**Poročilo Komisije Sveta Evrope za učinkovitost pravosodja (CEPEJ) 2020 - primerjalni pogled uvrstitve Slovenije**

Komisija Sveta Evrope za učinkovitost pravosodja (CEPEJ) od leta 2004 na dve leti pripravi poročilo o oceni evropskih pravosodnih sistemov. Letošnje poročilo zajema 45 od 47 držav članic Sveta Evrope (izjemi sta Lihtenštajn in San Marino) ter tri države opazovalke v CEPEJ (Izrael, Maroko in prvič tudi Kazahstan). Poročilo temelji na podatkih iz leta 2018.

CEPEJ v ocenjevalnem poročilu države obravnava z vidika več kazalnikov, začenši s **proračunom**, ki ga države namenjajo pravosodju[[1]](#footnote-1). Slovenija je v času od 2016–2018 povečala javne izdatke, namenjene sodnemu sistemu, za 9 %. Naša država nameni sodnemu sistemu 90 evrov na prebivalca oziroma 0,44 % bruto družbenega proizvoda (BDP), kar presega evropsko povprečje (71,56 evra na prebivalca oziroma 0, 33% BDP) in povprečje primerljivih držav glede na BDP na prebivalca (84,13 evra na prebivalca oziroma 0,32 % BDP). Od tega gre v Sloveniji sodiščem več kot 80 %, kar je največ med vsemi državami, tožilstvu okrog 10 %, pravni pomoči pa le nekaj odstotkov proračuna. Evropske države v povprečju namenijo 2/3 proračuna sodiščem, 1/4 tožilstvu, preostalih 11 % pa brezplačni pravni pomoči.

Slovenija namenja sodiščem več kot 80 evrov na prebivalca oziroma nekaj manj kot 0,40 % BDP, kar je več od povprečja evropskih (42 evra na prebivalca oziroma 0,23 % BDP) in tudi primerljivih držav (53,14 evra na prebivalca oziroma 0,21 % BDP). V letih 2016–2018 je kar 32 držav povečalo proračun sodišč v povprečju za 10 %. Med njimi je tudi Slovenija, ki je proračun povečala za 9 %. Slovenija je med državami, ki so v letih 2016–2018 najbolj povečale izdatke za izvedbo usposabljanj in izobraževanj v okviru proračuna sodišč, in sicer za kar 48 %. Večja povečanja zasledimo zgolj v Azerbajdžanu (51 %) ter Angliji in Walesu (369 %).

Slovenija nameni tožilstvu 10,26 evra na prebivalca oziroma 0,05 % BDP manj sredstev kot znašata povprečje vseh držav (14 evrov na prebivalca oziroma 0,09 % BDP) in povprečje primerljivih držav (16,20 evra oziroma 0,05% BDP). Slovenija je v letih 2016-2018 povečala proračun za tožilstvo za 10 %.

Za začetek civilnega postopka izterjave dolga v vrednosti 3000 evrov se v Sloveniji zahteva višja sodna taksa (200 evrov) od povprečja evropskih držav (156 evrov). V Sloveniji prispevajo sodne takse 15 % proračuna sodnega sistema in 17 % proračuna sodišč, v tujini 20 %.

Slovenija nameni brezplačni pravni pomoči (BPP) 1,91 evra na prebivalca oziroma 0,009 % BDP, kar je manj od primerljivih držav (14,59 evra na prebivalca oziroma 0,05 % BDP) in celo manj od povprečja vseh držav (9,14 evra na prebivalca oziroma 0,03 % BDP).[[2]](#footnote-2) V Sloveniji je na leto nekaj manj kot 500 primerov BPP na sto tisoč prebivalcev, v povprečju pa ta znaša okrog 400 evrov na primer. Slovenija se s tem uvršča med države z najmanj primeri BPP na sto tisoč prebivalcev, po višini dodeljenih sredstev pa je nekje v povprečju evropskih držav.

Naslednji kazalnik se nanaša na **pravosodne delavce**. To so sodniki, državni tožilci in ostali zaposleni na sodiščih in državnih tožilstvih ter odvetniki. Slovenija ima 41,7 sodnikov na sto tisoč prebivalcev, kar jo uvršča na tretje mesto med evropskimi državami (za Monako s 101,8 sodniki in Črno goro s 50 sodniki). Evropsko povprečje je sicer 21,4 sodnikov na sto tisoč prebivalcev. V letih 2010–2018 se je sicer število sodnikov na sto tisoč prebivalcev v Sloveniji zmanjšalo za 15,3 %, kar je v nasprotju s trendom v večini evropskih držav, kjer se je število sodnikov v istem obdobju povečalo. V tem obdobju pa se je pri nas za nekaj odstotkov povečalo število ostalih pravosodnih delavcev. Slovenija ima največ tovrstnega osebja na sto tisoč prebivalcev v Evropi, in sicer okoli 160 oseb na sto tisoč prebivalcev oziroma med tri in pet ne-sodniškega osebja na enega profesionalnega sodnika.

Po številu državnih tožilcev na sto tisoč prebivalcev je Slovenija z 10,2 državnimi tožilci nekoliko pod evropskim povprečjem, ki znaša 12,13. Slovenija je na osmem mestu med državami, kjer se je v obdobju 2010–2018 število tožilcev najbolj povečalo. V tem obdobju se je število državnih tožilcev pri nas povečalo za 27 %. Slovenija ima 15 članov ne-tožilskega osebja na sto tisoč prebivalcev in enega do dva člana ne-tožilskega osebja na državnega tožilca in tako bistveno ne odstopa od povprečja vseh držav. V Sloveniji se je število članov ne-tožilskega osebja v obdobju 2010–2018 povečalo za skoraj 40 %. Večje povečanje zasledimo le v Črni gori.

V poročilu je Slovenija izpostavljena med državami z največjim deležem žensk sodnic in državnih tožilk, saj je več kot 2/3 vseh sodnikov in državnih tožilcev žensk.

V Sloveniji bruto plača sodnikov na začetku kariere ne presega dvakratnika povprečne bruto plače v državi.[[3]](#footnote-3) V kar 31 državah prejemajo sodniki vsaj dvakrat višjo plačo glede na povprečno bruto plačo v državi. Podobno tudi povprečna plača državnih tožilcev na začetku kariere pri nas ne presega dvakratnika povprečne slovenske bruto plače, saj tožilci v Sloveniji na začetku kariere prejmejo 1,6-kratnik povprečne slovenske bruto plače, na najvišji instanci pa 3,2-kratnik. V 18 državah prejemajo državni tožilci na začetku kariere vsaj dvakrat višjo plačo z vidika razmerja do povprečne državne bruto plače. V povprečju držav članic Sveta Evrope so plače državnih tožilcev nekoliko nižje kot od sodnikov, v Sloveniji pa so plače državnih tožilcev in sodnikov izenačene.

S 85 odvetniki na sto tisoč prebivalcev je Slovenija po številu odvetnikov pod evropskim povprečjem, ki znaša 164 odvetnikov na sto tisoč prebivalcev.[[4]](#footnote-4)

Naslednji kazalnik se nanaša na **organizacijo sodišč** v evropskih državah in je v poročilu izpostavljena v dveh dimenzijah, ki sta bistveni za ugotavljanje gostote oziroma dostopnosti sodišč, in sicer števila sodišč kot pravnih subjektov ter geografskih lokacij, kjer sodišča opravljajo dejavnost. Gostota prvostopenjskih sodišč splošne pristojnosti ter prvostopenjskih specializiranih sodišč z vidika pravnih subjektov v Sloveniji znaša 2,9 sodišč na sto tisoč prebivalcev, v državah članicah pa se razprostira med 0,07 in 13,05 sodišč na sto tisoč prebivalcev. Gostota vseh sodišč z vidika geografskih lokacij se v državah članicah razprostira med 0,23 in 5,03 sodišč na sto tisoč prebivalcev.V Sloveniji je v tej dimenziji 3,7 sodišč na sto tisoč prebivalcev.

V obdobju 2010–2018 sta v evropskih državah opazna dva trenda, na eni strani zmanjšanje števila sodišč, na drugi strani pa povečanje števila specializiranih sodišč. V povprečju se je število prvostopenjskih sodišč z vidika pravnih subjektov zmanjšalo z 1,65 na 1,26 sodišč na sto tisoč prebivalcev, z vidika geografskih lokacij pa z 1,9 na 1,93 sodišč na sto tisoč prebivalcev. Število specializiranih prvostopenjskih sodišč pa se je v povprečju zvišalo z 0,81 na 0,87 sodišč na sto tisoč prebivalcev. Na splošno je v evropskih državah v obdobju 2010–2018 opazen trend zmanjševanja absolutnega števila geografskih lokacij sodišč in absolutnega števila prvostopenjskih sodišč splošne pristojnost. V Sloveniji v obdobju 2010–2018 ni bilo sprememb v absolutnem številu geografskih lokacij sodišč in absolutnem številu prvostopenjskih sodišč splošne pristojnosti.

Povprečen delež specializiranih prvostopenjskih sodišč znotraj vseh prvostopenjskih sodišč v evropskih državah je bil 21 % v letu 2010, 24,5 % v letu 2016 in 26,7 % v letu 2018, medtem ko se je mediana gibala od 9,7 % v letu 2010, 15,3 % v letu 2016 in 17,3 % v letu 2018. Delež specializiranih prvostopenjskih sodišč znotraj vseh prvostopenjskih sodišč je v vseh treh omenjenih letih (2010, 2016 in 2018) v Sloveniji ostal enak, in sicer 8,3 %.

V skoraj vseh evropskih državah so vzpostavljena specializirana sodišča, najpogostejša so gospodarska, delovna in upravna sodišča. Zbrani podatki kažejo, da trendi organizacije sodišč niso imeli posebnega vpliva na število postopkov v sporih majhne vrednosti, kar pomeni, da najpogostejši spori med posamezniki še vedno najdejo svoj prostor na sodišču. Prag spora mejne vrednosti se je v evropskih državah v povprečju zvišal z 4029 evrov v letu 2016 na 4836 evrov v letu 2018. Prag vrednosti med državami še vedno močno variira, in sicer med 600 evrov v Nemčiji (457 evrov v Maroku) in 25.000 evrov na Nizozemskem. V Sloveniji so spori majhne vrednosti tisti spori, v katerih se tožbeni zahtevek nanaša na denarno terjatev, ki ne presega 2.000 evrov, kar predstavlja 9 % BDP na prebivalca**.**

Naslednji kazalnik se nanaša na mnenje **uporabnikov** o kakovosti pravosodnega sistema.

* Raziskava VSRS (Zadovoljstvo javnosti z delovanjem slovenskih sodišč 2019) je bila izpostavljena kot eden izmed pozitivnih primerov ugotavljanja potreb uporabnikov sodišč, na podlagi katere je mogoče sodišča narediti uporabnikom prijaznejša in dostopnejša.
* Prav tako je bila v poročilu kot pozitiven primer izpostavljena uporabnikom prijazna spletna stran s ključnimi informacijami o postopkih pred sodišči in brošure, ki so uporabnikom na voljo v prostorih sodišč.
* Vsako leto večje število držav izvaja raziskave o zadovoljstvu uporabnikov sodišč in njihovem zaupanju v delovanje sodišč, ki zajemajo številne deležnike. Kot pozitiven primer je izpostavljena obsežna raziskava o zadovoljstvu uporabnikov sodišč v Sloveniji, ki se je izvajala vsako drugo leto (od 2013 do 2019) na državni ravni in je bila del širšega projekta »Izboljšanje kakovosti sodstva«, ki je leta 2019 prejel Kristalno tehtnico sodstva.

Številne evropske države posvečajo posebno pozornost skrbi za žrtve kaznivih dejanj in skrbi za najbolj ranljive skupine, bodisi z natančnim informiranjem v obliki večjezičnih brošur, posebnimi spletnimi stranmi ali pa s posebno ureditvijo postopkov. Slovenija je izpostavljena kot primer dobre prakse s tem, da je pomoč žrtvam omogočena preko posebnih spletnih strani vladnih in nevladnih organizacij, kjer poleg informacij lahko dostopajo tudi do obrazcev za vlaganje zahtevkov.

Vse evropske države imajo vzpostavljene mehanizme, ki uporabnikom omogočajo pridobitev denarnega nadomestila zaradi napačnega postopanja sodišč in organov pregona, predvsem v primerih pretirane dolgotrajnosti postopkov, neizvrševanja sodnih odločb, nezakonitih odvzemov prostosti in neupravičenih obsodb. V Sloveniji 20 % vseh ugotovljenih primerov napačnega postopanja sodišč ali organov pregona predstavlja pretirana dolgotrajnost postopkov, 73 % predstavljajo nezakoniti odvzemi prostosti, 7 % pa neupravičene obsodbe. Absolutno število vseh primerov napačnega postopanja sodišč ali organov pregona v Sloveniji je 15 (evropsko povprečje znaša 554), s povprečnim dodeljenim nadomestilom v višini 20.227 evrov (evropsko povprečje znaša 6353 evrov).

Naslednji kazalnik, razvoj in pravilna uporaba **informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT)**,je pomemben element za dobro delujoč sodni sistem, saj prispeva k večji preglednosti, učinkovitosti, dostopnosti in kakovosti storitev. Slovenija je v obdobju 2014–2018 v povprečju za IKT namenila 1,36 % proračuna, namenjenega sodiščem, kar jo uvršča v zgornjo petino držav z vidika višine proračuna, namenjenega za sodišča na prebivalca. V tem pogledu Slovenija ne sledi trendu, ki nakazuje, da države z višjim proračunom, namenjenim sodiščem, na prebivalca namenjajo večji delež le-tega za IKT.

Pomemben vidik stopnje informatizacije oziroma uporabe IKT orodij se nanaša na obstoj zakonodaje, ki omogoča njihovo uporabo. Slovenija je imela v letu 2018 na voljo več IKT orodij, kot pa je imela zakonskih določb, ki omogočajo njihovo uporabo, natančneje, določbe v slovenski zakonodaji omogočajo uporabo približno 60 % IKT rešitev, ki so na voljo.

Obstajajo tri kategorije IKT orodij, in sicer: tehnologije za podporo odločanju, sistemi za upravljanje sodišč in zadev ter sistemi za komunikacijo (med sodišči ter vsemi uporabniki). V poročilu CEPEJ je ocena dejanske uporabe vsake izmed treh kategorij ter generalne uporabe IKT orodij v sodstvu v letu 2018 ovrednotena na lestvici od 1 do 10, s tem, da je pri generalni oceni upoštevana različna težavnost uporabe IKT orodij. Generalna ocena Slovenija znaša 7,71 (tehnologije za podporo odločanju - 7,88; sistemi za upravljanje sodišč in zadev – 9,55; sistemi za komunikacijo – 5,68), kar pomeni, da se z vidika splošne uporabe IKT orodij v sodstvu uvršča v zgornjo tretjino držav članic SE in spada med tiste države, ki so v letu 2018 tudi merile učinke uporabe IKT orodij v sodstvu.

Poslovanje slovenskih sodišč v času epidemije Covid-19 je v poročilu izpostavljeno z vidika ureditve pred epidemijo, ki ni omogočala dostopanja do informacijskega sistema sodišč izven prostorov sodišč. To je bilo treba za namene zmanjševanja stikov in nadaljnjega delovanja sodišč urediti bodisi s posebno avtorizacijo bodisi z ureditvijo oddaljenega dostopa do informacijskega sistema. Prav tako so v Sloveniji pristojni organi priporočali uporabo elektronske komunikacije med sodišči in uporabniki sodišč.

Zadnji kazalnik predstavlja **učinkovitost sodišč oziroma tožilstev**. CEPEJ meri učinkovitost sodišč s pomočjo indikatorjev stopnje rešenih zadev (razmerje med številom prejetih in rešenih zadev v določenem časovnem obdobju) in pričakovanega časa reševanja.

Glede na obseg dela prvostopenjskih sodišč, ki odločajo v civilnih in gospodarskih oziroma upravnih zadevah, je Slovenija nekoliko pod evropskim povprečjem, ki znaša v civilnih in gospodarskih zadevah 2,4, v upravnih pa 0,5 zadev na sto prebivalcev.[[5]](#footnote-5) Slovenska sodišča prejmejo v obravnavo v civilnih in gospodarskih zadevah 2, v upravnih pa 0,2 zadevi na sto prebivalcev. S 3,5 primeri na sto prebivalcev Slovenija v kazenskih zadevah nasprotno nekoliko presega evropsko povprečje (2,8 na sto prebivalcev). Slovenska prvostopenjska sodišča, ki odločajo v civilnih in gospodarskih oziroma kazenskih zadevah, se na podlagi obeh kriterijev tako kot sodišča v večini držav uvrščajo med sodišča držav s standardno učinkovitostjo,[[6]](#footnote-6) upravna sodišča pa med sodišča držav, ki ustvarjajo zaostanke (a imajo kljub temu sprejemljiv DT).

V obdobju 2010–2018 se je število nerešenih primerov na prvostopenjskih sodiščih, ki odločajo v civilnih in gospodarskih zadevah,v Sloveniji zmanjšalo za 38 %, v letih 2016–2018 pa za 19 %. Slovenija je v poročilu izpostavljena med državami, kjer je bil storjen znaten napredek na tem področju.

Slovenija je med osmimi državami, kjer nerešene zadeve, starejše od dveh let, predstavljajo več kot 1/5 vseh nerešenih zadev, delež teh zadev pa se v Sloveniji v zadnjih letih še povečuje.

Število nerešenih zadev na prvostopenjskih sodiščih, ki odločajo v upravnih zadevah, se je pri nas v obdobju 2010–2018 povečalo za 55 %, v letih 2016–2018 pa za kar 80 %, kar znatno presega evropsko povprečje (32 % oziroma 13 %). Slovenija je v poročilu skupaj z Avstrijo in Švedsko izpostavljena kot država, ki ima težave s sodnimi zaostanki v upravnih zadevah na sodiščih prve stopnje.[[7]](#footnote-7) Nerešene zadeve, starejše od dveh let, predstavljajo v Sloveniji zgolj 0,4% vseh nerešenih primerov upravnih sodišč prve stopnje. V postopkih v zvezi s prosilci za azil oziroma pravico tujcev do vstopa in bivanja znašata stopnji rešenih primerov v Sloveniji 94 % oziroma 135 % (povprečji evropskih držav znašata 102 % oziroma 130 %), pričakovani čas reševanja pa 72 oziroma 435 dni (evropski povprečji znašata 260 oziroma 219 dni).

V letu 2018 so slovenski državni tožilci prejeli povprečno 3,02 zadeve na sto prebivalcev (evropsko povprečje znaša 3,10), od tega so v 1,91 zadevi na sto prebivalcev postopek prekinili (evropsko povprečje znaša 1,53), v 0,08 primera na sto prebivalcev izrekli kazen ali ukrep (evropsko povprečje znaša 0,47), obtožni akt pa so vložili v 0,44 primera na sto prebivalcev (evropsko povprečje znaša 0,83). V Sloveniji je bilo leta 2018 rešenih 81 % prejetih primerov, kar presega evropsko povprečje za dva odstotka (79 %). Še v letu 2016 je bilo v Sloveniji rešenih manj kot 70 % prejetih primerov. Število postopkov priznanja krivde je v Sloveniji s 0,02 primera na sto prebivalcev pod evropskih povprečjem 0,37 primera na sto prebivalcev. Število nerešenih zadev se je v kazenskih zadevah v obdobju 2010–2018 zmanjšalo za 58 % (v evropskih državah se je nasprotno v povprečju povečalo za 75 %), v letih 2016–2018 pa se je povečalo za 4 % (v evropskih državah v povprečju za 8 %). Slovenija je v poročilu izpostavljena med državami, ki so v obdobju 2010–2018 prepolovile število nerešenih zadev. Nerešene zadeve, starejše od dveh let, sicer predstavljajo kar 11,5 % vseh nerešenih zadev slovenskih kazenskih sodišč prve stopnje.

Slovenska drugostopenjska sodišča, ki odločajo v civilnih in gospodarskih pravdnih zadevah, so med sodišči držav (več kot polovica vseh), ki so imele pričakovani čas reševanja v obdobju 2010–2018 blizu mediane evropskih držav. Podobno so slovenska sodišča skupaj s sodišči štirih drugih držav blizu mediane (0,2 primera nad ali pod njo) pri številu nerešenih primerov na sto prebivalcev (mediana je v obdobju 2010–2018 padla z 0,16 na 0,11). V poročilu je Slovenija poleg Estonije izpostavljena kot država, kjer predstavljajo nerešeni primeri v civilnih in gospodarskih pravdnih zadevah, ki so starejši od dveh let, zgolj 0,2 % vseh nerešenih primerov.

Slovenija in Češka sta edini državi, ki sta uspeli izboljšati pričakovani čas reševanja sodišč najvišje instance v civilnih in gospodarskih zadevah v vseh ocenjevalnih obdobjih.

1. Proračun sistema pravosodja se deli na proračun sodnega sistema, ki vključuje proračun sodišč, državnega tožilstva ter pravne pomoči in proračune drugih teles, storitev in organov. [↑](#footnote-ref-1)
2. Proračun za pravno pomoč je v Sloveniji med najnižjimi, saj ji nameni manj sredstev le 8 držav članic Sveta Evrope. Največ sredstev pravni pomoči namenijo v severnih državah (Velika Britanija, skandinavske države), kjer države proračunu pravne pomoči namenjajo najmanj 30 % proračuna sodnega sistema oziroma povprečno 25 evrov na prebivalca. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sodniki v Sloveniji na začetku kariere prejmejo 1,6 kratnik povprečne slovenske bruto plače, na najvišji instanci pa 3,2 kratnik. Povprečna letna bruto plača slovenskih sodnikov znaša 20.179 evrov. Enako znaša tudi povprečna bruto plača državnih tožilcev. [↑](#footnote-ref-3)
4. V Sloveniji je 38,3 odvetnikov na eno milijardo evrov BDP. [↑](#footnote-ref-4)
5. Mediana evropskih držav znaša 2,2 primera na sto prebivalcev. [↑](#footnote-ref-5)
6. Stopnja rešenih primerov slovenskih prvostopenjskih sodišč, ki odločajo v civilnih in gospodarskih zadevah, se je podobno kot v ¾ evropskih držav v obdobju 2010–2018 povečala z 99 % na 110 % (evropsko povprečje v istem obdobju naraslo z 98 % je 99%, v vmesnem obdobju je tudi presegalo 100 %), DT pa tako kot v ½ evropskih držav padel s 315 na 283 (evropsko povprečje je padlo z 267 na 233). Obratno je pri slovenskih sodiščih, ki odločajo v upravnih zadevah, stopnja rešenih primerov padla s 114 % na 91 %, pričakovani čas reševanja pa se je povečal s 139 % na 406. Slovenija je izpostavljena med državami, kjer je pričakovani čas reševanja v zadnjih letih občutno narasel. Trend evropskih sodišč je ravno nasproten (stopnja rešenih primerov je narasla, povprečni čas reševanja pa padel). Podobno je pri nas stopnja rešenih primerov padla pri kazenskih sodiščih s 106 % na 102 % (tudi v evropskih državah je padla s 101 % na 99 %), pričakovani čas reševanja pa se je povečal s 138 na 142 (v evropskih državah je v povprečju nasprotno padel s 152 na 144). Slovenija se uvršča med države, kjer je stopnja rešenih primerov presegla 100 % že v petih ciklih meritev. Slovenija je med tremi državami, kjer so prisotne največje razlike med pričakovanim časom reševanja vseh kazenskih zadev (142 dni) in pričakovanim časom reševanja hujših zadev (308 dni). [↑](#footnote-ref-6)
7. Z izjemo Slovenije sta obe državi leto 2018 končali med državami, ki so imele v tem letu dvakrat oziroma trikrat večje število nerešenih primerov na sto prebivalcev. [↑](#footnote-ref-7)