PRAVOSODNI BILTEN

2/2013

UREDNIŠKI ODBOR

Predsednica Uredniškega odbora
mag. Nina BETETTO
Vrhovno sodišče Republike Slovenije

Namestnica predsednice
Vlasta NUSSDORFER
Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije

Člani:
Mateja SENIH
Državno pravobranilstvo Republike Slovenije

doc. dr. Rok ČEFERIN
Odvetniška zbornica Slovenije

Andrej DOKLER
Notarska zbornica Slovenije

mag. Valerija JELEN KOSI
Ministrstvo za pravosodje

Jezikovno uredil
Sektor za prevajanje Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije

Tajnica uredniškega odbora
Špela EST
Ministrstvo za pravosodje
tel. št. 01/369 57 72

Izdaja
Ministrstvo za pravosodje
Center za izobraževanje v pravosodju
Ljubljana, Župančičeva 3

Periodičnost
4 številke letno

Naklada
700 izvodov

Grafična priprava, prelom in tisk
grafex agencija | tiskarna

PREGLED VSEBINE

Marija Gaberc
direktorica Skupne finančne službe
Vrhovno sodišče Republike Slovenije
PRORAČUN SODIŠČA IN DRŽAVNEGA TOŽILSTVA 7

Maša Grgurevič Alčin
v. d. generalne direktorice Direktorata za pravosodno upravo
Ministrstvo za pravosodje
RAZMEJITEV PRISTOJNOSTI MED PREDSEDNIKI SODIŠČ IN MINISTRSTVOM, PRISTOJNIM ZA PRAVOSODJE 21

mag. Petra Zemljič
svetovalka predsednika Računskega sodišča Republike Slovenije
NEPRAVILNOSTI PRI FINANČNEM POSLOVANJU SODIŠČ IN DRŽAVNIH TOŽILSTEV 31

dr. Aleksij Mužina
docent na Fakulteti za management Koper
SPREMEMBE JAVNE POGODBE PO (NOVELIRANEM) ZAKONU O JAVNEM NAROČANJU 45

mag. Jaša Vrabec, LL.M.
svetovalec v Uradu predsednika na Vrhovnem sodišču Republike Slovenije
uradna oseba za dostop do informacij javnega značaja za VS RS
DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA SODIŠČ IN TOŽILSTEV 53

Gregor Strojin, LL.M.
vodja Službe za odnose z javnostmi
Vrhovno sodišče Republike Slovenije
ODNOSI Z MEDIJI V SODSTVU 79

Vojko Kos
inšpektor višji svetnik
Inšpektorat RS za notranje zadeve
VAROVANJE IN DOSTOPANJE DO TAJNIH PODATKOV NA SODIŠČIH IN NA DRŽAVNIH TOŽILSTVIH 111

mag. Marjan Miklavčič
sekretar
Direktorat za pravosodno upravo
Ministrstvo za pravosodje
VARNOSTNA TVEGANJA IN DELOVANJE PRAVOSODNIH ORGANOV V SLOVENIJI 127

Tatjana Zidar Gale
univerzitetna diplomirana dramaturginja
specializantka integrativne relacijske psihoterapije
OBVLADOVANJE STRESA NA VODILNEM POLOŽAJU (STRES IN SPROSTITVENE TEHNIKE) **133**

UVOD

Center za izobraževanje v pravosodju je na podlagi določb Zakona o sodiščih in Zakona o državnem tožilstvu zadolžen za usposabljanje novo imenovanih predsednikov sodišč in vodij tožilstev ter direktorjev teh organov. Ker je tematika vodenja vedno zanimiva in obenem izjemno zahtevna, smo se odločili, da izdamo **posebno specializirano številko Pravosodnega biltena o izvajanju vodstvene funkcije v pravosodnih organih**, kjer so zbrane za objavo prirejene vsebine, katere so bile predstavljene na izobraževanju za vodstveno funkcijo v pravosodju. Tako so v tej številki zbrani za objavo prirejeni prispevki avtorjev, ki so nastopili kot predavatelji in so se odločili za objavo, za kar smo jim zelo hvaležni.

Upamo, da bo publikacija, ki je pred vami, dosegla svoj namen, to je, da vam bo pripomoček pri vašem delu, v katerega boste pogledali, ko bo potrebno hitro in pravilno odgovoriti na vprašanja o varstvu tajnih podatkov, informacijah javnega značaja, kadrovski ali finančni problematiki, s katerimi se dnevno srečujete.

Ljubljana, maj 2013

Uredniški odbor

PRORAČUN SODIŠČA IN DRŽAVNEGA TOŽILSTVA

Marija Gaberc[1]
direktorica Skupne finančne službe
Vrhovno sodišče Republike Slovenije

I. PRIKAZ ZASNOVE PRORAČUNA, PRORAČUNSKEGA ODBORA SODSTVA IN DRUGI TEMELJNI POJMI

Zakonske podlage za proračunsko financiranje

- Zakonska podlaga je določena v Ustavi Republike Slovenije (URS), in sicer od 146. do 152. člena.
- Pravni temelj proračunskih izdatkov je opredeljen v 7. členu Zakona o javnih financah (ZJF).
- Posebnosti izvrševanja proračuna za posamezno leto so predpisane z Zakonom o izvrševanju proračuna za to leto (ZIPRS).
- Ministrstvo za finance (MF) in vlada številne izvedbene postopke predpisujeta s podzakonskimi akti.
- Drugi odstavek 75. člena Zakona o sodiščih (ZS) določa, da se obseg finančnih sredstev za plače ter stroške poslovanja sodišč v okviru državnega proračuna RS na podlagi finančnih načrtov posameznih sodišč zagotavlja pri Vrhovnem sodišču RS.
- Drugi odstavek 14. člena Zakona o državnem tožilstvu (ZDT) določa, da se sredstva za delo državnih tožilstev zagotavljajo v proračunu RS.
- V skladu z drugim odstavkom 19. člena ZJF je za pripravo in predložitev predlogov finančnih načrtov za sodišča pristojno Vrhovno sodišče RS, za državna tožilstva pa Vrhovno državno tožilstvo RS.
- V tretjem odstavku 75. člena ZS je določeno, da se za usklajevanje predlogov finančnih in kadrovskih načrtov sodišč pri Vrhovnem sodišču RS oblikuje proračunski odbor sodstva, ki ga vodi generalni sekretar Vrhovnega sodišča RS. Proračunski odbor sodstva sestavljajo predstavniki Vrhovnega sodišča RS, višjih ter okrožnih sodišč in Okrajnega sodišča v Ljubljani ter predstavniki sodnega sveta in ministrstva, pristojnega za pravosodje in javno upravo. Predsednik Vrhovnega sodišča RS v soglasju z ministrom, pristojnim za pravosodje in javno upravo, sprejme poslovnik o organizaciji in delovanju proračunskega odbora sodstva.

Državni proračun Republike Slovenije

- I. Splošni del
  Vključuje bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja.

1 Vsebina strokovnega prispevka je enaka kot gradivo, ki je bilo obravnavano na Usposabljanju za predsednike sodišč in vodje državnih tožilstev 21. 6. 2012 v Ljubljani.

- II. Posebni del
  Sestavljajo ga finančni načrti neposrednih uporabnikov.

- III. Načrt razvojnih programov
  Vključuje vsa proračunska sredstva za financiranje projektov in ukrepov, ki so prikazani po politikah, programih, podprogramih, dejavnostih ter ukrepih, skupinah projektov in velikih projektih.

Struktura proračuna

V posebnem delu proračuna so prikazani finančni načrti neposrednih proračunskih uporabnikov glede na programsko klasifikacijo. Vsi odhodki sodišč so zajeti v:

– POLITIKO 15 Institucije pravne države, svobode in varnosti
– PROGRAM 1501 Pravosodje
– PODPROGRAM 150101 Dejavnosti sodišč
– PODPROGRAM 150105 Alternativno reševanje sodnih sporov
– DEJAVNOST 15010101 Brezplačna pravna pomoč
– DEJAVNOST 15010102 Centralna pravosodna knjižnica
– DEJAVNOST 15010103 Informatizacija sodišč
– DEJAVNOST 15010104 Odločanje v kazenskih, civilnih, upravnih, delovnih in socialnih sporih
– DEJAVNOST 15010105 Podporne dejavnosti in administracija
– DEJAVNOST 15010106 Posebni programi in programi za reševanje sodnih zaostankov
– DEJAVNOST 15010502 Izvajanje postopkov alternativnega reševanja sporov pred sodišči

Vsi odhodki državnih tožilstev so zajeti v:

– POLITIKO 15 Institucije pravne države, svobode in varnosti
– PROGRAM 1501 Pravosodje
– PODPROGRAM 150102 Dejavnosti tožilstev in pravobranilstva
– DEJAVNOST 15010201 Vlaganje in zastopanje kazenskih obtožb oziroma pregon kaznivih dejanj

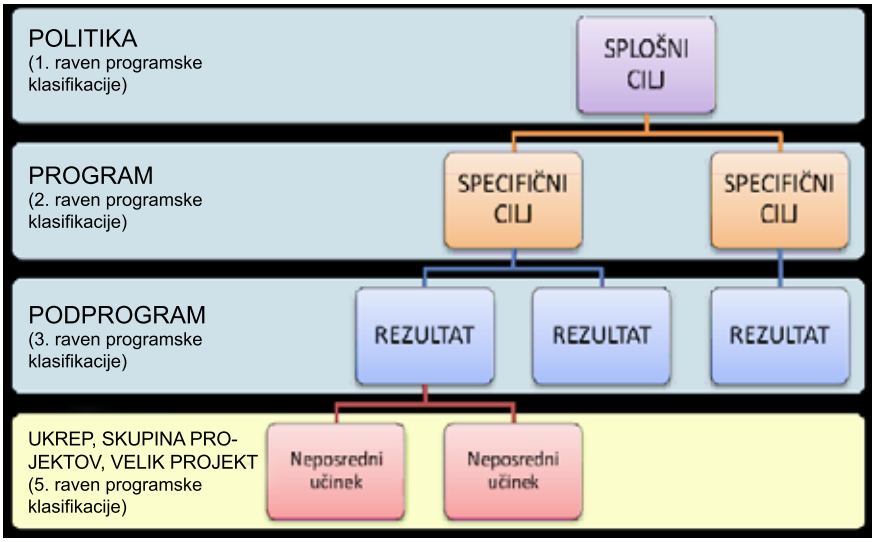
V tretjem delu proračuna pa so izdatki za vsakega proračunskega uporabnika prikazani še po:

– UKREPIH in PROJEKTIH
  kot temeljnih enotah priprave proračuna. Vsak ukrep oz. projekt pa se lahko financira iz ene ali več proračunskih postavk kot virov financiranja, pomembnih za izvrševanje.

Sestavni del proračuna so tudi obrazložitve, ki so bile v letu 2010 prvič pripravljene na podlagi v program SAPPrA vnesenih CILJEV, REZULTATOV IN NEPOSREDNIH UČINKOV.[2]

2 Neposredni učinki se lahko imenujejo tudi indikatorji ali kazalci. Splošni cilj na ravni politike določi koordinator politike (MPJU), specifični cilj na ravni programa in rezultat na ravni podprograma določi predlagatelj finančnih načrtov (VS RS, VDT RS), neposredni učinek na ravni ukrepa pa določi proračunski uporabnik.

Vsem ciljem, rezultatom in neposrednim učinkom je bilo treba določiti njihovo izhodiščno vrednost ter njihove ciljne vrednosti.



II. POSTOPEK PRIPRAVE IN SPREJEMANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA S ČASOVNO OPREDELITVIJO IZVEDBE POSAMEZNIH POSTOPKOV

Priprava in deloma tudi sprejetje proračunov ter njegova sestava so določeni v ZJF, ki je bil sprejet že leta 1999 in je prvič sistemsko uredil področje javnih financ v RS.

Glede na to, da je bila priprava državnega proračuna v letu 2010 drugačna od vseh dosedanjih, bolj vsebinska, pa so potrebne sistemske spremembe oziroma dopolnitve tega temeljnega zakona s področja javnih financ. Ena izmed že izvedenih sprememb ZJF je bila uvedba priprave dveh enoletnih proračunov, kar je prednost, saj gre za večletno načrtovanje in možnost priprave dolgoročnejših projekcij. Res je, da se proračun, ki ga pripravljamo za leto, ki sledi prihodnjemu letu, se pravi za leto t + 2, vedno zelo spremeni, vendar pa je res tudi to, da država ni imela začasnega financiranja vse od leta 2003 dalje. Začasno financiranje, ki začne veljati 1. 1. tekočega leta, če za to leto ni sprejet proračun, ima kar nekaj omejitev. Financiranje poteka po dvanajstinah preteklega leta, sredstva se lahko porabljajo samo za “stare” obveznosti, ni novih razpisov in ni novih programov. Zato je zelo pomembno, da je proračun sprejet v roku, ki ga predvideva ZJF. Postopki in roki za pripravo in sprejemanje državnega proračuna pa so podrobneje urejeni z vladno Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna.

Postopek priprave proračuna

- Pomladanska napoved gospodarskih gibanj Urada za makroekonomske analize in razvoj (april)

↓

Osnutek proračunskega memoranduma (april)

- Vlada s fiskalnim pravilom določi zgornjo mejo javnofinančnih odhodkov (april)
- Prva proračunska seja vlade (maj)
  - osnutek proračunskega memoranduma
  - vladna služba, ki je pristojna za razvoj, v sodelovanju z delovnimi skupinami po politikah pripravi ovrednotene prednostne naloge in vlado seznani z razlikami med določeno zgornjo mejo odhodkov in potrebami
  - vlada določi državne razvojne prednostne naloge in razrez odhodkov do ravni politik
- Usklajevanje proračunskih izdatkov v okviru delovnih skupin (junij)
- Druga proračunska seja vlade (junij)
  - določita se razrez proračunskih izdatkov za politike, programe in podprograme ter
  - razrez po predlagateljih finančnih načrtov
- MF izda navodilo za pripravo predloga proračuna (julij)
- Priprava finančnih načrtov neposrednih proračunskih uporabnikov (rok za predložitev za predlagatelje finančnih načrtov je 15. avgust)
- MF predloži predlog proračuna in proračunski memorandum vladi (rok je 20. september)
- Vlada predloži predlog proračuna in memorandum Državnemu zboru RS (rok je 30. september)
- Obravnava in sprejemanje državnega proračuna v Državnem zboru RS v skladu s Poslovnikom Državnega zbora RS
- Sprejetje proračuna in objava v Uradnem listu RS (december)
- Uskladitev obrazložitev finančnih načrtov s sprejetim proračunom v 40-ih dneh po uveljavitvi proračuna

Priprava k ciljem usmerjenega proračuna

ZJF opredeljuje tudi tri klasifikacije, ki se prepletajo v proračunu, in sicer:
- institucionalna
- ekonomska in
- programska.

Institucionalna klasifikacija nam pove, kdo denar porablja, se pravi kateri proračunski uporabnik (PU). Ekonomska nam pove, za kateri ekonomski namen se denar porablja (plače, izdatki za blago in storitve, investicije …). Programska klasifikacija pa nam pove, za katero področje oziroma politiko se sredstva proračuna porabljajo (šolstvo, zdravstvo, obramba, pravosodje …). Prav uvedba

programske klasifikacije je bila pomembna predvsem zaradi tako imenovanega »k ciljem usmerjenega proračuna«. To je proračun, ko so ob načrtovanju pomembni cilji in kazalniki, ob pripravi zaključnega računa pa rezultati oziroma doseganje ciljev. Ob zadnji pripravi proračuna je bilo določanje ciljev in kazalnikov prvič tudi informacijsko podprto. Naslednja pomembna novost pa je tudi določanje prednostnih nalog vsem ukrepom in projektom, kar pomeni, da je lahko samo en ukrep oziroma projekt najpomembnejši. Če bo zaradi slabšega javnofinančnega položaja treba tudi v nadaljevanju krčiti odhodke, bo tako razvrščanje lahko tudi razlog za ukinjanje ukrepov oziroma projektov.

Ministrstvo za finance se zaveda, da je »k ciljem usmerjen proračun« projekt, ki traja več let in da so področja, na katerih so cilji jasno opredeljeni in merljivi, ter področja, na katerih je cilj in kazalnik težko določiti, vendar pa je treba prikazati, da bodo javnofinančna sredstva uporabljena s točno določenimi cilji in da bomo ob koncu leta znali pokazati (»izmeriti«), ali so ti cilji res doseženi.

III. IZVRŠEVANJE PRORAČUNA

Izvrševanje proračuna je podrobneje urejeno z:
- Zakonom o izvrševanju proračuna RS (ZIPRS) ter
- Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna RS.

ZIPRS se sprejme skupaj s proračunom za obdobje dveh let. S tem zakonom so določene tudi možnosti prerazporejanja sredstev, ki jih imajo neposredni PU, predlagatelji finančnih načrtov in Vlada RS. V Zakonu o izvrševanju proračunov RS za leti 2011 in 2012 (ZIPRS1112) je navedeno, da lahko:

– <u>neposredni uporabnik</u> v svojem finančnem načrtu samostojno in brez omejitev prerazporeja pravice porabe v okviru istega podprograma ter med podprogrami, pri čemer skupno povečanje ali zmanjšanje posameznega podprograma ne sme preseči 10 odstotkov podprograma, neposredni uporabnik pa ne sme prerazporejati sredstev na plačne konte in z njih, razen med njim (14. člen);
– <u>predlagatelj finančnih načrtov (PFN)</u> v okviru finančnih načrtov neposrednih uporabnikov, ki so v njegovi pristojnosti, odloča o prerazporeditvah pravic porabe v istem podprogramu ter tudi med podprogrami, in sicer brez omejitev, PFN pa ne sme prerazporejati sredstev na plačne konte in z njih, razen med njimi (15. člen);
– <u>vlada</u> lahko odloča o prerazporeditvah pravic porabe med podprogrami v okviru programa posameznih ali različnih PFN, pri čemer skupno povečanje ali zmanjšanje posameznega podprograma ne sme presegati 30 odstotkov podprograma v sprejetem proračunu, prav tako pa lahko odloča tudi o prerazporeditvah na plačne konte in z njih (18. člen).

Investicije in investicijsko vzdrževanje stvarnega premoženja

– za opremo sodišč ter zagotavljanje prostorov sodišč (tudi za najemnine) je pristojno Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, za opremo državnih tožilstev ter za zagotavljanje prostorov za delo teh organov pa je pristojno Ministrstvo za notranje zadeve;

– sredstva za informatizacijo sodišč se zagotavljajo pri Vrhovnem sodišču RS, sredstva za informatizacijo državnih tožilstev pa se zagotavljajo pri Ministrstvu za notranje zadeve;
– neposredni uporabnik lahko nabavlja osnovna sredstva in izvaja investicijsko vzdrževanje, če je ta izdatek nujen za nepredvidena popravila, nabavo blaga ali izvedbo drugih storitev, ki so potrebne za zagotovitev njegovega nemotenega delovanja. ZIPRS 1112 določa, da skupni obseg pravic porabe, ki jih neposredni PU lahko porabi za ta namen, ne sme presegati 300 € za zaposlenega pri PU na dan 31. decembra predhodnega leta (26. člen).

Pristojnost predstojnika neposrednega uporabnika

V 65. členu ZJF so določene pristojnosti predstojnika neposrednega uporabnika.

– Predstojnik neposrednega uporabnika je pristojen za prevzemanje obveznosti, verifikacijo obveznosti, izdajo odredbe za plačilo v breme proračunskih sredstev organa, ki ga vodi, ter za ugotavljanje pravice izterjave ter izdajanje nalogov za izterjavo v korist proračunskih sredstev.
– Predstojnik neposrednega uporabnika je odgovoren za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi.
– Predstojnik neposrednega uporabnika lahko s pooblastilom prenese posamezna upravičenja na druge osebe. Oseba, ki je pooblaščena za izdajo odredb za plačilo, je odredbodajalec.
– Odredbodajalci za sredstva posameznih uporabnikov so lahko tudi generalni sekretar Vrhovnega sodišča RS in direktorji sodišč oz. generalni direktor na Vrhovnem državnem tožilstvu RS in direktorji državnih tožilstev. Pri prenosu pristojnosti je pooblaščena oseba odgovorna za zakonitost, namenskost, učinkovitost[3] in gospodarnost[4] razpolaganja s proračunskimi sredstvi.

Izvrševanje proračuna – določitev kvot

V Pravilniku o postopkih za izvrševanje proračuna RS so za neposredne uporabnike državnega proračuna podrobneje predpisani postopki, obrazci in drugi dokumenti v zvezi z izvrševanjem proračuna.

Temeljna enota za izvrševanje proračuna je proračunska vrstica, to je proračunska postavka – konto, ki v skladu s predpisanim kontnim načrtom natančno določa ekonomski namen izdatkov postavke.

V začetku leta določi minister za finance dinamizirano oceno (to je mesečna dinamika ocene prejemkov in izdatkov proračuna ter finančnih načrtov neposrednih uporabnikov za tekoče leto), ki se uporablja za spremljanje realizacije prejemkov in izdatkov proračuna, upravljanje z likvidnostjo proračuna in določitev kvot.

- Kvoto določi Vlada RS.
- Vlada določi kvoto po skupinah uporabnikov in samostojnih neposrednih uporabnikih.

3 Učinkovitost – s čim nižjimi stroški doseči čim večji učinek.
4 Gospodarnost – viri za dejavnost so zagotovljeni pravočasno, v primerni količini in kvaliteti ter po najprimernejši ceni.

- MF pri predlaganju kvote upošteva:
  - letni finančni načrt neposrednega uporabnika,
  - evidentirane predobremenitve neposrednega uporabnika,
  - likvidnostne možnosti proračuna in
  - sezonsko komponento porabe proračunskih sredstev.
- Vlada določi kvote na predlog MF do 20. v mesecu pred začetkom obdobja, za katero se kvota določa (to je trimesečno obdobje).
- Povečanje kvote, ki jo je določila vlada, je mogoče samo, če to odobri MF.

Načrtovanje likvidnosti proračuna

Izvrševanje proračuna se izvaja na podlagi mesečnega načrta prejemkov in izdatkov proračuna (9. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna RS).

- Mesečni likvidnostni načrt
  - neposredni uporabniki morajo v programu MFERAC pripraviti svoje likvidnostne načrte najpozneje do 24. v tekočem mesecu za prihodnji mesec;
  - Vrhovno sodišče RS oz. Vrhovno državno tožilstvo RS nato prejete likvidnostne načrte preveri, potrdi in jih pošlje v obravnavo na MF;
  - Likvidnostna komisija MF najpozneje do 10. v mesecu za tekoči mesec obvesti Vrhovno sodišče RS oz. Vrhovno državno tožilstvo RS o potrjenih likvidnostnih načrtih (po skupinah PU).
- Spremembe rokov in zneskov plačil
  - o spremembi rokov in zneskov plačil, ki na posamezen dan presežejo 5000 EUR, mora predlagatelj finančnih načrtov obvestiti MF najpozneje 3 delovne dni pred dnevom plačila, ki je določen v mesečnem likvidnostnem načrtu;
  - če predlagatelj finančnih načrtov v predpisanem roku ne obvesti MF o spremembi likvidnostnega načrta, se mu zaračunajo stroški, ki zaradi tega nastanejo (to se zgodi, ko realizacija odstopa od korigiranega mesečnega likvidnostnega načrta za več kot 500.000 EUR);
  - Vrhovno sodišče RS in Vrhovno državno tožilstvo RS kot predlagatelja finančnih načrtov lahko s pisno vlogo predlagata MF povečanje mesečnega likvidnostnega načrta.

Zaključni račun proračuna

Zaključni račun proračuna je akt države, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za preteklo leto (96. člen ZJF).

- Zaključni račun (ZR) proračuna sestavljajo splošni del, posebni del in obrazložitve.
- Splošni del ZR sestavljajo izkazi: bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb in račun financiranja (pripravi ga MF).
- Posebni del ZR sestavljajo realizirani finančni načrti neposrednih uporabnikov, pri čemer se upošteva institucionalna klasifikacija (pripravi ga MF).
- Obrazložitev posebnega dela ZR pripravijo neposredni uporabniki in vključuje:
  - poročilo o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika,
  - poslovno poročilo (najpomembnejši del tega poročila je poročilo o doseženih ciljih in rezultatih neposrednega uporabnika),
  - obrazložitev podatkov iz bilance stanja in
  - izjavo o oceni notranjega nadzora javnih financ.

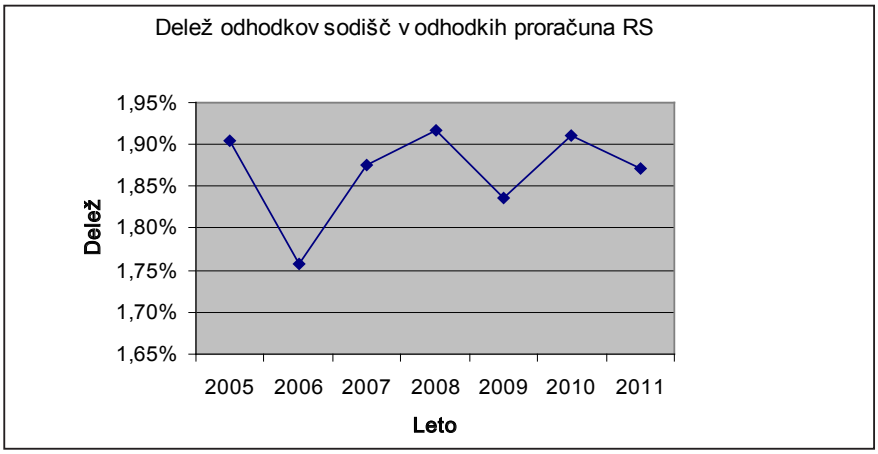
- Predlagatelj finančnih načrtov (to je Vrhovno sodišče RS oz. Vrhovno državno tožilstvo RS) pripravi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na ravni programa in podprograma.
- Neposredni uporabniki v skladu s 97. členom ZJF pripravijo zaključni račun svojega finančnega načrta za preteklo leto in ga predložijo MF do 28. februarja tekočega leta.
- MF pripravi predlog zaključnega računa državnega proračuna in ga predloži Računskemu sodišču RS do 31. marca.
- Vlada predlog zaključnega računa državnega proračuna skupaj z dokončnim poročilom Računskega sodišča RS najpozneje do 1. oktobra predloži Državnemu zboru RS v sprejetje.

IV. ANALIZA PRORAČUNA SODIŠČ IN DRŽAVNIH TOŽILSTEV V OBDOBJU OD LETA 2005 DO LETA 2011

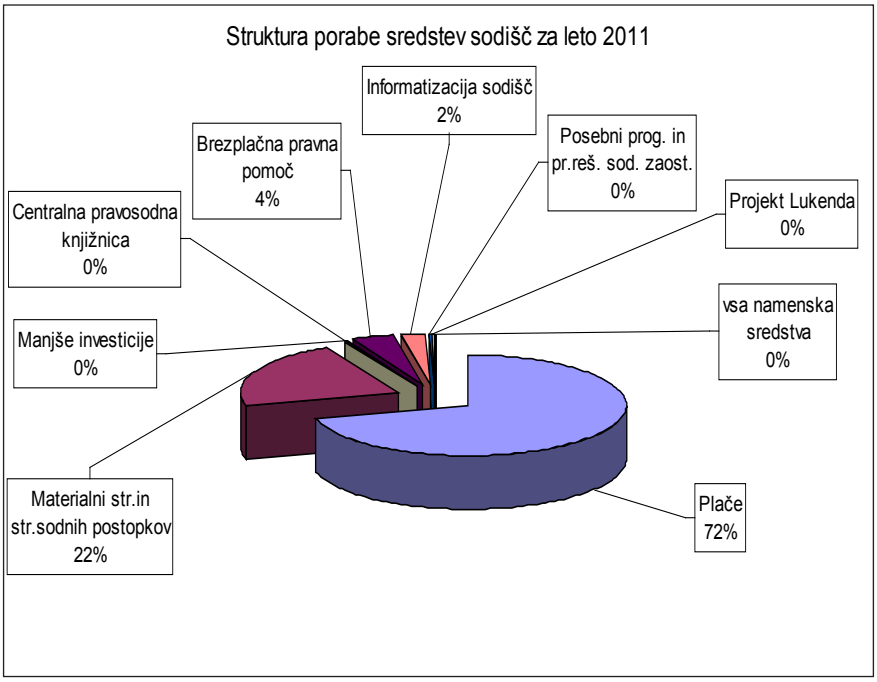
Delež odhodkov sodišč v odhodkih proračuna RS

Zneski v tabeli so v tisoč EUR!

Leto	Odhodki proračuna RS	Odhodki sodišč	Delež
2005	7.181.393	136.715	1,90% [5]
2006	7.628.520	134.012	1,76%
2007	7.762.890	145.658	1,88%
2008	8.470.049	162.441	1,92%
2009	9.259.521	170.078	1,84%
2010	9.280.169	177.357	1,91%
2011	9.362.821	175.268	1,87%



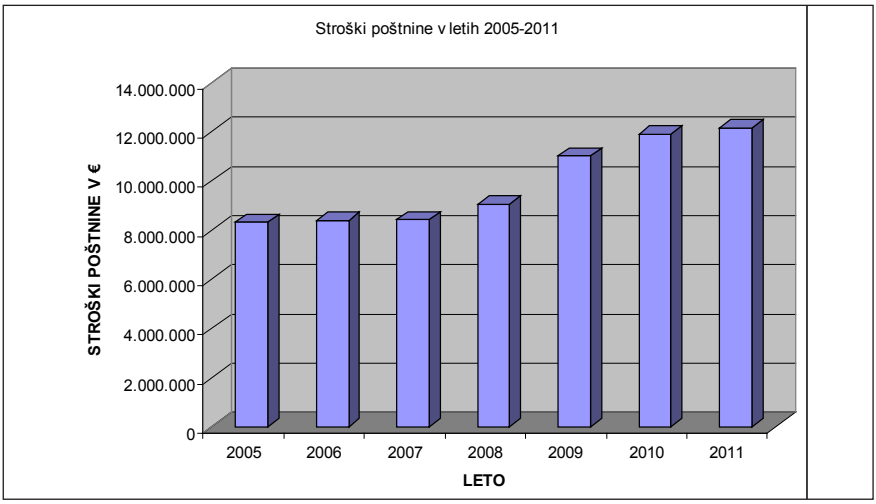
5 Odhodki sodišč so bili v letu 2005 višji kot v letu 2006 zaradi najemnin, ki so se do leta 2005 pokrivale iz proračunov sodišč (od leta 2006 dalje jih krije MPJU) ter zaradi neporavnanih obveznosti iz leta 2004, vse skupaj v višini 6445 tisoč EUR.



Stroški poštnine

V masi materialnih stroškov in stroškov sodnih postopkov so stroški poštnine kar okrog 30 odstotkov, v vseh opazovanih letih pa ti stroški rastejo.

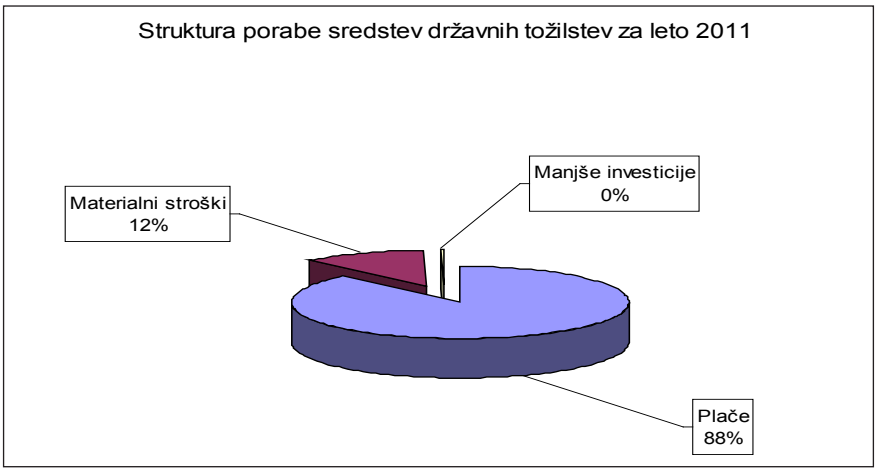
Leto	Realizacija K6 402206 v €	Indeks (t/t-1)*100
2005	8.330.560	-
2006	8.391.647	100,73
2007	8.425.984	100,41
2008	9.046.459	107,36
2009	11.025.314	121,87
2010	11.902.233	107,95
2011	12.182.124	102,35



Delež odhodkov državnih tožilstev v odhodkih proračuna RS

Zneski v tabeli so v tisoč EUR!

Leto	Odhodki proračuna RS	Odhodki državnih tožilstev	Delež
2005	7.181.393	16.506	0,23 %
2006	7.628.520	16.549	0,22 %
2007	7.762.890	16.133	0,21 %
2008	8.470.049	18.375	0,22 %
2009	9.259.521	18.226	0,20 %
2010	9.280.169	19.024	0,20 %
2011	9.362.821	18.739	0,20 %



V. PRIHODKI SODIŠČ

Uprava RS za javna plačila

Vsi prihodki sodišč se zbirajo na podračunih, ki so odprti pri Upravi RS za javna plačila (UJP). UJP je organ v sestavi Ministrstva za finance in za potrebe evidentiranja in izvajanja javnofinančnih tokov v okviru enotnega zakladniškega sistema opravlja te naloge:

- izvršuje plačilne storitve po Zakonu o plačilnih storitvah in sistemih (ZPlaSS) ter Zakonu o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike (ZOPSPU);
- vodi register neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov in njihove račune, ki so odprti kot podračuni enotnega zakladniškega računa države oziroma občin;
- sprejema plačilna navodila neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov ter izdaja naloge za plačilo v breme njihovih računov;
- zbira podatke, vodi evidence ter pripravlja in pošilja obvestila, poročila ter informacije, povezane z izvajanjem javnofinančnih tokov;
- opravlja naloge enotne vstopne in izstopne točke, prek katere proračunski uporabniki prejemajo in pošiljajo račune in spremljajoče dokumente v elektronski obliki;
- opravlja naloge plačilnega agenta in druge naloge, ki so določene z zakonskimi predpisi.

Iz navedenih nalog izhaja, da je UJP med drugim tudi eden od osnovnih dejavnikov, ki zagotavlja podporo delovanju enotnega zakladniškega sistema.

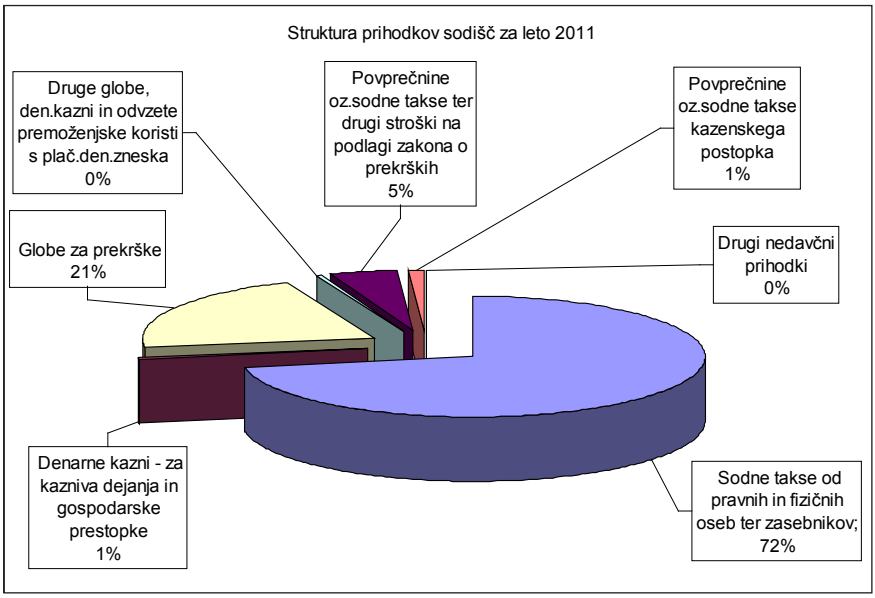
Enotne zakladniške račune države in občin vodi Banka Slovenije. V okviru teh računov so odprti podračuni državnih in občinskih proračunskih uporabnikov, ki pa jih vodi UJP in imajo za proračunske uporabnike vlogo transakcijskih računov.

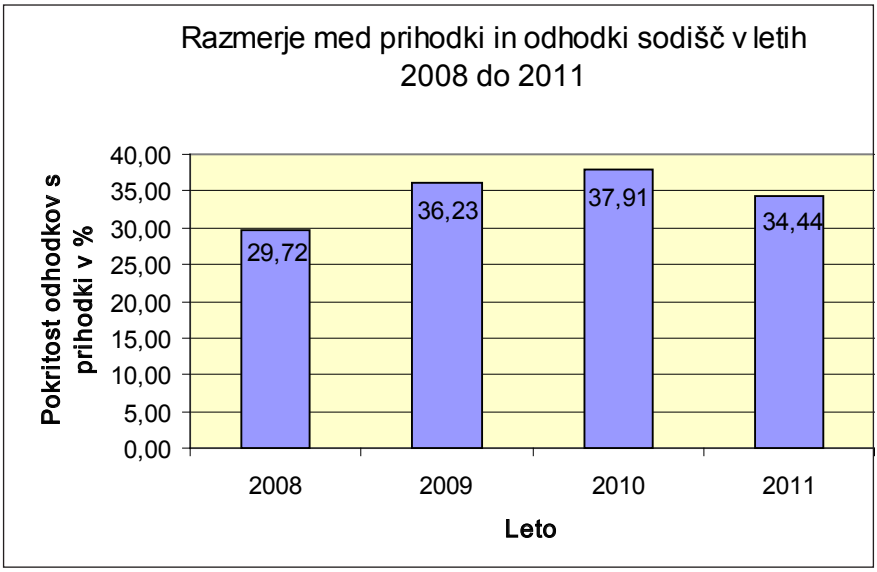
Sistemi enotnih zakladniških računov države in občin zagotavljajo:

- visoko raven informacij in možnost pregleda nad aktualnimi gibanji denarnih sredstev vseh proračunskih uporabnikov v sistemu ter
- gospodarno upravljanje proračunskega denarja.

Prihodki sodišč so:

- sodne takse od pravnih in fizičnih oseb ter zasebnikov (podkonto 711000)
- denarne kazni – za kazniva dejanja in gospodarske prestopke (podkonto 712000),
- globe za prekrške (podkonto 712001),
- druge globe, denarne kazni in odvzete premoženjske koristi s plačilom denarnega zneska (podkonto 712003),
- povprečnine oz. sodne takse ter drugi stroški na podlagi Zakona o prekrških (ZP) na podkontu 712008,
- povprečnine oz. sodne takse kazenskega postopka (podkonto 712009),
- drugi nedavčni prihodki (podkonto 714100).




Razmerje med prihodki in odhodki sodišč v letih 2008 do 2011
Pokritost odhodkov s prihodki v %
40,00
35,00
30,00
25,00
20,00
15,00
10,00
5,00
0,00
29,72
36,23
37,91
34,44
2008
2009
2010
2011
Leto

RAZMEJITEV PRISTOJNOSTI MED PREDSEDNIKI SODIŠČ IN MINISTRSTVOM, PRISTOJNIM ZA PRAVOSODJE[1]

Maša Grgurevič Alčin
v. d. generalnega direktorja Direktorata za pravosodno upravo
Ministrstvo za pravosodje[2]

I. UVOD

Ubi nil timetur, quod timeatur nascitur, so rekli stari Latinci. Ko sem prvič razmišljala o temi, ki jo v tem prispevku načenjam, sem odprla Pravno prakso prav na strani, na kateri je prof. dr. Janez Kranjc svoj članek naslovil s to Publilijevo mislijo.[3] Kjer ni nobenega strahu, se rodi, česar se je bati, pravi. In kako se to povezuje z naslovno temo? Ali se sodna in izvršilna veja oblasti ena druge bojita ali ne? Bi se morali bati ena druge in če, zakaj? Ali si Ministrstvo za pravosodje in javno upravo svoja pooblastila pri nadzoru nad pravosodno upravo včasih predstavlja preširoko oziroma ali si predsedniki sodišč predstavljajo, da so ta pooblastila ožja, kot dejansko so? Ali sodstvo dovolj uporablja samoregulativne mehanizme, da naredi red v lastnih vrstah? Ali skuša politika prek Ministrstva za pravosodje in javno upravo izvajati pritiske na sodstvo?

II. OPREDELITEV POJMOV, PRISTOJNOST ZA IMENOVANJE PREDSEDNIKOV IN DIREKTORJEV SODIŠČ

Za začetek razmišljanja o teh vprašanjih se moramo najprej vprašati, katere pojme uporabljamo. Kaj je sodna uprava in kje so njene meje? Kaj je pravosodna uprava in kako jo uokviriti? Kako sta ena drugi prirejeni? Pri iskanju odgovorov na ta vprašanja sem bila v precejšnji stiski, saj je literature, ki bi oba pojma napolnjevala z vsebino, izjemno malo. Zato sem začela tam, kjer pravniki vedno začnemo: pri najvišjem notranjem pravnem aktu, naši ustavi.

Načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena ustave, na katerem temeljijo vsi zakoni in predpisi nižje stopnje, ki konkretizirajo sisteme zavor in ravnotežij, bralcem Pravosodnega biltena ne bom predstavljala, vendar sem si v zadnjih letih ob vedno globljem poznavanju področja, na katerem delam, pogosto zastavljala vprašanje, ali je načelo delitve oblasti res dosledno izpeljano v praksi in ali naša zakonodajna ureditev vsem trem vejam oblasti res daje enako težo, moč in veljavo. Iz podnaslova je bralec prispevka verjetno že uganil, kaj me muči: sprašujem se, ali je način imenovanja zlasti predsednika Vrhovnega sodišča RS (pa tudi vseh vrhovnih sodnikov) ustrezen ali pa je način imenovanja zgolj ostanek nekdanjega skupščinskega sistema in sistema enotnosti oblasti.

1 Stališča avtorice ne izražajo nujno tudi stališč institucije, v kateri je zaposlena.
2 V času oddaje prispevka je bil naziv ministrstva Ministrstvo za pravosodje in javno upravo.
3 Dr. Janez Kranjc, Ubi nil timetur, quod timeatur nascitur, Pravna praksa, 2010, št. 39, str. 32.

Dejstvo je, da politične stranke že po naravi stvari oblikujejo politiko v izvršilni in zakonodajni veji oblasti, zato se s tega vidika zdi še toliko pomembnejše, da sodna veja oblasti ostane izključno strokovna in se v prav nobenem vidiku ne politizira. Sodna veja oblasti je bila po mojem mnenju v svojem pretežnem delu vse do danes in še vedno je, ne le od politike neodvisna, temveč tudi dosledno profesionalna, z vztrajanjem pri strokovnem dialogu, temelječem na etičnih načelih.

Da se ne oddaljim preveč od misli: predsednika Vrhovnega sodišča RS po aktualni določbi 62. a člena Zakona o sodiščih (ZS, Uradni list RS, št. 19/1994, 45/1995, 38/1999, 26/1999 – ZPP, 28/2000, 26/2001 – PZ, 67/2002 – ZSS-D, 110/2002 – ZDT-B, 56/2002 – ZJU, 73/2004, 72/2005, 127/2006, 49/2006 – ZVPSBNO, 67/2007, 45/2008, 96/2009, 86/2010 – ZJNepS, 33/2011, v nadaljevanju: ZS) imenuje državni zbor na predlog ministra, pristojnega za pravosodje, po predhodnem mnenju sodnega sveta in občne seje Vrhovnega sodišča RS. Menim, da ta določba ni v duhu drugega odstavka 3. člena ustave, ker ruši sistem zavor in ravnotežij med posameznimi nosilci moči v državi. Kandidata za predsednika vrhovnega sodišča namreč državnemu zboru v izvolitev predlaga minister, pristojen za pravosodje, ki pri tem ni vezan na mnenji občne seje vrhovnega sodišča in sodnega sveta. Predlagalno vlogo ima izvršilna veja oblasti, volilno zakonodajna veja, sodna veja oblasti pa je pri tem omejena zgolj na izražanje podpore ali nepodpore kandidatu, ki ni v ničemer zavezujoča. Ustavno sodišče je v svoji odločbi št. U-I-224/96[4] tako formalnopravno stanje želelo nekoliko relativizirati, ko je v obrazložitvi odločbe, s katero je sicer presodilo, da določba 62. a člena ZS ni v neskladju z ustavo, zapisalo, da se mora minister pri oblikovanju predloga vsaj opredeliti do predhodnega mnenja obeh organov in ga ne more enostavno obiti, še zlasti ne mnenja občne seje vrhovnega sodišča. Vsekakor pa kljub izčrpni argumentaciji navedene odločbe v njej ne najdem resnih argumentov za to, da mora po veljavni zakonski ureditvi predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije kar trikrat prestati parlamentarni preizkus: prvič pri izvolitvi v trajni mandat, drugič, ko se poteguje za položaj vrhovnega sodnika, in tretjič, ko kandidira na mesto predsednika Vrhovnega sodišča RS. Vsak, ki vsaj malo pozna sodni sistem, se zaveda, da štejemo vsi pravniki imenovanje na mesto vrhovnega sodnika in tudi imenovanje na mesto predsednika sodišča za poklicno napredovanje, najvišjo stopničko v karieri in najvišji strokovni dosežek. Prav bi bilo, da celotni sistem (strokovnih!) napredovanj v sistemu rednega sodstva ostane zgolj v okvirih stroke, še zlasti, ker so del kriterijev za napredovanje in strokovno ocenjevanje sodnika tudi njegove osebnostne lastnosti in upoštevanje etičnih načel (glej zlasti 5. in 8. točko 29. člena Zakona o sodniški službi, Uradni list RS, št. 19/1994, 8/1996, 24/1998, 48/2001, 67/2002, 2/2004 – ZPKor, 71/2004, 47/2005 – Odl. US, 17/2006, 27/2006 – Skl. US, 127/2006, 1/2007 – Odl. US, 57/2007, 120/2008 – Odl. US, 91/2009, 33/2011; v nadaljevanju: ZSS).

Zavedam se, da ob sedanji (po mojem prepričanju prešibki) vlogi sodnega sveta ni mogoče realno pričakovati, da bi sodnike imenoval sodni svet, vsekakor pa se ob imenovanju vrhovnih sodnikov in še zlasti predsednika vrhovnega sodišča v parlamentu ni mogoče ogniti grenkemu priokusu poskusa političnega vplivanja na imenovanje najvišjih predstavnikov sodne veje oblasti ter vsaj teoretični možnosti, da bi posamezen kandidat za predsednika zavedno ali nezavedno skušal biti všečen politiki.

4 U-I-224/96 z dne 22. 5. 1997.

Še zlasti je taka ureditev neuravnotežena, ker predstavniki sodne veje oblasti nimajo pri imenovanju predsednika državnega zbora in vlade nikakršne vloge, kar je seveda mogoče utemeljiti s tem, da bodo morda na koncu morali presojati o pravilnosti postopkov imenovanj predstavnikov drugih dveh vej oblasti. Veliko primernejša in po mojem mnenju z ustavo skladnejša bi bila ureditev, v kateri bi tudi o imenovanju predsednika vrhovnega sodišča odločal sodni svet po predhodno pridobljenem mnenju ministra ter seveda občne seje vrhovnega sodišča. Ali še boljše, predlagal bi ga predsednik republike, odločal pa bi sodni svet po pridobljenem mnenju občne seje. Seveda sem sama pristašinja stališča, da so vsi vrhovni sodniki že prestali dvojni preizkus v parlamentu (najprej ob izvolitvi v trajni mandat, nato pa še ob imenovanju na mesto vrhovnega sodnika), zato vsi izpolnjujejo formalne kriterije za vodenje najvišjega sodišča v državi in celotne veje oblasti. Uspešen vodja je lahko le tisti, ki ga tudi kolektiv sprejme za svojega, kar še zlasti velja za vodenje kolektiva vrhunskih intelektualcev – vrhovnih sodnikov, ki imajo prav zaradi te svoje lastnosti zelo jasno izoblikovana (in pogosto tudi močno izražena) stališča. Če se nekoliko pošalim, je približno tako, kot bi primadone izbirale najboljšo med vsemi. Osebno menim, da bi si morali vrhovni sodniki s tajnim glasovanjem na občni seji svojega predsednika izbrati sami. Tako pa imamo uzakonjeno, da politično telo voli vodje vseh treh vej oblasti, tudi sodne. Jasno je, da imamo ljudje različne svetovne nazore, taka in drugačna politična mnenja in osebna prepričanja. Menim pa, da imamo – ne le sodniki, temveč vsi pravniki in drugi strokovnjaki, ki svoje delo jemljemo resno, kot poslanstvo – nekatere skupne temeljne vrednote, med katerimi so pokončnost in neodvisnost ter odmerjena izbira besed zelo pri vrhu seznama. Država, ki ne zaupa svojim vrhunskim strokovnjakom domnevno edine nepolitične veje oblasti niti toliko, da bi jim zaupala samostojno izbiro vodje, po mojem prepričanju ni na pravi poti. Izkazano zaupanje v človeku vzbudi željo, da bi bil boljši in dostojen tega zaupanja, stalno ponavljajoči se znaki, da nisi vreden zaupanja, pa prej obratno. Pa naj me bralec ne razume narobe: nikakor ne pozivam k omejevanju nadzornih mehanizmov, ki jih imajo posamezne veje oblasti v medsebojnih razmerjih, prej nasprotno, prepričana sem, da bi jih bilo treba na posameznih področjih celo okrepiti, kot bom predstavila v nadaljevanju. Dejstvo pa je, da (vsaj po mojem vedenju) noben funkcionar v državi ne prestaja dvojne ali (kot predsednik Vrhovnega sodišča RS) celo trojne postopkovne izvolitve v Državnem zboru. Take ureditve si ni mogoče razložiti drugače kot znak, da zgolj strokovni kriteriji ne zadoščajo za napredovanje na mesto vrhovnega sodnika, še manj pa na mesto predsednika vrhovnega sodišča.

Pred leti mi je ob neki priložnosti takratni predsednik vrhovnega sodišča gospod Franc Testen rekel, da »če se z otrobi pomešaš, te svinje požro«. Priznati moram, da ga takrat kljub velikemu spoštovanju, ki ga do njega čutim, nisem povsem razumela. Danes si vsaj domišljam, da vem, kaj mi je hotel povedati. Strokovnjak na katerem koli področju, zlasti pa sodnik, mora pri svojem delu ostati zadržan, nezaletav, odmerjenih besed, uravnovešen, saj sicer tvega, da se bo spustil na ravni občevanja, na katere se ni mogoče spustiti, ne da bi se človek pri tem sam umazal in ranil. In prav zaradi potrebne strokovne odmaknjenosti sodne veje oblasti od politike, ki je lahko državi in vsem njenim državljanom le v prid, sem prepričana, da bi bilo primerneje sistem imenovanja vseh vrhovnih sodnikov in še zlasti predsednika vrhovnega sodišča spremeniti in prilagoditi duhu sodobnejših rešitev, kot jih poznajo pravni sistemi, po katerih se naš pravni red zgleduje in na katere se marsikdaj sklicuje.

Novela ZS-I je sicer prinesla dobrodošlo novost glede imenovanja predsednikov sodišč – ne imenuje jih več minister, pristojen za pravosodje, na predlog sodnega sveta (kot je določal drugi odstavek 62. člena prej veljavnega Zakona o sodiščih), temveč sodni svet, ki mora pred izbiro in imenovanjem opraviti razgovor s prijavljenimi kandidati (62. b člen Zakona o sodiščih). Minister ima pravico sodelovati pri razgovoru na sodnem svetu in kandidatom tudi sam postavljati vprašanja, zato svoje vloge sodelovanja pri izboru predsednikov sodišč nikakor ni povsem izgubil. Zlasti minister, ki ima veliko strokovno težo, bo na ta način gotovo pomembno sooblikoval odločitve sodnega sveta. V 15 dneh po opravljenem razgovoru oziroma obvestilu o razgovoru, če se seje sodnega sveta sam ni udeležil, mora minister dati pisno mnenje o prijavljenem kandidatu, na katero sodni svet pri odločanju ni vezan. Sedanja praksa ministrstva, pristojnega za pravosodje, je, da minister običajno najprej prouči prijave kandidatov, nato pa skrbno prouči mnenje in predlog predsednika okrožnega sodišča za predsednike okrajnih sodišč z njegovega območja ali predsednika višjega sodišča za okrožne predsednike. Po mojem spominu se še ni zgodilo, da bi ministrov predlog nasprotoval predlogu predsednika neposredno nadrejenega sodišča (čeprav bi mu formalno seveda lahko). Razlog za tako prakso je predvsem prepoznana potreba po jasni vzpostavitvi hierarhije tudi pri izpolnjevanju zadev sodne uprave ter potrebi po timskem delu na tem področju poslovanja sodišč.

Zato pa minister za pet let, z možnostjo reelekcije, imenuje direktorje sodišč na predlog predsednika sodišča (prvi odstavek 61. b člena ZS). Primarno izbiro in predlog najustreznejšega kandidata pošlje ministru predsednik sodišča. Minister na predsednikov predlog sicer ni vezan, s kandidatom lahko opravi tudi ustni razgovor (to prakso smo na ministrstvu vzpostavili), vendar ne zato, da bi se odločal mimo predsednika, temveč zlasti zato, da se s kandidatom, s katerim bo veliko sodeloval, spozna. Razgovora seveda ne opravi minister sam, ampak to (prijetno) dolžnost prenese na direktorja Direktorata za pravosodno upravo, ki s predsedniki in direktorji sodišč, če želi svoje delo dobro opravljati, dnevno sodeluje, zato je primerno in ustrezno, da se s kandidati čim prej tudi osebno spozna. Določba 61. b člena ZS ministru sicer daje možnost, da se za predlaganega kandidata ne odloči in ga ne imenuje na mesto direktorja, samoumevno pa je, da ne more mimo volje predsednika sodišča sam izbrati drugega kandidata namesto predlaganega. Ministrova diskrecija je v tem primeru torej omejena na izbiro ali neizbiro predlaganega kandidata, ne daje pa mu možnosti izbire izmed vseh kandidatov, ki so se prijavili na razpis. Odločba o imenovanju in neizbiri se zaradi možnosti sprožitve upravnega spora vročita vsem prijavljenim kandidatom. V praksi si je sicer težko, vendar ne nemogoče predstavljati okoliščino, da neizbire ne bi bilo. V poštev bi prišla zlasti, ko bi se v obdobju od predloga predsednika do ministrove izbire pojavila dejstva in okoliščine, ki prej niso bile znane in bi vzbujale resen dvom o primernosti predlaganega kandidata (npr. kazenski postopek ipd.).

Tudi zunaj okvirov svojih pristojnosti pri imenovanju predsednikov sodišč ima minister po določbi drugega odstavka 28. a člena Zakona o sodiščih pristojnost oz. pravico, da se (enako, kot predsednik vrhovnega sodišča) lahko na povabilo sodnega sveta udeleži seje sodnega sveta, na kateri ima pravico do razprave brez pravice do glasovanja, zlasti kadar sodni svet obravnava zadeve sodne ali pravosodne uprave, obravnava letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč,

sprejema mnenje o predlogih zakonov, ki urejajo položaj, pravice in dolžnosti sodnikov, kadar sprejema načelna stališča o razmerah v sodstvu ali kadar obravnava predlog proračuna za sodstvo. Tudi tukaj so primeri, ko sodni svet povabi na sejo ministra in/ali predsednika vrhovnega sodišča, našteti zgolj kot primeri, ter je tako presoja o tem, kdaj je ministra ali predsednika Vrhovnega sodišča RS treba in primerno povabiti k razpravi, prepuščena odločitvi sodnega sveta.

Na tem mestu se ne morem izogniti še eni opazki, v katero smer bi po mojem trdnem prepričanju razvoj sodne in pravosodne uprave moral iti: da bi se razmerja moči resnično lahko uravnotežila vsaj približno tako, kot sem predlagala, bi se morala precej okrepiti vloga sodnega sveta, vendar nikakor ne le z dodelitvijo novih pristojnosti, temveč zlasti z okrepitvijo vloge njegove strokovne službe. Način imenovanja članov sodnega sveta se mi zdi primeren, uravnotežen in boljše rešitve si pravzaprav ne znam zamisliti, še zlasti je pomembno, da se večina njegovih članov voli med sodniki (kot vidimo, v marsikateri državi z nekdanjim skupščinskim sistemom še do nedavnega to nikakor ni bilo samoumevno in se ustavni položaj sodnih svetov in primerljivih organov spreminja šele z začetkom pristopnih pogajanj k Evropski uniji). Če bi se odločili, da bi v sodnem svetu po položaju sedela tudi minister, pristojen za pravosodje, in morda celo predsednik republike, tudi o nadaljnji krepitvi njegovih pristojnosti ne bi smelo biti več pomislekov. Vsekakor je z načelom delitve oblasti skladnejša tudi ureditev, da predsednike sodišč, razen za vrhovno sodišče, namesto ministra, pristojnega za pravosodje, imenuje sodni svet. Zdi pa se, da bo pravo težo sodni svet dobil šele, ko bo sprejeta odločitev o resni okrepitvi njegovih strokovnih služb. Z vidika teh razmišljanj se sprašujem, ali je res potrebno, da je sekretar sodnega sveta višji sodnik. Do letos se namreč za dodelitev v strokovno službo sodnega sveta ni prijavil noben višji sodnik, ampak je bila to nekako bližnjica (pa naj mi kolegi, ki so vlogo sekretarjev sodnega sveta predano opravljali in jih resnično cenim, te opazke ne zamerijo) do mesta višjega sodnika. To je položaju sekretarja jemalo potrebno stalnost in stabilnost, ki bi jo strokovna služba slehernega organa po moji oceni potrebovala. Marsikateri sistem se žal sploh ne zaveda povsem, kaj za nemoteno in tekoče delo organa pomeni stalnost na ravni strokovnih služb. Pomeni, da ni izgubljenosti, ugibanj, kako naprej, pomeni, da generalni sekretar, generalni direktor ali vodja službe poslovne procese pozna, ve, kako ukrepati, ima zgodovinski spomin in je svojemu nadrejenemu, pa naj bo to minister, predsednik ali predstojnik, v neprecenljivo pomoč. Takoj ko stalnosti na ravni strokovnih služb (pri mojem izvajanju sodnega sveta) ni, pa to pomeni, da se nov sekretar najprej vsaj pol leta do leto uvaja v delo, nato ga leto ali dve opravlja, potem pa že začne počasi poleg svojega sekretarskega dela sodelovati na sejah senatov in razmišljati o odhodu ravno tedaj, ko področje zares pozna. Govorim tudi iz lastnih izkušenj pri svojih prvih korakih na področju sodne uprave, ko sem opravljala delo sekretarke sodišč ljubljanskega sodnega okrožja. Prepričana sem, da bi stalnost na mestu sekretarja sodnega sveta in še zlasti okrepitev številčnosti njegovih strokovnih služb prinesli številne koristi, med njimi tudi večjo konsistentnost odločitev, ki jo je obstoječi zakon skušal vzpostaviti z zamikom mandata polovice članov (glej 22. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiščih (ZS-H), Uradni list RS, št. 45/1982/2008). Morda bi bilo treba zato razmišljati v dveh smereh: ali mora biti sekretar nujno sodnik (kar ima gotovo velike prednosti – zlasti zaradi potrebne pokončnosti in avtonomije pri nastopanju npr. v Državnem zboru, Državnem svetu RS in podobno), ter če je odgovor na to vprašanje pritrdilen, o

tem, da dela sekretarja ne bi opravljal začasno, temveč kot stalno (oziroma vsaj stalnejšo) službo.

Minister ima glede sodniških mest na posameznem sodišču še eno pomembno pristojnost: po predhodnem mnenju predsednika sodišča predlaga sodnemu svetu določitev števila sodniških mest na posameznem sodišču. Ta določba prvega odstavka 38. člena ZS bo po mojem mnenju v polni meri lahko zaživela šele, ko bodo vzpostavljeni stabilni in enakovredni kriteriji za merjenje dejanske obremenjenosti in storilnosti posameznega sodišča. V določenem delu bo to, tako upam, omogočil nov sodni red, pri čemer pa je najpomembnejše, da vsa sodišča začno dosledno uporabljati navodila za uporabo informatiziranih vpisnikov, objavljena na intranetu sodišč, ter seveda, da vodje oddelkov oziroma predsedniki sodišč redno in dosledno nadzirajo pravilnost vpisovanja podatkov v sodne vpisnike, kot jim ga že zdaj nalaga 346. člen sodnega reda. Zlasti je ta nadzor pomemben zato, ker morajo sodniki, še zlasti pa sodno osebje, ki posamezne zadeve prvič vnaša v sistem elektronsko vodenih vpisnikov, natančno poznati »pravila igre« in se zavedati, da jih ne more vnašati po lastni presoji, ustaljeni praksi ali celo odredbi sodnika, temveč le točno tako, kot piše v navodilih za uporabo informatiziranih vpisnikov. Zelo pomembno je, da obvelja načelo – en vhodni dokument – ena zadeva, saj se bo sicer ohranjalo stanje, kot ga imamo marsikje zdaj: posamezna sodišča si na podlagi enega vhodnega dokumenta, ki vsebuje več pravnih ali fizičnih oseb, odpirajo več dokumentov, večina sodišč pa le enega. O tem, kako različno so kot posledica takih dejanj obremenjeni sodniki in sodno osebje posameznih sodišč, je škoda izgubljati besede. Z doslednim in pravilnim izpolnjevanjem pristojnosti, upoštevanjem navodil za vodenje informatiziranih vpisnikov in rednim nadziranjem pravilnosti podatkov v vpisnikih bi sicer kriteriji morali biti enakovredni že zdaj, a so v vsakem sistemu, tudi v sodstvu, žal posamezniki, ki skušajo pravila obiti in jih prikrojiti ter jim vsaj kratkoročno to nekaj časa tudi uspeva. In spet smo pri osnovnih vprašanjih – etike, odgovornosti, visokih meril. Prepričana sem, da ima sodstvo na voljo dovolj samoregulativnih mehanizmov, le uporablja jih morda ne dovolj dosledno. Vsak sistem, ki naredi red v lastnih vrstah, je veliko močnejši in bolj verodostojen tudi tedaj, ko se bori za svoje pravice in privilegije, zato je eden temeljnih izzivov slovenskega sodstva in pravosodja ta hip, kako znova obuditi sodniško držo in zavest tudi tam, kjer se zdi, da je zaspala, kako kadrovati tako, da bodo v enaki meri kot kvantitativni in kvalitativni upoštevani tudi etični kriteriji ter spodbuditi zavest o tem, da sodniški položaj pomeni več omejitev kot privilegijev ter predvsem veliko čast.

III. SODNA UPRAVA

Opredelitev pojma sodne uprave še vedno najdemo v prvem odstavku 60. člena ZS, vendar sta ta pojem sodne uprave zadnji dve noveli ZS nekoliko podrobneje razčlenili. Poleg odločanja in drugih opravil, s katerimi se na podlagi zakona, sodnega reda in drugih predpisov zagotavljajo možnosti za redno izvajanje sodne oblasti, pravočasnost postopkovnih dejanj in pravočasnost priprave sodnih odločb, so našteta še druga opravila sodne uprave: upravljanje znanja, načrtovanje, organiziranje, kadrovanje, vodenje, usklajevanje, stiki, spremljanje učinkov, poročanje in upravljanje proračuna sodišča. Samoumevno je, da so vsa našteta

opravila k izpolnjevanju zadev sodne uprave – zlasti na okrožnih, višjih in vrhovnem sodišču – spadala že prej, a je očitno, da je tukaj zakonodajalec želel nekatere vidike sodne uprave posebej poudariti.

Zlasti je izvrševanje zadev sodne uprave v prvem odstavku 61. člena ZS razdelil med direktorja in predsednika sodišča (prej so bile le v pristojnosti predsednika). Res je sicer, da je ZS tudi pred tem določal, da ima za izvrševanje zadev sodne uprave sodišče lahko sekretarja sodišča, vendar je bila njegova vloga veliko manj pomembna in mu ZS ni dajal neposrednih pooblastil. Novela pa je v 61. a členu dala direktorju številna pooblastila z namenom, da bi predsednika sodišča razbremenila vseh administrativno-tehničnih opravil. Direktor sodišča oz. generalni sekretar vrhovnega sodišča samostojno opravlja tiste naloge sodne uprave, ki se nanašajo na materialno, tehnično in finančno poslovanje sodišča, vodenje postopkov javnega naročanja, odločanje o kadrovskih zadevah sodnega osebja, zagotavljanje varnosti na sodišču, spremljanje, analiziranje in pripravo prenove poslovnih procesov. Opravljata tudi druge naloge sodne uprave na podlagi pooblastila predsednika pristojnega sodišča razen nalog, ki se nanašajo na opravljanje sodniške službe. Novela je strogo razmejila naloge sodne uprave, ki se nanašajo na opravljanje sodniške službe in jih lahko opravlja le predsednik sodišča, od tistih nalog sodne uprave, ki so bolj tehnične narave in so jih na večini okrožnih, višjih in na vrhovnem sodišču ter na Okrajnem sodišču v Ljubljani že do zdaj opravljali sekretarji sodišč. Vsi predsedniki sodišč, ki imajo pravico imeti direktorja, pa se za razpis mesta direktorja sodišča morda ne bi odločili, bi morali vse naloge sodne uprave opravljati sami. V tem primeru bi bilo zelo težko zagovarjati tezo, da je mogoče posamezna pooblastila za opravljanje nalog sodne uprave prenesti na kakšnega člana sodnega osebja. V tem primeru se postavljata vprašanje veljavnosti takega pooblastila in vprašanje obidenja zakonskih določb. Iz dosledne delitve pristojnosti v 61. a členu namreč izhaja namen zakonodajalca, da ne le razdeli naloge, temveč zelo jasno razmeji tudi odgovornost za opravljanje »tehničnih« in »sodniških« nalog sodne uprave (to načelo je izpeljano tudi v določbi tretjega odstavka 67. člena, ko lahko minister za pravosodje pri opravljanju nadzora pri zadevah sodne uprave po novem zahteva tudi samostojno predložitev podatkov o delu direktorja sodišča pri zadevah sodne uprave.

IV. PRAVOSODNA UPRAVA

O sodni in pravosodni upravi govorijo zlasti trije predpisi: Zakon o sodiščih, Zakon o sodniški službi ter Sodni red.

Pravosodna uprava: Zakon o sodiščih v 10. členu določa, da je za zadeve pravosodne uprave pristojno ministrstvo za pravosodje, pojem pravosodne uprave pa opredeli v 74. členu: v zadeve **pravosodne uprav**e sodi **zagotavljanje splošnih pogojev za uspešno izvajanje sodne oblasti**. Zakon nato našteva, katere naloge mora ministrstvo predvsem izpolnjevati, da bodo sodišča sodno oblast lahko uspešno opravljala. Mednje spadajo zlasti:

– priprava zakonov in drugih predpisov o organizaciji in poslovanju sodišč,
– skrb za izobraževanje in strokovno usposabljanje osebja,

– izdajanje strokovne literature,
– zagotavljanje kadrovskih, materialnih, tehničnih in prostorskih razmer za delo sodišč,
– izvajanje mednarodne pravne pomoči,
– izvrševanje kazenskih sankcij,
– statistična in druga raziskovanja o poslovanju sodišč,
– druge upravne naloge, ki jih določa zakon.

76. člen nato podrobneje ureja način občevanja ministrstva za pravosodje s predsedniki sodišč pri zadevah pravosodne uprave: ministrstvo ne more izpolnjevati svojih pristojnosti, tako da bi občevalo neposredno s sodniki in sodnim osebjem, temveč le prek predsednikov oziroma direktorjev sodišč in generalnega sekretarja vrhovnega sodišča pri zadevah iz njihove pristojnosti. Neposredno s sodniki lahko občuje le pri zadevah mednarodne pravne pomoči ali kadar to izrecno določa zakon ali sodni red. V biltenu je razmejitvi pristojnosti med predsedniki in direktorji sodišč in generalnim sekretarjem vrhovnega sodišča posvečena posebna tema, zato morda le beseda ali dve o trenutni praksi poslovanja ministrstva pri zadevah pravosodne uprave: vsa pisanja praviloma naslavljamo na predsednika sodišča, na direktorja zgolj izjemoma, pač pa na izvedbeni ravni pri zadevah, ki jih urejajo direktorji sodišč in generalni sekretar vrhovnega sodišča, občujemo neposredno z njimi. Taka praksa se mi zdi primerna iz dveh razlogov: predsednik in direktor sodišča sestavljata dvočlansko upravo sodišča in že iz njunega poimenovanja izhaja, kdo je predsednik uprave in kdo izvršilni direktor. Primerno je, da je predsednik sodišča vsaj obveščen tudi o zadevah, ki jih bo na izvršilni ravni v celoti opravil direktor sodišča. Glede na to da institut direktorja sodišča v praksi ponekod že je, ponekod pa še ni s polno silo zaživel, se zdi, da velikih sprememb pri poslovanju in občevanju med dvema vejama oblasti nima smisla uvajati prehitro in preveč odrezavo. Zakon je napisan tako, da bi ga bilo mogoče brati tudi tako, da ministrstvu predsednikov sodišč o zadevah, ki spadajo v pristojnost direktorjev, sploh ni treba obveščati. Glede na namen zadnjih dveh novel pa ne more biti sporno, da je predsedniku treba prepustiti presojo, kolikšen del izvrševanja zadev sodne uprave, ki bi jih glede na v zakonu opisane pristojnosti *lahko* opravljal direktor sodišča, bo predsednik nanj dejansko prenesel. Številni predsedniki so se, da bi se izognili dvomom o tem, odločili za izrecno pooblastilo, v katerem so natančno opisali in našteli tiste postopke in opravila, ki jih prenašajo na direktorje svojih sodišč.

V. SKLEP

Menim, da na vprašanja, ki sem jih zastavila na začetku te predstavitve, lahko odgovorim nikalno – ne, vsaj v tem trenutku med sodno in izvršilno vejo oblasti (vsaj, kar zadeva odnose med sodstvom in ministrstvom, pristojnim za pravosodje) ni posebnih napetosti in nasprotovanj. Neka mera zadržanosti na eni in drugi strani je po mojem prepričanju, še zlasti v tako majhni državi, kot je naša, ne le koristna, temveč celo nujna, če želimo vzdrževati krhko ravnotežje moči med posameznimi vejami oblasti. V človeški naravi je, da vsi že kot otroci začnemo preizkušati meje dovoljenega in se ustavimo šele, ko se izkustveno zavemo, da jih bomo ob kršitvi pravil dobili po prstih. Omenila sem majhnost Slovenije, ki se zlasti v zadnjih letih kaže kot poseben problem. Za zakonitost delovanja sistema v majhni državi, v kateri se vsi poznamo, je izjemnega pomena, da so na ključnih položajih odločanja ljudje s tako visokimi etičnimi merili, da morebitno znanstvo ali prijateljske vezi s posamezniki pri odločanju, kaj je prav(il)no, ne igrajo prav nobene vloge.

Da se krhko ravnotežje ne poruši, da bomo vedno vedeli, kako v dani okoliščini ravnati, sta po mojem mnenju potrebni nenehna skrbnost in zavedanje, da je meje mogoče zelo hitro prestopiti, vsaki taki napaki, namerni ali nenamerni, pa sledijo obdobje nižjega medsebojnega zaupanja in želje po ustvarjalnem sodelovanju med ministrstvom in vsaj tistim predsednikom sodišča, v pooblastila katerega je bilo s kakšno nepremišljeno intervencijo poseženo. Zato se na strokovnih kolegijih na ministrstvu veliko pogovarjamo o mejah pristojnosti ene in druge veje oblasti ter se redno posvetujemo tudi s kolegi iz zakonodaje. Pri pošiljanju zaprosil sodiščem skušamo posebno pozornost namenjati omejitvam tam, kjer postopki pred sodišči še niso pravnomočno končani, ob stalni skrbi, da se nikoli ne bi spuščali v vsebino postopkov.

Po drugi strani pa moram zaradi lastne verodostojnosti končati z mislijo, da se kot pravnica, ki bom ne glede na to, kaj bom delala, z velikim delom srca vedno ostala sodnica, v polni meri zavedam odgovornosti, ki jo ima za svoj ugled sodstvo samo. Zavedam se, kako težko je, zlasti v manjših okoljih, klicati na odgovornost svoje kolege, ki jih poznaš vse življenje, se z njimi srečuješ tudi zunaj službe, nekateri od njih so tvoji nekdanji mentorji … po drugi strani pa vsak od nas s prevzemom vodilnega položaja prevzame v prvi vrsti odgovornosti, obveznosti in bremena: sladkosti položaja prvega med enakimi so za odgovornega vodjo veliko manjše kot dolžnosti in izjemna odgovornost, ki mu jih položaj prinese. Zadnje novosti pri informatizaciji sodišč, statistični obdelavi podatkov in normativnih podlagah za delo sodišč so take, da že omogočajo podrobni pregled dela slehernega sodnika. Zato je nujno, da vse te mehanizme v polni meri uporabi sodstvo samo, saj bo to poleg uresničevanja ciljev, ki jih je Vrhovno sodišče RS predstavilo ob letošnjem odprtju sodnega leta, na najboljši in najučinkovitejši način dvignilo podobo sodstva v javnosti. Sistem, ki uporablja sisteme notranjih kontrol in samoregulacije, ki za vse svoje pripadnike postavi visoka etična merila, se lahko s polno samozavestjo in veliko verodostojnostjo postavi v bran tudi svoji neodvisnosti. Prepričana sem, da je to smer, v katero slovensko sodstvo že nekaj časa koraka. Ravnotežje med vejami oblasti je hoja po robu noža. Prepričana sem, da so v tem trenutku razmerja moči precej uravnotežena in v dobro celotnega državnega organizma, upam, da se v prihodnjih letih ne bodo preveč spreminjala, saj vsaka večja sprememba lahko povzroči povsem nepredvidljive posledice, podobne tistim iz reforme sodstva v letu 1994, posledice katere je slovensko pravosodje popravljalo vse do danes.

NEPRAVILNOSTI PRI FINANČNEM POSLOVANJU SODIŠČ IN DRŽAVNIH TOŽILSTEV

mag. Petra Zemljič
svetovalka predsednika Računskega sodišča Republike Slovenije

1. UVOD

V tem prispevku želimo predstaviti pravila finančnega poslovanja, ki so v Republiki Sloveniji predpisana za sodišča in državna tožilstva (v nadaljevanju: tožilstva) kot neposredne uporabnike državnega proračuna (v nadaljevanju: neposredni uporabniki), katerih spoštovanje v svojih revizijah preverja Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) in za katere se je v revizijah v zadnjih letih pokazalo, da jih navedeni državni organi najpogosteje kršijo. Ker je dan poudarek kršitvam proračunskih predpisov, so poudarjene tudi nepravilnosti iz revizij zaključnega računa proračuna Republike Slovenije in drugih državnih organov, predstavljene pa so tudi kršitve pri javnih naročilih ter izplačilih plač in drugih izdatkov zaposlenim.

2. REVIDIRANJE SODIŠČ IN TOŽILSTEV RAČUNSKEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE

Računsko sodišče, ki je po 150. členu Ustave Republike Slovenije[1] najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe, revidira pravilnost in smotrnost (gospodarnost, učinkovitost, uspešnost) poslovanja[2] uporabnikov javnih sredstev. Pri tem ravna po posebnem postopku, ki je urejen z Zakonom o Računskem sodišču Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnikom Računskega sodišča Republike Slovenije,[3] Zakon o upravnem postopku[4] (v nadaljevanju: ZUP) pa se uporablja samo smiselno. Revizije opravlja v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij.[5] Uporabniki javnih sredstev, torej subjekti, pri katerih računsko sodišče opravi revizijo, so opredeljeni v petem odstavku 20. člena ZRacS-1 in so osebe javnega prava ali njihovi deli, če izpolnjujejo predpisane pogoje, pa tudi osebe zasebnega prava.

Sodišča in tožilstva so organizirana kot državni organi, so torej del Republike Slovenije kot osebe javnega prava, zato imajo položaj uporabnika javnih sredstev po

1 Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.
2 Po tretjem odstavku 20. člena ZRacS-1 je revidiranje poslovanja po tem zakonu pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o poslovanju:
   1. revidiranje pravilnosti poslovanja je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju;
   2. revidiranje smotrnosti poslovanja je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja.
3 Uradni list RS, št. 91/01.
4 Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10.
5 Uradni list RS, št. 41/01.

ZRacS-1. Računsko sodišče je letos začelo opravljati revizijo pravilnosti poslovanja posameznih neodvisnih državnih organov in sodišč, v katero so vključena tudi štiri delovna sodišča,[6] do zdaj pa je izvedlo te revizije sodišč in tožilstev:

1. pravilnost poslovanja sodišč in tožilstva:

– v letu 2012 je bilo izdano Poročilo o pravilnosti poslovanja *Okrožnega sodišča v Novi Gorici,*[7] ki mu je računsko sodišče izreklo mnenje s pridržkom;
– v letu 2011 je bilo izdano Poročilo o pravilnosti poslovanja *Okrožnega sodišča v Kranju,*[8] ki mu je računsko sodišče prav tako izreklo mnenje s pridržkom;
– *v letu 2007* je bilo izdano Poročilo o pravilnosti poslovanja *Okrajnega sodišča v Ljubljani* v letu 2005 in prvi polovici leta 2006[9] in v poročilu izrečeno mnenje s pridržkom;
– *v letu 2006* je bilo izdano Poročilo o pravilnosti poslovanja *Okrožnega državnega tožilstva* v Ljubljani v letih 2003 in 2004[10] in v poročilu izrečeno negativno mnenje;
– *v letu 2005* je bilo izdano Poročilo o pravilnosti izkazov in izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2004,[11] ko je bil revidiranec *Vrhovno sodišče Republike Slovenije,* ki mu je računsko sodišče prav tako izreklo negativno mnenje;
– od leta 1996 do vključno leta 2004 pa je računsko sodišče izdalo skupaj 43 revizijskih poročil o poslovanju sodišč;

2. smotrnost poslovanja sodišč:

– v letu 2011 je bilo izdano Revizijsko poročilo o odpravi sodnih zaostankov,[12] v katerem so bili revidiranci *Ministrstvo za pravosodje, Vrhovno sodišče Republike Slovenije* in S*odni svet ter*
– v letu 2006, ko je nadziralo problematiko izvajanja instituta brezplačne pravne pomoči in pri tem izdalo Revizijsko poročilo o izvrševanju instituta brezplačne pravne pomoči,[13] v katerem so bila revidirana številna sodišča.

V revizijah pravilnosti poslovanja uporabnika javnih sredstev računsko sodišče prilagodi vsebino revizije značilnostim poslovanja tega revidiranca in ocenjenim tveganjem za nastanek nepravilnosti. Tako je računsko sodišče glede na vsebino dejavnosti oziroma pristojnosti sodišč in tožilstev v revizijah pravilnosti poslovanja teh organov preverjalo skladnost aktov poslovanja teh organov z zakoni in podzakonskimi predpisi ter njihovimi internimi splošnimi akti o finančnem poslovanju, vključujoč delovnopravna razmerja in javna naročila. Ni pa preverjalo pridobivanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem. Ker ti organi ne razdeljujejo proračunskih sredstev za nepovratne namene (socialni transferji, subvencije in

6 Več o tem je dostopno na spletni strani računskega sodišča: http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/.
7 Št. 320-3/2011/53, z dne 22. 6. 2012.
8 Št. 320-6/2010/70, z dne 30. 6. 2011.
9 Št. 1205-1/2006-18 z dne 31. 5. 2007.
10 Št. 1205-1/2005-23 z dne 20. 7. 2006.
11 Št. 1201-1/2005-37 z dne 28. 9. 2005.
12 Št. 320-1/2010/129 z dne 16. 3. 2006.
13 Št. 1205-2/2005-23 z dne 18. 4. 2006.

transferji društvom), ne financirajo javnih zavodov ali drugih posrednih uporabnikov proračuna in ne dajejo posojil ali nalagajo denarja v kapitalske naložbe, tudi teh delov poslovanja računsko sodišče ni nadziralo.

3. PRAVILA FINANČNEGA POSLOVANJA

Upravljanje javnofinančnih odhodkov vključuje sisteme makroekonomskega napovedovanja, priprave proračuna, izvrševanja proračuna, računovodstva, upravljanja likvidnosti, upravljanja z dolgom in nadzora.[14] Za finančno poslovanje sodišč pa so pomembna predvsem pravila priprave in izvrševanja proračuna ter računovodstva, dodati pa je treba tudi javno naročanje, upravljanje stvarnega premoženja, v delu, ko sodišča pobirajo sodne takse, pa tudi sistem pobiranja obveznih dajatev. Za ureditev navedenih področij so bili sprejeti različni zakoni, na njihovi podlagi pa so bili izdani številni podzakonski predpisi. Ti, ki zavezujejo sodišča in tožilstva kot neposredne uporabnike in so glede na njihovo delovno področje pomembni tudi zanje, so[15]:

- Zakon o javnih financah[16] (v nadaljevanju: ZJF),
- Zakon, ki ureja izvrševanje proračuna Republike Slovenije za določeno leto (v nadaljevanju: ZIPRS),
- Zakon o računovodstvu,[17]
- Zakon o plačilnem prometu[18] in Zakon o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike,[19]
- Zakon o stvarnem premoženju države in lokalnih samoupravnih skupnostih,[20]
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu[21] (v nadaljevanju: ZJZP),
- Zakon o javnem naročanju[22] in Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja.[23]
- Za organizacijo in finančno poslovanje posameznih državnih organov so pomembni tudi posebni zakoni, ki urejajo njihovo delovanje in financiranje. Tako sta za sodišča in tožilstva pomembna predvsem Zakon o sodiščih[24] (v nadaljevanju: ZS) in Zakon o državnem tožilstvu.[25]

Temeljni zakon med navedenimi je ZJF, ker se nanaša na vsa področja finančnega poslovanja, pri tem pa določene dele v celoti ureja, pri drugih pa ureja osnove

14 Tako Cvikl, M. M., in Zemljič, P., Zakon o javnih financah (ZJF) s komentarjem, druga, dopolnjena in spremenjena izdaja, BONEX ZALOŽBA, Ljubljana, 2005, str. 29–30.
15 K upravljanju javnofinančnih izdatkov pa spadajo tudi zakon o financiranju občin, zakon o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije, zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev, zakon o spremljanju državnih pomoči in zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti.
16 Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo.
17 Uradni list RS, št. 23/99.
18 Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo.
19 Uradni list RS, št. 59/10.
20 Uradni list RS, št. 86/10, 75/12.
21 Uradni list RS, št. 127/06.
22 Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10.
23 Uradni list RS, št. 43/11.
24 Uradni list RS, št. 19/94 in nasl.
25 Uradni list RS, št. 58/11, 21/12, 47/12.

oziroma napotuje na urejanje v posebnih zakonih, posebnosti izvrševanja proračuna letošnjega leta pa ureja Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2011 in 2012.[26]

Med podzakonskimi predpisi o izvrševanju proračuna je treba poudariti Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije[27] (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna), ki podrobneje ureja pravila izvrševanja državnega proračuna, ki zajema postopke upravljanja proračunskih postavk ter likvidnosti proračuna.[28] Ureja pa tudi postopke dodelitve sredstev subvencij, posojil in drugih oblik sofinanciranj iz državnega proračuna. Izvajaje pravilnika o izvrševanju proračuna nadzira tudi računsko sodišče, poudarek pa je dan predvsem prevzemanju obveznosti.

ZJF uvodoma uzakonja temeljna načela, ki jih je treba upoštevati pri načrtovanju in izvrševanju proračuna ter poročanju o njegovem izvrševanju ter veljajo za proračun kot celoto in za finančne načrte posameznih neposrednih uporabnikov, torej tudi za sodišča in tožilstva, ki imajo ta status po ZJF.

Zaradi posebne organizacije sodišč in tožilstev je treba poudariti tudi odgovornost za vzpostavitev organizacije dela pri proračunskem uporabniku in porabo proračunskih sredstev. Po 65. členu[29] ZJF je predstojnik neposrednega uporabnika odgovoren za zakonitost, namenskost, gospodarnost in učinkovitost razpolaganja s sredstvi, po prvem odstavku 100. člena ZJF pa je odgovoren tudi za vzpostavitev in delovanje ustreznega sistema finančnega poslovodenja in kontrol ter notranjega revidiranja. Vendar so po ZS pooblastila in pristojnost predsednikov sodišč drugače urejena, saj skladno s prvim odstavkom 61. a člena direktorji sodišč, ki jih sodišča lahko imajo pod pogoji iz navedenega odstavka, samostojno opravljajo posamezne naloge.[30] Tako je računsko sodišče v reviziji Okrožnega sodišča Nova Gorica priznalo status odgovorne osebi tudi direktorju, in sicer je bila do 10. 2. 2010 za upravljanje proračuna sodišča odgovorna predsednica okrožnega sodišča, po tem datumu pa je bil za zadeve sodne uprave[31] odgovoren direktor okrožnega sodišča.

26 Uradni list RS, št. 96/10, 4/11 , 22/12, 37/12.

27 Uradni list RS, št. 50/07, 61/08.

28 Tako ureja: določitev kvot, pripravo mesečnih načrtov za izvrševanje proračuna, prerazporejanje pravic porabe, odpiranje novih postavk v proračunu ali novih kontov, vključevanje namenskih prejemkov in izdatkov v proračun, zavarovanje predplačil, prevzemanje obveznosti v breme proračuna ter evidentiranje prevzetih obveznostih, spremljanje in spreminjanje načrta razvojnih programov ter dokončevanje projektov, izplačila iz proračuna, obveščanje Ministrstva za finance.

29 V tem členu je določeno: (1) Predstojnik neposrednega uporabnika je pristojen za prevzemanje obveznosti, verifikacijo obveznosti, izdajo odredbe za plačilo v breme proračunskih sredstev organa, ki ga vodi, in ugotavljanje pravice izterjave ter izdajanje nalogov za izterjavo v korist proračunskih sredstev. (2) Predstojnik neposrednega uporabnika odgovarja za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi. (3) Predstojnik neposrednega uporabnika lahko s pooblastilom prenese posamezna upravičenja iz prvega odstavka tega člena na druge osebe. Oseba, ki je pooblaščena za izdajo odredb za plačilo, je odredbodajalec.

30 Direktor sodišča samostojno opravlja naloge sodne uprave za celotno območje Okrajnega sodišča v Ljubljani, okrožnega ali višjega sodišča oziroma za zunanje oddelke tega sodišča, ki se nanašajo na materialno, tehnično in finančno poslovanje sodišča, vodenje postopkov javnih naročil, odločanje o kadrovskih zadevah sodnega osebja, zagotavljanje varnosti na sodišču, spremljanje, analiziranje in pripravo prenove poslovnih procesov ter opravlja druge naloge sodne uprave na podlagi pooblastila predsednika pristojnega sodišča razen nalog, ki se nanašajo na opravljanje sodniške službe. Po drugem odstavku istega člena ima Vrhovno sodišče Republike Slovenije generalnega sekretarja, ki je funkcionar in opravlja naloge iz prejšnjega odstavka.

31 Te se nanašajo na materialno, tehnično in finančno poslovanje okrožnega sodišča, vodenje postopkov javnih naročil, odločanje o kadrovskih zadevah sodnega osebja, zagotavljanje varnosti na sodišču, spremljanje, analiziranje in pripravo prenove poslovnih procesov.

4. NAJPOGOSTEJŠE KRŠITVE NA PODROČJU FINANČNEGA POSLOVANJA

Načela

Pri porabi proračunskih sredstev ima z vidika proračunskih uporabnikov najpomembnejšo vlogo **načelo proračunske specializacije** iz enajstega odstavka 2. člena ZJF, ki zahteva, da lahko proračunski uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom. To načelo se v praksi izraža na številne načine, kar vodi do tega, da so tudi oblike njegove kršitve različne. Tako je računsko sodišče ugotovilo, da je bila prevzeta obveznost, ki ni bila predvidena v finančnem načrtu, ali da je bila nepravilno odprta proračunska postavka.

Kot drugo načelo naj poudarimo **načelo enoletnosti proračuna**, ki je uzakonjeno v določbi, da proračun sprejema Državni zbor Republike Slovenije za leto, ki je enako koledarskemu letu. Ta določba se kaže v tem, da se razen v ZJF predpisanih izjem, ki se nanašajo na namenske prihodke, neporabljena sredstva ob koncu leta ne prenašajo v naslednje leto (44. člen ZJF) ter v tem, da je omejeno prevzemanje obveznosti, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih letih. V tej zvezi je računsko sodišče ugotovilo, da so proračunski uporabniki:

– prevzemali obveznosti v breme proračuna prihodnjih let v večjem obsegu, kot je dovoljen po ZIPRS;
– v več primerih prevzeli obveznost v breme proračuna za daljše obdobje, kot je dovoljeno s predpisi ali celo za nedoločen čas: tako je bilo ugotovljeno, da je sodišče v letu 2004 sklenilo pogodbo o vzdrževanju programske opreme za eno leto, ki se samodejno podaljša v naslednje leto, če je pogodbeni stranki v dogovorjenem roku ne odpovesta. Ker pogodbeni stranki navedene pogodbe nista odpovedali, je ta v letu 2010 še vedno veljala. Ker je sodišče v letu 2004 prevzelo obveznosti za daljše obdobje, je ravnalo v nasprotju s tretjim odstavkom 21. člena Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005,[32] ki je določal, da lahko neposredni uporabnik v letu 2004 za namene iz prvih dveh odstavkov tega člena sklene pogodbe do višine 60 odstotkov obsega pravic porabe, zagotovljenih v proračunu za leto 2005 za navedene namene. Vzdrževanje programske opreme ni mogoče umestiti med izjeme, ki jih je četrti odstavek 21. člena navedenega zakona navajal pri prevzemanju obveznosti v breme proračunov prihodnjih let.

ZJF določa tudi, da je pri pripravi in izvrševanju proračuna treba spoštovati načeli **učinkovitosti in gospodarnosti** iz tretjega odstavka 2. člena ZJF. Ti načeli sta uzakonjeni tudi v prvem odstavku 6. člena ZJN-2, ki določa, da mora naročnik izvesti javno naročanje tako, da se z njim zagotovi gospodarna in učinkovita poraba javnih sredstev in uspešno dosežejo cilji delovanja. ZJF in ZJN-2 sicer podrobneje ne opredeljujeta vsebine teh načel,[33] kljub temu pa je računsko sodišče

32 Uradni list RS, št. 130/03.
33 Načelo uspešnosti zahteva doseganje posebnih programskih ciljev in pričakovanih rezultatov; načelo učinkovitosti zahteva vzpostavitev najboljšega razmerja med uporabljenimi viri in doseženimi rezultati; načelo gospodarnosti zahteva, da so viri za opravljanje dejavnosti in izvrševanje programov razpoložljivi pravočasno, v primerni količini in kakovosti ter po najprimernejši ceni. Te opredelitve so povzete z 12. strani gradiva Računskega sodišča, Revizijski priročnik, K ciljem in rezultatom usmerjeni proračunski proces, ki je objavljen na spletni strani računskega sodišča >www.rs-rs.si>(27. 9. 2012).

ta načela v praksi vsebinsko zapolnilo. Tako je med drugim ugotovilo, da je sodišče zaradi slabega načrtovanja postopka javnega naročanja (prepoznega začetka) v vmesnem obdobju z naročilnico nabavilo pisarniški material po višjih cenah, kot so bile določene v novem okvirnem sporazumu.

Načelo varčnosti je uzakonjeno v določbi, da se sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za opravljanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi ter v višini, ki je nujna za delovanje in opravljanje njihovih nalog in programov (drugi odstavek 2. člena ZJF). Tako je sodiščema, ker sta porabila sredstva reprezentance za stroške pogostitve za nekdanje zaposlene na novoletnem srečanju, očitalo, da sta ravnali v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZJF, saj sta porabili sredstva za namene, ki niso bili nujni za delovanje sodišča.

Načelo bruto proračuna je uzakonjeno v petem odstavku 2. člena ZJF, ki določa, da se vsi prejemki in izdatki izkazujejo v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja. Računsko sodišče je ugotovilo kršitev tega člena, ko se je tožilstvo v podnajemi pogodbi dogovorilo, da podnajemnik ne bo plačeval najemnine za poslovne prostore, temveč bo zagotavljal ceno malice, kosila in nekaterih pijač v višini tržne cene, zmanjšane za 30 oziroma 10 odstotkov.

V 2. členu ZJF so uzakonjena še druga proračunska načela, kršitev katerih pa računsko sodišče v revizijah sodišč ni ugotovilo,[34] opozorimo pa naj tudi na druga pomembna pravila, ki veljajo za porabo proračunskih sredstev. Tako se sredstva proračuna lahko porabljajo za namene, ki so določeni z zakoni oziroma občinskimi odloki ter drugimi predpisi (7. člen ZJF), to načelo zakonitosti pa je uresničeno tudi v enajstem odstavku 2. člena ZJF, po katerem **lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna, če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji**, če s tem zakonom ni drugače določeno. Številni zakoni in podzakonski predpisi določajo obvezno ravnanje državnih organov in načine in pogoje, pod katerimi se smejo izvesti. Če so z ravnanjem ali njegovimi opustitvami povezani tudi stroški oziroma proračunski izdatki, pa to vpliva tudi na izvrševanje proračuna in računovodske izkaze. Izvedbo postopkov, pravilnost sklenjenih pogodb ter njihovo izvajanje preverja računsko sodišče. V tej zvezi je računsko sodišče ugotovilo, da so bili kršeni:

1. proračunski predpisi:

   ker so neposredni uporabniki sredstva proračunske rezervacije uporabljali za vnaprej znane namene; prevzeli so obveznost v breme proračunskih sredstev v obliki zadolževanja pri izvajalcu; prevzeli so obveznost, ki ni bila predvidena v načrtu nabav in gradenj; sodišče se je dogovorilo za plačilni rok, ki je bil daljši od predpisanega;

34 Načelo popolnosti proračuna zahteva, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi oziroma občini, ter vsi izdatki države oziroma občine za posamezne namene. Načelo celovitega pokrivanja (nevezanosti proračunskih prihodkov in odhodkov) določa, da se vsi prejemki uporabljajo za pokrivanje vseh izdatkov, razen če ni z ZJF, ZIPRS oziroma odlokom o občinskem proračunu določeno drugače. Načelo predhodne potrditve je zajeto v ureditvi, da proračun sprejme državni zbor oziroma občinski svet pred začetkom leta, na katero se nanaša. Načelo denarnega toka (plačana realizacija) nakazuje, da lahko država oziroma občina razpolaga s prejemki, ki so vplačani v proračun do konca tekočega leta, med izdatke pa se štejejo izplačila iz proračuna, ki so bila izvedena do konca tekočega leta.

2. delovnopravni predpisi:

– Podjemniki so opravljali pomoč pri administrativnih opravilih, storitve odpravnika pošiljk naročnika, storitve voznika, pomoč arhivarju in podobno. Sodišče je v letu 2005 navedenim podjemnikom izplačalo najmanj 5713 tisoč tolarjev, v prvi polovici leta 2006 pa najmanj 10.106 tisoč tolarjev, kar je v nasprotju z 11. členom ZDR, ki določa, da se delo ne sme opravljati na podlagi pogodb civilnega prava, če obstajajo elementi delovnega razmerja v skladu s 4. in v povezavi z 20. členom tega zakona. Za navedena dela bi moralo sodišče skleniti delovna razmerja.
– Sodišče je odobrilo izredno plačano odsotnost z dela za namen, za katerega delavec nima pravice do nadomestila plače. Tako je računsko sodišče odločilo, ker je okrožno sodišče omogočilo sodnikom mediatorjem službeno odsotnost s pravico do nadomestila plače, povračila potnih stroškov in stroškov prenočevanja za njihovo udeležbo na osnovnem izobraževanju za mediatorje, ki ne spada k izobraževanju v interesu delodajalca. S tem je ravnalo v nasprotju s 64. členom Zakona o sodniški službi[35] (v nadaljevanju: ZSS) v povezavi s 172. členom Zakona o delovnih razmerjih[36] (v nadaljevanju: ZDR), ki določa, da mora delodajalec zagotoviti izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje delavcev, če tako zahtevajo potrebe delovnega procesa.
– Tožilstvo je sofinanciralo izobraževanje tudi nekaterim funkcionarjem, čeprav je bilo to izobraževanje v pristojnosti Ministrstva za pravosodje v skladu s Pravilnikom o štipendiranju sodnikov, državnih tožilcev in državnih pravobranilcev;[37]

3. drugi predpisi:

– sodišče je izročilo zaseženi stroj v hrambo družbi, ki ni pridobila pooblastila za hranjenje, ki bi ga podpisal minister za pravosodje in ni vpisana v register pooblaščenih izvršiteljev, s čimer je sodišče ravnalo v nasprotju s 3. členom Uredbe o postopku upravljanja z zaseženimi predmeti, premoženjem in varščinami[38] in v nasprotju z 2. členom pravilnika.[39]
– sodišče je v enajstih primerih nagrado in stroške sodnim izvedencem in sodnim tolmačem izplačalo prepozno. Zamik plačil je bil od osem do 39 dni. V štirih primerih je bilo tudi izplačilo odvetnikom izvedeno prepozno, in sicer z zamikom od 13 do 47 dni. Sodišču je računsko sodišče očitalo kršitev drugega odstavka 48. člena Pravilnika o sodnih izvedencih in sodnih cenilcih[40] in drugega odstavka 47. člena Pravilnika o sodnih tolmačih,[41] glede izplačil odvetnikom pa kršitev takrat veljavnega ZIPRS.
– Trije zaposleni so v dveh letih kupili po enkrat bundo in rokavice ter dvakrat čevlje, katerih skupna vrednost je presegla vrednost, določeno v Sodnem redu.[42] Navedeno ravnanje pomeni kršitev tretjega odstavka 145. člena

35 Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo,, 91/09.
36 Uradni list RS, št 42/02, 103/07.
37 Uradni list RS, št. 14/95, 74/04.
38 Uradni list RS, št. 22/02, 8/07.
39 Pravilnik o pogojih hrambe in upravljanja z zaseženimi predmeti, o postopku za vpis v register pooblaščenih izvršiteljev ter o tarifi za plačilo dela in stroškov pooblaščenega izvršitelja (Uradni list RS, št. 54/02).
40 Uradni list RS, št. 7/02, 75/03, 72/05, 71/07, 84/08.
41 Uradni list RS, št. 49/02, 75/03, 71/07.
42 Uradni list RS, št. 17/95.

Sodnega reda, ki določa, da vrednost osebne varovalne opreme ne sme presegati 75 odstotkov povprečne mesečne neto plače za zaposleno osebo v Republiki Sloveniji v januarju tekočega leta.

Prevzemanja obveznosti v breme proračuna[43]

Poseben pomen pri finančnem poslovanju neposrednih uporabnikov ima prevzemanje obveznosti v breme proračuna. Pri tem so pomembni vsi postopki, ki jih je treba izvesti pred sklenitvijo pogodbe in zagotavljajo, da je postopek pravilno izpeljan ter da je sklenjena pogodba skladna s predpisi. V nadaljevanju pa je pomembno, da se pogodba izvaja, kot je bila dogovorjena oziroma da se spreminja skladno s predpisi. Za izvrševanje proračuna pa je pomembno tudi, da je Ministrstvo za finance pravilno obveščeno o prevzetih obveznostih (t. i. preobremenitve).

Za prevzemanje obveznosti v breme proračuna so v proračunskih predpisih postavljene te omejitve:

– *zapovedana je pisna oblika dogovarjanja obveznosti.* To izhaja iz 50. člena ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno, ter iz prvega odstavka 54. člena ZJF, ki za plačilo obveznosti določa, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo. Pisnost pravnih aktov, s katerimi se prevzemajo obveznosti v breme sredstev javnih financ, predvidevajo tudi drugi postopkovni zakoni, kot so ZJN-2 in Zakon o javnih uslužbencih, ZUP in drugi. Obveznosti se v breme proračuna **prevzemajo** s posamičnimi pravnimi akti, ki lahko imajo obliko pogodbe, naročilnice, sklepa, naloga ipd., ki imajo za posledico nastanek obveznosti plačila v breme (proračuna) države oziroma (finančnega načrta) sodišč ali tožilstev.[44] Glede na to, da je pri prevzemanju obveznosti v breme proračuna določena pisna oblika, pa je to temeljno pravilo še vedno v praksi pogosto kršeno, saj je računsko sodišče pogosto ugotovilo, da so proračunski uporabniki storitev oddali, ne da bi imeli sklenjeno pogodbo in posledično izplačila niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini. Tako je računsko sodišče odkrilo, da je sodišče plačalo račune za opravljene storitve izvedenskih mnenj, ne da bi prej izdalo sklepe o odmeri nagrade in stroškov; sodišče je v nekaj primerih plačalo račune, obveznosti pa prej ni prevzelo s sklenitvijo pisnih pogodb oziroma s podpisom drugih listin, ki imajo naravo pogodbe, in je tožilstvo pogodbe o delu sklenilo po dokončanju del;
– *neposredni uporabniki morajo skleniti pisno pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga,* kar izhaja iz 142. člena pravilnika o izvrševanju proračuna. To pravilo je bilo kršeno, ker je sodišče izdalo naročilnico za izvedbo že opravljenih elektroinštalacijskih del;
– *neposredni uporabniki proračuna smejo uporabljati sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del,* kot to določa drugi

43 Več o tem Cvikl, M. M., in Zemljič, P., Zakon o javnih financah (ZJF) s komentarjem, druga, dopolnjena in spremenjena izdaja, BONEX ZALOŽBA, Ljubljana 2005, str. 292 do 310.

44 Po drugem odstavku 141. člena pravilnika o izvrševanju proračuna se kot prevzete obveznosti, ki zahtevajo odhodek proračuna, štejejo tudi obveznosti, ki temeljijo neposredno na zakonu ali podzakonskem predpisu in se posameznemu upravičencu izplačujejo na podlagi posamičnega pravnega akta. V tem primeru gre predvsem za obveznosti financiranja javnih zavodov na področjih, na katerih je obveznost jasno določena v zakonih, in ne predvidevajo sklenitve pogodb o financiranju.

odstavek 52. člena ZJF. Dogovarjanje o predplačilih je mogoče le izjemoma ob primernem zavarovanju predplačil ter na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance. Izjemoma dovoljena predplačila so določena v 24. členu ZIPRS1112;

– *za nalogo, za katero zagotavlja sredstva več neposrednih uporabnikov, je lahko skladno s 50. členom ZJF sklenjena le ena večstranska pogodba*, v kateri je določen neposredni uporabnik, ki usklajuje naloge. Računsko sodišče je ugotovilo tudi kršitve tega pravila, saj proračunski uporabniki niso sklepali večstranskih pogodb, ko je bilo potrebno;
– *plačilni rok v breme državnega proračuna* za neposredne uporabnike je 30. dan (prvi odstavek 23. člena veljavnega ZIPRS1112), v preteklosti pa so se plačilni roki v breme državnega proračuna spreminjali z vsakokratno ureditvijo v ZIPRS, vedno pa so bili predpisane tudi izjeme. Že vrsto let računsko sodišče ugotavlja, da različni državni organi svoje obveznosti poravnajo v daljših rokih. V tej zvezi naj opozorimo tudi na posebnost, da po 23. členu ZIPRS1112 začne teči plačilni rok naslednji dan, ko neposredni uporabnik prejme listino, ki je podlaga za izplačilo;
– *prepoved valorizacije denarnih obveznosti v pogodbah, ki jih za obdobje do enega leta sklepajo pravne osebe javnega sektorja po ZJF, izhaja iz* 45. člena ZIPRS 1112, kar kaže, da je posebej urejen način valorizacije pogodbenih obveznosti;
– vsako leto znova pravilniki o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov določajo roke, do katerih smejo neposredni uporabniki v tem letu prevzemati obveznosti. Računsko sodišče ugotavlja tudi kršitve teh pravil.

Na prevzemanje obveznosti pa vplivajo tudi drugi zakoni. Tako 35. člen *Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije*[45] ureja prepoved poslovanja z državo, *ZJZP* pa v 8. členu določa, da mora javni partner pri izbiri načina izvajanja projekta (postopka), ki je lahko predmet javno-zasebnega partnerstva v smislu 2. člena ZJZP, oceniti, ali ga je mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo (ocena upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjava variant oziroma drugega projekta).

Računsko sodišče je ugotovilo tudi, da so proračunski uporabniki sklenili pogodbo, preden so bili izpolnjeni pogoji iz javnega razpisa, opozorilo pa je tudi na pogodbe, ki niso bile v skladu s ponudbo ali razpisno dokumentacijo.

Izplačila iz proračuna

Zelo pomembni določbi za zagotavljanje pravilnosti finančnega poslovanja neposrednih uporabnikov sta določbi prvega in drugega odstavka 54. člena ZJF, ki določata, da mora imeti vsak izdatek iz proračuna za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo ter da je treba pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine pred izplačilom preveriti in pisno potrditi. Ti določbi vsebujeta zahtevi, da pri izplačilih iz proračuna, ko se pogodbe izvajajo, obstojijo in delujejo notranje kontrole, ki morajo zagotoviti pravilnost izplačil iz proračuna.

45 Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo.

Pri izvajanju pogodbe je računsko sodišče ugotovilo različne kršitve, kar kaže, da uporabniki niso organizirali delovanja notranjih kontrol ali pa da niso delovale učinkovito, saj niso preprečevale nepravilnih izplačil. Tako je računsko sodišče razkrilo, da so proračunski uporabniki plačali blago ali storitve:

– pa izplačila sploh *niso imela podlage v verodostojni knjigovodski listini:* npr. sodišče je brez sklepa izplačalo nagrado in poravnalo stroške za izvedensko mnenje, brez naloga za službeno potovanje je sodišče povrnilo stroške prevoza na izobraževanje v tujino;
– *v nepravilni višini*: npr. sodišče je plačalo obratovalne stroške in stroške upravljanja nad pogodbeno dogovorjenim zneskom, v določenem obdobju je bilo za tožilstvo obračunanih več stroškov ogrevanja, kot je bilo določeno z najemno pogodbo;
– *ki niso bile predmet pogodbe* ali *kako drugače niso bile skladne s pogodbo;* tako je bilo ugotovljeno, da je bilo s pogodbo o dobavi toplotne energije določeno, da se dobava toplotne energije začne, ko dobavitelj in odjemalec zapisniško ugotovita dejansko priključno moč in prostornino ogrevanih prostorov, pri izplačilu pa dejanska priključna moč in prostornina ogrevanih prostorov nista bili ugotovljeni zapisniško; račun in ponudba se ne ujemata po višini plačila in količini dobave; cene na računu se ne ujemajo s cenami v aneksu, ki določa cene za tisto leto; plačana je bila storitev, preden je bila opravljena; iz pregledanih računov za servisiranje računalniške opreme je razvidno, da je izvajalec zaračunaval tudi čas za prihod in odhod, v nekaterih primerih pa je izvajalec zaračunaval drugačno vrednost ur, kot je bilo dogovorjeno.

Pri izvajanju pogodb so bile tudi druge oblike kršitev proračunskih predpisov ali pogodb. Tako uporabniki niso zahtevali vračil preveč plačanih obveznosti, niso obračunali pogodbeno dogovorjene kazni, niso vzpostavili ustrezne evidence pogodb ali pa so prevzete obveznosti evidentirali v premajhnem obsegu in s tem nepravilno izkazovali t. i. preodbremenitve proračuna.

5. NEPRAVILNOSTI PRI ODDAJI JAVNIH NAROČIL

Pri oddaji javnih naročil na sodiščih je računsko sodišče v poročilih iz let 2012 in 2011 ugotovilo te nepravilnosti:

– sodišče je pri nabavi fotokopirnih storitev ocenilo vrednost javnega naročila tako, da se je zaradi nižje ocenjene vrednosti izognilo uporabi zakona glede na mejne vrednosti predmeta javnega naročila, kar pomeni kršitev tretjega odstavka 14. člena ZJN-2. Sodišče ni oddalo javnega naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi ali katerem koli drugem postopku iz 1. do 5. točke 24. člena ZJN-2. Tako ravnanje ni v skladu s točko b drugega odstavka 24. člena ZJN-2, ki določa, da mora naročnik, če je vrednost predmeta javnega naročila višja od 40.000 evrov in nižja od 133.000, izvesti javno naročilo po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi ali katerem koli drugem postopku iz 1. do 5. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2;
– pogoji iz 2. točke prvega odstavka 29. člena ZJN-2 niso bili izpolnjeni, saj okrajno sodišče ni imelo dokazil, da naročilo lahko izpolni le določen ponudnik;
– sodišče o javnem naročilu ni obvestilo ministrstva, pristojnega za finance, kar je v nasprotju s tretjim odstavkom 29. člena ZJN-2, ki je ob objavi javnega

naročila določal, da mora naročnik pri javnem naročanju na podlagi 2. točke prvega odstavka 29. člena ZJN-2 pred začetkom postopka oddaje naročila obvestiti ministrstvo, pristojno za finance;

– ker je sodišče s sklenjeno pogodbo določilo bistveno večji obseg nabave izdelkov oziroma je s sklenitvijo aneksa k pogodbi omogočilo izvajalcu povišanje pogodbenih cen, se je spremenila pogodba, ki ni bila več v skladu s pogodbo iz razpisne dokumentacije in ponudbo dobavitelja. S tem je sodišče kršilo prvi odstavek 8. člena ZJN-2, ki določa, da mora biti ponudnik izbran na pregleden način in po predpisanem postopku.

6. NEPRAVILNOSTI PRI PLAČAH IN DRUGIH IZDATKIH ZAPOSLENIH

Pri presoji skladnosti poslovanja s predpisi o delovnih razmerjih oziroma o plačah in drugih izdatkih zaposlenim je računsko sodišče v revizijah iz let 2011 in 2012 upoštevalo predpise, ki urejajo posamezno področje, predvsem pa Zakon o sistemu plač v javnem sektorju[46] (v nadaljevanju: ZSPJS), ZDR, ZSS, Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov[47] (v nadaljevanju: ZPSDP), Kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji[48] (v nadaljevanju: KPND), Kolektivno pogodbo za javni sektor[49] (v nadaljevanju: KPJS) ter podzakonske predpise, ki urejajo plače in druge izdatke zaposlenim ter napredovanja. Preverilo je sistem obračunavanja plač, pogoje za zasedbo delovnih mest ter določitev osnovne plače, dodatkov in delovne uspešnosti. Preverilo je tudi obračun in izplačilo povračil stroškov za prehrano in prevoz zaposlenim.

Tako je ugotovilo zlasti te nepravilnosti:

– Zaposlena ni izpolnjevala z aktom o sistemizaciji delovnih mest sodnega osebja zahtevanega pogoja glede smeri izobrazbe, v drugem primeru pa zaposleni ni izpolnjeval pogoja opravljenega izpita iz poznavanja določil Sodnega reda. To ni v skladu s prvim odstavkom 20. člena ZDR, ki določa, da mora delavec, ki sklene pogodbo o zaposlitvi, izpolnjevati predpisane, s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom delodajalca določene oziroma od delodajalca zahtevane in v skladu s prvim odstavkom 23. člena ZDR objavljene pogoje za opravljanje dela. Na primer na kršitev, ko zaposleni ne izpolnjuje pogojev za zaposlitev, posebej opozarjamo, saj se tovrstna kršitev pogosto ponavlja.

– Ker okrožno sodišče v javnem natečaju ni objavilo vseh pogojev iz akta o notranji organizaciji, je kršilo 59. člen v povezavi z 21. členom Zakona o javnih uslužbencih[50] (v nadaljevanju: ZJU), po katerem mora objava vsebovati vse podatke o pogojih za zasedbo delovnega mesta, opredeljenih v sistemizaciji. Sodišče je s tem kršilo tudi načelo enakopravne dostopnosti, kot ga določa 7. člen ZJU, saj ni omogočilo vsem zainteresiranim kandidatom, da se prijavijo na objavljeno prosto delovno mesto.

– Ker sodišče višjega sodnika ob upoštevanju, da je sodnik ob izdaji odločbe na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v

46 Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10.
47 Uradni list RS, št. 87/97, 9/98, 48/01.
48 Uradni list RS, št. 18/91, 53/92, 34/93, 3/98.
49 Uradni list RS, št. 57/08.
50 Uradni list RS, št. 56/02, 110/02, 02/04, 23/05, 35/05 – uradno prečiščeno besedilo, 62/05, 75/05, 113/05, 32/06 – uradno prečiščeno besedilo ,, 33/07, 63/07 – uradno prečiščeno besedilo,, 65/08.

javnem sektorju[51] (v nadaljevanju: ZSPJS-L) že dosegel 53. plačni razred kot višji sodnik in da je najvišji plačni razred za višjega sodnika iz prvega odstavka 17. člena ZSPJS-L lahko 55. plačni razred, ni uvrstilo v 54. plačni razred, je ravnalo v nasprotju s tretjim odstavkom 17. člena ZSPJS-L.

– Sodišče je pri preverjanju izpolnjevanja pogojev za šesto oziroma sedmo napredovanje treh javnih uslužbenk upoštevalo štiri letne ocene in ne treh najugodnejših letnih ocen v obdobju od zadnjega napredovanja, zato je ravnalo v nasprotju s četrtim odstavkom 5. člena Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede,[52] ki določa, da javni uslužbenec napreduje, ko skupaj doseže tri ocene, ki pomenijo izpolnitev pogojev za napredovanje, ter se pri tem upoštevajo tri najugodnejše ocene v obdobju od zadnjega napredovanja.
– Sodišče je s pogodbo o zaposlitvi določilo, da javni uslužbenki na novih uradniških delovnih mestih ohranita število plačnih razredov napredovanj, ki sta jih dosegli na prejšnjih strokovno-tehničnih delovnih mestih. Glede na to, da sta različni plačni podskupini, je ohranitev plačnih razredov mogoča samo, če sta delovni mesti istovrstni oziroma sorodni. Očitano je bilo, da je sodišče s tem ravnalo v nasprotju s prvim odstavkom 20. člena ZSPJS, ki določa, da je ohranitev plačnih razredov napredovanj mogoča pri istem ali drugem delodajalcu v isti plačni podskupini ali na istovrstnih oziroma sorodnih delovnih mestih v različnih plačnih podskupinah. Iz razlikovanja med uradniki in strokovno-tehničnimi uslužbenci, kot izhaja iz 23. člena ZJU, ter iz razlik v opisu del in nalog obeh obravnavanih delovnih mest, je računsko sodišče ugotovilo, da ne gre za istovrstni oziroma sorodni delovni mesti ter da javni uslužbenki zaradi tega nista upravičeni do ohranitve števila plačnih razredov napredovanj, ki sta jih dosegli na prejšnjem delovnem mestu v drugi plačni podskupini.
– Delovna uspešnost zaradi povečanega obsega dela za november je bila zaposlenim izplačana na podlagi odredbe direktorja sodišča. Z odredbo je odredil, da se javnim uslužbencem, ki jim je bil izplačan del plače zaradi povečanega obsega dela za oktober, izplača akontacija tega dela plače v enaki višini tudi za november. Izplačana akontacija delovne uspešnosti za povečan obseg dela za november je bila v nasprotju z 11. členom internega pravilnika o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti, v katerem je določeno, da po pregledu poročila sodnega osebja za pretekli mesec glede na merila o pričakovanem obsegu dela predsednica sodišča odloči o višini plače zaradi povečanega obsega dela.
– Dve zaposleni nista imeli sklenjenega pisnega dogovora o povečanem obsegu dela. Povečan obseg dela se namreč lahko opravlja le v soglasju z javnim uslužbencem, to soglasje pa mora biti v obliki pisnega dogovora, iz katerega je tudi razvidno, katere naloge bo javni uslužbenec opravljal dodatno ali v večjem obsegu. S tem ko predstojnik sodišča z zaposlenima ni sklenil dogovora o povečanem obsegu dela, je kršil 22. e člen ZSPJS, ki določa, da pisno odločitev o povečanem obsegu dela in plačilo delovne uspešnosti zaradi povečanega obsega dela sprejme direktor sodišča za posamezen mesec na podlagi pisnega dogovora med zaposlenim in direktorjem sodišča, ki ga lahko skleneta za daljše obdobje.

51 Uradni list RS, št. 91/09.
52 Uradni list RS, št. 51/08, 91/08, 113/09.

– Sodišče zaposlenim ni obračunalo dodatka za delovno dobo, za kar ji je v skladu s prvim odstavkom 35. člena KPJS pripadal dodatek za delovno dobo v višini 0,33 odstotka.
– Sodišče je sodnim zapisnikarjem, ki so opravljali dežurstvo prek polnega delovnega časa, pri obračunu plače za posamezne mesece v letu 2010 obračunalo dodatni regres za prehrano. Pravica do povračila stroškov za prehrano je določena v 7. členu ZPSDP, ki določa, da je regres za prehrano med delom za dneve prisotnosti na delu. Ker je sodišče obračunalo in izplačalo povračila stroškov prehrane med delom glede na čas trajanja delovnega časa in ne za dneve prisotnosti zaposlenega, je ravnalo v nasprotju s 7. členom ZPSDP.
– Javna uslužbenka v višji naziv ni bila imenovana z odločbo, kar je v neskladju s 3. točko 84. člena ZJU, ki določa, da se uradnik imenuje v naziv z odločbo, v kateri se določita naziv in datum pridobitve naziva.
– S tem ko je predsednik sodišča zaradi študijskih obveznosti zaposleni odobril dva dni odsotnosti z dela s pravico do nadomestila plače, preden je z njo sklenil dogovor, je kršil 41. člen ZDDO, ki določa, za katere namene se prizna upravičena odsotnost z dela s pravico do nadomestila plače. Zaposlena bi bila v skladu z 42. členom ZDDO zaradi izobraževanja lahko odsotna, vendar brez pravice do nadomestila plače.
– Sodišče je sklenilo dogovor o izobraževanju, v katerem je določilo, da mora zaposlena po končanem izobraževanju ostati v delovnem razmerju krajši čas, kot je določeno v ZJU, in sicer namesto dveh let le eno leto po dokončanem študiju.
– Sodišče je ravnalo v nasprotju z Uredbo o povračilu stroškov za službena potovanja v tujino,[53] ki v 2. in 3. členu določa, da je zaposleni upravičen do povračila stroškov službenega potovanja v tujino, ki vključujejo tudi povračila stroškov prevoza le, če potuje na podlagi naloga za službeno potovanje. Sodnica na izobraževanje ni bila napotena na podlagi naloga za službeno potovanje.
– Sodišče javni uslužbenki ni povrnilo stroškov prevoza na delo in z dela z najcenejšim javnim prevozom, kot določa 1. točka 2. člena Uredbe o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela javnim uslužbencem in funkcionarjem v državnih organih,[54] saj ji je stroške prevoza povrnilo v višini avtobusne mesečne vozovnice, čeprav je bila cenejša železniška mesečna vozovnica.
– Javnim uslužbencem sodišče v novembru ni izplačalo tretje četrtine odprave plačnih nesorazmerij za oktober, ker ni v skladu s četrtim odstavkom 50. člena KPJS, ki je določal, da se tretja četrtina nesorazmerij v osnovnih plačah odpravi 1. 10. 2010, četrta četrtina pa 1. 10. 2011.

7. POPRAVLJALNI UKREPI IN PRIPOROČILA RAČUNSKEGA SODIŠČA

Revidiranec, pri poslovanju katerega so bile razkrite nepravilnosti ali nesmotrnosti, mora predložiti računskemu sodišču poročilo o odpravljanju razkritih nepravilnosti in nesmotrnosti. Odzivno poročilo ni potrebno, če je v revizijskem poročilu navedeno,

53 Uradni list RS, št. 38/94, 63/94, 24/96, 96/00, 35/02, 86/02, 66/04, 73/04, 16/07, 30/09.
54 Uradni list RS, št. 95/06, 16/07.

da so bili že med revizijskim postopkom sprejeti ustrezni ukrepi za odpravo razkritih nepravilnosti in nesmotrnosti (prvi, drugi in tretji odstavek 29. člena ZRacS-1). Zato je računsko sodišče v letih 2011 in 2012 revidiranim sodiščem naložilo, da morata, ker med revizijo nepravilnosti pri plačah niso bile odpravljene, v odzivnih poročilih izkazati odpravo nepravilnosti pri določanju in obračunavanju plač javnim uslužbenkam v skladu s 3. in 3. a členom ZSPJS.

Računsko sodišče lahko v revizijskih poročilih da revidirancem tudi neobvezna priporočila za izboljšanje poslovanja. Tako je Okrožnemu sodišču v Novi Gorici zaradi velikega števila zaposlenih, ki so prejemali del plače iz delovne uspešnosti, priporočalo, naj skrbno analizira izplačila delovne uspešnosti zaradi povečanega obsega dela in ugotovi, ali je bil posamezen javni uslužbenec za redne naloge ustrezno obremenjen in ali je svoje redno delo uspešno opravil.

8. SKLEP

V prispevku so predstavljene nepravilnosti finančnega poslovanja sodišč in tožilstev, vključno z javnimi naročili ter izplačili plač in drugih izdatkov zaposlenim, kot jih je v revizijah od leta 2004 razkrilo računsko sodišče. K zakonitemu in učinkovitemu delu pravosodnih organov lahko veliko prispeva poznavanje nepravilnosti na navedenih področjih v čim širšem krogu zaposlenih, ki so vključeni v finančno poslovanje teh organov. V naslednjem koraku pa je treba preprečiti njihov nastanek, tako da se v (prenovljenih) poslovnih procesih okrepijo notranje finančne kontrole, s čimer se zmanjšuje tveganje za nastanek kršitev. Nič pa ne more nadomestiti zavedanja vseh udeleženih, zlasti pa menedžmenta, da je pri tehtanju med možnimi rešitvami, treba vsakič znova dati prednost načelu zakonitosti pred načelom gospodarnosti.

SPREMEMBE JAVNE POGODBE PO (NOVELIRANEM) ZAKONU O JAVNEM NAROČANJU

Aleksij MUŽINA
doktor pravnih znanosti
docent na Fakulteti za management Koper

1. UVOD

Ko je sklenjena pogodba o izvedbi javnega naročila, se med pogodbenima strankama začnejo uporabljati pravila pogodbenega prava. Tudi pogodba o izvedbi javnega naročila[1] je namreč izraz civilnega režima oziroma razmerja med naročnikom in najugodnejšim ponudnikom, posledično pa je premoženjsko pravno razmerje podrejeno civilnemu pravu. Opredelitveni sestavini tega civilnega razmerja sta enakopravnost in avtonomija volje pogodbenih strank. Za presojo pravic in obveznosti pogodbenih strank veljajo pravila obligacijskega prava. Pravila o javnih naročilih so s kogentnimi pravili posegla predvsem v nastajanje pogodbenega razmerja in omejila področje, za katero velja avtonomija volje oziroma načelo svobodnega urejanja, od trenutka sklenitve pogodbe o oddaji javnega naročila pa načeloma ne posegajo v vsebino pogodbenih razmerij oziroma vanjo posegajo le izjemoma.

Za poseg v pogodbena razmerja, nastala v postopku oddaje javnega naročila, drugače kot pri sklepanju pogodb v zasebnem sektorju, samo soglasje pogodbenih strank ne zadostuje. Vprašanje dopustnosti spremembe je zastavljeno širše (med drugim z vidika varstva interesov drugih morebitnih ponudnikov). Zato pri presoji dopustnosti sprememb ni odločilno razmerje med naročnikom in izvajalcem (soglasje med njima mora biti dano že po naravi stvari), temveč razmerje med temeljnim razmerjem in nameravanimi spremembami.

V nadaljevanju bom prikazal ureditev objektivnih sprememb pogodbe o javnih naročilih z vidika vprašanja (ne)bistvenosti in s tem – zaradi posega javnega prava – (ne)dopustnosti. Pri tem zaradi javnopravne ureditve pravnega instituta javnih naročil za pojmovanje »bistvenosti« tudi ni mogoče uporabiti zgolj ustaljenih pravnih standardov obligacijskega pogodbenega prava.[2]

---

1 Vsaka odplačna pogodba, ki jo sklene en ali več naročnikov po Direktivi 2004/18/ES in katere predmet je dobava blaga, izvedba storitev ali gradenj, je *javna pogodba*, ki je bodisi javno naročilo bodisi javna koncesija ne glede na poimenovanje v nacionalnem pravu države članice. Pirnat, Podelitev koncesije po Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu, Podjetje in delo, št. 6–7/2007, stran 1186. V prispevku se uporablja izraz javna pogodba kot sinonim za pogodbo o izvedbi javnega naročila.

2 Bistvene sestavine (pogodbe) so po pravilih obligacijskega prava sestavine, brez katerih pogodba ne more biti veljavno sklenjena. Spreminjajo se glede na naravo, vrsto pogodbe. Primer: bistveni sestavini pri prodajni pogodbi sta cena in določitev stvari, ki se prodaja. Dokler se stranki ne dogovorita o ceni in stvari, ki se prodaja, se pogodba ne more skleniti. Ko se torej pogodbeni stranki dogovorita in soglašata o bistvenih sestavinah pogodbe – o sestavinah, ki so ključne, da pogodba sploh lahko nastane – je pogodba sklenjena.

2. UREDITEV SPREMEMBE POGODBE V PRAVNEM REDU EU

Novost v slovenskem nacionalnem pravu (Zakonu o javnem naročanju, Uradni list RS, št. 128/06, 16/08 in 19/10, 18/11, 90/12; ZJN-2) je poskus vnosa stališč Sodišča EU in njegovih organov (generalnega pravobranilca) ter ureditve dopustnih sprememb pogodbe v predlogu Direktive o javnih naročilih z dne 20. 12. 2011 (COM (2011) 896 konč. 2011/0438 (COD) 9) oziroma predlogu Direktive o javnih naročilih naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (COM (2011) 895/2) v postopek s pogajanji brez predhodne objave (29. člen).

Glede na to, da sva z mag. Žvipljem prakso Sodišča EU že predstavila v prispevku Spremembe javne pogodbe med njenim izvajanjem (*Dnevi slovenskih pravnikov 2012 od 11. do 12. oktobra, Portorož),*[3] je treba tamkajšnji prispevek samo dopolniti z nekaterimi sklicevanji v poznejši literaturi. Sicer pa je treba samo ugotoviti, da primerjalna literatura in praksa (kadar velja isti evropski pravni red – *acquis communautaire* oziroma Direktiva 2004/18/ES, ki ureja področje javnih naročil), ne izražata nenaklonjenosti spremembam.[4] Podlago za take ugotovitve črpata v tem, da gre (oziroma če gre) za nepredvidljive okoliščine, ki niso nastale iz razlogov pri naročniku, zato je nadaljevanje izvajanja pogodbe v takih primerih (posledica katerih je sicer običajno odpoved pogodbe) zlasti v razumnem interesu naročnika. Spremembo pogodbe je zato pod takimi pogoji treba šteti za spremembo formalne (in ne vsebinske) narave.[5, 6] Za prikaz primera nedopustne spremembe predmeta javnega naročila, ki izpolnjuje kriterij bistvenosti, lahko uporabimo sodni primer pred Sodiščem EU (*C-496/99 P, CAS Succhi di Frutta SpA)*[7], ko je Evropska komisija v neskladju z razpisom spremenila naročilo tako, da je namesto razpisanega nakupa jabolk in pomaranč naročila breskve. Pri tem tudi upoštevanje ponderja menjave (0,914 tone breskev za 1 tono jabolk oziroma 0,372 tone breskev za 1 tono pomaranč)[8] na odločitev sodišča, da taka menjava ni zakonita, ni moglo vplivati.

Med vsemi prikazanimi kriteriji, kdaj gre za bistveno spremembo iz zadeve *C-454/06, Pressetext Nachrichtenagentur GmbH proti Republiki Avstriji*, bi kot mejo nedopustnosti lahko obravnavali spremembe pogojev, ki bi, če bi bili prisotni v postopku prvotne oddaje, omogočali vstop drugim ponudnikom kot tistim, ki so bili prvotno sprejeti, oziroma bi omogočali izbiro druge ponudbe kot tiste, ki je bila prvotno sprejeta. Pri tem pa je treba poudariti stališče iz literature, da ni mogoče vsake spremembe, ki bi lahko imela teoretični vpliv na konkurenco, že zato šteti kot bistvene.[9] Vprašanje »bistvenosti« posega je tako treba presojati z vidika načela sorazmernosti.[10]

---

3 Mužina, Aleksij, Žvipelj, Marko. Spremembe javne pogodbe med njenim izvajanjem. V: *Dnevi slovenskih pravnikov 2012 od 11. do 12. oktobra, Portorož*, (Podjetje in delo, letnik 38, št. 6/7). Ljubljana: GV Založba, 2012, str. 1030–1043. [COBISS.SI-ID 12772689]

4 Arrowsmith, S., The Law of Public and Utilities Procurement, Thomson, Sweet & Maxweel, London, 2005, par. 6.194.

5 Poulsen S.T., The possibilities of amending a public contract without a new competitive tendering procedure under EU law, Public Procurement Law Review, št. 5/2012, NA186.

6 Treumer S., Regulation of contract changes leading to a duty to retender the contract: The European Commission‘s proposals of December 2011, Public Procurement Law Review, št. 5/2012, NA158.

7 Sodba z dne 29. aprila 2004 (iz datumskih razlogov) žal ni dostopna v slovenskem jeziku, v italijanskem izvirniku pa je dostopna na http://curia.europa.eu/

8 *Poulsen S. T., nav. delo, zlasti str. 182–183.*

9 *Poulsen S. T., nav. delo, str. 172.*

10 *Poulsen S. T., nav. delo, 172 in nasl.*

Kot že predhodno nakazano, prenaša novela povsem nesistemsko besedilo drugega odstavka 72. člena **Predloga direktive EU o javnih naročilih** z dne 20. 12. 2011 (COM (2011) 896 konč. 2011/0438 (COD) 9), ki se glasi (poudaril a. m.):

„***Bistvena sprememba*** *določb javnega naročila med njegovo veljavnostjo pomeni novo oddajanje naročila za namene te direktive, pri čemer je potreben* ***nov postopek javnega naročanja*** *v skladu s to direktivo.“*

Kot ugotavlja sama Komisija v obrazložitvenem memorandumu Predloga direktive o javnih naročilih, postaja vprašanje spremembe naročil med njihovim izvajanjem za uporabnike čedalje pomembnejše in bolj problematično. Zato se je Komisija ob upoštevanju sodne prakse Sodišča EU odločila pojasniti okoliščine, v katerih je treba zaradi sprememb naročila med njegovim izvajanjem izvesti nov postopek oddaje javnega naročila.

Zapisano splošno, se nov postopek oddaje javnega naročila po predlogu Direktive o javnih naročilih zahteva ob **bistvenih spremembah** prvotnega naročila, ki kažejo namen pogodbenih strank za ponovno pogajanje o ključnih pogojih naročila, in sicer zlasti glede obsega in vsebine vzajemnih pravic ter obveznosti pogodbenih strank, vključno s porazdelitvijo pravic intelektualne lastnine. Vse navedeno velja predvsem, če bi spremenjeni pogoji vplivali na izid postopka, če bi bili del prvotnega postopka. Vendar pa je prilagoditev javnega naročila med njegovim izvajanjem dopustna zgolj v okoliščinah, ki jih ni bilo mogoče predvideti, čeprav je naročnik ustrezno skrbno pripravil prvotno oddajo naročila ob upoštevanju razpoložljivih sredstev, narave in značilnosti projekta, dobre prakse na tem področju in potrebe po zagotovitvi ustreznega razmerja med sredstvi, porabljenimi med pripravo oddaje naročila, in njegovo predvideno vrednostjo. Hkrati se prilagoditev naročila ne sme uporabljati, ko sprememba vpliva na naravo celotnega javnega naročila, na primer z nadomestitvijo naročenih gradenj, blaga ali storitev z nečim drugim ali s temeljito spremembo vrste javnega naročila, ker se v tem primeru lahko predpostavi hipotetičen vpliv na izid.[11]

Po opredelitvi iz drugega odstavka 72. člena Predloga direktive o javnih naročilih sprememba naročila med njegovo veljavnostjo velja za bistveno, »če se zaradi te spremembe naročilo bistveno razlikuje od prvotno oddanega naročila«, pri čemer je treba izvesti nov postopek javnega naročanja v skladu s to direktivo. Navedena opredelitev je sicer povsem tavtološka, saj pojasnjuje pojem »bistveno« z istim pojmom »če se bistveno razlikuje«, vendar pa predlog v nadaljevanju natančno pojasnjuje, kdaj je bistvena sprememba dana.

Ugotoviti je mogoče, da Predlog direktive o javnih naročilih pravzaprav v celoti povzema ugotovitve sodbe Sodišča EU, kot so bile predstavljene, in sicer določa, da se sprememba v vsakem primeru šteje za bistveno, zlasti če je izpolnjen eden od teh pogojev iz drugega in tretjega odstavka 72. člena predloga direktive:

- sprememba uvaja pogoje, ki bi, če bi bili del prvotnega postopka javnega naročanja, omogočili izbiro drugih kandidatov, kot so bili prvotno izbrani, ali oddajo naročila drugemu ponudniku;

11 Glej 46. točko preambule Predloga direktive o javnih naročilih.

- sprememba spreminja ekonomsko ravnotežje naročila v prid izvajalcu;
- sprememba precej razširi obseg naročila na blago, storitve ali gradnje, ki niso bile prvotno zajete;
- če gre za zamenjavo pogodbene stranke, razen pri univerzalnem ali singularnem nasledstvu drugega gospodarskega subjekta, ki izpolnjuje prvotno določena merila za ugotavljanje sposobnosti, na mestu prvotnega izvajalca po prestrukturiranju podjetja ali stečajnem postopku, če to ne vključuje drugih bistvenih sprememb naročila in ni namenjeno izogibanju uporabe te direktive.

Po četrtem in petem odstavku 72. člena predloga se sprememba ne šteje za bistveno:

- če je mogoče vrednost spremembe izraziti v denarju:
  - ko njena vrednost ne presega mejnih vrednosti (130.000 EUR oziroma 200.000 EUR za javna naročila blaga in storitev, 5.000.000 EUR za javna naročila gradenj oziroma 500.000 EUR za javna naročila socialnih in drugih posebnih storitev),
  - je manjša od 5 % cene prvotnega naročila,
  - sprememba ne spreminja splošne narave javnega naročila;
- če je predvidena v razpisni dokumentaciji v obliki jasnih, natančnih in nedvoumnih klavzul, v katerih so navedeni obseg in narava morebitnih sprememb ter pogoji, pod katerimi se lahko uporabijo, ki pa ne predvidevajo sprememb, ki bi spremenile splošno naravo javnega naročila.

Predlog direktive določa tudi zanimivo izjemo, in sicer se ne zahteva izvedba novega postopka javnega naročanja, kljub temu da je sprememba bistvena, če so izpolnjeni ti pogoji:

- potreba po spremembi je nastala zaradi okoliščin, ki jih skrben naročnik ni mogel predvideti,
- sprememba ne spreminja splošne narave naročila,
- kakršno koli zvišanje cene ni večje od 50-odstotne vrednosti prvotnega naročila.

Pri tem je treba dodati, da v nobenem primeru sprememba pogodbe ni dopustna, če bi bila namenjena odpravi pomanjkljivosti izvajalca ali njihovih posledic, če se lahko odpravijo z uveljavitvijo pogodbenih obveznosti ali če bi bila namenjena nadomestilu za tveganje zvišanja cen, pred katerimi se je izvajalec zavaroval (sedmi odstavek 72. člena predloga direktive).

3. NOVOST V 29. ČLENU ZJN-2

V 29. členu ZJN-2, ki (sicer) ureja oddajo javnega naročila po postopku s pogajanji brez predhodne objave, oziroma natančneje, pogoje za izvedbo tega postopka, je bil z novelo ZJN-2D (10. člena ZJN-2D, Uradni list RS, št. 90/2012) dodan nov sedmi odstavek s to vsebino (poudaril a. m.):

»29. člen

(oddaja javnega naročila po postopku s pogajanji brez predhodne objave) …

(7) ***Pred spremembo pogodbe, ki pomeni spremembo predmeta pogodbe, vključno s spremembo obsega predmeta naročanja, ali povečanje cene ali vrednosti pogodbe****, mora naročnik pridobiti soglasje svojega nadzornega organa, če tega nima, pa soglasje vlade,* ***razen*** *če se pogodba spreminja na podlagi 3. ali 5. točke prvega odstavka tega člena, zaradi regulacije cen v skladu s predpisom, ki ureja načine valorizacije denarnih obveznosti v večletnih pogodbah javnega sektorja ali zaradi odpiranja konkurence pri izvajanju okvirnega sporazuma ali oddaje posameznega naročila na podlagi okvirnega sporazuma ali če je vrednost sprememb nižja od 10.000 eurov brez DDV ali* ***če vrednost sprememb predstavlja manj kot 5 % vrednosti prvotnega naročila.*** *Naročnik pa mora pridobiti soglasje, če bi skupna vrednost te in predhodnih sprememb znašala 10.000 eurov brez DDV oziroma 5 % vrednosti prvotnega naročila. Naročnik mora v predlogu za izdajo soglasja navesti razloge za spremembo pogodbe in jih utemeljiti.«*[12]

Opozorili smo na nesistemskost takega prenosa besedila drugega odstavka 72. člena predloga direktive o javnih naročilih v ZJN-2. „Bistvena sprememba“ namreč ni pojem iz sklenitvene (stipulacijske) faze postopka, temveč izvedbene (solucijske) faze pogodbe. Bistvena sprememba pa povzroči **nujnost novega postopka** oddaje javnega naročila. Bistvena sprememba praviloma ne dovoljuje, zlasti pa ne dovoljuje nujno postopka s pogajanji.[13]

Čeprav predlagatelj novosti ni pojasnjeval z obstojem sodne prakse EU in *de lege ferenda* ureditvijo v *acquis communautaire*, temveč zelo prakticistično: »*Da se zameji izvedba postopkov s pogajanji brez predhodno objave in sklepanje dodatkov k pogodbam, na podlagi katerih so izbrani ponudniki lahko v privilegiranem položaju, se naročniku nalaga, da pred sklenitvijo aneksa, s katerim se spreminja predmet oziroma obseg predmeta naročanja ali povečujejo cene oziroma vrednost pogodbe, pridobi soglasje svojega nadzornega organa, če tega nima, pa soglasje vlade«* (*tako Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (EVA 2012-1611-0005) – predlog za obravnavo EVA 2012-1611-0005, Številka: 007-56/2012/58, Ljubljana, 2. avgust 2012, str. 22),* pa se vendarle zdi, da se je tudi sam zavedal urejanja izvedbene (sulicijske) faze postopka javnega naročila.

---

12 Povsem enako določbo vsebuje tudi novelirani Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev (Uradni list RS, št. 128/06, 16/08 in 19/10, 18/11, 72/12) v 35. členu *»(2) Pred spremembo pogodbe, ki pomeni spremembo predmeta pogodbe, vključno s spremembo obsega predmeta naročanja, ali povečanje cene ali vrednosti pogodbe, mora naročnik pridobiti soglasje svojega nadzornega organa, če tega nima, pa soglasje vlade, razen če se pogodba spreminja na podlagi 4. ali 13. točke prejšnjega odstavka, zaradi regulacije cen, v skladu s predpisom, ki ureja načine valorizacije denarnih obveznosti v večletnih pogodbah javnega sektorja, ali zaradi odpiranja konkurence pri izvajanju okvirnega sporazuma ali oddaje posameznega naročila na podlagi okvirnega sporazuma ali če je vrednost sprememb nižja od 10.000 eurov brez DDV ali če vrednost sprememb predstavlja manj kot 5 % vrednosti prvotnega naročila. Naročnik pa mora pridobiti soglasje, če bi skupna vrednost te in predhodnih sprememb znašala 10.000 eurov brez DDV oziroma 5 % vrednosti prvotnega naročila. Naročnik mora v predlogu za izdajo soglasja navesti razloge za spremembo pogodbe in jih utemeljiti,«* kar sledi predlogu Direktive o javnih naročilih naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (COM(2011) 895/2).

13 Glej gornje razloge, kdaj »se ne zahteva izvedba novega postopka javnega naročanja«.

Iz tega razloga je uvrstitev instituta spremembe pogodbe v »postopek s pogajanji« sicer lahko v posameznih primerih vsebinsko pravilna, vendar sistemsko povsem zgrešena, zlasti pa zavajajoča, saj očitno izhaja iz napačne predpostavke, da postopek »soglasja« legitimira pravilnost postopka oddaje javnega naročila. **Inštitut soglasja k spremembi pogodbe je zgolj dopolnitev javnopravnega posega v sistem javnih naročil, ki ne nadomešča nobenega izmed ustaljenih postopkov oddaje javnega naročila.**

Pravni problem umestitve obravnavane določbe pa je tudi nasproten, saj besedila novega sedmega odstavka 29. člena ZJN-2 nikakor ni mogoče razlagati niti tako, če pogoji (… če je vrednost sprememb 10.000 *eurov brez DDV ali več ali če vrednost sprememb predstavlja 5 % vrednosti prvotnega naročila ali več …)* niso izpolnjeni, posledično postopka (s pogajanji) ni treba izvesti.

Omeniti je tudi treba, da je možnost naročanja dodatnih gradenj ali storitev, ki se lahko ločijo od izvajanja prvotnega naročila in so nujno potrebne za njegovo dokončanje, po postopku s pogajanji omejena na 30 % zneska prvotnega naročila, medtem ko za blago taka »dodatna« pogajanja sploh niso predvidena. S tega vidika bi razumeli, da novo pravilo »soglasja« zajema dejanske položaje, predhodno potrjene v postopku s pogajanji v razponu med 5 % vrednosti prvotnega naročila (oziroma 10.000 €) do predpisanih 30 % pri gradnjah ali storitvah,[14] medtem ko se zdi, da v tem okviru dodatnih nabav blaga ni dopustiti. Drugačno stališče bi z argumentacijo *a contrario* privedlo do tega, da predhodne omejitve postopka s pogajanji po 28. oziroma 29. členu ZJN-2 izgubijo vsakršen pravni pomen.

Poleg tega vsebuje samo pravilo še lepo število notranjih nasprotij (uporaba pojmov »povečanje« in »sprememba« cene za enak dejanski položaj, širitev predmeta pogodbe na obseg predmeta, neposrečeni alternativni zapis izjemnih zakonskih dejanskih stanov z dodanima izjemnima zakonskima dejanskima stanovoma od samih alternativnih izjem, opustitve soglasja o veljavnosti pravnega posla …), ki pa jih je treba odpraviti z ustaljenimi metodami razlage pravnih pravil oziroma uporabo drugih pravil obligacijskega prava oziroma prava javnega naročanja.

»Postopka« soglasja iz sedmega odstavka 29. člena ZJN-2 tako ne smemo razumeti kot sestavnega dela postopka s pogajanji ali morebiti celo kot samostojno vrsto postopka s pogajanji oziroma nadomestek zanj, temveč je to določilo, ki ga je treba uporabljati kumulativno s preostalimi določbami 29. člena ZJN-2 in določbami ZJN-2. Ne glede na normiranje soglasja v obravnavanem sedmem odstavku je torej pred spremembo pogodbe potreben ustrezen postopek oddaje javnega naročila. Le del dejanskih položajev bo upravičeval predhodno izvedbo (samo) postopka s pogajanji.

Ne glede na razpravo, ali spada izvajanje postopkov oddaje javnih naročil v upravno odločanje »naročnikov« po ZJN-2, je ugotovitev, da sedmi odstavek

14 Na tem mestu se tudi zastavlja dilema, ali je Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL L št. 134 z dne 30. 4. 2004), direktiva t. i. popolne ali minimalne harmonizacije, in nadalje tudi, ali je prvi pododstavek, 4. a točke 31. člena te direktive treba razlagati tako, da je meja 50 % skupne vrednosti naročil za dodatne gradnje ali storitve glede na znesek prvotnega naročila lahko nižja. ZJN-2 namreč take dodatne gradnje ali storitve omejuje na 30 %.

29. člena ZJN-2 normira solucijsko fazo javnega naročila in ne stipulacijske, v kateri je treba izvesti ustrezen postopek oddaje javnega naročila, vzeti za izhodišče pri presoji, ali se **pojem »nadzorni organ«** iz obravnavane določbe nanaša na organ, ki nadzira poslovanje in upravljanje »naročnika«, ali na organ, ki opravlja upravni nadzor. Odprta je torej delimitacija med pravili civilnega premoženjskega prava in upravnega prava z vidika determinacije »nadzornega organa«, ki mora predhodno soglašati s predvideno spremembo pogodbe.

Menimo, da je v obravnavanem primeru treba na zastavljeno vprašanje odgovoriti odvisno od uvrstitve pogodb o javnih naročilih v sistem pogodbenega oziroma upravnega prava. Če bi se zakonodajalec s pojmom »nadzorni organ« nanašal na organ, ki opravlja upravni nadzor, bi bil odgovor, za kateri organ gre v konkretnem primeru, relativno enostaven. Če bi pri tem kot predpostavko sprejeli, da gre pri odločanju v postopkih oddaje javnih naročil za upravno delovanje naročnika po ZJN-2, Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/2005 **–** uradno prečiščeno besedilo, št. 89/2007, Odl. US: U-I-303/05-11, 126/2007-ZUP-E, 48/2009; ZDU) upravni nadzor npr. subjektov z javnimi pooblastili, ureja v 72. in 73. členu. 72. člen tako določa, da ministrstvo nadzira zakonitost splošnih in posamičnih pravnih aktov, izdanih za izvajanje javnih pooblastil, medtem ko 73. člen določa, da ministrstvo, pristojno za upravo, v upravnih organih in pri nosilcih javnih pooblastil nadzira izvajanje predpisov o upravnem poslovanju ter v upravah samoupravnih lokalnih skupnosti v obsegu, v katerem ti predpisi zavezujejo samoupravne lokalne skupnosti. **Vendar pa izključitev javnih naročil iz upravnega prava potrjuje, daljša usklajena sodna praksa Vrhovnega sodišča** (Sklep I Up 74/2009, Sklep I Up 286/2000, Sklep I Up 656/99, Sklep III Ips 34/2001, Sklep I Up 339/99) **in Ustavnega sodišča** (najprej v zadevi U-I-169/00), in sicer z usklajenim stališčem, da v postopku javnega naročanja nastopata naročnik in ponudnik kot stranki v premoženjskopravnih razmerjih, za katera veljajo temeljna načela premoženjskega, zlasti obligacijskega prava. Ko upravni organ kot naročnik javnega razpisa nastopa kot gospodarski subjekt, oddaja javnega naročila ni upravni akt, ampak akt poslovanja. Odločbe, izdane v postopku oddaje javnega naročila, zato nimajo narave posamičnega upravnega akta in je zoper te odločbe sodno varstvo v upravnem sporu izključeno.

Ker se »postopek« soglasja iz sedmega odstavka 29. člena ZJN-2 glede na zgornje ugotovitve nedvomno ne nanaša na upravno delovanje naročnika, temveč gre pri tem za vprašanje vodenja poslov oziroma upravljanja premoženja naročnika (premoženjskopravna razmerja), tudi odgovora o pomenu pojma »nadzorni organ« ni mogoče iskati v upravnem nadzoru, temveč gre za nadzor nad vodenjem poslov premoženjskega prava.

4. SKLEP

Poseg v javno pogodbo lahko pomeni novo oddajo javnega naročila. Tu je drugače kot pri sklepanju pogodb v zasebnem sektorju, zato samo soglasje pogodbenih strank o spremembi pogodbe ne zadostuje. Vprašanje dopustnosti sprememb javne pogodbe je zastavljeno širše, in sicer tudi z vidika varstva interesov drugih ponudnikov, ki bi (lahko) sodelovali pri takem spremenjenem

razpisu. Pri presoji dopustnosti sprememb javnih pogodb ni odločilno razmerje naročnik izvajalec (soglasje med njima mora biti že po naravi stvari), temveč razmerje med temeljnim razmerjem in nameravanimi spremembami (pogodba aneks). K**ot vodilo velja upoštevati, da so v načelu dopustne spremembe v skladu s pogodbo, ne pa spremembe pogodbe same.**[15] Pri tem pa bosta bolj kot nova nacionalna pravila javnega naročanja v pomoč primerjalna literatura in sodna praksa Sodišča EU. **Institut soglasja o spremembi javne pogodbe je zgolj dopolnitev javnopravnega posega v sistem javnih naročil, ki ne nadomešča nobenega ustaljenega postopka oddaje javnega naročila.**

15 Hartlev K., Liljenbol M.W., Changes to existing contract under the EU public procrement rules and drafting od review clauses to avoid the need for the new tender, Public Procurement Law Review, št. 2/2013, str. 58 in nasl.

DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA SODIŠČ IN TOŽILSTEV[1]

mag. Jaša Vrabec, LL.M.
svetovalec v Uradu predsednika na Vrhovnem sodišču Republike Slovenije
uradna oseba za dostop do informacij javnega značaja za VS RS

Pravosodni organi se vedno pogosteje srečujejo z zahtevami splošne ali specializirane javnosti za dostop do različnih dokumentov s področja svojega dela. Praksa sodišč glede dostopa do dokumentov je različna, v posameznih primerih pa se razlikujejo tudi odločbe informacijskega pooblaščenca kot pritožbenega organa ter upravnega sodišča kot organa sodnega varstva zoper odločbe informacijskega pooblaščenca. Namen tega prispevka je prikazati ureditev dostopa do informacij javnega značaja za sodišča in tožilstva kot zavezane organe. V prvem delu prispevka bo predstavljena pravna podlaga za dostop do dokumentov sodišč in tožilstev, medtem ko se drugi del osredotoča na praktične vidike dostopa do informacij javnega značaja za organe zavezance in prikaz ustrezne prakse informacijskega pooblaščenca ter upravnega sodišča.

SODIŠČA IN TOŽILSTVA KOT ORGANI ZAVEZANCI

Pravica dostopa do informacij javnega značaja je ustavno varovana pravica (drugi odstavek 39. člena ustave).[2] Medtem ko ustava izrecno poudarja potrebo po izkazu pravnega interesa za dostop, je v Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja[3] uzakonjeno načelo prostega dostopa, ki komur koli omogoča dostop do informacij javnega značaja ne glede na interes.[4]

Kljub prvotnemu namenu zakonodajalca, da podobno kot v nekaterih drugih evropskih državah sodišča popolnoma izvzame iz kroga zavezancev za dostop do informacij javnega značaja,[5] je ZDIJZ sodišča vključil med organe zavezance.[6] Po mnenju informacijskega pooblaščenca, ki ga je že večkrat potrdilo tudi upravno sodišče, so sodišča zavezana tako v delu, ki se nanaša na sodno upravo, ter tudi v delu, ki se nanaša na izvajanje sodne funkcije v ožjem pomenu besede.[7] Podobno velja za tožilstva.[8]

---

1 Stališča, izražena v tem prispevku, niso nujno tudi stališča institucije, pri kateri je avtor zaposlen.

2 Ustava RS, Uradni list RS, št. 33I/91. s spremembami. Drugi odstavek 39. člena Ustave RS: »Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon.«

3 Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), Uradni list RS, št. 24/2003. s spremembami in dopolnitvami.

4 ZDIJZ, 5. člen: »(1) Informacije javnega značaja so prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam.« 17. člen: »(3) Prosilcu ni treba pravno utemeljiti zahteve ali izrecno označiti, da gre za zahtevo za dostop do informacije javnega značaja. Če iz narave zahteve izhaja, da gre za zahtevo za dostop do informacije javnega značaja po tem zakonu, organ obravnava zahtevo po tem zakonu.«

5 Sodišča so npr. v celoti izvzeta iz dostopa v Nemčiji, Italiji, Španiji in na Nizozemskem, sodni spisi pa so izvzeti v Veliki Britaniji, Grčiji, na Madžarskem in Irskem – glej Curk, S. *Pravica dostopa do informacij javnega značaja in sodni postopki*, Pravna praksa, letnik 29, 2010, št. 19, str. 6.

6 Glej Zalar, A., in Bien, S., *Poslovanje sodišč v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja*, Javna uprava, letnik 39, št. 2 (2003), str. 217–233, in Tepina, P., *Transparentnost in dostop do dokumentov sodišč*, Pravosodni bilten 2/2011, letnik XXXII, str. 111–122.

7 Sodba Upravnega sodišča RS U 79/2009-10 z dne 20. 1. 2010 glede odločbe informacijskega pooblaščenca št. 021-128/2008/10 z dne 28. 1. 2009 (prosilec – Višje sodišče v Mariboru).

8 Odločba informacijskega pooblaščenca št. 021-58/2005/5 z dne 1. 12. 2005 (prosilec – Okrožno državno tožilstvo v Ljubljani) ali sklep Vrhovnega sodišča RS št. X Ips 320/2010 v povezavi s sodbo Upravnega sodišča št. I U 1900/2009-12 z dne 2. 6. 2010 v povezavi z odločbo informacijskega pooblaščenca št. 090-94/2009/4 z dne 7. 10. 2009 (prosilec – Vrhovno državno tožilstvo RS).

PRAVNA PODLAGA ZA DOSTOP DO DOKUMENTOV IZ SODNIH IN TOŽILSKIH SPISOV

Dostop do posameznih dokumentov iz sodnih in tožilskih spisov je mogoče utemeljiti na različnih pravnih podlagah. Po eni strani je to ZDIJZ, ki vsakomur po načelu prostega dostopa dovoljuje dostop do dokumentov, izvirajočih z delovnega področja organa zavezanca. Informacija javnega značaja je namreč v ZDIJZ opredeljena kot informacija, ki izvira z delovnega področja organa, je pa v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb.[9] Organi zavezanci morajo po ZDIJZ omogočiti prost dostop do vseh dokumentov, razen če ne gre za katero izmed taksativno določenih enajstih izjem, opredeljenih v prvem odstavku 6. člena ZDIJZ. Po drugi strani pa dostop do sodnih in tožilskih spisov ureja tudi področna zakonodaja. Zakon o pravdnem postopku v 150. členu[10] in Zakon o kazenskem postopku v 128. členu[11] osebam, ki niso stranke v postopku, dostop do sodnih spisov omejuje s potrebo po izkazu opravičene koristi oziroma opravičenega interesa, ki ju, dokler postopek teče, presoja sodeči sodnik, po končanem postopku pa predsednik sodišča ali uradna oseba, ki jo določi. Podobno Zakon o državnem tožilstvu v 181. členu omejuje krog oseb, ki lahko imajo dostop do spisov državnega tožilstva pred zastaranjem kazenskega pregona oziroma pravnomočnostjo sodbe, na osebe, ki za to izkažejo pravni interes, kar presoja vodja pristojnega državnega tožilstva.[12] Tudi Zakon o splošnem upravnem postopku vsebuje v 82. členu podobno določbo, ki pravico pregleda in prepisa daje strankam ter vsakemu, ki verjetno izkaže, da ima od tega pravno korist.[13]

---

9 ZDIJZ, 4. člen.

10 Zakon o pravdnem postopku (ZPP), Uradni list RS, št. 26/99, s spremembami in dopolnitvami. 150. člen ZPP med drugim določa: »(1) Stranke imajo pravico pregledovati in prepisovati spise pravde, v kateri so udeležene. […] (2) Drugim osebam, ki imajo opravičeno korist, se lahko dovoli ta pregled in prepis posameznih spisov. Dokler postopek teče, dovoli to predsednik senata, potem ko je končan, pa predsednik oziroma predstojnik sodišča oziroma delavec na sodišču, ki ga ta določi.«

11 Zakon o kazenskem postopku (ZKP), Uradni list RS, št. 63/94, s spremembami in dopolnitvami. 128. člen ZKP med drugim določa: »(1) Vsakemu, ki ima opravičen interes, se sme dovoliti pregled in prepis posameznih kazenskih spisov. (2) Dokler postopek teče, dovoljuje pregled in prepis spisov organ, pred katerim teče postopek; ko pa je postopek končan, dovoli to predsednik sodišča ali uradna oseba, ki jo on določi. Če so spisi pri državnem tožilcu, dovoljuje pregled in prepis državni tožilec. (3) Pregled in prepis posameznih kazenskih spisov se sme odreči, če to narekujejo posebni razlogi obrambe ali varnosti države ali če je bila javnost izključena z glavne obravnave.«

12 Zakon o državnem tožilstvu (ZDT-1), Uradni list RS, št. 58/2011, s spremembami in dopolnitvami. 181. člen ZDT-1 med drugim določa: »(1) Dostop do vsebine osebnih in drugih podatkov iz vpisnikov, imenikov in evidenc, ki se nanašajo na njih, pridobijo posamezniki, na katere se nanašajo, ali druge osebe, ki so v njih navedene v zvezi s pristojnostmi iz prvega odstavka 19. člena tega zakona, šele po zastaranju kazenskega pregona ali po pravnomočnosti sodbe. Pred potekom rokov iz prejšnjega stavka lahko dostopajo do vsebine osebnih ali drugih podatkov samo v okviru sodnega postopka ali na podlagi odločbe sodišča. Pravico do vpogleda v vsebino osebnih ali drugih podatkov iz vpisnikov, imenikov, evidenc in spisov državnega tožilstva ima še pred njihovim arhiviranjem tudi vsaka pravna ali fizična oseba, ki za to izkaže pravni interes, če to ne posega v določbe prejšnjega stavka ter ne škoduje interesom postopka, tajnosti postopka ali zasebnosti oseb. Vpogled dovoli vodja pristojnega državnega tožilstva.«

13 Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Uradni list RS, št. 80/99, s spremembami in dopolnitvami. 82. člen ZUP med drugim določa: »(1) Stranke imajo pravico pregledovati dokumente zadeve in na svoje stroške prepisati ali preslikati potrebne dokumente v fizični ali elektronski obliki. […] (2) Pravico iz prejšnjega odstavka ima tudi vsakdo drug, ki verjetno izkaže, da ima od tega pravno korist. […] (4) V skladu z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, lahko ne glede na določbe tega zakona vsakdo ustno ali pisno zahteva od organa, da mu omogoči dostop do informacij javnega značaja v posameznih upravnih zadevah.« Navedena določba četrtega odstavka 82. člena ZUP je edina, ki neposredno razrešuje kolizijo med procesnim zakonom in

Glede na to, da je po ZDIJZ dostop prost, brez potrebe po izkazu pravnega interesa, po drugi strani pa področna zakonodaja glede dostopa do tožilskih spisov in procesna zakonodaja glede dostopa do sodnih spisov izrecno zahtevata izkaz interesa oziroma koristi, se postavlja vprašanje, kateri zakon ima prednost.

Informacijski pooblaščenec je v svojem stališču jasen in vztrajen. Sklicevanje na procesno zakonodajo pri vprašanju dostopa do informacij javnega značaja je po mnenju informacijskega pooblaščenca pravno zgrešeno, saj sta različni pravni podlagi, ki urejata različni pravici. Pravica strank do vpogleda v spis in pravica dostopa do informacij javnega značaja se razlikujeta po svoji podlagi, namenu, obsegu in pogojih ter po svojem temelju in zato nista pravici, ki bi bili med seboj v koliziji in bi se medsebojno izključevali.[14] ZDIJZ in procesna zakona urejata različni materiji, zato se procesna zakona ne moreta šteti kot področna zakona, ki urejata dostop do informacij javnega značaja v zvezi z dokumenti, ki nastanejo v kazenskem oziroma pravdnem postopku. Pravica strank do vpogleda v sodni spis je samostojna in od pravice dostopa do informacij javnega značaja povsem ločena pravica, ki je v okviru pravice do enakih procesnih jamstev zagotovljena v 22. členu ustave. Po mnenju informacijskega pooblaščenca je ZDIJZ glede na procesno zakonodajo novejši in specialnejši predpis, ki derogira določila starejše in splošnejše procesne zakonodaje. ZDIJZ namreč med izjemami od prostega dostopa vsebuje tudi določbe, ki se nanašajo neposredno na varovanje izvedbe sodnega postopka,[15] iz česar izhaja, da je zakonodajalec želel z ZDIJZ celovito urediti dostop do informacij javnega značaja, vključno s sodnimi postopki oziroma sodnimi spisi. Če bi zakonodajalec želel popolnoma izključiti uporabo določb ZDIJZ za dostop do dokumentov, ki so bili pridobljeni ali sestavljeni zaradi sodnega postopka, ne bi v ZDIJZ opredelil izjem glede sodnih postopkov na način, ki pod določenimi pogoji dopušča dostop tudi do takih informacij. Odločanje o dostopu do informacij javnega značaja je zato po mnenju informacijskega pooblaščenca upravna zadeva in ne sodni postopek. Pristojnost vodenja in odločanja o zadevah dostopa do informacij javnega značaja je posledično izključno in zgolj pri uradni osebi, imenovani v skladu z 9. členom ZDIJZ. Tudi če se zahteva nanaša na dostop do sklepa, ki je del sodnega spisa in še predmet obravnave določenega sodnika, slednje po mnenju informacijskega pooblaščenca ne omogoča sodniku, da v postopku dostopa do informacij javnega značaja sprejema postopkovne odločitve.

Po drugi strani se sodišča pri zavračanju dostopa do zahtevanih dokumentov iz sodnih spisov pogosto sklicujejo na procesno zakonodajo kot specialnejši predpis (*lex specialis derogat legi generali*) in potrebo po izkazu pravnega interesa.[16] Argumentom sodišč kot zavezanih organov je v svojih starejših odločbah sledilo tudi upravno sodišče. Tako je v upravnih sporih, ki so se nanašali na zahtevo prosilca

ZDIJZ – glej Tepina, P., *Transparentnost in dostop do dokumentov sodišč*, Pravosodni bilten 2/2011, letnik XXXII, str. 115.

14 Odločbe informacijskega pooblaščenca št. 021-116/2007/4 z dne 18. 2. 2008 (prosilec – Okrajno sodišče v Sežani), št. 090-34/2009/4 z dne 2. 4. 2009 (prosilec – Okrajno sodišče v Ljubljani) ali št. 090-217/2010/6 z dne 7. 1. 2011 (CZNI – Okrajno sodišče v Sežani).

15 ZDIJZ, 6., 7. in 8. točka prvega odstavka 6. člena: »(1) Organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na: 6. podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim, ali postopka s prekrški / 7. upravnega postopka / 8. pravdnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka, in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi.«

16 Glej na primer tožbene navedbe Državnega pravobranilstva v sodbah Upravnega sodišča RS št. U 548/2008-9 z dne 29. 6. 2010, št. U 478/2008-17 z dne 30. 12. 2010 ali št. U 295/2011-11 z dne 8. 6. 2011.

za dostop do zapisnika glavne obravnave v kazenskem ali pravdnem postopku, ki še teče, upravno sodišče odločilo, da je ne glede na to, da predpisa res urejajo drugačni pravici in drug postopek, enemu izmed predpisov treba dati prednost, saj drugače urejata isto vsebinsko vprašanje v praksi.[17] Glede na to, da je o vprašanju dostopa do dokumentov v spisu procesni zakon *lex specialis*, je upravno sodišče tako večkrat odločilo, da mora sodišče ZKP oziroma ZPP dati prednost pred ZDIJZ in posledično od prosilca lahko zahteva izkaz pravnega interesa, saj bi se v primeru, ko bi se dala prednost ZDIJZ, izničila procesna zakonodaja. [18]

Obstaja pa tudi drugačna praksa upravnega sodišča. Tako je upravno sodišče v svoji odločbi iz leta 2010 glede dostopa do pravnomočnega sklepa sodišča kljub sklicevanju tožeče stranke na prejšnjo prakso upravnega sodišča, ki je potrjevala specialnost procesne zakonodaje, odločilo drugače in izrecno navedlo, da »je razvoj sodne prakse glede vprašanja dostopa do informacij javnega značaja sčasoma privedel do določenih sprememb v presoji tovrstnih zadev«.[19] V najnovejši odločbi glede tovrstne problematike, ko je prosilec zahteval vpogled v pravnomočno končan stečajni spis, je upravno sodišče odločilo, da je razlaga, da je procesna zakonodaja specialnejši predpis, mogoča le za tiste sodne spise, ko sodni postopki še potekajo.[20] Upravno sodišče je z zadnjimi odločbami tehtnico očitno prevesilo na stran ZDIJZ in odločilo, da je »v določenih primerih mogoč vpogled v sodni spis tudi na podlagi ZDIJZ, vendar le pod pogoji, da niso podane izjeme iz 6. člena ZDIJZ v povezavi s posameznimi procesnimi zakoni.«[21] Ko sodni postopek še poteka, je tako po mnenju upravnega sodišča treba upoštevati določila procesne zakonodaje, ki samo določenim osebam dovoljujejo vpogled v spise, ko pa je postopek končan, pa sklicevanje na procesno zakonodajo ni več utemeljeno, saj dostop do dokumentov ne more več škoditi izvedbi postopka.

---

17 Odločbe Upravnega sodišča RS U 548/2008-9 z dne 29. 6. 2010, U 478/2008-17 z dne 30. 12. 2010 in U 295/2011-11 z dne 8. 6. 2011.

18 Glede potrebe po upoštevanju drugih področnih zakonov, ne zgolj ZDIJZ, glej tudi mag. Gantar, D., *Sodno varstvo pri uveljavljanju pravice do vpogleda v postopke pravosodnih organov,* Pravosodni bilten 2/2011, letnik XXXII, str. 141–144. Pomenljiva je tudi odločba Vrhovnega sodišča RS št. I Up 731/2005: »V vsakem primeru zahtevane informacije je potrebno ugotoviti tudi, ali iz določb posameznega zakona, ki ureja določeno področje izvrševanja javnih nalog, ne izhaja prepoved posredovanja določenih podatkov. Tako prepoved je organ dolžan upoštevati ne glede na to, ali je izrecno določena ali pa izhaja posredno iz posameznih določb področnega zakona. Nedvomno iz 128. člena ZKP izhaja prepoved dajanja informacij iz kazenskega spisa komurkoli s tem, ko je določeno, da se sme vpogled in prepis dovoliti le tistemu, ki ima pravni interes.«

19 Odločba Upravnega sodišča RS, št. I U 658/209-10 z dne 27. 10. 2010.

20 Odločba Upravnega sodišča RS, št. 2287/2011 z dne 9. 5. 2012: »Tožeča stranka ima sicer prav, ko zatrjuje, da ZDIJZ ureja režim dostopnosti informacij javnega značaja na splošno, 150. člen ZPP pa ureja dostopnost informacij s točno določenega področja in je zato specialnejši predpis ter da 150. člen ZPP daje pravico pregledovati spise pravde le strankam in tistim, ki imajo opravičeno korist. Vendar pa je treba upoštevati, da tako tolmačenje lahko velja le za tiste sodne spise, kjer sodni postopki še potekajo. Po mnenju sodišča je namreč v konkretnem primeru treba upoštevati tudi določilo 8. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, ki določa, da organ prosilcu zavrne dostop do zahtevane informacije, če se zahteva nanaša na podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi pravdnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi. […] Tak podatek je torej izjema v primeru, če bi njegovo razkritje škodovalo izvedbi postopka, iz česar logično izhaja, da če njegovo razkritje ne bi škodovalo izvedbi postopka, potem ta podatek ne bi predstavljal izjeme. Vsekakor pa izvedbi postopka ne more škodovati podatek iz sodnega spisa, kjer je postopek že končan, tako kot v konkretnem primeru. Tožeča stranka se sicer v tožbi sklicuje na štiri sodbe upravnega sodišča, kjer je sodišče zavzelo stališče, da je treba upoštevati posamezne procesne zakone, ki dajejo samo določenim osebam pravico do vpogleda v spis, ker so specialnejši predpisi glede na ZDIJZ. Vendar pa pri večini od zadev, ki jih tožeča stranka citira, postopki še niso bili končani.«

21 Odločba Upravnega sodišča RS, št. 2287/2011 z dne 9. 5. 2012.

Ob tem je treba poudariti, da bi lahko bil odprt dostop do pravnomočno končanih spisov ob upoštevanju zgolj teh izjem, ki so taksativno naštete v prvem odstavku 6. člena ZDIJZ, problematičen. Med izjeme sicer res spadajo osebni podatki, poslovne skrivnosti ali podatki v zvezi z notranjim delovanjem organa, vendar te izjeme ne zajamejo vseh razlogov, ki so lahko podlaga za izključitev javnosti z glavne obravnave in bi bili utemeljeni tudi po pravnomočno končanem postopku (koristi uradne, poslovne ali osebne skrivnosti, koristi javnega reda ali razlogi morale oziroma varstvo osebnega in družinskega življenja obtoženca ali oškodovanca ali koristi mladoletnika ali če bi javnost škodovala interesom pravičnosti).[22] Posledično bi bilo morda res najprimerneje spremeniti ZDIJZ tako, da bi dovoljeval varstvo navedenih interesov tudi po pravnomočno končanem sodnem postopku.[23] Izrek sodbe je po izrecnih določbah procesne zakonodaje namreč vedno javen, ob izključitvi javnosti pa nato sodišče po prostem preudarku presodi, ali se javnost v celoti ali deloma izključi pri razglasitvi razlogov sodbe.[24] Glede na to, da ZDIJZ škodo ob izvedbi postopka veže na trenutek pravnomočnosti in je posledično po tem trenutku komur koli načeloma dovoljen prost dostop do celotne odločbe (seveda ob upoštevanju izjem iz ZDIJZ, predvsem torej zgolj z morebitnim izbrisom osebnih podatkov), bi namreč tak dostop lahko bil v nasprotju z nameni, zaradi katerih se javnost lahko izključi. Morda bi se zavarovanim interesom lahko približali tudi z razširitvijo zakonske izjeme, tako da varovani podatek ne bi bili zgolj osebni podatki, ampak zasebnost kot širša kategorija. Poseben pomen varovanja neodvisnosti in nepristranskosti ter ugleda sodstva je sicer poudarjen v določbi Evropske konvencije o človekovih pravicah[25] in tudi v odločbi informacijskega pooblaščenca, ki jo je potrdilo upravno sodišče. [26]

Ob koncu prikaza razmerja med procesno zakonodajo in ZDIJZ je treba opozoriti tudi na to, da vprašanje specialnosti procesne zakonodaje v odnosu do ZDIJZ neposredno še ni bilo obravnavano ne pred vrhovnim ne pred ustavnim sodiščem. Kljub temu je iz dveh odločb navedenih sodišč razvidno, da vprašanje še ni razrešeno. V svoji odločbi iz leta 2011 je tako vrhovno sodišče zapisalo:

> *»Veljavna zakonska ureditev sicer dopušča razlago, da je do dokumentov iz sodnega spisa možno dostopati tudi po določbah ZDIJZ, vendar pa je po presoji Vrhovnega sodišča v konkretnem primeru ZPP specialn(ejš)i predpis. Ob tem Vrhovno sodišče pripominja, da bi glede na naravo dokumentov (gradiva) v sodnih spisih uporaba ZDIJZ utegnila biti sporna, saj lahko skladno z navedenim predpisom*

22 ZPP, 294. člen oziroma ZKP, 295. člen. Podobno tudi Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP, Uradni list RS – MP, 7/94 (RS 33/94)) v prvem odstavku 6. člena dopušča omejitve javnosti sojenja, »če je to v interesu morale, javnega reda ali državne varnosti, če to v demokratični družbi zahtevajo koristi mladoletnikov ali varovanje zasebnega življenja strank, ali pa v nujno potrebnem obsegu, kadar je to po mnenju sodišča nujno potrebno zaradi posebnih okoliščin, če bi javnost sojenja škodovala interesom pravičnosti.«

23 Glej tudi Curk, S. *Pravica dostopa do informacij javnega značaja in sodni postopki*, Pravna praksa, letnik 29, 2010, št. 19, str. 7 in Tepina, P., *Transparentnost in dostop do dokumentov sodišč*, Pravosodni bilten 2/2011, letnik XXXII, str. 121.

24 ZPP, 322. člen oziroma ZKP, 360. člen.

25 Glej prvi. odstavek 6. člena EKČP v povezavi z mag. Vrabec, J.: *Varovanje avtoritete in nepristranskosti sodstva kot razlog za omejitev svobode izražanja – sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice*, Pravosodni bilten, št. 1/2007, letnik XXVIII, str. 283–297.

26 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 021-21/2007/4 z dne 11. 4. 2007 (prosilec – Sodni svet RS), potrjena z odločbo Upravnega sodišča RS, št. U 831/2007-7 z dne 24. 10. 2007.

vsakdo brez izkazovanja v zakonu utemeljenega interesa (ki ga predvideva tudi drugi odstavek 39. člena ustave), pridobi dostop do podatkov sodnega spisa. Vendar pa to vprašanje presega domet odločanja v konkretni zadevi.«[27]

Zelo podobno formulacijo je uporabilo tudi ustavno sodišče v svoji odločbi iz leta 2011:

»Glede na posebno naravo gradiva v upravnih in sodnih spisih – zaradi česar procesni zakoni posebej urejajo pravico do pregleda in prepisa dokumentov v spisih – in ob upoštevanju drugega odstavka 39. člena Ustave, ki kot splošno pravilo določa, da je dostop do informacije javnega značaja mogoč ob izkazanem pravnem interesu, se celo postavlja vprašanje, ali je v skladu z Ustavo takšna razlaga ZDIJZ, po kateri je mogoče tudi na njegovi podlagi, ne glede na specialno ureditev v procesnih predpisih, pridobiti dokumente iz sodnih in upravnih spisov. Vendar se Ustavnemu sodišču s tem vprašanjem v tej zadevi ni bilo treba ukvarjati.«[28]

Zanimivo bo videti, kako bosta vrhovno in ustavno sodišče odločila, če oziroma ko bosta vsebinsko odločala o tem vprašanju. Kljub temu da je omejitev dostopa do informacij javnega značaja za sodišča zgolj na zadeve sodne uprave primerjalnopravno pogosta, bi namreč po mnenju mnogih taka omejitev pomenila velik korak nazaj v preglednost in ugled, ki ga je Slovenija na tem področju pridobila.[29]

PRAKTIČNI VIDIKI UPORABE ZDIJZ

V nadaljevanju bo v strnjeni obliki predstavljeno, kako ravnati pri zahtevah prosilcev za dostop do informacij javnega značaja. Opisane bodo temeljne določbe ZDIJZ ter praksa informacijskega pooblaščenca in upravnega sodišča.[30]

Načelo prostega dostopa

Namen ZDIJZ je vsakomur omogočiti prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb, med katere spadajo tudi sodišča in tožilstva.[31] ZDIJZ

27 Odločba Vrhovnega sodišča RS št. Cpg 1/2011 z dne 18. 4. 2011.

28 Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-16/10-10, Up-103/10-12 z dne 20. 10. 2011.

29 Glej tudi Pirc Musar, N., Bien Karlovšek, S., Prelesnik, M. in Petrič, A., *Vse o dostopu do informacij javnega značaja*, Založba Forum Media, d. o. o., 2007, poglavje 2.2.4.1.6., str. 57. »Pri presoji te izjeme (varovanja podatkov, povezanih s sodnim postopkom) se je treba zavedati, da javnost in odprtost delovanja sodišč prav zato, ker omogočata nadzor nad njegovim delovanjem, predstavljata sredstvo, ki povečuje zaupanje javnosti v sodstvo; od stopnje zaupanja javnosti v sodstvo pa sta odvisna ugled sodstva in kvaliteta izvajanja sodne funkcije.«. Glej tudi Curk, S. *Pravica dostopa do informacij javnega značaja in sodni postopki*, Pravna praksa letnik 29, 2010, št. 19, str. 7, in Tepina, P., *Transparentnost in dostop do dokumentov sodišč*, Pravosodni bilten 2/2011, letnik XXXII, str. 121. – Po drugi strani je bila ob uveljavitvi ZDIJZ zapisana misel, da se ZDIJZ nanaša na sodno upravo – glej Zalar, A., in Bien, S., *Poslovanje sodišč v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja*, Javna uprava, letnik 39, št. 2 (2003), str. 227: »Na podlagi definicije informacije javnega značaja, načela prostega dostopa do informacij javnega značaja v primerjavi z določbami temeljnih procesnih zakonov in teleološke razlage ZDIJZ torej lahko zaključimo, da bo moralo sodstvo z uveljavitvijo ZDIJZ omogočiti dostop do informacij s področja sodne uprave.«

30 Praksa informacijskega pooblaščenca je dosegljiva na spletnem naslovu www.ip-rs.si/informacije-javnega-znacaja/iskalnik-po-odlocbah/. Odločbe Upravnega sodišča RS so dosegljive na spletnem naslovu www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/iskalnik_po_bazah/.

31 ZDIJZ, 1. člen. Glej tudi Pirc Musar, N., Bien Karlovšek, S., Prelesnik, M., in Petrič, A., *Vse o*

uzakonja načelo prostega dostopa, kar pomeni, da so informacije javnega značaja prosto dostopne pravnim ali fizičnim osebam, ob čemer ni pomembno, ali je prosilec državljan Republike Slovenije ali ne.[32] Prosilcu ni treba pravno utemeljiti zahteve, kar pomeni, da se prosilcu ni treba sklicevati na kakršno koli določbo v zakonu ali drugem predpisu, ki bi mu izrecno omogočala pridobitev določene informacije oziroma dovolila dostop do določenega podatka. Prosilčev namen, ki ga želi doseči s pridobitvijo zahtevanih informacij, ni pomemben. Bistvo postopka v zvezi z zahtevo po ZDIJZ je namreč le v presoji, ali zahtevane informacije izpolnjujejo merila za informacijo javnega značaja in so zaradi tega prosto dostopne vsem in vsakomur (*erga omnes*), ne le prosilcu.[33] Prav tako prosilcu ni treba izrecno označiti, da gre za zahtevo za dostop do informacije javnega značaja. Če namreč iz narave zahteve izhaja, da gre za zahtevo za dostop do informacije javnega značaja, mora organ zahtevo obravnavati po ZDIJZ.[34]

Če prosilec zahteva informacijo, ki je že javno dostopna v prosto dostopnih javnih evidencah ali enostavno dostopna na drug način (objava v uradnem glasilu, publikacijah organa, medijih, strokovni literaturi, svetovnem spletu in podobno), mu organ zavezanec lahko posreduje zgolj napotilo, kje se informacija nahaja, ne da bi mu sam posredoval zahtevano informacijo.[35]

Zahteva za dostop do informacije javnega značaja

Zakon loči formalno in neformalno zahtevo. Razlika je zelo pomembna, saj se neformalna vloga ne šteje za vlogo v upravnem postopku, zaradi česar se prosilec, ki mu je taka zahteva zavrnjena, ne more pritožiti na pritožbeni organ, to je informacijskega pooblaščenca.[36]

Za neformalno zahtevo gre tako npr. pri ustni zahtevi (npr. po telefonu) ali pri zahtevi, poslani po elektronski pošti z naslova, ki ga ni mogoče relativno gotovo pripisati določeni osebi (poslani npr. z izmišljenega elektronskega naslova). Po razvijajoči se praksi informacijskega pooblaščenca pri zahtevah, poslanih po elektronski pošti z naslova, ki relativno gotovo omogoča identifikacijo prosilca, strogo vztrajanje pri potrebi po elektronskem podpisu zahteve ni potrebno. Poleg tega tako vztrajanje ni potrebno niti po določilih Uredbe o upravnem poslovanju.[37] V primeru pa, ko se zahtevku prosilca v celoti ugodi, elektronski naslov ne more biti sporen, saj gre za dokument, ki je v enaki obliki dostopen vsakomur.

Formalna zahteva je po drugi strani pisna zahteva, v kateri mora prosilec navesti informacijo, s katero se želi seznaniti, ter na kakšen način se želi seznaniti z vsebino

---

dostopu do informacij javnega značaja, Založba Forum Media, d. o. o., 2007, poglavje 2/2.1.2.1., str. 10.

32 ZDIJZ, 5. člen.

33 Pirc Musar, N., Bien Karlovšek, S., Prelesnik, M. in Petrič, A., *Vse o dostopu do informacij javnega značaja*, Založba Forum Media, d. o. o., 2007, poglavje 2/2.1.1.2., str. 6.

34 ZDIJZ, 17. člen.

35 ZDIJZ, peti odstavek 6. člena. – Glej tudi odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-27/2011/4 z dne 10. 3. 2011 (prosilec – Okrožno sodišče v Ljubljani).

36 ZDIJZ, 13. in 14. člen.

37 Uredba o upravnem poslovanju, Uradni list RS, št. 20/2005, s spremembami in dopolnitvami, 107. člen.

zahtevane informacije (vpogled, prepis, fotokopija, elektronski zapis). Zahteva mora vsebovati navedbo organa, ki se mu pošilja, osebno ime, firmo ali ime pravne osebe, navedbo o morebitnem zastopniku ali pooblaščencu ter naslov prosilca oziroma njegovega zastopnika ali pooblaščenca.[38] Če je zahteva nepopolna in je organ zaradi tega ne more obravnavati, mora pozvati prosilca, da jo v roku (ki ne sme biti krajši od treh delovnih dni), dopolni.[39] Organ je prosilcu pri dopolnitvi zahteve dolžan nuditi ustrezno pomoč,[40] če pa zahteva ni ustrezno dopolnjena, se s sklepom zavrže.[41] Ob tem je treba poudariti, da ni mogoče zahtevati od prosilca, da natančno označi dokument, ki vsebuje želeno informacijo javnega značaja, ampak da zadostuje taka označba informacije po vsebini, ki organu omogoča prepoznavo in določljivost dokumenta, ki želeno informacijo vsebuje.[42]

Oseba, ki odloča o dostopu

Sodišče oziroma tožilstvo lahko določi uradno osebo za dostop do informacij javnega značaja. Če ta oseba ni določena, postopek z zahtevo za dostop do informacije javnega značaja v organu vodi in v njem odloča predstojnik organa, tj. predsednik sodišča oziroma vodja tožilstva.[43]

Če sodišče odloča po ZDIJZ, o dopustnosti dostopa torej ne odloča sodnik oziroma tožilec (razen če ni imenovan za uradno osebo). Mnenje sodnika oziroma tožilca, ki zadevo obravnava, je sicer lahko izjemno pomembno (saj najbolje pozna okoliščine konkretnega primera in lahko najbolje oceni, ali bi dostop do določenih podatkov lahko škodoval izvedbi postopka), vendar gre po ZDIJZ za odločanje v upravni in ne v sodni zadevi.[44]

Odločanje o zahtevi

Ko prosilec zahteva dostop do informacije javnega značaja, mora organ prosilcu omogočiti dostop do zahtevane informacije, razen če ta ni informacija javnega značaja ali če je dana katera izmed izjem iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Če organ zahtevi ugodi (formalni in neformalni), prosilcu nemudoma omogoči

38 ZDIJZ, 17. člen.

39 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 021-64/2007/2 z dne 6. 8. 2007 (prosilec – Okrajno sodišče v Piranu).

40 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 021-126/2008/8 z dne 1. 4. 2009 (prosilec – Okrožno sodišče v Mariboru), v kateri je pojasnjen pojem »ustrezne pomoči«: Ob splošni zahtevi po »ustrezni pomoči« ZDIJZ ali ZUP ne določata konkretno, na kakšen način, v kakšni obliki ter v kakšnem obsegu mora organ prosilcu ponuditi pomoč. Kljub temu ni nobenega dvoma, da je organ, ko meni, da zahteva ni dovolj opredeljena, da bi jo bilo mogoče obravnavati, zavezan formalno (npr. pisno ali z vabilom) ali manj formalno (npr. po telefonu) vzpostaviti stik s prosilcem in mu pojasniti vse okoliščine, povezane z zahtevanimi informacijami in dokumentarnim gradivom, s katerim organ razpolaga, ki bi lahko pripomogle k določnejši opredelitvi prosilčeve zahteve. – Glej tudi odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-103/2009 z dne 28. 8. 2009 (prosilec – Vrhovno sodišče RS).

41 ZDIJZ, 18. in 19. člen.

42 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 021-2/2005/9 z dne 24. 10. 2005 (prosilec – Okrajno sodišče v Kamniku). Glej tudi odločbo št. 021-126/2008/8 z dne 1. 4. 2009 (prosilec – Okrožno sodišče v Mariboru): Organ od prosilca ne sme zahtevati podrobnosti, ki za identifikacijo iskanega dokumenta niso neizogibno potrebne, če ima na razpolago dovolj drugih podatkov, po katerih lahko dokument oziroma dokumente najde, pa čeprav ima zaradi tega več dela. Organ tudi ne sme zahtevati podatkov, kot so npr. opravilne številke spisov, saj je to njegova interna šifra, ki zunanjim subjektom ni nujno znana.

43 ZDIJZ. 9. člen v povezavi s prvim odstavkom 21. člena.

44 Sodba Upravnega sodišča RS U 658/2009-10 z dne 27. 10. 2010 glede odločbe IP št. 090-34/2009/4 z dne 3. 4. 2009 (prosilec – Okrajno sodišče v Ljubljani).

seznanitev z vsebino zahtevane informacije v obliki, v kateri jo želi prosilec, in o tem napravi zgolj uradni zaznamek.[45] Če pa organ zahtevo v celoti ali deloma zavrne, mora uradna oseba organa ob pisni zahtevi izdati odločbo, ki mora vsebovati tudi obrazložitev razlogov, zaradi katerih je bila zahteva zavrnjena, ter pouk o pravnem sredstvu.[46] Zgolj dopis s pojasnilom, da organ z zahtevanim dokumentom ne razpolaga, tako ni dovolj.

Če organ, ki je prejel zahtevo, ne razpolaga z zahtevano informacijo, mora nemudoma, najpozneje pa v treh delovnih dneh od dneva prejema zahteve, odstopiti zahtevo organu, ki je glede na vsebino zahteve pristojen za njeno reševanje, in o tem obvestiti prosilca. Tako bo ravnalo npr. sodišče prve ali druge stopnje, ki zaradi vloženega izrednega pravnega sredstva in reševanja zadeve pred vrhovnim sodiščem ne razpolaga z zahtevanimi dokumenti – zahtevo bo odstopilo vrhovnemu sodišču in o tem obvestilo prosilca.

Rok za odločanje

Organ mora odločiti o zahtevi prosilca nemudoma, najpozneje pa v 20 delovnih dneh od dneva prejema popolne zahteve.[47] V izjemnih okoliščinah, ko organ potrebuje več časa za posredovanje zahtevane informacije zaradi izvedbe delnega dostopa (npr. zaradi zaprosila gospodarskim subjektom, da se izjavijo o izjemi poslovne skrivnosti) ali zaradi obsežnosti zahtevanega dokumenta, lahko organ ta rok podaljša še za največ 30 delovnih dni. O podaljšanju roka mora organ odločiti s sklepom, ki mora biti sprejet najpozneje 15 delovnih dni od prejema zahteve.[48]

Pritožba

Zoper zavrnitveno odločbo oziroma sklep o zavrženju ali v primeru molka organa[49] ima prosilec pravico do pritožbe v roku 15 dni.[50] Postopek se izvaja po določbah splošnega upravnega postopka – organ mora po prejemu pritožbe preizkusiti, ali je pritožba dovoljena, pravočasna in ali jo je vložila upravičena oseba, nato pa v največ 15 dneh pritožbo z vsemi dokumenti, ki se nanašajo na zadevo, poslati pritožbenemu organu – informacijskemu pooblaščencu.[51] Zoper odločbo informacijskega pooblaščenca je mogoče v 30 dneh začeti upravni spor, ki zadrži izvršitev odločbe.[52]

---

45 ZDIJZ, 14. člen in prvi odstavek 22. člena. Glej tudi 16. člen Uredbe o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 76/2005 s spremembami in dopolnitvami), ki glede oblike posredovanja informacij določa: »(1) Če se informacija javnega značaja nahaja tako v elektronski kot v fizični obliki, lahko prosilec sam izbere obliko, v kateri želi dobiti informacijo. (2) Če se informacija javnega značaja nahaja samo v elektronski ali samo v fizični obliki in organ razpolaga s tehnološkimi zmogljivostmi za potrebno pretvorbo, lahko prosilec sam izbere obliko, pri čemer mu organ zaračuna materialne stroške pretvorbe iz elektronske v fizično obliko ali pretvorbe fizične oblike v elektronsko obliko skladno z zakonom in na njegovi podlagi izdanimi predpisi.«

46 ZDIJZ, 22. člen. Glej tudi odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 021-91/2007/2 z dne 25. 10. 2007 (prosilec – Okrajno sodišče v Kočevju).

47 ZDIJZ, 23. člen.

48 ZDIJZ, 24. člen.

49 ZDIJZ, šesti odstavek 22. člena.

50 ZDIJZ, 27. člen.

51 ZUP, 235., 239. do 240. člen v povezavi s četrtim. odstavkom 27. člena ZDIJZ.

52 Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), Uradni list RS, št. 105/2006, s spremembami in dopolnitvami.

Plačljivost dostopa

Vpogled v zahtevano informacijo je brezplačen. Za posredovanje prepisa, fotokopije ali elektronskega zapisa zahtevane informacije lahko organ prosilcu zaračuna materialne stroške.[53] Organ prosilcu lahko zaračuna materialne stroške le ob pogoju, da ima ustrezno objavljen stroškovnik in da je o tem prosilca ustrezno obvestil.[54] Najvišje cene materialnih stroškov so določene z Uredbo o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, pomemben pa je 20. člen uredbe, ki med drugim določa, da zaradi ekonomičnosti postopka organ ne sme zaračunati stroškov, ki ne presegajo 10 EUR.[55] Tako je v svoji odločbi informacijski pooblaščenec sodišču naložil vračilo 0,48 EUR, ki jih je sodišče neupravičeno zaračunalo prosilcu za posredovanje fotokopij zahtevanih dokumentov.[56]

Opredelitev informacije javnega značaja

Namen ZDIJZ je zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice posameznikov in pravnih oseb, da pridobijo informacije. ZDIJZ vsakomur omogoča prost dostop do informacij ne glede na pravni interes. Organ zavezanec pa nosi dokazno breme za dokazovanje, da so določene informacije izvzete iz prostega dostopa. To je mogoče, ko sploh ne gre za informacijo javnega značaja, ali pa ko so sicer izpolnjeni kriteriji za informacijo javnega značaja, vendar se dostop do nje lahko zavrne zaradi ene od zakonsko opredeljenih izjem v prvem odstavku 6. člena ZDIJZ.

Informacija javnega značaja je informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, je pa v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva, ki ga je organ pripravil sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb.[57]

Iz navedene opredelitve izhaja, da so za obstoj informacije javnega značaja potrebni trije pogoji:
- informacija mora izvirati iz delovnega področja organa (informacija je povezana z delom organa in jo je pridobil v okviru svojih javnopravnih pristojnosti),
- da organ z njo razpolaga,
- da je informacija v materializirani obliki.

Organ mora informacijo javnega značaja sestaviti pri svojem delu in v postopkih, za katere je pristojen v skladu s splošnimi predpisi. Informacija mora torej biti povezana z delovnim področjem organa, saj niso vse informacije, ki so v posesti organa, nujno tudi informacije, ki izvirajo z delovnega področja organa. Pri tem ni nujno, da je organ informacijo sestavil sam. Lahko jo je pridobil od drugih oseb,

53 ZDIJZ, 34. člen.
54 ZDIJZ, 36. člen. Tretji odstavek tako določa: »Organ je dolžan prosilca opozoriti na plačilo stroškov in če prosilec to zahteva, mu mora organ vnaprej sporočiti višino stroškov, ki mu jih bo zaračunal za posredovanje informacij.«
55 Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, četrti odstavek 20. člena.
56 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-110/2011/2 z dne 16. 6. 2011 (prosilec – Okrožno sodišče v Ljubljani).
57 ZDIJZ, 4. člen.

celo od zasebnopravnih subjektov.[58] Pomembno je le, da je organ informacijo pridobil v okviru svojih pristojnosti.[59]

Informacija javnega značaja je samo dokument, ki že obstaja, je že ustvarjen, oziroma dokument, ki ga je organ v okviru svojega delovnega področja že izdelal oziroma pridobil. Organi, zavezanci po ZDIJZ, morajo omogočiti dostop le do že obstoječih informacij in jim ni treba ustvariti novega dokumenta, zbirati informacij, opravljati raziskav ali analizirati podatkov, da bi zadostili zahtevi prosilca. Izjema od napisanega so le informacije v računalniških podatkovnih zbirkah, nastalih v zvezi z dejavnostjo organa. Dolžnost posredovanja informacij se namreč nanaša le na tako imenovane »surove« informacije.[60]

Iz prakse sodišč in informacijskega pooblaščenca je tako razvidnih več primerov, v katerih je bila zahteva prosilca za dostop zavrnjena, ker organ z zahtevano informacijo ni razpolagal – v teh primerih ni bil izpolnjen t. i. kriterij materializirane oblike. Zahteve prosilcev so se nanašale na te dokumente oziroma informacije:

– vse sodbe sodišča iz določenega obdobja, pri katerih je v civilnih zadevah dedovanja kmetijskih gospodarstev v senatu višjih sodnikov sodelovala določena sodnica in pri katerih je uporabljen Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev;[61]

58 Glej npr. odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 021-91/2006/4 z dne 30. 11. 2006 (prosilec – Okrožno sodišče v Ljubljani), v kateri je prosilec zahteval vlogo stranke (delniške družbe) v nepravdnem postopku, s katerim je stranka predlagala imenovanje članov nadzornega sveta. Sodišče je zahtevo prosilca zavrnilo, informacijski pooblaščenec pa je odločitev sodišča potrdil z obrazložitvijo, da konkretna vloga ni informacija javnega značaja, saj je to vloga zasebnopravnega subjekta, ki uveljavlja svojo pravico. Sodišče vloge od delniške družbe ni dobilo zato, ker bi bila to zakonska ali pogodbena obveznost družbe. – Glej tudi odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 021-92/2008/13 z dne 18. 3. 2009 (prosilec – Okrajno sodišče v Kamniku), v kateri je prosilec zahteval notarski zapis in pogodbo o prenosu lastninske pravice iz vložka ZK. Pritožbo prosilca je informacijski pooblaščenec zavrnil, ker organ zahtevanih informacij ni pridobil v zvezi z opravljanjem javnopravne dejavnosti, ampak od pravne osebe, ki je zahtevane dokumente vložila v zemljiškoknjižnem postopku za zavarovanje svojega zakonitega interesa oz. pravice.

59 Glej tudi odločbo Vrhovnega sodišča RS št. I Up 122/2006 z dne 25. 4. 2007: »Za pojem informacije javnega značaja je odločilno, da gre za informacije s področja izvajanja določenih nalog oziroma dejavnosti, ki jih urejajo javnopravni predpisi. Pri javnopravnem delovanju države pa ni pomembna konkretna oblika tega delovanja (oblastveno odločanje ali neoblastveno zagotavljanje določenih storitev), temveč da se javne naloge ali dejavnosti skladno z načelom zakonitosti izvršujejo na podlagi norm javnega prava, v okviru, ki ga te norme za to dejavnost določajo, ter skladno z namenom varstva javnega interesa. Informacija javnega značaja je torej tista informacija, ki služi uradnemu namenu organa, gre torej za informacije, povezane s katerokoli javno (public) ali upravno funkcijo organa […]. Povedano drugače to pomeni, da je mogoče govoriti o delovnem področju organov v smislu ZDIJZ le tedaj, ko je izvajanje določenih nalog ali dejavnosti urejeno s predpisi javnega prava, ki določajo obveznosti organov glede izvajanja teh nalog v okviru upravne ali druge javnopravne funkcije ter morebitne pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznikov, ki iz tega posebnega javnopravnega režima izhajajo. Tako je pri opredelitvi določene informacije za informacijo javnega značaja odločilno to, ali informacija kaže na dejstvo oziroma okoliščino, ki vpliva ali bi lahko vplivala na izvrševanje javnih nalog. V nasprotnem primeru ni mogoče govoriti o informaciji, ki izvira iz delovnega področja organa in torej ne gre za informacijo javnega značaja v smislu 4. člena ZDIJZ. Zato je organ, ki z njo razpolaga, ni dolžan posredovati osebi, ki tako informacijo zahteva. Ta interpretacija ZDIJZ je tudi skladna z namenom omogočanja dostopa do informacij javnega značaja, ki je v nadzoru javnosti nad organi oblasti, nosilci javnih pooblastil in drugimi nosilci javnih funkcij glede njihovega izvrševanja javnih nalog, za izvajanje tega nadzora pa javnost ne potrebuje in tudi ni upravičena do informacij, ki s tem niso povezane.«

60 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 021-126/2008/8 z dne 1. 4. 2009 (prosilec – Okrožno sodišče v Mariboru).

61 Sodba Upravnega sodišča RS U 79/2009-10 z dne 20. 1. 2010 v povezavi z Odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 021-128/2008/10 z dne 28. 1. 2009 (prosilec – Višje sodišče v Mariboru).

– historični izpisek za določeno parcelo, pri kateri je bil nekoč v zemljiški knjigi vpisan kot lastnik prednik prosilke;[62]
– fotokopije listin zapisnikov iz 19. stoletja, ki naj bi bili podlaga za nastanek ročno vodene zemljiške knjige;[63]
– seznam zadev pri konkretnemu sodniku z imeni in priimki strank, ki so izgubile postopek;[64]
– informacija, v kakšni osebni povezanosti je sodnica z direktorjem gospodarske družbe;[65]
– pogodbe za storitve računovodstva, najema prostorov, hrambe ter arhiviranja iz stečajnega spisa.[66]

Prav tako odgovori na vprašanja oziroma pojasnila, obrazložitve, komentarji in analize stanj niso informacije javnega značaja, zato ni dolžnost organa, da prosilcem odgovarja na vprašanja ter daje pojasnila o delovnem področju organa. Informacijski pooblaščenec je tako npr. potrdil odločbo sodišča, ki je zavrnilo zahtevo prosilca, da sodišče pojasni, zakaj je v določenem primeru oddaljenost dogodka v sodbi štelo kot olajševalno okoliščino v prid obtoženim.[67] Prav tako je bila zavrnjena zahteva, ki je vsebovala vrsto vprašanj o konkretnem prekrškovnem postopku – katere dokumente je sodnik uporabil, zakaj je upošteval dejstva, kje ima dokaze za posamezne odločitve itd.[68] Zavrnjena pa je bila tudi zahteva za pravno podlago za sestavo podatkovne zbirke o sodnih postopkih in poslovanju odvetnikov za potrebe Davčne uprave RS.[69]

Delni dostop

Zelo pomemben in v praksi velikokrat uporabljen je institut delnega dostopa. Če dokument ali njegov del le delno vsebuje informacije, ki so izjeme od prostega

62 Odločbe Informacijskega pooblaščenca št. 090-165/2009/7 z dne 8. 3. 2010, št. 090-191/2010/5 z dne 1. 12. 2010, št. 090-188/2010/5 z dne 10. 12. 2010 in št. 090-4/2011/2 z dne 19. 1. 2011 (prosilec – Okrajno sodišče v Kočevju).
63 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-148/2011/5 z dne 28. 9. 2011 (prosilec – Okrajno sodišče v Velenju).
64 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-127/2011/5 z dne 10. 10. 2011 (prosilec – Okrožno sodišče na Ptuju): Ne glede na vprašanje varstva osebnih podatkov strank je v odločbi Informacijski pooblaščenec na podlagi ogleda *in camera* ugotovil, da je v vpisniku mogoče iskati po posameznem sodniku. Rezultat iskanja so rešene in nerešene zadeve sodnika. Šele ko bi s tem iskanjem (po zadevah posameznega sodnika) pridobili številke posameznih zadev določenega sodnika, bi morali začeti ponovno iskanje in bi preko številke zadeve lahko poiskali imena strank določene pravdne zadeve. Bistvo navedenega je, da sistem ne omogoča pridobivanja zbirnega dokumenta z imenom sodnika ter imeni in priimki strank vseh zadev, ki jih je ta sodnik obravnaval. Informacijski pooblaščenec je zato odločil, da ni dolžnost organa po ZDIJZ, da bi seznam, kot ga zahteva prosilka, ustvaril na način, da bi seznamu obravnav določenega sodnika, ki vsebuje tudi številke pravdnih zadev, ročno dodal imena in priimke strank, ki bi jih pridobil z (drugim) iskanjem s pomočjo številk pravdnih zadev. To bi namreč pomenilo ustvarjanje novega dokumenta.
65 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 021-126/2008/8 z dne 1. 4. 2009 (prosilec – Okrožno sodišče v Mariboru).
66 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-27/2011/4 z dne 10. 3. 2011 (prosilec – Okrožno sodišče v Ljubljani).
67 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 021-11/2006/5 z dne 21. 2. 2006 (prosilec – Vrhovno sodišče RS).
68 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-62/2009 z dne 26. 11. 2009 (prosilec – Okrajno sodišče v Ljubljani).
69 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-278/2011/9 z dne 9. 2. 2012 (Odvetniška zbornica Slovenije – Vrhovno sodišče RS).

dostopa, in jih je mogoče izločiti iz dokumenta, ne da bi to ogrozilo njihovo zaupnost, mora pooblaščena uradna oseba organa izločiti te informacije iz dokumenta ter prosilca seznaniti z vsebino preostalega dela dokumenta (npr. prosilcu se omogoči dostop do sodne odločbe, iz katere se izločijo varovani osebni podatki).[70] To v praksi pomeni, da se varovane informacije na kopiji dokumenta, ki je v fizični obliki, odstranijo, prečrtajo, trajno prekrijejo ali drugače napravijo nedostopne oziroma v kopiji dokumenta v elektronski obliki zbrišejo, kodirajo, blokirajo, omejijo oziroma drugače napravijo nedostopne. Šteje se, da informacije iz dokumenta ni mogoče izločiti, če bi bilo tako izločeno informacijo mogoče razbrati iz drugih informacij v dokumentu.[71] V slednjem primeru delni dostop ni mogoč, zato se zavrne dostop do celotnega dokumenta.[72]

Izjeme od prostega dostopa

V nadaljevanju bodo predstavljene izjeme od prostega dostopa, ki se pojavljajo v postopkih pred sodišči in tožilstvi. Opozoriti je treba, da ne bodo obravnavane vse od enajstih izjem iz prvega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj nekatere izjeme redko ali celo nikoli ne pridejo v poštev v postopkih pred pravosodnimi organi (npr. podatki o poročevalskih enotah za potrebe državne statistike[73] ali podatek o naravni oziroma kulturni vrednoti[74]).

- **Tajni podatek**

Prva izjema od prostega dostopa do informacij javnega značaja se nanaša na tajne podatke.[75] Stališče informacijskega pooblaščenca v njegovih odločbah je, da ZDIJZ kot izjemo dovoljuje samo tiste informacije, ki so ustrezno opredeljene kot tajne na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, to je Zakona o tajnih podatkih.[76] Iz tega izhaja, če dokument ni opredeljen oziroma označen kot tajen na podlagi in v skladu z ZTP, organ zavezanec po ZDIJZ ne more zavrniti dostopa do informacije, sklicujoč se na izjemo iz 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ. Za določitev podatka za tajnega na podlagi ZTP je treba sicer zadostiti formalnemu kriteriju (kdo in na kakšen način sprejme odločitev o tajnosti ter ustrezna označenost dokumenta) in materialnemu kriteriju (da se podatek nanaša na javno varnost, obrambo države, zaupnost mednarodnih odnosov, zaupnost obveščevalne in varnostne dejavnosti državnih organov). Drugi zakoni po mnenju informacijskega pooblaščenca zaradi potrebe po restriktivni razlagi izjem iz ZDIJZ ne morejo posameznega podatka določiti kot tajnega.[77]

70 ZDIJZ, 7. člen.
71 Uredba o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja, 21. člen.
72 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-66/2011/4 z dne 31. 5. 2011 (prosilec – Okrožno sodišče v Ljubljani), v kateri je navedena odločba Sodišča Evropske skupnosti: »Že Sodišče Evropskih skupnosti je odločilo, da delnega dostopa ni potrebno odobriti takrat, ko bi ta bil brez smisla, ko bi bili dostopni dokumenti brez posebne vrednosti za upravičenca (primer Olli Mattila v. Komisija in Svet EU, številka T-204/99, z dne 12. 7. 2001, ECR II-226).
73 ZDIJZ, 4. točka prvega odstavka 6. člena.
74 ZDIJZ, 10. točka prvega odstavka 6. člena.
75 Izrecno določilo 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ je naslednje: »Podatek, ki je na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, opredeljen kot tajen.«
76 Zakon o tajnih podatkih (ZTP), Uradni list RS, št. 87/2001, s spremembami in dopolnitvami.
77 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-133/2009/14 z dne 28. 7. 2010 (prosilec – Sodni svet RS) – glej tudi odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-126/2011/6 z dne 5. 9. 2011 (prosilec – Vrhovno državno tožilstvo RS).

Po drugi strani je sodni svet za zahtevo po dostopu do odločbe sodnega sveta glede negativne ocene sodniške službe trdil, da so tajni lahko tudi drugi podatki, ne le tisti, ki ustrezajo kriterijem ZTP.[78] Tako Zakon o sodniški službi[79] izrecno omejuje krog oseb, ki imajo dostop do osebne evidence sodnika, v kateri je tudi ocena sodniške službe. Po mnenju Sodnega sveta je ZSS *lex specialis* glede na ZDIJZ, ko določa, da so skoraj vsi podatki iz osebne evidence sodnika (vključno z oceno sodniške službe) tajni,[80] zato ni mogoče vztrajanje, da so tajni lahko le tisti podatki, ki so kot taki določeni skladno z ZTP.[81]

V konkretnem primeru je upravno sodišče odločilo, da določila 1. točke prvega odstavka 6. člena ZDIJZ ni mogoče razlagati tako, da izjeme iz tega določila določa le ZTP, kajti pojem »tajni podatek« je lahko opredeljen tudi v kakšnem drugem predpisu, ki pa mora biti zakon. Ker ZSS uporablja pojem »tajni podatek« in opredeljuje tudi, kaj tajnost pomeni z vidika obdelave, upravljanja in možnosti vpogleda v tak podatek, je treba šteti, da med izjeme po 1. točki prvega odstavka 6. člena ZDIJZ spadajo tudi tisti podatki iz ZSS, ki jih ZSS opredeljuje kot tajne. Iz določbe upravnega sodišča torej jasno izhaja, da se med izjemo tajnih podatkov lahko štejejo tudi tajni podatki po drugih zakonih, ne le po ZTP.[82]

V svoji odločbi je sicer informacijski pooblaščenec posebej poudaril pomen varovanja neodvisnosti in nepristranskosti sodstva ter ugleda sodstva v javnosti in dejstvo, da ocena sodniške službe praviloma naj ne bi bila javno dostopna.[83] V konkretnem primeru je upravno sodišče vendarle dopustilo dostop, saj se zahteva ni nanašala na oceno sodniške službe, temveč na odločbo sodnega sveta, ki se je opredeljevala do ocene sodniške službe, ne pa na samo oceno.[84]

- **Poslovna skrivnost**

Druga izjema od prostega dostopa se nanaša na poslovne skrivnosti. Poslovna skrivnost je opredeljena v Zakonu o gospodarskih družbah,[85] in sicer po dveh kriterijih. Po subjektivnem kriteriju gre za poslovno skrivnost pri podatkih, ki jih kot

78 Sodba Upravnega sodišča RS, št. U 831/2007-7 z dne 24. 10. 2007.
79 Zakon o sodniški službi (ZSS), Uradni list RS, št. 19/1994, s spremembami in dopolnitvami.
80 ZSS, tretji odstavek 72. člena v povezavi z 31. členom.
81 Sodba Upravnega sodišča RS, št. U 831/2007-7 z dne 24. 10. 2007: Iz razlage stališča tožeče stranke namreč izhaja, če bi želel zakonodajalec posebno ureditev, ki izhaja posebnega ustavnega položaja sodstva, podrediti ZDIJZ, bi moral drugačna določila ZSS izrecno razveljaviti, česar pa ni storil.
82 Sodba Upravnega sodišča RS, št. U 831/2007-7, z dne 24. 10. 2007.
83 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-133/2009/14 z dne 28. 7. 2010 (prosilec – Sodni svet RS): Iz ustavnih določb je razvidno, na kakšno visoko mesto je ustavodajalec postavil neodvisnost, nepristranskost in učinkovitost sodstva ter s tem posredno tudi ugled in avtoriteto sodstva v javnosti. Za vsako državo je izjemnega pomena zaupanje državljanov v sodstvo, to pa je v prvi vrsti odvisno od vtisa, ki ga ima javnost o sodstvu. Ob upoštevanju navedenega informacijski pooblaščenec ocenjuje, da bi razkritje ocen sodniških služb sodečih sodnikov, ki predstavljajo sodni sistem, lahko privedlo do nezaupanja javnosti v sodstvo in s tem tudi do poslabšanja vtisa o sodstvu kot neodvisni in nepristranski veji oblasti, ki deluje strokovno in po najvišjih moralnih načelih. Omajanje vtisa javnosti o neodvisnem, nepristranskem in strokovnem sodstvu pa je v nasprotju s cilji ustavodajalca z ustavnimi določbami o sodstvu in pomeni veliko nevarnost za celoten pravni sistem.
84 Sodba Upravnega sodišča RS št. U 831/2007-7 z dne 24. 10. 2007.
85 Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1), Uradni list RS, št. 42/2006, s spremembami in dopolnitvami.

take vnaprej jasno in izrecno označi gospodarski subjekt sam s pisnim sklepom (ne glede na to, katere vsebine so).[86] Po drugem, objektivnem kriteriju pa so poslovna skrivnost tudi podatki, ki niso izrecno označeni kot taki, je pa očitno, da bi z razkritjem podatkov nepooblaščeni osebi gospodarski družbi nastala občutna škoda.[87] Ob tem je treba opozoriti tudi na to, da se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki, ki so po zakonu javni (npr. podatki o porabi javnih sredstev) ali podatki o kršitvah zakona ali dobrih poslovnih običajev.[88]

Ko organ prejme zahtevo, ki se nanaša na dokumente oziroma podatke, ki bi lahko bili poslovna skrivnost, mora skladno s pravili upravnega postopka po uradni dolžnosti skrbeti za to, da so v postopku udeleženi vsi, na katerih pravice ali pravne koristi bi lahko odločba vplivala.[89] Gospodarske družbe, na katerih pravice ali pravne koristi bi dostop do zahtevanih podatkov lahko vplival, je zato treba pozvati, da se o zahtevanih dokumentih in morebitnih poslovnih skrivnostih v njih izjavijo.[90]

Pri določitvi poslovne skrivnosti po prvem odstavku 39. člena ZGD-1 se načeloma ni mogoče spuščati v presojo o pomembnosti tako označenih podatkov, niti o tem, ali bi z razkritjem zahtevanih podatkov nastala občutna škoda. To pomeni, da ni mogoče ugotavljati oziroma družbi ni treba dokazovati, da bi z razkritjem podatkov družbi nastala natančno določena in obrazložena škoda v smislu konkurenčne prednosti. Zakon omogoča družbi, da sama, s svojim aktom in s svojo voljo kot poslovno skrivnost označi katere koli podatke in na tak način poskrbi za njihovo varnost. Dostop do tako označenih podatkov je s tem onemogočen.[91]

Ključna vprašanja za presojo uporabe izjeme varstva poslovne skrivnosti po subjektivnem kriteriju so zato:

- obstoj in veljavnost sklepa o poslovni skrivnosti,
- ali sklep o poslovni skrivnosti zajema zahtevane dokumente in
- ali so med zahtevanimi dokumenti, ki so zajeti s sklepom o poslovni skrivnosti, tudi dokumenti in podatki, ki jih ni mogoče razglasiti za poslovno skrivnost, zaradi česar ne predstavljajo izjeme od prostega dostopa do informacij javnega značaja.[92]

Pri objektivnem kriteriju pa je nujno, da je potreba po varstvu očitna, kar pomeni, da je ali bi lahko bilo vsaki povprečni osebi jasno, da podatek mora biti zaupen že po svoji vsebini. Upoštevati je treba, da so lahko predmet poslovne skrivnosti samo podatki, ki pomenijo konkurenčno prednost podjetja v kakršnem koli pogledu in katerih sporočanje neupravičeni osebi bi škodilo konkurenčnemu položaju podjetja. Ne morejo pa biti kot poslovna skrivnost zajeti podatki, ki ne vplivajo na

86 ZGD-1, prvi odstavek 39. člena.
87 ZGD-1, drugi odstavek 39. člena.
88 ZGD-1, tretji odstavek 39. člena – Glej tudi odločbo Informacijskega pooblaščenca št 090-200/2011/12 z dne 14. 12. 2011 (prosilec – Okrožno sodišče v Ljubljani).
89 ZUP, 44. člen.
90 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-20/2011/72 z dne 28. 3. 2011 (prosilec – Okrajno sodišče v Ljubljani).
91 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-132/2011/12 z dne 5. 10. 2011 (prosilec – Ministrstvo za gospodarstvo).
92 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-147/2011/12 z dne 11. 10. 2011 (prosilec – Onkološki inštitut Ljubljana).

tržni konkurenčni položaj. Dokazno breme glede obstoja poslovne skrivnosti po drugem odstavku 39. člena ZGD-1 je primarno za podjetja, katerih podatki naj bi se s poslovno skrivnostjo varovali. Družba oziroma podjetje ima praviloma vse ustrezno znanje in izkušnje o trgu, na katerem deluje in natančno ve, kaj, kako in zakaj bi lahko vplivalo na konkurenčni položaj družbe. Zainteresirano podjetje mora s konkretno navedbo in obrazložitvijo preteče škode dokazati, da bi ta zares nastala – zgolj pavšalna navedba, da bi škoda lahko nastala, ne zadostuje.[93]

Ko je prosilec od sodišča zahteval seznam vseh izvršilnih postopkov, ki so bili proti dolžniku sproženi v zadnjih petih letih, skupaj z imenom upnika, je informacijski pooblaščenec odločil, da bi dostop do podatkov o upnikih (tistih, ki so take podatke v postopku po ZDIJZ tudi aktivno varovali) lahko škodoval njihovemu konkurenčnemu položaju, zaradi česar identiteta upnikov ne sme biti razkrita.[94] Poudariti je treba, da mora stranski udeleženec sam varovati svoje koristi – organ zavezanec se ne more sklicevati na izjemo poslovne skrivnosti, če je stranski udeleženec ne zatrjuje.[95] Po drugi strani pa je informacijski pooblaščenec na podlagi določila tretjega odstavka 39. člena ZGD-1, po katerem se za poslovno skrivnost ne morejo določiti podatki o kršitvi zakona ali dobrih poslovnih običajev, odločil, da so podatki o izvršilnih postopkih dolžnika javni.[96]

- **Osebni podatek**

Tretja izjema od prostega dostopa do informacij javnega značaja so osebni podatki.[97] To je zelo pomembna izjema, ki je v praksi pravosodnih organov najpogosteje uporabljena in na podlagi katere organi praviloma dovoljujejo delni dostop do zahtevanih dokumentov z izločitvijo varovanih osebnih podatkov.

ZDIJZ napotuje na uporabo Zakona o varstvu osebnih podatkov,[98] ki določa, da je osebni podatek kateri koli podatek, ki se nanaša na posameznika, ne glede na obliko, v kateri je izražen. Posameznik je določena ali določljiva fizična oseba, na katero se nanaša osebni podatek, pri čemer je oseba določljiva, če se lahko neposredno ali posredno identificira, predvsem s sklicevanjem na identifikacijsko številko, enega ali več dejavnikov, ki so značilni za njeno fizično, fiziološko, duševno, ekonomsko,

93 Odločbi Upravnega sodišča RS, št. U 32/2008-25 z dne 8. 10. 2008 in št. U 284/2008-35 z dne 27. 5. 2009 – Glej tudi odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-200/2011/12 z dne 5. 8. 2011 (prosilec – Okrožno sodišče v Ljubljani).

94 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-20/2011/72 z dne 28. 3. 2011 (prosilec – Okrajno sodišče v Ljubljani): »Po mnenju pooblaščenca lahko že sama objava podatka, da je določen poslovni subjekt v sporu in v kakšnem sporu je, v veliki meri vpliva na njegov konkurenčni položaj, nadalje pa lahko tudi podatek o poslovnem sodelovanju določenih subjektov ter v tej zvezi višina terjatev posameznih upnikov škodi njihovemu delovanju na trgu. Dejstvo je namreč, da so določena poslovna razmerja zaupna in bi razkritje takšnih podatkov lahko škodilo ugledu upnikov, kar bi se lahko odrazilo tudi v finančnih posledicah, nezaupanju drugih poslovnih partnerjev, izgubi strank ipd.«

95 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-112/2011/6 z dne 5. 8. 2011 (prosilec – Okrožno sodišče v Ljubljani).

96 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-20/2011/72 z dne 28. 3. 2011 (prosilec – Okrajno sodišče v Ljubljani): »Plačilna nedisciplina kot taka pomeni bodisi nespoštovanje dogovorjenih zneskov, rokov ali načinov poravnavanja obveznosti in je po mnenju pooblaščenca ena od oblik kršenja dobrih poslovnih običajev oziroma poslovne etike.«

97 ZDIJZ, 3. točka prvega odstavka 6. člena.

98 Zakon o varstvu osebnih podatkov (ZVOP-1), Uradni list RS, št. 86/2004, s spremembami in dopolnitvami.

kulturno ali družbeno identiteto, pri čemer način identifikacije ne povzroča velikih stroškov, nesorazmerno velikega napora ali ne zahteva veliko časa.[99] ZVOP-1 ne varuje osebnih podatkov na splošno, ampak omogoča le preprečevanje neustavnih, nezakonitih in neupravičenih posegov v zasebnost in dostojanstvo posameznikov. Ker razkritje osebnega podatka pomeni vrsto obdelave osebnih podatkov, je za presojo dopustnosti razkritja treba upoštevati splošne podlage za obdelavo osebnih podatkov. Splošno pravilo določa, da je obdelava osebnih podatkov dopustna, če tako določa zakon ali če je za to dana privolitev posameznika, v javnem sektorju pa mora biti možnost privolitve določena z zakonom.[100] Bistveni del pojma osebnega podatka je določenost oziroma določljivost posameznika, na katerega se podatek nanaša.

Niso pa vsi osebni podatki tudi varovani osebni podatki. Obstajajo namreč različne zakonske podlage, ki določajo, da posamezni osebni podatki niso varovani. Tako na primer Zakon o zemljiški knjigi[101] in Zakon o sodnem registru[102] opredeljujeta načelo javnosti vpisov v ti javni knjigi, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju pa določa javnost plač.[103]

Za vprašanje, katere osebne podatke izločiti iz posredovanih dokumentov, je pri delu pravosodnih organov največkrat odločilno določilo ZDIJZ, skladno s katerim se dostop do osebnega podatka dovoli, če gre za podatek o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca.[104]

Navedeno pomeni, da konkretni javni funkcionar oziroma javni uslužbenec ni upravičen pričakovati zasebnosti glede svojega imena, naziva, položaja, plače, službenega naslova in vseh drugih podatkov, ki so povezani z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca.[105] Če so podatki povezani z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, namreč ni dopustno sklicevanje na varstvo osebnih podatkov.

Na podlagi navedene določbe je treba ob posredovanju odločbe sodišča ali drugih dokumentov pravosodnih organov pustiti dostopne te osebne podatke:

– ime in priimek sodnika oziroma sodnikov,
– ime in priimek sodniškega pripravnika,

99 ZVOP-1, 6. člen.
100 ZVOP-1, 8. in 9. člen.
101 Zakon o zemljiški knjigi (ZZK-1), Uradni list RS, št. 58/03, s spremembami in dopolnitvami, 4. člen.
102 Zakon o sodnem registru (ZSReg), Uradni list RS, št. 13/94, s spremembami in dopolnitvami, 7. člen.
103 Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), Uradni list RS, št. 56/2002, s spremembami in dopolnitvami – Prvi odstavek 38. člena določa: »Plače v javnem sektorju so javne, pri čemer so javnosti dostopni podatki o delovnem mestu, nazivu ali funkciji, o osnovnih plačah, o dodatkih ter delu plače za delovno uspešnost, razen dodatka za delovno dobo.«
104 ZDIJZ, 1. točka tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ: »(3) Ne glede na določbe prvega odstavka se dostop do zahtevane informacije dovoli: – če gre za podatke o porabi javnih sredstev ali podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije ali delovnega razmerja javnega uslužbenca, razen v primerih iz 1. in 5. do 8. točke prvega odstavka ter v primerih, ko zakon, ki ureja javne finance ali zakon, ki ureja javna naročila, določata drugače.«
105 Sodba Upravnega sodišča RS, št. I U 1410/2010-13 z dne 25. 5. 2011.

– ime in priimek zapisnikarice,[106]
– ime in priimek državnega tožilca,
– ime in priimek državnega pravobranilca,
– ime in priimek sodnih izvedencev,[107]
– ime in priimek sodnih tolmačev,
– ime in priimek ter naslov odvetnikov – zastopnikov strank.[108]

Za podatke, povezane z delovnim razmerjem javnega uslužbenca oziroma z opravljanjem javne funkcije funkcionarja, so se šteli tudi podatki o uri prihoda in odhoda z dela ter navedba, da je bil posameznik odsoten z dela, ne pa tudi podatki o vzrokih odsotnosti z dela. Podobno za javne podatke veljajo podatki o številu dodeljenih ali porabljenih dni letnega dopusta javnega uslužbenca ali funkcionarja, ne pa tudi natančen podatek o tem, kdaj je posameznik izkoristil letni dopust.[109] Nevarovani so tudi tisti dokumenti iz uspešne prijave na delovno mesto, ki izkazujejo izpolnjevanje pogojev za zasedbo delovnega mesta.[110] Za varovane osebne podatke, ki niso povezani z opravljanjem javne funkcije ali delovnim razmerjem javnega uslužbenca, pa veljajo naslov prebivališča, zasebna telefonska številka, ime staršev ali rojstni podatki uslužbencev oziroma funkcionarjev.[111]

Zaradi varovanja osebnih podatkov je iz posredovane odločbe treba izbrisati ime, priimek, prebivališče, EMŠO, itd. strank v postopku.[112] Iz odločbe je treba izločiti

106 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-15/2010/4 z dne 7. 5. 2010 (prosilec - Upravno sodišče RS): Glede imen, priimkov in nazivov posameznikov, ki so v konkretnem sodnem postopku tako ali drugače sodelovali (strokovna sodelavka sodišča kot poročevalka in zapisnikarica) oziroma so v njem odločali (člani sodnega senata) je informacijski pooblaščenec ugotovil, da je treba uporabiti določbo tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, saj gre v vseh primerih za podatke, povezane z opravljanjem javne funkcije oziroma delovnega razmerja javnega uslužbenca. Upoštevaje navedeno podatki oseb, ki so tako ali drugače po službeni dolžnosti sodelovale pri konkretnem sodnem postopku, niso varovani osebni podatki. – Glej tudi odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-66/2011/4 z dne 31. 5. 2011 (prosilec – Okrožno sodišče v Ljubljani).

107 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 021-86/2006/6 z dne 22. 12. 2006 (prosilec – Delovno in socialno sodišče v Ljubljani): Tudi podatek o imenu in priimku izvedenca medicinske stroke, ki je v zahtevani sodbi oziroma sklepu, je informacija javnega značaja. Podatki o izvedencih medicinske stroke so namreč javno dostopni na spletni strani ministrstva za pravosodje v imeniku sodnih izvedencev. Obdelava podatkov, ki so izpostavljeni javnosti, ne more pomeniti posega v zasebnost in dostojanstvo posameznika, saj tisto, kar je javno, že po naravi stvari ne more spadati v krog posameznikove zasebnosti.

108 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-15/2010/4 z dne 7. 5. 2010 (prosilec – Upravno sodišče RS): Ime in priimek pooblaščenca tožeče stranke – odvetnika ne pomenita varovanih osebnih podatkov, saj odvetnik v konkretnem sodnem postopku ni nastopal kot posameznik, ki ga varuje ZVOP-1, temveč v vlogi posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost – odvetništvo. Odvetnik opravlja posebno službo oziroma svoboden poklic, ki zagotavlja poklicno strokovno zastopanje pravnih in fizičnih oseb v postopkih pred sodišči in drugimi državnimi organi kot tudi druge oblike pravne pomoči. Po določbi 137. člena Ustave RS je odvetništvo samostojna in neodvisna služba, ki jo ureja zakon; najpomembnejše pa je, da je odvetništvo po isti določbi tudi del pravosodja in je s tem vezano na poštenost, neodvisnost, strokovnost in skrbnost. […] Iz vsega navedenega sledi, da so odvetniki pomemben del pravosodnega sistema, s tem pa so podrejeni tudi zahtevi po določeni stopnji preglednosti, raven pričakovane zasebnosti pa je zanje znižana, zato njihovega imena in priimka pri opravljanju odvetniškega poklica ni mogoče šteti za varovani osebni podatek.

109 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-21/2009/7 z dne 28. 1 2010 (prosilec – Vrhovno državno tožilstvo RS).

110 Odločbi Informacijskega pooblaščenca št. 021-113/2007/7 z dne 18. 3. 2008 (prosilec – Vrhovno državno tožilstvo RS) in št. 021-79/2008/5 z dne 24. 12. 2008 (prosilec – Okrožno državno tožilstvo v Mariboru).

111 Odločbi Informacijskega pooblaščenca št. 021-52/2006/3 z dne 27. 7. 2006 (prosilec – Okrožno sodišče v Ljubljani) in št. 021-57/2006/3 z dne 27. 7. 2006 (prosilec – Višje sodišče v Ljubljani).

112 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 021-89/2006/7 z dne 4. 12. 2006 (prosilec – Okrožno sodišče v Ljubljani) ali odločba št. 021-86/2006/6 z dne 22. 12. 2006 (prosilec – Delovno in socialno sodišče v Ljubljani). – Glej tudi odločbo Upravnega sodišča RS, št. U 1900/2005-12 z dne 16. 5. 2007.

tudi imena, priimke, datum in kraj rojstva, naslov in druge osebne podatke drugih udeležencev postopka (prič, oškodovancev ipd.). Če je prosilec zahteval dostop do odločbe v kazenski zadevi zaradi spolnega napada, v kateri je bila javnost izključena z glavne obravnave, je informacijski pooblaščenec dovolil delni dostop do cele odločbe, poleg posameznih osebnih podatkov pa je zaradi možnosti identifikacije obdolženca ali oškodovanke zahteval tudi izbris posameznih delov dokumenta, na podlagi katerih bi bilo ti osebi mogoče identificirati.[113] Še posebej si varstvo zaslužijo t. i. občutljivi osebni podatki[114] – sodišče je zavrnilo zahtevo prosilca za vpogled v Pr vpisnik o pridržanju oseb v psihiatričnih organizacijah za določeno zadevo in za vse zadeve, prispele na določen dan.[115]

Zaradi varstva osebnih podatkov je bila zavrnjena tudi zahteva za dostop do posnetkov nadzornih kamer na določen dan pred določeno razpravno dvorano.[116] Prav tako sta bili zavrnjeni tudi zahteva za dostop do podatka iz Kt vpisnika o vseh

113 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-66/2011/4 z dne 31. 5. 2011 (prosilec – Okrožno sodišče v Ljubljani): »Pooblaščenec se strinja z organom, ki zatrjuje, da je bila v obravnavanem primeru javnost z glavne obravnave izključena z namenom, da je zavarovano osebno življenje oškodovanke in obdolženca, vendar pa to nikakor ne more biti razlog, da se prosilki zavrne dostop do celotne sodbe. V obravnavanem primeru je prišlo do situacije, ko so temeljne človekove pravice: pravica do zasebnosti, pravica do varstva osebnih podatkov, pravica do sodnega varstva in pravica do svobode izražanja, trčile druga v drugo. Za temeljne človekove pravice pa je značilno, da so druga drugi enakovredne, nobena ne more in ne sme biti nad drugo. Pooblaščenec ocenjuje, da je v obravnavanem primeru z institutom delnega dostopa mogoče zadostiti vsem ustavnim pravicam, ne da bi katero od njih povsem omejili. S prekritjem varovanih osebnih podatkov se namreč onemogočita prepoznavnost in določljivost posameznikov. Varovani osebni podatki, ki so vsebovani v zahtevani sodbi, s tem postanejo anonimizirani, kar pomeni, da je identifikacija posameznika onemogočena. Z anonimizacijo se torej izgubita prepoznavnost in določljivost posameznika. Zaveza ohraniti varovane osebne podatke zaupne pa se nanaša prav na vse, ki so se z njimi seznanili na glavni obravnavi (za stranke v sodnem postopku kot za ostale prisotne na glavni obravnavi), ali kako drugače.«

114 ZVOP-1, 19. točka 6. člena: Občutljivi osebni podatki so podatki o rasnem, narodnem ali narodnostnem poreklu, političnem, verskem ali filozofskem prepričanju, članstvu v sindikatu, zdravstvenem stanju, spolnem življenju, vpisu ali izbrisu v ali iz kazenske evidence ali prekrškovnih evidenc; občutljivi osebni podatki so tudi biometrične značilnosti, če je z njihovo uporabo mogoče določiti posameznika v zvezi s kakšno od prej navedenih okoliščin.

115 Sodba Upravnega sodišča RS, št. U 14/2008-17 z dne 2.7.2008 v povezavi z odločbo informacijskega pooblaščenca št. 021-86/2007 z dne 8.10.2007 (prosilec – Okrajno sodišče v Ljubljani): Pr vpisnik vsebuje osebne podatke, in sicer ime in priimek ter naslov pridržane osebe, v povezavi s podatkom, da je zoper navedeno osebo bil uveden postopek o pridržanju oseb v psihiatričnih zdravstvenih organizacijah. Predmet obravnavane zadeve sicer ni dokument, ki bi bil del samega postopka pridržanja v psihiatrični zdravstveni organizaciji, pa vendar je že vpis v Pr vpisnik je občutljiv osebni podatek v skladu z 19. točko 6. člena ZVOP-1, saj je nedvomno povezan z zdravstvenim stanjem pridržane osebe, ki je vpisana v Pr vpisniku.

116 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-70/2011/4 z dne 14.6.2011 (prosilec – Okrožno sodišče v Ljubljani): Posnetki oseb, ki so bile v tistem času v območju videonadzorne kamere, so nedvomno varovani osebni podatki, na podlagi katerih so osebe določljive. Posnetek vsebuje množico osebnih podatkov, tudi npr. podatke o tem, kakšen je bil zunanji videz posameznika v trenutku, ko je bil posnetek napravljen, kako je bil posameznik v tem trenutku oblečen, ali je bil urejen ali ne, kakšne so bile njegove kretnje, skratka, zajema njegovo celotno osebno podobo. Poleg navedenega pa je varovan osebni podatek tudi samo dejstvo, da je ta oseba v danem trenutku bila na hodniku organa. – Pomenljiv je tudi drugi postopek, v katerem je novinar od vrhovnega državnega tožilstva zahteval dostop do evidence vstopov v poslovne prostore in posnetke nadzornih kamer na točno določen dan. – Glej odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-94/2009/4 z dne 7. 10. 2009 (prosilec – Vrhovno državno tožilstvo RS) v povezavi s sodbo Upravnega sodišča RS, št. I U 1900/2009-12 z dne 2.6.2010 ter sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 320/2010 in odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-168/2009/9 z dne 23.2.2010 (prosilec – Vrhovno državno tožilstvo RS) v povezavi s sodbo Upravnega sodišča RS, št. I U 347/2010-9 z dne 2. 6. 2010.

obtožnih predlogih zoper določeno osebo[117] in zahteva za dostop do podatkov o fizičnih osebah – upnikih v izvršilnih postopkih.[118] Varovan je tudi podatek o tem, kdaj je bila vložena tožba oz. predlog za sporazumno razvezo zakonske zveze ter kdaj je bil razpisan in kdaj opravljen prvi narok za glavno obravnavo.[119]

Osebni podatki pa niso številke odločb upravnih organov (ministrstev, upravnih enot) oziroma katastrska občina in parcelna številka,[120] ki se velikokrat pojavljajo v sodnih odločbah, a jih ni treba brisati.

Pomembno je poudariti, da okoliščina, da prosilec pozna osebne podatke iz zahtevanega dokumenta (npr. imena in priimke strank postopka), organa zavezanca ne odvezuje zaveze izločitve varovanih osebnih podatkov. Dokument, do katerega organ omogoča dostop, mora biti namreč enak za vse prosilce – *erga omnes*. Če nato prosilec sam nezakonito obdeluje osebne podatke, ki jih pozna, in jih poveže s poslanim dokumentom, ki je bil ustrezno anonimiziran, je sam prosilec tisti, ki krši ZVOP-1, ne pa tudi organ zavezanec.

- **Davčna tajnost**

Naslednja izjema, ki se pojavlja v postopkih pred pravosodnimi organi, je izjema zaupnega podatka iz davčnega postopka.[121] Pojem davčne tajnosti in dolžnost njenega varovanja sta opredeljena v Zakonu o davčnem postopku.[122] Davčne tajnosti tako niso dolžne varovati le uradne osebe, ki sodelujejo pri pobiranju davkov, temveč tudi vse druge osebe, ki so zaradi narave svojega dela prišle v stik s podatki, ki so davčna tajnost. Kadar pravosodni organ razpolaga z

117 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-135/2009/7 z dne 8. 1. 2010 (prosilec – Vrhovno državno tožilstvo RS).

118 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-20/2011/72 z dne 28. 3. 2011 (prosilec – Okrajno sodišče v Ljubljani).

119 Sodba Upravnega sodišča RS, št. I U 1584/2011-16 z dne 18. 1. 2012 v zvezi z odločbo Informacijskega pooblaščenca št. 090-83/2011/7 z dne 29.6.2011 (prosilec – Okrožno sodišče v Ljubljani).

120 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-15/2010/4 z dne 7. 5. 2010 (prosilec – Upravno sodišče RS): Oznaka katastrske občine, v kateri je parcela, in parcelna številka, kot je vpisana v zemljiškem katastru, po definiciji iz 5. točke prvega odstavka 3. člena ZZK-1 identificirata zemljiško parcelo in ne lastnika parcele. Sicer je posredno res mogoče s pomočjo javno dostopnih evidenc prek podatka o parcelni številki in imenu katastrske občine, v kateri je parcela, identificirati lastnika parcele, vendar lastnik parcele ne bo nujno fizična oseba (lastnik nepremičnine je lahko tudi pravna oseba), posameznik v smislu ZVOP-1 pa je lahko le fizična oseba. Poleg tega se lahko lastninska pravica na parcelah poljubno prenaša med različnimi pravnimi subjekti, tako da podatek o parcelni številki in katastrski občini ne omogoča nujno identifikacije točno določenega posameznika, temveč zgolj vsakokratnega lastnika parcele. Katastrska občina, v kateri so parcela, parcelna številka in velikost parcele, torej same po sebi ne predstavljajo osebnega podatka v smislu ZVOP-1, če poleg njih ni naveden še kakšen drug osebni podatek.

121 ZDIJZ, 5. točka prvega odstavka 6. člena: »Podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka ali davčne tajnosti, skladno z zakonom, ki ureja davčni postopek.«

122 Zakon o davčnem postopku (ZdavP-2), Uradni list RS, št. 117/2006, s spremembami in dopolnitvami, 15. člen: »(1) Davčni organ mora kot zaupne varovati podatke, ki jih zavezanec za davek v davčnem postopku posreduje davčnemu organu, ter druge podatke v zvezi z davčno obveznostjo zavezancev za davek, s katerimi razpolaga davčni organ.« 16. člen: »Uradne in druge osebe davčnega organa, izvedenci, tolmači, zapisnikarji in druge osebe, ki sodelujejo ali so sodelovale pri pobiranju davkov, in vse druge osebe, ki so zaradi narave svojega dela prišle v stik s podatki, ki so davčna tajnost, teh podatkov ne smejo sporočiti tretjim osebam, razen v primerih, določenih z zakonom, niti jih ne smejo same uporabljati ali omogočiti, da bi jih uporabljale tretje osebe.«

dokumenti, ki so ustrezno označeni kot davčna tajnost, in prosilec zahteva dostop do teh dokumentov, mora organ delno ali v celoti zavrniti dostop do zahtevanih dokumentov.

Vrhovno sodišče je zavrnilo prošnjo Odvetniške zbornice Slovenije, s katero je zahtevala podatke o odvetnikih oziroma odvetniških družbah, zoper katere je bil uveden davčni nadzor, in podatke o poslovanju, ki jih je od Vrhovnega sodišča zahtevala Davčna uprava RS.[123] V konkretnem primeru ni bil mogoč niti delni dostop, saj bi že sam dostop do podatkov o opravilni številki zadeve ali naslovu osebe ogrozil zaupnost podatka, varovanega kot davčna tajnost, prav tako pa bi povezava med preostalimi podatki (npr. sodišče, vpisnik in datum naroka) omogočili identifikacijo odvetnika ali odvetniške družbe, kar pa pomeni podatek, ki je varovan kot davčna tajnost. Pri izjemi davčne tajnosti ni potrebna izvedba škodnega testa – zavezani organ se na to izjemo lahko sklicuje vedno, ko gre za podatke, ki so v zvezi z davčno obveznostjo davčnega zavezanca, saj je davčna tajnost absolutna izjema.[124]

- **Varstvo izvedbe sodnega postopka**

Izjeme, ki jih bo pri zahtevah, naslovljenih na sodišča in tožilstva, velikokrat treba upoštevati, so izjeme, ki se nanašajo na izvedbo sodnih postopkov – kazenskega oziroma prekrškovnega,[125] upravnega[126] ter pravdnega, nepravdnega in drugih sodnih postopkov.[127] Vsem navedenim izjemam je skupno, da je za njihovo uporabo potrebna kumulativna izpolnitev dveh pogojev:

1. postopek mora še teči;
2. razkritje zahtevanega podatka bi škodovalo izvedbi postopka.

Skladno z navedenim sklicevanjem na izjeme varstva sodnih postopkov ni več dopustno, ko je postopek enkrat pravnomočno končan, saj dostop do podatkov iz pravosodnega spisa v postopku, ki je končan, ne more škodovati izvedbi postopka.[128]

Glede drugega pogoja pa je treba poudariti, da je dokazno breme za obstoj izjeme od prosto dostopnih informacij na organu. Organ mora z izvedbo t. i. škodnega testa dokazati, da bi bila s samim razkritjem prizadeta varovana pravna dobrina oziroma da bi nastala določena konkretna škoda za izvedbo postopka. Ogrozitev mora vsakokrat biti dejanska in oprijemljiva, ne le hipotetična. Sodišče oziroma tožilstvo dostop lahko zavrne, če bi razkritje informacij ogrozilo izvedbo določenih dejanj v postopku do take mere, da se dejanja ne bi mogla izvesti ali bi bila njihova izvedba zaradi razkritja težja oziroma povezana z nesorazmernimi stroški ali težavami.[129] Škodni test glede dostopa do posameznih dokumentov iz kazenskega

123 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-278/2011/9 z dne 9. 2. 2012 (Odvetniška zbornica Slovenije – Vrhovno sodišče RS).
124 ZDIJZ, 1. točka tretjega odstavka 6. člena.
125 ZDIJZ, 6. točka prvega odstavka 6. člena.
126 ZDIJZ, 7. točka prvega odstavka 6. člena.
127 ZDIJZ, 8. točka prvega odstavka 6. člena.
128 Sodbi Upravnega sodišča RS, št. U 658/2009-10 z dne 27. 10. 2010 in št. 2287/2011 z dne 9. 5. 2012.
129 Komentar Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, 2005, stran 128.

spisa je opravil tudi sam informacijski pooblaščenec in zavrnil dostop do zahtevanih dokumentov z utemeljitvijo, da bi z razkritjem informacij iz kazenskega spisa pred končanim dokaznim postopkom nastala škoda za izvedbo kazenskega postopka, saj bi se z dokazi lahko seznanil vsakdo, tudi priče in izvedenci, ki še niso bili zaslišani, kar bi vplivalo na njihove izpovedbe.[130]

- **Podatek v zvezi z notranjim delovanjem organa**

Zadnja izjema prostega dostopa, ki je že bila uporabljena v postopku pred sodiščem, se nanaša na podatek iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem organa, in bi njegovo razkritje povzročilo motnje pri delovanju organa.[131]

Za obstoj izjeme te izjeme morata biti kumulativno dana dva pogoja:

– podatek mora izhajati iz dokumenta, ki je bil sestavljen v zvezi z notranjim delovanjem oziroma dejavnostjo organa in
– poseben škodni test (razkritje takega podatka bi povzročilo motnje pri delovanju oziroma dejavnosti organa).

Na navedeno izjemo se je sklicevalo sodišče, ko je prosilec zahteval dostop do posvetovalnega zapisnika o glasovanju z nejavne seje. Po mnenju sodišča bi razkritje podatkov o posvetovanju in glasovanju povzročilo motnje oz. nepopravljivo škodo pri delovanju organa, saj je iz zapisnika mogoče razbrati, kako je odločal posamezen član senata, čeravno je senat kolegijski organ in mora navzven nastopati enotno. Informacijski pooblaščenec je potrdil zavrnilno odločbo sodišča in skladno z določbami procesne zakonodaje o nejavnosti glasovanja senata potrdil, da bi seznanjanje javnosti z glasovanjem posameznih članov sodnih senatov ogrozilo njihovo neodvisnost in nepristranskost, s čimer bi senatno odločanje izgubilo svoj smisel in namen, to pa je preprečitev posledic morebitnih pritiskov na posameznega sodnika.[132]

130 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 021-83/2006/4 z dne 11. 10. 2006 (prosilec – Okrožno sodišče v Slovenj Gradcu): »Pooblaščenec ugotavlja, da v fazi postopka, v kateri se nahaja konkretni kazenski postopek, ni mogoče določiti, katera listina, ki se nahaja v spisu, je oz. ni pomembna za nadaljnji kazenski postopek. Določen dokument je v trenutni fazi postopka lahko povsem brez pomena, tekom postopka pa se lahko izkaže, da gre za enega glavnih obremenilnih ali razbremenilnih dokazov, poleg tega pa se dokazi in podatki, ki utegnejo biti koristni za postopek, lahko še zbirajo. V okviru dokaznega postopka sodišče pretrese vsa dejstva, za katera meni, da so pomembna za pravilno razsojo. Upoštevaje načelo materialne resnice je pri izvajanju dokaznega postopka treba zagotoviti, da bodo po resnici in popolnoma ugotovljena vsa dejstva, ki so pomembna za izdajo zakonite sodne odločbe. […] Pravica sodišča, da presoja, ali je podano kakšno dejstvo, ali ne, namreč ni vezana na nobena posebna formalna dokazna pravila. Sodišče šele v obrazložitvi sodbe navede, katera dejstva šteje za dokazana ali nedokazana in iz katerih razlogov ter katere dokaze je pri tem upoštevalo. Pred zaključkom dokaznega postopka, to je do konca glavne obravnave, pa lahko stranke sodišču ves čas predlagajo izvedbo novih dokazov, o izvedbi katerih pa odloča sodišče. Z razkritjem informacij iz kazenskega spisa pred zaključkom dokaznega postopka, bi nastala škoda za izvedbo kazenskega postopka, saj bi se z dokazi lahko seznanil vsakdo, tudi priče in izvedenci, ki še niso bili zaslišani, kar bi vplivalo na njihove izpovedbe. To bi vplivalo na izvedbo dokaznega postopka in posledično na ugotavljanje dejstev, ki so pomembna za izdajo zakonite sodne odločbe, s čimer bi bilo okrnjeno načelo materialne resnice, kot eno izmed temeljnih načel kazenskega postopka.«

131 ZDIJZ, 11. točka prvega odstavka 6. člena ZDIJZ.

132 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 090-87/2009/2 z dne 24. 6. 2009 (prosilec – Upravno sodišče RS).

TEST INTERESA JAVNOSTI

Ne glede na obravnavane izjeme od prostega dostopa se dostop do zahtevane informacije lahko dovoli, če je javni interes glede razkritja močnejši od javnega interesa ali interesa drugih oseb za omejitev dostopa do zahtevane informacije. Slednje pa ne velja za t. i. absolutne izjeme, ki jih zakon taksativno določa in se večinoma nanašajo na tajne podatke in davčne tajnosti.[133] Ob absolutnih izjemah je treba dostop vselej zavrniti, pa čeprav bi interes javnosti lahko prevladoval.

Test interesa javnosti se opravi, če se prosilec v zahtevi sklicuje na prevladujoč javni interes za razkritje ali če predstojnik ali uradna oseba oceni, da je to potrebno. Če je zavezanec za dostop sodišče, opravi test interesa javnosti vrhovno sodišče, če pa je zavezanec državno tožilstvo, izvaja test interesa javnosti vlada.[134]

MEDIJ KOT PROSILEC

Ko je prosilec za dostop do informacij javnega značaja novinar oziroma predstavnik medija, je položaj nekoliko drugačen. Zakon o medijih[135] namreč uvaja posebno kategorijo – t. i. informacije za medije. Informacije za medije so informacije, ki jih organ na lastno pobudo ali kot odgovor na vprašanje pošlje mediju in so vezane na delovno področje organa. Informacije morajo biti resnične in celovite.[136] Informacije za medije so tako širši pojem od informacij javnega značaja, ki zajemajo le dokumente, s katerimi organ razpolaga v materializirani obliki. Organ lahko mediju zavrne ali delno zavrne odgovor na vprašanje, če so zahtevane informacije izvzete iz prostega dostopa skladno z določili ZDIJZ.[137] Za zavrnitev ni potrebna odločba – čeprav je zavrnilni odgovor sestavljen v obliki navadnega dopisa, se po izrecni določbi zakona pisni odgovor šteje kot zavrnilna odločba.[138] Pritožba je mogoča le, če zavrnilni ali delno zavrnilni odgovor na vprašanje izhaja iz dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva organa.[139] O pritožbi prav tako odloča informacijski pooblaščenec.

Predstavniki medijev so glede na druge prosilce v privilegiranem položaju zaradi krajših rokov odločanja. Kadar je vprašanje pisno in bo organ odgovor zavrnil ali delno zavrnil, mora organ predstavnika medija o tem pisno obvestiti do konca naslednjega delovnega dne.[140] Medtem ko je splošni rok za dostop do informacij javnega značaja 20 delovnih dni, pa mora organ medijem poslati odgovor na vprašanje najpozneje v sedmih delovnih dnevih od prejema vprašanja v pisni obliki.[141]

PONOVNA UPORABA INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Organi javnega sektorja zbirajo, pripravljajo, razmnožujejo in razširjajo dokumente, da izpolnijo svoje javne naloge, določene z veljavnimi predpisi. Uporaba takih

133 ZDIJZ, drugi odstavek 6. člena.
134 ZDIJZ, drugi odstavek 21. člena.
135 Zakon o medijih (ZMed, Uradni list RS, št. 35/2001, s spremembami in dopolnitvami).
136 ZMed, prvi odstavek 45. člena.
137 ZMed, peti odstavek 45. člena.
138 ZMed, osmi odstavek 45. člena.
139 ZMed, deveti odstavek 45. člena.
140 ZMed, četrti odstavek 45. člena.
141 ZMed, šesti odstavek 45. člena.

dokumentov za druge namene, kot so bili dokumenti izdelani, pa pomeni ponovno uporabo.[142] Cilj ponovne uporabe je dodana vrednost informaciji javnega značaja, zasebni sektor (prosilec) pa naj bi ponudil več ali nekaj drugega, kot ponuja organ v okviru opravljanja svojih javnih nalog. Smisel nadaljnje uporabe ali uporabe informacij javnega značaja je zagotavljanje nadgradnje teh informacij prosilca in s tem izpolnjevanje gospodarske vloge pravice dostopa do informacij javnega značaja.

Namen posebne ureditve ponovne uporabe je zagotavljanje enakosti pri obravnavanju prosilcev, ki želijo informacijo ponovno uporabiti. Ponovna uporaba mora biti dostopna vsem pod enakimi pogoji.[143] Javni sektor namreč zbira, pripravlja, razmnožuje in razširja veliko informacij s številnih področjih dejavnosti, kot so informacije s področja sociale, gospodarstva, geografije, vremena, turizma, podjetništva, patentiranja in izobraževanja, ki so zanimive za ponovno uporabo različnih prosilcev.[144] O delu sodišč bi za ponovno uporabo v poštev prišla predvsem podatkovna zbirka sodne prakse, vendar glede na njeno splošno dostopnost na spletni strani posebna zahteva za njeno ponovno uporabo ni bila dana.

Za ponovno uporabo informacij je ključno, da organi javnega sektorja informacije v glavnem zbirajo za opravljanje svojih javnih nalog, že zbrane informacije pa lahko posredujejo prosilcem za nadaljnjo uporabo v pridobitne ali nepridobitne namene. Razlikovanje med pridobitnim in nepridobitnim namenom ne vpliva na to, ali se šteje posamezna uporaba informacije javnega značaja za ponovno uporabo. Ta razlika dobi pomen samo ob vprašanju, ali sme organ zaračunati ceno za ponovno uporabo.[145] Cena ponovne uporabe ne sme preseči stroškov zbiranja, priprave, razmnoževanja in razširjanja informacij ter običajnega donosa vloženih sredstev.[146] Vprašanje cene ponovne uporabe je zapleteno vprašanje, ki bi zahtevalo samostojno obravnavo in presega okvir tega prispevka.

Vrhovno sodišče je prejelo zahtevo za ponovno uporabo informacij javnega značaja, in sicer je prosilec zahteval podatke iz podatkovne zbirke sodnega registra. Zahteva prosilca za ponovno uporabo podatkov, ki se vpisujejo v glavno knjigo sodnega registra, je sodišče zavrnilo, ker bi dostop do zahtevanih podatkov pomenil ustvarjanje nove evidence. Informacijski pooblaščenec je pritožbi delno ugodil in zahteval, da sodišče omogoči ponovno uporabo določenih podatkov sodnega registra, [147] a je upravno sodišče v upravnem sporu razveljavilo odločbo

142 ZDIJZ, tretji odstavek 4. člena: »(3) Ponovna uporaba informacij javnega značaja pomeni uporabo s strani fizičnih oseb ali pravnih oseb za pridobitne ali nepridobitne namene razen za prvotni namen v okviru javne naloge, zaradi katerega so bili dokumenti izdelani. Uporaba informacij za izvajanje javnih nalog v organu ali izmenjava informacij med organi za izvajanje javnih nalog se ne šteje za ponovno uporabo informacij.«

143 ZDIJZ, tretji odstavek 5. člena: »(3) Vsak prosilec ima pravico, da pod enakimi pogoji kot druge osebe pridobi pravico do ponovne uporabe informacij v pridobitne ali nepridobitne namene.«

144 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 021-21/2006/2 z dne 14. 8. 2006.

145 ZDIJZ, prvi odstavek 34. a člena: »(1) Za ponovno uporabo informacij v pridobitne namene, razen v primeru uporabe z namenom informiranja, zagotavljanja svobode izražanja, kulture in umetnosti in uporabe informacij s strani medijev lahko organ zaračuna ceno.«

146 ZDIJZ, drugi odstavek 34. a člena. Glej tudi Uredbo o posredovanju in ponovni uporabi informacij javnega značaja.

147 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 021-21/2006/2 z dne 14. 8. 2006 (prosilec – Vrhovno sodišče RS).

informacijskega pooblaščenca in mu jo vrnilo v nov postopek.[148] V novi zahtevi je prosilec nato zahtevo razširil na celotno centralno informatizirano podatkovno zbirko sodnega registra. V vmesnem času je bil Zakon o sodnem registru (ZSReg) spremenjen, tako da sodišče ni več upravljavec sodnega registra, ampak ga upravlja Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES). Zaradi navedenega je informacijski pooblaščenec potrdil zavrnilno odločbo sodišča in zahtevo prosilca odstopil AJPES-u, ker sodišče z zahtevanimi informacijami ni razpolagalo.[149]

SKLEP

V prispevku so predstavljene zgolj temeljne značilnosti problematike uporabe Zakona o dostopu do informacij javnega značaja za sodišča in tožilstva. Nekatera vprašanja, kot npr. vprašanje ponovne uporabe informacij javnega značaja ali vprašanje varovanja poslovne skrivnosti, so bila zato predstavljena zgolj na kratko. Za razjasnitev strokovnih vprašanj, povezanih z izvajanjem zakona, in večjo pravno varnost prosilcev bo potreben nadaljnji razvoj sodne prakse glede zahtev za dostop do informacij javnega značaja in zahtev za njihovo ponovno uporabo.

Osnovna dilema glede ustrezne pravne podlage za dostop do pravosodnih spisov, ki je vrsto let obremenjevala sodišča in informacijskega pooblaščenca, je načeloma dobila odgovor z zadnjimi odločbami upravnega sodišča, ki pri pravnomočno končanem sodnem postopku dopuščajo dostop do sodnih spisov, saj tak dostop ob ustreznem spoštovanju izjem od prostega dostopa ne škodi izvedbi postopka. O vprašanju odnosa med procesno zakonodajo in Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja se neposredno še nista opredelila ne vrhovno ne ustavno sodišče. Odprto ostaja vprašanje, ali posebna zaščita avtoritete in neodvisnosti sodstva kot samostojne veje oblasti ne zahteva tudi drugačnih podlag za omejitev dostopa, podlag, ki bi bile bližje določilom procesne zakonodaje za omejitev prisotnosti javnosti na glavnih obravnavah. Ne glede na to, kako se bo praksa dostopa do dokumentov pravosodnih organov razvijala, pa je jasno, da je odprto in pregledno delovanje sodstva pogoj za spoštovanje pomena in ugleda sodne veje oblasti ter kot tako v interesu vseh deležnikov demokratične družbe.

148 Sodba Upravnega sodišča št. U 2324/2006-12 z dne 30. 1. 2008.
149 Odločba Informacijskega pooblaščenca št. 021-21/2006/12 z dne 8. 4. 2008 (prosilec – Vrhovno sodišče RS).

ODNOSI Z MEDIJI V SODSTVU

Gregor Strojin, LL.M.
vodja Službe za odnose z javnostmi
Vrhovno sodišče Republike Slovenije

Obravnava odnosov z javnostmi v sodstvu ne bi bila ustrezna, če bi se osredotočila zgolj na tehnike odnosov z javnostmi in preskočila dejavnike, ki se nanašajo na vlogo medijev in drugih deležnikov pri oblikovanju pomena in odnosa do pojmov, ter vpliv, ki ga to ima na razumevanje institucij pravne države v širši družbi. Šele razmislek o s tem povezanimi vplivi na sodstvo in sodne postopke daje ustrezno podlago za iskanje morebitnih rešitev.

ZAUPANJE JAVNOSTI

Zaupanje javnosti je kljub teoretsko nižji odvisnosti sodstva od javnega mnenja, ki politiko redno presoja na volitvah, ključno za učinkovitost in legitimnost sodne veje oblasti. Evropsko sodišče za človekove pravice v odločbi Prager in Oberschlick proti Avstriji[1] opozarja na posebno vlogo sodstva v družbi. Kot porok pravičnosti, ki je temeljna vrednota v pravni državi, mora uživati zaupanje javnosti, če naj bo uspešno pri izpolnjevanju svojih nalog.[2] V odločitvi Kyprianou proti Cipru je poudarilo, da fraza »avtoriteta sodstva« temelji na premisi, da so sodišča pravi forum za reševanje sporov ter ugotavljanje odgovornosti.[3] Kar je v igri, ko govorimo o »zaščiti avtoritete sodstva«, je zaupanje, ki ga sodišča v demokratični družbi morajo uživati.[4]

Raziskave javnega mnenja sicer lahko dajo zelo različne rezultate glede na vzorec in način ocenjevanja ter tudi na kontekst drugih istočasnih vprašanj. To kaže tudi primerjava rezultatov Politbarometra in slovenskega javnega mnenja (SJM) v enakem obdobju, ko so rezultati SJM praviloma za okoli 10 odstotnih točk višji. Vseeno pa raziskavi kažeta podobna gibanja oziroma usmeritve. Če sledimo ugotovitvam raziskave SJM, se je zmanjševanje zaupanja v državne institucije v Sloveniji začelo že kmalu po osamosvojitvi leta 1991.[5] SJM ugotavlja, da je začetno visoko zaupanje iz leta 1991 doseglo najnižjo točko leta 1995 oziroma leto prej.[6] V tistem obdobju je državni zbor užival 10 %, politične stranke 4 %, vlada 14 %, sodišča 24 %, vojska 29 %, policija 21 %, predsednik republike pa 36 %.[7] Zaupanje v institucije, vključno s sodstvom, se je nato ponovno dvigovalo in pri sodstvu leta

1 Case of Prager and Oberschlick v. Austria (1995), 15974/90, ECHR, Strasbourg, 26. 4. 1995, str. 34.
2 Op. cit., prav tam.
3 Case of Prager and Oberschlick v. Austria (1995), 15974/90, ECHR, Strasbourg, 26. 4. 1995, str. 172.
4 Op. cit., prav tam.
5 Toš (2007), N. Toš, (Ne)zaupanje v institucije: potek demokratične institucionalizacije v Sloveniji (1991–2006), Teorija in praksa, letnik 44, 3–4/2007, str. 376
6 Op. cit., prav tam.
7 Op. cit., prav tam

2000 doseglo celo 45,3 %,[8] nato pa do leta 2003 pri vseh institucijah ponovno ačelo upadati.[9] Podobno izhaja iz nekaterih mednarodnih raziskav. Po World Values Survey izhaja, da je leta 1992 sodnemu sistemu zelo ali precej zaupalo 50,8 %, leta 1995 je bilo takih 35,8 %, leta 1999 43,7 %, leta 2005 pa le še 32,8 %.[10] Podatki Gallupa kažejo, da je 2011 v Sloveniji sodnemu sistemu zaupalo 22 %.[11] Po Politbarometru je stopnja zaupanja oziroma nezaupanja junija 2012 znašala 13 %.[12] Nižjo stopnjo zaupanja od sodstva v Sloveniji sicer uživa vrsta drugih institucij, od vlade, državnega zbora do političnih strank, ki ga imajo le 5 %,[13] vendar je to slaba tolažba.

Podatki so še posebej zanimivi, če jih primerjamo z dejansko učinkovitostjo sistema skozi čas. Čas, ko je bila stopnja zaupanja najnižja, torej 1993–1995, se pokriva z obdobjem, ko je bila izvedena nepremišljena in katastrofična reforma sodnega sistema. Obdobje, v katerem je sodstvo uživalo najvišje zaupanje, torej okoli preloma tisočletja, pa je bilo istočasno tisto, v katerem so se sodni zaostanki najbolj nakopičili, postopki pa so bili zaradi neučinkovitosti sistema najdaljši.[14] Iz sedanje distance lahko to obdobje objektivno ocenimo kot najmanj vredno zaupanja in zdi se skoraj ironično, da je zaupanje upadalo nasprotno sorazmerno s krepitvijo kakovosti. Prav gotovo pa lahko sklepamo, da učinkovitost in kakovost dela nista glavna dejavnika, ki vplivata na zaupanje.

Čeprav je bil letni pripad novih zadev na slovenska sodišča v letu 2011 več kot 1,1 milijona, jih že nekaj let zapored rešujejo več, kot jih prejmejo, povprečni pričakovani časi reševanja zadev pa so najkrajši v zgodovini samostojne Slovenije.[15] Izboljšanje poslovanja sodišč se je od začetka 2012 še pospešilo. Povprečen čas reševanja pomembnejših zadev je bil v septembru 2012 8,1 meseca (skrajšanje od začetka 2012 za 0,8 meseca), vseh zadev pa 3,7 meseca (skrajšanje za 0,6 meseca).[16] Za primerjavo – med letoma 1998 in 2002 je bil povprečni čas trajanja vseh zadev okoli 13 mesecev, pomembnejših celo več kot 20 mesecev, sodišča pa so takrat reševala za polovico zadev manj kot zdaj.[17] Povprečni časi postajajo povsem primerljivi z nemškimi[18] in številnimi drugimi evropskimi državami.[19] Nekatere države, kot na

8 Op. cit., str. 394–395.
9 Op. cit., str. 390.
10 World Values Survey, Values Surveys Databank, http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSAnalizeQuestion.jsp
11 Gallup WorldView, World Poll: Law and Order: Judiciary and Law Enforcement: Confidence in Judical System, https://worldview.gallup.com/default.aspx
12 Politbarometer, Rezultati raziskave Politbarometer – junij 2012, CJM, FDV, Ljubljana, http://www.cjm.si/PB_rezultati (obiskano 2. 7. 2012)
13 Op. cit., str. 14.
14 VSRS (2011), Letno poročilo VSRS 2010, Vrhovno sodišče RS, 14. 6. 2011, http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20110614140420, str. 96-98.
15 VSRS (2012a), Predlogi sodstva za zagotovitev učinkovitega poslovanja sodišč ob uradni otvoritvi sodnega leta, Vrhovno sodišče RS, 13. 2. 2012, http://www.sodisce.si/sodni_postopki/objave/2012021314361045/
16 VSRS (2012b), Masleša pisal Janši glede proračuna, Vrhovno sodišče RS, 27. 9. 2012, http://www.sodisce.si/sodni_postopki/objave/2012092711400356/
17 VSRS (2011), op. cit.
18 Prim. Access to Justice in Europe – Thematic study: Germany, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2011, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1526-access-to-justice-2011-country-DE.pdf , str. 5. in Sodna statistika 2011, MPJU, Ljubljana, 2012, http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/PDF/Sodna_statistika/120504_BILTEN_SS_2011-12_koncna_verzija_26_Marec_2012.pdf , Table 394, str. 222.
19 Velicogna (2011), M. Velicogna, Study on Council of Europe Member States Appeal and Supreme Courts' Lengths of Proceedings, IRSIG-CNR, Council of Europe, European Commission for the

primer Francija, Španija in Italija, imajo bistveno daljše povprečne čase reševanja zadev,[20]a vseeno bistveno višjo stopnjo zaupanja v sodstvo.[21] V Franciji je 47 %, v Italiji, kjer so bili povprečni časi reševanja zadev na vseh treh stopnjah v letu 2008 kar 2625 dni[22] ali 8 let, je stopnja zaupanja 38 %, v Španiji pa 27 %.[23] V Nemčiji, kjer so povprečni časi podobni slovenskim, je stopnja zaupanja 61 %.

Istočasno se je z upadom zaupanja v sodstvo v zadnjem desetletju v medijih silovito povečalo število s sodstvom povezanih objav. Povprečno letno število medijskih objav se je od leta 2003 (ko jih je bilo 3664) dvignilo na 15.168 leta 2007 in kar 23.142 v letu 2010, kar v sedmih letih pomeni skoraj sedemkratno povečanje medijske pojavnosti. Med glavne sistemske razloge za povečano medijsko pojavnost lahko uvrstimo predvsem spremembe zakonodaje o medijih[24] in o dostopu do informacij javnega značaja,[25] ki so (kljub nekaterim ustavnim in primerjalnopravnim pomislekom) izenačile obveznosti sodne in izvršilne veje oblasti glede zagotavljanja informacij medijem. Ob povečanem dostopu do informacij iz sodnih postopkov se je izrazito povečal interes medijev za spremljanje sodnih postopkov, vzporedno s tem pa je zraslo tudi število medijskih objav. Medijska pojavnost se je razširila s prejšnjih občasnih posamičnih novic s sodišč pri odmevnejših primerih in črne kronike na nove rubrike in oddaje ter postala del novega političnega diskurza – trajnega reformiranja oziroma reševanja sodstva.

Preglednost delovanja in možnost, da javnost komentira odločitve oblasti praviloma po medijih, sta poglavitna nadzorna mehanizma demokratičnih družb pred zlorabami oblasti.[26] Javnost sodnih postopkov je sicer eno temeljnih načel sodnega postopka, ki se nanaša predvsem na javnost glavne obravnave in izreka sodbe.[27] Predvsem izhaja iz zagotavljanja poštenega sojenja in preprečevanja kršitev pravic udeležencev v postopkih, vendar pa cilj sodnih postopkov in odločb ni omejen le na posamične oziroma konkretne primere ter njihove udeležence, temveč se še toliko pomembneje nanaša tudi na ustvarjanje splošne javne zavesti o pravu države za prihodnje podobne primere – generalno prevencijo in sodno prakso.

Videz izvršene pravice je s tega vidika skoraj pomembnejši od njene funkcionalne izvršbe. Čeprav je bil pomen dojemanja prava, pa tudi potrebnega odnosa do prava in dostopa do pravnih informacij, dobro razumljen skozi čas,[28] je njegovo avtoriteto v glavnem izvrševala izvršilna veja oblasti z uporabo sile. Samo sodstvo s silo ne razpolaga, njegova moč pa je odvisna zgolj od argumentacije in je vezana

---

Efficiency of Justice (CEPEJ), 2011, https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2033122&SecMode=1&DocId=1816850&Usage=2, str. 72–75.

20 Velicogna, op. cit.

21 Gallup, op. cit.

22 Velicogna, op. cit., str. 75. Po isti tabeli so bili primerljivi časi za vse tri stopnje skupaj v Sloveniji 781 dni, v Franciji 975 dni, v Španiji 1140 dni, podatka za Nemčijo pa ni. Najboljša država v Evropi je bila Avstrija z 230 dnevi.

23 Gallup, op. cit.

24 ZMed (2001), Zakon o medijih (UL RS, št. 35/2001).

25 ZDIJZ (2003), Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (UL RS, št. 24/2003).

26 Strojin (2011b), G. Strojin, Javnost sodnih postopkov v zadevi Patria, Medijska preža, Mirovni inštitut, Ljubljana, december 2011, http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/41/pravo/

27 URS (1991), Ustava Republike Slovenije, 24. člen (UL RS, št. 33/1991).

28 Justinijanova digesta (2003), Knj. 1, Službeni glasnik, Beograd, 2003, str. 16–43.

na spoštovanje postopka, pa tudi zaupanje v recipročno spoštovanje obveznosti s strani drugih vej oblasti. Če sodstvo ne uživa zaupanja javnosti ali podpore izvršilne veje oblasti, njegova avtoriteta ostane omejena na moč argumentov, besed, izrečenih v sodni dvorani in zapisanih v odločbah.[29]

Razširitev obveznosti ZDIJZ in Zmed na sodstvo pa je zanemarila pomembno predpostavko, da v sodstvu med sprejemanjem te zakonodaje ni bilo sistemske infrastrukture za odnose z javnostmi, kot sta jo poznali izvršilna oziroma zakonodajna veja oblasti, niti je predlogi sprememb teh zakonov niso predvideli v pripravljalnem gradivu ali v oceni finančnih posledic. Odnosi z javnostmi so bili v političnih institucijah skoraj samoumevni, vezani predvsem na predstavljanje političnih posameznikov oziroma njihovih programov dela. V sodstvu tovrstnega pristopa oziroma se je celo štel za nasprotujočega naravi sodnega postopka. Osnovno in praktično edino orodje komunikacije sodstva z javnostmi so bile sodne odločbe. Tovrstna umestitev je tudi ignorirala specifičnost že siceršnje javnosti sodnega postopka ter potrebne nepristranske obravnave strank v postopku.

Odsotnost ustrezne infrastrukture je bila z vidika upravičencev do dostopa, torej medijev oziroma javnosti, še bolj pa predlagateljev tovrstne zakonodaje, seveda nepomembna. Sodstvo pa je ne nazadnje postavila v precej neenakopraven položaj s političnima vejama oblasti.

Po eni strani je z enakopravno obravnavo vzpostavila vtis enakega načina delovanja vej oblasti oziroma odsotnosti posebnosti pri delovanju sodstva in politike, po drugi strani pa omogočila izkoriščanje nepoznavanja teh posebnosti z vključitvijo sodstva v neenakopraven medijskopolitični diskurz. K večji preglednosti sodnih postopkov pa sama po sebi ni prispevala.

Možnosti za seznanjenost s sodnim sistemom in spremljanje postopkov so bile že pred sprejetjem nove zakonodaje široke. Tajnih sojenj prav gotovo ni bilo. Slovensko sodstvo je v zadnjih desetletjih samoiniciativno, brez izrecne zakonske obveznosti, pa tudi brez zagotovljenih proračunskih sredstev in drugih virov, naredilo kar nekaj dodatnih korakov, ki ga glede zagotavljanja javnosti in preglednosti uvrščajo med vodilne zglede v Evropi. Mednje spadajo predvsem podatkovne zbirke sodne prakse, sodišča pa so tudi ena redkih institucij, ki redno objavljajo sezname vseh obravnav in narokov, omogočajo udeležbo javnosti in v nekaterih primerih tudi snemanje medijem ter zagotavljajo dostop do vseh odločitev.

Kljub visoki preglednosti in izkazani učinkovitosti pa v slovenski javnosti še vedno prevladuje prepričanje o počasnosti in neučinkovitosti sodstva, saj je bila v zadnjem desetletju ta tema na prednostnem redu skoraj vseh političnih opcij oziroma ministrov za pravosodje. Sodni zaostanki so nekako postali vseprisoten mit, zaradi katerega so bile pogosto zanemarjene realne potrebe za normalno delovanje sistema. Poudarek v političnem diskurzu glede sodstva je bil dan sistemski kvantiteti, pri čemer pa je bilo vprašanje sistemske kakovosti skoraj povsem zanemarjeno.

29 Strojin (2009), G. Strojin, Outreach Strategy for the Constitutional Court of Serbia, OSCE, Beograd, 2009, str. 11–13.

Posledično skoraj vsaka novica o razmerah v sodstvu omenja sodne zaostanke, saj se kakšne informacije o relativnem ali absolutnem napredovanju sodstva glede vzpostavljanja učinkovitega sistema ne slišijo ali pa zatonejo po nekaj objavah. Istočasno se domnevna neučinkovitost uporablja kot pogost razlog za zakonodajne spremembe ali pa zavračanje potrebnih, ki jih predlaga ali zahteva sodstvo samo.

Izražanje zaupanja v institucije je odvisno od znanja, izobraženosti in stopnje politične kulture posameznika,[30] stopnja zaupanja v sodstvo pa je podobno neposredno odvisna od stopnje razumevanja javnosti o delu sodišč.[31] Izobraževalni sistem, vključno s pravnim študijem, kakšnih konkretnejših informacij o delovanju sodstva ne daje. Splošnih od konkretnih primerov neodvisnih informacij o vlogi in delovanju sodnega sistema v slovenski družbi prav tako praktično ni. Največji vtis na ustreznost delovanja sodstva posledično pustijo ravno medijsko izpostavljene zgodbe in informacije o sodstvu, ki se izoblikujejo v medijskopolitičnem diskurzu. Odsotnost drugega znanja in izobraženosti tako ustvarja informacijski vakuum, ki ga pogosto zapolnijo ravno medijsko posredovane informacije ter špekulacije.

V zvezi s tem se ponuja vprašanje, če in kako je razširitev možnosti dostopa javnosti do informacij iz sodnih dvoran vplivala na zaupanje. Najmanj, kar lahko sklepamo, je, da ni odrazila dejanskega stanja. Historični pogled na razmerje med zaupanjem in učinkovitostjo celo nakazuje, da je bil vtis javnosti o sodnem sistemu v ključnih trenutkih diametralno nasproten realnemu stanju, zato je treba pogledati nekaj razlogov, ki prispevajo k temu, kako javnost dojema sodstvo.

POSLOVNI MODEL MEDIJEV IN VIRI ZGODB

Razloge za to lahko med drugim iščemo v načinu medijske predstavitve sodnega sistema. Slovenski mediji letno poročajo o okoli tisoč različnih sodnih zadevah. To je nereprezentativen delež, manjši od promila glede na število zadev, ki jih letno obravnavajo sodišča, vseeno pa s svojim načinom predstavitve ne glede na to opredeljujejo razumevanje celotnega sistema.

Nekateri mediji so se v tem obdobju prav specializirali za poročanje o sodnih postopkih in ti sestavljajo velik delež vsakodnevnih vsebin. Obravnav se kot javnost redno udeležuje veliko novinarjev. Predvsem njihova udeležba ter poslušanje ob sorazmernem poznavanju in upoštevanju ustreznega konteksta je tisto, kar lahko javnosti načeloma zagotovi objektivno seznanjenost. Vseeno pa ključno dinamiko v skoraj vseh visoko izpostavljenih postopkih opredeljujejo posamezni mediji s posebnim, zaznamovanim slogom, njihove zgodbe pa zaradi odmevnosti posledično povzemajo drugi. Tudi v uveljavljenih medijih so pogoste odmevne zgodbe, ki jih pokrijejo novinarji, ki so le redko stopili v sodno dvorano in ne razumejo posebnosti postopkov, medtem ko so izkušeni člani redakcij pri tem ignorirani.[32]

30 Toš (2007), op. cit., str. 391.
31 Fruin (2007), R. Fruin, Judicial Outreach Recognized as a Judicial Function, Future Trends in State Courts 2007, National Center for State Courts, 2007, http://contentdm.ncsconline.org/cgi-bin/showfile.exe?CISOROOT=/judicial&CISOPTR=250 , str. 101–103.
32 Strojin (2011 b), op. cit.

Mediji se pri redakciji programske sheme dnevno srečujejo s ključnima vprašanjema »kje in kako« dobiti ustrezne produkcijske vsebine. Izbira teme niti ni tako presenetljiva. Sodni postopki so z vidika poslovnih modelov medijev in tudi drugih dejavnikov v pravosodju in politiki zelo dobrodošla tema. Poleg brezplačne vsebine, ki jo zagotavlja javnost sodnih obravnav, izhajajo iz predhodnih sporov med strankami. Spori ustvarjajo dobre zgodbe. Omogočajo dramo in pritegnejo pozornost javnosti, imajo protagoniste, zaplet, dramatičnost in omogočajo moral(istič)ne zaključke.[33] Treba jih je le umestiti v ustrezen format.

Fiske pravi, da mediji s takim izborom dogodkov ali psevdogodkov razlagajo realnost na podlagi svojih lastnih konvencij in žanrskih značilnosti, ki konstituirajo »strategije obvladovanja«, s katerimi želijo nadzorovati realnost.[34] Sam format medija narekuje različne potrebe po pridobitvi akterjev, prilagoditvi scenarija za dvominutni prispevek ali besedilo, dolgo 2000 znakov. Spremlja se vrsta zgodb, od katerih se v programsko shemo na koncu uvrstijo le izbrane. V vsakdanji praksi se to kaže v temah informativnih programov, saj se dnevno ali pa celo neposredno izbirajo ter prirejajo vsebine v smer, ki bo uporabnika čim bolj pritegnila in odvrnila od prehoda na konkurenčno postajo ali časopis.

Kakovost vsebin je pogosto podrejena produkcijskim stroškom (predvsem času, ki je potreben za raziskovanje tematike), vsekakor pa usmerjena k privabljanju javnosti (tj. bralcev, gledalcev, poslušalcev). Izbira in podajanje programskih vsebin sta tako podrejeni popularnosti in ceni produkcije, kar vodi v smer senzacionalizma in tabloidizacije. Objektivne informacije, kaj šele pozitivne izpovedbe ali afirmativne informacije o tem, kaj je dejansko vloga sodnega sistema, so redke in praviloma medijsko nezanimive ali preslišane. Lutharjeva pravi, da so tabloidi, med katere šteje tudi televizijske tabloide, prešli k subjektivnemu načinu konstrukcije novic, v katerem so institucije personalizirane in zgodbe povedane s stališča žrtev, akterjev.[35] Dobra novica prav tako ni novica. Fiske ugotavlja, da je novica negativna, saj je tisto, kar poseže v normalno.[36] Statistike to potrjujejo, saj kažejo, da se mediji osredotočajo na poročanje o škandalih oziroma senzacionalnih vsebinah v razmerju 7 proti 1.[37]

Med poslovnima modeloma sodstva in medijev je velika razlika, ki negativno vpliva na objektivnost poročanja in dojemanje delovanja sodstva. Hayslett pravi, da se sodišča osredotočajo na postopek in pravilnost končne odločitve (so *process-driven*), mediji pa na trenutni rezultat oziroma posamezne objave (so *product-driven*).[38]

33 Strojin (2011 a), G. Strojin, Vpliv medijske pojavnosti na sodne postopke, v G. Strojin et al (ed.): Razumevanje prava v družbi. POLIS, Ljubljana, 2011, str. 132–156.
34 Fiske (2004), J. Fiske, Televizijska kultura: Branja poročil, bralci poročil. V B. Luthar et al (ed.): Medijska kultura: kako brati medijske tekste, Ljubljana, Študentska založba, 2004, str. 153.
35 See Luthar B. (1998), Tiranija kramljanja, v B. Luthar, Poetika in politika tabloidne kulture, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana, 1998, str. 224.
36 Fiske, op. cit., str. 154.
37 Baines (2004), P. Baines et al. (ed.), Public Relations: Contemporary issues and techniques; Oxford, 2004, str. 128 describes findings of the Carter and Jackson Report (2003)
38 Hayslett (2007), J. Hayslett, Transparentna sodišča, odgovorni mediji, zadovoljna družba: iskanje uporabnih poti, Predavanje na konferenci Percepcija prava v družbi, POLIS, Ljubljana, 4. 12. 2007

Merc pravi, da pravica do obveščenosti sicer implicitno vključuje prepoved dezinformacije ali lažnega, pomanjkljivega in neobjektivnega obveščanja,[39] vendar lahko ugotavljamo, da skoraj vse medije muči želja po ekskluzivnosti. Široka preglednost sodnih postopkov sodiščem ni v korist, saj ne omogoča potrebne ekskluzivnosti oziroma primerjalne prednosti, zato mediji iščejo tovrstne vsebine drugje. Za nastanek zgodbe sta na začetku ključna dogodek in informacija, ki uredništvu omogočata pripravo zanimive zgodbe.

Pri tem so pogosto dovzetni za enostranske informacije različnih neformalnih virov, ki praviloma izvirajo iz bolj ali manj sofisticirane medijske strategije strank ali drugih interesentov za vpliv na mnenje javnosti oziroma deležnikov glede odločitve ali njene legitimnosti. Udeleženci v postopkih in različne interesne skupine oziroma viri tovrstnih zgodb pri uresničevanju svojih interesov pogosto skušajo izkoristiti to razliko in vplivati na oblikovanje medijske pojavnosti posamično oziroma v konkretnih postopkih, pa tudi splošno, zaradi ustvarjanja videza legitimnosti za širše zakonske ali organizacijske spremembe. Po pogostnosti vzorcev tem in ponavljajočih se imen se zdi, da so nekatere odvetniške družbe in posamezniki medijsko obravnavo pravnih vprašanj že razvile kot svojo posebnost, nekateri odvetniki pa v intervjujih celo izjavljajo, da medije uporabljajo zato, da vplivajo na postopek.[40]

Sodišče se takemu pristopu zaradi narave svojega dela težko prilagodi. Javnost dela sodišča je vezana predvsem na glavno obravnavo, ta pa je zaradi poteka postopka časovno odmaknjena od storitve in odkritja dejanja.[41] Zaradi poteka postopka je časovno razpršena skozi daljše obdobje, čeprav posamezni naroki predstavljajo celoto. Medijska obravnava prehiteva formalni postopek, ki je relativno dolgotrajen, pogosto pa tudi nezanimiv in suhoparen, zato nemalokrat temelji na ugibanjih in nepreverjenih podatkih.[42] Sodna obravnava zahteva enotnost časa, prostora in delovanja, prav to enotnost pa mediji pogosto raztrgajo na koščke.[43] V takih okoliščinah začnejo mediji sami odkrivati pomembne okoliščine in začne se neformalno sojenje, v okviru katerega sami izoblikujejo pričakovanja, kako bi »morali« udeleženci v postopku ravnati.[44]

Sodišča so v takih primerih pogosto soočena z novinarskimi vprašanji, prejetimi okoli poldneva ali še pozneje in pogosto ne daljšimi od: »Za jutri pripravljam prispevek na to in to temo. Kolikokrat naredite tako napako? Prosim, odgovorite danes do 15.00.« Zgodba je v tisti fazi določena že nekaj dni, če ne že tednov, in od sodišča se takrat pričakuje predvsem potrditev posameznih dejstev, ki ustrezajo njenemu cilju. Fiske navaja primer ameriškega novinarja, ki je leta 1960 med prisilnim umikom Belgije iz Konga pristal na letališču v Lusaki. Ko je zagledal skupino belk, ki so čakale na evakuacijo, je nanje navalil s klasičnim vprašanjem:

39 Merc (2005), B. Merc, Svoboda medijev, Pravna praksa, 25, Ljubljana, 23. 6. 2005, str. 7.
40 Kos&Matoz (2008), S. Kos, F. Matoz, Intervju: “Sem najboljši in kolegi mi zavidajo”, Žurnal, Ljubljana, 20. 12. 2008, str. 18.
41 Zakonjšek (2006), E. Zakonjšek, Izzivi obrambe v velikih kazenskih procesih, Podjetje in delo, 7, Ljubljana, 19. 10. 2006, str. 1005.
42 Op. cit., prav tam.
43 Šorli (2006), M. Šorli, Vodenje “velikega kazenskega procesa”, Podjetje in delo, 7, Ljubljana, 19. 10. 2006, str. 1023.
44 Zakonjšek, op. cit.

„Ali je bila tu katera posiljena in govori angleško?“ Fiske ugotavlja, da je bila zgodba napisana, preden je letalo pristalo, in vse, kar je potreboval, je bilo nekaj lokalnih podrobnosti.[45] Podobno so zgodbe že napisane v sodnih primerih in želeni odgovor mora ustrezati cilju oziroma konvenciji medija.

Dinamika medijskega okolja zahteva redukcijo procesa odločanja na raven zgodbe, v kateri ni prostora za vse podrobnosti. Mediji poljubno in selekcionirano zbirajo in posredujejo informacije, jih poljubno razlagajo ter s svojimi komentarji poljubno oblikujejo predstave o resničnih dogodkih in udeležencih, pa tudi o sodnem razreševanju posameznih primerov.[46] Leighley smiselno navaja, da medijsko poročanje zataji pri poročanju o vplivu in posledicah sodnih odločb, kar državljanom zagotavlja pristranski in površen pogled na sodišča.[47] V nekaterih medijih lahko zaznavamo celo odkrito tendenciozno in navijaško poročanje, ki se morda lahko skuša upravičiti s svetovnonazorsko drugačnostjo, a tovrstna opravičila hitro postavijo pod vprašaj splošno objektivnost.[48] Keiser celo ugotavlja, da so mediji v želji po nadzoru nad posredovanjem informacij sposobni zgraditi opravičila za posege in minimizirati pomen mnenj posameznikov ali celo predstavnikov institucij, tako da jim ne dajo ustreznega glasu.[49] Vsakdanja praksa potrjuje,[50] da se odgovore, ki ne pritrdijo tezi, ki jo zasleduje novinar ali medij, ali pa ji celo z dejstvi nasprotujejo, preprosto ignorira. Vseeno pa še naprej skušajo v medijski dialog vključiti same sodnike ali druge akterje v konkretnih postopkih, saj je pogosto »uradni« odgovor institucije manj zanimiv kot pa informacija iz samega »vira« oziroma protagonista.

Sodnik oziroma sodišče mora, drugače kot to velja za same stranke ali druge vire informacij, zaradi zagotovitve poštenega sojenja in predvsem varovanja videza nepristranskosti upoštevati zakonsko določeni sodni postopek, to pa med drugim tudi omejuje njegovo možnost za komuniciranje z javnostmi. Sodnikova komunikacija je omejena na stranke v postopku in javnost v sodni dvorani ter s tem povezano odločanje, pri čemer etične in postopkovne omejitve nalagajo, da se preostalega komentiranja vzdrži. To je predvsem pomembno pri odprtih, nepravnomočnih postopkih, ko obstaja dodatno tveganje, da so posredovani podatki uporabljeni v izkrivljenem kontekstu, ali ko je v ogrinjalo javnega interesa zavit kak drug. Uradno komentiranje sodišča je tako omejeno na poročilo o statusu zadeve in opravljenih dejanjih ter na dostopnost sodne dokumentacije. K temu prispeva tudi dejstvo, da sodišče ni stranka v postopku, niti nima možnosti lastnega izbiranja zadev, ki jih obravnava. Podatki, ki jih lahko sodišče posreduje javnosti, so dodatno omejeni z zakonom. Institucija le redko lahko komentira ali kontekstualizira odločbe, saj to s seboj nosi nevarnost napačne ali podvojene interpretacije. Tako kot postopek sam sta tudi izrek in obrazložitev težko deljiva celota ter od interpreta zahtevata vsaj osnovno razumevanje strukture in strokovnega jezika. Položaj sodnikov nadalje izrecno zahteva odsotnost samouveljavljanja in zadržanost pri javnem nastopanju, v lastnih zadevah pa jim izjave oziroma ustno dajanje informacij nasploh

45 Fiske, op. cit., str. 153.
46 Merc, op. cit., str. 7.
47 Leighley (2004), J. Leighley, Mass Media and Politics, Houghton Miflin, New York, 2004, str. 125.
48 Strojin (2011 b), op. cit.
49 Keiser (1995), A.H. Keiser, The Media and the Judiciary in the Democratic Process, The Commonwealth Judicial Education Institute, http://cjei.org/publications/kaiser.html, 1995, str. 4.
50 Avtorjev arhiv medijskih vprašanj, odgovorov institucije in z njimi povezanih objav.

prepoveduje.[51] Zunajobravnavna zavzetost bi namreč lahko hitro popeljal v polemiko, ki vodi na tanek led očitkov o pristranskosti. Sodniku bi bil s tem odvzet nadzor nad potekom postopka, ta pa spremenjen v medijsko sojenje brez ustreznih kavtel.

Učinek medijskega poročanja o sodnih vprašanjih na posameznih segmentih posledično prehaja v stanje, ko realnih posledic sodnega postopka ali sodbe ne izvajajo več sodišča, temveč se skušajo dosegati z vzporednim medijskim ali celo političnim prizoriščem. Kadar sodišče odloči drugače, kot je predvidela medijska dinamika, se prst najglasnejšega praviloma obrne proti razsodniku oziroma delegitimizaciji njegove vloge.[52] Dolgoročno se s tem ustvarja občutek nedelovanja sistema ter kriznih razmer.

INTERES POLITIKE

Podobno lahko najdemo pomembne razlike, ki onemogočajo enakopraven diskurz v medijih, med naravo delovanja sodstva in politike, čeprav je pozivanje k temu skoraj dnevno. Tu je treba biti pozoren predvsem na načelo delitve oblasti in na to, da je sodstvo pogosto edini dejavnik, ki lahko omeji moč političnih vej oblasti, zaradi česar so kljub načelni nesprejemljivosti poskusi jemanja legitimnosti sodstvu razumljivi. Obstoj sodstva je primerjalno gledano odvisen od političnih vej oblasti, to pa politiki tudi omogoča slabljenje institucije – bodisi skozi jemanje sredstev za delo bodisi skozi kritiko, ki jemlje legitimnost. Ameriška politika se je kljub ali pa kot podlaga tako dolgotrajnemu delovanju sistema temu tradicionalno izogibala.[53] Države v prehodu postsocialistične Evrope pa ustreznega ravnotežja očitno še niso vzpostavile, kar se kaže tudi v retoriki in dejanjih političnih vej oblasti.

Politična obravnava pravnih vprašanj pogosto izhaja iz logike moči glasu za prevlado nad močjo logike. Nasprotje med retoričnim (tj. političnim) ter strokovnim (tj. pravnim) diskurzom bo v medijih strokovnemu argumentu le redko dalo ustrezno težo, ampak bo raje izkoriščalo predhodno ustvarjen okvir stereotipnih predstav. Pod pritiskom medijskega sojenja se strokovna obravnava trivializira ali postavlja v ciljno motiviran kontekst, splošna percepcija pa podlega senzacionalistični obravnavi.[54] Kot pravi Ude, nosilci oblasti pojma pravne države in njenih vsebin ne razumejo kot bistveni element države in omejenosti oblasti pri njenem delovanju, pravo pa želijo urejati programsko.[55]

Pri tem se le redko upošteva, da si sodišča v primerjavi s političnimi vejami oblasti ne morejo izbirati niti dela niti pogojev, v katerih ga opravljajo, saj morajo reševati vse primere, ki jih pred njih predložijo stranke.[56] Sodstvu je agenda opredeljena že z zakonodajo ter proračunskimi sredstvi, ki mu jih določata drugi dve veji.

---

51 SR (1995), Sodni red, 13. člen (UL RS, št. 17/1995).
52 Strojin (2011 a), op. cit., str.142–147.
53 Ferejohn&Kramer (2002), J. Ferejohn & L. Kramer, Independent Judges, Dependent Judiciary: Institutionalizing Judicial Restraint, New York University Law Review, October 2002, str. 962–1039, str. 995.
54 Strojin (2011 a), op. cit., str. 148–151.
55 Ude (2005), L. Ude, Politika in pravo – razkorak med deklariranim in dejanskim, Podjetje in delo, 6, Ljubljana, 2005, str. 1530–1532.
56 V manjši meri sta izjemi od tega le ustavno sodišče in od nedavnega institut dopuščene revizije pred vrhovnim sodiščem.

Dodatno breme povzroča količina zadev, ki jih sodstvo obravnava na letni ravni. Zgolj vrhovno sodišče letno reši okoli 5000 različnih zadev, ki jim mora skladno s postopkom posvetiti povsem enako mero pozornosti, preostala pa še dodaten milijon. Za zagotovitev pozornosti je potrebna izbira. Toda pri samoiniciativnem medijskem izpostavljanju posameznih zadev se hitro trči ob interese in pravice strank v postopkih, izbiranje zadev pa bi utegnilo kazati videz pristranskosti ali neobjektivnosti,[57] preden bi sploh lahko izpostavili vprašanje, kdo naj opravlja in pripravlja prevode strokovnega gradiva v medijsko berljiva sporočila. Sodišča so istočasno omejena tudi z možnostjo seznanjanja javnosti o že izdanih odločbah, tudi v medijsko že izpostavljenih primerih, saj velja pravilo, da morajo biti o odločitvi najprej obveščene stranke. Ker so odločbe najpogosteje poslane s priporočenimi pošiljkami, točen trenutek oziroma celo dan, ko jo prejme stranka, sodišču istočasno ni znan, zato so pri odmevnejših zadevah ravno stranke tiste, ki prve seznanijo javnost z odločitvijo in jo komentirajo, kar vpliva na določitev nadaljnjega diskurza.

Nezmožnost vplivanja sodstva na določanje lastne agende, ki bi pritegnila pozornost medijev, ter apriorna postavljenost v reaktivni položaj, se kaže tudi v vzorcu pojavnosti nekaterih ključnih posameznikov v medijskih objavah na temo sodstva. Nepresenetljivo vodijo ravno politiki, medtem ko so predstavniki sodstva udeleženi le z manjšim deležem. Primer: pravosodna ministra Šturm in Zalar sta se v obdobju od 2005 do 2011 v medijskih objavah, povezanih s sodstvom, pojavila v 4677 oziroma 6725 primerih, predsednika vrhovnega sodišča Testen in Masleša pa zgolj v 1447 oziroma 754 primerih.[58]

Trajni mandat od sodnikov zahteva odsotnost političnega udejstvovanja, vzdrževanje osebne integritete in predvsem popolno nezdružljivost sodniške toge z drugo pridobitno dejavnostjo, pa tudi samopromocijo. Po drugi strani je politika odvisna predvsem od pozornosti javnosti ter razpolaga z vso potrebno infrastrukturo odnosov z javnostmi. Potrebuje le povod in najmanjšo priložnost, temu pa lahko prilagaja tudi svojo vsakodnevno agendo, istočasno pa (praviloma) nima sodstvu primerljivih dnevnih obveznosti vodenja konkretnih, strogo formuliranih postopkov.

Medijska senzacionalizacija posameznih primerov z ustvarjanjem občutka kriznih razmer vzpostavlja plodna tla za intervencijo politike, ki se na to rada odzove. McRobbiejeva ugotavlja, da je predvsem moralna panika sredstvo »orkestracije soglasja«, ki z aktivnim interveniranjem v prostor javnega mnenja in družbene zavesti s pomočjo visoko čustvenega in retoričnega jezika ustvarja občutek, da je »nekaj treba narediti«[59], dodatno pa v ljudi vceplja strah ter jih s tem odvrača od kompleksnosti in vidnih družbenih problemov vsakdanjega življenja v »obsedno mentaliteto«, občutek brezupnosti, politične nemoči in paralize.[60] Pri tem izrecno poudarja, da je moralna panika neločljivo povezana s konzervativizmom in označuje trenutek povezave med »mediji« in »družbeno kontrolo«.[61]

57 Izjema so le nosilne oziroma pomembnejše odločbe, ki se objavljajo v sodni praksi in so anonimizirane.
58 Avtorjeva analiza objav v sistemu Kliping; maj 2012.
59 McRobbie (1994), A. McRobbie, The moral panics in the age of postmodern mass media, v A. McRobbie: Postmodernism and popular culture, Routledge, London, 1994, str. 206
60 Op. cit., str. 199.
61 Op. cit., str. 198.

V bližnji preteklosti se je tako zvrstila cela vrsto primerov parlamentarnih odborov, katerih »dokazi« so temeljili izključno na medijskih objavah, a so resno posegali v pristojnosti sodne veje oblasti ali pa bili le ozadje za ustvarjanje videza neučinkovitosti.[62] Teme, ki so dejansko pomembne za vzpostavitev normalnega delovanja sodnega sistema, se ne obravnavajo ali pa se trivializirajo. Odgovornost zakonodaje za povzročeno stanje se ne presoja, kazuistično in po hitrem postopku pa se ustvarja hipertrofija norm, ki pravo dušijo.

A tudi če bi sodstvo pristalo na medijski ples s politiko, bi bilo v njem številčno krepko neenakopravno – zgolj izvršilna veja oblasti ima na svoji strani urad vlade za komuniciranje, čete piarovcev in podobnih svetovalcev v kabinetih posameznih ministrov ter vrsto najetih svetovalnih podjetij. Sodstvo ima za skupno 4800 zaposlenih le nekaj predstavnikov za odnose z javnostmi, prepoved zaposlovanja novega osebja in proračun, ki ne zadošča niti za osnovne materialne stroške poslovanja. Zaradi neprirejene delitve enotne oblasti na tri nominalno neodvisne dele, a brez vzpostavitve organizacijske in funkcionalne samostojnosti sodstva, ki pa jo lahko zagotovita le drugi dve, je sodstvo lahka tarča in izgovor.[63]

OBLIKOVANJE MNENJA

Razlike v poslovnih modelih sodstva in medijev oziroma sodstva in politike ter siceršnja nezmožnost sodstva za določanje in učinkovito predstavljanje lastne agende, le-to posledično prepuščajo močnejši opciji ter s tem omogočajo tako teme, po katerih se v javnosti sodstvo prepoznava, kot tudi način, na katerega so te teme predstavljene oziroma uokvirjene.

Javnost po medijih tako ne sliši in nima možnosti za presojo vseh strani zadeve, posamične ali vloge sodstva v okviru širših vprašanj, saj je to namesto nje že naredila narava medijskega dela in interesov virov. Interesi virov in izbira ter konvencijske omejitve medijev skozi vnaprej določen format vzpostavljajo diskurz, v katerem se sodstvo po naravi stvari pojavlja v reaktivni vlogi.

Mnenje medijev ni javno mnenje, dolgoročno pa ga soustvarja. Bourdieu trdi, da je javno mnenje, ki ga izražajo naslovnice, umetno narejen artefakt, katerega naloga je prikrivanje, da je mnenjsko stanje v nekem trenutku posledica delovanja družbenih sil.[64]

Ena sama medijska objava ima razmeroma omejen vpliv. Predpostavimo pa lahko, da senzacionalističen članek prebere več ljudi kot pa na primer popravek članka v poznejši izdaji. Zaradi zanimivosti ga povzamejo drugi mediji, radijske postaje, televizije, popravek pa doseže le redke. Učinek objavljene ali predstavljene zgodbe je na koncu težko izbrisati. Pridruži se oblaku vseprisotnih informacij ter sovpliva na individualna in tudi splošna dojemanja. Vpliv medijev je kumulativen in dolgoročen.[65]

62 Nekateri primeri v 2011: Hotiza, zemljiška knjiga, koroška deklica.
63 Strojin (2011 a), op. cit., str. 148–151.
64 Bourdieu (1972), Bourdieu, Pierre, Javno mnenje ne obstaja, v S. Splichal et al (ed.), Komunikološka hrestomanija, 3, FDV, Ljubljana, 2007, str. 252.
65 Baines, op. cit., prav tam.

Čeprav so koraki majhni in posamični, določajo vprašanja, o katerih javnost govori, misli in čuti.[66] Za posameznike so najbolj pereče tiste zadeve, o katerih mediji največ poročajo. Manj kot je tema prisotna v medijih, manj jo posameznik dojema kot pomembno.[67] V komunikologiji je znan koncept prednostnega tematiziranja (*agenda-setting)*, ki ugotavlja, da čeprav imajo mediji malo vpliva na smer ali moč stališč, postavljajo agende za kampanje in vplivajo na izpostavljenost stališč glede političnih vprašanj.[68]

McCombs in Shaw ugotavljata, da ljudje dajejo različno mero pozornosti informacijam, ki jih prejmejo od medijev. Nekateri, predvsem bolje izobraženi in najbolj politično zainteresirani, informacije iščejo aktivno, v različnih medijih in drugih virih zaradi ugotavljanja dejstev. Za večino pa se zdi, da jih sprejemajo brez posebnega truda.[69]

Dodaten vpliv na dojemanje ima tudi uokvirjanje, ki predvsem vključuje izbiro in poudarjanje. Entman opredeli uokvirjanje kot izbiro posameznih vidikov dojete resničnosti, ki se pri komunikaciji bolj poudarijo, tako da se v zvezi z določeno tematiko uveljavljajo določena opredelitev problema, vzročna interpretacija, moralna ocena oziroma priporočena rešitev.[70] Uokvirjanje, ki ga določa prednostno tematiziranje, lahko vpliva na novinarsko objektivnost, saj ne omogoča enakopravnega poudarjanja različnih pogledov na isto tematiko oziroma problemsko področje. Prav tako ima močan vpliv na dojemanje javnega mnenja in normativno demokratično odločanje.[71]

Podobne zgodbe tako postopno tvorijo mite in stereotipe.[72] Po Barthesu je mit semiološki sistem vrednosti predstavljen kot brezoblična, nestabilna, nebulozna kondenzacija, katere enotnost in koherentnost služita predvsem njegovi funkciji izkrivljanja resnice. Izhaja iz analogije med pomenom in obliko, zato ni mita brez motivirane forme, njegov namen pa razkrije šele ponavljanje koncepta v različnih oblikah in vztrajnost določene oblike.[73] Tisto, kar mit najbolj odlikuje, je, da se resnično in neresnično, dejstvo in izmišljija, poročilo in domišljija pojavljajo z enako verodostojnostjo.[74] S ponavljanjem se krepi in s časom izkrivi dojemanje resničnosti.[75]

Od vzorca stereotipov v središču naših pravil je v veliki meri odvisno, katero skupino dejstev bomo videli in v kakšni luči jih bomo videli.[76] Ključne uporabljane metafore določajo, kaj in kako dojemamo ter kako razmišljamo o lastnih dojemanjih

66 McCombs&Shaw (1972), M. McCombs and D. Shaw; The Agenda-setting Function of Mass Media, Public Opinion Quarterly, 1972, 36 (2), str. 177.
67 Oblak (2000), T. Oblak, Problematizacija modela „prednostnega tematiziranja"; Teorija in praksa, 1/2000, Ljubljana, str. 96–115.
68 McCombs&Shaw, op. cit., prav tam.
69 Op. cit., str. 176–177.
70 Entman (1993), R. Entman, Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm, Journal of Communication 43(3), Autumn 1993, str. 52.
71 Op. cit., str. 57.
72 Strojin (2011 a), op. cit., str. 138–140.
73 Barthes (1957), R. Barthes, Mythologies, Editions du Seuil, France, 1957, str. 109–159.
74 Lippmann (1922), W. Lippmann, Javno mnenje (Public Opinion), FDV, Ljubljana, 1999 (London, 1922), str. 101.
75 Op. cit., str. 101.
76 Op. cit., str. 102.

oziroma percepcijah. Ko je sistem stereotipov dodobra utrjen, se naša pozornost usmeri k tistim dejstvom, ki sistem podpirajo, odvrača pa od tistih, za katere se zdi, da mu nasprotujejo.[77] Na ravni poročanja se pri ustvarjanju mnenja pojavi vrsta šumov, tam, kjer posebnih razlag ni, pa sprejeti stereotipi prejemnikov sporočila prestrežejo informacije na poti do zavesti in praznino zapolnijo.

Ellul v svojih delih ločuje več tipov, pa tudi faz propagande, njegova razmišljanja pa se v luči povezanih tem in akterjev zdijo koristna ob obravnavi vprašanja razlogov za medijsko pojavnost sodstva v slovenski družbi. Pri fazah ločuje predhodno ali subpropagando ter aktivno propagando.[78] Predhodna propaganda je namenjena predpripravi posameznikov za njihovo mobilizacijo v primernem trenutku, pripravi človeka, da je občutljiv na določen vpliv, spraviti ga v stanje za čas, ko bo efektivno, brez oklevanja sodeloval v akciji. Predhodna propaganda nima ideološkega cilja; nima nič skupnega z mnenjem, idejo ali doktrino. Temelji na psihološki manipulaciji in spreminjanju odnosa z ustvarjanjem čustev ali stereotipov, ki bodo koristni, ko pride pravi trenutek. Biti mora trajna, počasna in nezaznavna. Ustvariti mora določeno psihološko vzdušje. Dve glavni poti, ki jih uporablja, sta pogojni refleks in mit. Predvsem skuša pri posamezniku ustvariti pogojne reflekse, tako da posamezne besede, znaki, ali simboli, pa tudi osebe ali dejstva, vzbudijo gotove reakcije. Oba načina zahtevata dolgotrajno pripravo, predhodna propaganda pa mora biti stalno pomlajevana in obujana, sicer atrofira. Zato mora biti stalna, medtem ko je lahko aktivna propaganda občasna, ker je njen cilj določen učinek, aktivnost ali udeležba. Ko delujeta v posamezniku, je ta namreč pripravljen na mobilizacijo z aktivno propagando, ki uporabi psihološke vzvode za refleks in vzbuditev mita.[79]

Med tipi propagande pa Ellul vidi predvsem glavno delitev na integracijsko in agitacijsko.[80] Integracijska propaganda želi stabilizirati družbeno telo, ga poenotiti in okrepiti. Praviloma je instrument vlade oziroma države, s katerim želi doseči globinsko vkalupljenje osebe v sistem. Na drugi strani pa je agitacijska propaganda subverzivna. Je tudi najvidnejša in najbolj razširjena, saj privlači vso pozornost. Pogosto je povezana z opozicijo, saj jo izvaja stran, ki želi uničiti vlado ali ustaljeni red. Zasleduje upor ali vojno in je bila prisotna vso zgodovino, predvsem v revolucionarnih gibanjih in ljudskih uporih. V nekaterih primerih pa so jo izvajale tudi same vlade: kadar so želele ljudstvo pripraviti za vojno ali pa za dokončni obračun z notranjim sovražnikom in konsolidacijo moči. Agitacijska propaganda je najlažja, saj je s pomočjo najosnovnejših sredstev naslovljena na najpreprostejša in nasilna čustva. Sovraštvo je praviloma najučinkovitejše, saj je verjetno najbolj spontano in splošno čustvo. Temelji na pripisu nesreče in grehov enega »drugemu«, ki mora biti ubit ali odstranjen, da se zagotovi odprava tistih nesreč in grehov. Ellul ugotavlja, da vsebuje agitacijska propaganda pomemben problem za njenega izvajalca. Ko enkrat revolucionarna stranka prevzame oblast, mora takoj začeti z integracijsko propagando, da uravnoteži moč in stabilizira razmere. Vendar pa je prehod iz enega tipa propagande v drugega izredno občutljiv in težaven. Po letih

77 Op. cit., str. 99.
78 Ellul (1965), J. Ellul; Propaganda: The Formation of Man's Attitudes, Alfred A. Knopf, Inc., 1965, str. 30–32.
79 Op. cit., prav tam.
80 Ellul, op. cit., str. 73–77.

vzburjanja množic in krepitvi njihovega sovraštva jih je težko integrirati v normalen okvir politike in ekonomije. Največja težava je v tem, da agitacijska propaganda vodi k zelo hitrim in spektakularnim učinkom, medtem ko integracijska propaganda deluje počasi, postopno in nezaznavno. V določenih primerih je nadzor nemogoče vzpostaviti in Ellul ugotavlja, da je za ponovno vzpostavitev normalnega stanja pogosto učinkovita le diktatura.[81]

POSLEDICE

Prikaz stanja v sodstvu posledično ni niti reprezentativen niti objektiven, temveč uokvirjen in nesorazmerno izkrivljen zaradi kombinacije interesov udeležencev v postopkih, politike in poslovnih modelov medijev. Ugotovimo lahko, da na temo sodstva oziroma pravne države v samostojni Sloveniji kakšne integracijske propagande nikoli ni bilo. Izobraževalnih vsebin na temo pravne države ni, obstajajo le suhoparna besedila predpisov in literatura za strokovno javnost. Kulturnoinformativnega programa v javnih medijih, ki bi bil namenjen objektivnejši predstavitvi delovanja pravnega sistema, prav tako ni, čeprav obstaja za institucije, kot sta policija ali vojska. Širšega razumevanja prava in delovanja pravnega sistema posledično ni, javnost pa je zato dojemljivejša za senzacionalne predstavitve, ki so z njenega vidika edina znana resničnost.

Agitacija, usmerjena zoper sodstvo oziroma nekatere posameznike v njem, je po drugi strani vseskozi prisotna. V njej pogosto prednjačita kar obe politični veji oblasti oziroma nekateri njuni predstavniki kljub ugotovljenim nedoslednostim, neučinkovitostim ali celo ponesrečenim poskusom »reševanja« oziroma reformiranja pravosodnih institucij v preteklosti. Velikokrat se poudarjajo sodni zaostanki kot glavni kazalnik neučinkovitosti sodstva. Po eni strani se pozablja, da je zaostanke ustvarila katastrofalna reforma sodnega sistema leta 1994. Po drugi pa se tudi spregleduje, da jih skoraj ni več in da sodstvo že vrsto let kaže pozitivne trende ter da je sistemsko doseglo visoko kakovost na evropski ravni. Poudarjena je domnevna kontinuiteta oziroma nelustriranost sodnikov, čeprav so bili leta 1994 vsi podvrženi ponovni izvolitvi v državnem zboru, pri čemer so se presojale tudi morebitne kršitve temeljnih človekovih pravic in svoboščin v prejšnjem režimu.[82]

V zvezi s tem je treba ponovno spomniti na v začetku prikazano razmerje med zaupanjem in učinkovitostjo sodstva v devetdesetih. Razmeroma stabilen sistem je bil v času, ko je užival nizko stopnjo zaupanja, reformiran s strani politike na neustrezen način, ki je nakopičil sodnih zaostankov za celo desetletje. Kljub temu je ob njihovem kopičenju zaupanje v sodni sistem raslo do najvišje stopnje leta 2000 kljub dejanski in izraziti neučinkovitosti, in na kar je treba posebej opozoriti, brez kakršnih koli propagandnih ukrepov sodstva samega. Obseg tega prispevka ne dopušča morebitne raziskave, ki bi z analizo medijskih objav iz tistega obdobja ugotavljala, ali je bil vzrok za padec zaupanja v prvi polovici devetdesetih let ravno političen diskurz o potrebnih spremembah sodnega sistema, katerega cilj je bil tlakovati pot hitri, politično motivirani reformi, ki se je šele čez desetletje pokazala

81 Op. cit., prav tam.
82 ZSS (1994), Zakon o sodniški službi, (UL RS, št. 19/1994), 101. člen v povezavi s tretjim odstavkom 8. člena.

kot nepremišljena. Očitno pa je za poznejšo rast zaupanja zadoščalo zgolj to, da je po reformi leta 1994 politika sodstvo nekaj časa pustila pri miru.

Prikazana domnevna neučinkovitost sistema se ponovno skuša uporabljati kot alibi za različne zakonske spremembe, od kazuističnega urejanja posameznih vprašanj prek prelaganja odgovornosti do prevzemanja pristojnosti in vnovične reforme sodnega sistema, ki je v nasprotju z izraženimi ocenami potreb sodstva. Da prehitro ali prepogosto spreminjanje ali sprejemanje zakonodaje rešitev ne prinaša in vsekakor ne prispeva h koherentnosti pravnega reda, istočasno pa zahteva temeljite in hitre spremembe načina dela med strankami v postopkih in na sodiščih, ki pogosto povzročijo še večje težave, se rado spregleda. Prav tako se ne upoštevajo razlogi, ki so sploh pripeljali do spornih vprašanj, ki se presojajo pred sodišči. To še najbolj velja za gospodarske zadeve, ko je sama politika dajala soglasja k pozneje spornemu delovanju uprav ali nadzornih svetov. A kot je rekel že Tacit: *Corruptissima re publica plurimae leges*.[83] Videz odgovornosti sodišča za nastale razmere se da nato enostavno ustvariti po načelu podajanja vročega krompirja, saj je po naravi stvari končna institucija presoje.

Nezaupanje je vseprisotno in zdi se, da se celo načrtno spodbuja kljub nekaterim izrecnim zavezam iz najvišjih političnih sporazumov. Schulz pravi, da je nerealistično pričakovati, da lahko organizacija preživi trajno kritiko in javno zaničevanje, ne da bi se preoblikovala.[84] To dodatno pojasni z modelom ustaljenega medijskopolitičnega diskurza, ki izhaja najprej iz (1) nestrinjanja s posamezno sodno odločitvijo ali institucijo nasploh, preide v (2) diskurz nespoštovanja, nato (3) zmanjševanja verodostojnosti sistema samega, in slednjič v (4) diskurz usmerjanja političnih sprememb.[85] Če to pogledamo z vidika nedokončane tranzicije, dinamike razvoja družbe ter različnih sodnih postopkov, v katere so vključeni najvišji predstavniki politične oblasti, lahko ugotovimo namen mitiziranja, ki ga zahteva Barthes.

Kosar ugotavlja, da neprestano udrihanje politikov po sodnikih najbolj niža javno zaupanje v sodstvo in njegovo neodvisnost, učinek pa je še okrepljen, kadar politiki ustvarijo »nesveto alianso« z mediji in začnejo skupno kampanjo proti sodstvu. Ko doseže svoj vrh, je končni ukrep političnih sil sprememba pravil igre, pogosto s paketnim imenovanjem novih sodnikov ali zmanjševanjem proračunskih sredstev.[86]

Zdi se, da je namen tovrstnih kontinuiranih reform predvsem vzdrževanje statusa quo dežurnega krivca, če že ne kar izrecna podreditev sodstva političnim interesom oziroma odvzem funkcionalne ali personalne neodvisnosti, ne pa dejansko ustvarjanje razmer, v katerih bi lahko institucije pravne države delovale normalno in neodvisno. Tovrstna obravnava dodatno ustvarja vzdušje, ki iz in od sodnega sistema odganja kakovostne in obetajoče ljudi, ter kakršno koli normalizacijo dodatno otežuje.

83 „Bolj kot je država skorumpirana, več zakonov ima."
84 Schulz (2008), P. Schulz, Rougher than usual media treatment: A discourse analysis of media reporting and justice on trial, Journal of Judicial Administration, 17, 2008, Canberra, str. 223–236.
85 Op. cit., prav tam.
86 Kosar (2007), D. Kosar, Freedom of Speech and Permissible Degree of Criticism of Judges in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights and the U.S. courts, Central European University, 2007, http://www.etd.ceu.hu/2008/kosar_david.pdf (ogledano 12. 9. 2012).

Kritična obravnava sodstva je legitimna in potrebna, vendar ni neomejena. Če je določena institucija stalno udeležena v zgodbah z negativnimi asociacijami, bodo te pomembno prispevale k oblikovanju njene percepcije v javnosti. Pavšalno pejorativen, stereotipiziran odnos do pravosodja ima realne posledice na individualni ravni in tudi za pravno kulturo ter splošno raven pravne in dejanske varnosti v državi. Negativen vtis o pravu in sodstvu, ki se postopoma ustvarja, lahko posledično vodi do realnih destruktivnih posledic ne le na politični, temveč tudi splošni družbeni ravni.[87]

Državljani ne prijavljajo kaznivih dejanj, ne dvigujejo sodnih pisanj, niso pripravljeni pričati ali izvršiti sodnih odločb. S padanjem zaupanja lahko dolgoročno pada tudi pripravljenost za mirno in proaktivno razrešitev potencialnih sporov oziroma relativizacijo lastne vloge v vsakodnevnih pravnih razmerjih. V družbi se krepi apatija do učinkovitosti pravnega reševanja zadev, ustvarjeno vzdušje pa dodatno krepi poskuse diskreditacije posameznih sodnih postopkov ali sistema. Brez ustrezne stopnje zaupanja v avtoriteto sistema in enotnega dojemanja skupnih pravil igre se krepita individualna percepcija lastnega prav in pripravljenost na spor ne glede na njuno utemeljenost. Število sporov, ki najdejo pot pred sodišča, se tako le povečuje, kar potrjujejo vsakoletne statistike pripada zadev. V istem času, ko je merjena stopnja zaupanja Slovencev v sodstvo s skoraj polovične podpore padla na nekaj več kot desetinsko, se je število novih zadev na letni ravni več kot podvojilo z nekoliko več kot 400.000 na več kot milijon. To bi lahko razlagali tudi kot izraz realnega zaupanja. Vendar pa lahko še dolgoročneje ob predpostavki še nižjega padca zaupanja ali podpore javnega mnenja v povezavi s kakšnimi ključnimi sprožilnimi dejavniki vodi tudi v nenaden odstop od reševanja sporov po sodni ali celo mirni poti, verjetneje zgolj v politične reforme, ki bodo temeljile na trhlih podlagah in sistem popeljale v (objektivno gledano) napačno smer oziroma zasledovale motivirane cilje.[88]

Omejevanje svobode govora za ohranitev avtoritete in nepristranskosti sodstva predvideva tudi Evropska konvencija o človekovih pravicah v drugem odstavku 10. člena, ki se posebne občutljivosti sodstva z vidika sicerščnje svobode izražanja zaveda in jo izrecno poudarja. Ker izvrševanje svobode izražanja predpostavlja dolžnosti in odgovornost, je lahko podrejeno obličnosti in pogojem, omejitvam ali kaznim, ki jih določa zakon in ki so nujne v demokratični družbi zaradi državne varnosti, njene ozemeljske celovitosti, zaradi javne varnosti, preprečevanja neredov ali kaznivih dejanj, varovanja zdravja ali morale, za varovanje ugleda ali pravic drugih, za preprečitev razkritja zaupnih informacij ali za, kar je za to analizo najpomembnejše, varovanje avtoritete in nepristranskost sodstva.[89]

Primerljivi sistemi področje urejajo bodisi v medijski zakonodaji bodisi skozi tradicionalne instrumente vzdrževanja reda, kot je na primer »contempt of court«. Avstrijski zakon o medijih iz leta 1981[90] (dopolnjen 2005) je skoraj v celoti posvečen

87 Strojin (2011 a), op. cit., str. 155–156.
88 Strojin (2011 a), op. cit., prav tam.
89 Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin; drugi odstavek 10. člena (Uradni list RS – MP, št. 7–41/1994); sprejeta 4. 11. 1950.
90 Bundesgesetz vom 12. Juni 1981 über die Presse und andere Publizistische Medien (Mediengesetz) StF: BGBl. Nr. 314/1981 in der Fassung BGBl I Nr. 49/2005 und 151/2005; http://www.internet4jurists.at/gesetze/bg_medien1a.htm (14. 9. 2012).

ravno zaščiti osebnostnih pravic in sodnih postopkov ter izrecno določa visoke denarne kazni za kršitve domneve nedolžnosti, neresničnega poročanja s sodišč, prepoveduje snemanje sodnih razprav in drugih neodvisnih komisij in podobno. Prav tako v 30. paragrafu ustvarja jasno ločnico s poročanjem iz parlamentarnih razprav, ki mora biti le resnično, sicer pa nima posebnih omejitev.[91]

Britanska ureditev temelji na zakonu o nespoštovanju sodišča iz 1981.[92] Državno tožilstvo, ki je pristojno za njegovo izvajanje, ugotavlja, da se uporablja precej redko, kar kaže na to, da ustrezno postavlja mejo med svobodo izražanja in pravico do poštenega sojenja, ter zagotavlja, da porotni sistem, ki leži v srcu kazenskega sistema, ni ogrožen. Britanci poudarjajo tudi zavest lastnih medijev, ki ne želijo, da se sojenje predčasno ustavi zaradi samega poročanja. Generalni državni tožilec tako ocenjuje, da se mediji zavedajo ne le nuje, da se obdolžencu sodi na podlagi dokazov, ki so predstavljeni na sodišču, temveč tudi travm, ki jih lahko povzročijo pričam in drugim udeležencem zaradi povzročenih zastojev v postopkih ali v najhujših primerih celo prekinitvi postopka zaradi prejudicirajočega poročanja.[93] Vsekakor tega ni dosegla le zakonodaja iz leta 1981. V veliki meri so na razvoj odgovornosti in samoomejevanja vplivale že kazni, izrečene v preteklosti, in že kratek pogled v angleške medije (tudi na njihovih spletnih straneh) pokaže, da so novice o kaznivih dejanjih praviloma omejene na povzetke že izrečenih sodb in ugotovitev, ki izhajajo iz njih.

Vsega tega pri nas ni. Ustreznih zakonskih določb ali organizacijskih rešitev, ki bi to določbo Evropske konvencije o človekovih pravicah prenesle v Slovenijo, ni. Posledično je omejena tudi moč sodnika nad strankami in drugimi udeleženci v odprtih zadevah, pa tudi disciplinska odgovornost kvalificiranih udeležencev, kot so na primer odvetniki, je omejena. Žalitev sodišča ali zloraba procesnih pravic je praviloma lahko kaznovana le takrat, kadar jo izražajo stranke ali odvetniki v sodni dvorani ali v vlogah, ne pa tudi, kadar je izrečena v kamero zunaj sodišča, kar se pri nekaterih odvetnikih dogaja pogosto.[94] V teh primerih je posamičnemu sodniku prepuščena le možnost, da sam sproži kazenski postopek zaradi razžalitve pred drugim sodiščem, za kar pa se sodniki praviloma ne odločajo. Omenjene primerljive ureditve to po uradni dolžnosti zahtevajo od generalnega državnega tožilca. Ne gre namreč za zaščito posameznega sodnika, temveč državnega sistema oblasti.

Pogosto nekateri menijo, da je institut »contempt of court« instrument anglosaškega prava, ki izhaja iz uporabe laične porote pri sojenju v kazenskih zadevah. Medijsko poročanje, ki bi presegalo okvir dokazov, dovoljenih pred sodiščem, bi namreč lahko vplivalo na objektivnost presoje porotnikov in onemogočilo pošteno sojenje. Pri tovrstnih analizah se pogosto spregleda, da laični sodniki porotniki sodelujejo tudi pri kazenskih postopkih pred slovenskimi okrožnimi sodišči in da je zaradi pogoste nezmožnosti koncentriranega sojenja vpliv medijskega poročanja nanje še večji kot v anglosaških sistemih, v katerih je porota praviloma sekvestrirana. Vsekakor pa se vprašanje poštenega sojenja ne nanaša le na odločitev sodišča,

91 Op. cit., prav tam.
92 Contempt of Court Act 1981, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/49
93 Grieve (2010), D. Grieve, QC MP, Attorney General, Contempt of Court, why it still matters, 12. 10. 2010; http://www.attorneygeneral.gov.uk/NewsCentre/Speeches/Pages/AttorneyGeneral%20contempt%20of%20court%20why%20it%20still%20matters.aspx (14. 9. 2012).
94 Strojin (2011 a), op. cit., str. 151–152.

temveč tudi na dojemanje javnosti o krivdi posameznika ter vplivu poročanja na preostale udeležence v postopku, predvsem priče.

Uvedba tovrstnih instrumentov težav slovenskega pravno-političnega okolja prav gotovo ne bi takoj rešila. Najverjetneje bi celo vzbudila vtis avtoritarnega tišanja kritike, za katero zaradi let neomejenega širjenja prevladuje občutek, da je utemeljena. S tem bi se vsaj kratkoročno doseglo še večje nezaupanje. Upoštevanje te odsotnosti oziroma normativne praznine pa je vseeno pomembno za razumevanje razlogov in okolja, v katerem se je tako vzdušje ustvarilo in zaradi katerih se je Pandorina skrinjica odprla.

POZITIVNA NORMATIVNA UREDITEV

Glavne pravne vire, ki trenutno urejajo odnose z javnostmi v sodstvu, lahko poenostavljeno za namene tega prispevka razdelimo na postopkovno in splošno zakonodajo.

Postopkovna zakonodaja se ne nanaša le na Zakon o pravdnem postopku in Zakon o kazenskem postopku, temveč tudi na Zakon o sodiščih in Sodni red. Kombinacija ureditve je tradicionalno določala posebnosti izvajanja načela javnosti v zvezi s sodnimi postopki, pri čemer je dajala posebno pozornost varovanju pravic udeležencev. Oba zakona vsebujeta določbe glede izvajanja načela javnosti sodnih postopkov[95] ter o pravici do pregledovanja in prepisovanja sodnega spisa.[96] Za oba je značilno, da sta pregled in prepis posameznih spisov dovoljena osebam, ki imajo opravičen interes (ZKP) oziroma korist (ZPP). ZKP dodatno ureja tudi snemanje glavne obravnave.[97] V sodni dvorani niso dovoljena slikovna snemanja. Izjemoma pa sme predsednik vrhovnega sodišča dovoliti tako snemanje na posamezni glavni obravnavi. Če je bilo dovoljeno snemanje, sme senat na glavni obravnavi iz opravičenih razlogov odločiti, da se posamezni deli glavne obravnave ne snemajo. ZPP, čeprav je bil sprejet pozneje, podobne določbe nima.

Med splošno zakonodajo pa ločeno uvrščamo predpise, ki se ne nanašajo le na sodne postopke, temveč tudi na vse druge zavezance, iz konteksta tega prispevka mišljeno predvsem vse državne organe oziroma institucije. To so zlasti Zakon o medijih (ZMed), Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), Zakon o varovanju osebnih podatkov (ZVOP-1) in Zakon o tajnih podatkih (ZTP).

ZDIJZ je ključni predpis, ki določa obveznosti državnih organov glede omogočanja dostopa do informacij javnega značaja vsem prosilcem. Ob sprejemanju ZDIJZ so se pojavile dileme zaradi opustitve ustavne določbe o dostopu do informacij pod pogojem izkaza upravičenega interesa, ki se zdijo v nasprotju z določbami postopkovne zakonodaje glede pregledovanja in prepisa posameznih spisov. ZDIJZ je posledično izenačil obveznosti zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti glede omogočanja dostopa do informacij javnega značaja, ter taksativno

95 ZPP (1994), Zakon o pravdnem postopku (UL RS, št. 26/1999), 293.–297. člen, ZKP (1994), Zakon o kazenskem postopku (UL RS, št. 63/1994), 294.–297. člen.
96 ZPP (1994), 150. člen, ZKP (1999), 128. člen.
97 ZKP (1999), 301. člen.

določil izjeme, na podlagi katerih se sme dostop zavrniti.[98] Splošni rok za odgovor je največ 20 delovnih dni od prejema zahteve.[99]

Zmed je ozko povezan z ZDIJZ, saj je za nadzor nad informacijami za medije pristojen organ, pooblaščen za odločanje o pritožbi po določbah zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, torej Urad informacijskega pooblaščenca.[100] Informacije za medije po Zmed so informacije, ki jih organ na lastno pobudo posreduje medijem, in informacije organa, ki jih organ pošlje mediju kot odgovor na vprašanje in so vezane na delovno področje organa.[101] Mediji lahko informacije zahtevajo od vseh organov, ki jih kot zavezance določa zakon, ki ureja dostop do informacij javnega značaja,[102] med te pa spadajo tudi vsa sodišča.

Organi morajo medijem poslati odgovor na vprašanje najpozneje v sedmih delovnih dnevih od prejema vprašanja v pisni obliki,[103] kar je bistveno krajši rok od tistega, ki ga določa ZDIJZ. Organ lahko mediju zavrne ali delno zavrne odgovor na vprašanje, če so zahtevane informacije izvzete iz prostega dostopa po zakonu, ki ureja dostop do informacij javnega značaja.[104] O morebitni zavrnitvi mora pisno obvestiti medij do konca naslednjega delovnega dne od prejema vprašanja.[105]

Pri vsakodnevnem delu je pomemben tudi ZVOP-1.[106] Osebni podatki udeležencev v postopkih morajo biti pred posredovanjem na podlagi Zmed ali ZDIJZ izbrisani (anonimizirani), podobno pa je treba paziti tudi pri različnih javnih objavah, na primer na spletnih straneh.[107] V teh primerih so osebni podatki objavljeni skladno z zakonom (npr. objave narokov, dražb, nadomestne vročitve ipd.), vendar vezani na rok, zato po poteku aktualnosti na spletnih straneh ne smejo biti več vidne oziroma jih je treba umakniti v arhiv. Spletne strani sodišč imajo vzpostavljen avtomatiziran sistem umikov po določenem roku, vendar pa je njegovo delovanje odvisno od pravilnega vnosa podatkov s strani urednikov posameznih sodišč. ZVOP-1 za kršitve varovanja osebnih podatkov določa razmeroma visoke prekrškovne kazni.[108]

Posebnost predpisov splošne zakonodaje je v tem, da so bili sprejeti razmeroma pozno glede na sprejetje postopkovne zakonodaje. Dodatno je bilo tudi sodstvo med njihove zavezance vključeno razmeroma pozno v zakonodajnem postopku.

Ena od posledic je bila težavna umestitev določb v poslovni model, ki ga je oblikovala postopkovna zakonodaja. Umestitev je v veliki meri povezana z organizacijo ter naravo delovanja sodnih institucij, ki se na ravni interesa javnosti močno razlikujejo od političnih in drugih organizacij, ki za (pozitivno) pozornost praviloma tekmujejo, in imajo v ta namen razvito ustrezno infrastrukturo.

98 ZDIJZ (2003), 6. člen.
99 ZDIJZ (2003), 23. člen.
100 ZMed (2001), dvanajsti. odstavek 45. člena.
101 ZMed (2001), prvi odstavek 45. člena.
102 ZMed (2001), drugi odstavek 45. člena.
103 ZMed (2001), šesti odstavek 45. člena.
104 ZMed (2001), peti odstavek 45. člena.
105 ZMed (2001), četrti odstavek 45. člena.
106 ZVOP-1 (2004), Zakon o varstvu osebnih podatkov (UL RS, št. 86/2004).
107 ZVOP-1 (2004), 24. in 25. člen.
108 ZVOP-1 (2004), 93. člen.

V zvezi s tem je ozko povezan drugi vidik, torej obseg postopkov oziroma dokumentov, s katerimi se vsakodnevno ukvarjajo posamezna sodišča. Samo dejstvo, da lahko posamezen spis vsebuje več tisoč strani dokumentacije, vzpostavlja realno nevarnost, da morebitni slaboverni prosilec z večjim številom zahtevkov povsem zablokira delo organa, ki mora za njihovo izpolnitev angažirati veliko število zaposlenih, stroškov njihovega dela pa na prosilca ne more prenesti, čeprav ustvarjajo izgubo na drugih delovnih področjih.

Relevantna pa je tudi narava neodvisnega dela sodnikov, ki sodnemu sistemu ne omogoča hierarhične organizacije, primerljive z upravno birokratskimi ali političnimi sistemi, posledično pa tudi ne enotnega komuniciranja, ki ga lahko izvaja izvršilna veja. Predsednik sodišča od sodnika prav gotovo ne sme zahtevati, naj zadevo reši na določen način, niti tega, naj zgolj reši določeno zadevo. Na vsebinski ravni so posegi mogoči le s postopkovno določenimi pravnimi sredstvi, ki so praviloma v rokah strank samih, disciplinska odgovornost in možnost ukrepanja pa sta tudi v rokah zakonsko določenih disciplinskih organov. Drugačna ureditev bi predstavljala realno nevarnost za neodvisnost sodnika in sodnega postopka.

Primerjalno gledano[109] slovenska pozitivna zakonodaja daje nesorazmerno veliko pravic prosilcem in uporabnikom informacij, vezanih na sodne postopke, ter skoraj nobenih obveznosti glede načina njihove uporabe, kar sodstvo postavlja v posebej neugoden položaj.

ORGANIZACIJA DELA

Kljub temu so sodišča morala sprejeti pravila igre in vzpostaviti potrebne mehanizme za zadovoljevanje zahtev vse zakonodaje ter uravnoteženje vsebinskih nasprotij med njimi. V obdobju 2004–2006 so vsi predsedniki slovenskih sodišč pooblastili eno uradno osebo po ZDIJZ in ZMed.[110] Zaradi velikega obsega dela in bistvenih razlik v načinu obravnave obeh vrst zahtevkov je bila leta 2006 funkcija na VSRS razdeljena med dve osebi, sodišča pa so sama prevzela pristojnost za obravnavo zahtev, ki so jih prejela, VSRS pa jim je zagotavljalo strokovno pomoč. Naraščanje zahtev po ZMed in splošne medijske pojavnosti sodišč je zahtevalo celovitejšo organizacijo, sistematizacijo in depersonalizacijo področja, vendar več let za to ni bilo ustreznega posluha. Služba za odnose z javnostmi (SOJ) je bila pri Vrhovnem sodišču RS ustanovljena šele konec leta 2009.

SOJ izvaja obveznosti sodišča oziroma sodstva glede komunikacij z javnostmi, nudi strokovno pomoč sodiščem, nadzira javno podobo in pojavnost sodstva, skrbi za spletne strani in informativne publikacije ter oblikuje in vzdržuje odnose z različnimi javnostmi.[111] Trenutno ima zaposlene štiri ljudi, od katerih sta dva polno namenjena razvoju oziroma urejanju spletnih strani sodstva ter koordinaciji urednikov po sodiščih, dva pa komunikaciji z javnostmi.[112]

Posamezna sodišča so pri svojem delu samostojna, za komunikacijo z javnostmi na posameznem sodišču pa so posledično odgovorni predsedniki teh sodišč.

109 Npr. s prej omenjenim avstrijskim medijskim zakonom ali anglosaškimi sistemi.
110 Funkcijo sem opravljal avtor tega prispevka.
111 SR (1995), Sodni red (UL RS, št. 17/1995), 8. a člen.
112 V letu 2012 na tem področju zaradi porodniškega dopusta dela le ena oseba.

Predsedniki sodišč lahko v ta namen tudi pooblastijo druge osebe, sodišče pa lahko ustanovi tudi posebno službo.[113] Posebej sistemizirani osebi za odnose z javnostmi sta tako še na obeh prvostopenjskih sodiščih v Ljubljani, na drugih sodiščih pa to nalogo poleg drugih nalog opravljajo praviloma direktorji sodišč.

Ob tem je treba poudariti, da tovrstne osebe ali službe ne morejo nadomestiti volje ali vsebine, ki jo lahko komuniciranju institucije določi zgolj njeno vodstvo. Za vsebino so predvsem odgovorni predsedniki, pooblaščene osebe oziroma službe pa skrbijo predvsem za strokovno podporo in izvedbo.

SOJ tako nudi tudi strokovno podporo drugim sodiščem pri pripravi ustreznih odgovorov na medijska vprašanja, kadar gre za vprašanja načelne narave, pa sodišča vprašanje pošljejo VSRS.[114] Za učinkovitejšo komunikacijo sodnega sistema in v izogib podvajanju opravil je usklajevanje s SOJ na splošno priporočljiva pri vseh zahtevah.

Odnosi z javnostmi se pogosto površno imenujejo odnosi z javnostjo ali pa odnosi z mediji. Dejstvo je, da obstajajo različne vrste javnosti, ki imajo različne interese, kot tudi predznanje in razumevanje informacij, ki se nanašajo na posamezno vprašanje, zaradi česar delo z njimi zahteva različne pristope. V kontekstu sodstva lahko med drugim ločimo vpleteno javnost, strokovno javnost, politične institucije (vlada, druge institucije, opozicija), interno javnost, pa tudi splošno javnost. Splošno javnost lahko nadalje vidimo kot morebitne stranke ali pa kot državljane, ki imajo pravico in dolžnost demokratičnega odločanja. Mediji so po opredelitvi posrednik sporočila ter sami po sebi niso javnost, razen kadar jih nagovarjamo neposredno.

Odnosi z javnostmi vključujejo več nalog. Primarna je obveščanje javnosti o delu institucije, sekundarni pa sta upravljanje ugleda institucije ter podpora njenim poslovnim procesom. Komunikacija z javnostmi tako vključuje vrsto dejavnosti in oblik delovanja. Med dejavnosti spadajo samoiniciativna sporočila za javnost, odgovori na vsa vprašanja medijev in splošne javnosti ali na zahteve za informacije javnega značaja ter tudi razvoj informacijskih sistemov, interneta za njihovo splošno razširjanje, podatkovne zbirke sodne prakse, notranja produkcija vsebin, nekatere oblike izobraževalnih in protokolarnih dejavnosti in usklajevanje sistema govorcev, če naštejemo le najočitnejše. Oseba, ki je pristojna za odnose z javnostmi, po naravi stvari deluje tudi kot svetovalec vodstva institucije ter predlaga morebitne vsebinske ukrepe ali možnosti.

Proaktivno pripravo različnih informativnih sistemov in vsebin določa letni ali dolgoročnejši komunikacijski načrt, ki praviloma temelji na načrtu dela vodstva institucije in deluje v smeri njegove komunikacijske podpore.

Obseg nalog, ki jih lahko realno opravlja neka služba, je seveda odvisen od obsega področja delovanja in virov, ki so temu namenjeni. Narava dela in dnevno število zahtev po Zmed praviloma zahteva podreditev dolgoročnih načrtov izpolnjevanju dnevnih obveznosti. Pri tem je ključnega pomena dnevna triaža pojavnosti.

113 SR (1995), drugi odstavek 8. člena.
114 SR (1995), 14. člen.

Praviloma poteka s pomočjo spremljanja medijev (kliping) ter analize prejetih vprašanj medijev ali drugih javnosti, s pomočjo česar se določijo prednostne naloge pri dnevnem delovanju. V teh primerih je to odziv na že izpostavljeno temo, ko je ton v večini primerov že zastavljen. Za proaktivno preprečevanje negativne pojavnosti je zato pomembna ustrezna interna identifikacija potencialnih primerov v postopkih, za kar so iz praktičnih razlogov najprimernejši in najodgovornejši kar sodniki ali vodje oddelkov.

Odnosi z javnostmi v sodstvu se prav tako ne nanašajo le na posamične sodne postopke, temveč v enaki ali pa celo še večji meri na sodno upravo oziroma vodenje sodnega sistema. Pri posameznih sodnih postopkih je zagotavljanje preglednosti in dajanje informacij v glavnem že rutinirano. SOJ koordinira sistem okoli 140 urednikov spletnih strani vseh sodišč, ki dnevno objavljajo različne objave. Spletne strani sodišč mesečno obišče več kot 270.000 različnih uporabnikov, kar je primerljivo s 15 najbolj obiskanimi spletnimi stranmi v Sloveniji.[115] Sodišča so ena redkih institucij, ki na spletnih straneh redno objavljajo sezname vseh obravnav in narokov ter s tem omogočajo neposredno udeležbo javnosti, vključno z mediji. Slednjim je na podlagi dovoljenj predsednika VSRS lahko omogočeno tudi snemanje kazenskih obravnav,[116] v letu 2011 pa je bilo izdanih 578 odločb, od katerih je bilo zavrnjenih 9. SOJ na podlagi prošnje zagotavlja dostop do vseh odločb, za katere zaprosijo, praviloma v nekaj urah oziroma še isti dan. Prav tako skuša še isti dan zagotoviti odzivnost na vprašanja medijev ali medijsko pojavnost, kar pa ni vedno mogoče. V letu 2011 je SOJ prejel in odgovoril na 610 različnih sklopov vprašanj medijev, preko modula spletnih strani pa je prejel 1340 vprašanj splošne javnosti. Zlasti pri medijskih vprašanjih in medijski pojavnosti dela ni mogoča rutina, saj vsako vprašanje zahteva posebno obravnavo. Pomemben omejitveni dejavnik, ki ga zato ne smemo zanemariti, je velika kadrovska podhranjenost in odvisnost delovanja sistema od le nekaj posameznikov, kar je za institucijo lahko veliko tveganje.

Posledično je pomemben cilj SOJ nadaljnja depersonalizacija dela in prenos znanja ter metod dela na druge zaposlene. Na tem mestu želim zato poudariti nekaj ključnih pravil in praktičnih napotkov pri najznačilnejših ali pa kritičnih področjih delovanja.

SPOROČILO ZA JAVNOST

Sporočilo za javnost se uporabi predvsem, kadar je zaradi odmevnosti ali splošne pomembnosti teme nujno zagotoviti ustrezno seznanjenost vseh medijev oziroma celotne javnosti s stališčem ali drugimi informacijami institucije.

Sporočilo mora biti verodostojno, jasno, vsebinsko zanimivo in za medij oziroma javnost pomembno. Poudariti je treba predvsem verodostojnost in jasnost. Verodostojno pomeni pravilna in resnična vsebina, ki jo da kompetenten in zaupanja vreden vir. Jasnost pomeni preprosto, neposredno, jedrnato in dovolj podrobno besedilo. Tu se je predvsem treba izogibati strokovni terminologiji,

115 Primerjaj MOSS (Merjenje obiskanosti spletnih strani) http://www.moss-soz.si/si/rezultati_moss/obdobje/default.html
116 SR (1995), 20. člen v povezavi z ZKP (1994), 301. člen.

predvidevanju, da bosta medij ali javnost razumela stroki samoumevne izraze, postopke ali strokovne namige. Javnost ni specializirana, vsega ne bo prebrala in tema je ne zanima enako kot institucijo. Podobno se je treba izogibati žargonu in klišejem, inicialkam in kraticam.

Pogoste so tudi splošne, a zgrešene domneve, da so mediji javnost, ki ji je namenjen odgovor ali sporočilo. Podobno velja za pisanje za vodjo – na sodiščih predsednika sodišča, direktorja ali vodjo oddelka, oziroma domnevo, da obseg in kompleksnost večata vrednost sporočila.

Kompleksnost in dolžina, ki presegata pozornost novinarja ali urednika oziroma format medija, bosta praviloma odvrnili od branja ali pa zmanjšali verjetnost, da bodo zaznani in prepoznani ključni želeni poudarki.

Sporočilo za javnost naj bi vsebovalo največ 2000 do 4000 znakov (s presledki vred), odvisno od kompleksnosti, pomembnosti in aktualnosti tematike. Terminološka raven mora biti prilagojena splošni javnosti (terminologija razumljiva osebi s srednješolsko izobrazbo), če pišemo specializirani javnosti, pa je lahko višja. Pisano mora biti enotno po načelu »ene roke«. Če imamo možnost, uporabimo citate govornikov, ki so sodelovali pri oblikovanju sporočila.

Razlika s tradicionalnim akademskim ali sodnim strokovnim pisanjem narekuje strukturo obrnjene piramide. Sporočilo moramo oblikovati tako, da mediju olajša uporabo. Določiti moramo naslov, ki mora biti preprost in sporočilen, ter kratek uvodni povzetek celotnega sporočila, ki odgovori na klasična vprašanja: kdo, kaj, kje, kdaj, zakaj. Šele v nadaljevanju se osredotočimo na vprašanje – »kako«, čim prej pa mora besedilo bralcu, v prvi vrsti predvsem novinarju ali uredniku, odgovoriti na vprašanje »Pa kaj?«.

Kratke odstavke skušamo napolniti z jedrnatimi navedbami vseh podrobnosti, imen, nazivov, lokacij, dejstev, številk in učinkov ter po možnosti vključujemo izjave konkretnih posameznikov, ki podrobneje pojasnijo naslov. Navedbe so v padajočem zaporedju po pomembnosti, saj je v naravi številnih uredništev, da vsebino zaradi prilagajanja formatu in prostoru odstavke enostavno režejo. Nekateri mediji v svojih spletnih izdajah dopusten obseg kljub temu širijo, zlasti v tiskanih, še posebej pa elektronskih medijih, kot sta radio in televizija, pa se prostorskim oziroma dolžinskim omejitvam ne morejo izogniti.

Pišemo v tretji osebi in če se da v slogu medijskega pisanja. Izogibati se je treba superlativom, razen če jih lahko upravičimo s konkretnimi dejstvi. Nedokazane trditve in izjave morajo biti v narekovajih.

Sporočilo sklenemo z obvezno navedbo stika za dodatne informacije. Spremni dopis oziroma besedilo v telesu elektronskega sporočila naj vsebuje povzetek, prav tako za naslov uporabite naslov samega sporočila ter navedbo institucije. Zgolj pripet dokument ne bo dosegel ustrezne pozornosti prejemnikov.

Različna strokovna pojasnila ali dokumentacijo je smiselno vključiti v priloge (.pdf, www), v samem sporočilu pa le navesti ključne poudarke, ki iz nje izhajajo. Dodamo

lahko tudi kakovostno slikovno gradivo, saj to predvsem tiskanim medijem zviša uporabnost prispevka. K temu lahko dodamo tudi odgovore na pogosta vprašanja, opombe za urednike in druge informacije.

Cilj, ki ga želimo doseči, je kratko, neposredno in berljivo besedilo. Na posamezno sporočilo gledamo kot na eno posamezno zgodbo. Poleg navodila, kako naj sporočilo slogovno oblikujemo, to pomeni tudi opozorilo, da v enem sporočilu ne obravnavamo dveh ali več vsebinsko različnih tem.

Ko je sporočilo pripravljeno, ga damo prebrati vsaj enemu ali dvema sodelavcema, ki pri njegovi pripravi nista sodelovala in teme ne poznata, delno zaradi dodatne lekture, delno pa za preverjanje jasnosti in razumljivosti sporočila.

Sporočilo za javnost pošljemo medijem s seznama elektronskih naslovov, ki ga pripravljamo ves čas in na katerega vključujemo novinarje, ki pokrivajo naše področje dela. Sodni red posebej poudarja pošiljanje obvestil Slovenski tiskovni agenciji[117], praviloma pa bomo vsako sporočilo poslali vsem medijem, najmanj pa tistim, ki pokrivajo to konkretno temo.

Pri pošiljanju, še posebej kadar gre za odziv na širšo ali dalj časa trajajočo zgodbo, je pomemben čas sporočila. Zavedati se moramo rokov, v katerih delujejo uredništva, ter kako ocenjujejo pomembnost oziroma zanimivost neke zgodbe. Oboje je odvisno od vrste dejavnikov, a naj zadošča splošno pojasnilo. Pri manj zanimivih novicah se bodo za objavo praviloma odločali šele na dopoldanskem sestanku, zato sporočila, ki so poslana popoldan, ne bodo pripeljalo do takojšnje objave. Prav gotovo pa ne smemo zamuditi zadnjih rokov, do katerih so mogoče še pripravljeni objaviti aktualno novico oziroma odziv na temo, o kateri so že pisali, saj mora biti časopis do določene ure postavljen in poslan v tiskarno oziroma televizijski ali radijski prispevek pripravljen za objavo.

Sporočilo dodatno objavimo na lastnem mediju (www.sodisce.si), če se nanaša tudi na druga sodišča (npr. nižje stopnje), pa določimo še, pri katerih se pojavi med novicami na prvi strani.

MEDIJSKO VPRAŠANJE IN ODGOVOR NANJ

Kljub določbi Zmed o tedenskem roku za posredovanje odgovora na vprašanja medijev,[118] je ob njihovem prejemu potreben takojšen odziv. Zavedati se je treba, da bo v številnih primerih medij novico objavil, ne glede na to, ali prejme odgovor ali ne. Le ustrezen odgovor bo zagotovil možnost, da bo v prispevku slišan tudi glas institucije.

Odgovor mora biti čim bolj vsebinski, informacija pa oblikovana tako, da jo medij zmore neposredno uporabiti. Odgovor je smiselno oblikovati skladno s pravili za sporočila za javnost.

117 SR (1995), 9. člen.
118 ZMed (2001), četrti in šesti odstavek 45. člena.

Za njeno pripravo je treba zagotoviti ustrezno sodelovanje internih deležnikov, ki se morajo potreb komuniciranja z javnostmi zavedati. Osebi, ki je pristojna za odnose z javnostmi, mora biti zagotovljen pravočasen dostop do vseh informacij, vključno s še neposlanimi odločbami ter pisnimi ali ustnimi pojasnili oseb, ki so pristojne za posamezno področje ali vprašanje.

Bistvena razlika med sporočilom za javnost in odgovorom na medijsko vprašanje je v roku in vpetosti vprašanja v zgodbo, ki jo pripravlja novinar. Če ni mogoče dati odgovora v roku, ki ga pričakuje novinar, ga je o tem treba obvestiti in določiti primernejši rok. Pogosto se srečamo s tendenciozno zastavljenimi vprašanji, ki vzpostavljajo nevarnost odgovora, ki utegne biti uporabljen v neznanem ali neustreznem kontekstu. Skladno s tem je smiselno predvideti motivacijo za nastanek in nadaljnji razvoj zgodbe ter vprašanja, ki se v zvezi s tematiko še lahko odprejo.

Komentarjev, mnenj ali stališč skladno z Zmed ni treba dajati. Načeloma zadošča dajanje tistih informacij, ki se nanašajo na že ustvarjene dokumente. Zaradi narave medijskega diskurza pa je vsakič posebej treba oceniti, ali vsebinski odgovor, vključno z dodatnimi pojasnili, ki jih lahko predvidimo, vseeno ne bi bil primeren oziroma koristen.

To velja predvsem za vprašanja splošne narave, posebna pazljivost pa mora biti namenjena komentiranju konkretnih odločitev ali postopkov, saj pri tem vedno obstaja nevarnost, da odgovor zaživi svoje življenje oziroma prevzame vlogo že sprejete odločitve same. V takih primerih so sprejemljivi povzetki, ki pa morajo vsebovati ustrezna varovala.

Izogibati se je treba neustreznim odgovorom, saj lahko pričakujemo, da jih bo njihov prejemnik neustrezno razlagal. Problem lepo kaže pogost primer, ko so roki, v katerih želi medij prejeti odgovor, prekratki. Če z vsemi podatki ne razpolagamo, po potrebi obljubimo dodatna poznejša obvestila ali komentarje, vezano na izpolnitev pogojev, ko bo to mogoče. Nikakor pa ne odgovorimo ali impliciramo: »Brez komentarja!«

Posamezna poslana informacija je glede na okoliščine lahko izražena v različnih oblikah. Lahko ostane pri odgovoru na konkretno novinarsko vprašanje ali pa se razširi na izjavo za javnost, omejeno na nekatere medije, splošno sporočilo za javnost, tiskovno konferenco, namenjeno vsem zainteresiranim medijem, intervju, nastop v oddaji, fototermin oziroma uporabi v poznejših odgovorih ali popravkih. Zlasti glavni govorci institucije morajo biti sposobni vsako dano informacijo izraziti v različnih oblikah in času.

V vsakem primeru pa je smiselno tudi oceniti povezavo posameznega vprašanja ter ugotovitev, do katerih je prišlo samo sodišče pri pripravi odgovora z drugimi vidiki pristojnosti vodstva sodišča v okviru sodne uprave ter neodvisno od komuniciranja izvesti morebitne potrebne ukrepe.

KRIZNO KOMUNICIRANJE

Alistair Campbell, dolgoletni svetovalec Tonyja Blaira, je pred časom[119] dejal, da je krizna situacija le tista, za katero priznaš, da je krizna, zato jih je imel v svoji karieri le malo. Ta trditev je še posebej aktualna v kontekstu sodstva, ko se zaradi interesov vrste deležnikov delovanje, ki ga stroka sprejema za normalno, pogosto skuša prikazati kot zloraba ali nepravilnost. Zato je treba vsako domnevno krizno situacijo pogledati čim objektivnejše in ukrepati mirno, razumsko in temeljito, pa čeprav morebiti različne okoliščine ali zatrjevanja narekujejo hiter in impulziven refleksni odziv. Še posebej v primerih, kadar smo resnično soočeni s krizo, bi tako intuitiven in neorganiziran pristop utegnil povzročiti še večjo škodo.

Krizna situacija se zgodi nepričakovano, praviloma vsebuje močan čustven naboj in nosi nevarnost resnejšega onemogočanja ali ogrožanja delovanja institucije, zato zahteva hiter odziv in odločitve. Pri kriznih situacijah je pogost občutek pomanjkanja časa ter izgube nadzora. Nastopi takojšen in povečan javni interes, zahteve po identifikaciji krivca, vsakdanje delo postane težko, pritisk pa raste skozi čas in ogroža delovanje organizacije. Ugled trpi, komuniciranje pa postaja vedno težje.

Komuniciranje je sicer le en vidik, a na tem mestu bomo v kratkih orisih obravnavali le tega. Institucija mora biti, neodvisno od komuniciranja, sposobna prepoznati krizne primere ter jih tudi ustrezno obravnavati, vključno z izvedbo potrebnih sankcijskih mehanizmov. Na interni ravni je treba vnaprej določiti korake, po katerih se institucija sooči in spoprime s tovrstnimi primeri, z upravljavskega vidika pa je ključen pozitiven odnos do kriznega upravljanja. Določiti je treba ustrezne skupine za preprečevanje, upravljanje in nadzor kriznih situacij. John Fitzgerald Kennedy je nekoč poudaril, da je beseda »kriza«, napisana v kitajščini, sestavljena iz dveh znakov. Eden pomeni nevarnost, drugi pa priložnost. V krizi je treba izkoristiti priložnost.

Medijev v krizi ni mogoče ignorirati, saj so ključni za obveščanje javnosti. Če niso zgodbe izpostavili že sami, jo bodo v vsakem primeru hitro dobili, zato mora institucija hitro začeti komunicirati.

Prvi korak je določitev dobrega komunikatorja za vodjo, saj je pomembno, da institucija govori z enim glasom. Idealno je, če ima institucija ves čas na razpolago usposobljene govorce, konkretna oseba pa mora biti dobro obveščena in imeti avtoriteto. Zarisati je treba komunikacijski načrt, določiti vloge in pristojnosti ter opredeliti morebiten razvoj dogodkov/odzive.

Na organizacijski ravni moramo opredeliti ključne deležnike (notranje, zunanje, vire ter jih vključiti v komunikacijski načrt z določitvijo vlog in virov informacij. Zaradi usklajevanja je koristno vzpostaviti poseben spis, v katerem na enem mestu zbiramo vso potrebno dokumentacijo, medijske objave in našo komunikacijo (kopije pomembnih dokumentov, medijsko spremljanje, korespondenco, lastna sporočila in pripravljalno gradivo).

119 Alistair Campbell, predavanje v Zagrebu, maj 2011.

Na vprašanja je treba odgovarjati prijazno in potrpežljivo, natančno in zanesljivo, saj je treba upoštevati čustvene in psihološke potrebe prizadetih oseb in javnosti. Zagotoviti je treba razumljivost, dostopnost in verodostojnost pojasnil institucije. Koristno je tudi pripraviti odgovore na pogosta vprašanja, ki so prilagojeni razumevanju javnosti.

Spremljajte medije, govorice (forume) in ob resnih nepravilnostih zahtevajte popravke. Mediji bodo odgovore na vprašanja, ki se pojavljajo, dobili. Zagotovite, da ste njihov avtor sami. Bodite vir informacij in se odzivajte, ne le reagirajte.

Z vsebinskega vidika pa je odziv odvisen od okoliščine do okoliščine. Ena od možnih rešitev v krizni situaciji je vzpostavitev delovanja skladno s pričakovanji javnosti. Ponovno verodostojnost je treba zgraditi z vrsto odgovornih ravnanj. Med te pa nikakor ne spada iskanje izgovorov, zanikanje odgovornosti ali napad na napadalca.

OPTIMIZACIJA SODSTVA ZA KOMUNICIRANJE Z JAVNOSTMI

Podobno velja za odmevne primere oziroma take, za katere se lahko pričakuje visok medijski interes. Tudi v tem primeru je treba določiti osebo za stike ter minimalno predvideti organizacijske in logistične potrebe, kot je na primer ustrezna dvorana z zadostnim prostorom za medije. S sodnikom je treba uskladiti pripravo rednih sporočil za javnost oziroma pridobivanje informacij za oblikovanje odgovorov na novinarska vprašanja, pri posamezni zadevi pa voditi medijski spis.

Izrek in nastopanje sodnikov je treba prilagoditi, ne pa tudi podrediti zahtevam medijskega okolja. Predvsem javni ustni izrek sodbe bi moral biti usmerjen ne le v individualno, temveč tudi jasneje v generalno prevencijo. V okviru tega je smotrno oceniti pomembnost določb o prepovedi snemanja sodnika oziroma senata. Istočasno pa je treba zaradi šumov, ki lahko vplivajo na postopek oziroma škodujejo interesom poštenega sojenja oziroma pravičnosti, predvideti morebitne omejitve medijske prisotnosti (npr. preprečiti objavo nedovoljenih posnetkov, dokazov, uporabo tehnologije) oziroma narediti ocene tveganja. V kritičnih primerih je smotrno predvideti lastno videosnemanje.

Na ravni interne komunikacije morajo sodišča zagotavljati seznanjenost zaposlenih z medijsko in resnično sliko njihove institucije. Odzivnost na medijska vprašanja in prošnje je treba rutinirati, istočasno pa zagotoviti tudi dosledno izvajanje ukrepov ob negativnih ekscesnih oziroma nedovoljenih pojavih. Vnaprej je treba prepoznati morebitne primere negativne in pozitivne pojavnosti ter v zvezi z njimi načrtovati izvedbene korake. Vpeljati je treba enotno obliko pisanj (oblikovno, strukturno in terminološko), kar so sodišča v zadnjih letih na ravni odločb že storila, podobno poenotenje pa je treba doseči tudi pri drugi komunikaciji z javnostmi, a še bolj kot na oblikovni, na vsebinski in slogovni ravni. Institucija mora imeti posameznike, ki pomagajo oblikovati njen javni profil, zato je treba vzpostaviti sistem govornikov ter zagotoviti izobraževanje sodnikov za nastopanje v javnosti.

Minimalni potrebni odziv lahko na reaktivni ravni opredelimo kot hitro identifikacijo negativnih zgodb s pomočjo triaže, preverjanje navedb in dejstev ter čim hitrejšo

nevtralizacijo neresničnih zgodb oziroma ustrezno sanacijo resničnih nepravilnosti, vključno z odgovorno sprožitvijo ustreznih disciplinskih ali drugih mehanizmov s strani pristojnih oseb (kar samo po sebi presega komunikacijski vidik). Na proaktivni ravni pa je s konsistentnim delom treba vzpostaviti delovne odnose, vzajemno zaupanje in razumevanje z mediji in drugimi skupinami javnosti. Komunikacijo z javnostmi je treba postopno vključiti v poslovne modele sodišč. Dnevno produkcijo, torej posredovanje informacij, odgovarjanje na medijska vprašanja in zahteve za dostop do informacij javnega značaja, je treba depersonalizirati in sistemizirati.

Ko so enkrat vzpostavljene najnujnejše predpostavke, se lahko sistem pomika proti optimalnejši komunikaciji. Spletne strani in druge informacijske storitve, ki jih je vzpostavil SOJ, že omogočajo proaktivno produkcijo vsebin in pomagajo pri določanju splošnega diskurza ter usklajevanje na nacionalni ravni. Ostajata pa ključni pomanjkljivosti kadrovske in finančne podhranjenosti. Na ravni sodnega sistema je, v odsotnosti novih, dodatnih kadrov, edina mogoča rešitev pritegnitev že obstoječih zaposlenih v sistem govorcev.

Pogosto se slišijo pozivi, da mora sodstvo okrepiti svojo komunikacijo z mediji ali drugimi javnostmi, le redko pa se slišijo konkretni predlogi, ki bi iskreno obravnavali dejavnike, ki nesorazmerno vplivajo na izkrivljeno sliko dejanskega stanja ali omejujejo možnosti delovanja. Prav tako se ne slišijo kakršni koli vsebinski odgovori na konkretne predloge sodstva glede spreminjanja ključnih organizacijskih vprašanj, ki bi prispevala k še večji splošni učinkovitosti sodstva. Istočasno pa se ob domnevnih nepravilnostih zahteva takojšnje ukrepanje ali odgovornost vodstva zgolj na podlagi medijsko predstavljenih dejstev brez preverjanja njihove resničnosti, utemeljenosti ali sklepčnosti.

Sedanje možnosti medijskega dostopa do sodnih postopkov se štejejo za samoumevne ali vzbujajo še večje želje. Te pa porajajo dvome o možnosti zadovoljitve, pa tudi vprašanja, če se v zatrjevanem interesu javnosti ne skrivajo bolj parcialni. Z vidika sedanjega stanja in trendov lahko ocenjujemo tudi nekatere pobude za širjenje načela javnosti sojenja, na primer o uvedbi neposrednih prenosov iz sodnih dvoran. Pavšalni predlogi seveda ne predvidijo ključnih dejavnikov izvedbe. Katere zadeve se snemajo, če ne vse, in kdo izbira? Kakšna so potrebna sredstva za vzpostavitev in delovanje sistema? Kdo in kje jih zagotovi? Kaj so predvidene koristi? In predvsem za koga? Kdo ureja in montira? Kakšne so odgovornosti in predvideni ukrepi, če pride do poznejšega izkrivljanja konteksta? Poleg splošnih vprašanj so še pomembnejša vprašanja morebitnega vpliva na postopek in udeležence v njem.[120] V vrsti držav, v katerih so snemanje pred desetletji uvedli bodisi ad hoc bodisi testno, so ga medtem tudi že ukinili ali celo ponovno izrecno prepovedali zaradi negativnih izkušenj.[121] V praksi se je namreč na vrsti primerov pokazalo, da vpliv medijskih in drugih interesov preveč ogrozi načela, ki izhajajo iz pravice strank do poštenega sojenja. Zaradi nezmožnosti predstavitve celotnega konteksta snemanje negativno vpliva tudi na dojemanje

120 Strojin (2011 b), op. cit.

121 Braverman (2008), HN Braverman, et al., Committee to Study Extended Media Coverage, a Subcommittee of the Legislative Committee of the Maryland Judicial Conference, Report of the Committee to Study Extended Media Coverage of Criminal Trial Proceedings in Maryland, 1. 2. 2008.

sodnih postopkov ter znižuje zaupanje javnosti, negativno vpliva na udeležence v postopkih ter ne prinaša nobenih koristi z vidika javnega izobraževanja.[122] A vseeno se vprašanje vsake toliko časa obudi, pred tem že dani pomisleki pa se argumentirano sploh ne obravnavajo.

Podobno se slišijo tudi pozivi, da mora sodstvo samo zgraditi zaupanje, pri čemer se težko spregleda figa v žepu. V vsakem primeru je v sodstvu potrebna gradnja celostne in trajnostne infrastrukture za izpolnjevanje vseh nalog, ki naj bi jih opravljala samostojna veja oblasti, in to predvsem z upoštevanjem dejanskih potreb, ki se med drugim kažejo v vsakoletnem obsegu novih zadev. A pozivi h kakovostnejšem delu, ki na eni strani ignorirajo dejanske dosežke relativno in absolutno, na drugi pa istočasno ne upoštevajo predlogov ali pripomb k zakonodaji, s katero bi se dalo odpraviti ozka grla ter še dodatno krčijo sredstva in osebje, h kakšnim celostnim in trajnostnim rešitvam ne prispevajo. Odsotni sta bodisi konsistentnost bodisi iskrenost politične vizije.

Sodstvo v zadnjem desetletju krepi tako svojo učinkovitost kot tudi orodja za zagotavljanje kakovosti dela. A če želimo zagotoviti, da bo javnost sposobna ločevati zrnje od plev in da prihodnost države ne bo prepuščena poenostavljenim interpretacijam in manipulacijam, je treba dolgoročno in na državni ravni zagotoviti vsaj osnovno izobraževanje in usposabljanje vseh javnosti za poznavanje mehanizmov in narave delovanja ključnih državnih institucij. Potrebna je tudi redna kulturna produkcija vsebin, ki prikazujejo delovanje sistema v objektivnejši luči, nastanek česar je po naravi stvari moč pričakovati v daljšem časovnem obdobju. V zvezi s tem so povezani tudi programi alternativnih metod reševanja in preprečevanja sporov. Gre za vprašanje razumevanja in razvoja pravne kulture, ki ne zahteva oziroma pričakuje idealnih pravnih rešitev in sanacije vseh nepravilnosti zgolj od sodišč. Sodstvo je sistem odločanja o spornih vprašanjih, ta pa ne nastajajo (zgolj) pred sodišči. Praviloma so sporna vprašanja nastala že dolgo, preden so prišla pred sodišče, to pa v številnih primerih njihovih posledic samo po sebi ne more odpraviti. Prenašanje odgovornosti zanje nanje je pogosto le izogibanje lastni odgovornosti. Preventiva je tudi s tega vidika boljša kot kurativa. Skladno s tem državi, ki želi *stati inu obstati*, ne ostaja drugega, kot da ob sodelovanju vseh institucij in državljanov dolgoročno ustvarja možnosti za pravno kulturo.

Če želimo medijsko pojavnost sodstva izboljšati ter sistematično krepiti zaupanje v institucije pravne države, morajo ustrezno delo narediti tudi nekateri drugi deležniki. Zlasti od kvalificiranih, profesionalnih deležnikov, kot so državni funkcionarji in pa imetniki pravosodnega izpita ali člani različnih zbornic, ki delujejo v pravosodju, se zdi povsem razumno, primerjalno pravno gledano pa nujno in nenadomestljivo, zahtevati korektnost odnosa do sodstva, še posebej kadar imajo na voljo druge pravne mehanizme. Žal je trenutno stanje tako, da skrajnosti niso sankcionirane, boj strokovnih argumentov pa se brez kakšnih ustreznih korektivov neredko spremeni v zasledovanje cilja za vsako ceno.

Tudi ob zagotovitvi ustreznih pogojev, zgolj zakonodajna in organizacijska komponenta dolgoročno ne zadoščata za vzpostavitev trajnejšega zaupanja. Če

122 Op. cit., prav tam.

nista pospremljeni z odgovornim in konstruktivnim vedenjem ostalih deležnikov ob obravnavi tako konkretnih kot tudi strateških vprašanj, se z lahkoto čez noč ruši tisto, kar je bilo zgrajeno čez dan. Podatki o merjeni stopnji zaupanja in dejanski učinkovitosti sodstva s svojimi nasprotnimi gibanji kažejo, da tudi povečana komunikacija sodstva nima neposrednega vpliva na krepitev zaupanja. Nasprotno – če poteka pod pogoji »dobronamernih« predlagateljev, brez upoštevanja dejanskih potreb korektnega diskurza o institucijah pravne države, predstavlja le večjo možnost, da so potegnjene v medijsko-politični ring z že predvidljivim rezultatom.

NAMESTO ZAKLJUČKA

Pred časom smo imeli v Ljubljani posvet na temo percepcije prava v družbi, ki se ga je udeležila Jerrianne Hayslett, strokovnjakinja za medije in sodstvo iz ZDA. Ko je nekaj dni poslušala različne očitke in stališča, je pripomnila: »*Perhaps you have too much democracy.*«[123]

LITERATURA:

- Access to Justice in Europe – Thematic study: Germany, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2011, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1526-access-to-justice-2011-country-DE.pdf
- Baines (2004), P. Baines et al. (ed.), Public Relations: Contemporary issues and techniques; Oxford, 2004.
- Barthes (1957), R. Barthes, Mythologies, Editions du Seuil, France, 1957.
- Bourdieu (1972), P. Bourdieu, »Javno mnenje ne obstaja«, v S. Splichal et al (ed.), Komunikološka hrestomanija, 3, FDV, Ljubljana, 2007, str. 249–261.
- Braverman (2008), HN Braverman, et al., Committee to Study Extended Media Coverage, a Subcommittee of the Legislative Committee of the Maryland Judicial Conference, Report of the Committee to Study Extended Media Coverage of Criminal Trial Proceedings in Maryland, 1. 2. 2008.
- Case of Kyprianou v. Cyprus (2005), 73797/01, ECHR, Strasbourg, 15. 12. 2005.
- Case of Prager and Oberschlick v. Austria (1995), 15974/90, ECHR, Strasbourg, 26. 4. 1995.
- Contempt of Court Act (1981), http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/49
- ECHR, Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svobočin (Uradni list RS – MP, št. 7–41/1994).
- Ellul (1965), J. Ellul; Propaganda: The Formation of Man's Attitudes, Alfred A. Knopf, Inc., 1965.
- Entman (1993), R. Entman, Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm, Journal of Communication 43(3), Autumn 1993, str. 51–58.
- Fiske (2004), J. Fiske, »Televizijska kultura: Branja poročil, bralci poročil«, v B. Luthar et al (ed.): Medijska kultura: kako brati medijske tekste, Ljubljana, Študentska založba, 2004, str. 147–177.

123 “Mogoče imate preveč demokracije.”

- Ferejohn&Kramer (2002), J. Ferejohn & L. Kramer, Independent Judges, Dependent Judiciary: Institutionalizing Judicial Restraint, New York University Law Review, October 2002, str. 962–1039.
- Fruin (2007), R. Fruin, Judicial Outreach Recognized as a Judicial Function, Future Trends in State Courts 2007, National Center for State Courts, 2007, http://contentdm.ncsconline.org/cgi-bin/showfile.exe?CISOROOT=/judicial&CISOPTR=250, str. 101–103.
- Gallup WorldView, World Poll: Law and Order: Judiciary and Law Enforcement: Confidence in Judical System, https://worldview.gallup.com/default.aspx
- Grieve (2010), D. Grieve, QC MP, Attorney General, Contempt of Court, why it still matters, 12. 10. 2010. http://www.attorneygeneral.gov.uk/NewsCentre/Speeches/Pages/AttorneyGeneral%20contempt%20of%20court%20why%20it%20still%20matters.aspx (14. 9. 2012).
- Hayslett (2007), J. Hayslett, Transparentna sodišča, odgovorni mediji, zadovoljna družba: iskanje uporabnih poti, Predavanje na konferenci Percepcija prava v družbi, POLIS, Ljubljana, 4. 12. 2007.
- Justinijanova digesta (2003), Knj. 1, Službeni glasnik, Beograd, 2003.
- Keiser (1995), A. H. Keiser, The Media and the Judiciary in the Democratic Process, The Commonwealth Judicial Education Institute, http://cjei.org/publications/kaiser.html, 1995.
- Kos&Matoz (2008), S. Kos, F. Matoz, intervju: »Sem najboljši in kolegi mi zavidajo«. Žurnal, Ljubljana, 20. 12. 2008, str. 18.
- Kosar (2007), D. Kosar, Freedom of Speech and Permissible Degree of Criticism of Judges in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights and the U.S. courts, Central European University, 2007, http://www.etd.ceu.hu/2008/kosar_david.pdf (ogledano na 12. 9. 2012).
- Leighley (2004), J. Leighley, Mass Media and Politics, Houghton Miflin, New York, 2004.
- Lippmann (1922), W. Lippmann, Javno mnenje (Public Opinion), FDV, Ljubljana, 1999 (London, 1922).
- Luthar B. (1998), Tiranija kramljanja, v B. Luthar, Poetika in politika tabloidne kulture, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana, 1998, str. 223–255.
- McCombs&Shaw (1972), M. McCombs and D. Shaw; The Agenda-setting Function of Mass Media, Public Opinion Quarterly, 1972, 36 (2), str. 176–187.
- McRobbie (1994), A. McRobbie, “The moral panics in the age of postmodern mass media”, v A. McRobbie: Postmodernism and popular culture, Routledge, London, 1994, str. 198–219.
- Mediengesetz (1981), Bundesgesetz vom 12. Juni 1981 über die Presse und andere Publizistische Medien (Mediengesetz) StF: BGBl. Nr. 314/1981 in der Fassung BGBl I Nr. 49/2005 und 151/2005; http://www.internet4jurists.at/gesetze/bg_medien1a.htm (14. 9. 2012).
- Merc (2005), B. Merc, Svoboda medijev, Pravna praksa, 25, Ljubljana, 23. 6. 2005, str. 6–7.
- Oblak (2000), T. Oblak, Problematizacija modela »prednostnega tematiziranja«; Teorija in praksa, 1/2000, Ljubljana, str. 96–115.
- Plasser (1997), Plasser et al.: Politische Kulturwandel in Ost-Mitteleuropa – Theorie und Empirie demokratischer Konsolidirung. Leske Budrich, Opladen 1997.

- Politbarometer, Rezultati raziskave Politbarometer – junij 2012, CJM, FDV, Ljubljana, http://www.cjm.si/PB_rezultati (obiskano 2. 7. 2012).
- Schulz (2008), P. D. Schulz, Rougher than usual media treatment: A discourse analysis of media reporting and justice on trial, Journal of Judicial Administration, 17, 2008, Canberra, str. 223–236.
- Sodna statistika 2011, MPJU, Ljubljana, 2012. http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/PDF/Sodna_statistika/120504_BILTEN_SS_2011-12_koncna_verzija_26_Marec_2012.pdf
- SR (1995), Sodni red (Uradni list RS, št. 17/1995).
- Strojin (2009), G. Strojin, Outreach Strategy for the Constitutional Court of Serbia, OSCE, Beograd, 2009.
- Strojin (2011 a), G. Strojin, Vpliv medijske pojavnosti na sodne postopke, v G. Strojin et al (ed.): Razumevanje prava v družbi. POLIS, Ljubljana, 2011, str. 132–156.
- Strojin (2011 b), G. Strojin, Javnost sodnih postopkov v zadevi Patria, Medijska preža, Mirovni inštitut, Ljubljana, december 2011, http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/41/pravo/
- Šorli (2006), M. Šorli, Vodenje »velikega kazenskega procesa«, Podjetje in delo, 7, Ljubljana, 19. 10. 2006, str. 1013–1026.
- Toš (2007), N. Toš, (Ne)zaupanje v institucije: potek demokratične institucionalizacije v Sloveniji (1991–2006), Teorija in praksa, let. 44, 3–4/2007, str. 367–395.
- Ude (2005), L. Ude, Politika in pravo – razkorak med deklariranim in dejanskim, Podjetje in delo, 6, Ljubljana, 2005, str. 1530–1538.
- URS (1991), Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/1991).
- Velicogna (2011), M. Velicogna, Study on Council of Europe Member States Appeal and Supreme Courts' Lengths of Proceedings, IRSIG-CNR, Council of Europe, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), 2011, https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2033122&SecMode=1&DocId=1816850&Usage=2
- VSRS (2011), Letno poročilo VSRS 2010, Vrhovno sodišče RS, 14. 6. 2011, http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20110614140420
- VSRS (2012a), Predlogi sodstva za zagotovitev učinkovitega poslovanja sodišč ob uradni otvoritvi sodnega leta, Vrhovno sodišče RS, 13. 2. 2012, http://www.sodisce.si/sodni_postopki/objave/2012021314361045/
- VSRS (2012b), Masleša pisal Janši glede proračuna, Vrhovno sodišče RS, 27. 9. 2012 http://www.sodisce.si/sodni_postopki/objave/2012092711400356/
- World Values Survey, Values Surveys Databank, http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSAnalizeQuestion.jsp
- Zakonjšek (2006), E. Zakonjšek, Izzivi obrambe v velikih kazenskih procesih, Podjetje in delo, 7, Ljubljana, 19. 10. 2006, str. 1003–1012.
- ZDIJZ (2003), Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/2003).
- ZMed (2001), Zakon o medijih (Uradni list RS, št. 35/2001).
- ZSS (1994), Zakon o sodniški službi (Uradni list RS, št. 19/1994).
- ZVOP-1 (2004), Zakon o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 86/2004).

VAROVANJE IN DOSTOP DO TAJNIH PODATKOV NA SODIŠČIH IN NA DRŽAVNIH TOŽILSTVIH

Vojko Kos
inšpektor višji svetnik
Inšpektorat RS za notranje zadeve

S tem prispevkom bodo predstavljene temeljne naloge, ki se morajo pri obravnavi tajnih podatkov opravljati na sodiščih in državnih tožilstvih. Zelo podrobno so predpisane, so obširne in za posameznike pogosto prezahtevne. Navedeno je večkrat vzrok za nepravilnosti pri opravljanju nalog in posledično zlorabi tajnih podatkov oziroma dajanju tajnih podatkov nepooblaščenim osebam.

Predpisi, ki urejajo enotni sistem določanja, varovanja in dostopa do tajnih podatkov v Republiki Sloveniji, so:

- Zakon o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/10 in 60/11, v nadaljnjem besedilu: ZTP),
- Uredba o varovanju tajnih podatkov (Uradni list RS, št. 74/05, 7/11 in 24/11),
- Uredba o varnostnem preverjanju in izdaji dovoljenj za dostop do tajnih podatkov (Uradni list RS, št. 71/06 in 138/06),
- Uredba o varovanju tajnih podatkov v komunikacijsko-informacijskih sistemih (Uradni list RS, št. 48/07 in 86/11),
- Uredba o načinu in postopku ugotavljanja pogojev za izdajo varnostnega dovoljenja organizaciji (Uradni list RS, št. 70/07),
- Uredba o izvajanju inšpekcijskega nadzora na področju varovanja tajnih podatkov in vsebini posebnega dela strokovnega izpita za inšpektorja (Uradni list RS, št. 94/06),
- Uredba o notranjem nadzoru nad izvajanjem Zakona o tajnih podatkih in predpisov, izdanih na njegovi podlagi (Uradni list RS, št. 106/02),
- Uredba o obrambnih in zaupnih naročilih (Uradni list RS, št. 80/07),
- Pravilnik o načinu in postopku določanja tajnih podatkov s področja obrambe v gospodarskih družbah, zavodih in organizacijah (Uradni list RS, št. 108/02),
- Sklep o določitvi varnostnotehnične opreme, ki se sme vgrajevati v varnostna območja (Uradni list RS, št. 94/06),
- Sklep o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Urada Vlade RS za varovanje tajnih podatkov (Uradni list RS, št. 6/02),
- Poslovnik komisije za presojanje upravičenosti prevladujočega javnega interesa v zvezi z razkritjem podatkov, ki so določeni kot tajni (št.: 1535-1-710/034-2006, Ljubljana, 11. 9. 2006),
- Akt po 38. členu Zakona o tajnih podatkih, ki ga za sodišča s splošno pristojnostjo in specializirana sodišča predpiše predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, za državna tožilstva pa generalni državni tožilec Republike Slovenije.

KAJ JE TAJNI PODATEK

Temeljni pogoj pri obravnavanju tajnih podatkov je vedenje o tem, kaj je tajni podatek, kdaj tajni podatek nastane, koliko časa je podatek tajen in kdaj se prekliče tajnost oziroma kdaj se mu lahko spremeni stopnja tajnosti.

Poudariti je treba, da poslovna tajnost, osebni podatki, davčna tajnost in občutljivi podatki ne spadajo med tajne podatke Republike Slovenije in da zanje ne veljajo določbe ZTP in predpisi, sprejeti na njegovi podlagi.

Tajni podatek je sredstvo z delovnega področja organa, ki se nanaša na javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ali obveščevalno in varnostno dejavnost države, ki ga je treba zaradi razlogov, določenih v ZTP, zavarovati pred nepoklicanimi osebami, in je skladno z ZTP določeno in označeno za tajno (1. točka 2. člena ZTP). Tajni podatki so lahko stopnje tajnosti INTERNO, ZAUPNO, TAJNO ali STROGO TAJNO. Od stopnje tajnosti, ki je določena tajnim podatkom, so odvisni ukrepi, ki se morajo izvajati pri njihovem obravnavanju in varovanju.

Vsak posameznik, ki pri opravljanju svojih nalog zakonito prejme tajne podatke v obravnavo, lahko meni, da dana tajnost za podatke ni utemeljena ali ustrezno določena. V tem primeru lahko predlaga pooblaščeni osebi (originatorju dokumenta) preklic ali spremembo tajnosti podatkom v dokumentu.

Pooblaščena oseba v organu, ki je določila tajnost podatkom, mora predlog obravnavati in o svoji odločitvi obvestiti predlagatelja o spremembi tajnosti podatkov.

Tajnost podatkov se mora preklicati (ali spremeniti stopnja tajnosti podatkov), ko ni več okoliščin, ki so za tak status podatka določene z ZTP oziroma ko tajni podatek ne ustreza več opisu tajnega podatka v skladu z ZTP. Tajnost podatka lahko prekliče (ali spremeni) le pooblaščena oseba organa, ki je podatku določila tajnost. O tem mora sestaviti pisno obrazložitev. O preklicu tajnosti podatka (ali spremembi stopnje tajnosti) je treba pisno obvestiti vse, ki so tajni podatek prejeli ali imajo dostop do njega.

DOSTOP DO TAJNIH PODATKOV NA SODIŠČIH IN DRŽAVNIH TOŽILSTVIH

Sodniki, sodniki porotniki in državni tožilci lahko imajo zaradi opravljanja svoje funkcije v skladu z določbami 3. člena ZTP dostop do tajnih podatkov brez dovoljenja za dostop do tajnih podatkov, vendar pa morajo najprej opraviti ustrezno usposabljanje s področja obravnavanja in varovanja tajnih podatkov (drugi odstavek 31. a člena ZTP) ter nato podpisati izjavo, da so seznanjeni z ZTP in drugimi predpisi, ki urejajo varovanje tajnih podatkov ter da se zavezujejo, da bodo ravnali v skladu s temi predpisi.

Za druge zaposlene na sodiščih in državnih tožilstvih morajo sodišča in državna tožilstva v skladu z določbami 2. člena Uredbe o varnostnem preverjanju in izdaji dovoljenj za dostop do tajnih podatkov najprej določiti delovna mesta, na katerih je potreben dostop do tajnih podatkov. Določiti morajo tudi stopnjo tajnosti podatkov, do katerih zaposleni lahko imajo dostop na posameznih delovnih mestih. Navedeno morajo storiti, ker so zahteve za dostop do podatkov različnih stopenj tajnosti različne.

Za dostop do tajnih podatkov stopnje tajnosti INTERNO zaposleni ne potrebujejo dovoljenja, morajo pa izpolnjevati ustrezne pogoje, to je, da:

- so na delovnem mestu, za katero je določeno, da je na njem dostop do tajnih podatkov stopnje tajnosti INTERNO;
- imajo pri opravljanju nalog potrebo po vedenju (need to know);
- so opravili ustrezno usposabljanje s področja obravnavanja in varovanja TP;
- so podpisali izjavo, da so seznanjeni z ZTP in drugimi predpisi, ki urejajo varovanje tajnih podatkov, ter da se zavezujejo, da bodo ravnali v skladu s temi predpisi.

Za dostop do tajnih podatkov stopnje tajnosti ZAUPNO, TAJNO ali STROGO TAJNO morajo zaposleni:

- imeti za to ustrezno dovoljenje za dostop do tajnih podatkov (dobijo ga po ustreznem varnostnem preverjanju);
- biti na delovnem mestu, za katero je določeno, da je mogoč dostop do tajnih podatkov (stopnje tajnosti ZAUPNO, TAJNO ali STROGO TAJNO) in
- imeti pri opravljanju nalog potrebo po vedenju.

Pri osebah, ki niso zaposlene na sodiščih in državnih tožilstvih, se pogosto zastavlja vprašanje pravice do dostopa do tajnih podatkov predvsem pri odvetnikih (zagovornikih). Pri tem je treba poudariti, da odvetniki niso navedeni v 3. členu ZTP in zato zanje velja, da imajo dostop do tajnih podatkov le, če izpolnjujejo pogoje za dostop do tajnih podatkov (za stopnjo tajnosti INTERNO) oziroma če pridobijo dovoljenje po ZTP za dostop do tajnih podatkov ustrezne stopnje tajnosti (ZAUPNO, TAJNO ali STROGO TAJNO).

Osebe, ki niso zaposlene na sodiščih in državnih tožilstvih (stranke v postopkih in njihovi zagovorniki), imajo dostop do tajnih podatkov stopnje tajnosti INTERNO, če:

- imajo potrebo po vedenju;
- so podpisale izjavo, s katero potrjujejo, da so seznanjene z ZTP, predpisi, sprejetimi na njegovi podlagi, in predpisi sodišča (državnega tožilstva), ki urejajo varovanje tajnih podatkov, ter so se zavezale, da bodo s tajnimi podatki ravnale v skladu s predpisanimi postopki;
- so opravile ustrezno usposabljanje s področja obravnavanja in varovanja tajnih podatkov;
- niso bile pravnomočno obsojene zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti in niso bile obsojene na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev;
- niso v kazenskem postopku zaradi kaznivega dejanja iz prejšnje alineje.

Osebe, ki niso zaposlene na sodiščih in državnih tožilstvih (stranke v postopkih in njihovi zagovorniki), imajo dostop do tajnih podatkov stopnje tajnosti ZAUPNO, TAJNO ali STROGO TAJNO, če:

- imajo dovoljenje za dostop do tajnih podatkov ustrezne stopnje tajnosti in
- imajo potrebo po vedenju.

DOLOČANJE STOPNJE TAJNOSTI PODATKOM

Sodišča in državna tožilstva praviloma podatkom ne določajo stopnje tajnosti. Dobijo jih od državnih organov za zadeve, ki se rešujejo na sodiščih. Sodišča in državna tožilstva morajo poskrbeti, da vzpostavijo razmere za pravilen prevzem, evidentiranje in nato obravnavanje ter hranjenje tajnih podatkov.

Za prejem tajnih podatkov morajo sodišča in državna tožilstva določiti sprejemno pisarno in osebe, ki jih pooblastijo za prevzemanje tajnih podatkov. Osebe, ki so določene za prevzem tajnih podatkov, morajo biti ustrezno usposobljene in varnostno preverjene. Izpolnjevati morajo predpisane pogoje za dostop do tajnih podatkov stopnje tajnosti INTERNO oziroma imeti morajo dovoljenje za dostop do tajnih podatkov ustrezne stopnje tajnosti. To pomeni, da lahko prevzemajo le tajne podatke, ki ustrezajo stopnji tajnosti njihovega dovoljenja za dostop do tajnih podatkov.

Osebe, ki prevzemajo tajne podatke, morajo biti pozorne na to, da so jim bili tajni podatki dostavljeni v skladu s predpisanimi postopki in da ob zaznani nepravilnosti takoj opozorijo na morebitno zlorabo prejetih tajnih podatkov (pisno) svojega predstojnika oziroma osebo, ki je na sodišču oziroma državnem tožilstvu imenovana za opravljanje notranjega nadzora pri obravnavanju tajnih podatkov.

Dokumenti, ki imajo oznako stopnje tajnosti (39. člen ZTP, 21.–24. člen Uredbe o varovanju tajnih podatkov) morajo biti dostavljeni v zaprti in neprosojni ovojnici.

Tajni podatki stopnje tajnosti INTERNO morajo biti dostavljeni po lastni prenosni mreži državnega organa ali priporočeno po pošti s povratnico.

Tajni podatki stopnje tajnosti ZAUPNO in TAJNO morajo biti dostavljeni po lastni prenosni mreži (po kurirju) državnega organa v dveh ovojnicah. Zunanja ovojnica je iz trdega, neprosojnega in neprepustnega materiala. Na zunanji ovojnici ne sme biti oznak, s katerimi se razkrije, da so to tajni podatki. Zunanjo ovojnico lahko nadomešča zaklenjen ali zapečaten kovček, škatla ali torba.

Tajni podatki stopnje tajnosti STROGO TAJNO morajo biti dostavljeni po lastni prenosni mreži državnega organa v dveh ovojnicah. Prenesti jih morata najmanj dve osebi v zaprtem kovčku, škatli ali torbi z zapiranjem na ključ ali šifrirno kombinacijo.

Če so osebe, ki so določene za prejem tajnih podatkov, tajne podatke prejele v skladu s predpisanim, jih morajo pravilno evidentirati (28. in 29. člen Uredbe o varovanju tajnih podatkov) in poskrbeti za ustrezno hranjenje pred njihovo nadaljnjo uporabo. Takoj jih morajo prenesti v upravno območje (tajni podatki stopnje tajnosti INTERNO) oziroma varnostno območje (tajni podatki stopnje tajnosti ZAUPNO, TAJNO ali STROGO TAJNO).

Osebe, ki evidentirajo tajne podatke, morajo biti pozorne na to, da se iz posameznih vpisov v evidenci ne more razbrati vsebina tajnega podatka. Ko osebe prejmejo dokument s tajnimi podatki stopnje tajnosti TAJNO ali STROGO TAJNO, pa morajo biti pozorne tudi na to, ali je dokumentu priložen evidenčni list oziroma seznam

vpogledov v tajne podatke, ki vsebuje te podatke:

- šifra, datum, stopnja tajnosti in številka izvoda dokumenta;
- ime in priimek osebe, ki se je seznanila z njimi;
- datum in čas seznanitve;
- način seznanitve;
- podpis osebe, ki se je seznanila z njimi.

Če oseba, ki evidentira tajne podatke, prejme dokument s tajnimi podatki stopnje tajnosti TAJNO ali STROGO TAJNO brez evidenčnega lista, o tem izdela uradni zaznamek in evidenčni list, ki ga priloži k dokumentu.

Oseba, ki evidentira dokument, označen s stopnjo tajnosti TAJNO ali STROGO TAJNO, se mora vpisati v evidenčni list oziroma v seznam vpogledov, ki je priložen dokumentu s tajnimi podatki stopnje tajnosti TAJNO oziroma STROGO TAJNO.

Evidenčni list oziroma seznam vpogledov v tajne podatke dokumenta:

SEZNAM VPOGLEDOV
V dokument – medij s tajnimi podatki, stopnje tajnosti

ŠTEVILKA DOKUMENTA: _____

DATUM DOKUMENTA: _____

ŠTEVILKA IZVODA DOKUMENTA: _____

ŠTEVILKA IRSNZ: _____

PODATKI O VPOGLEDU V DOKUMENT – MEDIJ:

IME IN PRIIMEK osebe, ki se je seznanila s tajnim podatkom	Številka dovoljenja za dostop do TP	Način in razlog seznanitve	Čas datum	Seznanitve ura	PODPIS OSEBE, ki se je seznanila s tajnim podatkom

Osebe, ki na sodiščih oz. državnih tožilstvih prevzamejo tajne podatke v obravnavo, se morajo najprej prepričati, ali so dejansko tajni podatki. To pomeni, da morajo preveriti, ali so podatki določeni za tajne v skladu z določbami ZTP, ali se nanašajo na javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ali obveščevalno in

varnostno dejavnost Republike Slovenije, ki jih je treba zaradi razlogov, določenih v ZTP, zavarovati pred nepoklicanimi osebami in ali je dokument, v katerem so tajni podatki, pravilno označeni.

Osebe, ki na sodiščih oz. državnih tožilstvih tajne podatke prevzamejo v obravnavo, lahko glede pravilnosti določanja tajnih podatkov v dokumentu preverijo le, ali ima dokument podatek o oceni možnih škodljivih posledic za varnost države ali njene politične ali gospodarske koristi, če bi bili podatki razkriti nepoklicani osebi.

Če osebe, ki na sodiščih oz. državnih tožilstvih tajne podatke prevzamejo v obravnavo, ocenijo, da tajnost podatkom ni utemeljena ali ustrezno določena, lahko pooblaščeni osebi predlagajo preklic ali spremembo tajnosti podatkov. Pooblaščena oseba mora predlog obravnavati in o svoji odločitvi obvestiti predlagatelja spremembe tajnosti podatkom.

Dokument, v katerem so tajni podatki, je pravilno označen, če:

- je oznaka stopnje tajnosti na sredini v glavi in nogi vseh strani dokumenta in se pisava razlikuje od drugih zapisov v dokumentu (velikost črk in vrsta pisave);
- ima vsaka stran dokumenta zaporedno številko strani glede na skupno število strani;
- ima podatke o številu, številkah in datumu prilog (imeti mora najmanj podatke o eni prilogi, to je oceni možnih škodljivih posledic za varnost države ali njene politične ali gospodarske koristi, če bi bili podatki razkriti nepoklicani osebi);
- ima izpisano (desno zgoraj na 1. strani dokumenta) številko izvoda dokumenta. To velja le za dokumente, ki vsebujejo tajne podatke stopnje tajnosti TAJNO ali STROGO TAJNO;
- ima v zgornjem desnem kotu rdečo črto debeline najmanj štiri milimetre, ki poteka diagonalno pod kotom 45 stopinj štiri centimetre od zgornjega desnega roba strani. To velja le za dokumente, ki vsebujejo tajne podatke stopnje tajnosti STROGO TAJNO.

Iz oznake na dokumentu so razvidne možne škodljive posledice za varnost Republike Slovenije ali njene politične ali gospodarske koristi, če bi bili podatki v dokumentu razkriti nepoklicani osebi.

Z oznako stopnje tajnosti INTERNO so označeni podatki, razkritje katerih (nepoklicani osebi) bi lahko škodovalo delovanju posameznega državnega organa.

Z oznako stopnje tajnosti ZAUPNO so označeni podatki, razkritje katerih (nepoklicani osebi) bi lahko škodovalo varnosti in interesom Republiki Sloveniji.

Z oznako stopnje tajnosti TAJNO so označeni podatki, razkritje katerih (nepoklicani osebi) bi lahko hudo škodovalo varnosti in interesom Republiki Sloveniji.

Z oznako stopnje tajnosti STROGO TAJNO so označeni podatki, razkritje katerih (nepoklicani osebi) bi lahko ogrozilo vitalne interese Republike Slovenije.

Navedene opredelitve za označevanje tajnih podatkov, ki so določene v 13. členu ZTP, so dokaj skope in omogočajo različne razlage in predstave o tem, kdaj razkritje

posameznega podatka lahko na primer škoduje varnosti in interesom Republike Slovenije ali pa povzroči hudo škodo za varnost in interese Republike Slovenije. Glede na navedeno je še zlasti pomembno, da pri ocenjevanju o tem, ali so tajni podatki označeni s pravo stopnjo tajnosti osebe, ki obravnavajo tajne podatke, poznajo zahteve, ki jih je treba zagotavljati pri hranjenju tajnih podatkov posameznih stopenj tajnosti. Če sodišče oz. državno tožilstvo ne izpolnjuje predpisanih pogojev za obravnavanje tajnih podatkov stopnje tajnosti, s katero je označen dokument, ki vsebuje prejete podatke, potem mora oseba, ki dokument (podatke) prejme v obravnavo, poskrbeti, da se ta dokument takoj prenese v državni organ, ki ima ustrezno upravno oziroma varnostno območje, to je ustrezne prostore, ki izpolnjujejo predpisane pogoje za hranjenje in obravnavanje podatkov stopnje tajnosti, s katero je dokument označen.

Tajni podatki se lahko obravnavajo in hranijo (varujejo) le v ustreznih prostorih, to je v upravnih in varnostnih območjih, ki jih predstojniki organov določijo s sklepom v skladu z določbami 12. člena Uredbe o varovanju tajnih podatkov. Zaposleni na sodiščih in državnih tožilstvih se morajo seznaniti s sklepom o določitvi upravnega in varnostnega območja in poskrbeti, da tajne podatke obravnavajo in hranijo le v prostorih, določenih z navedenimi sklepi. Zunaj upravnih oz. varnostnih območij tajnih podatkov na sodiščih in državnih tožilstvih ni dovoljeno obravnavati in hraniti.

Tajni podatki se le v izjemnih primerih lahko obravnavajo tudi zunaj varnostnega ali upravnega območja, vendar je v tem primeru treba zagotoviti, da:

- je prostor ali območje, v katerem se tajni podatki obravnavajo, fizično varovan;
- je dostop do prostora nadzorovan;
- je vsak iznos tajnih podatkov iz upravnega ali varnostnega območja evidentiran;
- oseba, ki prevzame tajne podatke, to potrdi z lastnoročnim podpisom in prevzame skrb za varnost tajnih podatkov;
- ima odgovorna oseba tajne podatke ves čas pod nadzorom;
- se po končani obravnavi tajni podatki takoj vrnejo v varnostno ali upravno območje.

UPRAVNO OBMOČJE

Podatki stopnje tajnosti INTERNO se lahko obravnavajo in hranijo (varujejo) v upravnem območju. Predstojnik sodišča oziroma državnega tožilstva vzpostavi upravno območje s sklepom, ki ga lahko sprejme neodvisno od drugih državnih organov. Za vzpostavitev upravnega območja ne potrebuje mnenja nacionalnega varnostnega organa oziroma Urada Vlade Republike Slovenije za varovanje tajnih podatkov (v nadaljnjem besedilu: UVTP). Ne glede na navedeno pa predstojnik lahko sprejme sklep o vzpostavitvi upravnega območja le, če je določil vidno določen obseg prostorov sodišča oziroma državnega tožilstva (lahko je le posamezen prostor, lahko so vsi prostori), v katerih se lahko nadzirata vstopanje in gibanje oseb, in če je zagotovil, da imajo prostori upravnega območja:

- pisarniške ali kovinske omare, ki se lahko zaklenejo za hranjenje tajnih podatkov stopnje tajnosti INTERNO;
- protivlomna vrata – če se na vhod v upravno območje vgrajujejo protivlomna vrata, morajo imeti vsaj tritočkovno zapiranje in morajo ustrezati standardu SIST EN 1627 stopnje 2;

- varnostno ključavnico – imeti mora cilindrični vložek za ključavnico po standardu SIST EN 1303, ki ustreza mehanski odpornosti stopnje 2;
- slepo kljuko – zunanji del vhodnih vrat mora imeti slepo kljuko in protivlomno zaščito;
- samodejno zapiralo – na notranji strani vhodnih vrat mora biti nameščeno samodejno zapiralo, ki zagotavlja, da se zapirajo za vsakim posameznim odpiranjem;
- alarmni sistem – če se v prostore upravnega območja vgrajuje sistem za samodejno zaznavanje gibanja oseb, mora ustrezati standardu SIST EN 50131 razreda 2;
- prenos alarmnega signala – čas prenosa alarmnega signala, ki se mora prenašati po nadzorovani naročniški liniji od nastanka do prikaza alarma v varnostnonadzornem centru, mora ustrezati standardu SIST EN 50136 razreda M 3. Sistem mora omogočati redno preverjanje zaznave napake med naročniškim modulom in nadzornim centrom v skladu s standardom SIST EN 50136 razred T4 (najmanj po 180 sekundah).

VARNOSTNO OBMOČJE

Podatki stopnje tajnosti ZAUPNO, TAJNO in STROGO TAJNO se lahko obravnavajo v upravnem območju in varnostnem območju I. ali II. stopnje. Hranijo (varujejo) pa se lahko le v varnostnem območju I. ali II. stopnje. Predstojnik sodišča oziroma državnega tožilstva vzpostavi varnostno območje I. ali II. stopnje s sklepom, ki pa ga lahko sprejme šele potem, ko je o ustreznosti varnostnotehnične opreme, vgrajene v varnostno območje, ter postopkov in ukrepov varovanja varnostnega območja dobil mnenje UVTP.

Med varnostnim območjem I. stopnje in varnostnim območjem II. stopnje je razlika le v tem, da že sam vstop v varnostno območje I. stopnje pomeni dostop do tajnih podatkov. To pa dejansko pomeni, da nam v varnostnih območjih I. stopnje tajnih podatkov ni treba hraniti v blagajnah ali kovinskih oziroma pisarniških omarah. Lahko jih hranimo na mizah, policah, stenah (panoji, zemljevidi itd.).

Okoli varnostnega območja ali na poti, ki vodi v varnostno območje, mora biti vzpostavljeno upravno območje.

Varnostno območje mora imeti izdelane postopke in ukrepe varovanja varnostnega območja, ki se vzpostavijo z načrtom varovanja, ter vidno določene in predpisano označene prostore.

Predstojnik sodišča oziroma državnega tožilstva mora z odločitvijo o postavitvi varnostnega območja najprej določiti stopnjo bodočega varnostnega območja. Določiti mora prostore varnostnega območja in odgovorno osebo za pripravo varnostnega območja, ki pripravi dokumentacijo iz:

- osebne varnosti: seznam oseb z dovoljenji za dostop do tajnih podatkov, seznam zaposlenih v varnostnem območju, evidenca vstopov in izstopov itd.;
- dokumentacijske varnosti: evidenco prejetih in oddanih tajnih podatkov, kurirsko knjigo, sezname vpogledov itd.;

- fizične varnosti: predlog načrta varovanja;
- informacijske varnosti: opis sistemov in naprav, način njihove zaščite, povezave itd. (če se bodo tajni podatki obdelovali z elektronskimi mediji in napravami).

Prostori varnostnega območja morajo:

- imeti fizično varovanje 24 ur dnevno in 7 dni v tednu;

  neposredno in neprekinjeno fizično varovanje varnostnega območja se lahko na podlagi ocene ogroženosti dopolni ali nadomesti z elektronskim sistemom za protivlomno varovanje varnostnega območja, katerega alarmni signal je vezan na enoto, odgovorno za ukrepanje ob alarmu (varnostno nadzorni center); ki zagotavlja intervencijski čas, krajši od sedmih minut. Ob nadomestitvi fizičnega varovanja s sistemom tehničnega varovanja mora ta sistem zagotavljati celovit nadzor varnostnega območja, ki mora biti nadzorovano iz varnostno nadzornega centra, sistem pa mora imeti zagotovljeno rezervno napajanje;
- imeti zidove iz armiranega betona debeline 150 mm (če je varnostno območje v pritličju ali 1. nadstropju) ali iz armiranega betona debeline 100 mm (če je varnostno območje v 2. nadstropju ali višje);
- imeti protivlomna vrata s tritočkovnim zapiranjem, ki ustrezajo standardu SIST EN 1627 stopnje 4. Zunanji del protivlomnih vrat mora biti opremljen s slepo kljuko in protivlomno zaščito. Na protivlomnih vratih mora biti nameščen cilinder za ključavnico v kakovosti, ki je višja oz. enakovredna standardu SIST EN 1303 stopnje 2.

  Z notranje strani morajo biti protivlomna vrata opremljena s samodejnim zapiralom, ki zagotavlja, da se zapirajo za vsakim posameznim odpiranjem;
- imeti detektorska vrata za odkrivanje orožja in kovin (le za varnostno območje I. stopnje), ki so nameščena na vhodu v I. varnostno območje ali ob vhodu v objekt, če osebe, ki vstopajo v varnostno območje, stalno spremljajo zaposleni. Namesto detektorskih vrat se lahko uporabljajo tudi ročni detektorji;
- imeti okna (varnostno območje je seveda lahko tudi brez oken), za katera so zahteve odvisne od višine, na kateri so okna:
  - na oknih morajo biti kontaktni senzorji, ki ustrezajo standardu SIST EN 50131 razreda 3 ali pa namesto njih nameščeno okovje, ki omogoča zaklepanje;
  - na oknih morajo biti kovinske varnostne rešetke (če so okna nižje od 5,5 m) primerne debeline (20 mm) tako, da so vzidane z notranje strani. Razmik med elementi ne sme biti večji od 150 mm. Namesto varnostnih rešetk se steklene površine oken lahko nadomestijo s protivlomnim steklom po standardu SIST EN 356 razreda P 8 B;
  - če so okna v pritličju, je treba na okna namestiti kovinske zaščitne plošče debeline 2 mm z odprtinami 20 mm, ki preprečujejo vnos ali iznos kakršnih koli stvari ali predmetov;
- imeti alarmni sistem, ki je nameščen v skladu s standardom SIST EN 50131 razreda 3 in je vključen vedno, ko v varnostnem območju ni pooblaščenih oseb.

  Če so zidovi varnostnega območja hkrati tudi del zunanjih zidov prostorov ali objekta, za katerimi je prostor, ki ga ne nadzirajo, potem mora imeti zid tipala alarmne naprave, ki zaznavajo tresenje in ustrezajo standardu SIST EN 50131 razreda 3;

- imeti prenos alarmnega signala, ki se mora prenašati po nadzorovani naročniški liniji od nastanka do prikaza alarma v varnostnonadzornem centru, mora ustrezati standardu SIST EN 50136 razreda M 4. Čas zaznave napake od nastanka do prikaza alarma v varnostnonadzornem centru mora ustrezati standardu SIST EN 50136 razreda T 5;
- imeti zunanji videonadzor in snemanje, ki mora imeti nameščene visokoresolucijske kamere z najmanj 460 linij horizontalne resolucije. Videonadzor mora pokrivati vse vhode in izhode ter pripadajoči okoliš objekta. Snemalna naprava videonadzornega sistema mora biti nameščena v varnostnem ali upravnem območju, in sicer v posebnem varovanem prostoru, do katerega imajo dostop samo za to pooblaščene osebe. Posnetki videonadzora se morajo hraniti najmanj šestdeset (60) dni. Do posnetkov morajo imeti dostop le samo za to pooblaščene osebe. Gostota posnetkov mora biti najmanj en (1) posnetek na sekundo za vsako kamero. Kakovost posnetkov mora biti najmanj SVHS ali enakovreden drug format;
- imeti notranji videonadzor in snemanje, ki mora imeti nameščene visokoresolucijske kamere z najmanj 460 linij horizontalne resolucije. Videonadzor mora pokrivati vse vhode v varnostno območje (z notranje strani). Snemalna naprava videonadzornega sistema mora biti nameščena v varnostnem ali upravnem območju, in sicer v posebnem varovanem prostoru, do katerega imajo dostop samo za to pooblaščene osebe. Posnetki videonadzora se morajo hraniti najmanj šestdeset (60) dni. Do posnetkov morajo imeti dostop le samo za to pooblaščene osebe. Gostota posnetkov mora biti najmanj dva (2) posnetka na sekundo za vsako kamero. Kakovost posnetkov mora biti najmanj SVHS ali enakovreden drug format;
- imeti osvetlitev, ki zagotavlja osvetljenost dostopov, vhodov in izhodov z najmanj 40 luksi. Osvetlitev z IR-reflektorji (za nočno osvetljevanje) mora biti nameščena, če se opravlja videonadzor te vrste;
- imeti vstop oseb v varnostno območje in njihov izstop pod nadzorom. Vsi vstopi in izstopi se morajo evidentirati. Vstopi stalno zaposlenega osebja v varnostno območje se morajo nadzirati z ugotavljanjem identitete vstopajoče osebe. Fizični nadzor vstopa lahko dopolnjuje sistem samodejnega prepoznavanja identifikacijskih kartic oziroma biometričnih značilnosti vstopajočih oseb.

  Če je na vhodu ali izhodu nameščen sistem pristopne kontrole, mora ustrezati standardu SIST EN 50133 razreda 3, kategorija pristopa B;
- imeti evidenco vstopov in gibanja v varnostnem območju, ki vsebuje:
  - identiteto osebe (ime in priimek, EMŠO),
  - namen obiska,
  - izpolnjevanje pogojev za vstop v varnostno območje (št. in veljavnost dovoljenja za dostop do tajnih podatkov),
  - številko začasne identifikacijske kartice, ki jo oseba prejme ob vstopu v varnostno območje;
- imeti pred vhodom v varnostno območje prostor za odlaganje elektronskih naprav in prtljage. Ob vhodu v varnostno območje se morajo namestiti omarice za shranjevanje mobilnih naprav, torb ali kovčkov in drugih naprav, ki se v varnostno območje ne smejo vnašati. Prepovedan je vnos kakršnih koli mehanskih, elektronskih in magnetno optičnih sestavnih delov, s katerimi bi bilo mogoče nepooblaščeno posneti, odnesti ali prenesti tajne podatke;

- imeti rezalnik papirja za uničevanje tajnih podatkov v papirni obliki, ki zagotavlja razrez papirja velikosti 0,8 mm x 15 mm (vzdolžni in prečni razrez);
- imeti prezračevanje, zajem zraka in klimo, ki morajo biti zavarovani tako, da je nepooblaščenim osebam onemogočen dostop do zajema zraka. Odprtine, ki segajo iz varnostnega območja, morajo biti manjše od 200 cm^2. Če so odprtine večje, so potrebne ustrezne rešitve (na primer rešetke);
- imeti rezervno napajanje, ki mora biti obvezno za varnostno območje, če je varovano le s tehničnim varovanjem;
- imeti blagajne (le varnostno območje II. stopnje), ki morajo biti skladne standardu SIST EN 1143 in morajo ustrezati najmanj protivlomni stopnji II (za varovanje tajnih podatkov stopnje tajnosti ZAUPNO IN TAJNO) ali protivlomni stopnji III (za varovanje tajnih podatkov stopnje tajnosti STROGO TAJNO).

  Na blagajnah morajo biti nameščene elektronske ključavnice, ki so standarda SIST EN 1300 razreda B.

  Blagajne morajo biti v levem zgornjem kotu označene s stopnjo tajnosti dokumentov, ki se hranijo v blagajni (Z – za stopnjo tajnosti ZAUPNO, T – za stopnjo tajnosti TAJNO in ST – za stopnjo tajnosti STROGO TAJNO);
- gibanje obiskovalcev mora biti mogoče le v spremstvu za to pooblaščenih oseb. Vse osebe morajo v varnostnem območju na vidnem mestu nositi identifikacijsko izkaznico, ki se razlikuje po položaju (zaposleni, obiskovalci, tehnično osebje). Izjeme pri nošenju identifikacijskih izkaznic so mogoče le na podlagi predpisa, ki ga določi predstojnik;
- imeti nadzorstvo nad neželenimi elektromagnetnimi sevanji;
- imeti identifikacijsko izkaznico za vse osebe, ki vstopajo v varnostno območje;
- imeti protiprisluškovalne preglede (le v varnostnih območjih, kjer se obravnavajo tajni podatki stopnje tajnosti TAJNO ali STROGO TAJNO);
- imeti hranjenje ključev varnostnega območja v posebni blagajni, ki je standarda SIST EN 1143 ustrezne protivlomne stopnje (odvisno od stopnje tajnosti podatkov v varnostnem območju) in je nameščena v upravnem območju ali prostoru, ki je neprekinjeno fizično ali tehnično varovan. Na blagajni za ključe varnostnega območja mora biti nameščena elektronska ključavnica po standardu SIST EN 1300 razreda B.

Za shranjevanje ključev varnostnih območij je namesto blagajn lahko uporabljen elektronski sistem za shranjevanje ključev (sistem ključar) po standardu SIST EN 50131. Tudi sistem ključar mora biti nameščen v upravnem območju ali prostoru, ki je neprekinjeno fizično ali tehnično varovan.

Z načrtom varovanja tajnih podatkov se za varnostno območje predpišejo fizični, tehnični in organizacijski postopki in ukrepi za varovanje tajnih podatkov. Načrt varovanja tajnih podatkov izdela odgovorna oseba, ki jo imenuje predstojnik in ima:

- splošni del, ki vsebuje:
  - oceno ogroženosti;
  - opis glavnega in pomožnih objektov (lega, vhodi, izhodi, zasilni izhodi, skica oziroma fotografije objekta, glavne in pomožne poti do objekta ter podatki o varnostnotehnični opremi v varnostnem območju;

- podatki o nosilcu varnostnega načrta;
- zaščitne ukrepe za osebe, ki imajo dostop do tajnih podatkov;

- posebni del, ki vsebuje:
  - ukrepe fizičnega varovanja (zunanje in notranje fizično varovanje, varnostne točke z opisi nalog izvajalcev);
  - ukrepe tehničnega varovanja (zunanje in notranje tehnično varovanje, nadzor nad vstopom in izstopom, alarmni sistem in postopki ob sprožitvi posameznih stopenj alarmov, dokumentiranje);
  - postopke ob nasilnem vstopu in nepredvidenem dogodku (požaru, potresu, povodnji in drugih naravnih nesrečah);
  - postopke in ukrepe ob izgubi, razkritju ali odtujitvi tajnega podatka;
  - ukrepe in postopke pri opravljanju čistilnih in vzdrževalnih del.

Pregled osnovnih pogojev za hranjenje in obravnavanje tajnih podatkov:

Stopnja tajnosti podatkov	Obravnavanje tajnih podatkov	Osebje, ki obravnava tajne podatke	Hranjenje tajnih podatkov	Prenašanje tajnih podatkov
STROGO TAJNO	varnostno območje I. ali II. stopnje	dovoljenje za STROGO TAJNO	blagajna najmanj protivlomne stopnje III	lastna prenosna mreža
TAJNO	varnostno območje I. ali II. stopnje	dovoljenje TAJNO	blagajna najmanj protivlomne stopnje II	lastna prenosna mreža
ZAUPNO	varnostno območje I. ali II. stopnje	dovoljenje za ZAUPNO	blagajna najmanj protivlomne stopnje II	lastna prenosna mreža
INTERNO	upravno območje	usposabljanje in podpisana izjava o seznanjenosti s predpisi	pisarniška ali kovinska omara	najmanj priporočeno s povratnico

POŠILJANJE TAJNIH PODATKOV

Sodišča in državna tožilstva morajo, kadar pri opravljanju svojih nalog tajne podatke pošljejo iz svojih prostorov (drugim organom, organizacijam itd.), preveriti, ali naslovniki izpolnjujejo pogoje za varno obravnavanje in hranjenje tajnih podatkov. Navedeno lahko preverijo tako, da o izpolnjevanju pogojev naslovnikov za obravnavanje in hranjenje tajnih podatkov povprašajo UVTP.

Če naslovnik ne izpolnjuje pogojev za obravnavanje tajnih podatkov, se mu tajni podatki ne smejo poslati. Naslovnika je treba obvestiti o tem, kje in kako bo lahko opravil vpogled v tajne podatke, jih obravnaval, vendar le če za to izpolnjuje pogoje oziroma če mu je bilo izdano ustrezno dovoljenje za dostop do tajnih podatkov v skladu z ZTP in na njem temelječih predpisih.

INFORMACIJSKA VARNOST IN TAJNI PODATKI

Sodišča in državna tožilstva lahko obravnavajo tajne podatke (dokumente s tajnimi podatki) s komunikacijsko-informacijskimi sistemi (računalniki) le, če so izpolnili pogoje, ki so predpisani v Uredbi o varovanju tajnih podatkov v komunikacijsko-informacijskih sistemih.

Informacijska varnost pomeni določanje in uporabo ukrepov varovanja tajnih podatkov, ki se obravnavajo s pomočjo komunikacijskih, informacijskih in drugih elektronskih sistemov (obravnava tajnih podatkov v računalnikih) pred naključno ali namerno izgubo tajnosti, celovitosti ali razpoložljivosti ter ukrepov za preprečevanje izgube celovitosti in razpoložljivosti samih sistemov.

Pogoji, ki jih je treba na sodiščih in državnih tožilstvih izpolniti za ustrezno obravnavanje tajnih podatkov s pomočjo komunikacijsko-informacijskih sistemov (računalnikov):

- predstojnik mora pred začetkom obravnavanja tajnih podatkov v komunikacijsko-informacijskem sistemu (ne glede na stopnjo tajnosti) s pisnim sklepom potrditi izvajanje vseh ukrepov in postopkov za zagotovitev varnega delovanja sistema (varnostno dovoljenje za delovanje sistema) in o tem obvestiti UVTP;
- pred izdajo varnostnega dovoljenja za delovanje komunikacijsko-informacijskega sistema, v katerem se obravnavajo tajni podatki stopnje tajnosti ZAUPNO ali višje, mora predstojnik (ali upravljavec sistema) od UVTP dobiti mnenje o varnostni ustreznosti sistema.

Mnenje o varnostni ustreznosti komunikacijsko-informacijskega sistema (računalnika), v katerem se obravnavajo tajni podatki, je treba pridobiti v štirih letih po uveljavitvi Uredbe o varovanju tajnih podatkov v komunikacijsko-informacijskih sistemih (to je do 31. 12. 2011). Zaradi objektivnih razlogov lahko UVTP sodiščem in državnim tožilstvom podaljša rok za pridobitev mnenja, a najdlje do 31. 12. 2014.

Varovanje tajnih podatkov v komunikacijsko-informacijskih sistemih (računalnikih):

- o izdaji varnostnega dovoljenja za delovanje komunikacijsko-informacijskega sistema je treba obvestiti UVTP;
- ob vsaki spremembi komunikacijsko-informacijskega sistema (računalnika), ki ima oziroma bi lahko imela posledice za varnost v sistemu obravnavanih tajnih podatkov (širitev sistema, tehnološke spremembe, uvajanje novih tehnologij ali storitev itd.), mora upravljavec sistema ponovno izvesti postopek varnostne odobritve sistema;
- upravljavec komunikacijsko-informacijskega sistema mora vzpostaviti postopke identifikacije in overitve dostopa za vse uporabnike sistema. Vsak uporabnik mora biti seznanjen s postopki dodeljevanja in uporabe sistema za identifikacijo in overitev dostopa uporabnikov v sistem;
- prenos tajnih podatkov po komunikacijsko-informacijskih sistemih zunaj varnostnih območij oziroma upravnega območja je dovoljen le v šifrirani obliki;
- šifrirne rešitve za komunikacijsko-informacijske sisteme odobri, ovrednoti UVTP in ob tem izda POTRDILO O VARNOSTNI USTREZNOSTI;
- povezovanje komunikacijsko-informacijskih sistemov je dovoljeno le po nadzorovanih in varovanih vstopno-izstopnih točkah, skozi katere potekajo vsi servisi in storitve;
- s povezavo komunikacijsko-informacijskih sistemov se morajo strinjati upravljavci sistemov;
- z internetom je dovoljeno povezati le komunikacijsko-informacijske sisteme (računalnike), v katerih se obravnavajo tajni podatki stopnje tajnosti INTERNO.

Zaščita proti neželenemu elektromagnetnemu sevanju (TEMPEST)

Neželeno elektromagnetno sevanje (TEMPEST) je sevanje, ki se nenadzorovano razširja (z računalniških zaslonov, tipkovnic, tiskalnikov itd.) in s tem omogoča pridobivanje podatkov (tajnih podatkov) nepooblaščenih oseb (odtekanja tajnih podatkov).

Običajni komunikacijsko-informacijski sistemi (računalniki) so nezaščiteni. To pomeni, da se s posebnimi napravami na določeni razdalji lahko zbira neželeno elektromagnetno sevanje oziroma da se berejo (nezakonito pridobivajo tajni podatki) podatki, ki se obravnavajo v komunikacijsko-informacijskem sistemu (računalniku).

Da bi preprečili možnost odtekanja obravnavanih tajnih podatkov, jih je treba obravnavati le v komunikacijsko-informacijskih sistemih (računalnikih), ki so zaščiteni proti sevanju.

Potrebna zaščita komunikacijsko-informacijskih sistemov (računalnikov) je različna. Odvisna je od tega, kje so prostori, v katerih so komunikacijsko-informacijski sistemi (računalniki), zato morajo sodišča in državna tožilstva v svojih varnostnih območjih najprej izmeriti sevanje ranljivosti, kar jih v Republiki Sloveniji opravljajo Policija, MORS in SOVA.

Po opravljenih izmerah, katerih rezultate je treba poslati tudi UVTP, morajo sodišča in državna tožilstva kupiti take komunikacijsko-informacijske sisteme (računalnike), ki glede na dobljene meritve zagotavljajo, da pridobivanje podatkov (tajnih podatkov) ni mogoče z napravami, ki z najbližje lokacije, ki ni več pod nadzorom sodišča oziroma državnega tožilstva, berejo neželeno elektromagnetno sevanje.

Izmerjeni podatki o ranljivosti prostorov varnostnega območja in s tem povezane zahteve o tem, kakšno stopnjo zaščite morajo imeti komunikacijsko-informacijski sistemi (računalniki) v varnostnem območju, so del načrta varovanja tajnih podatkov.

INŠPEKCIJSKI NADZOR

Inšpekcijski nadzor nad izvajanjem določb ZTP in predpisov, sprejetih na njegovi podlagi ter na podlagi mednarodnih pogodb, ki jih je s tujo državo ali mednarodno organizacijo sklenila Republika Slovenija, če ni v mednarodni pogodbi drugače določeno, opravlja Inšpektorat RS za notranje zadeve, razen na obrambnem področju, na katerem ta nadzor opravlja Inšpektorat RS za obrambo.

Zaposleni na sodiščih in državnih tožilstvih, ki pri svojem delu obravnavajo tajne podatke, morajo biti stalno pozorni na to, da se tajni podatki obravnavajo in hranijo v skladu z ZTP in na njem temelječih predpisih. Če zaznajo neskladja pri ravnanju tajnih podatkov v skladu s predpisanimi organizacijskimi, fizičnimi in tehničnimi ukrepi, ki jih je treba zagotoviti in izvajati pri obravnavanju tajnih podatkov, morajo o tem obvestiti imenovane osebe za izvajanje notranjega nadzora na sodišču oziroma državnem tožilstvu in Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve, Štefanova 2, 1501 Ljubljana, e-naslov: gp.mnz@gov.si.

Inšpektor mora imeti dovoljenje za dostop do tajnih podatkov stopnje tajnosti STROGO TAJNO.

Pri inšpekcijskem nadzoru mora biti vedno navzoč predstojnik oziroma oseba, ki jo predstojnik pooblasti za sodelovanje pri inšpekcijskem nadzoru.

VARNOSTNA TVEGANJA IN DELOVANJE PRAVOSODNIH ORGANOV V SLOVENIJI

mag. Marjan Miklavčič
sekretar
Direktorat za pravosodno upravo
Ministrstvo za pravosodje[1]

1. UVOD

Sestavni del varnostnega okolja v Sloveniji so tudi pravosodni organi, ki ga s svojo dejavnostjo ustvarjajo s sistemskimi organizacijskimi rešitvami celovitega delovanja pravne države. Pravosodni organi s svojo temeljno vlogo izvajanja sodne oblasti zagotavljajo spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter demokracije in načel pravne države (Ustava RS, 1991). Z novo Resolucijo o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (2010) pa so pravosodni organi dobili posebno vlogo in pomen zlasti pri zagotavljanju notranje varnosti. V varnostnem okolju zaradi potrebe svojega nemotenega delovanja potrebujejo zadostno stopnjo varnosti in s tem določeno obliko in obseg varovanja.

Varnost pravosodnih organov v Sloveniji si predstavljamo kot stanje, ki mora ohranjati svojo vlogo in namen. Prav tako je treba zagotoviti varnost oseb, premoženja in podatkov na sodiščih, tožilstvih in pravobranilstvu pred viri ogrožanja (Pravilnik o določitvi varnostnih standardov poslovanja sodišč, 2007). Pri vprašanju varnosti pravosodnih organov in njihovega varnostnega tveganja v slovenskem prostoru moramo to obravnavati širše, saj lahko le tako dojamemo širši pomen sorazmerne varnostne zagotovitve pravosodnih organov, vzpostavitve njihove varnostne arhitekture, ki pa je na koncu sposobna zagotavljati varnost posamezniku in se odzivati na konkretne varnostne grožnje pravosodnim funkcionarjem, drugim zaposlenim in strankam v postopkih (Miklavčič, 2008). Zagotavljanje varnosti pravosodnih organov prav zato spada med dejavnosti, ki jih država zaradi velikega javnega interesa ureja na normativnopravni in organizacijski ravni in z nadzorovanjem izvajanja dejavnosti.

Na vseh ravneh delovanja države je namreč zaznati, da je ugled državnih institucij močno načet. Med drugim se (ne)spoštovanje državnih institucij kaže tudi v izjemnem naraščanju števila varnostnih dogodkov, usmerjenih zoper delo sodišč, tožilstev in pravosodnih funkcionarjev na splošno. Posebno skrb vzbuja, da so se z organiziranega kriminala in kazenskih postopkov, pri katerih je ogrožanje varnosti pravosodnih funkcionarjev pričakovano in obvladljivo, grožnje in napadi na pravosodne funkcionarje preselili k »sleherniku«. To pomeni, da so se varnostni dogodki z velikih, dobro varovanih sodišč, na katerih jih je bilo do zdaj največ, preselili na vsa sodišča in jih je trenutno skoraj nemogoče v celoti

1 V času oddaje prispevka je bil naziv ministrstva Ministrstvo za pravosodje in javno upravo.

predvideti, obvladovati in se nanje pripraviti. Storilci niso več le kriminalci in znane problematične osebe, temveč vsakdanji ljudje, ki jim zaradi splošne družbene krize in prakse, da se v zadnjih desetletjih za vse težave v družbi krivijo sodstvo, tožilstvo in policija, ko se znajdejo v stiski, popustijo vsi zadržki.

Največjo skrb vzbuja, da se je v zadnjem času veliko varnostnih dogodkov zgodilo v zvezi s prekrški in izvršbami, pri katerih se država neposredno dotakne ljudi, saj jih »*udari po žepu*«. To kaže, da je pojav neposredno povezan s sedanjo finančno krizo, ki ji še ni videti konca. Pravosodni funkcionarji, zlasti na manjših, varnostno slabše opremljenih sodiščih, se zato počutijo ogrožene, še posebno ob tem, da je mreža sodišč v Republiki Sloveniji izjemno razvejana in da imajo sodišča s tremi ali štirimi sodniki tudi zelo majhni kraji, na posameznih območjih so okrajna sodišča drugo od drugega oddaljena samo 10 kilometrov (strategija Pravosodje 2020).

Pravosodni sistem Republike Slovenije deluje v relativno stabilnem varnostnem okolju, ki se dinamično spreminja glede na vpliv različnih notranjih ter zunanjih varnostnih dejavnikov. Nepredvidljivi varnostni pojavi, kot so anonimne najave podtaknjenih eksplozivnih teles, grožnje pravosodnim funkcionarjem in sodnemu osebju ter drugi varnostni dogodki v pravosodnih organih, lahko hitro spremenijo varnostno okolje v pravosodnih ustanovah in s tem povzročijo nepredvidljivo človeško, materialno in pravosodno škodo (Ministrstvo za pravosodje, 2008).

V Sloveniji se zavedamo, da se varnost pravosodnih organov ustvarja v lokalnem, torej bivalnem varnostnem okolju, kjer se posamezni varnostni dogodki tudi pojavljajo. Temu primerno se intenzivira usklajevanje varnostnih nalog z drugimi nosilci notranje varnosti, da bi se zagotovil hiter zunanji odziv na varnostne potrebe pravosodnih organov in na izredne dogodke, povezane s pravosodnimi funkcionarji in drugimi zaposlenimi v pravosodju.

Od leta 2005 dalje se pri izvajanju varnostne politike v pravosodnih organih Republike Slovenije vzpostavlja varnostna arhitektura na sodiščih, ki danes sloni na uvedenih različnih oblikah preprečevanja, oblikah fizičnega in tehničnega varovanja ter partnerskega sodelovanja nosilcev varnostnih nalog[2] v širšem notranjem varnostnem prostoru (Pravilnik o določitvi varnostnih standardov poslovanja sodišč, 2007). Poleg tega pa se Ministrstvo za pravosodje dobro zaveda, da varnost zaposlenih v pravosodju ni omejena samo na delovno mesto v pravosodju, saj zapletenost varnostnega problema zahteva, da se raven osebne varnosti pravosodnih funkcionarjev ter osebja dvigne tudi zunaj delovnega mesta, zato je cilj ministrstva in pravosodnih organov boljše poznavanje osebnih varnostnih ukrepov.

Razvoj varnostnega upravljanja – varnostnega menedžmenta v Sloveniji je posledica oblikovanja varnostne politike v pravosodnih organih na treh ravneh, in sicer sistemskem, s katerim se ukvarja predvsem država, organizacijskem, ki je v pristojnosti vodij pravosodnih organov (zlasti direktorjev sodišč), in individualnim, ki ga ustvarjajo posamezniki, zlasti sodniki, državni tožilci in državni pravobranilci (Miklavčič, 2008).

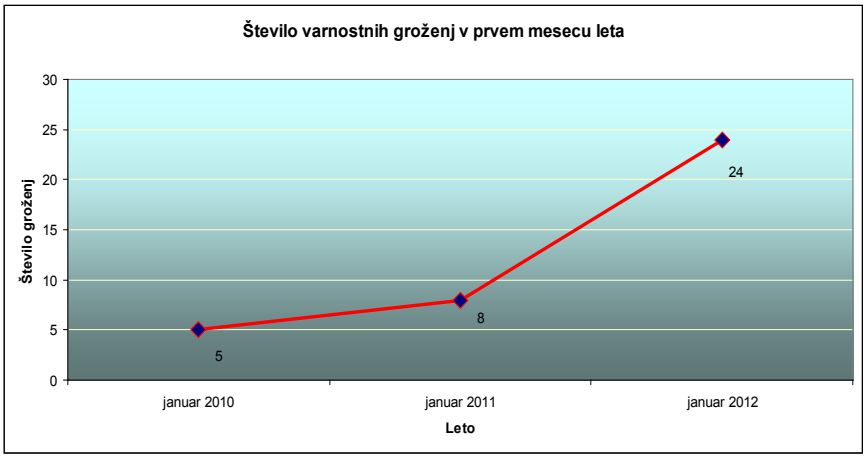
2 Ministrstvo za notranje zadeve – Policija, Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij Republike Slovenije, varnostne agencije, občinsko redarstvo itd.

Slovenija si prizadeva za vzpostavitev varnostne arhitekture pravosodnih organov tako, da bi se izražala dostojanstvo pravosodnih organov in njihova odprtost, istočasno pa bi se zagotavljali varnostni postopki in ukrepi, ki bi zaposlenim in strankam v postopku zagotavljali zadostno varnost in funkcijo organov (Pravilnik o določitvi varnostnih standardov poslovanja sodišč, 2007). Največji uspeh pri oblikovanju varnostne arhitekture slovenskih pravosodnih organov je bil dosežen z vzpostavitvijo zaupanja in dobrega sodelovanja med pravosodnimi organi in ministrstvom pristojnim za pravosodje na eni strani ter nosilci notranje varnosti na drugi strani. Izmenjava informacij med ustanovami je dosegla očiten napredek, zato se lahko tudi s preventivno dejavnostjo odzivamo na varnostne izzive, kar v preteklih letih v Sloveniji ni bilo mogoče.

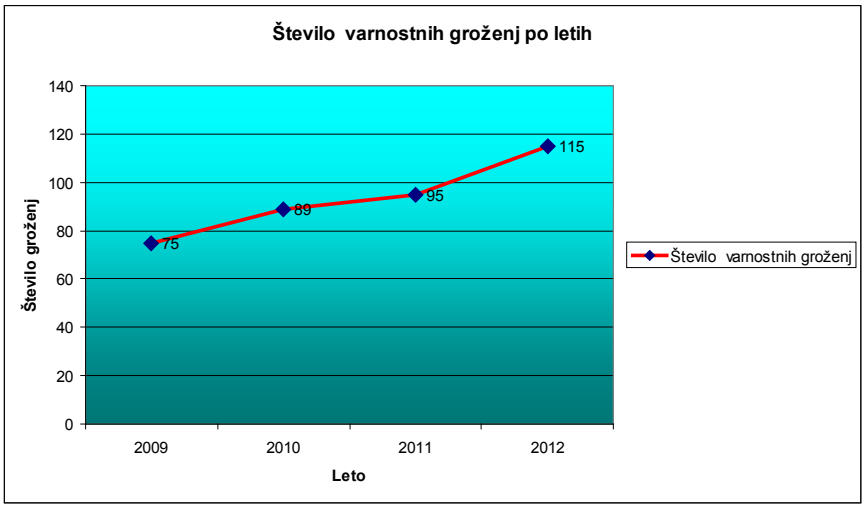
2. VARNOST IN SPREMENJENO VARNOSTNO OKOLJE

Problematika varnosti pravosodnih organov, zaposlenih in strank v sodnih postopkih je glede na število varnostnih dogodkov v letu 2012 ostalo pereče področje dela, na katero se je ministrstvo, pristojno za pravosodje, skupaj s pravosodnimi organi in drugimi institucionalnimi nosilci varnostnih nalog, ustrezno odzivalo z uvedbo sorazmernih varnostnih ukrepov. Z izvedenimi ukrepi se je dosegala zadostna stopnja varnosti, ki je pogoj za varno in nemoteno poslovanje sodišč in drugih pravosodnih organov. Zunanje varnostno okolje, zlasti na lokalni ravni, je imelo močan varnostni vpliv na nemoteno poslovanje sodišč, saj so se novi varnostni izzivi prenašali v notranje varnostno okolje pravosodnih organov.

V letu 2012 je bilo zaznati izredno nihanje števila varnostnih dogodkov na sodiščih, tako da se je v prvih treh mesecih skoraj za tri odstotke povečalo število dogodkov, zatem je sledila izrazita umiritev – padec varnostne problematike vse do konca sodnih počitnic.



Jeseni je število varnostnih dogodkov ostajalo na ravni iz leta 2011. Tako kot v širšem prostoru konec leta 2012 so posamezni varnostni incidenti, povezani s protesti, tudi na sodiščih zahtevali uvedbo dodatnih, sorazmernih varnostnih ukrepov zaradi ohranjanja varnosti ljudi in nemotenega poslovanja pravosodnih organov.



3. VARNOST IMA SVOJO CENO

Država, njene ustanove in končno državljani občutimo ekonomsko in finančno krizo na vseh področjih. S seboj prinaša številne, že večkrat omenjene, posledice, ki negativno vplivajo na ozračje v družbi. Ob negativnem vplivu finančne krize pa se zlasti zaradi socialne nepravičnosti krepi občutek neučinkovite politike ter pravosodja.

Kriza se kaže tudi pri varnostnih naložbah v pravosodne organe, pri katerih je moč pričakovati investicijski zastoj. Pravosodni organi so pri izvajanju varnostne politike postavljeni pred vprašanje, koliko denarja za kakšno ambicijo, kar državo sili v iskanje učinkovite organizacijskofinančne formule, s katero bi lahko zagotavljala pravosodnim organom možnosti za nemoteno delo, pravosodnim funkcionarjem, drugim zaposlenim v pravosodju in strankam pa izvajanje varnostnih ukrepov, s katerimi bo zagotovljena najboljša stopnja varnosti. Torej jemanje denarja in zategovanje pasu pri notranji varnosti se matematično največkrat ne izide, saj so posledice prevečkrat prehude in nepopravljive, prav tako pa se zniževanje proračuna lahko dolgoročno slabo kaže tudi na sposobnosti odzivanja na varnostne grožnje. Vsekakor je potrebna stopnja sorazmernosti, racionalnosti in razumnosti pri uvajanju varnostnih ukrepov, ki zahtevajo finančna sredstva, kar velja tudi za pravosodne organe. Pri oblikovanju varnostne politike v pravosodnih organih je tako treba razumeti, da varnost ima svojo ceno, tudi ekonomsko, in država bo morala odigrati svojo vlogo precej bolj razumsko.

4. SKLEP

S prispevkom lahko ugotovimo, da se je v varnosti pravosodnih organov po letu 2006 veliko premaknilo, kar je posledica dinamičnih dogodkov v spreminjajočem se varnostnem okolju sodne veje oblasti. Pristojno ministrstvo za pravosodje se

je skupaj s pravosodnimi organi spoprijelo z varnostnimi izzivi in ob oblikovanju varnostne politike ter varnostne sinergije so bili preoblikovani miselni in organizacijski vzorci dojemanja varnosti. To pa je posledično spreminjalo varnostno arhitekturo pravosodnih organov in s tem zagotavljanje najvišje stopnje varnosti ne glede na varnostne incidente.

Lahko trdimo, da je Republika Slovenija še ujela čas, ko je lahko gradila varnostno arhitekturo pravosodnih organov, imela pa je tudi nekaj sreče, da ni bilo varnostnih incidentov s hudimi posledicami. Vsekakor pa se na srečo ne more naslanjati in morala bo okrepiti razvoj in nadgradnjo mehke varnosti, kot so oblike samovarovanja, varnostnega menedžmenta, varnostnega izobraževanja itd. Varnost pravosodnih organov mora namreč postati prva skrb ključnih akterjev, zlasti direktorjev in predsednikov sodišč, saj je navsezadnje izvajanje varnostnega upravljanja v razpravnih dvoranah pogoj za uspešno ter varno sojenje.

Slovenija zagotavlja visoko stopnjo varnosti v pravosodju, a treba se je zavedati, da je sodobno varnostno okolje zelo zapleteno ter nepredvidljivo in temu primerno so potrebne pravočasnost, celovitost in usklajenost. Vsekakor bo treba v prihodnosti še naprej analizirati varnostno okolje ter iskati ukrepe, s katerimi se bomo učinkovito odzivali na varnostne grožnje. Pri izvajanju varnostne politike pravosodnih organov pa ne bomo smeli zanemariti stopnje sorazmernosti, racionalnosti in razumnosti, saj so Ministrstvo za pravosodje ter pravosodni organi postavljeni pred finančno omejenost. Omejevanje proračuna za varnost lahko prinese hude in nepopravljive posledice, prav tako pa dolgoročno neučinkovitost odzivanja na varnostne grožnje. Temu primerno se bo morala Slovenija zavedati, da ima varnost svojo ceno, pri tem pa odigrati svojo vlogo bolj razumsko. Pravosodni organi in pristojno ministrstvo pa bodo morali v prihodnosti varnost zagotavljati z učinkovitejšimi organizacijskimi rešitvami, bolj utečenim redom, samovarovanjem, visoko varnostno kulturo ter spoštovanjem pravil.

5. VIRI

- Kovačič, M. (2010). Varnostni teater ima svojo ceno. *Dnevnik*, objava 1. septembra 2010, http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/objektiv/1042377549.
- Miklavčič, M. (2008). *Management v sodstvu.* Ljubljana, Planet GV.
- Miklavčič, M. (2009). *Varnost v pravosodju: Varnost na sodiščih*. Ljubljana, Ministrstvo za pravosodje, Center za izobraževanje v pravosodju. Ni javno objavljeno gradivo.
- Miklavčič, M. (2010). *Security of judicial bodies in the Republic of Slovenia: Security policy and security management, Ljubljana, Fakulteta za varnostne vede.*
- Ministrstvo za pravosodje (2005). *Odprava sodnih zaostankov: Projekt Lukenda*. Objavljeno 1. septembra 2010, http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads /2005/PDF/projekt _Lukenda.pdf.
- Ministrstvo za pravosodje (2008). *Doseženi cilji na področju pravosodja v mandatu 2005–2008.* Ljubljana, Ministrstvo za pravosodje.

- Ministrstvo za pravosodje (2010). *Informacija Ministrstva za pravosodje o izvrševanju in nadgradnji projekta Lukenda – realizirane zaposlitve sodnega osebja po projektu Lukenda*. Ljubljana, št. 007-85/2006, 19. 9. 2010.
- Pravilnik o določitvi varnostnih standardov poslovanja sodišč, Uradni list RS, št.41/2007, 11. 5. 2007.
- Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV), Uradni list RS, št. 27/2010, 4. 4. 2010.
- Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91, 28. 12. 1991.
- Vlada Republike Slovenije (2012). Strategija »Pravosodje 2020«, julij 2012, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo.

OBVLADOVANJE STRESA NA VODILNEM POLOŽAJU (stres in sprostitvene tehnike)

Tatjana Zidar Gale
univerzitetna diplomirana dramaturginja
specializantka integrativne relacijske psihoterapije

Kaj se bo zgodilo, če bo sodnik vse pogosteje razmišljal:

»Vsega je preveč. Tako ne bo šlo več. Zaradi pomanjkanja časa obravnave slabše vodim. Nekaj mojih sodb je bilo razveljavljenih. Kaj si bodo kolegi mislili o moji sposobnosti?! Ob vsem tem so se oglasili še mediji in začeli napadati moje delo. Res sem slabe volje. Pa še včerajšnja obravnava, ko me je odvetnik začel kritizirati … Komaj sem se zadrževal, bil sem jezen, počutil sem se nemočnega, saj nisem vedel, kako naj odreagiram. Kaj če res nisem sposoben? Za povrh pa še to neprestano ocenjevanje in preverjanje, kako uspešno delamo. Pri nas je pomembna samo še storilnost. Sprašujem se, zakaj bi sploh delal več, če se drugim, ki se jim ne da, ne zgodi nič. Sicer pa, boljše bo, da bom tiho, tako se ne bom nikomur zameril. Če bi le bolje spal in me želodec ne bi tako bolel, bi še nekako šlo. Verjetno sem zaradi tega bolj utrujen in napet …«?

Vsekakor se tak človek spoprijema s stresom. Težave občuti na **telesni** (*ne spim, boli me želodec*), **čustveni** (*sem slabe volje, bil sem jezen, počutil sem se nemočnega*) in **kognitivni ravni** (miselna izkrivljanja: *sem nesposoben, tako ne bo šlo več, obravnave vodim slabo, kaj si bodo kolegi mislili o meni …*).

KAJ JE STRES

Stres bi lahko opredelili kot odgovor organizma na zunanje okoliščine – je dogajanje, ki zmoti človekovo notranje ravnovesje in aktivira njegove prilagoditvene procese.[1] Stres na delovnem mestu se pojavi, kadar zahteve delovnega okolja presegajo sposobnost zaposlenih, da jih izpolnijo (ali obvladajo). Lahko povzroči bolezenska stanja, kot so depresija, zaskrbljenost, živčnost, utrujenost in bolezni srca. Sadar Černigoj[2] navaja, da stres na delovnem mestu reflektira vzpone in padce v karieri zaposlenih. Ljudje sprejemajo delo z nekimi pričakovanji glede napredovanja, plače, samostojnosti, varnosti zaposlitve ipd. Če njihova pričakovanja niso uresničena, izgubijo občutek pripadnosti in samostojnosti. In ko zaposleni ne vedo več, kam gredo in še manj, kaj naj naredijo, majhna nelagodja, ki so se v začetku pojavljala le občasno, postanejo vedno večja, bolj vsakdanja in neprijetna.

Če stres opredelimo kot 'neskladje med posameznico/-kom in njeno/njegovo okolico'[3] ali natančneje kot neskladje med dojemanjem zahtev na eni strani in

1 Kopčavar Guček, N., Stres. Pridobljeno 11. 12. 2011 v: http://www.lek.si/si/skrb-za-zdravje/bolezni-in-simptomi/osrednji-zivcni-sistem/stres/.
2 Černigoj Sadar, N., Stres na delovnem mestu. V: Teorija in praksa, let. 39, 1/2002, str. 94.
3 Cartwright in Cooper, 1997; v: Černigoj Sadar, N., »nav. delo«, str. 85.

presojo sposobnosti na drugi strani,[4] potem je jasno, da razmerje med dojemanjem zahtev in presojo sposobnosti za spoprijemanje s pritiski odločilno vpliva na doživljanje stresa.

Caumming in Cooper[5] sta proces stresa pojasnila s tremi ključnimi točkami:

1. Posamezniki/posameznice skušajo v večini primerov obdržati svoje misli, čustva in odnose s svetom v 'stabilnem stanju'.
2. Čustveno in fizično stanje imata določen obseg stabilnosti, to je območje, v katerem se oseba dobro počuti. Če pa so zaradi zunanjih ali notranjih vplivov ogrožena ta območja stabilnosti, potem se mora oseba odzivati, da spet vzpostavi dobro počutje.
3. Posameznikovo vedenje, usmerjeno k vzpostavljanju stabilnega stanja, imenujemo prilagoditveni proces ali strategija spoprijemanja.

Lazarus[6] stres opredeli kot neskladje med zahtevami in viri spoprijemanja. Usmeri se na ocenjevanje in spoprijemanje s stresom. Ocenjevanje pomeni dati vrednost ali oceniti kakovost oseb, stvari ali pojavov. Spoprijemanje pa pomeni uporabo vedenjskih in psihičnih moči za obvladovanje notranjih ali zunanjih zahtev ter nasprotij med obema. Lazarus loči primarno in sekundarno ocenjevanje. Pri primarni oceni je pomembno začetno ovrednotenje nastalega položaja in odgovor na vprašanje: *»Ali sem v težavah ali ne?«* Pri sekundarnem ocenjevanju je pomembna primerjava med veščinami spoprijemanja in zahtevami okolja: *»Kaj lahko naredim glede tega?«* Če sogovornik lahko poišče vire za rešitev (vedenjske in psihične moči za obvladovanje notranjih ali zunanjih zahtev), se primarna ocena lahko spremeni, zato posameznik stresa ne bo občutil v taki meri kot pri negativni sekundarni oceni.

Tako Lazarus[7] loči tri vrste primarnih ocen: nekateri dogodki/situacije so za osebo irelevantni, drugi so lahko pozitivni ali nevtralni in tretji so lahko ocenjeni kot stresni, in sicer z vidika naravne grožnje in naravne zahteve po osebnih virih spoprijemanja. Individualna stresna reakcija je odvisna od tega, kako človek razlaga in presodi (zavedno ali nezavedno) dogodek kot škodljiv ali kot izgubo (dejansko ali anticipirano), kot zastrašujoč ali izzivajoč. Moč stresne izkušnje je torej določena z oceno, kako se lahko spoprimemo s položajem. Do zavedne ogroženosti pride takrat, ko položaj zahteva več od razpoložljivih zmogljivosti spoprijemanja, to je spoprijemanja z negativnimi čustvi.

Pogostokrat posamezniki ne morejo spreminjati zunanjih okoliščin, lahko pa spremenijo svoj notranji svet (čustveni in kognitivni procesi), s katerim se bo lažje odzival na zunanje dražljaje. Spremembe na čustvenem in kognitivnem področju mu bodo zagotovile vire, s katerimi bo lažje obvladoval (in vzdrževal) povezavo z zunanjim svetom, zato bo zunanji svet nanj vplival manj stresno (razvil bo vire spoprijemanja z zunanjim svetom).

4 Lazarus, 1976, Looker in Gregson, 1993; v: Černigoj Sadar, N., »nav. delo«, str. 85.
5 Caumming in Cooper, 1978; v: Černigoj Sadar, N., »nav. delo«, str. 85.
6 Lazarus, 1976; v: Černigoj Sadar, N., »nav. delo«, str. 84.
7 Lazarus, 1976; v: Černigoj Sadar, N., »nav. delo«, str. 84.

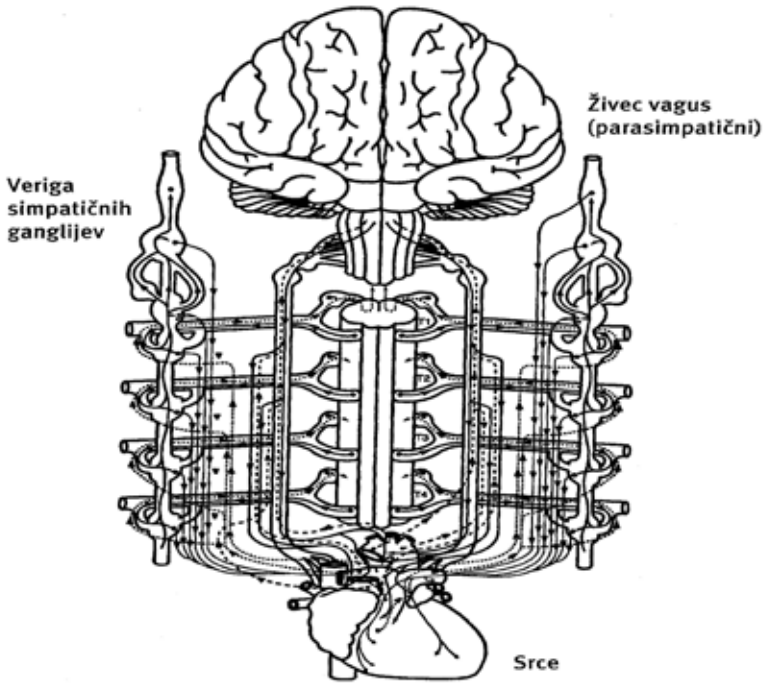
ČUSTVENE IN KOGNITIVNE TEŽAVE V INTERNEM SVETU (DVOJE MOŽGANOV)

Dr. Damasiu[8] navaja, da naše miselno življenje izvira iz nenehnega prizadevanja za skladnost med dvema deloma možganov. Kognitivni možgani so zavestni in usmerjeni v zunanji svet. Čustveni možgani so nezavedni, osredotočeni predvsem na preživetje in pogojeni s telesom. Čeprav sta oba dela zaradi skupne vloge izredno povezana in soodvisna, vsak po svoje, a hkrati zelo različno, pripomoreta k našemu doživljanju sveta in vedenju. Globoko v naših možganih ležijo prvotni možgani: **čustveni možgani** (imenujemo jih tudi limbični možgani), ki jih imamo vsi sesalci, najgloblje jedro tudi plazilci. Pomembni so za telesno-fiziološko ravnotežje: dihanje, srčni ritem, krvni tlak, tek, spanje, spolni nagon, izločanje hormonov, imunski sistem. So v tesnejšem odnosu s telesom, zato je na čustva lažje vplivati prek telesa kot prek jezika. Okrog teh možganov se je v milijonih let razvila nova plast ali neokorteks, kar pomeni nova skorja ali nov ovoj: **kognitivni možgani**.

Naloga čustvenih možganov je opazovanje okolice. Ko zaznajo nevarnost, na primer ogrožanje območja, ali izjemno priložnost, sprožijo alarm. V nekaj milisekundah ustvarijo vse operacije in prekinejo delovanje kognitivnih možganov. Ta odziv celotnim možganom omogoči, da v trenutku nevarnosti osredotočijo vse svoje zmogljivosti in jih usmerijo v najosnovnejše preživetje – boj ali beg. Kadar pa so čustva premočna, začnejo čustveni možgani prevladovati nad kognitivnimi. Izgubimo nadzor nad mislimi in prenehamo delovati v skladu s svojimi interesi.[9] Čustva nas preplavijo, zato sprožijo spremembe v našem mišljenju (pojavijo se miselna izkrivljanja, negativne misli, črnoglede napovedi …).

Za razumevanje in obvladovanje stresa je predvsem pomembno odkritje, da imata prebavni sistem in srce lastno mrežo desettisočev nevronov, ki delujejo kot »majhni možgani«[10]. Odnos med čustvenimi možgani in »majhnimi možgani« v srcu je eden od ključev za uravnavanje čustvovanja. Ko se – dobesedno – naučimo uravnavati svoje srce, se naučimo uravnavati tudi čustvene možgane in nasprotno. Najmočnejša zveza med srcem in čustvenimi možgani je razvejana dvosmerna komunikacijska mreža, ki jo poznamo kot »avtonomni periferni živčni sistem«. Urejata ga dve veji, ki se začneta v čustvenih možganih in se razpredata po vsem telesu. »Simpatična« veja sprošča adrenalin in noradrenalin ter uravnava odziv »boja ali bega«. Aktivnost avtonomnega živčnega sistema pospešuje srčni ritem. Druga veja, ki jo imenujemo »parasimpatična«, pa sprošča drugačen živčni prenašalec, acetilholin, ki omogoča sprostitev in umirjenost ter upočasnjuje srčni ritem.

8 Dr. Damasiu; v: Servan-Schreiber, D. Ozdravimo depresijo, tesnobo in stres brez zdravil in psihoanalize. Kranj: Ganeš. 2010, str. 35–36.
9 Servan-Schreiber, D., »nav. delo«, str. 40–41.
10 Armour, J. A, 1999; v: Servan-Schreiber, D., »nav. delo«, str. 48–49.



Slika 1 (vir: Servan-Schreiber, D., »nav. delo«, str. 51)

Kadar smo razburjeni, nemirni, prestrašeni … torej v stresu, potrebujemo vaje za aktiviranje parasimpatične veje, s katero bomo ustvarili stanje pomiritve oziroma sprostitve – avtonomni živčni sistem bo deloval usklajeno, kar bo sprožilo umirjeno ali normalno delovanje čustvenih možganov (ne bo potrebe ali pripravljenosti za beg ali boj). Pomagamo si lahko z dihanjem, naučimo se sprostiti telo, dobrodošla pa bo tudi vaja »varen kraj«.

VAJE ZA SPROŠČANJE IN DIHANJE[11]

Temeljna navodila za progresivno sproščanje mišic:

1. Poiščite miren prostor, kjer se boste lahko sprostili.
2. Usedite se v udoben položaj, tako da boste imeli stopali na tleh, dlani pa na stegnih ali ob telesu. Vaje lahko delate tudi leže.
3. Zaprite oči.

11 Povzeto po: Zaletel, M. Sprostitvene tehnike v integrativni psihoterapiji [zapiski delavnice]. Ljubljana: IPSA. 2010.

Sproščanje:

1. V mislih se premaknimo v ta prostor, vse težave pustimo pred vrati.
2. Osredotočimo se na svoje telo.
3. Z vdihom naredimo pest na desni dlani (palec je znotraj pesti), z izdihom jo sprostimo (2 x).
4. Z vdihom napnemo celo desno roko, jo nekoliko dvignemo, z izdihom jo sprostimo (2 x).
5. Z vdihom dvignemo desno ramo, z izdihom jo sprostimo (2 x).
6. Vse tri vaje ponovimo dvakrat tudi z levo roko.
7. Z vdihom napnemo desno stopalo, ga rahlo dvignemo (peta je še na tleh), z izdihom ga sprostimo (2 x).
8. Z vdihom napnemo celo desno nogo, jo nekoliko iztegnemo nad tlemi, z izdihom jo sprostimo (2 x).
9. Vaji ponovimo dvakrat še z levo nogo.
10. Z vdihom napnemo sedalne mišice, z izdihom jih sprostimo (2 x).
11. Z vdihom napnemo mišice prednjega dela trupa (prsni koš in trebuh povlečemo navznoter), z izdihom ga sprostimo (2 x).
12. Z vdihom napnemo hrbtne mišice, ramena povlečemo nazaj, z izdihom jih sprostimo (2 x).
13. Z vdihom napnemo vratne mišice (brado lahko potisnemo proti prsnemu košu ali naprej), z izdihom jih sprostimo (2 x).
14. Z vdihom napnemo vse mišice v telesu (roki, nogi, hrbet, trebuh, obraz), z izdihom jih sprostimo (2 x).

Na koncu pozornost spet preusmerimo na naše telo in prostor, v katerem smo. Počasi začnemo premikati telo, se pretegnemo, pomanemo dlani in jih položimo na oči in obraz, tako da ta predel segrejemo. Počasi odpremo oči.

Dihalne vaje

Pri dihalnih vajah je pomembno, da ves čas dihamo trebušno (torej s prepono). Pri vdihu se trebuh razširi, pri izdihu se spet skrči. Dihanje lažje opazujemo tako, da obe dlani položimo na trebuh. Dihamo počasi, ritmično, izdih je daljši kot vdih.

Prva vaja:
vdihnemo skozi nos in izdihnemo skozi nos.

Druga vaja:
vdihnemo skozi nos, nekaj sekund zadržimo dih, izdihnemo skozi nos.

Tretja vaja:
vdihnemo skozi nos, izdihnemo polglasno skozi usta, ki jih rahlo zaokrožimo.

Četrta vaja:
vdihnemo skozi nos, nekaj sekund zadržimo dih, izdihnemo polglasno skozi usta.

»VAREN KRAJ«[12]
(vaja za stabilizacijo notranjega stanja in povečanje ravni vzdržljivosti)

1. Pomislite na neprijeten dogodek. Kaj doživljate, ko se spomnite nanj? Kako se počutite? Lahko svoje počutje ocenite od 1 do 10?
2. Pomislite na kraj, na katerem se počutite varno – kjer vam je prijetno, lepo, udobno … Lahko zaprete oči … Ste v tem čudovitem kraju – z vsemi petimi čuti. Opazujte vse tisto, kar lahko vidite …, slišite …, doživljate …, vonjate …, okušate … Lahko dihate …, se morda česa dotikate …Kako vam je? Kaj zdaj doživljate na tem čudovitem kraju?

   Katera beseda najbolj označuje to, kar doživljate?

   Kje v telesu čutite to _____ (*beseda*)?
3. Lahko ponovno odprete oči. Pomislite na dogodek, ki vam je neprijeten. Ko pomislite na ta dogodek, kaj ponovno doživljate? Če bi uporabili oceno od 1 do 10, kako bi svoje doživljanje ocenili?
4. Lahko greste ponovno v svoj varni kraj. Spet ste tam … Kaj vidite …, slišite …, doživljate …? Kako vam je, ko ste tam?
5. Ko boste želeli, ponovno odprite oči. Kaj čutite zdaj? Lahko ocenite od 1 do 10?

Se je napetost zmanjšala? Če bi želeli še več notranjega miru, se lahko vrnete na varen kraj in ponovno doživite prijetne trenutke. Z vajo tako vplivamo na parasimpatični živčni sistem, umirimo bitje srca, kar pa sproži spremembe v delovanju čustvenih možganov.

KOGNITIVNO-VEDENJSKE TEHNIKE

Kognitivni možgani nadzirajo zavestno pozornost in so zmožni umiriti naše čustvene odzive, preden bi prestopili mejo. To uravnavanje čustev nas osvobaja morebitne tiranije čustev in nas varuje pred življenjem, ki bi ga povsem vodili nagoni in refleksi.[13] Kako pa lahko »upravljamo« kognitivne možgane in tudi na tem področju razvijemo vire sprejemanja z zunanjim svetom? Imamo možnost, da vplivamo na spremembo trenutnih znakov (negativna prepričanja o sebi, svojem delu, odnosu z ljudmi …). S spremembo prepričanj se bo spremenilo naše vedenje, prav tako pa bo spremenjen vzajemen odnos misel – čustvo (sprememba misli bo sprožila spremembo čustev; kognitivni in čustveni možgani bodo delovali usklajeno).

Pomagamo si lahko s kognitivno-vedenjskimi tehnikami. Za izhodišče nam lahko pomaga **formula ABC :**[14]

»A« (activating event) v tej enačbi pomeni resničen, dejanski dogodek, v katerem se je posameznik znašel. Pomeni tudi aktivacijski dogodek, ki se je lahko zgodil ali pa tudi ne. Lahko je napoved v prihodnost *(»Mislili bodo, da sem nesposoben/-a«.*) ali spomin na dogodek v preteklosti *(»Moje sodbe so večkrat razveljavili«*). Pogostokrat ga imenujemo tudi »sprožilec«.

12 Žvelc, M., Psihoterapije psihološke travme [zapiski delavnice]. Ljubljana: IPSA. 2011.
13 Servan-Schreiber, D., »nav. delo«, str. 42.
14 Branch, R., in Willson, R. Kognitivno vedenjska terapija za telebane. Ljubljana: Pasadena. 2011, str. 12–15.

»C« (consequence) pomeni posledico: kako se počutimo in vedemo v odzivu na dejanski dogodek oziroma aktivacijski dogodek. Posledice torej vključujejo naša čustva, vedenje in telesne občutke, ki spremljajo čustva.

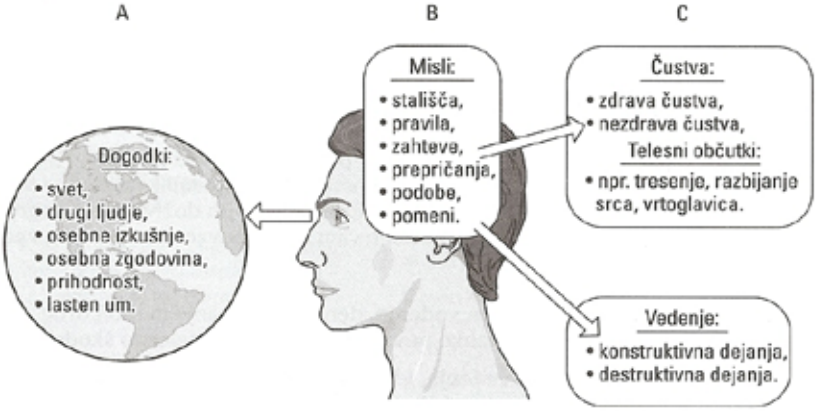
Lahko zapišemo:

A (aktualen ali aktivacijski dogodek) = C (čustvene in vedenjske posledice)

Med dogodkom in našimi končnimi občutki ter dejanji pa je naše mišljenje oziroma **naša prepričanja** – naše misli, mnenja in pomen, ki jih pripišemo dogodku, kar porodi naša čustva in vedenjske odzive. V formuli zato **»B« (beliefs)** predstavlja naša prepričanja o dogodku in pomene, ki mu jih pripisujemo. K temu delu torej spadajo naše misli, osebna pravila, zahteve, ki jih imamo (do sebe, sveta in drugih ljudi) in pomeni, ki jih pripišemo zunanjim in notranjim dogodkom.

Celotna formula združuje:

A (aktualen ali aktivacijski dogodek) + B (prepričanja o dogodku in njegov pomen) = C (čustva in vedenjske posledice)



Slika 2: formula ABC
(vir: Branch R. in Willson, R., »nav. delo«, str. 16)

MISELNO IZKRIVLJANJE

Pri ljudeh se tako pojavijo miselna izkrivljanja, ki so nastala ob aktivacijskem dogodku. Poglejmo devet mogočih miselnih izkrivljanj:[15]

1. Mišljenje vse-ali-nič (polarno mišljenje)

Oseba s tem izkrivljanjem vidi vse črno-belo. Ljudi ali stvari zaznava kot dobre ali slabe, čudovite ali grozne, prijetne ali neznosne, popolne ali povsem zanič ...

15 Mckay, M., in drugi. Thoughts & Feelings. Taking Control of Your Mood & Your Life. 2007; Branch, R., in Willson, R., »nav. delo«, 2011; Žvelc, G. Kognitivne in vedenjske tehnike v integrativni psihoterapiji [zapiski delavnice]. Ljubljana: IPSA. 2010.

Njihove razlage so skrajne, prav tako njihovi čustveni odzivi. Svoje zaznave enako oblikujejo do samih sebe: sem sposoben ali nesposoben, znam ali pa ne znam … Odzivi takega sodnika so lahko:

- *Ta del sodbe so kritizirali. To pomeni, da sem vse skupaj slabo napisal. Vse je zanič.*
- *Saj sem poskušal nekatere stvari spremeniti, pa mi ni šlo. Za te reči sem prestar.* (ali premlad).
- *Saj sem poskušal naučeno uporabiti v praksi, pa ni šlo. Za to nisem nadarjen* (ali sem ali nisem nadarjen).

2. Pretirano posploševanje

Oseba iz enega ali več dogodkov oblikuje pretirane splošne ugotovitve, ki zajemajo: vsi, vse, vedno, nikoli, vsak, nihče. Tako oblikuje absolutne trditve. Odzivi:

- *Nihče mi ne more pomagati.*
- *Meni se to vedno dogaja. Tega nikoli ne bom znal dobro naredi/pojasniti/napisati.*
- *Mi smo kar naprej opozarjali, da je treba nekaj spremeniti, a nihče ni hotel slišati naših predlogov.*

3. Duševno sito (miselno filtriranje)

Oseba izloči nekatere dele zaznavanja. Osredotoči se samo na en del, drugih pa ne upošteva (ne zaznava). Pozorna je samo na eno podrobnost, celoten dogodek ali položaj pa opazuje z vidika te podrobnosti. Miselno filtriranje je torej pristranskost v načinu obdelave podatkov, pri čemer priznavamo samo informacije, ki so v skladu z našim prepričanjem. Tako razmišljanje vključuje:

- Oseba je lahko dosegla uspeh, potem pa ji v enem delu ne uspe. Njen odziv bi bil: *»Saj sem vedel. Meni pač ne gre. Jaz nisem več za učenje. Nima smisla nadaljevati.«*
- Nadrejeni zaposlenega pohvali v npr. šestih točkah, pri sedmi pa priporoča izboljšave. Zaposleni je prepričan: *»Saj sem vedel, da ne bom uspešen. Ne morem napredovati.«*

4. Izključevanje pozitivnega

Pri tem izkrivljenem mišljenju oseba iz dogodkov ali položajev izključi pozitivni vidik. Tudi tu podatke pristransko obdeluje. Govorimo o mentalnem odzivu na pozitivni dogodek, ki ta dogodek v našem umu spremeni v nevtralnega ali negativnega.[16] Oseba tako razmišlja:

- Kolega npr. pohvali napredek pripravnika, ta pa mu odvrne (ali si samo misli*): »Saj ne mislite resno. To pa ja ni nič takega. To je vsak sposoben doseči/narediti.«*

5. Branje misli kot prenagljeni sklepi

Kadar se oseba ujame v branje misli, oblikuje sodbe o drugih. Prepričana je, da natančno ve, kaj drugi razmišljajo, doživljajo, kaj jih motivira:

- *Obnaša se tako, ker je nevoščljiv.*
- *Njo zanima samo denar.*

16 Branc, R. in Willson, R., »nav. delo«, str. 33.

- *Boji se pokazati, da je nemočen.*

Oseba pogosto pretirava o tem, kaj drugi o njej mislijo negativno oziroma je prepričana, da druge ljudi vodijo negativni motivi in nameni.

Razmišlja lahko:

1. Nadrejeni lahko kolegu reče, naj si za neko zadevo vzame več časa, ker ve, kako je zaseden. Kolega razmišlja*: »Aha, mi hoče povedati, da sem slab, zato potrebujem več časa.«*
2. Sodnik čaka na ugotovitve kolegov (bo sodba razveljavljena ali ne): *»Le kaj si mislijo o moji sodbi. Lahko bodo ugotavljali, da nisem dovolj sposoben.«*

6. Katastrofiziranje

Oseba si predstavlja, kako bodo zaradi enega manj prijetnega dogodka nastale usodne – katastrofalne – posledice. Njene misli se pogosto začnejo s »kaj če«:

- *Kaj če se bo to res zgodilo?*
- *Kaj če se mi to res zgodi?*
- *Kaj če bom neuspešen? Kaj če ne bom zmogel?*
- *Kaj če bodo ljudje res videli, kako sem nesposoben?*

Seznam predstav o negativnih prihodnjih dogodkih je pogostokrat neomejen.

Posamezniki si lahko predstavljajo:

- *»Kaj če bom spet naredil procesno napako? Le kaj si bodo mislili o meni? Si kar predstavljam, da bodo govorili, kako mi še vedno ne gre. In če bo ta sodba razveljavljena …? Ne vem, kako bom preživel.«*

7. Sklepanje iz čustev

Oseba dejstva zamenja z občutki. Zanaša se na svoja čustva, zato je prepričana, da čustva jasno kažejo, da ima prav, drugi pa se motijo. Misli, ki se lahko pojavijo:

- *Zelo me skrbi, že mora biti nekaj narobe.*
- *Strah me je tega izobraževanja. Gotovo se bo kaj neprijetnega dogajalo.*
- *Ko me sodnik pogleda, začutim nelagodje. To samo kaže, da ne sodim sem.*

8. Etiketiranje

Oseba označuje sebe in druge z absolutnimi vrednostmi. Ljudje z nizkim občutkom lastne vrednosti se lahko označijo za manjvredne, nesposobne, neustrezne, neprimerne … V drugih pa vidijo: neumneže, prenapihnjence, domišljavce … Kadar oseba druge vidi kot zanič, nesposobne, domišljave, povsem nepravične, jih bo najverjetneje začela obsojati. Osebe lahko navajajo ali razmišljajo:

- *Tale me že ne bo nič naučil. Zna se samo napihovati.*
- *Sem zguba. Res sem se trudil, a še vedno nisem dohajal svojih kolegov.*

9. Moram/moral bi

Oseba deluje po seznamu neprožnih pravil o tem, kako mora sama in drugi ljudje delovati. Zanjo so pravila nesporna, dokončna in pravilna. Kadar se ljudje ne vedejo po teh pravilih, postane oseba vznemirjena, saj je prepričana, da se ljudje ne vedejo pravilno in ne mislijo pravilno. Prepričana je celo, da morajo ljudje spremeniti svoje navade, misli, vedenje, prepričanje ...

Ljudje sebi in drugim postavljajo neprožne zahteve, ki jih omejujejo ali vodijo v napete, celo nasprotujoče si položaje.

- Oseba sedi na sestanku, ki se po njenem mnenju (njen vrednostni sistem) že predolgo vleče. Prepričana je, da mora sklicatelj sestanka narediti red, mora pokazati, da je on avtoriteta. Zaradi tega ne more več slediti vsebini oziroma razpravi. Prepričana je, da sklicatelj ne zna pravilno voditi sestanka. Če ga določi, da je nesposoben, se je zatekla še v etiketiranje.
- *»To moram narediti. Druge možnosti ni!«*

KAKO DO SPREMEMB NA KOGNITIVNO-VEDENJSKI RAVNI

Kako lahko posamezniki začnejo spreminjati svoja izkrivljena mišljenja, s katerimi bodo vplivali na svoje čustveno stanje in posledično na spremembe vedenjske ravni? Za vsako izkrivljeno mišljenje imajo na razpolago načine, kako si pomagati.

1. Mišljenje vse-ali-nič (polarno mišljenje)

Oseba si lahko pomaga:

1. Kaj so dokazi (kaj govori proti tej izjavi, kaj podpira to izjavo)?
   Oseba lahko poišče **dejstva za in proti** takim izjavam; posamezna dejstva naj okrepi z **odstotki** – koliko odstotkov celotne sodbe je dobro napisane in kakšen je odstotek, ki je napisan manj uspešno; če podatkov nima, naj jih pridobi.
2. Obstaja tudi drugačna razlaga?
   »Kakšne koristi lahko imam od tega? Kaj se iz tega lahko naučim? Kaj mi še manjka, da bom naslednjič uspešen?«

Ali:

»Kaj če stvari lahko spremenim? Kakšne koristi bi imel od tega?«
»Kaj pa če sem dovolj nadarjen in sem še dovolj mlad, kaj lahko storim? Kako lahko naučeno uporabim v praksi? Kaj za to potrebujem? Kaj bi najprej želel spremeniti? Kaj bom od tega imel?«

3. Kaj se lahko zgodi v najslabšem/najboljšem primeru?

2. Pretirano posploševanje

Posamezniki si lahko pomagajo:

1. Kvantitativno navesti objektivna dejstva
   (v odstotkih pojasniti, kaj pravijo raziskave, pojasniti oziroma navesti rezultate/dokaze – vse/nič zamenjati s konkretnimi dejstvi)
2. Pojasniti, da ni absolutnih vrednosti in razširiti perspektivo
   - *»Res vsi?« »Nihče?« »Nikoli/vedno?« »Res vedno?«*
   - *Na kaj konkretno smo opozarjali? Komu smo to predstavili? Je bil on prava oseba? Na kakšen način in kako pogosto smo opozarjali?*

3. Duševno sito (miselno filtriranje)

1. Tu bodo posamezniki potrebovali spretnosti, kako objektivno razčleniti svoje misli. Lahko si pomagajo z matriko za in proti. Na list papirja lahko z ravno navpično črto oblikujejo dva dela oz. stolpca. V prvega vnašajo dosežke (kaj so že naredili dobro, v katerih primerih so bili uspešni, kaj jim je že uspelo …),

v drugega pa tisto, kar je treba izboljšati. Tako bodo vidno ocenili, kje trenutno so – kaj že obvladujejo in kaj jim še ne gre.

2. Posamezniki naj se za vsak dosežek ali spremembo naučijo pohvaliti (samopohvala, ki ji lahko sledi tudi nagrada). Tako bodo vedno bolj prepoznavali svoje dosežke in lasten napredek.

4. Izključevanje pozitivnega

1. Posamezniki si lahko pomagajo podobno kot pri duševnem situ.
2. Prav tako lahko navajajo – zbirajo – dokaze, kako je bilo njihovo dejanje/delo pomembno, dobro, pozitivno …
3. Zbiranje dokazov je lahko »temeljita priprava na – navidezno - obravnavo«, pri čemer bi morali zagovarjati svoje dosežke.

5. Branje misli kot prenagljeni sklepi

1. Oseba naj poišče nekaj drugih razlag: *»Njegov odziv lahko pomeni, da me razume in mi je naklonjen.«*
2. Upošteva naj, da so ugibanja lahko zmotna: *»O čem razmišljajo, ne vem. Gotovo so pozorni na dejstva in argumente. Moje razmišljanje je rezultat mojega strahu in ne objektivnih dejstev.«*
3. Pridobi naj informacije (kadar in če je to mogoče): *»Dvom in strahove bom najlažje opustil, če preverim. Nadrejenega lahko vprašam, zakaj mi je namenil več časa. Ko se bom prepričal, bom mirnejši. Lahko mu celo povem, s kakšnimi pomisleki sem se ukvarjal.«*

6. Katastrofiziranje

Oseba naj upošteva:

1. Pretehta naj dokaze
   »Imam dovolj informacij, da lahko predvidevam neprijetne posledice? Kaj še potrebujem, da bom uspešen? Kako vem, da se bo točno to, kar pravim, resnično zgodilo? Zakaj tako mislim?
2. Osredotočimo se na cilje in vire, ki so za dosego cilja potrebni
   »Kaj potrebujem – katere vire, da bom prepričan o pozitivni spremembi/ rezultatu? Kako si lahko pomagam? Koga lahko prosim za pomoč?«
3. Razširimo perspektivo
   »Bi bil edini človek na svetu, ki se mu je to zgodilo? Kaj pravijo dejstva, primeri, zgodbe? Ljudje bodo o meni verjetno razmišljali manj, kot sam mislim? Če bi se res zgodilo kaj manj prijetnega, kaj bo o tem še znano, npr. čez pet let?«

7. Sklepanje iz čustev

1. Osebe naj svojo pozornost usmerijo na svoja čustva. Naj se zavedajo, da čustva niso vedno najboljša merila ali pokazatelji resničnosti.
   »Res me skrbi. Kako lahko skrb povežem s svojimi predvidevanji? Najbolje, da si vzamem čas in preverim, kaj čustva govorijo oziroma kakšen pomen imajo? Lahko premislim, kako so povezana z mojimi pričakovanji, željami…?«

2. Kako bi gledali na položaj, če bi bili mirnejši (druge razlage)
   - *»Kako pa bi o izobraževanju razmišljal, če bi bil umirjen? Kaj bi rekel?*
   - *»Kaj potrebujem, da bi se čustva umirila?«*
3. Uporaba preokvirjanja (negativno sliko spremenimo v pozitivnejšo drugačno razlago)
   - *»Če me skrbi, je to samo znak, kako mi ni vseeno, kaj se bo zgodilo. To samo kaže, da želim pokazati, česa sem sposoben. Strah je tu nekaj povsem normalnega.«*
4. Naredimo vajo za umirjanje parasimpatične veje avtonomnega živčnega sistema.

8. Etiketiranje

Dopustimo različnost oziroma različne stopnje, saj svet ni le slab ali dober, ljudje nismo sposobni ali nesposobni. Vsak česa ne zna in je kje dober. Predvsem pa izhajajmo iz kompleksnosti, kar pomeni, da smo ljudje edinstveni, nenehno se spreminjamo, iščemo nove možnosti ... Prav tako lahko s pomočjo novih dejstev ali informacij spreminjamo svoje prvotne zamisli. Predvsem pa se lahko drug od drugega učimo.

9. Moram/moral bi

Tu naj se posamezniki vprašajo:
- *»Kaj se bo zgodilo, če tega ne naredim?«*
- *»Zakaj moram to narediti? Kdo to pravi?«*
- *»Kakšne možnosti so še, da tega ne naredim, ker tega ne želim narediti?«*

Predvsem pa naj se zavedajo, da ljudje na položaj gledamo vsak s svojimi očali (imamo različne izkušnje, vrednostne sisteme, prepričanja, ki vplivajo na naše dojemanje sveta). Če pa okolje ovira delo in tudi počutje posameznikov, lahko asertivno spregovorijo:
- *»Zame je pomembno, da pogovori temeljijo na spoštovanju, zato vztrajam pri …/zato želim, da opustimo osebne napade in se ponovno vrnemo na dejstva.«*
- *»Težko preverjam, kadar si sogovorniki skačejo v besedo in se osebno napadajo. Razpravo bom nadaljevala, ko boste prenehali z osebnimi napadi.«*

Za konec

- *»Ne vznemirja nas to, kar se je zgodilo, temveč naše lastne misli o tem, kar se je zgodilo.« Epiktet*
- *»Glejte na težave kot na prijatelje, kajti pogosto jih boste srečevali, zato bodite z njimi raje v dobrih odnosih.« Oliver W. Holmes*
- *»Ko se znajdeš v težavah in ti gre vse narobe, ko se ti zazdi, da ne boš zdržal niti trenutka več, tedaj nikoli ne odnehaj, kajti to je pravi čas in kraj, da se bo obrnilo na bolje.« Harriet Stowe*

Tudi stres na telesni, čustveni in kognitivni ravni se lahko naučimo zmanjšati ali vsaj omiliti. Šele takrat bomo nase, druge in svet gledali drugače. Vplivi in zahteve zunanjega sveta ne bodo imeli take moči, saj bomo razvili svoje vire spoprijemanja z njimi.