

Marko Šorli

Razvoj demokracije – sodstvo

Naj začnem svoj prispevek o razvoju demokracije s priliko o angleški travi. Tujec, recimo da je bilo to Slovenec, je vprašal Angleža, kako vzgojiti tako zeleno in gosto travo, kot je to v Angliji. Anglež govori, da je pomembna struktura zemlje, vrsta semena, zadostna vlaga in redna košnja. Slovenec pove, da je za svojo trato ustvaril vse te pogoje in jo tudi redno zaliva ter kosi, pa trava še vedno ni taka. Anglež pa mu odgovori: „Seveda, vse to je potrebno početi 500 let.“

Za prehod iz nedemokratskega sistema v demokracija ni dovolj ustvariti pogoje za njen razvoj, ampak je demokracijo potrebno gojiti kot stalno družbeno prakso.

Govoriti o demokraciji je težka in tudi nevhvaležna naloga. Ta obsežna tema je na tej konferenci razdeljena na posamezne panele, na katerih obravnavamo različne vidike in probleme razvoja demokracije. Mislim da ni še presežena Churchillova misel, da je demokracija slab sistem z veliko pomanjkljivosti, da pa je najboljši, kar jih poznamo in so drugi še veliko slabši. To pa ne pomeni, da ga ni mogoče izboljšati v njegovih posameznih elementih, predvsem pa v njegovem delovanju. Moj prispevek je omejen na pravni vidik: demokracija je družbena ureditev, utemeljena na sistemu ustavnih in iz nje izhajajočih pravnih norm, ki določajo enakost vseh državljanov v okviru veljavnega pravnega reda. Če skušamo opredeliti problem, moramo najprej ugotoviti, da so za ustrezno delovanje pravne infrastrukture temeljni pogoji popolna formalna skladnost celotnega pravnega reda z Ustavo, učinkovita pravna zaščita pravic in obveznosti, ki izhajajo iz medsebojnih odnosov na temelju veljavnega pravnega reda in predvsem določena raven splošne pravne kulture in zavesti. Vse te sestavine se med seboj prepletajo. V Sloveniji je mogoče ugotoviti primanjkljaj na vseh teh točkah. Pravica do sodnega varstva, ki jo zagotavlja 23. člen Ustave Republike Slovenije ni samo neka abstraktna kategorija, ampak je vezana tudi na čas in prostor. Deluje samo, če jo je mogoče uveljavljati čim bolj neposredno po nastanku zahteve za takšno varstvo. Prevelik razmik med njenim nastankom in uveljavitvijo vodi do njenega delnega ali popolnega izničenja. Tu pa zadenemo ob samo bistvo pogojev za uveljavitev in delovanje demokracije. Če državljan niso deležni brezhibne in takojšnje oziroma časovno primerne zaščite pri uveljavljanju svojih pravic in obveznosti, ki izhajajo iz njihovih odnosov z državo ali medsebojno pogojenih odnosov, niso izpolnjeni temeljni pogoji za delovanje demokracije.¹

V Sloveniji že skoraj tri desetletja govorimo o krizi sodstva, ki se na eni strani kaže v dolgotrajnih sodnih postopkih, sodnih zaostankih, v občasnih napetostih med izvršno in sodno oblastjo, na drugi pa, ob sorazmerno razumevajočih medijih in akademski sferi, v zaskrbljujočem nizkem zaupanju javnosti.

Delovanje sodstva je tako ves čas zaznamovano z nezadovoljstvom javnosti, nezadovoljstvom tistih, ki poklicno delujejo v sodstvu in vseh drugih, ki so poklicno udeleženi v sodnih postopkih, nezadovoljstvom strank z delom sodišč in sodnikov, nezadovoljstvom sodnikov z odnosom strank do postopkov in sodišč ter končno nezadovoljstvom sodnikov s svojo podobo v javnosti. Tako stanje duha je spodbudilo iskanje vzrokov za nastale razmere v slabih zakonih, slabih materialnih pogojih sodišč in položaja sodnikov, v premajhnem številu sodnikov in sodnega osebja, v premajhnih pooblastilih predsednikov sodišč, ključen razlog pa naj bi bila sodna reforma iz leta 1994. Temu ni mogoče pritrčiti.

Slovensko sodstvo že več kot 30 let deluje v novem ustavnem okviru kot samostojna veja oblasti, od reforme iz leta 1995 je minilo več kot polovico tega časa. Delež proračuna, namenjenega sodstvu in številu sodnega osebja sta nad povprečjem v primerljivih državah, sodnikov na 100.000

¹ Povzeto po prispevku dr. Franca Bučarja v Pogovorih o prihodnosti Slovenije pri predsedniku republike dr. Janezu Drnovšku leta 2004, VI. Pogovor, Razvoj demokracije v Sloveniji, Urad predsednika Republike Slovenije 2004.

prebivalcev je največje v državah članicah Sveta Evrope.² Procesni, materialni in organizacijski zakoni so bili (večkrat) spremenjeni na podlagi predlogov, ki so prišli iz sodstva, vendar problem neučinkovitosti ostaja. Kje torej iskati razloge, da sodstvo po tolikšnem času svoje tranzicije ne uspe zmanjšati razkoraka med utemeljenimi družbenimi pričakovanji in svojim dejanskim delovanjem?

Bistven pogoj za ustrezen položaj sodstva v sistemu delitve oblasti je njegova neodvisnost. V državah srednje in vzhodne Evrope, pogosto imenovanih postkomunističnih oziroma tranzicijskih državah, je vzpostavitev oziroma utrditev vladavine prava eden od pogojev demokratizacije. Obstoj neodvisnega sodstva oziroma institucija neodvisnega sodstva je na splošno šteta kot predpogoj vladavine prava. Tako kot ni enotne definicije vladavine prava je mogoče neodvisno sodstvo konceptualizirati in definirati na različne načine. Kadar govorimo o institucionalni neodvisnosti sodstva, ki ima svoje personalne dimenzije neodvisnosti kot so vprašanja imenovanja in razrešitve sodnikov, njihove disciplinske odgovornosti in napredovanja, govorimo o institucionalni neodvisnosti. Takšno institucionalno neodvisnost sodstva in sodnikov od političnih elit oziroma politične volje lahko imenujemo eksterna neodvisnost. Seveda obstaja tudi možnost vpliva na sodnika, ki se izvaja v samem sodstvu. V tem primeru govorimo o interni dimenziji neodvisnosti. Ti dve dimenziji se v določeni meri prekrivata, vendar je razločevanje med eksterno in interno neodvisnostjo pomembno v točki, ko govorimo o odvisnih sodnikih v sodstvu, ki je sicer neodvisno od zakonodajne in izvršne oblasti. Postavlja se vprašanje, ali že institucionalna – eksterna neodvisnost sodstva zagotavlja kvalitetno in učinkovito delovanje sodstva in s tem tudi vladavino prava in demokracije na sploh. Po mojem mnenju institucionalna neodvisnost ni zadosten pogoj za učinkovito delovanje sodstva, saj ta ne preprečuje morebitne odvisnosti na primer od sodne oligarhije, ki je zopet lahko odvisna ali povezana z drugimi skupinami ljudi, pa naj bodo to politične elite, skupine, ki jih povezujejo predvsem finančni interesi, lahko pa to povezovanje služi zgolj lastnim korporativnim interesom. V takšnem primeru sodstvo ni podvrženo učinkovitemu nadzoru državljanov in ni odgovorno drugemu kot svoji oligarhiji. Morebitni poskusi izvršne oblasti za spremembo takšnega stanja se označuje kot neustavne, kot kršitev načela delitve oblasti ali nezakonite poskuse vpliva na sodstvo. Iz tega razloga je mogoče zagovarjati stališče, po katerem lahko izvoljeni in odgovorni predstavniki ostalih dveh vej oblasti obdržijo določena pooblastila oziroma vpliv na delovanje sodstva. V nasprotnem primeru sodstvo – sodniki lahko postanejo privilegirana skupina – kasta, ki jo pred zunanjim svetom ščiti tančica določenega koncepta sodniške neodvisnosti.³

Prehod iz totalitarne družbene organizacije kakršna je bila bivša država Jugoslavija v demokratično je bil posebej težaven za tretjo vejo oblasti – sodno oblast, saj se ta iz razumljivih razlogov ne more sama reformirati. Ne more sama sprejeti zakonov, ki bi ji zagotavljali neodvisnost, niti ne razpolaga s sredstvi, ki bi zagotavljala učinkovito delovanje sodnega sistema. Hkrati pa se tu postavlja vprašanje, koliko sodnikov je jasno razumelo, kaj je njihova vloga v demokratični družbi. Kaj storiti s sodstvom v času tranzicije oziroma demokratizacije je izredno težavno vprašanje, ki ponuja različne možne odgovore, od popolne zamenjave sodnikov do tega, da se ne spremeni nič. V zvezi s tem prihaja do paradoksalne situacije, v kateri velika institucionalna neodvisnost otežuje ali onemogoča personalno prenavo oziroma ohranja status quo, vzpostavljen v času nedemokratične oblasti.

Slovenija je ustavno načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno podrobneje uredila z

² Predsednik enega od slovenskih višjih sodišč je ob neki priliki javno izjavil, da je med slovenskimi sodniki, trenutno jih je okrog tisoč, samo 30 % dobrih.

³ V zadnjem letu mandata predsednika Vrhovnega sodišča v letih 1998–2003 je bivši predsednik države in pred tem bivši predsednik Centralnega komiteja zveze komunistov Slovenije poklical enega od vrhovnih sodnikov in mu povedal, da dosedanji predsednik ne bo ponovno izbran in da je za to mesto predviden sodnik, ki ga je poklical. Dotedanjega predsednika, ki je znova kandidiral Državni zbor ni imenoval kljub pozitivnemu mnenju sodnega sveta in občne seje Vrhovnega sodišča, na podlagi novega razpisa je postal predsednik Vrhovnega sodišča politično že prej izbrani kandidat.

dvema zakonoma, ki sistemsko urejata položaj sodstva, in sicer z Zakonom o sodiščih in Zakonom o sodniški službi, ki sta začela veljati leta 1995. Tako je bil urejen način volitev sodnikov, trajnost sodniške funkcije, imuniteta sodnikov, določen je bil status in funkcije Sodnega sveta, ki Državnemu zboru v izvolitev predlaga kandidate za sodniško službo. Po Ustavi bivše države Jugoslavije in njene Republike Slovenije, so imeli sodniki vseh sodišč osemletni mandat, ki so ga morali po preteku te dobe znova potrjevati. Ustava in takratna zakonodaja sta kot enega od pogojev za zasedbo sodniške funkcije predpisovali moralno politično primernost, zaradi česar je bila velika večina sodnikov članov komunistične partije oziroma Zveze komunistov. Novi zakon o sodniški službi med drugim določa, da sodniki, ki so sodili ali odločali v preiskovalnih in sodnih postopkih, v katerih so bile s sodbo kršene temeljne človekove pravice in svoboščine, po izteku svojega mandata ne izpolnjujejo pogojev za izvolitev v sodniško službo. Gre za tako imenovano lustracijsko določbo, ki naj bi se uporabljala pri prehodu sodnikov iz omenjenega osemletnega v trajni mandat, vendar v praksi ni bila nikoli uporabljena. V Državnem zboru iz tega razloga nobeden od kandidatov ni bil zavržen, se je pa verjetno – tudi zaradi te določbe – kar nekaj sodnikov odločilo za upokožitev ali zamenjavo službe.⁴

Formalistično in pozitivistično razumevanje in razlaganje prava je zapuščina socialističnega sodstva, ki se je ohranila v novih demokracijah, v katerih, z izjemo Vzhodne Nemčije ni prišlo do večje zamenjave starih in imenovanja novih sodnikov. Zagotovitev neodvisnosti sodstva v sistemu delitve oblasti ni zadostna, če sodniška neodvisnost ni utemeljena na drugačni mentaliteti sodnikov in s tem zvezano samopodobo. Demokratična prenova sodstva je kulturno in zgodovinsko pogojena. Če družbeno okolje ni ustrezno, ni mogoče pričakovati, da bo uradnik postal kritičen in neodvisen sodnik. Ustanovitev novih institucij še ne zagotavlja vrednot in vzorcev vedenja, nujnih za pravilno in učinkovito delovanje neodvisnega sodstva v pogojih demokracije.⁵

V Sloveniji imamo tako imenovani karierni sistem sodnikov. Sodniki postanejo diplomirani pravniki z opravljenim pravosodnim izpitom, ki nimajo večjih pomembnih življenjskih in pravnih izkušenj. V svojem profesionalnem okolju se kot sodniki šele formirajo, velikokrat pod vplivom starejših sodnikov oziroma sodnikov višjega ranga ali predsednikov sodišč, kar je tudi lahko razlog za ohranjanje pravnega izročila prejšnjega sistema. Narava takšne sodniške kariere je birokratska, najlažji način za uspeh je prilagoditev sistemu. Takšen sistem pa lahko spodbudi vzpostavitev neformalnih povezav, temelječih na poslušnosti, na drugi strani pa discipliniranju sodnikov, ki so kritičnih, tistih, ki skušajo spremeniti obstoječe neustrezne prakse. Takšne neformalne mreže v sodstvu so lahko nevarne za tiste, ki so izven njih. Ni potrebno posebej poudariti, da takšna neformalna omrežja, ki imajo veliko neformalna moč niso javno odgovorna in tako lahko zasledujejo predvsem svoje lastne interese.

Nespremenjena personalna struktura sodstva pri prehodu iz nedemokratičnega sistema v demokracijo je lahko razlog, da tudi v primeru, ko so izpolnjeni pogoji za uspešno delovanje sodstva kot so institucionalna neodvisnost, ustrezna finančna sredstva in ustrezno število sodnikov ter sodnega osebja, sodstvo še vedno ne opravlja uspešno svoje družbene funkcije.

V svoji znani knjigi iz leta 1998 Demokracija in kriza naših ustavnih institucij prof. France Bučar ugotavlja, da so bili v novo državo preneseni vzorci razmišljanj in ravnanja, značilni za realsocialistično zgradbo, ki je temeljila na hierarhičnem pojmovanju njene sestavljenosti. Po tem

4 Sodni svet, ki ima enajst članov, naj bi s svojo sestavo šestih sodnikov in petih drugih pravnih strokovnjakov zagotovil objektivnost pri izbiri najboljših kandidatov za sodniško službo. Kljub zakonskim kriterijem za izbiro, imajo na odločitev sodnega sveta velik vpliv predsedniki tistih sodišč, na katero naj bi prišel novi sodnik. Tako je na primer na sodniško mesto Okrajnega sodišča v Lenartu sodni svet predlagal kandidatko, strokovno sodelavko tega sodišča, pri tem je bila prezrta kandidatka strokovna sodelavka na Vrhovnem sodišču, ki je po vseh kriterijih daleč presegala kvalitete izbrane kandidatke.

5 Kot primer formalizma pri odločanju lahko navedem odločitev senata Vrhovnega sodišča, ki je zavrglo pritožbo, češ da stranka ni pravilno označila sodbe, ki jo je izpodbijala, čeprav je bilo iz pritožbe in iz podatkov spisa jasno razvidno, za katero sodbo gre, ta sodba je bila tudi v sodnem spisu.

principu je bilo v prejšnjem sistemu vodeno tudi sodstvo. Odločitve so bile sprejete na njegovem vrhu, vse druge stopnje v hierarhiji sodne uprave so te odločitve samo izvajale. Poleg politične moči je bila moč, ki izvira iz informacij, izvajana iz izobraževanja in obvladovanja komunikacije, skoncentrirana v Vrhovnem sodišču. Tako centralizirano upravljanje sodstva ni bilo samo vprašljivo iz vidika sodniške neodvisnosti, ampak so bile njegove posledice disfunkcije, značilne za birokratsko – monokratski model formalne organizacije, kot so pasiviziranje ustvarjalnosti, formalizem, prelaganje dela, prikazovanja večje učinkovitosti od resnične, brezdušnost. Značilnosti za tako organizacijo so odmik od realnosti, premestitev ciljev, neupoštevanje vplivov iz okolja – člani čakajo na odziv vrha. Nagrajuje se povprečnost, s tem se kaznuje sposobnost, vzpostavi se sistem negativne selekcije, reakcija na to pa je občutek nezadovoljstva. Organizacija hierarhične pozicije se pretvarja v nagrado za poslušnost, namesto s strokovnostjo se je lažje uveljaviti s prevzemanjem nalog upravljanja.

Današnja usmeritev Vrhovnega sodišča v upravljanje celotnega sodstva v marsikateri značilnosti pomeni podaljševanje preteklosti. Gre za model vodenja, ki tudi po sodobnih teorijah upravljanja velja za predmoderna. V sodstvu bi se bilo treba odreči dvojnosti, ki je v formalnem in dejanskem neposrednem vodenju nižjih sodišč. Pri slednjem namreč ni odgovornosti upravljalne elite za odločitve, ki jih formalno sicer sprejema predsednik nižjega sodišča, ta pa se ne čuti odgovornega za ravnanje, ki je v resnici odločitev vrha. Tako za različne neuspehe eksperimentov sodne oligarhije ne odgovarja nihče. Prihaja do protislovja: sodna elita slabo delovanje sodstva zaradi svoje ohranitve in samopodreditve rešuje z večjo centralizacijo vodenja, za uvajanje popolnega enostranskega in neprestanega nadzora sodnikov po izvoru Benthamovega Panoptikona, povezanega z zahtevo po pisanju številnih poročil, kljub podrobnim evidencam njihovega dela. Pri tem gre za izrazito birokratizacijo sodniškega dela. Ko pa je minister za pravosodje predlagal formalizacijo dejansko že obstoječe vertikalne odločevalske linije – kar bi seveda implementiralo tudi formalno odgovornost – je vrh sodstva predlog ocenil kot poskus podrejanja sodne oblasti.

Tako se zastavlja vprašanje, ali ne bi bilo treba za uspešno delovanje sodstva spremeniti upravljalne strukture sodstva, ali ne bi bilo treba vpletenosti Vrhovnega sodišča v praktično, dnevno upravljanje sodišč nadomestiti s prenosom pooblastil in odgovornosti na druge organe in horizontalne ravni sodstva, ki bi po izkušnjah drugih pravnih sistemov bolje obvladovala različna vprašanja posameznih sodišč. V osnovi gre za vprašanje zaupanja, ki ga ni mogoče ustvariti z nenehnim povečevanjem pritiska na posamezne sodnike in predsednike nižjih sodišč, ampak z omogočanjem večje iniciativnosti po načelu „od spodaj navzgor“. Sodstvo ni in ne more biti organizacija za profesionalce, ampak je profesionalna organizacija za državljane. Sodnik je odgovoren državljanom in ne (le) svojemu vodstvu, pred to odgovornostjo se ne sme zapirati v slonokoščeni stolp sodniške neodvisnosti. Sprememba ravnanja po starih, neustreznih vzorcih pa je mogoča le, če pride prej do sprememb v miselnosti in odnosih v sodstvu.

Literatura:

1. Pogovori o prihodnosti Slovenije pri predsedniku republike, Razvoj demokracije v Slovenije, Urad predsednika Republike Slovenije, 2004.
2. Franc Bučar, Demokracija in kriza naših ustavnih institucij, Nova revija, d. o. o., Ljubljana, 1998.