oddelke ni potrebna, ker je drugi vodilni sloj nepotreben. Glede najvišjega nivoja vodenja imamo tri možne izbire:

A. INDIVIDUALNO VODSTVO

Pri modelu vodstva z eno osebo na čelu ima predsednik najvišjo vodstveno funkcijo in odgovarja za delovanje celotnega sodišča tako glede sodnega dela kot operative. Za operativno vodenje sodišča potrebuje predsednik profesionalno pomoč v osebi poslovodje sodišča. Poslovodja sodišča je odgovoren za vsa opravila, ki mu jih predsednik sodišča zaupa, s tem da nanj prenese pooblastila zanje, s čimer mu tudi omogoča, da to opravi z vso odgovornostjo. Poslovodja sodišča odgovarja predsedniku sodišča. Če dobro sodelujeta, bosta predsednik in poslovodja sodišča v praksi delovala kot enotna vodstvena struktura.

B. VODSTVO Z DVEMA OSEBAMA

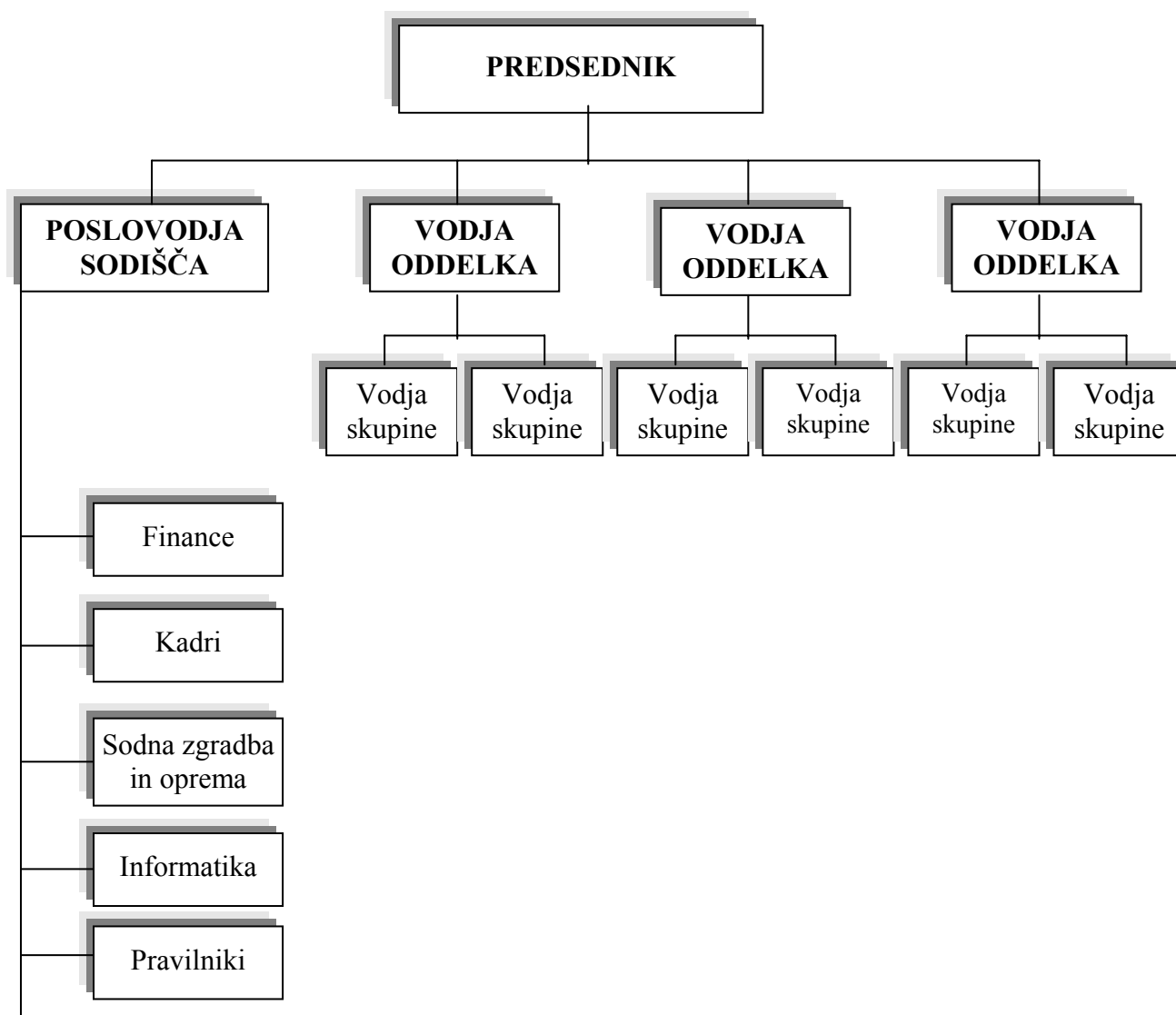
Alternativna izbira je vodstvo z dvema osebama. Predsednik sodišča in poslovodja sodišča delujeta kot dvočlanska uprava in skupaj upravljata sodišče. Pri tem so naloge sistemsko porazdeljene med obema: predsednik sodišča vodi sodno delo, poslovodja sodišča pa skrbi za operativno upravljanje sodišča. V tem primeru sta obe osebi kolektivno odgovorni za vodenje sodišča. Njuno korektno sodelovanje je enako pomembno kot pri individualnem vodstvenem modelu.

C. KOLEKTIVNO VODSTVO

Pri tem modelu predsednik sodišča, poslovodja sodišča in vodje oddelkov tvorijo kolektivno najvišji vodstveni nivo. Za to izbiro so se opredelili na Nizozemskem. Smisel te izbire je, da pride do boljše povezanosti med vodstvom sodišča kot celote in vodstvom posameznih oddelkov, kot pri vodstvu z eno ali dvema osebama na čelu. Ta model pa ima tudi pomembne slabosti. Najvišji vodstveni nivo se relativno razširi in s tem postane manj obvladljiv in učinkovit. Poleg tega so vodje oddelkov v težki dilemi, saj morajo uskladiti lojalnost do lastnega oddelka z lojalnostjo do vodstvene ekipe.

Spodaj prikazani model upravljanja sodišč, se, po mnenju nizozemskih strokovnjakov, zdi najbolj ustrezen model za slovenske razmere, saj kar najbolj natančno odseva obstoječe stanje. Uspeh tega modela je odvisen od sodelovanja med predsednikom in poslovodjo sodišča. Če dobro sodelujeta, bosta v praksi delovala kot enotna vodstvena struktura. Dodaten predpogoj za uspeh je preobrazba metode upravljanja, od vodenja dela sodišča na nivoju sodnikov, do vodenja dela na nivoju sodišča ali oddelkov. Ko je vodenje dela in merjenje uspeha oprto na nivo sodišča, lahko predsednik vpliva na uspeh z vodstvenimi odločitvami, medtem ko vodenje na nivoju posameznih sodnikov omogoča le vpliv teh sodnikov samih.

Slika 5: Organogram modela individualnega vodstva



Vir: Predlog modela sodne uprave v Sloveniji, julij 2005, str. 9.

PRVI VODSTVENI NIVO: PRESEDENIK

Najvišji vodstveni nivo tvori predsednik sodišča. On odgovarja za celotno sodišče, za sodno in operativno delo. Sposobnost predsednika sodišča mora biti dvojna: na eni strani mora biti sposoben sodnik, na drugi pa mora imeti poslovodne sposobnosti.

DRUGI VODSTVENI NIVO: ODDELKI

Sestavljajo ga poslovodja sodišča in vodje oddelkov. Poslovodja sodišča je odgovoren za upravljanje administrativno podpornih služb, torej za delo, ki ga opravljajo oddelki, ki podpirajo sodno delo, kot so: računovodstvo, kadrovska služba, služba oskrbe sodne zgradbe

in opreme, služba za informatiko (IT) ter služba za sodna pravila in pogodbe (pravno delo, ki ga opravlja sekretar sodišča). Naloga vseh teh podpornih služb je zagotavljati storitve uradu predsednika sodišča in oddelkom sodišča, ki sodijo v zadevah. Glavna sposobnost poslovodje sodišča mora biti sposobnost upravljanja, vendar mora podrobno poznati tudi sodni »proizvodni proces«. Vodje oddelkov so odgovorni za primarni proces: delo na sodnih oddelkih. So integralno odgovorni za delo svojih oddelkov. To pomeni, da je vodja oddelka funkcionalni vodja vseh sodnikov in administrativnega osebja v oddelku in je odgovoren za količino in kakovost dela oddelka (proizvodnjo) kot tudi za vire, finančne in druge, ki so porabljeni za doseganje določenega učinka. Vodja oddelka odgovarja predsedniku sodišča. Biti mora dober sodnik, imeti pa mora tudi zadostne vodstvene sposobnosti, da lahko deluje kot integrirani vodja oddelka.

MOŽNI TRETJI VODSTVENI NIVO: SKUPINE

Pri največjih sodiščih je možno, da bo sodni oddelek prevelik, da bi ga obvladal en vodja, zato ker bi njegov obseg nadzora postal prevelik, takrat mora biti oddelek razdeljen v skupine, ki jih vodijo vodje skupin.

Za končni uspeh modela upravljanja je odločilno profesionalno in opazno vodenje s strani ključnega vodilnega osebja ter dobro sodelovanje, tako formalno kot neformalno. Prav tako je nujno, da predsednik sodišča opravi občasna posvetovanja z vodji oddelkov in poslovodjem sodišča. Vsako sodišče mora izoblikovati lastna interna pravila za strukturo, redne komunikacije in posvetovanja. Ko se lotimo procesa izboljšav, kot na primer uvedba novega modela upravljanja sodišča, je pomembno sprejemati odločitve in postaviti prioritete. Naenkrat ni mogoče opraviti vseh sprememb, zato predlogi za spremembe ne smejo biti preveč ambiciozni. Spremembe je treba načrtovati v majhnih, obvladljivih korakih ob dejstvu, da morajo pri tem sodelovati vse veje in ravni sodstva.

2.6. PRIMERJALNI PRIKAZ FINSKEGA MODELA UPRAVLJANJA SODIŠČ

2.6.1. Finska

Finska je po ureditvi republika, ki se je Evropski uniji priključila leta 1995 in je njena najbolj severna država. Ima 5,2 mio prebivalcev. Plansko gospodarstvo in ekonomski nacionalizem, ki sta desetletja vladala na Finskem, sta povzročila precejšnjo nefleksibilnost gospodarstva in ustvarila vrsto regulatornih pravil, ki so bila kasneje večinoma ukinjena, saj so očitno ovirala gospodarski napredek (Cotič Svetina, 2002, str. 17). Finsko gospodarstvo se je v zadnjih letih temeljito spremenilo, k spremembam pa jih je spodbudila gospodarska recesija na začetku devetdesetih let. Sodobno gospodarstvo si zelo pomaga z novimi tehnološkimi dosežki, Helsinki pa so si pridobili laskav naziv: Silicijeva dolina mobilne telefonije. Finska je tako

postala tehnološka voditeljica v razvitem svetu, izredno velik prispevek k tehnološkemu uspehu pa je dodala finska vlada. Ena od njenih značilnosti je široka liberalizacija na vseh gospodarskih področjih (Svetovalec, priloga Gospodarskega vestnika, 03.12.2001, 49, str. 89).

2.6.2. Organizacija finskega sodstva

Finska je dežela civilnega prava. Na večji del zakonov je vplivala Organizacija nordijskega sodelovanja in harmonizacija z evropsko zakonodajo. Tako kot Slovenija, ima tristopenjski sodni sistem, na čelu katerega je Vrhovno sodišče (The Supreme Court, 1), višja (pritožbena) sodišča (The Court of Appel, 6), okrožna sodišča (District Courts, 63) in lokalna (okrajna) sodišča (The Local Courts). Finski sodni sistem pozna še specializirana sodišča, kjer se rešujejo zadeve s področja zavarovalništva in trga: The Insurance court in The Market court, slednja dva sta neposredno odgovorna višjemu (pritožbenemu) sodišču. Enakovreden Vrhovnemu sodišču je Upravno sodišče Finske, v čigar pristojnosti so delovna sodišča The Labour Court ([URL:http://ec.europa.eu/civiljustice/org_justice_fin_en.htm], 14.05.2006). Prenovo sodnih postopkov in praks, ki jih bom prikazala v nadaljevanju, bom povzela po Zalar: Finski sodni menedžment, 2004, 31, str. 31-42).

2.6.3. Prenova sodnih postopkov in praks

2.6.3.1. Prenova pritožbenega postopka pred vrhovnim sodiščem

Do začetka osemdesetih let je bilo finsko vrhovno sodišče soočeno z velikimi obremenitvami z zadevami in sodnimi zaostanki. Pritožba na to sodišče ni bila omejena, zato so se odločili za prenovo postopka pred vrhovnim sodiščem tako, da je bil uveden institut dopustitve pritožbe na vrhovno sodišče. Ali bo pritožba sprejeta, odloča senat dveh sodnikov, odločitev pa je sprejeta najkasneje v dveh mesecih od prejema zahteve za sprejem pritožbe. Na tej podlagi se je število nerešenih zadev na vrhovnem sodišču z več kot 6.000 hitro znižalo na dobrih 1.000 zadev. Če je pritožba dopustna, vrhovno sodišče v lažjih zadevah odloči v šestih mesecih, v kompleksnejših pa v enem letu od vložitve pritožbe. Letno prejme okoli 2.000 predlogov za sprejem pritožbe, od teh pa jih v obravnavo sprejme približno 10 % (200 zadev). Prenova pritožbenega postopka pred vrhovnim sodiščem je potekala v sedmih fazah: 1. analiza postopka z identifikacijo vsakega procesnega dejanja, ki ga mora opraviti stranka oz. sodišče; 2. zbiranje veljavnih in zanesljivih podatkov; 3. ocena stadijev v postopku, ki terjajo visoko stopnjo pozornosti; 4. klasifikacija kompleksnosti zadev; 5. določitev ciljev prenove postopka; 6. opredelitev sredstev za doseg ciljev; 7. spremljanje učinkov pred, med in po izvedbi prenove pritožbenega postopka.

2.6.3.2. Prenova postopkov pri pritožbenih sodiščih

Finska je izvedla prenovo pritožbenega postopka tudi pri šestih pritožbenih sodiščih, ki odločajo o pritožbah zoper odločbe 63 okrožnih sodišč. Uvedli so sistem polnega sojenja oz. glavne obravnave na pritožbenem sodišču, pri čemer nova dejstva in dokazi v pritožbenem postopku niso dopustni. Pri tem so bili soočeni s tremi posledicami: 1. nižji stroški za stranke – zaradi skrajšanja celotnega postopka od začetka do pravnomočnosti, 2. večjo kvaliteto sojenja, 3. večjim obremenitvam in daljšim časom sojenja na pritožbenih sodiščih.

2.6.3.3. Postopki pri prvostopenjskih sodiščih

Povečane obremenitve višjih sodišč so odpravili z uvedbo skrajšanih prvostopenjskih postopkov. Kar 90 % vseh civilnih zadev na I. stopnji se zaključi v teh skrajšanih postopkih, v katerih sploh ne pride do naroka za glavno obravnavo, zato se danes finska sodišča soočajo s primanjkljajem civilnih zadev. Finska sodišča imajo v delu precej več kazenskih kot civilnih zadev, kar je evropska posebnost. Povprečna zadeva na Finskem prvostopenjskem sodišču je rešena v 7,8 meseca, na drugostopenjskem sodišču pa v 8 mesecih. Finska sodišča so imela v letu 2003 v delu 820.000 zadev, toda kar 735.000 teh zadev se konča v predhodnem postopku, ki ne terja obravnavanja s strani sodnikov. V razpravnih dvoranah so torej sodniki obravnavali le 95.000 zadev, od tega 93 % kazenskih in le 7 % civilnih.

Učinkovitost finskega sodstva je posledica: modernizacije pritožbenih postopkov (omejitev pritožbe na vrhovno sodišče in pritožbena glavna obravnava na višjih sodiščih); uvedbe skrajšanih prvostopenjskih postopkov; elektronskega poslovanja sodišč v skrajšanih postopkih; močne strokovne podpore odločanju sodnikov v zadevah, ki terjajo odločanje; večjih pristojnosti administrativnih delavcev, ki v določenih primerih odločijo o predlogu in zadeva sploh ne pride do sodnika; relativno visokih stroškov pravedanja za stranke v povprečni višini 710 evrov na zadevo, kar stranko odvrta od pravedanja; visokega odstotka (50 %) doseženih poravnjav v pripravljalni fazi postopka; uvajanja dobrih poslovnih praks sodišča, kot je usklajevanje datumov pripravljalnih narokov in glavnih obravnjav s strankami in odvetniki; poslovanje s tipiziranimi obrazci za vloge strank in za odločbe sodišča; vabljenje le tistih prič, za katere stranke navedejo, da ne morejo zagotoviti njihove udeležbe; izvedbe poravnjalnih narokov v t.i. prijateljskih sobah in ne v razpravnih dvoranah; zvočno snemanje glavnih obravnjav z uporabo navadnih diktafonskih kaset; odsotnost dolžnosti izdaje prepisa kaset, ker zadostuje izročitev kaset strankam oz. predložitev kaset pritožbenemu sodišču in podobno. S sprostitvijo kapacitet na račun ažurnega civilnega sodstva so lahko proste vire uporabili za zmanjšanje obremenitev kazenskega sodstva. Strategija finskega pristopa k

zagotavljanju pravočasnega in učinkovitega sojenja se kaže v izvajanju politike večih možnosti za državljane.

2.6.4. Prenova postopka z informatizacijo

Center za informatiko je organizacijska enota ministrstva za pravosodje. Viri tega centra so: 5 zaposlenih v oddelku za strateško planiranje, 100 pogodbeno zaposlenih za vzdrževanje in razvoj sistema, proračun 37 milijonov evrov (od 10-17 % proračuna ministrstva za pravosodje), za management je namenjenih 80 % proračunskih sredstev, za razvoj je namenjenih 20 % proračunskih sredstev. Cilj prenove sodnih postopkov z informatizacijo, s katerim je Finska začela že pred desetimi leti je: dostop do zbranih podatkov z enega mesta, elektronska vložitev (ob)tožbe, elektronsko poslovanje v posamezni zadevi in elektronsko obvestilo strankam o odločbi sodišča. Elektronska vložitev zadeve na sodišče je možna od leta 1993 in sicer v civilnih zadevah in od leta 1998 v kazenskih zadevah. Elektronsko sporočilo se v praksi uporablja v 65 % vseh civilnih zadevah. Elektronska vložitev tožbe se izvede v obliki predpisanih elektronskih obrazcev, s tem pa je zagotovljena ustrezna vsebina in oblika tudi za končno odločbo sodišča, ki se prav tako izdaja v elektronski obliki, pri čemer so v dobri meri uporabljeni podatki iz predhodnih vlog. Tožbe tistih strank (večinoma jih ne zastopajo odvetniki), ki niso vložene v elektronski obliki pa sodišče ne skenira (kot npr. v ZDA), pač pa sodni referent vsebino tožbe vnese v predpisani obrazec in s tem na učinkovit način zagotavljajo enotnost poslovanja v vseh postopkih. V okviru prenove postopka z informatizacijo so dolžnost odprave sodnih pošiljk na finskih sodiščih prenesli s sodišč na pošto. Prenos temelji na zakonu in na sklenjenih pogodbah med sodišči in poštnimi izvajalci. Pošta prejme dokument sodišča v elektronski obliki, ga odpravi in poskrbi za vročitev strankam. Če pošta sodišču sporoči, da osebe ne najde, osebo poišče sodni vročevalec. S tem so pomembno skrajšali čas reševanja zadev. Ugotovljeno je bilo, da je ena izmed ovir za hitrejše postopke sodna taksa kot procesna predpostavka. Finska sodišča so zato prešla na sistem, kjer sodišče strank ne terjaja, da plačajo takso po vložitvi tožbe oz. odgovora na tožbo, pač pa jih terjajo, da to storijo po koncu obravnavanja in pred izdajo sodne odločbe. Dokler taksa ni plačana, stranke odločbe ne prejmejo. Ker so stranke dotlej že precej investirale v spor, so v praksi zainteresirane za takojšnje plačilo. S tem so odpravili občutne zastoje v začetni fazi postopka. Z elektronskim poslovanjem je odpadla tudi potreba po pravilih o krajevni pristojnosti sodišč, kar še zlasti velja za zamudne sodbe in za zadeve, v katerih narok ni potreben. Elektronski podpis vlog ni potreben, ker tudi v tistih zadevah, kjer zakon zahteva podpis vloge, sodišče lahko obravnava nepodpisano vlogo, če lahko na drug način preveri istovetnost osebe. Znano pa je, da v praksi nobeno sodišče ne preverja pristnosti podpisa na vlogah, če ena od strank tega posebej ne izpodbija.

S prenovu postopka z informatizacijo so finska sodišča modernizirala: 1. Case management sistem – upravljanje s posamičnimi zadevami, saj sodnik vsak dan prejme obvestilo o tem, katere zadeve je prejel v delo in v katerih zadevah mora sprejeti odločitev in 2. Case flow management sistem – upravljanje vseh zadev, saj predsednik sodišča dnevno dobi informacijo o statistiki celotnega sodišča in o individualni statistiki vseh sodnikov.

2.6.5. Finski sodni management

Politika od zgoraj navzdol (angl. Top down policy) je v začetku 90. let v sodstvu uvedla kvantitativni management, politika od spodaj navzgor (angl. Bottom up policy) pa v zadnjih petih letih uvaja kvalitativni sodni management. Finska je razvila izjemno sodoben način kombinacije centraliziranega in decentraliziranega sodnega managementa, ne glede na to, da je upravljanje sodišč v pristojnosti ministrstva za pravosodje in ne vrhovnega sodišča ali sodnega sveta. Notranja organiziranost ministrstva za pravosodje, ki zaposluje 350 uslužbencev, od tega 46 na oddelku za sodno upravo, v okviru katerega deluje tudi poseben raziskovalni oddelek, omogoča učinkovito podporo poslovanju sodišč. Proračun ministrstva znaša 670 milijonov evrov (1,7 % državnega proračuna), pravosodno ministrstvo v zvezi z organizacijo sodišč načrtuje zmanjšanje okrožnih sodišč s sedanjih 63 na 50, saj kar 25 okrožnih sodišč zaposluje le do največ štiri sodnike, kar povzroča velike težave pri zapolnjevanju prostih sodniških mest, na eni strani, na drugi pa se Finci vse bolj selijo v velika mesta in ena tretjina celotnega prebivalstva živi na območju sedmih velikih sodnih okrožij (v Sloveniji je število majhnih sodišč skoraj enako kot na Finskem). Ukinjanje manjših sodišč poteka tako, da se istočasno širi mreža izpostav brezplačne pravne pomoči. Državljanom se s tem zagotavlja enostaven in poceni dostop do pravnega varstva. S strateškim planiranjem je ministrstvo za pravosodje pričelo pred štirimi leti, sprejeli pa so tudi posebne štiriletne programe, ki so bolj osredotočeni (do leta 2007), pa tudi triletne finančne načrte. Leta 1995 so uvedli sistem upravljanja sodišč po rezultatih – management by results.

Za primerjavo naj pojasnim, da je leta 2003 znašal veljavni proračun Ministrstva za pravosodje 8.417.053,00 SIT in je bil realiziran 99,6 % (Zaključni račun proračuna za leto 2003, Ministrstvo za pravosodje, str. 1).

2.6.5.1. Kvantitativni management

V sodelovanju s sodišči je ministrstvo za pravosodje določilo indikatorje, na podlagi katerih se izvaja ocena delovanja sodišč. S to oceno merijo:

1. Produktivnost sodišč, ki jo izračunajo tako, da število rešenih zadev na sodnika oz. na sodišče delijo s številom sodnikov ali številom vseh zaposlenih.

2. Ekonomičnost poslovanja merijo tako, da porabljena proračunska sredstva sodišča delijo s številom rešenih zadev na sodišču.

3. Uspešnost poslovanja merijo s trajanjem sodnih postopkov, izraženim v mesecih (izjemoma tudi v dnevih), ločeno za posamezne vrste zadev in skupno na ravni sodišča.

Upravljanje sodišča po rezultatih je del postopka proračunskega financiranja, ki ga terja Zakon o proračunu. Ministrstvo za pravosodje v okviru tega postopka in sicer v prvi četrtini leta zbira in obdeluje statistične podatke o delu sodišč ter izvede letno konferenco s predsedniki sodišč, v drugi četrtini leta ministrstvo pripravi predlog proračuna in ga predloži ministrstvu za finance, v tretji četrtini leta postane znano, kolikšen bo skupen delež proračunskih sredstev za sodišča in v zadnji četrtini leta ministrstvo izvaja pogajanja z vsakim sodiščem posebej. O pogajanjih se izdela zapis, ki vsebuje: opis dogodkov, ki so vplivali na delovanje sodišča, povzetek poslovanja sodišča v preteklem obdobju, pregled statistike po strukturi zadev, administrativne, kadrovske in druge zadeve, ciljne rezultate, vire. Pogajanja o rezultatih in ciljih, ki so najprej zajemala obdobje za eno leto v naprej, danes potekajo za tri leta v naprej.

Ta sprememba v kvantitativnem upravljanju sodišč je povzročila, da sodišča aktivno spremljajo napredek pri reševanju zadev in porabo proračunskih sredstev in hkrati ta model motivira predsednika sodišča, da vodi intenzivne pogovore z zaposlenimi sodniki in sodnim osebjem o njihovih delovnih praksah in obsegu opravljenega dela. Zato finski sodniki nimajo predpisane norme, tako kot slovenski. Motiviranje sodnika za večjo produktivnost je naloga predsednika sodišča, kvantitativni indikatorji pa so določeni tako, da so usmerjeni v skrajševanje časa reševanja zadev in nižanje stroškov sodišča na rešeno zadevo. Vsi zaposleni, tudi sodniki, so dolžni vsak mesec poročati o porabi časa za delo na posamezni vrsti zadeve. Predstavniki finskega pravosodnega ministrstva so predstavitev slovenskega modela pričakovanega obsega dela sodnikov, izraženega v številu rešenih zadev letno, komentirali z oceno, da je nekompatibilen z modelom upravljanja sodišč prek rezultatov, ker je rezultat za vsa sodišča enak in določen v naprej, ne glede na dinamiko in strukturo zadev in je vgrajen v sistem sodnikove kariere, s čimer odpade sodnikova zainteresiranost za produktivnost sodišča kot organizacije. S sredstvi za poslovanje, ki jih sodišča prejmejo na podlagi pogajanj, sodišča prosto razpolagajo in niso vezana na posamezne namene po postavkah, kot so plače, materialni stroški ali investicije. S tem se zagotavlja velika fleksibilnost v poslovanju sodišča. Čeprav so vse statistike ministrstva za pravosodje naravnane na primerjavo med zastavljenimi in doseženimi cilji – glede na vse tri navedene indikatorje – ti cilji niso obvezni. So le sredstvo za upravljanje sodišča, po drugi strani pa so sodišča upravičena, da zadeve rešujejo počasneje, če za dosego višjih ciljev ni dovolj proračunskih sredstev. Zaradi takega modela so predsedniki sodišč primorani izboljševati

svoja managerska znanja, ki jih pridobijo v posebnih, dvanajstdnevnih programih uposabljanja v organizaciji ministrstva za pravosodje. Zaradi vse večje povezave med finančnim poslovanjem sodišča ter dinamiko in kvaliteto reševanja zadev, pa vse pomembnejšo vlogo pridobivajo administrativni managerji, ki pomagajo predsednikom sodišč in vodjem oddelkov pri poslovanju sodišča. Vse več sodišč na tem delovnem mestu zaposluje ekonomiste. Administrativni manager nadzira proračun sodišča, odloča o prihodkih in odhodkih ter skrbi za notranjo revizijo postopkov nabav, za notranje kontrole in nadzor porabe sredstev.

2.6.5.2. Kvalitativni management

Odgovornost za uvedbo kvalitativnega managementa v finskem sodstvu je, zaradi tesne povezanosti z neodvisnostjo sodnikov, prevzelo sodstvo in ne ministrstvo za pravosodje. Sodstvo določa kvalitativne cilje in projekte, ministrstvo pa te projekte le koordinira. Prvi pilotski projekt so začeli izvajati leta 2000 na Laponskem in sicer na območju pritožbenega sodišča v Rovaniemiju. Tarče tega projekta so bile prvo leto, v letu 2000: konsistentna kaznovalna politika, odprava procesnih ovir v pripravljalni fazi civilnega postopka, izboljšanje kakovosti sodnih odločb (jasnost, vsestranskost), sodelovanje v programu izobraževanja. V letu 2001 so določili naslednje tarče v smeri povečane konsistentnosti v kaznovalni politiki, specializaciji sodnikov in širitvi sodelovanja v programih izobraževanja. Na osnovi pozitivnih rezultatov tega eksperimenta Finci razvijajo vsenacionalni model kvalitativnega upravljanja in ocenjevanja dela sodišč. Načrtovani učinki upravljanja kakovosti na sodiščih: boljša pravna zaščita, bolj konsistentni postopki, manj spodbud za pritožbo, večja kredibilnost, povečana neodvisnost sodišča in s tem manjše potrebe po stroškovni učinkovitosti, izboljšana produktivnost. Izmerjeni rezultati projekta upravljanja kakovosti sodišč v Rovaniemiju so: povečana vključenost in zavedanje sodnikov o pomenu kakovosti odločanja, identifikacija slabosti (npr. nekonsistentnost sodne prakse), povečano sodelovanje med sodniki nižjih in višjih sodišč, vključitev sodnikov, odvetnikov in tožilcev v delovne skupine in pridobitev soglasja ključnih akterjev za spremembe, premik od pasivnega sodnika, ki zagotavlja procesno resnico k aktivnemu sodniku, ki zagotavlja materialno resnico. Finski sistem novega sodnega managementa je zaradi njegove preprostosti in učinkovitosti vzor drugim sodnim sistemom, tudi slovenskemu.

Tabela 6: Indikatorji v finskem sodnem managementu

| 1. KAKOVOST ODLOČITVE | |
|---|---|
| INDIKATORJI | SREDSTVA |
| a) zakonitost | Usposobljeni sodniki, izobraževanje |
| b) visoka stopnja obrazložitve (jasnost, vsestranskost) | Kadrovanje |
| c) konsistentnost | Vzajemna interakcija sodnikov, vzdrževanje informiranosti o sodni praksi in pravu |
| d) trajanje postopka | Vodenje, management, informatizacija, določanje ciljev |
| e) stroški | |
| 2. KAKOVOST POSTOPKA | |
| INDIKATORJI | SREDSTVA |
| a) pošteno sojenje | Sposobni sodniki – case management |
| b) ustrezne procesne določbe | Funkcioniranje zakonodaje |
| c) upravljanje postopka | Razprave »benchmarking« |
| d) opredelitev spornih vprašanj in iskanje materialne resnice | Obrazložitev in profesionalizem |
| e) obravnava strank | Vprašalniki za stranke |
| f) obnašanje sodnikov | Ocena sodnikov |
| 3. KAKOVOST ORGANIZACIJE | |
| INDIKATORJI | SREDSTVA |
| a) operativno okolje | Ustrezni prostori, sodna palača |

| | |
|--------------------------------|---|
| b) funkcioniranje organizacije | Management, izobraževanje, sodelovanje, case management, politika imenovanja, osebne karakteristike |
|--------------------------------|---|

Vir: Zalar, 2004, 31, str. 40.

Oktobra leta 2005 je v Edinburgu potekala Konferenca z naslovom Pravičnost za vse – Justice for all, v okviru katere je prvič potekala podelitev priznanja »Crystal Scales of Justice« (Kristalna tehtnica), ki ga podelujeta Svet Evrope in Evropska komisija za projekt, ki uvaja najbolj inovativno prakso na področju organizacije sodišč in civilnih postopkov in s tem spodbuja učinkovitost sodstva in uresničevanje pravic posameznikov do sodnega varstva. Izmed 22 prijavljenih projektov iz 15 držav članic EU je komisija izbrala tri nominirance za priznanje, ki po mnenju komisije predstavljajo najbolj inovativno prakso na področju civilnega prava in sicer projekti Avstrije, Finske in Slovenije. Priznanje je dobila Finska s projektom, ki ga je izvajalo sodišče v Rovaniemiju z naslovom »The Quality justice project in the courts« (Kvaliteta sodstva na sodiščih). Slovenija se je predstavila s projektom z naslovom »Court-annexed mediation and accelerated civil litigation program« (Mediacija in pospešeni pravdni postopek), ki ga je izvajalo Okrožno sodišče v Ljubljani (Konferenca v Edinburgu: Pravičnost za vse-Justice for all, 2005, str.1).

2.7. CILJI NA PODROČJU PRAVOSODJA V OBDOBJU 2006-2013

Potrebne ukrepe za zmanjšanje sodnih zaostankov in izgradnjo kvalitetnejšega pravosodnega sistema je vlada v obdobju 2006-2013 razdelila na kratkoročne, srednjeročne in dolgoročne (Poročilo o razvoju 2006, str. 53).

Kratkoročni ukrepi so: 1. Priprava modela za merjenje delovne obremenjenosti sodišč (Workload Measurement System), ki bo osnova za kadrovski načrt in proračunsko planiranje in podlaga za vzpostavitev standardov uspešnosti in učinkovitosti poslovanja, 2. Analiza poslovnih procesov sodišča in uvedba novega modela upravljanja sodišč (Caseflow Management kot osrednji in najpomembnejši del upravljanja sodišča), 3. Oblikovanje novega modela priprave in izvrševanja proračunov sodišč, 4. Povečanje fleksibilnosti sodnikov (in sodnih zadev) ter njihove odgovornosti, 5. Analiza in prenova (reinženiring) procesov, 6. Vzpostavitev Centra za izobraževanje v pravosodju, 7. Dodelitev dodatnih sredstev Vrhovnemu sodišču RS za izvajanje posebnih programov za odpravo sodnih zaostankov, 8. Določitev obvezne predhodne presoje učinkov predpisov (Regulatory Impact Assessment), 9. Analiziranje procesnih zakonov zaradi priprave sistemskih sprememb. Ti ukrepi ne bodo odpravili sodne zaostanke, zato so srednjeročni ukrepi naslednji: 1. Vzpostavitev centralnega statističnega oddelka za spremljanje dela sodišč, 2. Odprava nepotrebnih postopkov, poenostavitve, poenotenje in informatizacija ter oblikovanje katalogov informacij javnega značaja, 3. Prenos modela CAF oz. EFQM v sodstvo, 4. Postopno vzpostavljanje e-sodišča, 5.

Preučitev potrebe in možnosti po vzpostavitvi dodatnega zunanjega nadzora nad odgovornostjo vseh delov pravosodja. Dolgoročnejši ukrepi na področju pravosodja pa se nanašajo na zmanjšanje organizacijske razpršenosti slovenskega sodnega sistema in odgovornosti za kvalitetno in učinkovito sojenje, ki naj sloni na sodišču prve stopnje.

3. IZHODIŠČA ZA PRIPRAVO PROGRAMA ODPRAVE SODNIH ZAOSTANKOV

Značilnosti, ki omejujejo uporabo managementa v javnih institucijah so: otežena merljivost storitev, ki jih javne institucije izvajajo, šibak vpliv uporabnikov, vprašljiva privrženost javnih uslužbencev javni instituciji, pogosto vmešavanje plačnikov v strokovno ravnanje javnih institucij, omejitve pri uporabi nagrad in kazni, odsotnost neposredne verige ukazovanja ali dolžnosti, odsotnost mere rezultata uspešnosti, ki bi bila podobna dobičku. Naloga managementa v javni upravi ni le zaustavitev prehitre rasti stroškov, temveč povečati učinkovitost in uspešnost vseh institucij, ki delujejo na področju družbe blaginje in s tem zagotavljajo pri enaki količini sredstev nenehno rast kakovosti teh storitev (Rus v Možina et.al., 1994, 940-942). In čim večja je institucija in čim večja je kompleksnost poslovanja, večja je potreba po uspešnem in učinkovitem managementu (Marolt v Florjančič et.al., 1995, str. 403). Kajti učinkovit management v javnem sektorju je javna dobrina, katerega temeljna naloga je smotrna poraba javnih sredstev in s tem izboljšanje učinkovitosti javnega sektorja (Žurga, 2001, str. 23). Javni sektor se v razvitem svetu navdušuje nad teorijo managementa zaradi splošne želje narediti več z manj: še naprej zagotavljati razmeroma kakovostne javne storitve ob enakih finančnih sredstvih. Poslanstvo javnih institucij izhaja iz javnih pooblastil in pristojnosti ter odgovornosti, zaradi katerih so bile ustanovljene. Njihov osnovni cilj ni finančna uspešnost, temveč zadovoljevanje potreb prebivalcev (Pustatičnik, 2002, str. 109-112).

Vedno bolj se uveljavlja procesni vidik delovanja javnih institucij. Omejeni finančni viri narekujejo, da se poleg vhoda (količina proračunskih sredstev) in izhoda (rezultat institucije) obravnava tudi proces kot kategorijo, ki jo je možno organizirati tako, da bo razmerje med izhodom in vhom kar najugodnejše (učinkovitost) ali z vidika uspešnosti, kjer izhod pomeni doseganje postavljenih ciljev v čim večji možni meri (Žurga, 2001, str. 28). Javna uprava mora torej opustiti sistem planiranja in začeti s strateškim managementom. Razlogi za težjo uporabo le-tega v javnem kot v zasebnem sektorju pa so slabše opredeljene smernice za oblikovanje strategij, relativna odprtost procesa odločanja (povzroča večje omejitve za vodilne javne uslužbence), izpostavljenost oblikovalcev strategij in nacionalnih programov stalnemu in neposrednemu vplivu različnih interesnih skupin, umetno postavljene časovne omejitve (proračunska leta) in drugo. Pri uporabi strateškega managementa v javnem sektorju je namreč potrebno upoštevati zakonodajo, politične reforme, odprtost zunanjemu okolju in

pričakovanja javnosti (Žurga, 2001, str. 44-45), zato se kot primeren koncept opisovanja in posredovanja strategije na dosleden in razumljiv način kaže uravnotežen sistem kazalnikov. Ta širi ocenjevanje delovanja institucij zgolj s finančnega vidika še na vidik orientiranosti k odjemalcem, vidik notranjih procesov ter vidik inovacij in učenja (Kaplan, Norton, 2001, str. 23). Potrebno bo tako vzpostaviti celovit in pregleden sistem delovanja ter smotrno organiziranost celotnega javnega sektorja, v okviru tega pa vzpostaviti in vzdrževati predvsem sodelovalni odnos med javnimi institucijami in uslužbenci, kar pa bo, glede na obstoječe stanje in procese, težko. Za uvedbo managementa v javni sektor bi se morala spremeniti miselnost javnih uslužbencev. Večjo pozornost bi bilo potrebno nameniti uresničevanju ciljev, uporabnikom in sprejemanju pooblastil in vzpostavitvi osebne odgovornosti (Marenčič, 2000, str. 33-38). Različni sodni sistemi problem zagotavljanja učinkovitega in ekonomičnega vodenja sodišč rešujejo na enak način – z uvajanjem poklicnih upravljavcev oziroma direktorjev sodišč s povsem samostojnimi nalogami in odgovornostmi, pri tem pa se vloga, pomen in odgovornost predsednikov sodišč ne zmanjšuje. Pomembne razlike med sodnimi sistemi obstajajo na področju uporabe informacijske tehnologije. Trendi v svetu namreč narekujejo popolno informatizacijo sodnega poslovanja, ki zagotavlja dostop do zbranih podatkov z enega mesta, elektronsko vložitev (ob)tožbe in drugo (obravnavani primer Finske). Po drugi strani pa se večina sodnih sistemov srečuje z nezadostnimi proračunskimi sredstvi. Sodišča po svetu uporabljajo podobne kazalnike kvantitativnega managementa (npr. število rešenih zadev na sodnika in vse zaposlene, podatek o obsegu potrebnih materialnih stroškov na rešeno zadevo, število rešenih zadev v določenem časovnem obdobju, povprečni čas za rešitev zadeve in skrajševanje tega časa), pa se kvalitativni management v večini sodnih sistemov šele začne. V precejšnji prednosti glede tega, ki primerljivosti z drugimi državami zaenkrat ne dopušča, so Finska, Nizozemska in nekatere ameriške zvezne države (Brecelj-Štorman, 2004, 33, str. 32).

Državna uprava kot posebne vrste organizacija prav tako za svoje delovanje potrebuje ustrezen organizacijski okvir, saj le tako ob ustreznih in učinkovitih virih, ki jih ima na razpolago, zagotavlja izvajanje vseh svojih nalog in funkcij. V razvoju slovenske državne uprave so se spreminjale tako njene notranje organizacijske oblike kot tudi vsebina in funkcije, hkrati pa so se spreminjale zahteve okolja, ki je pričakovalo vedno bolj učinkovito državo. Iz togega birokratskega načina dela je bilo potrebno prestopiti v vlogo aktivnega javnega uslužbenca, ki svoje naloge opravlja strokovno, učinkovito in v zadovoljstvo uporabnikov svojih storitev. V letu 2003 so v Sloveniji pripravili in sprejeli nov zakon, ki je postavil temelje sistemu javnih uslužbencev v skladu z evropskimi standardi in načeli in s katerim so bile uveljavljene nekatere bistvene spremembe v sistemu (delitev javnih uslužbencev na uradnike in strokovno-tehnično osebje, javni natečaj izbire strokovno najbolj usposobljenih kandidatov za uradniška mesta, določitev kariernih razredov in stopenj nazivov

za uradniška mesta, uvedba letnih razgovorov in drugo). Povezava organizacijskih in sistemskih sprememb s spremembami v načinu dela in miselnosti javnih uslužbencev ter z novimi pristopi k upravljanju kadrovskih virov je nujnost, ki bo omogočila nadaljnji razvoj državne uprave in sicer tako v smeri njenega približevanja uporabnikom njenih storitev kot tudi v smeri zagotavljanja večje stopnje zadovoljstva javnih uslužbencev. Oboje skupaj pa je seveda cilj, ki si ga postavlja vsaka organizacija, ki teži k odličnosti.

3.1. AKTIVNOSTI V ZVEZI S PRIPRAVO PROGRAMA ODPRAVE ZAOSTANKOV

Usmerjenost državne uprave k uporabnikom ima jasno začrtano mejo – javni interes. Vsi ukrepi so dopustni le, če s tem ni ogrožen javni interes. Povsem jasno je, da na primer sodišča pri svojem delu ne morejo ravnati zgolj »usmerjeno k svojim strankam«. Njihovim strankam gotovo ni po godu, če sodišče odloči v prid nasprotni stranki, če zavrne njihov ugovor, pritožbo. Zato pa je zaželeno, da je sodno osebje, ki prihaja v stik s strankami, pri opravljanju svojega dela prijazno, ustrežljivo, informativno, profesionalno, strokovno in da ravna zakonito. Ugotovimo torej, da imajo ukrepi za večjo usmerjenost k uporabniku širok prostor za svojo uveljavitev, vendar le znotraj meja, ki jih začrta javni interes.

Priprava učinkovitega programa odprave sodnih zaostankov ni enostavna in lahka naloga vodstva sodišča. Vsak dan smo priča neustreznim odločitvam, ki jih pogosto spreminjamo, še preden se uveljavijo v izvedbi, ali jih sploh ni mogoče uveljaviti, še pogosteje se njihova neustreznost pokaže v izvedbi, ko namesto, da bi prispevale k izboljšanju, stvari samo poslabšajo. Zato je nujno potrebno dobro poznavanje predmeta, o katerem odločamo in okolja, v katerem deluje (Rozman, 1995, str. 39). V projektu Lukenda so zajete naloge, ki jih lahko realizira pravosodno ministrstvo: odprava pomanjkljivosti v zakonodaji, zagotavljanje prostorskih pogojev za sodstvo in druge organizacijsko-tehnične naloge. Zato je izključna naloga vodstva - predsednika sodišča, sodnikov in vseh zaposlenih na sodišču rešitev sodnih zaostankov, ministrstvo za pravosodje kot del izvršilne oblasti pa ne sme in ne more direktno posegati v sodno vejo oblasti (Gospodarski vestnik, 08.09.2005, str. 14).

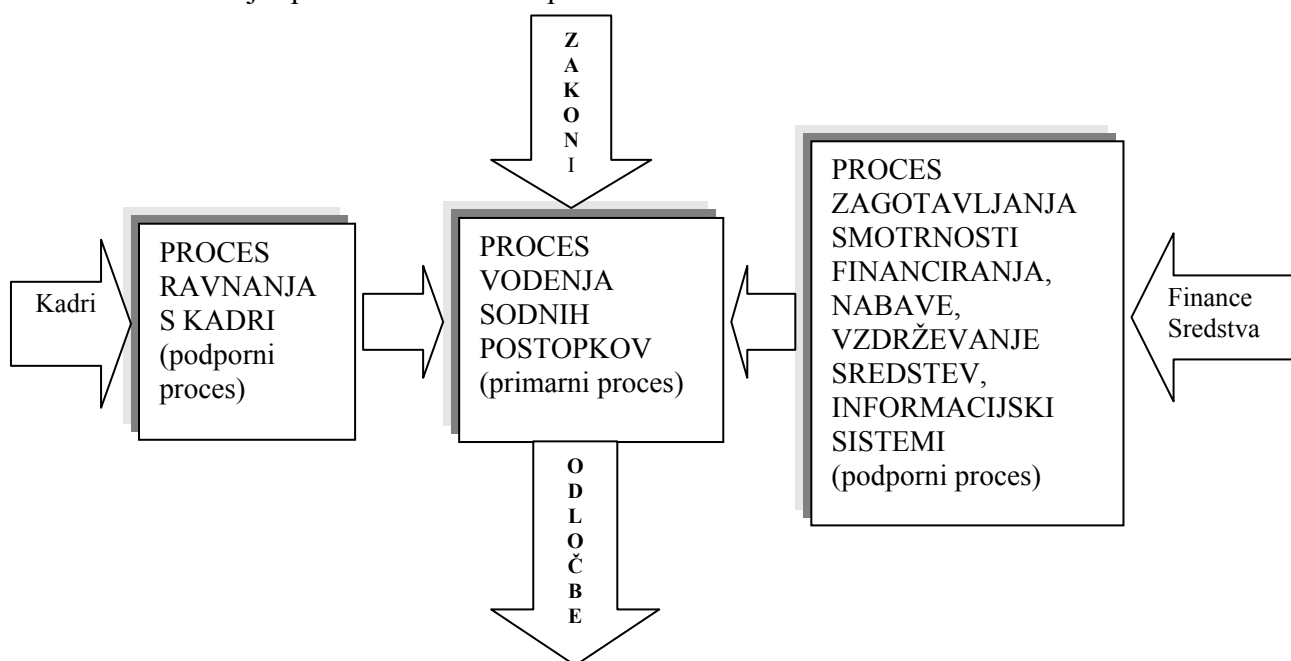
3.1.1. Notranje in zunanje okolje sodišča

Podjetja (managerji) ne morejo uspešno poslovati, če so v sporu z okoljem oziroma če ne razumejo in niso odgovorni do okolja, tako notranjega kot zunanjega, v katerem poslujejo. Gospodarski in širše družbeni razvoj je možen le tedaj, če je v družbi doseženo neko osnovno soglasje o najbistvenejših točkah razvoja in ko med subjekti razvoja poteka ustrezen spodbujevalno-usmerjevalni informacijski tok (Jaklič, 2002, str. 1). Smiselno enako lahko povzamemo za sodišče in ga predstavimo kot poslovni sistem, saj vsebuje večino atributov

poslovnih sistemov. Deluje namreč kot odprt sistem, ima svoj »trg«, to je teritorialno in širše območje, za katerega je sodišče pristojno, ima lastne vire in organizacijo, v kateri potekajo sodni procesi. Ne glede na to, da spada med nepridobitne dejavnosti, mora sodišče poslovati učinkovito in racionalno. V nadaljevanju bom prikazala notranje in zunanje vplive na sodišče kot poslovni sistem z vidika zagotavljanja racionalnega poslovanja in zadovoljitve množice zahtev »trga«, ob vsakoletnih omejitvah pri zagotavljanju virov.

Notranje vplive, kot so organizacija dela, izobraževanje in usposabljanje kadrov, spremljanje procesov, sprejemanje preventivnih ukrepov in drugo, lahko uravnava vodstvo sodišča samo.

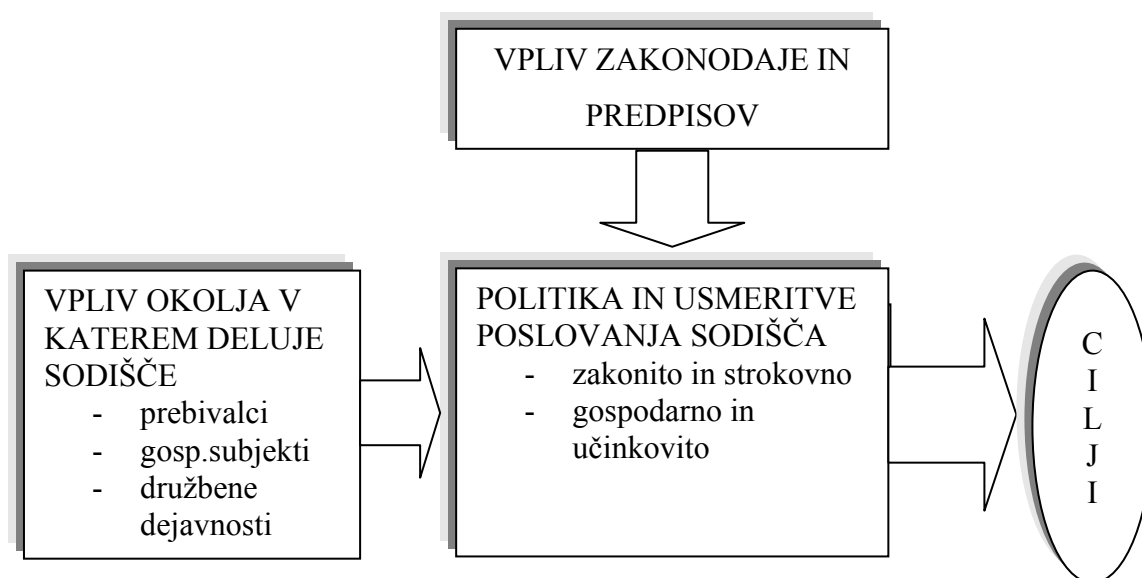
Slika 6: Notranji vplivi na sodišče kot poslovni sistem



Vir: Lastna priredba.

Med zunanje vplive sodi vpliv zakonodaje in predpisov, vpliv življenjskega utripa v okolju, v katerem deluje sodišče, omejitvi pri zagotavljanju virov, ki jih postavlja Ministrstvo za pravosodje in drugi organi, kar vse lahko le ocenimo na podlagi napovedanih in objavljenih načrtov. O zakonodaji in financiranju sodne veje oblasti sem obširno pisala v delu, kjer sem ugotavljala možne vzroke nastanka sodnih zaostankov. Gornja slika ponovno dokazuje, kako pomembno vplivata zakonodaja in zagotavljanje potrebnih virov sredstev, tako finančnih, kot tudi drugih, na samo delovanje sodne in širše, pravosodne uprave. Temelj (poslovne) politike in usmeritve poslovanja sodišč je Zakon o sodiščih, Zakon o sodniški službi in Sodni red, pri strokovnem odločanju – sojenju in vodenju sodnih postopkov, pa se uporabljajo še drugi zakonski predpisi in pravni viri.

Slika 7: Zunanji vplivi na sodišče kot poslovni sistem



Vir: Lastna priredba.

3.1.2. Sodstvo mora slediti postavljenim ciljem

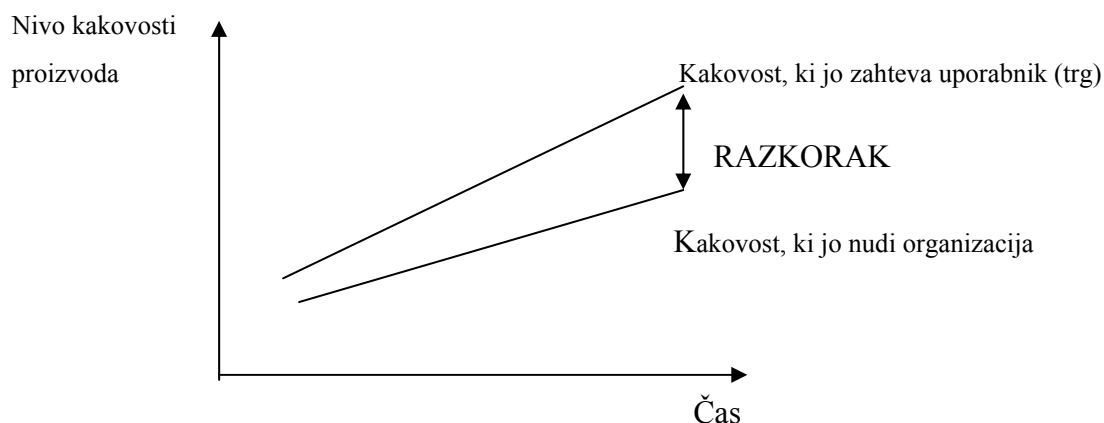
Pred pripravo programa odprave sodnih zaostankov mora vodstvo – predsednik sodišča temeljito premisliti o poslovanju, poslovnih procesih, o možnostih in morebitnih potrebah njihovega korenitega preoblikovanja, vse v želji, da bi dosegli bistvene izboljšave kritičnih kazalcev učinkovitosti kot so (Groznik, 2005, str. 54-57): 1. Stroški, vpliv na te lahko merimo z različnimi metodologijami. Za vrednotenje stroškov poslovnih procesov uporabljamo metodo ABC (ang. Activity based costing), ki predpostavlja, da je aktivnost v poslovnem procesu osnovni povzročitelj stroškov, tako je enostavno ugotoviti, na katerem delu poslovnega procesa nastajajo stroški, celovit pogled na poslovanje pa omogoča iskanje možnosti za morebitno zmanjšanje le-teh. 2. Izvedbeni časi. Gre za odpravljanje nepotrebnih aktivnosti, za skrajševanje časa izvajanja le-teh z novim načinom dela in z odpravljanjem deleža napak ali nepopolnosti pri izvajanju posamezne transakcije v poslovnem procesu in 3. Kakovost storitev. Da bi dosegli višjo kakovost storitev je potrebno v poslovni proces vpeljati ustrezen nadzor izvajanja poslovnega procesa in kontrolo tako vmesnih kot tudi končnih rezultatov poslovnega procesa. Ker je osrednja pozornost v zvezi z delovanjem pravosodja v

Evropi še vedno namenjena iskanju možnosti za hitrejše sodne postopke, je identifikacija ovir v postopku ključna naloga pravosodja. Izvede se lahko le z analizo in zatem s prenovo delovnih postopkov in praks tako, da se opredeli vsak posamezen korak, ki ga mora izvesti stranka v sodnem postopku. Samo na podlagi take analize je mogoče ugotoviti, kje v postopku je potrebna visoka stopnja pozornosti. Pri izvajanju analize je odločilna vključenost vseh relevantnih udeležencev delovnega procesa v analizo in prenovo tega. Možnosti za prenovo delovnih praks so različne in sicer: sprememba načina, kako se izvaja neko opravilo, sprememba ravni, na kateri se to izvaja, izločitev določenega opravila, dodajanje le-tega, sprememba vrstnega reda ali časa delovanja, združitve ločenih opravil, sprememba skupinskih opravil in drugo. Pri tem je treba upoštevati štiri elemente oblikovanja postopka: sama pravila, ljudi, tehnologijo in infrastrukturo. Tudi pri analizi in prenovi delovnih praks znotraj postopkovnih pravil odločilno breme odgovornosti nosi samo pravosodje. Prenova procesa mora biti prilagojena posamezni instituciji, okolju, v katerem deluje, trendom, s katerimi se sooča in obremenitvam. Ni namreč univerzalnega modela, ki bi bil brez prilagoditev uporaben za vsak pravosodni organ ali pravosodni sistem (Zalar, 2005, 6, str. 1005). Vendar pa zgolj uvajanje sodobne informacijske tehnologije v obstoječe procese v institucijah ne prinaša najboljših možnih rezultatov, saj se s tem le avtomatizira procese, ki morda niso dobro organizirani. Z avtomatizacijo in optimizacijo obstoječega poslovanja lahko izboljšamo učinkovitost (delati stvari na pravi način – zagotavljanje kakovostnih storitev hitreje in ceneje), ne pa tudi uspešnosti (delati prave stvari – opuščanje nepotrebnih postopkov, ustvarjanje dodane vrednosti, ustvarjanje novih, prijaznejših storitev), kar je eden izmed temeljnih ciljev prenove poslovanja uprave (Groznik, 2005, str. 54-57).

Rozman (2005, str. 10-13) opredeljuje organizacijske procese kot procese zagotavljanja smotrnega doseganja cilja združbe, pri čemer v zavestno usmerjenem delovnem procesu nastopajo planiranje, izvedba in kontrola ter organiziranje. Vsako delo je praviloma proces, ki ga je pogosto potrebno izboljšati, da bi zadovoljili spremenjene zahteve kupca oziroma uporabnika storitev, izboljšali učinkovitost procesa in bili bolj konkurenčni. Za učinkovito reševanje problema je pomembno, da vsak posameznik ali tim razume, da je proces delo, ki ga opravlja, da se proces lahko razstavi v ponovljivo zaporedje operacij ter sestoji iz medsebojno povezanih operacij, ki naj pripeljejo do predvidenih rezultatov. Probleme zato lahko rešimo uspešno le takrat, ko proučujemo procese in pri tem uporabljamo primerna orodja in tehnike, ki nam pomagajo analizirati in razumeti, kaj se dogaja v procesih ter identificirati najbolj pomemben problem procesa. Kajti zelo pomembno je, da rešujemo pravi, ključni problem, ki ima največji vpliv na proces in organizacijo samo (Marolt, Gomišček, 2005, str. 83-85).

V organizacijskem smislu nastopijo problemi takrat, ko obstaja razkorak med sedanjim stanjem (AS IS) in stanjem, ki bi moralo biti ali naj bi bilo (TO BE), kar lahko na primeru posameznega sodišča ponazorimo takole:

Slika 8: Nekakovost kot razkorak med dejanskim in zahtevanim nivojem kakovosti



Vir: Marolt, Gomišček, 2005, str. 84.

Namenoma sem za prikaz obstoječega problema odprave zaostankov izpostavila kakovost, ki se kaže v obliki zadovoljevanja uporabnikov sodnih storitev. Kakovost, ki jo zahtevajo uporabniki sodnih storitev najlaže opredelimo kar s pravico, ki jo uporabnikom podeljuje ustavno načelo do sodnega varstva v razumnem roku in pravico do poštenega sojenja. Kakovost, ki jo nudi organizacija – v našem primeru posamezno sodišče, je lahko enaka tisti, ki jo zahteva trg kar pomeni, da sodišče dosledno sledi ustavnopravnim načelom in pri uporabnikih svojih storitev uživa visoko zaupanje in ugled. Nekakovost kot razkorak med dejanskim in zahtevanim nivojem kakovosti tako smiselno pojasnjuje nezadovoljstvo uporabnikov sodnih storitev, okrnjen ugled sodstva in iskanje pravic drugod. Organizacije se morajo zato hitro odzvati na spremenjene zahteve oziroma potrebe uporabnikov (trga) ali se prilagoditi na spremenjeno poslovno okolje, da bi zmanjšale ali odpravile razkorak med obstoječim, neustreznim stanjem in zahtevanim stanjem. Vendar pa na kakovost in učinke izboljševanja kakovosti v javni upravi lahko gledamo z več zornih kotov, vsi pa so povezani z merjenjem, pregledovanjem in ugotavljanjem teh učinkov. Vsekakor pa imamo najprej neko izhodiščno stanje, za katero je izkazana potreba po izboljšanju in predstavlja podlago za izvajanje ukrepov. Po določenem času, izvedbi teh ukrepov, pa je sistem, organizacija oziroma proces v novem stanju, ki se mora zaradi izvedenih ukrepov, razlikovati od izhodiščnega. Ugotovimo torej, da vsako izboljševanje terja najprej dobro poznavanje obstoječega kar zahteva merjenje in nadzorovanje delovanja procesov v organizaciji. Žurga (2001, str. 32) meni, da je merjenje delovanja treba uvesti na raven posameznega zaposlenega

tako v smislu kvantitete kot kvalitete opravljenega dela, v enoti časa. Nadalje je potrebno opredeliti posamezne procese in rezultate teh procesov, ob upoštevanju dejstva, da so stranke – uporabniki posameznih rezultatov – tako notranje kot zunanje. Na tej osnovi lahko ugotavljamo učinkovitost in kakovost opravljenega dela posameznika, preko tega pa učinkovitost in uspešnost posamezne organizacijske enote in cele organizacije.

SKLEP

Ugotovitve, ki jih lahko strnem v sklepnem delu se nanašajo na ugotovljena dejstva, do katerih sem prišla ob proučevanju izbrane tematike – sodnih zaostankov, vzrokov, posledic nastanka le-teh, iskanju možnih rešitev njihove odprave skozi načela novega javnega managementa.

Sodni zaostanki so se na slovenskih sodiščih začeli kopičiti v zadnjih desetih letih in tako prerasli mejo, ob kateri še lahko rečemo, da imamo pregled nad stanjem, predvsem pa, da je stanje na področju sodnih zaostankov obvladljivo. Obvladljivo stanje na področju sodnih zaostankov je mogoče šteti takrat, kadar le-ti nastanejo zaradi točno določenih vzrokov, vzgibov (povečanje pripada zadev, ki so posledica nekega trenutnega stanja v državi) in se po tem, stanje povečanega pripada sodnih zadev in posledičnih sodnih zaostankov, vzpostavi na prejšnjo raven. Dejstvo je, da se Slovenija sooča s sistemskimi sodnimi zaostanki in bo odprava le-teh vse prej kot lahko delo vseh, ki so zadolženi za njihovo odpravo. Programov, ki jih vlada sprejema na področju odprave sodnih zaostankov je bilo do sedaj že več, nobeden pa ni resneje, predvsem pa učinkoviteje posegel v njihovo odpravo. Projekt Herkules, od katerega je bilo v letu 2002 veliko obetov in vloženega denarja, ni prinesel vidnejših rezultatov. Kako bo s programom Lukenda pokazal čas, nedvomno pa so v njem opisane nekatere rešitve, ki bi v veliki meri pripomogle k izboljšanju stanja na področju sodnih zaostankov (npr. poenostavitev zakonodaje in standardizacija postopkov, popolna informatizacija sodišč in drugi). Slovenija tako plačuje grehe preteklosti v obliki odškodnine nezadovoljnim uporabnikom sodnih storitev, ki svojo pravico, zaradi nespoštovanja v Ustavi opredeljenih norm, iščejo na Evropskem sodišču, kar dodatno obremenjuje že tako okrnjen ugled sodstva.

Ugotovljene pomanjkljivosti na zakonodajnem področju, področju financiranja ter sami učinkovitosti in organiziranosti dela znotraj pravosodja lahko rešijo kakovostni predpisi, jasni in merljivi cilji, stalne in objektivne analize učinkovitosti in primerni nadzorni mehanizmi. Vse to lahko omogoči višjo kakovost storitev in poslovanja ter večjo učinkovitost v sodstvu in pri uporabnikih sodnih storitev. Informacijska-komunikacijska tehnologija lahko bistveno pripomore k večji kakovosti in učinkovitosti postopkov, vendar pa morajo biti postopki že vnaprej zasnovani sodobno in prilagojeni možnostim sodobne tehnologije. Informatizacija ustaljenih papirnatih postopkov ne bo dosegla učinkov, ki bi jih dosegli zares prenovljeni

postopki. Skladno z ugotovitvami ob izvedenem Matra projektu, mora pravosodni vrh nemudoma začeti z aktivnostmi v smeri vzpostavitve novega modela upravljanja v sodstvu in si sčasoma izgradi svoj, lasten sistem upravljanja. Na poti sprememb ob uvedbi novega modela upravljanja pa, ob upoštevanju notranjega in zunanjega okolja, v katerem živimo, slediti izvedenim projektom, ki so v tujini prinesla uspeh (primer: Finska). Zmanjševanje sodnih zaostankov je dolgotrajen proces. Pri tem je ključnega pomena, da javnost, mediji in politiki postopoma začnejo zaupati sodnikom in sodiščem, da si ti lahko sami postavijo norme, da bodo bolj motivirani. Hkrati mora sodna veja oblasti tudi na področju kadrovanja delovati v spodbujanju dragocenih talentov in človekovih zmožnosti tako, da usklajeno pristopi k povečanju splošnega zanimanja za kariere v sodstvu s skrbnim upravljanjem s kadri in z vzpostavitvijo institucionaliziranih kariernih poti.

Sodišča bodo le z uvedbo sodobnih modelov upravljanja in razvojem kvantitativnih merilnih sistemov za delo, lažje dobila potreben obseg sredstev za svoje poslovanje. Le-ta pa je osnoven pogoj za uvedbo kvalitativnih merilnih sistemov. Sodišča bi bilo zato potrebno obravnavati kot delovne skupnosti, s skupnimi cilji in dolžnostmi, pri čemer mora le-to imeti izoblikovano vizijo svojega delovanja. Takemu pojmovanju sodišč vsekakor nasprotuje v Sloveniji izoblikovan sistem pričakovanega obsega dela sodnika, saj le-tega odvrča od zainteresiranosti za delo sodišča kot organizacije in je nekompatibilen z modelom upravljanja sodišč prek rezultatov. V Sloveniji bo zato treba na novo opredeliti naloge in odgovornosti ministrstva za pravosodje, vrhovnega sodišča in sodnega sveta, saj je slednji pristojen za spremljanje, ugotavljanje in analiziranje učinkovitosti dela sodnikov in sodišč. S pomočjo razvitega sistema upravljanja in izboljšanjem kvalitete dela bodo sodišča sposobna zagotavljati večjo pravno varnost, kar bo povečalo zaupanje javnosti v njihovo delo. Treba je spodbujati vse poteze, s katerimi se javnosti zagotavljajo ustrezne informacije o delovanju sodnega sistema, predvsem pa zagotoviti, da se bo javnost zavedala narave postopkov, ki se lahko sprožijo, njihovega možnega trajanja, stroškov in tveganj, ki jih vključuje napačna uporaba pravnih poti. Pri razširjanju informacij uporabnikom bi morali sodelovati tako Ministrstvo za pravosodje (izdajanje brošur) kot tudi sama sodišča prek svojih spletnih strani. Vladavina prava se izkazuje in vzpostavlja prek učinkovitega delovanja in sodb sodišč. Učinkovit sistem sodstva je zato v korist široki javnosti, ne le tistim, ki se tudi znajdejo v sporu, zato sodni sistem ne bi smel ovirati dostopa do sodišča s pretiranimi stroški (zviševanje sodnih taks). Vsekakor mora Slovenija vestno slediti ciljem, ki si jih je zastavila za obdobje 2006-2013.

Naj sklep zaključim z mislijo Zalarja (2005, 6, str. 1005), ko je v enem izmed svojih člankov dal zanimivo prisposodo slovenskemu pravosodju. Slednje se je že pred leti podalo na dolgo Odisejevo pot iskanja lastne optimalne učinkovitosti in tako ves čas pluje med dvema čerema.

Med zastarelimi pravili (Scilo) in med neustreznimi praksami (Karibdo) in grozi mu, da ga bo požrla Scila ali da ga bo pogoltnila Karibda. Homerjev Odisej je žrtvoval šest mornarjev Scili, da se je lahko prebil do Itake. Očtno je, da bo slovensko pravosodje moralo žrtvovati precej več, če se bo hotelo izogniti pogubi.

LITERATURA

1. Berden Andrej: Zakonodaja, sodstvo in pravna zavest. Podjetje in delo, Ljubljana, 6-7, 1997, str. 770-784.
2. Breclj Štorman Tina: Sodnikom sojenje, upravljanje menedžerjem. Pravna praksa, Ljubljana, 07.10.2004, 33, str. 32.
3. Cotič Svetina Anja: Primerjava mednarodne konkurenčnosti Finske in Slovenije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 55 str.
4. Dimovski Vlado, Rozman Rudi et.al.: Management. Ljubljana: Didakta, 2004. 868 str.
5. Dunleavy Patrick, Hood Christopher C.: From Old Public Administration to New Public Management. Public Money and Management, 1994, 14, str. 9.
6. Falconer Peter K.: Public Administration and the New Public Management: Lessons from the UK experience. Davies Morton R., et.al., ed., New State, New Millenium, Nes Public Management. Ljubljana: Visoka upravna šola, 1997, str. 67-83.
7. Fišer Zvonko: Nekatere značilnosti slovenske pravosodne reforme. Podjetje in delo, Ljubljana, 1994, 5, str. 846.
8. Florjančič Jože et.al.: Operativni management. Kranj: Moderna organizacija, 1995. 483 str.
9. Grad Franc et.al.: Državna ureditev Slovenije. Ljubljana: Uradni list RS, 1999. 488 str.
10. Groznik Aleš: Okolje in vzvodi za učinkovito upravljanje z viri in zniževanje stroškov. Portorož: Zbornik povzetkov, 2005, str. 54-57.
11. Haček Miro: Politika in birokracija. Ljubljana: Modrijan, 2005. 207 str.
12. Jaklič Marko: Poslovno okolje podjetja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002, str. 1.
13. Jenull Hinko: Sodstvo: reforma reforme. Pravna praksa, Ljubljana, 1997, 367, str. 4.
14. Kaplan Robert S., Norton David P.: Strateško usmerjena organizacija. Ljubljana: GV Založba, 2001. 343 str.
15. Kukec Bojan: Mediacija v naši sodni praksi. Podjetje in delo, Ljubljana, 2005, 6, str. 1579-1593.
16. Lane Jan-Erik: The Public Sector. Concepts, Models and Approaches. London: Sage Publications, 1995. 328 str.
17. Lipovec Filip: Razvita teorija organizacije. Maribor: Založba obzorja, 1987. 364 str.
18. Marenčič A.: Zaposlovanje v državni upravi. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 50 str.
19. Marn Urša: Lukenda namesto Herkulesa. Mladina, Ljubljana, 19.12.2005, str. 1-3.
20. Matejčič Katarina: Evropsko sodišče spet kaznovalo Slovenijo. Finance, Ljubljana, 10.03.2006, str. 48 in str. 51.
21. Marolt Janez, Gomišček Boštjan: Management kakovosti. Kranj: Založba moderna organizacija, 2005. 573 str.

22. Mencinger Jože: (Ne)učinkovitost sodnih postopkov. Podjetje in delo, Ljubljana, 6-7,1997, str. 833-838.
23. Mintzberg Henry: Managing Government-Governing Management. Harvard Business Review, May/June 1996, str. 75-83.
24. Možina Stane et.al.: Management. Radovljica: Didakta, 1994. 1072 str.
25. Perenič Gorazd: Postopki in predpisi v službi uporabnikov. Podjetje in delo, Ljubljana, 2005, 6, str. 1684-1690.
26. Pevcin Primož: Analiza reforme slovenske državne uprave kot dejavnika konkurenčne sposobnosti nacionalnega gospodarstva. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 98 str.
27. Pustatičnik P.: Strateški management v nepridobitnih organizacijah – proces strateškega managementa v Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Izbrana poglavja iz projektnega managementa. Ljubljana: Slovensko združenje za projektni management, 2002, str. 109-120.
28. Rakočevič Slobodan: Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje. Ljubljana: Uradni list RS, 1994. 195 str.
29. Rozman Rudi: Analiza in projektiranje organizacije. Ljubljana: Študijsko gradivo Ekonomske fakultete, 2005. 154 str.
30. Rozman Rudi: Analiza metode dela. Portorož: Zbornik razprav, 1995, str. 39.
31. Rus Veljko: Novi javni management. Neprofitni management, Ljubljana, 2005, 7, str. 1-20.
32. Smogavc Cestar Andrej: Model celovitega razvoja voditeljstva in učeče se organizacije. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2005. 103 str.
33. Stanonik Bojan: Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave. Teorija in praksa, Ljubljana, 2000, 37, str. 296-297.
34. Šuljič Tomica: Kritik slovenskih sodnikov. Mladina, Ljubljana, 17. november 2003, str. 5.
35. Taškar Jana: Učinkovitejšim sodnikom več. Delo, Ljubljana, 11.03.2006, str. 2.
36. Ul Haque Nadeem, Montiel Peter J, Sheppard Stephen: Public Sector Efficiency and Fiscal Austerity. Working Paper. Washington: International Monetary Fund, 1998. 23 str.
37. Vehovar Urban et.al: Strategija razvoja Slovenije – izzivi prihodnosti 2004-2013. Ljubljana, april 2004.
38. Wedam-Lukič Dragica, Galič Aleš: Vloga nacionalnega sodstva v Evropski skupnosti: Pravica do sodnega varstva po evropski konvenciji o človekovih pravicah. Ljubljana: Zbornik znanstvenih referatov, 1999, str. 17-32.
39. Zalar Aleš: Med Scilo in Karibdo. Podjetje in delo, Ljubljana, 6, 2005, str. 998-1014.
40. Zalar Aleš: Novi sodni menedžemnt. Portorož: Zbornik povzetkov, 2005, str. 11-14.
41. Zalar Aleš: Finski model novega sodnega menedžmenta. Pravna praksa, Ljubljana, 31, 2004, str. 31-42.

42. Žurga Gordana: Kakovost državne uprave. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2001, 130 str.

VIRI

43. Analiza učinkovitosti vseh sodišč v RS za obdobje 1997-2003. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje, 18.03.2004, 14 str.
44. Bilten javnih financ. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2002, 4, str. 6-16.
45. Gibanje vseh zadev v letih 1990-2000. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje.
46. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 08.09.2005, str. 14.
47. Konferenca v Edinburgu: Pravičnost za vse – Justice for all. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje, 2005, str. 1.
48. Kadrovske informacije vlade za obdobje 2001-2004. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, 52 str.
49. Matra projekt: Doseganje večje učinkovitosti s pomočjo reforme administracije in uprave pri slovenskih sodiščih. Koper: LaLance&partnerji, julij 2005, str. 1-20.
50. Matra projekt, prvi del. Koper: LaLance&partnerji, september 2005, str. 1-28.
51. Merila za določanje obsega sodnikovega dela. Ljubljana: Sodni svet, 08.12.2005, 15 str.
52. Minister za pravosodje dr. Lovro Šturm podal oceno stanja na področju pravosodja. [URL:http://www.mp.gov.si/index.php?id=743&no_cache=1&tx_ttne], 20.05.2006.
53. Organizacija finskega sodstva. [URL:http://ec.europa.eu/civiljustice/org_justice_fin_en.htm], 14.05.2006.
54. Obrazložitev finančnega načrta za leto 2005. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2005, 21 str.
55. Poročilo o razvoju 2005. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2005, 150 str.
56. Poročilo o razvoju 2006. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj, 2006, 154 str.
57. Predhodno poročilo o opravljenem nadzoru porabe proračunskih sredstev za delo sodišča v letu 1996. Ljubljana: Računsko sodišče, št. 1205-16/97-7, 1997, 50 str.
58. Predlog novega sistema priprave proračuna. Koper: LaLance & partnerji, julij 2005, str. 1-7.
59. Predlogi, ukrepi za rešitev zaostankov. Ljubljana: Vlada RS, 2002, str. 30-33.
60. Predlog modela sodne uprave v Sloveniji. Koper: LaLance & partnerji, julij 2005, str. 1-8.
61. Priporočila projekta Matra. Koper: LaLance & partnerji, julij 2005, str. 16-17.
62. Sodna statistika. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje, 2000, 120 str.
63. Sodna statistika. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje, 2001, 125 str.
64. Sodna statistika. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje, 2002, 136 str.

65. Sodna statistika. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje, 2003, 149 str.
66. Sodna statistika. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje, 2004, 187 str.
67. Sodna statistika. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje, 2005, 225 str.
68. Sodišča in sodni svet. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje, 2002, str. 15-16 in 71-72.
69. Sodni red (Uradni list RS, 17/1995).
70. Sodni zaostanki, odprava 2010 Projekt Lukenda. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje, 2005, str. 1-20.
71. Spremljanje procesa pristopa v EU: Usposobljenost sodstva. Ljubljana: Zavod za odprto družbo, 2002, 50 str.
72. Število zaposlenih v organizacijah državne uprave za julij 2006. [URL:<http://www.e-uprava.gov.si>], 18.09.2006.
73. The Judicial system of Finland. [URL:<http://www.om.fi/19091.htm>], 16.09.2006.
74. The Judiciary system in the Netherlands. [URL:<http://www.rechtspraak.nl/Information>], 15.08.2006.
75. Učinkovitost javne uprave in pravosodja. [URL:<http://www.gov.si/umar/projekti/srs/gradiva/ucindr2.pdf>], 14.05.2006.
76. Ustava RS (Uradni list RS, 2003).
77. Gospodarski vestnik, priloga Svetovalec. Ljubljana, 03.12.2001, 49, str. 89.
78. Zaključni račun proračuna za leto 2003. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje, 2003, str. 1.
79. Zakon o sodniški službi (Uradni list RS, 23/2005).
80. Zakon o sodiščih (Uradni list RS, 100/2005).

