



Alan Uzelac,
dr. pravnih znanosti,
redni profesor na PF
Univerze v Zagrebu

Pričujoči članek je povzetek besedila prof. dr. Alana Uzelca,¹ pripravljenega za akademski forum Nove univerze dne 19. novembra 2019 z naslovom »Judicial Reforms in Comparative Perspective: Croatia, Slovakia and Slovenia« (Primerjalni pogled na sodne reforme: Hrvaška, Slovaška in Slovenija).² Prevod in priredbo je opravil dr. Jorg Sladič.

Trenutni položaj hrvaškega pravosodja in vzroki zanj

Stanje v hrvaškem pravosodju

1. V nasprotju s trditvami o izboljšanju stanja v hrvaškem pravosodju je stanje v njem še naprej slabo. **Kriza v delovanju pravosodnega sistema ter tudi kriza zaupanja družbe v pravosodje** se nadaljujeta in po nekaterih podatkih poglobljata. Za razliko od razvitih pravosodnih sistemov v severni Evropi, kjer več kot 80 odstotkov državljanov zaupa v sodstvo, je na Hrvaškem okrog 80 odstotkov državljanov, ki ne zaupajo sodiščem in sodnikom (Evropski semafor 2019).

2. V nasprotju s trditvijo, da je javno nezaupanje v pravosodje posledica tega, da državljani ne poznajo prava in dejanskega delovanja pravosodja, pa je nizko javno zaupanje v pravosodje v resnici posledica dejanskih **sistemskih pomanjklivosti** ter razkoraka med rezultati pravosodja in potrebami družbe po ustrezni pravni zaščiti državljanov in pravnih oseb.

3. Kljub trditvam, da je bila reforma pravosodja uspešna zaradi radikalnega zmanjšanja števila nerešenih zadev, pa je zmanjšanje števila nerešenih zadev v resnici **posledica problematičnih trendov**. Razlog za zmanjšanje je:

- deloma v privatizaciji pravosodnih dejavnosti, ki pravosodje oddaljujejo od državljanov, pravno zaščito državljanov pa podražijo (npr. sodelovanje notarjev in agencije FINA v izvršbi),
- deloma pa v manjšem prilivu zadev zaradi zakonskih sprememb glede pristojnosti posameznih organov zaradi prenosa funkcij na druge udeležence in zaradi izgube zaupanja v sodišča.

4. V nasprotju s trditvami, da se hitrost odločanja pred sodišči povečuje, je trajanje sodnih postopkov v zadevah s poudarjenim javnim interesom še naprej prekomerno. Ni zanesljivih indikatorjev, ki bi kazali, da bi bil dosežen zadosten premik v smeri skrajševanja trajanja postopkov, kar bi bilo v skladu z upravičenimi pričakovanji državljanov. Namesto na realne pokazatelje trajanja postopkov pa danes interne pravosodne statistike napotujejo na **umetne pokazatelje**, kot so CR (*clearance rate*) in DT (*disposition time*). Realnih podatkov o času, ki je potreben za dejansko zagotovitev pravne zaščite, ni na razpolago. Anekdotični dokazi pa še naprej vodijo k sklepu, da se odnos glede hitrosti postopanja v obdobju treh desetletij ni spremenil.

5. V nasprotju s trditvami o uspehu reforme pravosodne mreže organizacija pravosodnih organov in števi-

lo sodišč ter njihova stvarna pristojnost še naprej nista racionalno urejena. Zmanjšanje števila občinskih sodišč in fuzija občinskih sodišč s prekrškovnimi sodišči nista bila izvedena dovolj temeljito. Z zadnjimi spremembami je bilo število prvostopenjskih občinskih sodišč ponovno povečano, pri čemer pa stalne sodne službe v vmesnem času niso bile integrirane z matičnimi sodišči, kar namesto pozitivnih sinergijskih učinkov **poslabšuje dostop strank do sodišč**. Število in pristojnost Okrožnih sodišč (*županijski sud*) se iz političnih razlogov nista bistveno spremenila, zaradi česar je organizacija pritožbenega odločanja še naprej popolnoma neracionalna in temeljno nesprejemljiva. Ustanavljanje novih sodišč (prvostopenjskih upravnih in Visokega kazenskega sodišča) ni bilo podprto s sistemsko analizo namena in učinkov takšnih ustanavljanj, ki zato v končni fazi pripomorejo zgolj k sistemski neurejenosti in nestabilnosti.

6. Digitalizacija hrvaškega pravosodja drastično ostaja za drugimi evropskimi državami. Zaradi nepripravljenosti, netransparentnosti in nesistemskega pristopa namesto boljših pogojev za delo in učinkovitosti in zmanjšanje stroškov povzroča nestabilnost in povečane stroške delovanja pravosodja tako za stranke kot tudi za davčne zavezanke. V tistem delu, kjer uspeva, pa namesto zmanjšanja ogromnega pravosodnega aparata in modernizacije, ki bi bila v skladu s pričakovanji sodobnih uporabnikov, digitalizacija utrjuje stare vzorce dela in neracionalno personalno strukturo v pravosodju.

7. V nasprotju s trditvami o visoki kakovosti hrvaškega pravosodja pa hrvaško pravosodje v resnici še naprej boleha zaradi tranzicijskih bolezni. Manjši pritisk nerešenih zadev vodi do tega, da je vse bolj vidno pomanjkanje kvalitete pri vodenju postopkov in odločitvah. Na sodiščih še vedno ni sodobnih metod vodenja zadev in fleksibilnega planiranja (*case management*). Izogibanje odgovornosti za končne odločitve še naprej vodi v prekomerno število zadev, v katerih se z različnimi sredstvi (med drugim tudi s prekomernim formalizmom in hiperpozitivizmom) **odklanja meritorno odločanje**, prenaša odgovornost na druge organe in razveljavlja sprejete odločitve ter se jih vrača v ponovno odločanje.

8. Dejanska raven neodvisnosti in odgovornosti sodne oblasti je daleč od zadovoljlive. Trenutna sestava pravosodne samouprave je nefunkcionalna. Državni sodni svet sploh ne more opravljati svoje temeljne ustavne naloge na sprejemljiv način, in sicer

- deloma zaradi neizdelanosti modela in njegovih notranjih pomanjklivosti,

¹ Prof. dr. sc. Alan Uzelac, predjnik Katedre za civilno procesno pravo Pravne fakultete Univerze v Zagrebu, je ustanovitelj in bivši član Evropske komisije za uspešnost pravosodja Sveta Evrope (CEPEJ), bivši predsednik Odbora strokovnjakov za trajanje sodnih postopkov (TF-DEL-CEPEJ), častni član Sveta Mednarodne organizacije za procesno pravo (IAPI), član Državnega sodnega sveta (2011-2014), avtor številnih članov in analiz o delovanju sodišč, neodvisnosti sodišč, odgovornosti sodišč in problemih tranzicijskega pravosodja.

² Posnetek foruma je dostopen na lovu: <<https://www.youtube.com/watch?v=IAosKCoRC0Y>>.

- deloma pa zaradi nesorazmerja med pooblastili in možnostmi za njihovo sistemsko realizacijo.

Ministrstvo za pravosodje ne dela kvalitetno, posega v delovanje sistema na podlagi dnevnopolitičnih potreb in brez sistemskega načrta, poleg tega pa želenih reformnih učinkov ni tudi zaradi institucionalne nemožnosti za odpravo vzrokov za probleme. Visoka stopnja institucionalne samostojnosti in odgovornosti ustvarja svoje nasprotje: situacijo, v kateri je dejanska samostojnost in osebna integriteta pri odločanju majhna, ob tem pa se ohranja (v veliki meri upravičena) javna percepcija, **nihče ne odgovarja za slabo delovanje pravosodja**, nosilci pravosodne funkcije pa ne delujejo objektivno in samostojno zaradi klientelizma, nepotizma in korupcije.

9. V nasprotju s trditvami o visoki transparentnosti v delovanju pravosodja se je v preteklih desetletjih pravosodje odtujilo od preostanka družbe in zaprlo pred kritiko javnosti. Transparentnost je treba razlagati kot:

- odprtost za dialog,
- sodelovanje in
- vključevanje drugačnih pogledov v odločanje o bistvenih temah za doseganje ciljev, zaradi katerih pravosodje obstaja.

V pravosodju takšne **odprtosti primanjkuje na vseh ravneh**: od izobraževanja do imenovanja kadrov, od planiranja zakonskih reform do personalnih karier, od spremljanja sodnih statistik do objave sodnih odločb in oblikovanja dolgoročnih razvojnih politik. Vse to škodi tako pravosodju kot celotni družbi.

10. V nasprotju s trditvami o kvalitetnem in strokovnem kadru v pravosodju je dejanska kvaliteta pravosodnih kadrov v najboljšem primeru srednja, tendence pa so negativne. Podaljšana kriza v pravosodju, ki je bila stalnica v preteklih nekaj desetletjih, ter negativna javna percepcija sta pripeljali do **zmanjšanega interesa za delo v pravosodju**. Na pravnih fakultetah se boljši študenti ne potegujejo za delo na sodiščih in v pravosodnih strukturah. K temu doprinese tudi upravičeno mnenje, da so zaposlitve v pravosodnem sistemu zbirokratizirane, brez mednarodne konkurence, tehnološke zastarele in odvisne od stalnih sprememb oblasti in pravne infrastrukture.

Vzroki za krizo

1. Podobno kot v večini drugih tranzicijskih držav pravosodne reforme na Hrvaškem niso bile predvidene na način, ki bi vodil do temeljite spremembe v odnosu do prava in socialne funkcije sodne oblasti. Zaradi tega je tudi po demokratičnih spremembah ostala večina lastnosti, ki jih je imelo pravosodje v času enotnosti državne oblasti. Med drugim je ostalo razumevanje, da so sodišča zgolj dodatna struktura prenosa v verigi izvajanja odločitev, ki so bile sprejete v središčih politične moči; da je sodno delo tehnično delo, ki se omejuje na administrativno reševanje predmeta; da mora odločanje temeljiti na dobresednem branju zakona in hiperformalistični uporabi zakona. Ohranilo se je tudi stališče, da se je treba izogibati vsebinskemu odločanju in zavesti o instrumentalni naravi prava kot instrumentu za izvajanje volje aktualnih političnih vladajočih elit in zaščite nacionalnih interesov. Te značilnosti niso bile ideološkega

značaja, zato so jih lahko prevzele tudi nove pravosodne strukture kljub spremenjeni politični ideologiji.

2. Med letoma 1990 in 2000 ravnanje s pravosodnimi organi in osebjem ni zagotovilo samostojnosti, neodvisnosti in individualnosti nosilcev pravosodne funkcije. Prav nasprotno, v 90-ih letih je bilo glavno merilo pri zaposlovanju visokih sodnih mest lojalnost političnim strukturam in njihovim ciljem. Zato so bili deloma razrešeni in deloma demotivirani pravno-tehnično sposobni, idejno napredni ter politično prodemokratsko usmerjeni sodniki in državni odvetniki (pravobranilci), ki bi lahko bili jedro in nosilci sprememb pravosodja v duhu dejanske samostojnega in družbeno odgovornega pravosodja. Novi, pretežno neizkušen kader pa je nadaljeval delo po starih vzorcih v duhu politike enotnosti državne oblasti, kar pa je povzročilo padec pravno-tehnične kakovosti dela v pravosodju.

3. Po letu 2000 so se trendi spremenili, sistem pa se je konsolidiral na osnovi hipertrofirane institucionalnega razumevanja samostojnosti sodne oblasti. Z drugimi besedami, zatečeno stanje sodnih struktur se je utrilo, **sodstvo pa se je izoliralo od preostanka družbe**. Izgovor za to je bilo razumevanje delitve oblasti kot sistema s popolno ločenostjo (separacijo) raznih vej oblasti, ne pa z njihovim ravnotežjem in medsebojnim nadzorom (*checks and balances*). Sodna neodvisnost služi kot podlaga za:

- zavračanje vsakršne zunanje kritike,
- pomanjkanje konstruktivnega dialoga in
- obvladovanje tudi tistega dela pravosodnega procesa, ki ni sodne narave (sodna uprava, izobraževanje in strokovno usposabljanje sodnikov in državnih odvetnikov, pa tudi priprava zakonskih predlogov, ki se nanašajo na delo v pravosodju).

Istemu vzorcu so sledili tudi drugi pravni poklici (odvetniki, notarji), s čimer se je oblikovala klima, v kateri se pravosodje smatra kot zbirka zaprtih, vzajemno nasprotujočih si razredov interesno povezanih enako mislečih.

4. V obdobju, ko se je politično odločalo o pristopu Hrvaške k EU, je bil proces reform v znaku političnega pritiska Evropske unije, da se uredi stanje v pravosodju. Zunanja narava in politični značaj tega pritiska sta pripeljala do tega, da se je reforma pravosodja smatrala kot zunanji politični in začasni ukrep. Zaradi tega so bila z odporom sprejeta prizadevanja, da bi se implementiralo predloge evropskih opazovalcev, in predlogi so bili slabo uresničeni v praksi. Prizadevanja so trajala le, dokler EU ni sprejela politične odločitve, da Hrvaško sprejme v EU kljub le polovično izvedeni pravosodni reformi. Od trenutka, ko je bilo jasno, da bo Hrvaška sprejeta v EU, so bila prekinjene ali celo razveljavljene reforme, tako da se je nekatere reči vračalo v prejšnje stanje. Na primer: opustitev strukturne reforme izvršbe, odstop od objektivizacije kriterijev za imenovanje sodnikov, degradacija Državne šole za pravosodne uradnike in Pravne akademije na raven neobveznih tečajev in večernih šol, v katerih se izmenjujejo le stališča enako mislečih. Poleg **odpora domačih struktur, ki bi jih reforme lahko ogrožale**, so k reverznemu procesu prispevali tudi:

- hitrost in improvizirana narava procesa reforme,
- pomanjkanje kontinuitete dela z evropskimi ekspertnimi skupinami,
- neusklajenost njihovih predlogov ter
- odsotnost transparentnosti, dialoga in sodelovanja z mogočimi nosilci reform in nasledniki reforme na Hrvaškem.

5. V zadnjih petih do šestih letih so bili posegi v delovanje pravosodja pod vplivom notranjepolitičnih in gospodarskih dogajanj, zlasti učinkov globalne ekonomske krize, ki so se na Hrvaškem pokazali od leta 2010 in trajajo vse do danes. Med njimi je prezadolženost nacionalnega gospodarstva in državljanov, na kar se slabo delujoče sodstvo ni moglo pravilno in pravočasno odzvati. Odgovor je bila izločitev velikega števila zadev iz sodišč – tako imenovana »**dejudicializacija**«. Izsiljene *ad hoc* poteze, s katerimi se je želelo premostiti nedelovanje sodnega postopka, so povzročile nove pretrese, sistemsko nestabilnost in marginalizacijo sodstva. Eden od tovrstnih primerov je zamenjava stečajnega postopka, najprej z uvedbo predstečajnih poravnav, potem pa tudi z zakonom *Lex Agrokor*. Drug tak primer je zamenjava sodne izvršbe s poravnavo plačil pri agenciji FINA. Tretji primer je zamenjava sodnega postopka, ki vključuje certifikacijo nespornih terjatev, s prenosom izdajanjem plačilnih nalogov na notarje in odvetnike. Čeprav so ti ukrepi pripeljali do navideznega izboljšanja stanja v pravosodju (sodišča so razbremenjena, ker so bile zadeve prenesene na druga mesta), pa ni sprejetega sistemskega stališča o tem:

- kaj je bistvena funkcija sodišč,
- kje so meje privatizacije pravosodnih funkcij in
- kako nevtralizirati negativne posledice privatizacije pravosodnih dejanj (višji stroški za državo, podražitev za končne uporabnike, umetno večanje števila zadev zaradi večjega dobička zasebnikov, socialna neobčutljivost in oblikovanje interesnih elit, ki bi lahko preprečevale nadaljnje reforme).

Prenašanje sodnih funkcij s sodišč je obenem zmanjšalo interes za korenito reformo sodnih postopkov.

6. Zaradi pritiska javne kritike in zaradi političnih struktur, ki svoj obstoj utemeljujejo na populističnem izkoriščanju pravosodne krize, se je politika pravosodnih reform vseeno morala nadaljevati. Medtem so nekateri reformski ukrepi zaradi ustvarjanja kratkoročnih ciljev žrtvovali dolgoročne in so s tem tudi sami postali vzrok krize. Ena serija teh ukrepov se nanaša na kvantitativni kriterij za vrednotenje dela v pravosodju. Čeprav so bili načeloma dobro zamišljeni, pa so prispevali k razumevanju sojenja kot mehanične in neustvarjalne aktivnosti. Takšno merilo kot glavni kriterij za napredovanje na višje funkcije končno privede do negativne selekcije: od pravosodja odvrta močne, neodvisne in kreativne posameznike, na višja mesta pa pripelje osebe, ki so zainteresirane za **kvantitativno doseganje »norme«**, ne pa za kvalitetno izboljšanje sistema.

7. Druga podobna serija ukrepov z dvojnimi učinkom je nastala tudi z obvodi za razbremenitev sodišč zaradi hitrosti sodnega postopka, kakršen je odstop od senatnega sojenja (načelo zbornosti) v korist sodnika posameznika. Prav tako se je odstopilo od laične udeležbe pri sojenju (sodelovanje državljanov kot porotnikov v sodnem postopku), pa tudi od vključevanja specializiranih začasnih ali častnih sodnikov (npr. sodelovanje strokovnjaka za gospodarstvo v sestavi gospodarskih sodišč, sodelovanje inženirja gradbenika kot člana senata v civilnih sporih, sodelovanje profesorjev prava kot začasnih sodnikov v posameznih zadevah iz njihove specializacije). Dejanski učinki teh ukrepov za hitrost postopka in razbremenitev sodišča niso bili nikdar raziskani, a se zdi, da so bili skromni.

8. Tretja serija ukrepov z dvojnimi učinkom, ki so sami postali vzrok krize, so bili ukrepi, ki so zaradi večje učinkovitosti spremenili delitev dela in način izvedbe sodnih postopkov. Delovanje sodnih svetovalcev kot »sodnikov v senci«, ki namesto timskega dela sami opravljajo sodniško delo za manjšo plačo in brez institucionalne zaščite, je sprožilo načelna vprašanja (skladnost s pravico do neodvisnega sodnika) in sistemsko vprašanja (kakšna je vloga in katere funkcije ima »svetovalec«). Poleg tega je način njihovega dela (nadomeščanje sodnikovega dela namesto sodelovanja s sodnikom) diametralno nasproten cilju, da se sodiščem dodeli v pristojnost tudi kompleksne zadeve, v katerih se odloča o kolektivnih pravicah in interesih. Zaradi takšne vloge sodnih svetovalcev je pomembno temeljno procesno načelo – načelo neposrednosti – popolnoma izgubilo pomen (prenehalo je biti absolutna bistvena kršitev pravil postopka), negativno pa je vplivalo na predstavo o bistvu sodniškega dela. Torej če sodniki lahko prepustijo vodenje razprave drugim oseb, potem neposredno vodenje kontradiktornega in javnega postopka ni več bistvena karakteristika sojenja. Na enak način so javne in kontradiktorne sodne obravnave praktično izginile iz postopka pred višjimi sodišči, pred Vrhovnim sodiščem pa že dalj časa niso več mogoče. Tako se sojenje pred najvišjimi instancami pretvarja v **za javnost zaprt, papirnat postopek**, v katerega potek se je možno vključiti šele naknadno, ko je sodba že objavljena (kar je za Vrhovno sodišče približno en mesec po sprejemu sodbe, veliko sodnih odločb višjih sodišč pa se nikdar ne objavi). Takšni ukrepi pa so povzročili še dodatno razhajanje med pravosodjem in javnostjo ter zmanjšanje njegove demokratične legitimnosti, s čimer se je dajalo tudi nepravilno sporočilo nižjim sodiščem: vrhunec sojenja predstavlja postopek, v katerem niso udeležene niti javnost niti stranke.

9. Ob strokovnem in interesnem zapiranju se pravosodne strukture danes izogibajo soočenju s kritičnimi pogledi. Zapiranje za kritiko pripelje do umikanja dialogu s splošno javnostjo, pa tudi do izogibanja kritičnega preizpraševanja lastnega dela v dialogu z drugim delom pravne stroke in akademsko skupnostjo. Zaradi tega se pod pretvezo potrebe po izmenjavi stališč v dialogu s »svojimi« ali »med seboj« ter ob naslanjanju na umetno »nasprotje med teorijo in prakso« ter na domnevno nepripravljenost »praktikov«, da upoštevajo mnenja »profesorjev«, ker se od »njih ne da ničesar naučiti«, posvetovanja praktikov spreminjajo v interesna srečanja, v katerih se lastni predsodki predstavljajo kot najboljša praksa, brez kritičnega preizpraševanja in komparativne potrditve. Prav zaradi tega se ustvarja klima, v kateri se celo **dobro zamišljene reforme od samega začetka zavračajo in pozneje aktivno ali pasivno obstruira**.

10. Hrvaško pravosodje se ni pripravljeno **soočati z izzivi sodobnosti**: mednarodnost, evropeizacija, nova tehnologija in večja pričakovanja javnosti. Nosilci pravosodnih funkcij v glavnem ne znajo tujih jezikov, slabo spremljajo domačo pravno literaturo, tuje literature pa skorajda ne spremljajo, nimajo interdisciplinarnega znanja, nimajo izkušenj izven lastnega dela, veliko jih je tehnološko nepismenih. Razpoloženje v večjem delu pravosodnih struktur je antiintelektualno, njihova splošna in politična kultura pa je razmeroma nizka.