

VLOGA DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA V UPRAVNEM SPORU

Študija projekta

Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani

Partnerja: Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani in Državno odvetništvo
Republike Slovenije

Avtorji: Kaja Gajšek, Zala Jeromel, Nejc Klun, Ana Mestinšek Mubi, Luka Pogačnik, Andraž Stariha, Maša Kalan, Neža Podpeskar

Urednica: izr. prof. dr. Bruna Žuber, univ. dipl. prav.

Delovna mentorica: dr. Ana Kerševan

Strokovna koordinatorja: red. prof. dr. Mitja Kovač, as. Matevž Bedič

Ljubljana, februar 2024

Vloga državnega odvetništva v upravnem sporu

Izdala:

Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani

Elektronska kopija

Spletni dostop (URL):

<https://www.pf.uni-lj.si/media/vloga.drzavnega.odvetnistva.v.upravnem.sporu.pdf>.

Brezplačen izvod

Ljubljana, 2024.

Vse pravice pridržane.

<p>Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani COBISS.SI-ID 200005891 ISBN 978-961-7162-16-5 (PDF)</p>
--

Študija Vloga državnega odvetništva v upravnem sporu je nastala v okviru študentskih projektov za trajnostni razvoj (2023) Univerze v Ljubljani, Razvojni steber financiranja (RSF) (ukrep C.III.1) »Vključevanje lokalnih, regionalnih in globalnih izzivov trajnostnega razvoja, interdisciplinarnosti in STEAM pristopov v študijski proces«.

Stališča avtorjev ne odražajo nujno tudi stališč urednice, delovne mentorice ter strokovnih koordinatorjev.

Kazalo vsebine

1. PRAVNI VIDIKI	6
1.1 Ustavni položaj državnega odvetništva	6
1.1.1 Veljavna ureditev	6
1.1.2 Primerjava ustavnega položaja državnega odvetništva z drugimi organi pravosodja	10
1.1.3 Analiza razlogov za spremembo ureditve.....	34
1.1.4 Stališča in razlogi pravne stroke glede prihodnje ureditve državnega odvetništva	37
1.1.5 De lege ferenda ureditev	38
1.2 Zakon o državnem odvetništvu in upravni spor.....	42
1.2.1 Analiza relevantnih členov Zakona o državnem odvetništvu	42
1.2.2 Povzetek poglavja	66
1.3 Vloga državnega odvetništva v upravnem postopku in upravnem sporu	68
1.3.1 Državno odvetništvo kot zastopnik in kot varuh javne koristi v upravnem postopku	68
1.3.2 Državno odvetništvo kot tožnik v upravnem sporu	72
1.3.2 Državno odvetništvo kot zastopnik v upravnem sporu.....	86
1.4 Vloga državnega odvetništva v upravnem sporu v nekaterih izbranih tujih državah ..	105
1.4.1 Zvezna republika Nemčija	105
1.4.2 Avstrija.....	110
1.4.3 Hrvaška	116
1.4.4 Malta	118
1.4.5 Italija	123
1.4.6 Irska.....	126
1.4.7 Ciper.....	129
1.5. Analiza anket o ureditvi in delovanju državnega odvetništva v upravnem sporu	134
1.5.1 Uvod.....	134
1.5.2 Analiza vprašanj.....	135
1.5.3 Sklep	164
2. EKONOMSKI VIDIKI	165
2.1 Ekonomska vloga in pomen državnega odvetništva Republike Slovenije	165
2.1.1 Uvod.....	165
2.1.2 Splošna predstavitev ekonomske vloge	166

2.2 Pomen in namen državnega odvetništva.....	172
2.3 Kratak primerjalni pregled državnih odvetništev po svetu (US, UK, NL, NZ).....	173
2.3.1 Združene države Amerike.....	173
2.3.2 Nizozemska.....	175
2.3.3 Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske.....	175
2.3.4 Nova Zelandija.....	178
2.4 Sklep	179
2.5 Indikatorji, cilji in merjenje učinkovitosti državnega odvetništva: raziskava in analiza	180
2.5.1 Uvedba sistema kazalnikov uspešnosti.....	180
2.5.2 Vloga kazalnikov uspešnosti.....	182
2.5.3 Sklep	189
2.6 Ekonomska učinkovitost in institucionalna vloga državnega odvetništva	191
2.6.1 Uvod.....	191
2.6.2 Institucionalni in teoretični mehanizmi: Državno odvetništvo kot inženir transakcijskih stroškov.....	193
2.6.3 Opisna statistika državnega odvetništva	194
2.6.4 Ocena učinkovitosti po stopnji uspešnosti reševanja spisov in po stopnji učinkovitosti na primeru državnega odvetništva	205
2.6.5 Ocena učinkovitosti državnega odvetništva po indikatorjih stopnje reševanja spisov in produkcijske učinkovitosti.....	211
2.7 Mrežna analiza in vloga državnega odvetništva	213
2.8 Sklep	222
4. VIRI IN LITERATURA.....	224
4.1 Seznam literature	224
4.2 Seznam predpisov	237
4.3 Seznam sodnih odločitev	242
5. PRILOGE.....	245

Kazalo tabel

Tabela 1: Statistika pripada zadev na državno odvetništvo v letih od 2016 do 2022	71
Tabela 2: Statistika zastopanja v upravnem sporu	95
Tabela 3: Ministrstva, ki so odgovorila na anketo	135
Tabela 4: Gibanje zadev državnega odvetništva med leti 2017-2022.....	195
Tabela 5: Gibanje zadev državnega odvetništva med leti 2017-2022.....	195
Tabela 6: Gibanje zadev državnega odvetništva med leti 2017-2022.....	198
Tabela 7: Finančno stanje državnega odvetništva	200
Tabela 8: Kadrovska sestava državnega odvetništva v letih 2017-2022.....	202

Kazalo slik

Slika 1: Organigram državnega odvetništva za leto 2024	9
Slika 3: Hierarhija Urada generalnega pravobranilca Združenih držav.....	173
Slika 4: Hierarhija Oddelka za pravne zadeve vlade Združenega kraljestva.....	176
Slika 5: Hierarhija državnega pravnega sistema v Novi Zelandiji	179

Kazalo grafov

Graf 1: Razlogi za umestitev državnega odvetništva v Ustavo	136
Graf 2: Smiselnost spremembe imena organa nazaj v državno pravobranilstvo	137
Graf 3: Vpliv sprejema ZDOdv na samostojnost in avtonomnost državnega odvetništva	138
Graf 4: Negativne posledice sprejema ZDOdv	138
Graf 5: Ustreznost zakonske ureditve zastopnika javnega interesa	140
Graf 6: Usposobljenost državnega odvetnika v primerjavi z zasebnim odvetnikom glede zastopanja javnega interesa	141
Graf 7: Ustreznost zakonske ureditve tožbe v javnem interesu	141
Graf 8: Ustreznost vezanosti na zahtevo Vlade o vložitvi tožbe zaradi varstva javnega interesa	142
Graf 9: Interpretacija pojma javni interes	143
Graf 10: Zadostnost števila vloženih tožb v javnem interesu	144
Graf 11: Ureditev sodelovanja med državnim odvetništvom in ministrstvi – ministrstva	145
Graf 12: Ureditev sodelovanja med državnim odvetništvom in ministrstvi – državno odvetništvo.....	145
Graf 13: Razlogi za neustreznost obstoječe ureditve razmerja in sodelovanja.....	146
Graf 14: Razlogi za ustreznost obstoječe ureditve razmerja in sodelovanja	146
Graf 15: Obstoj smernic glede sodelovanja z državnim odvetništvom	147
Graf 16: Pomanjkljivosti smernic o sodelovanju	147
Graf 17: Vprašanje potrebe po smernicah o sodelovanju	147
Graf 18: Ocena pretoka informacij in gradiva – ministrstva	148
Graf 19: Ocena pretoka informacij in gradiva – državno odvetništvo.....	149
Graf 20: Načini izboljšanja pretoka informacij – ministrstva.....	150
Graf 21: Načini izboljšanja pretoka informacij – državno odvetništvo	150
Graf 22: Možnosti zagotovitve boljše priprave v primeru prepoznega pooblastila.....	151

Graf 23: Obstoje kriterijev za prenos pooblastila za zastopanje.....	152
Graf 24: Raven ureditve glede pridobivanja pooblastila	153
Graf 25: Ustreznost pogojevanja procesnih dejanj iz 16. člena ZDOdv s soglasjem zastopane- subjekta – državno odvetništvo	154
Graf 26: Ustreznost pogojevanja procesnih dejanj iz 16. člena ZDOdv s soglasjem zastopane- subjekta – ministrstva	154
Graf 27: Ustreznost vezanosti na mnenje Vlade.....	155
Graf 29: Vloga državnega odvetnika kot zastopnika – ministrstva	156
Graf 28: Vloga državnega odvetnika kot zastopnika – državno odvetništvo	156
Graf 30: Razlogi, zakaj se za zastopanje ne pooblašča državnega odvetništva.....	157
Graf 31: : Pomanjkljivosti ter težave in prednosti zastopanja državnega odvetništva – državno odvetništvo.....	158
Graf 32: Pomanjkljivosti in prednosti zastopanja državnega odvetništva – ministrstva	159
Graf 33: Ocena kvalitete zastopanja državnega odvetništva	160
Graf 34: Vprašanje izključitve določb o predhodnem poskusu mirnega reševanja sporov po 27. členu ZDOdv – državno odvetništvo.....	161
Graf 35: Vprašanje izključitve določb o predhodnem poskusu mirnega reševanja sporov po 27. členu ZDOdv – ministrstva.....	161
Graf 36: Zakonska sprememba – zastopanje po zakonu.....	162
Graf 37: Zakonska sprememba - vročanje tožb na državno odvetništvo.....	163
Graf 39: Gibanje zadev državnega odvetništva med leti 2017-2022.....	196
Graf 40: Letni pripad zadev	196
Graf 41: Zadeve v delu skupaj	197
Graf 42: Število rešenih zadev	197
Graf 43: Število nerešenih zadev na dan 31. 12.....	198
Graf 44: Skupno prejetih zadev	199
Graf 45: Skupno zadev v delu.....	199
Graf 46: Število zaključenih (rešenih) zadev	199
Graf 47: Število odprtih (rešenih) zadev.....	200
Graf 48: Proračun med leti 2017-2022	201
Graf 49: Proračun med leti 2017-2022	201
Graf 50: Število višjih državnih odvetnikov	203
Graf 51: Število državnih odvetnikov	203
Graf 52: Število kandidatov za državne odvetnike	204
Graf 53: Število drugih javnih uslužbencev.....	204
Graf 54: Število vseh zaposlenih	205
Graf 55: Stopnja reševanja spisov (CR) v %	211
Graf 56: Stopnja reševanja spisov (CR) V %	212
Graf 57: Stopnja učinkovitosti.....	212
Graf 58: Stopnja učinkovitosti	213
Graf 59: Vizualizacija mrežne analize državnega odvetništva za leto 2015.....	216
Graf 60: Vizualizacija mrežne analize državnega odvetništva za leto 2016.....	217
Graf 61: Vizualizacija mrežne analize državnega odvetništva za leto 2017.....	217
Graf 62: Vizualizacija mrežne analize državnega odvetništva za leto 2018.....	218

Graf 63: Vizualizacija mrežne analize državnega odvetništva za leto 2019	219
Graf 64: Vizualizacija mrežne analize državnega odvetništva za leto 2020	219
Graf 65: Vizualizacija mrežne analize državnega odvetništva za leto 2021	220
Graf 66: Vizualizacija mrežne analize državnega odvetništva za leto 2022	220
Graf 67: Vizualizacija kumulativne mrežne analize državnega odvetništva za leta 2015-2022	221

1. PRAVNI VIDIKI

1.1 Ustavni položaj državnega odvetništva

1.1.1 Veljavna ureditev

Avtorica: Zala Jeromel

1.1.1.1 Splošno o državnem odvetništvu

Državno odvetništvo Republike Slovenije (v nadaljevanju: **državno odvetništvo**) v širšem smislu štejemo pod pojem pravosodja, ki poleg njega zajema različne organe in službe, ki so povezani z delovanjem sodne funkcije. Glavna naloga državnega odvetništva je zastopanje države in njenih organov v različnih pravnih postopkih, vključno s civilnimi, upravnimi in mednarodnimi zadevami, kjer zastopa interese Slovenije pred mednarodnimi sodišči in organizacijami. Pomembna značilnost državnega odvetništva je njegova neodvisnost od političnih organov, kar omogoča učinkovito zastopanje javnega interesa in spoštovanje načel pravne države. Državne odvetnike po trenutni ureditvi štejemo med javne uslužbence, ki delujejo v javnem interesu in so pri svojem delu zavezani k spoštovanju ustave in zakonov, varovanju premoženjskih in ustavnih interesov Republike Slovenije, varovanju javnega interesa ter ugleda države in državnega odvetništva. Vodja državnega odvetništva je generalni državni odvetnik in je odgovoren za organizacijo in vodenje dela državnih odvetnikov.

Namen tega poglavja je predstaviti trenutno ureditev državnega odvetništva in primerjati njegovo ureditev z ureditvijo Državnega tožilstva Republike Slovenije (v nadaljevanju: **državno tožilstvo**), odvetništva in notariata. Poglavje analizira ključne razloge za spremembo ureditve državnega odvetništva. Predstavljeni so predlogi, ki vključujejo razmislek o morebitnih spremembah v organizaciji, imenu in pristojnostih državnega odvetništva, ki bi izboljšale njegovo delovanje in povečale njegovo učinkovitost.

1.1.1.2 Poimenovanje državnega odvetništva

Zakonodajalec je leta 2017 z zakonodajno reformo sprejel nov Zakon o državnem odvetništvu (v nadaljevanju: **ZDOdv**),¹ s katerim je temeljito prenovil institucijo zastopnika države, pri čemer je državno odvetništvo postalo pravni naslednik Državnega pravobranilstva Republike Slovenije (v nadaljevanju: **državno pravobranilstvo**).² Takšne preнове in preoblikovanja institucij so običajna praksa v zakonodajnih sistemih in omogočajo prilagajanje in izboljšanje delovanja pravosodnega sistema glede na spremenjene potrebe in okoliščine. Z uveljavitvijo ZDOdv je državno odvetništvo prevzelo pristojnosti, ki so prej pripadale državnemu pravobranilstvu. To med drugim pomeni, da je državno odvetništvo odgovorno za zastopanje javnega interesa v upravnih sporih v Republiki Sloveniji.³

¹ Zakon o državnem odvetništvu (Uradni list RS, št. 23/17).

² Tretji odstavek 94. člena ZDOdv. V zvezi s tem glej tudi 8. točko VSL Sklep II Cp 1315/2018 z dne 12. 9. 2018.

³ UPRS Sklep I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.

Ena izmed pomembnejših posledic spremembe zakona je bila sprememba statusa državnih odvetnikov. Z izjemo generalne državne odvetnice in njene namestnice so nekdanji državni pravobranilci ob preoblikovanju organa v primeru poteka mandata in novega imenovanja izgubili status funkcionarjev. Danes so državni odvetniki umeščeni v javnijavno-uslužbenki sistem. Trenutna ureditev je deležna mnogih kritik⁴ in odpira vrsto pravnih vprašanj, ki bodo podrobneje predstavljena v naslednjih poglavjih. Ena bistvenih sprememb, ki naj bi jih predvidela novela ZDOdv pa se nanaša ravno na vrnitev funkcionarskega statusa državnim odvetnikom.⁵

1.1.1.3 Položaj, pristojnosti in organizacija državnega odvetništva v trenutni ustavni ureditvi

Državno odvetništvo je edini organ pravosodja, ki je podvržen zgolj zakonskemu urejanju in nima ustavne podstat. Položaj in pristojnosti državnega odvetništva v bistvenem ureja ZDOdv.

Državno odvetništvo je samostojen in avtonomen državni organ,⁶ ki v sistemu delitve oblasti sodi pod izvršilno vejo oblasti. Hkrati sodi v okvir pravosodja v širšem smislu in je del pravosodnega sistema. Ima podoben status kot druge pravosodne institucije, kot so državno tožilstvo, odvetništvo in notariat.⁷

Temeljna funkcija državnega odvetništva je zastopanje države in njenih organov pred sodišči, na podlagi posebnega pooblastila pa tudi pred upravnimi organi.⁸

Državno odvetništvo ima širok nabor nalog, ki vključujejo varstvo premoženjskih in drugih pravic in javnega interesa države. Te naloge vključujejo pravno zastopanje pred različnimi sodišči in upravnimi organi v Sloveniji, tujimi sodišči, arbitražami ter mednarodnimi sodišči. Poleg tega državno odvetništvo izvaja pravno svetovanje, sodeluje pri mirnem reševanju sporov v predhodnem postopku in izvaja druge naloge, ki so določene z ZDOdv ali drugimi zakoni.⁹

Sistematično lahko funkcije državnega odvetništva razdelimo na:¹⁰

- Zastopniško funkcijo, ki pomeni, da državno odvetništvo zastopa državo in državne organe ter izjemoma tudi javno agencijo, javni sklad, javni zavod, javni gospodarski zavod, samoupravno lokalno skupnost ter javno podjetje ali gospodarsko družbo, ki je v celoti v lasti države (tretji odst. 12. člena ZDOdv) v različnih pravnih postopkih. To vključuje zastopanje v sodnih postopkih, upravnih postopkih. Prizadeva pa si tudi za zastopanje v postopkih presoje ustavnosti zakonov ter splošnih aktov pred Ustavnim

⁴ Državno odvetništvo, 2023, Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave z osnutkom ustavnega zakona, str. 19-31.

⁵ Ibid., str. 20.

⁶ Ibid., str. 3.

⁷ Vlada Republike Slovenije, 2017, Besedilo Predloga zakona o državnem odvetništvu, EVA: 2014-2030-0001, str. 5.

⁸ I. Kaučič, F. Grad, nav. delo, 2018, str. 633.

⁹ 2. člen ZDOdv.

¹⁰ B. Tratar, 2014, Državno pravobranilstvo kot pravosodni državni organ, str. 97.

sodiščem Republike Slovenije (v nadaljevanju: **Ustavno sodišče**). Državno odvetništvo ima pomembno vlogo pri varovanju interesov države in drugih javnopravnih subjektov v teh postopkih.

- Svetovalno funkcijo, ki vključuje dajanje pravnih mnenj državnim organom, ki jih državno odvetništvo zastopa, pri sklepanju premoženjskopравnih pogodb in drugih pravnih vprašanj. Ta funkcija pomaga strankam pri razumevanju pravnih vidikov in tveganj pri sklepanju pogodb ter drugih pravnih dejanj.
- Posredniško oz. pogajalsko funkcijo, ki daje državnemu odvetništvu možnost, da pred začetkom pravnih sporov izvaja dejavnosti za doseglo sporazumne rešitve spornih razmerij. Namen te funkcije je poskušati doseči rešitve, ki so v interesu strank in preprečiti dolgotrajne sodne postopke.
- Institucionalno funkcijo, ki se nanaša na dejstvo, da je uradna državna institucija, ki je ustanovljena z zakonom. Ima svoje pristojnosti in se ne ravna samo po usmeritvah ali zahtevah organa, ki ga zastopa, temveč deluje tudi *ex officio*. Poleg svojih posebnih funkcij državno odvetništvo deluje v okviru širših ciljev države in družbenih vrednot, določenih v Ustavi. To vključuje izvajanje ustavnih pristojnosti države in skrb za uresničevanje družbenih vrednot, ki jih zagovarja Ustava.

Naloge državnega odvetništva izvajajo generalni državni odvetnik, namestnik generalnega državnega odvetnika, višji državni odvetniki, državni odvetniki ter kandidati za državnega odvetnika. Za opravljanje teh funkcij so določeni posebni pogoji, ki so podobni tistim za sodnike ali državne tožilce. Ureditev trajanja funkcij se je spremenila, saj sta trenutno časovno omejeni le funkciji generalnega državnega odvetnika in namestnika generalnega državnega odvetnika, medtem ko imajo višji državni odvetniki, državni odvetniki in pomočniki državnega odvetnika, ki jim je mandat funkcionarja potekel in so bili na novo imenovani, položaj javnih uslužbencev.¹¹

Državno odvetništvo deluje na sedežu v Ljubljani in je deljeno v več zunanjih oddelkov, ki so zunanje organizacijske enote, specializirane za določene stvarne in krajevne pristojnosti. Oddelki se nahajajo v različnih mestih po Sloveniji, kot so Maribor, Celje, Koper, Kranj, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto in Ptuj. Ti oddelki delujejo v okviru svoje pristojnosti in se ukvarjajo s pravnimi zadevami na svojem geografskem območju. Sedež državnega odvetništva je v Ljubljani in je organiziran v oddelke, ki predstavljajo notranje organizacijske enote. Poleg tega ima stalni specializirani Mednarodni oddelek, ki zastopa Republiko Slovenijo pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami.¹²

Generalni državni odvetnik vodi celotno državno odvetništvo in ga predstavlja navzven. Njegovo delo vključuje organizacijo in usklajevanje dela vseh državnih odvetnikov ter zagotavljanje njihove zakonitosti, kakovosti in učinkovitosti pri opravljanju nalog. Imenovan je s strani Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: **Vlada**), na predlog pristojnega ministra. Za imenovanje je potrebno pridobiti mnenje Komisije za presojo ustreznosti kandidatov.

¹¹ I. Kaučič, F. Grad, 2018, *Ustavno pravo*, str. 633.

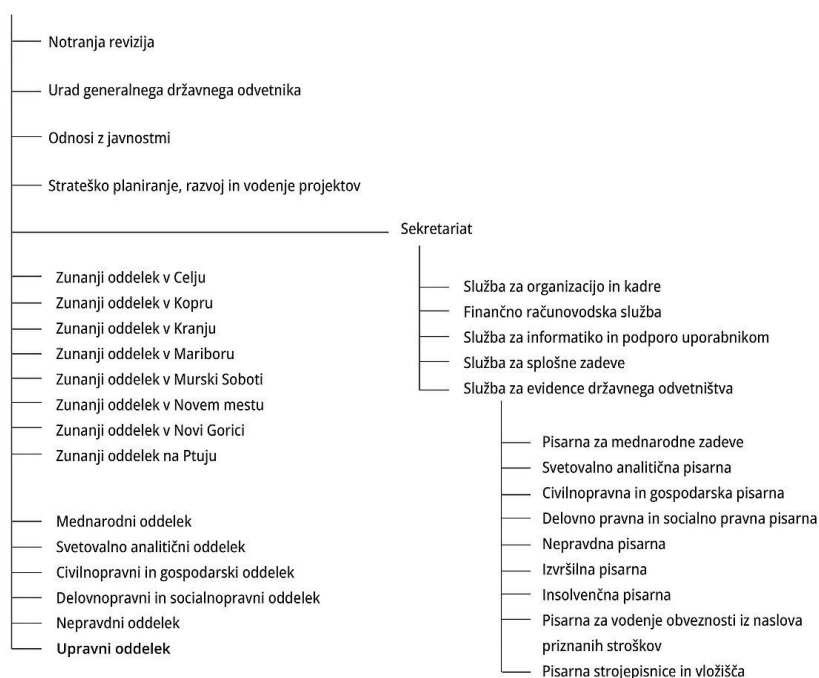
¹² Računsko sodišče, 2022, *Revizijsko poročilo Pravilnost poslovanja Državnega odvetništva Republike Slovenije*, str. 8.

Generalni državni odvetnik je imenovan za šestletno obdobje, pri čemer ima možnost ponovnega imenovanja. Izdaja tudi splošna navodila za delo v državnem odvetništvu, ki so namenjena zagotavljanju enotne uporabe predpisov in enotnega izvajanja nalog v okviru celotne institucije.¹³

V primeru odsotnosti generalnega državnega odvetnika njegove naloge opravlja njegov namestnik, ki ima status funkcionarja. Generalni državni odvetnik lahko pooblasti svojega namestnika ali druge uslužbence za obravnavanje posameznih zadev v okviru svoje pristojnosti. To omogoča boljšo organizacijo dela in boljše obvladovanje nalog, ki jih izvaja državno odvetništvo. Imenovanje namestnika generalnega državnega odvetnika potrjuje Vlada na predlog generalnega državnega odvetnika in s soglasjem ministra, pri čemer gre za imenovanje za obdobje 6 let, z možnostjo ponovnega imenovanja.¹⁴

Generalni sekretar v okviru državnega odvetništva igra pomembno vlogo pri upravljanju administrativnih in kadrovskih zadev, finančno-računovodskih opravil ter drugih spremljajočih nalog, ki so ključne za nemoteno delovanje te institucije. S predhodnim soglasjem ministra za pravosodje ga imenuje in razrešuje generalni državni odvetnik. Generalni sekretar je imenovan za obdobje 5 let.¹⁵

Generalni državni odvetnik



Slika 1: Organigram državnega odvetništva za leto 2024

¹³ 50. člen ZDOdv.

¹⁴ 51. člen ZDOdv.

¹⁵ 39. člen ZDOdv.

1.1.2 Primerjava ustavnega položaja državnega odvetništva z drugimi organi pravosodja

Avtor: Andraž Stariha

1.1.2.1 O organih pravosodja v slovenski Ustavi

Izraz 'pravosodje' se uporablja za označitev področja delovanja državne oblasti, ki se nanaša na številne dejavnosti v zvezi z izvrševanjem sodne funkcije oblasti.¹⁶ Pomen izraza se deli na širši in ožji pomen, pri čemer ožji pomeni samo sodstvo, širši pa vključuje in označuje vse tiste subjekte, ki so funkcionalno neposredno in trajno povezani z delovanjem sodne oblasti,¹⁷ čeprav sami po sebi niti funkcionalno niti organizacijsko ne spadajo v njen okvir.¹⁸

Primerjalnopravno gledano so ustave, ki bi urejale organe pravosodja, zelo redke. Slovenska Ustava je v tem kontekstu neke vrste izjema. A če jih že ureja, je pri tem v načelu smiselna konsistentnost.¹⁹ Pravna država namreč lahko deluje le, če so primerljivi položaji urejeni primerljivo,²⁰ kar je tudi vodilo tega poglavja. Za razliko od t. i. običajnih pravosodnih subjektov, kamor v širšem smislu prištevamo tožilstvo, notarje, odvetništvo in organe pravosodne uprave,²¹ državno odvetništvo v slovenski Ustavi ni izrecno urejeno.

Namen poglavja je zato primerjati državno odvetništvo s pravosodnimi organi, ki jih Ustava ureja – državno tožilstvo, odvetništvo in notariat – ter ugotoviti, ali je trenutna pomanjkljiva ureditev v tem obsegu pravno in logično ustrezna. Obravnavane bodo zlasti vloge in naloge vseh v Ustavi urejenih pravosodnih organov, ki se še najbolj prekrivajo z delovanjem državnega odvetništva. Na podlagi sklepanja preko podobnosti oz. primerljivosti vlog organov bo opravljena ocena, ali je položaj državnega odvetništva v danem obsegu ustrezno urejen. Končne ugotovitve bodo povzete v zaključku poglavja.

1.1.2.2 Državno tožilstvo – pogled z vidika samostojnosti in neodvisnosti

1.1.2.2.1 Uvodoma

Državno tožilstvo Republike Slovenije (v nadaljevanju: **državno tožilstvo**) je poseben državni organ, ki je pristojen za pregon storilcev kaznivih dejanj. To je glavna funkcija tega organa in pomeni izvrševanje pomembnega dela državne oblasti, zaradi česar funkcijo državnega tožilstva uvrščamo med temeljne državne funkcije.²² V tem poglavju bodo predstavljene podobnosti in razlike med državnim odvetništvom in državnim tožilstvom. Zaradi posebnega

¹⁶ I. Kaučič, F. Grad, 2018, nav. delo, 2018, str. 624.

¹⁷ Odločba US RS U-I-42/12-15 z dne 7. 2. 2013, 21. točka obrazložitve.

¹⁸ I. Kaučič, F. Grad, nav. delo, 2018, str. 625.

¹⁹ Zasl. prof. dr. Igor Kaučič na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

²⁰ Mag. Jurij Groznik, nekdanji generalni državni pravobranilec na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Vloga državnih pravobranilcev v luči reforme 2016«, 30. novembra 2016.

²¹ I. Kaučič, F. Grad, nav. delo, 2018, str. 625.

²² Odločba US RS U-I-42/12-15 z dne 7. 2. 2013, 23. točka obrazložitve.

položaja slovenskega tožilstva v sistemu delitve oblasti bo pozornost posvečena zlasti primerjavi samostojnosti in neodvisnosti obeh državnih organov.

1.1.2.2.2 Ustavni položaj državnega tožilstva

Ustava ureja položaj državnega tožilstva v 135. in 136. členu. Prvi člen opisuje vlogo državnega tožilca, torej da vlaga in zastopa kazenske obtožbe ter ima druge pristojnosti, ki jih podrobneje ureja zakon. Drugi prepoveduje združljivost funkcije državnega tožilca s funkcijami v drugih državnih organih, v organih lokalne samouprave in v organih političnih strank ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, za katere to določa zakon. Ustava državno tožilstvo opredeljuje zelo na kratko, pravzaprav opredeljuje le njegovo temeljno funkcijo in nezdružljivost le-te. Vse drugo poverja temeljitejšemu zakonskemu urejanju.²³ Krovno pravno ureditev državnega tožilstva tako najdemo v Zakonu o državnem tožilstvu (v nadaljevanju: **ZDT-1**).²⁴ Kljub relativno skromni ureditvi Ustava ne pušča dvoma, da je nosilec tožilske funkcije državni tožilec posameznik, ki svojo funkcijo opravlja kot funkcionar.²⁵ Nosilec funkcije pregona v Sloveniji je torej državni tožilec – posameznik, in ne državno tožilstvo kot državni organ.²⁶

Državno tožilstvo je tesno povezano z delovanjem sodišč, zato ga uvrščamo med organe pravosodja v širšem pomenu besede. Funkcionalna povezanost državnega tožilstva s sodiščem izhaja že iz 135. člena Ustave, ki določa, da je temeljna funkcija slehernega državnega tožilca vlaganje in zastopanje kazenskih obtožb, o katerih skladno s 23. členom Ustave odločajo sodišča.²⁷ Podobno, čeravno zakonsko povezanost državnega odvetništva s sodišči, najdemo v drugem odstavku 2. člena ZDOdv, ki izrecno določa, da državno odvetništvo opravlja strokovne naloge na področju varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov države prek pravnega zastopanja pred sodišči. Oba organa nedvomno sodita med organe pravosodja, čeprav uvrstitev državnega tožilstva izhaja že iz same Ustave.

1.1.2.2.3 Samostojnost in neodvisnost državnega tožilstva

1.1.2.2.3.1 Položaj državnega tožilstva v izvršilni veji oblasti

Kljub umestitvi v ustroj pravosodja slovensko državno tožilstvo praviloma spada v izvršilno vejo oblasti. Določanje kaznivih dejanj je v rokah zakonodajalca, nepristransko odločanje o obstoju kaznivega dejanja in krivde storilca je delo sodišč. Na drugi strani državno tožilstvo izvaja pregon storilcev kaznivih dejanj, kar praviloma počne v imenu države in v javnem interesu. Njegova represivna dejavnost najbolj tipično demonstrira monopol države nad

²³ I. Kaučič, F. Grad, nav. delo, 2018, str. 626.

²⁴ Zakon o državnem tožilstvu (Uradni list RS, št. 58/11, 21/12 – ZDU-1F, 47/12, 15/13 – ZODPol, 47/13 – ZDU-1G, 48/13 – ZSKZDČEU-1, 19/15, 23/17 – ZSSve, 36/19, 139/20, 54/21 in 105/22 – ZZNŠPP).

²⁵ Odločba US RS U-I-42/12-15 z dne 7. 2. 2013, 20. točka obrazložitve.

²⁶ Z. Fišer, Temelji kazenskega procesnega prava, 2020, str. 218.

²⁷ Odločba US RS U-I-42/12-15 z dne 7. 2. 2013, 21. točka obrazložitve.

uporabo prisile in je že zato pojmovno najbližja delovanju izvršilne veje oblasti.²⁸ Bržkone se tu lahko zastavi vprašanje, do kakšne mere je državno tožilstvo (in njegovi funkcionarji) pravzaprav samostojno.

Ustava položaja državnih tožilcev ne ureja na enak način kot ureja položaj sodnikov. Državni tožilci tako nimajo enakovrednih jamstev glede neodvisnosti (zahteva po neodvisnosti sodnikov izhaja že iz načela delitve oblasti).²⁹ Kljub temu je zakon napravil položaj državnih tožilcev primerljivega položaju sodnikov (prim. drugi odstavek 2. člena ZDT-1).³⁰ ZDT-1 poleg tega v prvem odstavku 3. člena določa, da je državni tožilec pri opravljanju državnotožilske službe samostojen ter vezan na Ustavo in zakon, skladno z Ustavo pa tudi na splošna načela mednarodnega prava ter na ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe. V drugem odstavku istega člena zakon prepoveduje vsakršno poseganje v odločitve državnega tožilca v konkretnih zadevah. Vendarle je dopustna neka mera poseganja, a kvečjemu preko splošnih navodil ali s prevzemom zadeve, če tako določa zakon. Zadnji odstavek zadevnega člena državnim tožilcem omogoča, da lahko v primeru suma kršitve njihove samostojnosti zadevo predložijo v obravnavo Državnotožilskemu svetu, posebnemu samostojnemu organu, ki opravlja naloge državnotožilske samouprave in upravne naloge.³¹

S samostojnostjo državnih tožilcev pri opravljanju njihove funkcije se je ukvarjalo tudi Ustavno sodišče. V zadevi U-I-42/12-15 je v tem kontekstu izpostavilo predvsem dva ključna vidika: institucionalni vidik samostojnosti državnega tožilstva kot državnega organa in vidik samostojnosti državnih tožilcev kot nosilcev državnotožilske funkcije. V zvezi s prvim je ugotovilo, da državnega tožilstva ni dopustno obravnavati kot dela Vlade ali uprave, saj ga Ustava ureja v posebnem razdelku IV. poglavja (državna ureditev).³² Čeprav se Ustavno sodišče s tem vidikom ni pretirano ukvarjalo, temveč je naglo skočilo k drugemu, se je k njemu zopet vrnilo v kasnejši odločbi US RS U-I-214/19-54, Up-1011/19-52 z dne 8. 7. 2021. V njej je zapisalo, da je navedeni razdelek umeščen med ureditev sodstva, kar jasno kaže na to, da je ustavodajalec izhajal iz tradicionalnega pogleda na tožilstvo kot del pravosodja v širšem smislu. Državno tožilstvo je samostojno v razmerju do izvršilne veje oblasti, medtem ko je neodvisno v razmerju do zakonodajne in sodne veje oblasti.³³ Organiziranje državnega tožilstva kot samostojnega državnega organa je tako skladno z Ustavo,³⁴ nanj pa ni mogoče gledati kot na organ, ki bi ga bilo mogoče podrediti izvršilni veji oblasti.³⁵

Za državno tožilstvo je sicer značilno, da stoji bolj ob strani izvršilne veje oblasti in je nekoliko šibkeje povezano z njeno organizacijsko hierarhijo. A v osnovi je tožilstvo še vedno

²⁸ Ibid.

²⁹ V zvezi s tem glej Odločbo US RS U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006.

³⁰ Odločba US RS U-I-42/12-15 z dne 7. 2. 2013, 24. točka obrazložitve. Prim. tudi prej navedeno odločitev, 109. in 110. točka obrazložitve.

³¹ 3. in 18. člen ZDT-1.

³² Odločba US RS U-I-42/12-15 z dne 7. 2. 2013, 25. točka obrazložitve.

³³ Odločba US RS U-I-214/19-54, Up-1011/19-52 z dne 8. 7. 2021, 72. in 74. točka obrazložitve.

³⁴ Odločba US RS U-I-42/12-15 z dne 7. 2. 2013, 25. točka obrazložitve.

³⁵ Odločba US RS U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006, 111. točka obrazložitve.

organizirano podobno kot upravni organi. Podobno kot upravni organi mora tudi državno tožilstvo ravnati v interesu države, posledično pod njenim nadzorom. Zato je tožilska organizacija v določeni stopnji (npr. finančno) odvisna od vrha izvršilne oblasti, vodja tožilstva pa je največkrat neposredno podrejen ministru za pravosodje. Posredno preko vodje so ministru podrejeni tudi vsi drugi državni tožilci.³⁶ Vendar ta predstava zopet ni tako enoznačna, zato si moramo podrobneje ogledati še drugi vidik državnotožilske samostojnosti, ki ga je izpostavilo Ustavno sodišče.

Glede drugega vidika je Ustavno sodišče zapisalo, da je Ustava državnotožilsko funkcijo uredila kot oblastno funkcijo, ki se izvaja v javnem interesu. Odločitev o tem, ali bo posamezni državni tožilec vložil kazensko obtožbo in kako jo bo zastopal pred sodiščem, je popolnoma v njegovi domeni. Gre za njegovo pristojnost, da sprejme lastno odločitev. To odločitev mora sprejeti vestno in po svoji najboljši strokovni presoji. Ustavno neskladna bi bila ureditev, ki bi državnega tožilca pri opravljanju funkcije vezala na [konkretno] navodilo koga drugega in ga s tem napravila za podaljšano roko.³⁷ Enako neskladna bi bila ureditev, ki bi omogočala, da se na državnega tožilca lahko nedopustno vpliva ali ga podvrže nedopustnemu pritisku, naj v posamični zadevi ravna na določen način.³⁸ Iz tega izhaja, da 135. člen Ustave implicitno vsebuje načelo funkcionalne samostojnosti državnih tožilcev. 136. člen to domnevo potrjuje, saj je smisel nezdružljivosti funkcij ravno v preprečevanju konflikta interesov in v zagotavljanju nepristranskega odločanja.³⁹ Dalje je naloga zakonodajalca, da sledi Ustavi in zagotovi samostojnost državnega tožilstva in državnih tožilcev. Zakonodajalčev uspeh se odraža v tem, kako široka so pooblastila, ki jih ima ministrstvo napram tožilstvu in v tem, kakšen je položaj tožilstva nasproti ministru. Ustavno sporna bi bila pooblastila ministrstva, ki bi okrnili ali utegnili okrniti samostojnost državnega tožilca.⁴⁰

Teorija v zvezi s funkcionsko samostojnostjo državnih tožilcev še poudarja, da je tožilska organizacija v Sloveniji decentralizirana, to pa zato, ker Ustava določa posameznega tožilca kot nosilca funkcije pregona. To pomeni, da si politična oblast težje zagotovi vpliv nad odločanjem in delovanjem državnih tožilcev, kot če bi bili ti vpeti v hierarhično organizacijo.⁴¹ Podobno kot sodniki imajo tudi državni tožilci trajen mandat, kar pomeni, da jim ga ni potrebno obnavljati.⁴² To jim daje stabilen položaj, kar zmanjšuje možnosti nedovoljenega vplivanja,⁴³ vendar ta položaj pridobijo šele potem, ko so imenovani na funkcijo. Pred tem so kandidati za državne tožilce vsaj do neke mere podvrženi političnemu odločanju, saj jih v državnotožilsko funkcijo imenuje Vlada na predlog ministra za pravosodje. Ministrova odločitev pri tem ni popolnoma samovoljna, marveč je vezana na mnenje Državnotožilskega sveta o ustreznosti

³⁶ I. Kaučič, F. Grad, 2018 nav. delo, str. 626.

³⁷ Odločba US RS U-I-42/12-15 z dne 7. 2. 2013, 26. točka obrazložitve.

³⁸ Ibid., 27. točka obrazložitve.

³⁹ Ibid., 28. točka obrazložitve.

⁴⁰ Ibid., 32. točka obrazložitve.

⁴¹ Z. Fišer, nav. delo, 2020, str. 220.

⁴² 5. člen ZDT-1.

⁴³ Z. Fišer, nav. delo, 2020, str. 219.

kandidata. Minister lahko to mnenje tudi zavrne in od sveta zahteva, da pri presoji upošteva dodatne podatke ali dokazila, dopolni obrazložitev ali oblikuje novo dokončno mnenje. Če svet kandidata pri vnovični obravnavi potrdi z dvotretjinsko večino vseh članov in članic, potem minister nima druge izbire kot da vloži predlog skladno s tem mnenjem. Če svet pri ponovni obravnavi te večine ne doseže, torej kandidata zavrne, se razpis šteje za neuspešnega.⁴⁴

1.1.2.2.3.2 Pomen samostojnosti, neodvisnosti in strokovnosti državnega tožilstva

Zakaj pravzaprav morajo biti državni tožilci samostojni in neodvisni? Ustavno sodišče je v zvezi s tem zapisalo, da je potrebno razumeti ustavno funkcijo državnih tožilcev, tj. funkcijo vlaganja in zastopanja kazenskih obtožb. Iz 34. člena Ustave med drugim izhaja dolžnost države, da si aktivno prizadeva zagotavljati najvišjo mogočo razumljivo stopnjo varnosti svojih prebivalcev. Z njeno represivno dejavnostjo, ki je v tem primeru izražena kot kazenski pregon, se zagotavlja spoštovanje načela pravne države in varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pri tem mora država poskrbeti za primeren pravni okvir za učinkovito in predvsem pravilno delovanje tega sistema. Državni tožilec ne sme začeti ali nadaljevati kazenskega pregona, če za to niso podani zakonski in ustavni pogoji, po drugi strani pa pregona tudi ne sme opustiti ali od njega odstopiti, če je v skladu z zakonom in Ustavo ter v javnem interesu. Ker zakonodajalec le določa kazniva dejanja, sodišče pa mora o njihovem obstoju in krivdi morebitnega storilca odločati karseda nepristransko, je odločitev državnega tožilca, ali bo s pregonom nadaljeval ali bo od njega odstopil, izključno v njegovih rokah. Državno tožilstvo je po trenutni sodni praksi⁴⁵ edini državni organ, ki odloča, ali bo sodišče sploh presojalo kazensko odgovornost neke osebe.⁴⁶ Zato je ključno, je poudarilo Ustavno sodišče, da državni tožilec odločitev o začetku in vodenju kazenskega pregona sprejme avtonomno in nepristransko, na podlagi lastne strokovne presoje in brez oziranja na okoliščine, ki pri tej presoji niso upoštevne.⁴⁷ Njegova nepristranskost se v tovrstnem vodenju postopka odraža kot eno izmed jamstev poštenega sojenja. Zato mora biti nepristranskost državnega tožilca zagotovljena v obliki samostojnosti v razmerju do izvršilne veje oblasti in neodvisnosti v razmerju do zakonodajne in sodne veje oblasti.⁴⁸ Navsezadnje je ureditev, ki zagotavlja ti dve lastnosti, pomembna za preprečevanje nedopustnih vplivov in pritiskov na delovanje državnega tožilca, ki lahko bodisi znatno ohromijo strokovnost njegovega delovanja bodisi to delovanje voljno zaznamujejo. Ustavno sodišče je v zvezi s tem posebej poudarilo primere, ko mora državni tožilec ovrednotiti sum korupcijskih kaznivih dejanj, v katere so vpleteni nosilci katere

⁴⁴ M. Križaj, Imenovanje državnih pravobranilcev in državnih tožilcev, 2021, str. 13.

⁴⁵ Prim. VSM Sklep II Kp 43392/2010 z dne 4. 2. 2016, kjer je višje sodišče zavzelo stališče, da je državno tožilstvo edini organ, ki lahko opravlja funkcijo pregona v imenu države. Državno odvetništvo naj v nobenem zakonu ne bi imelo podlage, da bi lahko v imenu države kot subsidiarne tožilke prevzelo kazenski pregon, ki bi ga državni tožilec opustil. Stališče se zdi sporno, kajti zakon prav tako ne vsebuje nobene izrecne prepovedi, ki bi kaj takšnega onemogočala. Prav tako bi bilo pravno podlago morda pravilneje iskati v mandatnem razmerju med državnim odvetništvom in državo, saj je slednja tista, ki bi pregon prevzela kot »zasebna oškodovanka« (iure gestionis) in ne kot nosilka državne oblasti (iure imperii), kot to funkcijo za državo že opravlja državno tožilstvo.

⁴⁶ Odločba US RS U-I-214/19-54, Up-1011/19-52 z dne 8. 7. 2021, 75. in 76. točka obrazložitve.

⁴⁷ Ibid., 76. točka obrazložitve.

⁴⁸ Ibid., 77. in 78. točka obrazložitve.

izmed vej oblasti ali druge družbene moči.⁴⁹ Pri odločanju organa pregona gre torej za odločanje po profesionalnih in strokovnih merilih, in nikakor ne po kakšnih drugih, zlasti ne političnih. Odločitev o kazenskem pregonu je praviloma vprašanje kazenskopravne stroke.⁵⁰

Temu sledeč je ključnega pomena funkcionski položaj državnih tožilcev. Vrhovno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: **Vrhovno sodišče**) je pred dobrim desetletjem zavzelo stališče, da državni tožilec za svoja (škodna) ravnanja, ki jih stori v okviru opravljanja svoje funkcije ne odgovarja kot posameznik, saj v tem primeru povzroči škodo kot zastopnik države. Za tovrstno škodo je lahko odgovorna le država, saj se šteje, da jo je povzročila sama.⁵¹ Prednost takšne ureditve leži predvsem v tem, da bo za morebitno povzročeno škodo oškodovancu odgovarjal ekonomsko močnejši subjekt, hkrati pa je zagotovljeno nemoteno in strokovno delovanje državnega tožilstva.⁵² V tem pogledu lahko jasno zasledimo posledice zakonske izenačitve položajev sodnika in državnega tožilca, vsebovano v drugem odstavku 2. člena ZDT-1. Razlikam navkljub morata namreč biti državni tožilec in sodnik v svoji neodvisnosti pred sodržavljeni enaka. Podobno kot kasneje Ustavno sodišče (prim. prej obravnavano odločitev) je Vrhovno sodišče svoje naziranje utemeljilo z dejstvom, da mora država v okviru varovanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin med drugim zagotoviti ustrezen mehanizem, ki tem pravicam in svoboščinam omogoča kazenskopravno varstvo na konkretni ravni. Državno tožilstvo je kot monopolist državnega pregona edini organ, ki je sposoben takšnega konkretnega varstva.⁵³ Kot omenjeno že prej, mora državni tožilec svoje naloge opravljati vestno in po najboljši strokovni presoji, zato je pomembno, da je pri tem karseda samostojen in neodvisen. Njegove zmožnosti učinkovitega in strokovno primerne postopanja so lahko znatno okrnjene, če je državni tožilec v strahu, da bo bodisi žrtev bodisi obdolženi zoper njega zaradi posameznih ravnanj v postopku vložila oz. vložil civilno odškodninsko tožbo. Zaradi vloge državnega tožilstva pri določanju kazenskopravnega delokroga v postopkih pred sodišči bi takšna bojazen vplivala tudi na delovanje sodstva in posledično pravne države.⁵⁴ Povedano seveda ne pomeni, da je državni tožilec popolnoma nedotakljiv glede vsakršne pravne odgovornosti. Za nespoštovanje strokovnih standardov (npr. zloraba položaja) lahko proti državi odgovarja z osebno disciplinsko ali kazensko odgovornostjo. Državni tožilec je lahko celo razrešen s svoje funkcije, če z njeno zlorabo stori kaznivo dejanje, za katerega je pravnomočno obsojen (prim. 1. odstavek 75. člena ZDT-1). Za škodo, ki jo povzroči izven opravljanja svoje funkcije (npr. če na glavni obravnavi ustrelji sodnico) odgovarja osebno.⁵⁵ Podobno stališče je ponovilo tudi Ustavno sodišče, ki zraven navede še možnost uvedbe notranjega nadzora nad delom državnega tožilca z namenom

⁴⁹ Ibid., 78. in 79. točka obrazložitve.

⁵⁰ Z. Fišer, nav. delo, 2020, str. 209.

⁵¹ Sodba VSRS II Ips 111/2009 z dne 10. 9. 2012, 21. točka obrazložitve.

⁵² Ibid., 26. točka obrazložitve.

⁵³ Državni tožilec odloča o obsegu in vrsti zadev, ki pridejo pred sodišče. Ibid., 22. - 24. točka obrazložitve.

⁵⁴ Ibid., 25. točka obrazložitve.

⁵⁵ Ibid., 27. in 28. točka obrazložitve.

zagotavljanja enotnosti kazenskega pregona, strokovne pravilnosti in učinkovitosti izvrševanja državnotožilske funkcije.⁵⁶

1.1.2.2.4 Primerjava pravnih položajev državnega tožilstva in državnega odvetništva z vidika ureditve samostojnosti in neodvisnosti

1.1.2.2.4.1 Primerjava vlog in nalog

Položaj državnega odvetništva je sistemsko gledano v marsičem podoben položaju državnega tožilstva. Ministrstvo za javno upravo je v osnutku Zakona o skupnih temeljih plač v javnem sektorju, ki ga je pripravilo junija 2023, državno odvetništvo umestilo kot pravosodni organ, poleg sodišč in državnega tožilstva (5. točka 1. odstavek 2. člena). V istem predlogu je kot izhodišče primerljivosti določilo delovna mesta, nazive in funkcije, ki so med seboj primerljivi glede na vsebino del in nalog državnega organa oziroma drugih deležnikov javnega sektorja (7. točka 1. odstavek 2. člena).⁵⁷ Iz trenutno veljavne zakonodaje lahko razberemo, da so pogoji za zasedbo delovnega mesta državnega odvetnika primerljivi, če ne celo zahtevnejši, kot pogoji za zasedbo državnotožilske funkcije (prim. 69. člen ZDOdv, ki ureja imenovanje državnih odvetnikov in višjih državnih odvetnikov, ter 25. in 26. člen ZDT-1, ki urejata imenovanje imenovanje okrožnih in višjih državnih tožilcev). Kako primerljive pa so pristojnosti obeh organov?

1.1.2.2.4.1.1 Pristojnosti in področja delovanja državnega odvetništva

Ko govorimo o pristojnostih državnega odvetništva, govorimo predvsem o opravljanju strokovnih nalog na področju varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov države prek pravnega zastopanja pred sodišči in upravnimi organi v Republiki Sloveniji, pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami.⁵⁸ Državno odvetništvo opravlja tudi naloge pravnega svetovanja, mirnega reševanja sporov v predhodnem postopku in druge naloge, določene z ZDOdv ali drugimi zakoni.⁵⁹ Enako kot državno tožilstvo je tudi državno odvetništvo organ pravosodja, ki po naravi svojega delovanja spada v izvršilno vejo oblasti.⁶⁰

Glavna vloga državnega odvetništva v pravnem redu Slovenije je ščitenje premoženjskih in drugih pravic in interesov države in posledično krepljenje delovanja pravne države.⁶¹ Javne finance so opredeljene v posebnem poglavju v Ustavi, ki ureja temeljna vprašanja načinov in

⁵⁶ Odločba US RS U-I-214/19-54, Up-1011/19-52 z dne 8. 7. 2021, 84. točka obrazložitve.

⁵⁷ Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo, Osutek besedila določb Zakona o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju.

⁵⁸ Drugi odstavek 2. člena ZDOdv.

⁵⁹ Tretji odstavek 2. člena ZDOdv.

⁶⁰ A. Kerševan, Državno odvetništvo kot ustavna kategorija, 2023, str. 49–50.

⁶¹ Prvi odstavek 3. člena ZDOdv. Tako tudi trenutna generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan v prispevku z naslovom »Vezani, a zvezani«, ki ga je predstavila na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

virov pridobivanja finančnih sredstev za uresničevanje državnih in lokalnih funkcij.⁶² Državno odvetništvo z učinkovitim strokovnim zastopanjem premoženjskih interesov Republike Slovenije bistveno pripomore k uravnoveženosti javnih financ in omogočanju izvajanja politik države (socialna politika, politika vzpodbujanja konkurenčnosti, politika tehnološkega razvoja, politika javne varnosti, okoljska politika idr.). S svojimi uspehi v pravnih sporih ustvarja proračunske prihodke.⁶³

Druga vidna funkcija državnega odvetništva se kaže v njegovi najpomembnejši institucionalni vlogi, in sicer kot zastopnik javnega interesa.⁶⁴ Ker je vloga državnega odvetništva v upravnem sporu osrednja tema tega prispevka, naj na tej točki zadostuje omemba, da tretji odstavek 17. člena Zakona o upravnem sporu⁶⁵ (v nadaljevanju: **ZUS-1**) izjemoma (glede na siceršnji subjektivni koncept upravnega spora) določa, da je lahko tožnik v upravnem sporu tudi zastopnik javnega interesa. Kot zastopnika 18. člen ZUS-1 določa državno odvetništvo. Državno odvetništvo tako lahko (na zahtevo Vlade pa celo mora)⁶⁶ vložiti tožbo zoper upravni akt, če oceni, da obstaja kršitev javnega interesa. Javni interes je prav tako ustavna kategorija, njegovo vsebinsko opredeljevanje pa je nadvse zahtevno strokovno opravilo.⁶⁷

Tretja izrazita funkcija, ki jo ima državno odvetništvo, je zastopanje pred tujimi sodišči in arbitražami (19. člen ZDOdv) ter zastopanje pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami (20. člen ZDOdv). Gre za pristojnost, ki je povezana z izvrševanjem mednarodnih obveznosti Republike Slovenije in ki vpliva na njen ugled v mednarodnem prostoru.

1.1.2.2.4.1.2 Pristojnosti državnega odvetništva, ki se prepletajo z državnim tožilstvom

Poleg svoje glavne funkcije zastopanja državno odvetništvo opravlja še številne druge vloge. V prvi vrsti so to postopki, v okviru katerih je Republika Slovenija z zakonom nanj prenesla neposredno izvajanje svojih oblastnih pristojnosti. Ni odveč poudariti, da mora biti izvajanje oblasti že samo po sebi predmet ustavnega varstva.⁶⁸ Znotraj teh postopkov se položaj državnega odvetništva kot pravosodnega organa z oblastnimi pooblastili še najbolj približa položaju državnega tožilstva. Onkraj nalog in pooblastil po ZDOdv državno odvetništvo opravlja naloge, ki jih določa še 26 drugih zakonov.⁶⁹ Mednje spadajo npr. Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (v nadaljevanju: **ZOPNI**),⁷⁰ Družinski zakonik (v

⁶² I. Kaučič, F. Grad, nav. delo, 2018, str. 636.

⁶³ Državno odvetništvo, 2023, Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave z osnutkom ustavnega zakona, str. 6 in 7.

⁶⁴ Prim. 11. člen ZDOdv.

⁶⁵ Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12, 10/17 – ZPP-E in 49/23).

⁶⁶ Drugi odstavek 18. člena ZUS-1.

⁶⁷ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 224–225. 8.

⁶⁸ Ibid., str. 69.

⁶⁹ Ibid., str. 16.

⁷⁰ Peti in šesti odstavek 33. člena Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (Uradni list RS, št. 91/11, 25/14 in 53/18 – odl. US).

nadaljevanju: **DZ**),⁷¹ Zakon o brezplačni pravni pomoči (v nadaljevanju: **ZBPP**)⁷² itn. Z opravljanjem teh nalog državno odvetništvo krepi in zagotavlja varstvo pravne države ter skrbi za varstvo človekovih pravic in javnih koristi.⁷³

Nekatere zakonske določbe na podoben način dopolnjujejo tudi pristojnosti državnega tožilstva. Slednje ima na podlagi zakona prav tako podeljenih nekaj nalog zunaj svojega primarnega področja. Sem primeroma štejemo naloge, kot so pristojnosti v postopku za postavitev odrasle osebe pod skrbništvo, pristojnosti v postopku o razglasitvi pogrešancev za mrtve ter dokazovanju smrti po Zakonu o nepravdnem postopku,⁷⁴ pristojnosti v postopkih za varstvo koristi otrok, v postopku za ugotovitev neobstoja ali neveljavnosti zakonske zveze po Družinskem zakoniku idr.⁷⁵

Morda najbolj sporna temeljna pristojnost državnega tožilstva zunaj kaznovalnega prava je vlaganje zahtev za varstvo zakonitosti (385. – 391. člen Zakona o pravnem postopku (v nadaljevanju: **ZPP**)⁷⁶), ki jo izvršujejo vrhovni državni tožilci. Zahteva za varstvo zakonitosti je izredno pravno sredstvo, ki ga je mogoče vložiti v več civilnih postopkih. Njegova uporaba omogoča intervencijo vrhovnega državnega tožilca v javnem interesu in s tem dopolnjuje revizijo, ki je sredstvo strank postopka.⁷⁷ Leta 2022 je Oddelek za civilne in upravne zadeve prejel 88 pobud za vložitev zahteve za varstvo zakonitosti, vendar nobena izmed pobud ni vodila v intervencijo vrhovnega državnega tožilca.⁷⁸ Cilj zahteve za varstvo zakonitosti je zagotavljanje objektivne koristi za pravni red v celoti, torej da se Vrhovno sodišče izreče o pravnih vprašanjih, ki so pomembna za razvoj prava skozi sodno prakso in za enotnost sodne prakse. Vložitev zahteve je upravičena le takrat, kadar se s tem sledi javnemu interesu.⁷⁹

Glede na tesno povezavo s civilnim postopkom in varovanjem javnega interesa ter pravnega reda gre nedvomno za delovno področje, ki državnemu odvetništvu ni tuje. Tudi iz primerjalnopravnega vidika sodelovanje državnemu tožilstvu podobnega državnega organa pri varovanju pravnega reda in njegove enotnosti pred najvišjim sodiščem v državi nikakor ni

⁷¹ 297. člen Družinskega zakonika (Uradni list RS, št. 15/17, 21/18 – ZNOrg, 22/19, 67/19 – ZMatR-C, 200/20 – ZOOMTVI, 94/22 – odl. US, 94/22 – odl. US in 5/23).

⁷² Šesti odstavek 34. člena, prvi odstavek 38. člena in sedmi odstavek 49. člena Zakona o brezplačni pravni pomoči (Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 23/08, 15/14 – odl. US in 19/15).

⁷³ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 69.

⁷⁴ Zakon o nepravdnem postopku (Uradni list RS, št. 16/19).

⁷⁵ Vrhovno državno tožilstvo, 2023, Skupno poročilo o delu državnih tožilstev za leto 2022, str. 185.

⁷⁶ Zakon o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17, 16/19 – ZNP-1, 70/19 – odl. US, 1/22 – odl. US in 3/22 – ZDeb). Loči od zahteve za varstvo zakonitosti, ki je urejena v 420. – 428. členu ZKP.

⁷⁷ Teorija sicer opozarja, da je ZVZ vse prej kot dopolnitev izrednih pravnih sredstev, ki jih imajo na voljo stranke, saj deluje popolnoma mimo njihove volje. Več o tem glej A. Galič, O protiustavnosti ureditve zahteve za varstvo zakonitosti v pravnem postopku, 2020.

⁷⁸ Vrhovno državno tožilstvo, 2023, Skupno poročilo o delu državnih tožilstev za leto 2022, str. 185 – 186.

⁷⁹ A. Galič, 2020, O protiustavnosti ureditve zahteve za varstvo zakonitosti v pravnem postopku, str. 11.

nepoznano.⁸⁰ Kljub temu lahko državno odvetništvo v zvezi z vložitvijo zahteve za varstvo zakonitosti le napiše pobudo za vložitev državnemu tožilstvu.⁸¹ Na mestu je vprašanje, zakaj ima državno tožilstvo to pristojnost in ne državno odvetništvo, če je sledeč pravno-sistemski specializaciji ravno slednjemu to pravno področje bolj domače. Razloge za to je morda mogoče iskati že v zgodovini nastanka te ureditve, ki je bila leta 1945 prevzeta iz sovjetskega koncepta civilnega prava⁸² in v zgodovini delovanja pravnih prednikov državnega odvetništva.⁸³ Dandanes je iz zakonodajnega vidika zaznavno nekolikšno prekrivanje pristojnosti dveh različnih pravosodnih organov,⁸⁴ ki nas napeljuje k takšnemu ugibanju. A prav tu velja izpostaviti, da je le eden izmed teh organov zapisana ustavna kategorija. Za delovanje pravne države je namreč ključno, da izvršilna veja oblasti ne postane edini skrbnik oz. zastopnik javnega interesa.⁸⁵ Čeprav oba organa uvrščamo v to vejo oblasti, je le enemu – državnemu tožilstvu – zagotovljena samostojnost na ravni Ustave. Zato je iz trenutnega systemskega vidika državno tožilstvo primernejši pravosodni organ za tako (vsaj na papirju) pomembno funkcijo, čeprav se morda zdi, da le-ta na prvi pogled sploh ne sodi v njegov pravni delokrog.⁸⁶

Za ta prispevek je relevantno predvsem prepletanje vlog državnega tožilstva in državnega odvetništva v upravnem postopku. V upravnem postopku lahko sodelujejo tudi t. i. drugi udeleženci, ki za razliko od strank in stranskih udeležencev ne uveljavljajo oz. ne varujejo svojih pravic ali pravnih koristi. Njihova udeležba v upravnem postopku ima za cilj varstvo ali zastopanje pravic in koristi drugih oz. varstvo ali zastopanje javnega interesa. Mednje uvrščamo predvsem državno tožilstvo, državno odvetništvo in morebitne druge organe, če tako določa zakon.⁸⁷ Zakon o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: **ZUP**)⁸⁸ določa več primerov, ko državno tožilstvo in državno odvetništvo v upravnem postopku lahko zastopata

⁸⁰ Ibid., str. 10. Na tej točki nekoliko prehitvam tekočo argumentacijo in že izhajam iz presumpcije, da je državno odvetništvo dovolj podobno državnemu tožilstvu, da upraviči to primerjavo.

⁸¹ Državno pravobranilstvo, 2016, Pripombe in predlogi za izboljšanje besedila predloga Zakona o državnem odvetnistvu z delovnim osnutkom ZDPra-1, str. 82.

⁸² A. Galič, O protiustavnosti ureditve zahteve za varstvo zakonitosti v pravnem postopku, 2020, str. 9.

⁸³ V prvi Jugoslaviji je bilo ustanovljeno državno pravobranilstvo, ki je prenehalo z delovanjem v Drugi svetovni vojni, leta 1945 pa je bilo ukinjeno. Njegova opravila so prevzeli člani vlade oz. predsedniki ljudskih odborov ter vodilne osebe, nekaj dela so prevzeli tudi javni tožilci. Leta 1952 je bil ustanovljen nov organ, javno pravobranilstvo, ki pa je imel zelo omejene pristojnosti in zelo oslabljen položaj. Povzeto po Melik J., Državni pravobranilec Republike Slovenije in njegovi predhodniki, 2008, str. 274 in po zasl. prof. dr. Igor Kaučič na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

⁸⁴ Prim. drugi odstavek 2. člena ZDOdv (»Državno odvetništvo opravlja strokovne naloge na področju varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov države prek pravnega zastopanja pred sodišči in upravnimi organi v Republiki Sloveniji, [...]«) in tretji odstavek 19. člena ZDT-1 (»Državni tožilec vlaga procesne akte ter opravlja druge naloge v civilnih in drugih sodnih postopkih ter v upravnih postopkih, če tako določa zakon.«).

⁸⁵ Prof. dr. Rajko Pimat na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

⁸⁶ Dodaten argument predstavlja tudi načelo enakosti orožij. Državno odvetništvo se ne bi moglo zoperstaviti nasprotni stranki v civilnem postopku kot enakovreden nasprotnik, če bi imelo v svojem arzenalu takšno pooblastilo. Več o tem glej B. Tratar, Državno pravobranilstvo kot pravosodni državni organ, 2014, str. 94. To pooblastilo je sicer systemsko sporno (glej A. Galič, nav. delo).

⁸⁷ E. Kerševan, V. Androjna, Upravno procesno pravo, 2018, str. 145.

⁸⁸ Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb).

javne koristi.⁸⁹ Oba organa lahko vložita pritožbo, tudi če v postopku nista sodelovala, če je z odločbo prekršen zakon v korist stranke in v škodo javnih koristi (229/III, IV), oba lahko predlagata obnovo postopka, če odločba posega v javne koristi (260/V), oba lahko predlagata odpravo in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici (275/I), oba lahko predlagata, da se odločba izreče za nično (280/I). Jasno je, da sta državno odvetništvo in državno tožilstvo na tem pravnem področju še najbolj zblížana. Zakon obema podeljuje enake pristojnosti v okviru varovanja javnega interesa oz. javnih koristi, kar pomeni, da so njune sposobnosti v očeh zakonodajalca vsaj v tem delu popolnoma primerljive.

1.1.2.2.4.1.3 Naj slovenski pravni red pozna dva ločena organa?

Državno odvetništvo in državno tožilstvo sta si v marsičem zelo podobna. Čemu potem vztrajati na dveh ločenih pravnih entitetah? S to mislijo se je že pred desetletjem ukvarjal nekdanji generalni državni pravobranilec dr. Boštjan Tratar.⁹⁰ Zapisal je, da bi, če bi državno tožilstvo prevzelo vse funkcije državnega pravobranilstva (danes državnega odvetništva), to ne le pomenilo *contradictio in adiecto* v postopkih, kjer bi bila tožena država, zastopalo pa bi jo tožilstvo, temveč bi pomenilo tudi kršitev procesnega načela enakosti orožij.⁹¹ Spomnimo se prej obravnavanega izrednega pravnega sredstva, ki jo vrhovni državni tožilci lahko uporabijo v več civilnih postopkih – zahteva za varstvo zakonitosti. S takšnim pravnim arzenalom nasprotna stranka v civilnem postopku ali v upravnem sporu namreč ne razpolaga.⁹²

Državno odvetništvo in državno tožilstvo se razlikujeta predvsem glede na področje specializacije pri zastopanju v postopkih.⁹³ Državno tožilstvo primarno izvaja kazenski pregon, državno odvetništvo pa deluje na civilnem, gospodarskem⁹⁴ in mednarodnopravnem področju. Vendar ta ločitev, kljub poudarku o obstoju sistemskih razlik, ni tako jasna. Tudi državno tožilstvo v določeni meri deluje na gospodarskem (prim. Specializirano državno tožilstvo, ki med drugim preganja najbolj zahtevne oblike gospodarskega kriminala)⁹⁵ in civilnem področju (prim. prejšnje podpoglavje).⁹⁶ Kljub temu iz širšega, sistemskega vidika takšne pristojnosti same po sebi ne morejo popolnoma zabrisati kroga pravnega delovanja posameznega organa. Obstoj sistemske razlike je izpostavilo tudi državno tožilstvo, ko je v letnem poročilu zapisalo, da je v luči zakonske izenačitve vlog državnega odvetništva in državnega tožilstva v ZUP potrebno izhajati iz vloge državnega odvetnika kot zastopnika javnega interesa v upravnem

⁸⁹ Prim. 45. člen ZUP.

⁹⁰ B. Tratar, Državno pravobranilstvo kot pravosodni državni organ, 2014.

⁹¹ Ibid., str. 94.

⁹² Ibid. Poudarek je tu predvsem na civilnih in upravnih sodnih postopkih, saj so si tam stranke, država ali fizične osebe, še najbolj prirejene (prav tako pa sta to področji delovanja državnega odvetništva). Razmerje nadrejenosti ni tako intenzivno vzpostavljeno kot v kazenskem postopku, čeprav načelo enakosti orožij tudi tam zahteva karseda enako obravnavo. Razlika med strankama postopka tam izhaja predvsem iz instrumentarija organov pregona, s katerim v ozadju razpolaga država.

⁹³ A. Kerševan, nav. delo, str. 50.

⁹⁴ Ibid., str. 95.

⁹⁵ Državno tožilstvo Republike Slovenije, O Specializiranem državnem tožilstvu, URL: <https://www.dt-rs.si/o-sdt> (22. 8. 2023).

⁹⁶ B. Tratar, Državno pravobranilstvo kot pravosodni državni organ, 2014, str. 95.

sporu in temeljne funkcije državnega tožilca kot organa kazenskega pregona.⁹⁷ Tako državni odvetniki kot državni tožilci so oboji predstavniki zastopniške funkcije, ki naloge zastopanja države izvršujejo bodisi v kazenskem (državni tožilci) bodisi drugih pravnih postopkih (državni odvetniki), skupaj pa predstavljajo zaokroženo celoto pravnih zastopnikov države.⁹⁸

1.1.2.3 Odvetništvo – pogled z vidika zastopnikov

1.1.2.3.1 Uvodoma

Odvetništvo je posebna pravosodna služba, ki zagotavlja poklicno strokovno zastopanje pravnih in fizičnih oseb v postopkih pred sodišči in drugimi državnimi organi kot tudi druge oblike pomoči.⁹⁹ Poleg sodniške funkcije je to najbrž eden izmed najbolj znanih pravniških poklicev, kar ni presenetljivo, saj so odvetniki že po naravi svojega poklica še najbolj približani ljudem, tako po neposrednem stiku kot tudi zastopanju njihovih interesov.

Tako kot odvetništvo tudi državno odvetništvo redoma nastopa v vlogi zastopnika. V tem poglavju bo zato pod drobnogledom zastopniška vloga odvetnikov, ki bo primerjana z zastopniško funkcijo državnega odvetništva. Primerjava se bo osredotočala predvsem na razmerje med odvetnikom in stranko, ustavnopravni položaj odvetništva in primernost za zastopanje javnega interesa. Namen poglavja je ugotoviti, kje ležijo meje med pravno-strokovnim zastopanjem in brezbržnim sledenjem interesom stranke ter kako na to vedenje vpliva umestitev v Ustavi.

1.1.2.3.2 Ustavni položaj odvetništva

Ustava v 1. odstavku 137. člena določa, da je odvetništvo kot del pravosodja samostojna in neodvisna služba, ki jo ureja zakon. Drugače kot državno tožilstvo ali državno odvetništvo ni državni organ, temveč je samostojna poklicna dejavnost.¹⁰⁰ Skladno z zakonom odvetnik v okviru opravljanja odvetniškega poklica pravno svetuje, zastopa in zagovarja stranke pred sodišči in drugimi državnimi organi, sestavlja listine in zastopa stranke v njihovih pravnih razmerjih.¹⁰¹ Kot ustavna kategorija ima odvetništvo pomembno in nenadomestljivo vlogo pri delovanju celotnega pravosodnega sistema. Opravljanje odvetniškega poklica zahteva izpolnjevanje strokovnih pogojev, spoštovanje etičnih načel in izpolnjevanje splošnih družbenih interesov, ki Slovenijo po 2. členu Ustave opredeljujejo kot pravno državo.¹⁰² Ker posameznike pred sodišči lahko odplačno zastopajo le odvetniki (drugi odstavek 2. člena Zakona o odvetništvu) in ker zakon v nekaterih primerih določa obvezno zastopanje, so tudi

⁹⁷ Vrhovno državno tožilstvo, 2023, Skupno poročilo o delu državnih tožilstev za leto 2022, str. 174.

⁹⁸ A. Kerševan, nav. delo, str. 50.

⁹⁹ I. Kaučič, F. Grad, nav. delo, 2018, str. 629.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Prvi odstavek 2. člena Zakona o odvetništvu (Uradni list RS, št. 18/93, 24/96 – odl. US, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16 – odl. US, 46/16, 36/19 in 130/22).

¹⁰² Odločba US RS U-I-212/03-14 z dne 21. 11. 2005, 14. točka obrazložitve.

odvetniške storitve predpostavka za uveljavljanje posameznikovih pravic in zagotovil, ki mu jih daje Ustava.¹⁰³

Ustavno sodišče se je v odločbi US RS U-II-1/09-9 z dne 5. 5. 2009 nekoliko podrobneje opredelilo do pomena umestitve odvetništva v Ustavo kot dela pravosodja. Zapisalo je, da prvega odstavka 137. člena Ustave ne gre razumeti kot določbe, ki bi vzpostavljala določene dodatne pravice za odvetnike, temveč kot določbo, ki odvetništvo uvršča v sistem državne ureditve in ki določa pomen odvetništva za delovanje sodne oblasti pri uresničevanju pravic in svoboščin posameznikov in pravnih oseb. Kot del pravosodja vloga odvetnika pomeni povečanje kakovosti sojenja, razvoj prava v sodni praksi, razbremenitev sodišč, pospešitev postopkov in zmanjšanje zaostankov na sodiščih. To so cilji, ki presegajo interes udeleženih strank v postopku in ki jih je mogoče označiti za splošen oz. javen interes. Odvetništvo je služba, ki po svoji funkciji ne služi samo legitimnim zasebnim interesom v družbi, ampak mora istočasno izpolnjevati tudi splošne družbene interese, ki so zlasti v tem, da je Slovenija pravna država.¹⁰⁴

S tem pa se ustavna vloga odvetništva ne konča, je še povedalo Ustavno sodišče. Odvetnik pravno svetuje, zastopa in zagovarja stranke pred sodišči in drugimi organi. Ker tovrstno nudenje pravne pomoči zagotavlja tudi varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, je odvetnik pri zastopanju stranke dolžan ravnati vestno, pošteno, skrbno in po načelih odvetniške poklicne etike.¹⁰⁵ Skladno z Ustavo je odvetništvo služba, ki jo ureja zakon, vendar pri zakonskem urejanju zakonodajalec vedno trči ob ustavno zahtevo, da je odvetništvo »samostojna in neodvisna« služba.¹⁰⁶

Funkcionalna neodvisnost odvetnika se po presoji Ustavnega sodišča nanaša na njegovo konkretno odvetniško delo (pravno svetovanje, zastopanje, sestavljanje listin ipd.) ter da to ni odvetnikova posebna pravica, temveč ustavna zahteva, določena v korist vloge odvetništva in v korist njihovih strank. Neodvisnost odvetnika pomeni zagotavljanje, da lahko odvetniki svojo službo v konkretnih primerih opravljajo brez neposrednih zunanjih vplivov, pritiskov, groženj, motenj ali neprimernih spodbud.¹⁰⁷ Samostojnost odvetniške službe pa se nanaša na organizacijsko samostojnost odvetniškega poklica v razmerju do državne oblasti. Iz tega sledi, da mora zakonodajalec izčrpno urejanje vprašanj, ki zadevajo položaj odvetnikov in njihove stanovske organizacije prepustiti avtonomnemu urejanju.¹⁰⁸

¹⁰³ Odločba US RS U-I-9/98-68 z dne 16. 4. 1998, 16. točka obrazložitve.

¹⁰⁴ Odločba US RS U-II-1/09-9 z dne 5. 5. 2009, 19. in 20. točka obrazložitve.

¹⁰⁵ Ibid., 21. točka obrazložitve.

¹⁰⁶ Ibid., 22. točka obrazložitve.

¹⁰⁷ Ibid., 25. točka obrazložitve.

¹⁰⁸ Ibid., 26. točka obrazložitve. Podobno tudi v Odločbi US RS U-I-115/14-28, Up-218/14-45 z dne 21. 1. 2016. Odvetnikovo delo je namenjeno temu, da s svojo strokovno pomočjo odločilno pripomore, da njegove stranke lahko zavarujejo svoje pravice in pravne interese. To delo pa lahko uspešno opravlja le, če pri svojem delu uživa zaupanje strank, ki z njim stopajo v pooblastilno razmerje. Zato mora biti pri svojem delu samostojen in neodvisen.

V zvezi s tem je Vrhovno sodišče poudarilo, da že iz samega instituta javnega pooblastila, ki ga nosi Odvetniška zbornica Slovenije, izhaja namera po povečanju strokovnosti in neodvisnosti pri sprejemanju določenih pravnih aktov. Pri tem jo vodijo vsebinski in strokovni argumenti in ne zgolj presoja na podlagi vrednostnih in interesnih kriterijev. Na ta način zbornica lahko varuje javni interes in ustavni položaj odvetništva, ko denimo spreminja odvetniško tarifo, saj je njeno odločanje pravno in ne politično vezano.¹⁰⁹ Ob tem velja poudariti, da določanje odvetniške tarife pomeni tudi pravno predvidljivost stroškov, ki jih mora povrniti stranka, ki je pravdo izgubila (tj. da nasprotni stranki povrne le realne stroške sodnega spora).¹¹⁰ Zato te pristojnosti ne moremo posplošeno enačiti s samostojnim načinom varovanja ustavnega položaja odvetništva. Položaj zbornice pri tem tudi ni povsem avtonomen. Kot je v zadevi *Van der Musselle proti Belgiji* izpostavilo ESČP so tudi odvetniške zbornice vezane na zakone, čeprav je njihova neodvisnost nujna za izpolnitev njihove vloge v družbi.¹¹¹

Kot pravni strokovnjak, ki zastopa stranke pred sodišči in drugimi državnimi organi ima odvetnik znotraj pravosodja pomembno vlogo. Zato pogoj, ki ga določa 11. člen ZOdv, da je odvetnik pri opravljanju poklica dolžan ravnati vestno in pošteno, ni v neskladju z ustavnimi pravicami osebnega dostojanstva, zasebnosti in proste izbire poklica.¹¹² Odvetnik tudi ni kar vsakršen pravni strokovnjak. Od univerzitetnega diplomiranega pravnika (oz. magistra prava) s pravniškim državnim izpitom ga ločuje predvsem njegov ustavni položaj. Položaj, ki ga ima odvetnik v sistemu pravosodja zaokrožujejo nekatere določbe zakonov, ki urejajo sodne postopke. Med drugim tudi ZOdv določa sistem pravic in dolžnosti odvetnika, ki je primarno namenjen zagotavljanju pravne varnosti strank. V ta sistem pravic in dolžnosti odvetnika, ki hkrati zagotavlja pravno varnost strank in uveljavlja odvetnikov ustavni položaj, samostojni podjetnik ni vključen.¹¹³

1.1.2.3.3 Državni odvetnik ali odvetnik – kdo naj zastopa javni interes?

Tako kot odvetništvo tudi državno odvetništvo opravlja naloge zastopanja pred sodišči in upravnimi organi v Republiki Sloveniji in pred sodišči v tujini.¹¹⁴ Nedavno preimenovanje državnega pravobranilstva v državno odvetništvo bi nemara celo velelo sklepati, da je to pravzaprav osrednja funkcija organa, vendar temu ni tako. Zastopanje je le ena izmed mnogih vlog, ki jih ima državno odvetništvo, ki poleg zastopanja države skrbi še za njene premoženjske interese, varuje njen ugled in prispeva k delovanju pravne države.¹¹⁵

¹⁰⁹ VSRS I Up 223/2017 z dne 12. 9. 2018, 9. – 12. točka obrazložitve.

¹¹⁰ Enako razlago je navedlo tudi Ustavno sodišče v odločbi US RS U-I-80/17-19 z dne 5. 12. 2018, 21. točka obrazložitve. V navedenem primeru je sicer presojalo ustavno skladnost člena sedaj neveljavnega Zakona o odvetniški tarifi (Uradni list RS, št. 67/08 in 35/09 – ZOdv-C), vendar v primerljivem kontekstu.

¹¹¹ *Van der Musselle v. Belgium* (Eur. Ct. H. R., 23.11.1983, 8919/80), para. 29.

¹¹² Odločba US RS U-I-371/98-34 z dne 24. 5. 2001, 8. in 9. točka obrazložitve.

¹¹³ Sklep US RS U-I-279/04-34 z dne 15. 12. 2005, 4. točka obrazložitve.

¹¹⁴ Drugi odstavek 2. člena ZDOdv.

¹¹⁵ Prof. dr. Damjan Možina na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

Čeprav ju poleg podobnega imena še daleč najbolj družijo vloga zastopnika, ima odvetništvo na prvi pogled bistveno prednost v pravni ureditvi. Kot plod večletnega družbenega razvoja in samoomejevanja vsakokratne oblasti, da ne bo posegala v razmerje med odvetnikom in stranko, je v Ustavi danes podeljeno veliko zaupanje odvetniškemu poklicu kot samostojnemu in neodvisnemu akterju.¹¹⁶ Takšnega zaupanja državno odvetništvo trenutno ne uživa. Zato se poraja vprašanje, kateri izmed akterjev je primernejši za zastopanje države oz. širše javnega interesa – ustavno varovano samostojno in neodvisno odvetništvo ali zakonsko pogojeno državno odvetništvo – in v čem leži razlika?

1.1.2.3.3.1 Primerjava pravnih položajev

V čem torej leži ključna razlika v ureditvi zastopanja strank med odvetništvom in državnim odvetništvom? Odgovor na to še najbolj jedrnatopovzame stavek Ustavnega sodišča, da »/.../ pri zakonskem urejanju zakonodajalec vedno trči ob ustavno zahtevo, da je odvetništvo "samostojna in neodvisna" služba.«¹¹⁷ Zakonodajalec sme urediti vprašanja, ki se nanašajo na samostojnost odvetniškega poklica, vendar mora to storiti skladno z Ustavo. Pri tem je izčrpno urejanje prepuščeno avtonomni Odvetniški zbornici Slovenije.¹¹⁸ Slednja ima pomembno vlogo pri zagotavljanju neodvisnosti in samostojnosti odvetništva. ZOdv ji v ta namen poverja pristojnosti kot so vodenje imenika odvetnikov (31. člen ZOdv), sprejemanje kodeksa odvetniške poklicne etike (42. člen ZOdv), obvestilo o priporu odvetnika (7. člen ZOdv) in navzočnost pri hišni preiskavi odvetniške pisarne (8. člen ZOdv), izrekanje disciplinskih ukrepov (61. člen ZOdv) itn. S sprejemanjem odvetniške tarife (19. člen ZOdv) neposredno vpliva tudi na poslovanje državnega odvetništva (prim. 8. člen ZDOdv).

Državno odvetništvo takšne ravni avtonomije ne uživa. Kot izpostavljeno že prej, nad njegovim obstojem, samostojnostjo in neodvisnostjo ne bdi nikakršno ustavno varovalo, zakonske določbe pa so za ta namen neustrezne ali celo pomanjkljive. Pri tem je treba izhajati iz položaja, da odvetništvo in državno odvetništvo v tem smislu ne moreta biti sistemsko primerljiva, tako kot sta državno tožilstvo in državno odvetništvo. Državno odvetništvo je vselej organ Republike Slovenije, odvetništvo pa samostojen poklic.

Podobno kot pri državnem tožilstvu se tudi tokrat velja spomniti na vlogo, ki jo ima odvetništvo pri neposrednem varovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Glavni namen ustavne ureditve odvetništva je zagotavljanje učinkovitega uresničevanja pravnega varstva fizičnih in pravnih oseb, s katerim te lahko varujejo svoje pravice (predvsem) pred sodišči in to v pravnih situacijah, ki se jih najbolj neposredno tičejo ali pa jih iz njihovega vidika morda celo ogrožajo. V primerih obveznega zastopanja po odvetniku te osebe brez njegovega posredovanja sploh ne bi mogle uresničevati svoje pravice do sodnega varstva (prim. odločba US RS U-I-9/98-68 z dne 16. 4. 1998). Državno odvetništvo te pravice v večini primerov lahko varuje le posredno, tj. prek zagotavljanja pravnega delovanja države, varovanja proračuna ipd. Njegova

¹¹⁶ Janez Starman, odvetnik in predsednik OZS na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

¹¹⁷ Citat po odločba U-II-1/09-9 z dne 5. 5. 2009, 22. točka obrazložitve.

¹¹⁸ Ibid., 26. točka obrazložitve.

zastopniška vloga je v večini primerov (izjema je denimo 3. odstavek 12. člena ZDOdv) omejena na zastopanje ekonomsko mnogo močnejšega subjekta oz. njegovih organov.

1.1.2.3.3.2 Javni in zasebni interes

Ob soočenju vlog odvetništva in državnega odvetništva nemalokrat vznikne vprašanje, zakaj naj ima država sploh poseben organ za svoje zastopanje in čemu preprosto ne pooblasti odvetnika oz. odvetniške pisarne za zastopanje v sporih pred sodišči in drugimi državnimi organi.¹¹⁹ Pogost in relativno preprost odgovor je kolizija med zasebnim in javnim interesom.

Po mnenju trenutne generalne državne odvetnice dr. Ane Kerševan bi bila privatizacija storitev pravnega zastopanja države v obsegu, ki ga izvaja Državno odvetništvo, očitno škodljiva. Kot razlog za to navaja, da zasebni odvetniki niso enako dolžni varovati interesov države kot državni odvetniki. Zasebni odvetniki namreč popolnoma legitimno zasledujejo svoj premoženjski interes, pri čemer ni mogoče izključiti tveganja za nasprotje interesov. Morebitna visoka etična in poklicna profesionalnost v takšnem položaju ne zadoščata kot ustrezna pravna varovalka. Sistem bi se lahko zamajal že, če se samo en sam s strani Vlade izbrani odvetnik svojemu mandatarju ne bi zoperstavil.¹²⁰ Tak pogled si deli tudi segment pravne teorije, ki je že pred leti opozarjal, da poleg interesa stranke odvetniki kot podjetniki izrazito varujejo tudi svoj interes, zaradi česar je potencialna kolizija med zasebnim in javnim interesom neizogibna. To sicer ne pomeni, da odvetnik po definiciji nikoli ne more dobro zastopati države. V določenih okoliščinah, npr. pred tujimi sodišči, je to popolnoma smiseln pristop.¹²¹ Vendarle pa naj znotraj Republike Slovenije ne bi bilo mogoče izključiti resnega tveganja za odtekanje javnega denarja v zasebne roke.¹²²

V Republiki Avstriji so stvari urejene nekoliko drugače. Skladno z Zakonom o Finančni prokuraturi (nem. *Finanzprokuratorgesetz*) lahko avstrijska Finančna prokuratura (in ne država ali drugi organi) za pravno svetovanje ali zastopanje pred sodišči splošne pristojnosti pooblasti zasebnega odvetnika (v primerih, kjer zastopanje po odvetniku ni obvezno, pa celo uradno osebo), če mandant temu izrecno ne oporeka.¹²³ Ta možnost je sicer za Republiko Avstrijo in v večini primerov tudi za njene organe izrazito omejena, saj zakon v zadevah pred sodišči splošne pristojnosti za t. i. 'obligatorne mandante' predpisuje obvezno in izključno zastopanje po Finančni prokuraturi. Državni organi lahko nastopajo sami le v primerih, ko to

¹¹⁹ Glej npr. prispevek mag. Romana Završnika, nekdanjega predsednika Odvetniške zbornice Slovenije, na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Vloga državnih pravobranilcev v luči reforme 2016«, 30. novembra 2016.

¹²⁰ A. Kerševan, nav. delo, str. 56–57.

¹²¹ Pri tem velja opozoriti, da gre za pooblastilno razmerje, ki ga nadzoruje državni odvetnik (prim. 2. odstavek 19. člena ZDOdv).

¹²² Prof. dr. Damjana Možina na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Vloga državnih pravobranilcev v luči reforme 2016«, 30. novembra 2016. Vsekakor mora pravna ureditev upoštevati tudi kulturno-specifična nagnjenja v državi.

¹²³ § 6. (4) Bundesgesetz über die Finanzprokurator (Finanzprokuratorgesetz – ProkG), StF: BGBl. I Nr. 110/2008 (NR: GP XXIII RV 609 AB 647 S. 68. BR: 7982 AB 8007 S. 759.). Glej tudi B. Tratar, Državno pravobranilstvo kot pravosodni državni organ, 2014, str. 104.

dopušča poseben zakonski predpis (*lex specialis*), ki ureja pristojnosti posamičnega organa.¹²⁴ Možnost pooblaščenja zasebnega odvetnika je v večini prihranjena za t. i. 'fakultativne mandante'. V drugih vrstah postopkov, ki ne potekajo pred sodišči splošne pristojnosti (med drugim tudi v revizijskem postopku pred Vrhovnim upravnim sodiščem) zastopanje po Finančni prokuraturi ni obvezno niti za državo niti njene organe.¹²⁵ Gre za primer zakonske ureditve, ki ima namen v tem, da nekoliko razbremeni delovanje Finančne prokurature.¹²⁶ Več o tem v posebnem poglavju.

Tu ne smemo spregledati dejstva, da ima vsaka država svoj pravni ustroj in vsak njen organ različen delokrog, zato preprosta čezmejna primerjava ne more zadostiti kot samostojen argument.¹²⁷ Vseeno pa se zdi, da je v avstrijski pravni kulturi prisotno močnejše zavedanje o tem, da so odvetniki prav tako pravni strokovnjaki, ki so usposobljeni, da zastopajo svoje stranke z vso dolžno skrbnostjo pred mednarodnimi sodišči, arbitražami in drugimi forumi, kjer se rešujejo spori.¹²⁸ Navsezadnje so tudi v Sloveniji pri svojem delovanju vezani na Ustavo, zakone in akte, ki jih sprejema Odvetniška zbornica, slednja pa prav tako ni nad pravom (prim. ESČP, *Van der Musselle proti Belgiji*). Kodeks odvetniške poklicne etike v 18. členu celo določa, da mora odvetnik pri svojem delu varovati ugled sodišč in oblastvenih organov ter krepiti zaupanje javnosti v njihovo delo.¹²⁹ Na odvetnike torej ne smemo posplošeno gledati kot na zastopnike, ki ne bi bili sposobni strokovno zastopati države. V nasprotnem primeru bi *a priori* razvrednotili vsakršno zmožnost strokovnega in avtonomnega razmišljanja slehernega odvetnika posameznika.

Tehtnejši se tako zdi argument, da bi se z vsako novo vladno garnituro zamenjal tudi izbrani odvetnik. To ne bi pomenilo le operativnih preglavic (npr. prenos spisov, varovanje tajnih podatkov itn.),¹³⁰ temveč bi lahko celo ogrozilo javni interes. V tem kontekstu je vredno omeniti spremembo, ki jo je vpeljala nedavna novela ZUS-1C.¹³¹ Novela je v zakon vnesla možnost, da lahko toženec (Vlada v primeru države oziroma župan v primeru občine) po vložitvi tožbe za zastopanje določi državno odvetništvo oziroma pooblasti odvetnika ali odvetniško družbo.¹³² Po mnenju predlagateljice zakona naj bi bila interpretacija zakona, po kateri v upravnem sporu tožena stranka ne bi mogla za zastopanje pooblastiti odvetnika ali

¹²⁴ § 3. (1) ProkG. Več o tem glej Bundesregierung Österreich, 2008, Regierungsvorlage: Bundesgesetz über die Finanzprokuratur (Finanzprokuraturgesetz – ProkG), str. 11.

¹²⁵ § 3. (1) ProkG in § 23. Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 – VwGG StF: BGBl. Nr. 10/1985 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB).

¹²⁶ Bundesregierung Österreich, 2008, Regierungsvorlage: Bundesgesetz über die Finanzprokuratur (Finanzprokuraturgesetz – ProkG), str. 14.

¹²⁷ Mateja Senih, nekdanja namestnica generalnega državnega pravobranilca na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Vloga državnih pravobranilcev v luči reforme 2016«, 30. novembra 2016.

¹²⁸ Prim. Mag. Roman Završnik, nekdanji predsednik Odvetniške zbornice Slovenije, na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Vloga državnih pravobranilcev v luči reforme 2016«, 30. novembra 2016.

¹²⁹ Odvetniška zbornica Slovenije, Kodeks odvetniške poklicne etike, URL: <https://www.odv-zb.si/odvetniska-zbornica/predpisi/odvetniska-poklicna-etika/> (1. 9. 2023).

¹³⁰ A. Kerševan, nav. delo, str. 57.

¹³¹ Uradni list RS, št. 49/2023 z dne 28. 4. 2023.

¹³² Peti odstavek 17. člena ZUS-1.

odvetniške družbe »/.../ preveč toga.«¹³³ Zaenkrat se lahko Vlada te možnosti posluži le v primeru, da ji generalni državni odvetnik predhodno sporoči, da državno odvetništvo zaradi pravnih ali dejanskih ovir ne more opravljati nalog zastopanja.¹³⁴ Ta sprememba je posebej obravnavana v nadaljevanju, kljub temu pa se že na tem mestu pojavijo številni pomisleki v zvezi z nastopanjem odvetnika oziroma odvetniške družbe v kontekstu upravnega spora oziroma gledano širše, tudi zastopanjem javnega interesa.

Vrhovna sodnica mag. Nina Betetto je že pred nekaj leti poudarila, da odvetnik ne sme biti le »najeta pištola« stranke, ki se povsem prepušča njenim ciljem in se ravna strogo po njenih navodilih. Čeravno ga pri njegovem delovanju omejuje pravo, ni vse kar je dovoljeno nujno tudi modro, pri čemer vrhovna sodnica v podkrepitev navede nekaj primerov načeloma pravno dopustnega, vendar nespoštljivega vedenja s strani odvetnikov.¹³⁵ Morda najodmevnejši izmed teh je primer Čeferin proti Sloveniji.¹³⁶ Še preden je o zadevi odločalo ESČP je nekdanji ustavni sodnik Jan Zobec v pritrdilnem ločenem mnenju zapisal, da je sodni postopek v svojem bistvu spopad argumentov, kjer se spori rešujejo z racionalnimi argumenti in močjo razuma. Odvetnik bi pri svojem zastopanju moral ne le varovati ugled sodstva kot celote, temveč v enaki meri tudi svojo stranko pred morebitnimi čustvenimi izbruhi. Čustveni izbruhi pravnih strokovnjakov naj bi bili v praksi pogosto rezultat frustracije, ko zmanjka racionalnih argumentov, in se odvetnik, zato da bi za vsako ceno zadostil interesom svoje stranke, zateče k iracionalnemu, pove Zobec.¹³⁷ Podobno stališče je kasneje v sami zadevi izrazil tudi *ad hoc* sodnik prof. dr. Aleš Galič, ki je navedel, da si mora odvetnik prizadevati biti vzor strankam pri izkazovanju spoštovanja do vloge sodišča v pravnem sistemu. Zagrizeno, zagnano in ognjevitost zastopništva ne more služiti kot izgovor neprofesionalnemu in neolikanemu vedenju, čeprav naj bi bil v Sloveniji trend ravno nasproten. Poceni nastopaštvo z zaničljivimi, podcenjevalnimi napadi na dostojanstvo, avtoriteto in integriteto sodstva se v očeh javnosti vedno bolj dojema kot sinonim za zagnano, odločno in intenzivno izvrševanje odvetnikove resnične vloge, tako Galič.¹³⁸

Interpretacija dejanske vloge odvetnika kot »najete pištole« še posebej ni ustrezna v kontekstu nalog, ki jih opravlja državno odvetništvo. Znotraj materialnega procesnega vodstva je pomembna konstruktivna vloga državnega odvetnika. Za sodišče pomeni olajšanje, če pred njim stoji zastopnik, ki ni le »poštar države«, ¹³⁹ tj. nekdo, ki bi le nekritično naprej podajal besede, ki bi govorile v prid dnevnim interesom Vlade. Država potrebuje zastopnika, ki se lahko zoperstavi interpretacijam javnega interesa, ki ne spoštujejo pravnega reda, pač pa zgolj

¹³³ Citat po Vlada Republike Slovenije, 2023, Besedilo Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, EVA: 2022-2030-0019, str. 32.

¹³⁴ 26. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-1C), Uradni list RS, št. 49/2023 z dne 28.4.2023.

¹³⁵ Nina Betetto, Odvetnik, pravo in družba, v: Revija Odvetniške zbornice Slovenije, 2018, str. 24 – 26.

¹³⁶ *Čeferin v. Slovenia* (Eur. Ct. H. R., 16.1.2018, 40975/08).

¹³⁷ Povzeto po pritrdilnem ločenem mnenju sodnika Jana Zobca v zadevi Up-309/05 z dne 29. 5. 2008, str. 1-3.

¹³⁸ Odklonilno ločeno mnenje *ad hoc* sodnika Aleša Galiča v zadevi Čeferin proti Sloveniji, točke 4., 8. in 13.

¹³⁹ Dr. Vesna Bergant, višja sodnica, podpredsednica Višjega sodišča v Ljubljani in predsednica slovenskega sodniškega društva na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

koristijo vsakokratni sestavi predstavnikov izvršilne veje oblasti. Ureditev, ki bi dopuščala, da si lahko Vlada (ali morda občina) po okusu izbira odvetnika, ki bi jo še najbolj zagnano zastopal skladno z njeno trenutno politično konstelacijo ne bi bila vzdržna za pravno državo. Kriterij izbire ne bi bil več zgolj strokovne, marveč pretežno politične narave, slednjemu pa bi svoboden odvetnik lahko zlahka zadostil. Takšen način izbiranja zastopnika države ne bi bil le izključno politično interesno orientiran, temveč bi, posebej v kombinaciji z rastočo postopaško percepcijo odvetniškega zastopanja, na dolgi rok lahko škodoval enemu izmed glavnih področij, ki jih varuje državno odvetništvo, tj. ugledu države.

Ob tem seveda ne smemo zanemariti dejstva, da državno odvetništvo v trenutni ureditvi prav tako ne zadostuje vsem kriterijem prave strokovne neodvisnosti in samostojnosti. V trenutni ureditvi je državno odvetništvo lahko prisiljeno zastopati pravno sporno stališče, s katerim se iz strokovnega vidika ne strinja. Področje med državnim odvetništvom in zastopanim subjektom je še vedno potrebno urediti tako, da bodo obstajala ustrezna orodja, ki bodo onemogočala zlorabo pooblastil v nasprotju z Ustavo ali interesi države.¹⁴⁰ Vendar se ob snovanju takšnih orodij oz., če gledamo širše, ob krojitvi samostojnega in neodvisnega položaja državnega odvetništva kot takega, morda spodobi ozreti na trenutni položaj odvetništva. Čeprav je v Ustavi zapisano kot samostojen poklic, ki kot del pravosodja opravlja pomembno vlogo v slovenskem pravnem redu, odvetništvo ravno zaradi te (poklicne) svobode marsikdaj trpi v videzu svojega delovanja. Iskanje še zakonitih, vendar etično nesprejemljivih načinov varovanja interesov stranke za vsako ceno namreč oza pomen in vlogo prava. Pravna prepoved pa sama po sebi ne more biti edina omejitev človekovega ravnanja, temveč mora pravo, če želi delovati učinkovito, temeljiti na pravni kulturi, ki vsebuje tudi prepričanje o potrebnosti ravnanja v skladu z etičnimi načeli.¹⁴¹ To prepričanje v odvetniškem poklicu kdaj pa kdaj tudi usahne (prim. Čeferin proti Sloveniji).¹⁴²

Država za svoje zastopanje, ki mora biti skladno z načelom pravne države in z javnim interesom potrebuje zastopnika, ki je temu sposoben slediti. Kot vsaka odvetniška pisarna tudi državno odvetništvo gradi in izboljšuje svoje delovanje na podlagi dolgoletnih praktičnih izkušenj. Glavna razlika med povprečno odvetniško pisarno in državnim odvetništvom iz tega vidika leži v tem, da ima slednje bistveno več izkušenj v zvezi z zastopanjem javnega interesa oz. delovanja v skladu z njim,¹⁴³ kar je bržkone posledica večletnega monopola na tem področju. Kljub temu to znanje ni zanemarljivo, v kombinaciji s primerno pravno ureditvijo, ki bi zagotavljala ustrezno samostojno in neodvisno delovanje organa, pa bi poskrbelo za karseda učinkovito pravno postopanje. Podobno razmišljanje zasledimo tudi v avstrijski obrazložitvi

¹⁴⁰ Drago Šketa, generalni državni tožilec na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

¹⁴¹ Nina Betetto, *Odvetnik, pravo in družba*, 2018, v: *Revija Odvetniške zbornice Slovenije*, str. 25. Avtorica na tem mestu povzema besede akad. zasl. profesorja dr. dr. h.c. Janeza Kranjca.

¹⁴² Čeprav je v zadevi Čeferin proti Sloveniji ESČP obsodilo Slovenijo zaradi kršitve 10. člena EKČP, je zapisalo, da je v izrazih pritožnika zaznalo »/.../ obžalovanja vredno pomanjkanje premišljenosti /.../« (para. 63.). Takšnega vedenja seveda ne moremo kavzalno pripisati izključno le trenutni ustavni ureditvi odvetništva. Konec koncev je le-to odvisno od posameznika, najsi mu tako veleva predpis ali ne.

¹⁴³ Prim. A. Kerševan, nav. delo, str. 56.

predloga Zakona o Finančni prokuraturi, kjer je navedeno, da je za zastopanje države potrebno ne le posebno odvetniško strokovno znanje, temveč tudi obsežno znanje celotnega kolesja v delovanju državne uprave in njenih posameznih nosilcev.¹⁴⁴ Vsakokratna menjava nepovšečnega odvetnika takšnemu pristopu nasprotuje, saj interpretacija javnega interesa ne bi bila več pravno predvidljiva. Zato se zdi bolj smiseln pristop, da se ustrezno okrepi položaj že obstoječega državnega odvetništva kot glavnega zastopnika države in javnega interesa.¹⁴⁵

1.1.2.4 Notariat – pogled z vidika branilcev prava

1.1.2.4.1 Uvodoma

Notariat je javna služba, katere izvrševanje je namenjeno varnosti v pravnem prometu.¹⁴⁶ V skladu s tem so notarji osebe javnega zaupanja, ki so pooblašene za sestavljanje verodostojnih listin o pravnih poslih, izjavah volje itd.¹⁴⁷ Podobno kot notariat ima tudi državno odvetništvo pomembna pooblastila v zvezi s preventivnim pravnim delovanjem, predvsem v svoji svetovalni vlogi. Oba akterja zasledujeta primerljive cilje, tj. varovanje pravnega prometa in razbremenitev sodišč. V tem smislu sta oba neke vrste branilca prava – pa sta v tej vlogi tudi primerljiva? Namen tega poglavja se je opredeliti do preventivnega pravnega delovanja obeh akterjev ter do vprašanj, ali sta si v tej nalogi primerljiva in zakaj le eden izmed njiju uživa ustavno varstvo.

1.1.2.4.2 Ustavni položaj notariata

Ustava v drugem odstavku 137. člena določa, da je notariat javna služba, ki jo ureja zakon. Njen pomen je Ustavno sodišče podrobneje opredelilo v sklepu US RS U-I-236/08-12 z dne 8. 4. 2010. Zapisalo je, da te ustavne določbe ni mogoče razumeti na način, da bi vzpostavljala določene pravice za notarje (prim. *mutatis mutandis* U-II-1/09-9, ko govori o prvem odstavku 137. člena Ustave), temveč kot določbo, ki kot pravno načelo določa pomen notariata za delovanje državne oblasti. Pomen notariata se pri tem kaže zlasti za delovanje sodstva in za uresničevanje pravic in svoboščin posameznikov ter pravnih oseb na tistih pravnih področjih, na katerih s svojimi pravicami prosto razpolagajo in samostojno oblikujejo pravna razmerja brez neposredne prisotnosti države.¹⁴⁸

Ustavno sodišče je nadaljevalo z razlago, da drugi odstavek 137. člena Ustave zapoveduje dvojje: da mora biti položaj notariata urejen z zakonom in da mora biti notariat urejen kot javna

¹⁴⁴ Bundesregierung Österreich, 2008, Regierungsvorlage: Bundesgesetz über die Finanzprokuratur (Finanzprokuraturgesetz – ProkG), str. 1.

¹⁴⁵ Tu se morda velja spomniti besed Mateje Senih, nekdanje namestnice generalnega državnega pravobranilca, ki jih je ta delila na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Vloga državnih pravobranilcev v luči reforme 2016«, z dne 30. 11. 2016: »Državno pravobranilstvo sodeluje v sledečih postopkih: predhodni postopek, pravdni, nepravdni, gospodarski, izvršilni, insolvenčni, denacionalizacijski, delovnopравни, socialnopравни, upravni postopek in spor, postopek pred ESČP, postopek pred SEU – je najbrž ni odvetniške pisarne v Republiki Sloveniji, ki pokriva tako široko področje.«

¹⁴⁶ Odločba US RS U-I-9/98-68 z dne 16. 4. 1998, 16. točka obrazložitve.

¹⁴⁷ I. Kaučič, F. Grad, nav. delo, 2018, str. 631.

¹⁴⁸ Sklep US RS U-I-236/08-12 z dne 8. 4. 2010, 12. točka obrazložitve.

služba. Tu je navedlo, da je notariat sicer svoboden poklic, vendar mora biti njegova svoboda omejena z zakonom zato, ker gre za izvrševanje javne službe.¹⁴⁹ Že nekaj let prej je v drugi zadevi Ustavno sodišče v zvezi s tem obrazložilo, da je pravica do svobodnega opravljanja notarskega poklica omejena s pravicami drugih, da uživajo pravno varnost v pravnem prometu, ki jo zagotavlja notar z znanjem, izkušnjami in osebnostnimi lastnostmi.¹⁵⁰ Notar je nepristranski pravni svetovalec, ki s svojo preventivno dejavnostjo razbremeni državne organe in sodišča. Z direktnim prenosom pristojnosti ali po posebnem nalogu zanje opravlja določena pravna opravila. Njegova glavna funkcija je podeljevanje avtentičnosti listinam in pogodbam, ki so mu predložene v skladu z zakonom. Pri opravljanju svojega poklica ravna ne le v interesu enega udeleženca, temveč v interesu vseh udeležencev pravnega prometa. Z zagotavljanjem preventivne pravne varnosti v civilnopravnih razmerjih notar izpolnjuje javni interes.¹⁵¹

Ker gre pri opravljanju notariata za izvrševanje javne službe, je zakonodajalec upravičen določiti objektivne (npr. poslovni prostor) in subjektivne (npr. osebna primernost) omejitvene pogoje.¹⁵² Notar ne sklene delovnega razmerja, temveč gre za javnopravno razmerje, saj izvršuje javno nalogo, ki bi jo lahko država izvrševala sama. Zaradi pomembnosti te dejavnosti je že ustavodajalec določil, da je notariat javna služba. Takšna opredelitev pomeni, da se notariat opravlja v javnem interesu, tj. da zagotavlja pravno varnost in da morajo biti notarske storitve trajno in pod enakimi pogoji dostopne vsem državljanom.¹⁵³

Zakon o notariatu (v nadaljevanju: **ZN**)¹⁵⁴ v prvem odstavku 2. člena našteva naloge, ki jih opravljajo notarji. Mednje sodijo sestavljanje javnih listin o pravnih poslih, izjav volje oz. dejstev, iz katerih izvirajo pravice, prevzemanje listin v hrambo, denar in vrednostne papirje pa za izročitev tretjim osebam ali državnim organom, opravljanje vseh oblik alternativnega reševanja sporov, izvajanje opravil po nalogu sodišč, ki se jim lahko odstopijo po zakonu in izvajanje drugih opravil, za katera jih pooblašča zakon.

1.1.2.4.3 Opravljanje svetovalne vloge

Notarji in državni odvetniki imajo v svojem delovanju najmanj eno stično točko, tj. preventivno delovanje v pravnem prometu. Državno odvetništvo se lahko vključi v sporno razmerje še preden pride do sodnih postopkov, za kar mu slovenski pravni red daje veliko pristojnosti. V kontekstu varovanja pravnega prometa tako denimo Zakon o zemljiški knjigi (v nadaljevanju: **ZZK-1**)¹⁵⁵ poleg notariata edino še državnemu odvetništvu poverja zaupanje, da lahko

¹⁴⁹ Ibid. in 13. točka obrazložitve.

¹⁵⁰ Odločba US RS U-I-344/94-19 z dne 1. 6. 1995, 6. točka obrazložitve.

¹⁵¹ Sklep US RS U-I-236/08-12 z dne 8. 4. 2010, 13. točka obrazložitve.

¹⁵² Odločba US RS U-I-344/94-19 z dne 1. 6. 1995, 6. točka obrazložitve.

¹⁵³ Sklep US RS U-I-236/08-12 z dne 8. 4. 2010, 13. in 15. točka obrazložitve.

¹⁵⁴ Zakon o notariatu (Uradni list RS, št. 2/07 – uradno prečiščeno besedilo, 33/07 – ZSReg-B, 45/08, 91/13, 189/20 – ZFRO, 130/22 in 49/23 – ZUS-1C).

¹⁵⁵ Zakon o zemljiški knjigi (Uradni list RS, št. 58/03, 37/08 – ZST-1, 45/08, 28/09, 25/11, 14/15 – ZUUJFO, 69/17, 11/18 – ZIZ-L, 16/19 – ZNP-1 in 121/21).

pretvarja zemljiškoknjižne listine v elektronsko obliko (prim. četrti odstavek 142. člena ZZK-1).¹⁵⁶

Seveda to še zdaleč ni edina takšna vloga državnega odvetništva. ZDOdv mu v 24. členu podeljuje tudi vlogo svetovanja državi in državnim organom v premoženjskopravnih zadevah. Zakon s tem poudarja preventivno delovanje državnega odvetništva pri varovanju premoženjskih koristi in interesov Republike Slovenije.¹⁵⁷

Skladno s 25. in 26. členom ZDOdv državno odvetništvo to svetovalno vlogo opravlja v obliki oblikovanja pravnih mnenj. Namen te ureditve je predvsem v tem, da državni organi že v »predodločevalski« fazi zaprosijo za pravno svetovanje ali oblikovanje pravnega mnenja. Na ta način se lahko bistveno zmanjša tveganje za nastanek spornih razmerij, ki lahko privedejo do sodnih postopkov. Državno odvetništvo ob tem navaja, da so ključne naloge svetovalne funkcije opozarjanje predlagateljev predpisov na nekatere (ne)posrečene zakonodajne rešitve, predlaganje sprememb in dopolnitev posameznih predpisov, opozarjanje na neustrezno prakso pravnega odločanja posameznih državnih organov, iz katere izvirajo spori, ter nudenje strokovne pomoči v obliki pravnih mnenj, povezanih z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov države.¹⁵⁸ V ta namen znotraj državnega odvetništva deluje poseben Svetovalno-analitični oddelek.¹⁵⁹

Prvi odstavek 25. člena ZDOdv omogoča, da državni organ lahko poda zahtevo za oblikovanje pravnega mnenja državnemu odvetništvu tedaj, ko je upošteva okolščine zadeve že podano tveganje, da bi lahko prišlo do spora glede varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije.¹⁶⁰ Drugi odstavek 25. člena določa, da mora državni organ pridobiti mnenje v zadevah, ki dosegajo vrednost spornega predmeta v višini 100.000 EUR ali več. Državno odvetništvo na tem mestu opozarja, da potencialnih sodnih sporov v teh zadevah samo ne more preprečiti. Primarna odgovornost v preprečevanju negativnih posledic na področju premoženjskih in drugih pravic ter interesov Republike Slovenije še vedno leži pri pristojnih državnih organih.¹⁶¹

Državno odvetništvo je v letu 2022 prejelo 88 zahtev po prvem odstavku in 42 zahtev po drugem odstavku 25. člena, skupno 130 zahtev. Med mnenja po prvem odstavku je državno odvetništvo primeroma navedlo mnenje v zvezi z izpodbojnostjo javnih naročil, mnenje v zvezi s plačilom pogodbene kazni pri dobavi vozil, mnenje v zvezi z odstopom od pogodbe in upravičenostjo do plačila celotne pogodbene vrednosti ipd., po drugem pa pregled Aneksa h pogodbi o nadgradnji železniške postaje Grosuplje, pregled Pogodbe o nakupu in dobavi ter vzdrževanju večnamenskega transportnega helikopterja, pregled Pogodbe o nakupu in

¹⁵⁶ Dr. Bojan Podgoršek, notar in predsednik Notarske zbornice Slovenije na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

¹⁵⁷ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 59.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Ibid., str. 60.

¹⁶⁰ Ibid., str. 120.

¹⁶¹ Ibid.

vzdrževanju programske opreme za vzpostavitev izvajalnih okolij na nov sistem tožilski vpisniki državnega tožilstva itn.¹⁶²

Preventivno delovanje državnega odvetništva se kaže tudi v 5. oddelku II. poglavja ZDOdv, ki ureja predhodni postopek poskusa mirne rešitve spora. Skladno s prvim odstavkom 27. člena ZDOdv mora, kdor namerava začeti pravnih ali drug postopek proti državi ali državnemu organu, državnemu odvetništvu predhodno predlagati, naj se sporno razmerje reši na miren način pred uvedbo pravnega ali drugega postopka. Glavni namen tega postopka je razbremenitev sodišč z zmanjševanjem števila sodnih postopkov in razbremenitev države kot potencialnega dolžnika.¹⁶³

Kljub morebitnim prizadevanjem državnega odvetništva se ta namen v praksi ne odraža najbolj izrazito. V letu 2022 je državno odvetništvo prejelo 340 zadev na podlagi 27. člena ZDOdv (307 pravnih, 10 izvršilnih in 23 nepravdnih), pri čemer je bilo uspešno sklenjenih le 27 poravnjav (vse v pravnih zadevah), kar znaša slabih 8 % vseh zadev. Od 56 zadev, pridobljenih na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja¹⁶⁴ je državno odvetništvo uspešno sklenilo 23 poravnjav (41 %), v 40 zadevah, pridobljenih na podlagi Zakona o kazenskem postopku,¹⁶⁵ 17 poravnjav (42,5 %) in v 10 zadevah, pridobljenih na podlagi Zakona o prekrških,¹⁶⁶ 3 poravnave (33 %).¹⁶⁷ V teh 123 primerih je bilo skupaj sklenjenih uspešnih 43 poravnjav, kar znaša približno 35 %.

1.1.2.4.4 Primerjava položajev in nalog

Na prvi pogled sta si položaja državnega odvetništva in notariata v preventivnem pravnem delovanju v marsičem podobna. Vendar natančnejša analiza pokaže, da temu ni tako. Notariat je namreč javna služba, obseg njegovega delovanja pa s tem neprimerljivo drugačen. Medtem ko preventivna vloga državnega odvetništva v svoji pravni naravi ni prisilna (četudi mora državni organ obvezno pridobiti mnenje državnega odvetništva, je to mnenje po svoji pravni naravi še vedno nezavezujoče, neuspešen obvezni predhodni postopek pa potencialnemu tožniku v ničemer ne prepreči začetka sodnega spora), je vloga notariata v marsikaterem primeru kogentna. Tako denimo le notar lahko overi podpis na zemljiškoknjižnem dovolilu (prim. 33. člen ZZK-1), ali pa zakoncema omogoči, da skleneta pogodbo o ureditvi premoženjskopравnih razmerij (prim. členi 87. – 90. DZ). Čeprav sme notar sestavljati tudi zasebne listine (prim. 5. člen ZN), v svoji primarni vlogi opravlja javno nalogo, ki bi jo lahko država izvrševala sama (prim. U-I-236/08-12). Gre za prenos oblastne pristojnosti države, ki je kogentne narave in ne zgolj mandatno razmerje, zato je še toliko bolj pomembno, da ima svoje

¹⁶² Ibid., str. 121.

¹⁶³ Ibid., str. 57.

¹⁶⁴ Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (Uradni list RS, št. 67/12 – uradno prečiščeno besedilo).

¹⁶⁵ Zakon o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo, 96/22 – odl. US, 2/23 – odl. US in 89/23 – odl. US).

¹⁶⁶ Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE in 5/21 – odl. US).

¹⁶⁷ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 112.

mesto zavarovano v Ustavi. V tem smislu je preventivno delovanje notarjev drugačno od neprisilne svetovalne funkcije državnega odvetništva, ki bi jo navsezadnje lahko opravljalo tudi (zasebno) odvetništvo ali drug primerljiv pravno usposobljeni akter.

1.1.2.5 Zaključek

Če bi državno odvetništvo zapisali v Ustavo, to ne bi pomenilo, da bi s tem uvedli organ, ki bi bil popolnoma nov in nepoznan. S tem bi ga kvečjemu postavili ob bok drugim organom pravosodja, ki že imajo tak položaj.¹⁶⁸ Primerljivi položaji bi bili s tem primerljivo urejeni. Toda, če *a contrario* izhajamo iz premise, da primerljivi položaji trenutno niso primerljivo urejeni, v kakšnem obsegu je to razvidno?

Državno odvetništvo, podobno kot državno tožilstvo v okviru svojih nalog neposredno vpliva na več pravnih kategorij, ki so ustavno varovane, vendar pri tem ne uživa primerljive samostojnosti in neodvisnosti. Ustavne kategorije, ki jih varuje državno odvetništvo (premoženjskopravne pravice in interesi države, javni interes, mednarodni ugled države itn.) niso primerljivo varovane kot ustavne kategorije, ki jih varuje državno tožilstvo. Takšna ureditev je neustrezna za organ s tovrstnimi pooblastili. Podobno kot odvetništvo tudi državno odvetništvo redoma nastopa v vlogi zastopnika pred sodišči in drugimi državnimi organi. Vendar, ko v tej funkciji neposredno ali posredno brani javni interes, ne uživa primerljivih ustavnopravnih kavtel, kot jih uživa odvetništvo pri varovanju in uresničevanju pravic ter temeljnih svoboščin fizičnih in pravnih oseb. Javni interes ne sme biti podvržen toliko interpretacijam, kolikor se zvrsti dnevnih interesov dane Vlade, zato je potrebno zagotoviti sistem, ki bo omogočal pravno predvidljivo interpretacijo, ki ustreza načelom pravne stroke. Kot branitelj prava državno odvetništvo morda ne more stati ob boku notariata, ki svoj položaj v Ustavi dolguje bistveno drugačni javnopravni vlogi, vendar to samo po sebi ne zadošča kot razlog, zakaj ta vloga ne bi smela biti bolj okrepljena, še posebej, če zasleduje enak cilj, tj. razbremenitev sodišč in varovanje pravnega prometa v javnem interesu.

V opisanem obsegu državno odvetništvo nima primerljivega ustavnopravno varovanega položaja, čeprav je v nekaterih nalogah podobno pravosodnim organom, ki takšen položaj imajo. Njegova vloga sicer ne more biti v celoti primerljiva s katerim izmed drugih organov, saj ima vsak izmed njih, vključno z državnim odvetništvom, samostojno vlogo in pomen v slovenskem pravnem redu. Kljub temu mu zakon na marsikaterem mestu poverja primerljive pristojnosti, ki se v določeni meri sekajo ali pa vsaj pomenljivo približujejo pristojnostim drugih pravosodnih organov. Kjer te (primerljive) pristojnosti niso primerljivo urejene, državno odvetništvo tiči v ozadju. Skladno s stališči pravne stroke in zakonodajalca je državno odvetništvo nedvomno pravosodni organ. Zato bi bilo primerno, da se njegov položaj tudi ustrezno uredi.

¹⁶⁸ Zasl. prof. dr. Igor Kaučič na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

1.1.3 Analiza razlogov za spremembo ureditve

Avtorica: Zala Jeromel

Ključni poudarki, vredni javne razprave, naj bi se v prvi vrsti nanašali na umestitev državnega odvetništva v Ustavo, kar naj bi bilo tudi predmet ustavne reforme. Razlogi za umestitev v Ustavo poudarjajo pomembno vlogo institucije pri zagotavljanju ustavnosti in zakonitosti ter neodvisnosti in avtonomije njegovega delovanja. Naslednje vprašanje, ki se odpira, je smotrnost uvrstitve državnega odvetništva med subjekte, ki imajo pravico do zahteve za oceno ustavnosti. Zadnje je preimenovanje državnega odvetništva v državno pravobranilstvo, kakršno je bilo pred uvedbo ZDOdv.

Vse našete spremembe so kompleksne in občutljive narave, zato zahtevajo dober premislek in širšo javno razpravo, ki bi vključevala pravne strokovnjake in teoretike, politične stranke in državljane, da z željo sprejema ustreznih sprememb, ki odražajo potrebe in vrednote družbe.

Tekom tega poglavja bodo povzeti razlogi za drugačno ureditev državnega odvetništva, ki se opirajo predvsem na Predlog državnega odvetništva za začetek postopka za spremembo Ustave z osnutkom ustavnega zakona z dne 27. 3. 2023 in posvet v dvorani Državnega sveta Republike Slovenije (v nadaljevanju: **Državni svet**) z naslovom »*Kakšnega odvetnika potrebuje država*«, ki se je dne 21. 3. 2023 odvil v soorganizaciji Državnega sveta in državnega odvetništva.

1.1.3.1 Potreba Republike Slovenije po pravni pomoči in strokovnem svetovanju, mirnem reševanju sporov in zastopanju pred sodišči in arbitražami

Republika Slovenija je prenesla svojo oblastno pristojnost izjavljanja volje v imenu države na državne odvetnike v civilnih sodnih postopkih, ki delujejo kot zastopniki države.¹⁶⁹

Samostojnost in neodvisnost državnega odvetništva sta ključna za zagotavljanje pravne države in učinkovitega pravnega sistema. Neodvisnost omogoča tudi, da se pravne odločitve sprejemajo na podlagi strokovnosti in pravne pravilnosti, ne pa na podlagi političnih meril. Država za neodvisno obravnavo pravnih vprašanj potrebuje neodvisen organ. Takšnih vprašanj ni mogoče poveriti zasebnim odvetnikom, saj le-ti upravičeno zasledujejo zasebne interese, kar pa lahko pomeni konflikt z javnimi interesi in pravno državo. Z neodvisnim okoljem se krepi zaupanje v pravno državo in pravni sistem, saj se odločitve sprejemajo na objektivni in pravno pravilen način, kar pa je povezano tudi z ohranjanjem integritete pravosodja.¹⁷⁰

Zagotoviti je torej treba ustavno in zakonsko ureditev, ki ščiti neodvisnost Državnega odvetništva, da se zagotovi poštenost, pravna pravičnost in vladavina prava v državi.

¹⁶⁹ Državno odvetništvo, 2023, Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave z osnutkom ustavnega zakona, str. 2.

¹⁷⁰ Ibid., str. 2-10.

1.1.3.2 Državno odvetništvo kot edini izmed organov pravosodja, ki ni urejen v Ustavi

Kljub temu, da stroka državno odvetništvo uvršča med organe pravosodja v širšem smislu,¹⁷¹ Ustava ne vsebuje posebnega člena, ki bi natančno urejal status in naloge državnega odvetništva, kot to velja za druge pravosodne organe. Dejstvo, da Ustava ne ureja državnega odvetništva, pomeni, da so njegove naloge in status odvisni od vsakokratne zakonodaje ureditve. Državno odvetništvo je bilo ustanovljeno in deluje v skladu s posebnim zakonom (ZDOdv). Ker se zakon v Državnem zboru spreminja z relativno navadno večino, se vloga in pristojnosti državnega odvetništva prilagajajo glede na spremenjene potrebe in vsakokratno voljo zakonodajalca.¹⁷²

1.1.3.3 Državno odvetništvo varuje premoženjske interese Republike Slovenije, njen ugled, ustavne in javne interese

Državno odvetništvo skladno z določbo prvega odstavka 18. člena ZUS-1 zastopa javni interes, ki je ustavna kategorija. Nedvomno je v javnem interesu, da ga brani avtonomen in strokoven organ in ne organ, ki je odvisen od vsakokratne politične volje. Posledično argument javnega interesa ne sme postati argument moči.¹⁷³

Državno odvetništvo ima ključno vlogo pri varovanju premoženjskih interesov Republike Slovenije, kar vključuje tudi zaščito proračuna. S svojim učinkovitim in strokovnim zastopanjem interesov pomembno prispeva k uspešnosti izvrševanja temeljne ustavne vloge države. Zagotavlja uravnoteženost javnih financ in izvajanja različnih politik države, kot so socialna politika, politika spodbujanja konkurenčnosti, tehnološki razvoj, javna varnost, okoljska politika in drugi podobni programi.¹⁷⁴

1.1.3.4 Državno odvetništvo opravlja izvirne naloge oblasti, predvsem v pravosodju

Poleg splošnih pristojnosti, ki se nanašajo na varovanje javnega interesa v upravnem sporu in upravnih postopkih, državno odvetništvo opravlja tudi vlogo samostojne stranke v zakonsko določenih primerih ter izvaja posebne naloge po področnih zakonih. V primerih, ki jih določa zakon, zastopa fizične in pravne osebe in s tem varuje posebni interes države.¹⁷⁵

Državno odvetništvo igra ključno vlogo pri zastopanju Republike Slovenije pred tujimi in mednarodnimi sodišči ter arbitražami. Ta pristojnost je izjemno pomembna, saj je povezana z izvajanjem mednarodnih obveznosti Republike Slovenije in vpliva na ugled države v mednarodni skupnosti. Državno odvetništvo že vrsto let uspešno zastopa Republiko Slovenijo pred ESČP in Sodiščem EU. Zagotavljanje visokih strokovnih standardov na tem področju terja

¹⁷¹ I. Kaučič, F. Grad, nav. delo, 2018, str. 625.

¹⁷² Državno odvetništvo, 2023, Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave z osnutkom ustavnega zakona, str. 2-10.

¹⁷³ Ibid., str. 6.

¹⁷⁴ Ibid., str. 6.

¹⁷⁵ Državno odvetništvo, 2023, Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave z osnutkom ustavnega zakona, str. 7-8.

strokovno avtonomijo, ki pa je mogoča le, če je izvajanje teh nalog zaupano samostojnemu državnemu organu, katerega obstoj je ustavnopravno zaščiten.¹⁷⁶

1.1.3.5 Državno odvetništvo je pod stalno grožnjo negotovosti glede svojega obstoja

Državno odvetništvo je trenutno urejeno z zakonodajo, kar pomeni, da lahko vsakokratna zakonodajna oblast spremeni zakon in s tem odvzame državnemu odvetništvu pravno podlago za njegovo delovanje. Poleg tega bi lahko njegove naloge in pristojnosti prenesla na zasebne odvetnike ali ga vključila v neko ministrstvo kot enega izmed njegovih oddelkov. Privatizacija pristojnosti državnega odvetništva bi bila problematična zaradi morebitnega konflikta interesov in političnih vplivov na izbiro odvetnikov, kar bi lahko vodilo do tveganja, da bi odvetniki sledili političnim agendam namesto strokovnim merilom. Poleg tega bi prišlo do operativnih tveganj ob menjavi odvetnikov ob spremembi vlade, saj bi bilo potrebno prenašati akte in tajne podatke. Prestrukturiranje državnega odvetništva v okviru ministrstva bi pomenilo izgubo samostojnosti in neodvisnosti pri pravnem odločanju, kar bi vplivalo na javni interes. Vlaganje tožb v javnem interesu bi postalo odvisno od politične volje, kar bi lahko ogrozilo dosedanje avtonomno delovanje in strokovno presojo državnega odvetništva. Poleg tega bi taka sprememba lahko povzročila odhod strokovnih kadrov, ki bi želeli ohraniti svojo neodvisnost pri pravno odločevalnih postopkih.¹⁷⁷

1.1.3.6 Vrnitev statusa funkcionarja državnim odvetnikom

Uvrščenost državnih odvetnikov v obstoječi sistem javnih uslužbencev se ne ujema s specifičnimi nalogami in potrebami, ki jih izvajajo. Njihove pristojnosti so predvsem funkcionarske narave, saj se ukvarjajo z varovanjem številnih ustavnih kategorij, kot so ustavni interesi, javni interes in proračun. Za opravljanje teh nalog je ključno zagotoviti najvišjo raven zaščite, saj so od njih odvisne temeljne funkcije države. V nasprotju s tem pa trenutni javno-uslužbenski sistem ne zagotavlja dovolj šne avtonomnosti in neodvisnosti za delovanje državnega odvetništva. Ta sistem ne omogoča ustrezne ravni zaščite pred morebitnimi političnimi pritiski, navodili ali drugimi zunanjimi vplivi, ki bi lahko ogrozili neodvisnost njihovega pravnega odločanja.

V funkcionarski sistem so vgrajena varovala, ki omogočajo, da odločitve državnih odvetnikov temeljijo na strokovni presoji in ne političnih pritiskih. Organizacijska neodvisnost zastopnika, vključno s pravili o njegovem imenovanju, mandatu, razrešitvi, imuniteti in nezdružljivosti funkcij, je prav tako ključna za ohranjanje integritete in neodvisnosti njegovega dela. Poleg tega je pomembno poudariti, da zastopanje države pred sodišči in v drugih pravnih postopkih zahteva enakopraven subjekt, ki lahko učinkovito varuje pravne interese države. To funkcijo lahko ustrezno izvaja le funkcionar, ki ima za to ustrezna pooblastila in avtonomijo. Javno-uslužbenski sistem v tem kontekstu predstavlja anomalijo, še posebej v primerjavi z drugimi pravosodnimi organi. Ustrezna institucionalna avtonomija in neodvisnost sta lahko

¹⁷⁶ Ibid., str. 8.

¹⁷⁷ Ibid., str. 8-11.

zagotovljeni le s trajnim funkcionskim statusom državnega odvetnika, ki bi moral biti ustavno zaščiten.¹⁷⁸

1.1.3.7 Večja (strokovna) neodvisnost pomeni sprejemanje bolj kvalitetnih odločitev

Država potrebuje zastopnika, ki bo vedno postavljajal interese države pred svojimi osebnimi interesi. Hkrati mora skrbeti za pravilnost in zakonitost pravnih stališč, ki jih zastopa. To pomeni, da varovanje premoženjskih pravic in interesov države ne sme biti omejeno na trenutno mandatno obdobje, saj morajo funkcionarji delovati v skladu z javnim interesom, najvišjimi etičnimi standardi in predvsem zakonito. Pri svojem delu morajo upoštevati načelo enakega obravnavanja strank v enakih ali primerljivih dejanskih okoliščinah in upoštevati javnofinančne predpise. To vrsto ravnanja je mogoče zagotoviti le s trajnim mandatom funkcionarjev, ker jim funkcija omogoča učinkovito izvrševanje njihovih zakonskih pristojnosti.¹⁷⁹

1.1.4 Stališča in razlogi pravne stroke glede prihodnje ureditve državnega odvetništva

Avtorica: Zala Jeromel

V dvorani Državnega sveta je dne 21. 3. 2023 potekal posvet z naslovom "*Kakšnega odvetnika potrebuje država?*," soorganiziran s strani Državnega sveta in državnega odvetništva. Namen posveta je bil iskanje odgovorov na pomembna vprašanja, ki še niso bila obravnavana na strokovnih razpravah in bi lahko prispevala k izboljšanju normativnega okvira delovanja državnega odvetništva. Cilj je bil zagotoviti, da bo državno odvetništvo v prihodnosti še bolj učinkovito izpolnjevalo svoje naloge in s tem pripomoglo k okrepitvi zaupanja v pravosodje ter zaščiti pravne države.¹⁸⁰

Na posvetu so svoja stališča predstavili ugledni govorci, med njimi predsednica Republike Slovenije dr. Nataša Pirc Musar, predsednica Državnega zbora mag. Urška Klakočar Zupančič, predsednik Ustavnega sodišča prof. dr. Matej Accetto, ministrica za pravosodje dr. Dominika Švarc Pipan, generalna državna odvetnica dr. Ana Kerševan, generalni državni tožilec Drago Šketa, predsednica sodniškega društva dr. Vesna Bergant Rakočević, profesorji Pravne fakultete Univerze v Ljubljani prof. dr. Igor Kaučič, prof. dr. Rajko Pirnat in prof. dr. Damjan Možina. Prav tako so svoje poglede predstavili doc. dr. Bruna Žuber, odvetnik in predsednik Odvetniške zbornice Slovenije Janez Starman ter predsednik Notarske zbornice dr. Bojan Podgoršek.

Govorci so se na posvetu strinjali, da sta vloga in položaj državnega odvetništva ključnega pomena za zagotavljanje pravne države, varstva javnega interesa ter pravičnega delovanja pravosodnega sistema v Republiki Sloveniji.

¹⁷⁸ Ibid., 19-22.

¹⁷⁹ Ibid., str. 23-24.

¹⁸⁰ Posvet v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, URL: <https://ds-rs.si/sl/novice/posvet-kaksnega-odvetnika-potrebuje-drzava> (22. 8. 2023).

Ključne poudarke sodelujočih na posvetu lahko v grobem razdelimo v štiri skupine:

- *Konstitucionalizacija državnega odvetništva*, glede katere se je več govorcev strinjalo, da bi bilo smiselno vključiti državno odvetništvo v Ustavo in ga uvrstiti med druge organe pravosodja. Slednje bi pripomoglo k boljši pravni ureditvi in okrepilo vlogo državnega odvetništva pri varovanju pravnega reda.
- *Samostojnost in neodvisnost državnega odvetništva*, ki vključuje personalno, funkcionalno in organizacijsko neodvisnost ter možnost samostojnega odločanja brez političnih vplivov.
- *Pomen vloge državnega odvetništva*, katere poudarek je bil na dejstvu, da državno odvetništvo ni le pravna služba države, ampak igra ključno vlogo pri zastopanju javnega interesa, ohranjanju pravne države in varstvu države pred nepotrebnimi pravnimi tveganji.
- *Pomembnost državnega odvetništva v upravnem sporu*, kot branilca prava in varuha javnega interesa ter s tem povezana potreba po zagotavljanju samostojnosti državnega odvetništva v postopkih.

1.1.5 De lege ferenda ureditev

Avtorica: Zala Jeromel

1.1.5.1 Ratio drugačne ureditve

1.1.5.1.1 Zagotovitev enakega ustavnega varstva, kot ga imajo drugi pravosodni organi

Državno odvetništvo izvaja številne naloge, ki neposredno zaznamujejo več ustavnih kategorij in se bistveno ne razlikujejo od nalog odvetništva ali državnega tožilstva, zato je nujno zagotoviti, da ima enako ustavno in pravno varstvo kot drugi pravosodni organi.¹⁸¹

1.1.5.1.2 Ohranitev javnega interesa in samostojnosti

Privatizacija nalog državnega odvetništva, kot je prenos nalog na odvetništvo, ni optimalna rešitev, saj bi lahko ogrozila javni interes. Poleg tega bi politika lahko vplivala na izbiro zastopnika države. Prav tako bi prenos nalog na drug organ, kot je državno tožilstvo, povzročil težave zaradi različnih pravnih sfer in nalog, ki jih ti organi izvajajo. Obstaja že delujoč organ (državno odvetništvo), ki ima bogate izkušnje na svojih področjih delovanja, zato bi bilo bolj smiselno okrepiti njegov položaj. Takšna ureditev pa bi bila tudi edina ekonomsko smiselna in organizacijsko preprosta.

To stališče je na posvetu v Državnem svetu zastopal tudi zasl. prof. dr. Igor Kaučič, ki je bil mnenja, da pobuda, da se državno odvetništvo vključi v Ustavo, ne pomeni, da uvajamo nek

¹⁸¹ Prim. s točko 1.1.2.

nov organ s posebnim položajem, ki ga prej nismo poznali. S konstitucionalizacijo bi dosegli zgolj, da bi ga uvrstili med ostale organe pravosodja, ki imajo poseben pravni položaj.¹⁸²

1.1.5.2 Ključni vidiki de lege ferenda ureditve

1.1.5.2.1 Samostojnost in neodvisnost na ravni Ustave in zakona

Eden izmed temeljnih izzivov, ki jih je potrebno nasloviti, je zagotovitev samostojnosti in neodvisnosti državnega odvetništva na ustavni ravni, ne le v zakonodaji. Trenutno je organ vezan na zakon, kar pomeni, da se lahko njegov pravni položaj relativno enostavno spreminja. To pomeni, da bi bila ustavna ureditev, ki bi zagotavljala stabilnost in neodvisnost državnega odvetništva, ključnega pomena.

Poleg tega je potrebna ustrezna zakonska ureditev, ki bi uresničevala ustavna določila. Nujno je, da zakonodaja podrobno in dosledno opredeli pristojnosti in delovanje državnega odvetništva, pri čemer bi bilo treba posebno pozornost nameniti preprečevanju političnega vmešavanja v njegovo delo.

Primer za razmislek je vlaganje tožb za povrnitev stroškov v primeru neprijavljenih shodov, kjer je državno odvetništvo vezano na odločitev vlade, kar bi lahko vodilo k vpletanju v politične spore.¹⁸³

Ker državno odvetništvo neposredno zaznamuje več ustavnih kategorij, kot so varovanje premoženjskih interesov države (vključno s proračunom in javnimi financami), ugleda države ter neposredno ali posredno zastopanje javnega interesa, je nujno zagotoviti ustrezno ustavno varstvo za ta področja. Ustavna ureditev bi morala te kategorije obravnavati v skladu z njihovo naravo in jim zagotoviti ustrezno varstvo na področjih, kjer nanje vpliva delo državnega odvetništva.

Doc. dr. Bruna Žuber je na posvetu v Državnem svetu izpostavila tudi dejstvo, da bi večja samostojnost državnega odvetništva nedvoumno povečala sklepanje poravnjav v upravnem sporu, spodbudila bi se tudi uporaba IPS spremembe in odprave dokončne odločbe v zvezi z upravnim sporom.¹⁸⁴

1.1.5.2.2 Samostojnost in neodvisnost državnih odvetnikov kot funkcionarjev in ne javnih uslužbencev (personalni vidik neodvisnosti)

Državni odvetniki opravljajo številne naloge, ki so po svoji naravi funkcionarske, čeprav trenutno nimajo statusa funkcionarjev. Slednje bi bil nujen korak k zagotovitvi njihove

¹⁸² Zasl. Prof. dr. Igor Kaučič na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

¹⁸³ Prof. dr. Rajko Pimat na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

¹⁸⁴ Doc. dr. Bruna Žuber na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

samostojnosti in neodvisnosti. Osebna odgovornost, ki je pogosta pri javnih uslužbencih, se zdi skrajno neprimerna za zastopnike javnega interesa, saj bi to lahko vodilo do političnih vplivov na njihovo delo.

Prof. dr. Rajko Pirnat je na posvetu v Državnem svetu poudaril, da bi višji državni odvetniki in državni odvetniki morali imeti status funkcionarjev. Funkcionarji predstavljajo organ po zakonu in imajo relativno samostojen osebni položaj v okviru svojega mandata, ki bi moral biti trajen in ne le začasen, kot je določeno v nekaterih primerih. Ta sprememba naj bi zagotovila strokovno in politično nevtralno delovno okolje za državne odvetnike.¹⁸⁵

Na istem posvetu je dr. Ana Kerševan, generalna državna odvetnica izpostavila pomen enakosti orožij kot enega glavnih garantov delovanja pravnih sistemov. V primeru, da bi se državni odvetniki morali zoperstaviti Vladi ali ministru pri varovanju ustavnih ali temeljnih človekovih pravic, bi za to morali imeti ustrezno močna orožja.¹⁸⁶

Poleg tega bi bilo treba določiti nezdružljivost funkcij, podobno kot velja za državno tožilsko funkcijo po 136. členu Ustave. S tem bi se preprečilo morebitne konflikte interesov med različnimi funkcijami, ki jih lahko opravljajo državni odvetniki. Najverjetneje zakonska določila na tem področju zadostujejo, saj državno odvetništvo nima tako intenzivne vloge pri neposrednem poseganju v človekove pravice in svoboščine kot državno tožilstvo.

1.1.5.2.3 Ustrezne zakonske varovalke pred posegi v neodvisnost in samostojnost (organizacijski in funkcionalni vidik samostojnosti) – sama Ustava ni dovolj, če je zakon neprimeren

Za zagotovitev ustrezne samostojnosti in neodvisnosti državnega odvetništva ter državnih odvetnikov, je nujno uvesti ustrezne zakonske varovalke, ki bodo preprečevale morebitne posege v njihovo delovanje.

Eden izmed ponujenih predlogov je ustanovitev Državno-odvetniškega sveta, snovanega po Državnotožilskem svetu, ki bi bil neodvisen državni organ. Ta organ bi izvajal naloge državnoodvetniške samouprave in upravne naloge ter sodeloval pri ohranjanju enotnosti pregona in varovanju samostojnosti državnih odvetnikov. Med njegovimi pristojnostmi bi bilo imenovanje in razreševanje vodij okrožnih državnih odvetništev, ocenjevanje in napredovanje, premestitve, dodelitve in sodelovanje v postopku imenovanja državnih odvetnikov, dajanje mnenj o politiki pregona, ocenjevanje uspešnosti in učinkovitosti poslovanja državnih odvetništev, ter varovanje samostojnosti pri opravljanju državnoodvetniške službe.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Prof. dr. Rajko Pirnat na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

¹⁸⁶ Dr. Ana Kerševan, generalna državna odvetnica na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

¹⁸⁷ Prof. dr. Rajko Pirnat na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

Pomembno je, da ta organ odloča na strokovni, ne pa na politični osnovi. Nova zakonodaja bi morala ponuditi državnim odvetnikom tudi možnost, da odklonijo izvršitev navodila, ki bi pomenilo kršitev človekovih pravic in pravne države, v primeru zlorabe pravic.¹⁸⁸

Vpliv izvršilne veje oblasti prek splošnih navodil ali smernic je lahko dopusten, vendar ne sme posegati v posamezne primere. Nujno je tudi, da generalni državni odvetnik izhaja iz vrst državnih odvetnikov in ne iz zunanje politične sfere. Trenutna zakonodaja dopušča možnost, da se za ta položaj imenuje oseba brez relevantnih izkušenj s tega delovnega področja. To pomeni, da bi lahko oseba brez ustreznega znanja in izkušenj prevzela vodenje državnega odvetništva. Zato je ključno, da generalni državni odvetnik prejme mandat izmed strokovnjakov znotraj državnega odvetništva, kar bo zagotovilo, da bo ta pomembna funkcija opravljena s potrebno strokovnostjo in neodvisnostjo.¹⁸⁹

1.1.5.2.4 Dodatna zakonska pooblastila

Trenutno državno odvetništvo ni umeščeno med subjekte, ki lahko zahtevajo presojo ustavnosti zakona. Ta pomanjkljivost v zakonodaji omejuje njihovo sposobnost, da preprečijo sodne spore, ki izvirajo iz pravnih podlag, ki se naknadno izkažejo za protiustavne. S tem bi se lahko zmanjšalo nepotrebno sprožanje sodnih postopkov, saj bi bilo državno odvetništvo zmožno zaznati protiustavnost že v zgodnji fazi, preden bi sploh prišlo do sodnega spora. To bi bilo še posebej koristno v primeru množičnih sporov proti državi z visokimi zahtevki, ki bi lahko imeli velik finančni vpliv na proračun.¹⁹⁰

Vendar pa je krog subjektov, ki lahko pred Ustavnim sodiščem predlagajo postopek presoje ustavnosti zakona, že po trenutni ureditvi precej širok. Za tem se poraja vprašanje, ali bi vključitev državnega odvetništva med predlagatelje presoje ustavnosti in zakonitosti splošnih pravnih aktov, pomenila dodatno obremenitev že tako (pre)obremenjenega Ustavnega sodišča?

Kot prikaz nasprotnega stališča lahko vzamemo neuresničeno ustavno reformo iz leta 2008, ki je med drugim predvidevala krčenje t. i. privilegiranih predlagateljev. Med njimi zahteve za presojo ustavnosti in zakonitosti ne bi več imel celo generalni državni tožilec.¹⁹¹ Tudi, če se ustavna reforma ni uresničila, so bila stališča pravne stroke jasna, kar nakazuje na dejstvo, da je vprašanje predlagateljev postopka presoje ustavnosti vse več kot enoplastno in lahko tudi v prihodnosti predmet poglobljene pravne razprave.

¹⁸⁸ Dr. Ana Kerševan, generalna državna odvetnica na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

¹⁸⁹ Prof. dr. Damjan Možina na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

¹⁹⁰ Dr. Ana Kerševan, generalna državna odvetnica na posvetu v Državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 21. marca 2023.

¹⁹¹ I. Kaučič, P. Pavlin, S. Bardutzky, 2011, Ustavna reforma, str. 32 – 39.

1.2 Zakon o državnem odvetništvu in upravni spor

Avtorja: Luka Pogačnik, Nejc Klun

1.2.1 Analiza relevantnih členov Zakona o državnem odvetništvu

Namen tega dela je analiza zakonskih določb ZDOdv v povezavi z ZUS-1, da bi z vidika normativne ureditve lažje razumeli vlogo državnega odvetnika v upravnem sporu. ZDOdv je v razmerju do drugih zakonov, ki zadevajo državno odvetništvo (ZUS-1, ZPP, ZUP ipd.), krovni zakon.¹⁹²

ZDOdv je bil sprejet in začel veljati in se uporabljati l. 2017, s čimer je prenehal veljati ZDPra. Predlog Zakona o državnem odvetništvu (v nadaljevanju: **Predlog ZDOdv**) je pripravilo Ministrstvo za pravosodje (v nadaljevanju: **ministrstvo**) na čelu z ministrom Goranom Klemenčičem. Predlagatelj zakona je med razlogi za sprejem novega zakona navajal naraščanje števila zadev zaradi povečevanja sporov z državo, večletno opozarjanje na pomanjkljivosti s strani pravne stroke in potrebo po spremembi vloge državnega odvetništva v upravnem sporu. Med cilji omenja učinkovitejše izvajanje pristojnosti, optimizacijo poslovanja, večjo fleksibilnost pri opravljanju dela, večjo transparentnost poslovanja, ustrežnejši karierni sistem zaposlitve za mlade pravnike in preprečitev političnega kadrovanja. Med načeli, na katerem temelji Predlog ZDOdv, so navedeni načelo krepitve zaupanja v pravosodje, načelo samostojnosti in avtonomnosti državnega odvetništva, spodbujanje alternativnega reševanja sporov z državo, odgovornost državnih odvetnikov in načelo notranjega nadzora. Cilj vseh pristojnosti, ki jih ima državno odvetništvo, leži v uresničevanju in varstvu premoženjskih pravic in interesov države.

Pred sprejemom tega zakona je bila poudarjena zastopniška funkcija državnega pravobranilca. Predlog ZDOdv je prepoznal potencial v poudarjanju tudi drugih funkcij, kot je npr. svetovalna, posredniška oz. pogajalska in institucionalna funkcija (varstvo javnega interesa).¹⁹³ V okviru analize bova preverjala, v kolikšni meri se cilj in načela lahko uresničujejo znotraj zakonskega besedila. Poleg tega bova preverila, ali je Predlog ZDOdv na ustrezen način poudaril funkcije, ki v preteklosti niso bile izpostavljene (npr. pogajalska funkcija) ter predvsem v kolikšni meri se te funkcije uresničujejo v kontekstu upravnega spora.

Po navedbah ministrstva je šlo za temeljito spremembo, ki se je po obsegu razlikovala od prejšnjih sprememb ZDPra. Te so se nanašale predvsem na plače državnih pravobranilcev. ZDPra je bil sprejet l. 1997, spremenjen pa je bil štirikrat, l. 2006, 2007, 2009 in 2013.¹⁹⁴ Jedro spremembe glede na Predlog ZDOdv je bila vzpostavitev novega organa, saj državno pravobranilstvo z uveljavitvijo ZDOdv ni več obstajalo, pač pa ga je nadomestilo državno odvetništvo. Nadalje so državni odvetniki, ki so bili prej funkcionarji, postali javni uslužbenci, vzpostavila se je neodvisna komisija za imenovanje državnih odvetnikov, da bi se preprečilo

¹⁹² J. Groznik, Vloga državnega odvetništva pri zaščiti državnih interesov, 2022, str. 2.

¹⁹³ Predlog ZDOdv, str. 13

¹⁹⁴ Ibid.

politično kadrovanje, ustrežneje se je opredelilo subjekte zastopanja, okrepila se je svetovalna funkcija z določitvijo najnižjega vrednostnega pragu, podrobnejše se je uredilo predhodni postopek, vzpostavil se je odmik od usmeritvenih navodil. Poleg tega se je predvidelo soglasje vlade pri ključnih procesnih dejanjih, napotitev na delovno mesto izven organa, ureditev disciplinske odgovornosti itd.¹⁹⁵

Ministrstvo je pri postopku sprejemanja zakona omogočilo sodelovanje javnosti, pri čemer je do največjega nestrinjanja prišlo s strani takratnega državnega pravobranilstva. Motili so jih predvsem statusni in institucionalni vidiki reforme.¹⁹⁶ Na spremembo so se odzvali z več članki - npr. trenutna generalna državna odvetnica Ana Kerševan je napisala, da je taka sprememba možna le zaradi tega, ker je predlagatelj izhajal iz predpostavke, da državno pravobranilstvo ni ustavna kategorija. Čeprav državnega odvetništva res ni v Ustavi, bi po njenem mnenju moral biti, saj tako narekuje koncept slovenske Ustave.¹⁹⁷ Na spremembo se je odzval tudi takratni generalni državni odvetnik Jurij Groznik - nov zakon je v nekaterih pogledih res povečal samostojnost tega državnega organa, v drugih pogledih pa jo je celo zmanjšal.¹⁹⁸ Državno odvetništvo je marca 2023 pripravilo osnutek ustavnega zakona, katerega bistvo bi bila umestitev te institucije v Ustavo.¹⁹⁹

Na spremembo vloge državnega odvetnika v upravnem sporu pa je vplivala tudi novela ZUS-1C. Predlog je bil vložen leta 2021, novela pa je začela veljati 28. 6. 2023. Novela je odprla možnost, da Vlada ali župan za zastopanje države ali občine poleg državnega oz. občinskega odvetnika določi tudi zasebne odvetnike ali odvetniške družbe, vendar le v primeru, ko generalni državni odvetnik Vladi Republike Slovenije sporoči, da zaradi dejanskih ali pravnih ovir ne more opravljati nalog zastopanja.²⁰⁰ Novela konceptualno predvideva nadaljnje noveliranje ZDOdv in začasno določa abstraktni dejanski stan, ko bi država ali občina lahko pooblastila zasebnike.²⁰¹

Velja še omeniti, da področje državnega odvetništva ne spada med izključne ali deljene pristojnosti Evropske unije, torej spada v izključno pristojnost držav članic. To pomeni, da državno odvetništvo ni predmet unifikacije ali harmonizacije v pravnem redu EU.²⁰²

V nadaljevanju sledi analiza relevantnih členov ZDOdv z vidika upravnega spora. Členi, ki so obravnavani v poglavju Vloga državnega odvetništva v upravnem sporu v tem delu niso analizirani (11. in 12. člen ZDOdv).

¹⁹⁵ Ibid., str. 13-16

¹⁹⁶ Ibid., str. 7.

¹⁹⁷ Ibid., str. 2.

¹⁹⁸ J. Groznik, Vloga državnega odvetništva pri zaščiti državnih interesov, 2022, str. 14 – 16.

¹⁹⁹ Za več o tem glej poglavje »Ustavni položaj državnega odvetništva«.

²⁰⁰ Peti odstavek 17. člena ZUS-1.

²⁰¹ 26. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-1C).

²⁰² 3. in 4. člen Pogodbe o delovanju Evropske Unije.

1. člen
(vsebina)

Ta zakon ureja položaj, pristojnosti in organizacijo državnega odvetništva, pristojnosti in posebnosti delovno-pravnih razmerij državnih odvetnikov, nadzor nad delom državnega odvetništva in druga vprašanja, povezana z delovanjem državnega odvetništva.

Določba ureja vsebino, ki jo ureja zakon - v predlogu je obrazložen zgolj kot napovedni člen.²⁰³ Posebnosti delovno-pravnih razmerij so z vidika obravnavanega področja manj pomembne, prav tako pa to velja za organizacijo in druga vprašanja, ki so kot predmet urejanja navedena v določbi.

2. člen

(1) S tem zakonom se ustanavlja Državno odvetništvo Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: državno odvetništvo) kot državni organ, ki je pri opravljanju svojih nalog in pristojnosti samostojen in avtonomen v skladu z določbami tega zakona.

Določba ureja položaj državnega odvetništva. Gre za državni organ, ki je samostojen in avtonomen in ne gre za organ v sestavi ali notranjo organizacijsko enoto vlade oz. posameznega ministrstva. Kot pojma, samostojnost in avtonomnost v zakonu nista razdelana. Za razliko od samostojnosti, ki je v zakonu večkrat omenjena,²⁰⁴ je avtonomnost navedena zgolj v tem členu. Samostojnost v svojem najširšem pomenu pomeni, da organ pri svojem delu ni vezan na navodila političnega vodstva države, temveč zgolj na Ustavo in zakon. Državno odvetništvo je v svoji samostojnosti omejeno. Največja omejitev je gotovo ureditev 16. člena ZDOdv. Ta določa, da v primeru nestrinjanja med državnim odvetništvom in določenim ministrstvom glede opravljanja določenih procesnih dejanj, prevlada obrazloženo mnenje Vlade, na katerega je državno odvetništvo vezano.

Avtonomnost je sposobnost organa, da sam odloča o svojih zadevah. Tudi ta je v zakonu omejena. Kot primer nam lahko služi 5. člen ZDOdv - poslovanje državnega odvetništva ureja pravilnik, ki ga po predhodnem mnenju generalnega državnega odvetnika sprejme minister, pristojen za pravosodje. Minister za pravosodje ima torej vpliv nad notranjim poslovanjem državnega odvetništva, kar zmanjšuje njegovo avtonomnost.

Avtonomnost in samostojnost organa sta torej omejeni z določbami ZDOdv. V Predlogu ZDOdv je namreč navedeno, da Državno odvetništvo "ne bo imelo take samostojnosti kot na primer sodišče, [...], a bo imelo s tem zakonom zagotovljeno večjo mero avtonomije kot katerikoli drug organ, ki je del izvršilne veje oblasti in katerega narava dela zahteva strokovno in funkcionalno avtonomijo in preprečitev nedovoljenega vmešavanja politike."²⁰⁵ V predlogu zakona so nato primeroma naštetih organi, od katerih bo imelo državno odvetništvo več

²⁰³ Predlog ZDOdv, str. 64.

²⁰⁴ Peti odstavek 3. člena; 4. odstavek 7. člena, prvi odstavek 16. člena in tretji odstavek 79. člena ZDOdv.

²⁰⁵ Predlog ZDOdv, str. 64.

avtonomije - inšpekcijske službe, policija, različni nadzorni in regulatorni organi, kot so agencije itd.

V upravnem sporu se samostojnost kaže tako v primeru, ko je državno odvetništvo tožnik, torej zastopnik javnega interesa, ter ko je državno odvetništvo zastopnik toženca. Ko je državno odvetništvo v vlogi tožnika kot zastopnik javnega interesa, je to samostojno ter ne potrebuje posebnega pooblastila Vlade za vložitev tožbe. Samostojnost pa se ne razteza na zahtevo Vlade za vložitev tožbe v javnem interesu, saj je takrat državno odvetništvo vezano na zahtevo Vlade.²⁰⁶ Samostojnost državnega odvetništva je omejena tudi, ko je to v vlogi zastopnika toženca npr. pri opravljanju procesnih dejanj, saj je za opravljanje le-teh potrebno soglasje med državnim odvetništvom in zastopanim subjektom.²⁰⁷

Določba ustanavlja državno odvetništvo kot državni organ. Pri ustanavljanju gre hkrati za preimenovanje iz državnega pravobranilstva v državno odvetništvo. Do preimenovanja je prišlo na podlagi razumevanja predlagatelja zakona, da državno pravobranilstvo ni ustavna kategorija.²⁰⁸ To razumevanje se v poznejši razpravi o vključitvi državnega pravobranilstva v Ustavo izkaže za sporno.²⁰⁹ Predlagatelji vključitve instituta državnega pravobranilstva v Ustavo namreč menijo, da pojem državno odvetništvo, ki predstavlja izhodišče ZDOdv, kaže na funkcionalno in organizacijsko odvisnost zastopanja od volje in navodil predstavnikov politike. Pojem se približuje pojmu samega odvetništva, ki je v slovenskem pravnem redu uveljavljeno za pooblastilno razmerje med zastopanim in njegovim pooblaščenecem. Pojem tudi ni skladen s funkcijo zastopnika javnega interesa, ki jo v prevladujoči meri opravlja državno odvetništvo kot tožnik. Poimenovanje tudi jasno ne razlikuje državnih odvetnikov od zasebnih. Da je državno pravobranilstvo ustrežnejši pojem za poimenovanje tega državnega organa, je pri sprejemanju ZDOdv opozarjalo tudi takratno državno pravobranilstvo, a njihovi predlogi niso bili upoštevani.²¹⁰

Poimenovanje je v upravnem sporu pomembno predvsem, ko državno odvetništvo nastopa kot tožnik v funkciji zastopnika javnega interesa, saj takrat zastopa javni interes kot tak in ni prisotnega pooblastilnega razmerja med zastopanim in njegovim pooblaščenecem. Javni interes je nedoločni pravni pojem, ki ga sodišče napolni v vsakem konkretnem primeru. Ker v okviru upravnega spora tožbo na podlagi javnega interesa vlaga državno odvetništvo, mora le-to pred samo vložitvijo samo presoditi, kaj je javni interes v konkretnem primeru. To pomeni, da takrat državno odvetništvo nastopa bolj v vlogi "branitelja prava", kot pa v vlogi pooblaščenca. Simbolno in teleološko je zato predvsem v primeru zastopanja javnega interesa ustrežnejši pojem državno pravobranilstvo.

²⁰⁶ Drugi odstavek 18. člena ZUS-1.

²⁰⁷ Tretji odstavek 16. člena ZDOdv.

²⁰⁸ Predlog ZDOdv, str. 8.

²⁰⁹ Državno odvetništvo, 2023, Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave z osnutkom ustavnega zakona, str. 4.

²¹⁰ Ibid., str. 23.

(2) Državno odvetništvo opravlja strokovne naloge na področju varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov države prek pravnega zastopanja pred sodišči in upravnimi organi v Republiki Sloveniji, pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami.

Če je doprinos prvega odstavka 2. člena ZDOdv določitev samostojnosti in avtonomnosti pri opravljanju nalog, drugi in tretji odstavek 2. člena ZDOdv določata konkretne naloge tega državnega organa. Poleg tega določata tudi njegovo področje in namen delovanja, ki je varstvo premoženjskih in drugih pravic in interesov države. Način varstva teh interesov je zastopanje pred različnimi sodišči in upravnimi organi.

Tretji odstavek dodaja naloge pravnega svetovanja in mirnega reševanja sporov in druge zakonsko podeljene naloge, s katerimi državno odvetništvo prav tako varuje interese države. V povedi je uporabljen členek "tudi", ki bi lahko nakazoval, da gre pri tovrstnih nalogah za sekundarne naloge, ki so manj pomembne od zastopanja, ki je primarna naloga državnega odvetništva. Na podoben sklep bi nas lahko napeljala uporaba sistemske razlage - naloge, ki so sistemsko uvrščene na prvo mesto so bolj pomembne. Razlika med drugim in tretjim odstavkom je tudi, da so v drugem naloge bolj razdelane, saj določajo konkretnjša sodišča in organe, pred katerimi zastopa državno odvetništvo, tretji odstavek pa ostaja na bolj abstraktni ravni.

Kljub temu tako sklepanje o primarnosti in sekundarnosti nalog ni nujno pravilno, saj mu nasprotujeta zgodovinska in teleološka razlaga. Že iz obrazložitve v Predlogu ZDOdv je razvidno, da v praksi primerjalnopravno čedalje bolj prihaja v ospredje preventivno delovanje in dajanje pravnih mnenj, kar presega klasično zastopanje; v ospredje je torej takratni zakonodajalec želel postaviti tudi druge vloge.²¹¹ Katere naloge so primarne in katere sekundarne ima lahko vpliv na delovanje te institucije na način, da ji določa, na katero vrsto delovanja se mora osredotočiti. Ker to iz teh dveh odstavkov ni jasno, je odgovor na to prepuščen konkretizaciji v tem in drugih zakonih ter sami praksi državnega odvetništva. Razmerje med različnimi funkcijami je zakonodajalec deloma konkretiziral s 25. in 27. členom ZDOdv. Več o tem pri analizi posamičnih členov.

Kljub splošni predstavi, da je bistvena naloga državnega tožilca kazenski pregon,²¹² državnega odvetnika pa skrb za premoženjske interese države, pa imata oba znotraj upravnega postopka podobne procesne možnosti. Tako lahko oba zastopata javni interes,²¹³ se lahko pritožita,²¹⁴ predlagata obnovo VDO,²¹⁵ predlagata odpravo in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici in predlagata izrek ničnosti. Samo po sebi ni jasno, v katerih situacijah se kateri organ poslužuje omenjenih pravnih sredstev. To ne izhaja niti iz krovnega zakona državnega odvetništva, niti tožilstva, sam pravni standard "varovanje premoženjskih pravic in drugih

²¹¹ Predlog ZDOdv, str. 12-13.

²¹² Prvi odstavek 19. člena ZDT-1.

²¹³ 45. člen ZUP.

²¹⁴ 13. in 229. člen ZUP, v tem primeru višji državni odvetnik.

²¹⁵ 260. člen ZUP, v tem primeru višji državni odvetnik.

pravic in interesov države” pa je tudi tako ohlapen, da teh situacij ne določa. Povsem možno torej je, da sta v teh situacijah pristojna oba organa. V preteklosti so se že pojavljale ideje, da bi funkcije državnega pravobranilstva prenesli na državne tožilce. Po drugi svetovni vojni so nekatere pristojnosti nekdanjih državnih pravobranilstev prevzeli javni tožilci. V praksi naj bi se pokazale zelo neugodne posledice takega poslovanja.²¹⁶ Z novelo ZUS-1C pa se je pod določenimi pogoji, možnost za zastopanje države odprla tudi zasebnim odvetnikom, o čemer več na drugem mestu.

(3) Državno odvetništvo opravlja tudi naloge pravnega svetovanja, mirnega reševanja sporov v predhodnem postopku in druge naloge, določene s tem ali drugimi zakoni.

Določba tretjega odstavka 2. člena ZDOdv izrecno uzakonja, da nalogi pravnega svetovanja in mirnega reševanja sporov v predhodnem postopku opravlja državno odvetništvo. Zakon o državnem pravobranilstvu, ki je veljal pred sprejetjem ZDOdv, je sicer določal nalogo pravnega svetovanja kot nalogo, ki jo opravlja državno odvetništvo, vendar je ni izrecno opredelil. Ta, v ZDPra manjkajoča opredelitev, je vsebovana v 4. oddelku ZDOdv. Cilj podrobnejše ureditve svetovanja je bil ta, da bi z večjim poudarkom na svetovalni funkciji državnega odvetništva lahko bistveno prispevali k razjasnitvi pravno konfliktnih situacij še pred začetkom sodnih postopkov.²¹⁷ Najpomembnejši novosti, ki jih je prinesla nova ureditev pravnega svetovanja, sta vsebovani v 25. in 26. členu zakona. Gre za oblikovanje pravnega mnenja na zahtevo državnega organa ter oblikovanje pravnega mnenja na predlog drugih subjektov.

Za razliko od pravnega svetovanja, naloga mirnega reševanja sporov v predhodnem postopku v prejšnjem zakonu sploh ni bila omenjena. V ZDOdv je naloga mirnega reševanja podrobneje urejena v tretjem odstavku 3. člena kot temeljno načelo ter v 5. oddelku. Razlog za njeno vključitev v ZDOdv pa je bil v porastu števila sporov z državo. Predlagatelj je bil mnenja, da so mehanizmi predhodnega reševanja sporov izredno koristni z vidika razbremenitve sodišč ter razbremenitve državnega odvetništva.²¹⁸ Zakon v četrtem odstavku 27. člena določa, da je poskus mirne rešitve spora procesna predpostavka za uvedbo pravnega ali drugega postopka. Tako kot to velja za vse procesne predpostavke, se v primeru neizpolnitve tožba ali drug predlog za začetek postopka s sklepom zavrže. Z vidika upravnega postopka ali upravnega spora opisana ureditev ni relevantna, saj ZDOdv v šestem odstavku 27. člena za njiju (ter še nekatere druge postopke, kot so na primer postopki motenja posesti, postopki izvršbe na podlagi izvršilnega naslova, postopki uveljavljanja pravic iz delovnega razmerja itd.) izključuje obveznost mirnega reševanja sporov. Izključitev obveznosti mirnega reševanja sporov pri upravnih sporih ni smiselno izpeljana, saj gre pri teh sporih podobno kot pri pravnih postopkih za tristransko razmerje med tožnikom, tožencem ter sodiščem. Drugače kot pri upravnih postopkih, kjer je razmerje enostransko ter vertikalno. Pripravljalno gradivo odločitve za izključitev ne utemeljuje. Bržkone je razlog v tem, da v času sprejemanja zakona upravno

²¹⁶ B. Tratar, 2012, str. 163.

²¹⁷ Predlog ZDOdv, str. 13.

²¹⁸ Ibid., str. 65.

sodišče ni bilo zelo obremenjeno, vendar je stanje na tem področju danes drugačno.²¹⁹ Z vidika vloge državnega odvetništva v upravnem sporu mu obveznost mirnega reševanja sporov predstavlja novo zadolžitev, ter na nek način tudi omejitev samostojnosti, a ga hkrati razbremenjuje ter povečuje njegovo pogajalsko vlogo. Zaželeno je namreč, da je sodnih sporov manj, saj se tako manj obremenjuje sodni sistem. Smiselno bi torej bilo, da bi se obveznost mirnega reševanja sporov uveljavila tudi za upravni spor. Ukrep bi poudaril tudi poravnalno funkcijo državnega odvetništva v upravnih sporih.

V določbi omenjene “druge naloge, določene s tem ali drugimi zakoni” se z vidika v nalogi proučevanega področja nanašajo predvsem na naloge oz. pristojnosti, določene z Zakonom o splošnem upravnem postopku (ZUP).²²⁰ Povezano s to določbo ZDOdv v 11. členu ne opredeljuje državnega odvetništva kot zastopnika javnih koristi v upravnem postopku, temveč določa, da državno odvetništvo varuje javni interes v upravnem sporu in drugih primerih, ki jih določa zakon. Eden takšnih zakonov je tudi ZUP. Državno odvetništvo lahko v upravnem postopku nastopa kot zastopnik javne koristi. Ta naloga državnega odvetništva je določena v 45. členu ZUP. Državni odvetniki, ki so po zakonu upravičeni zastopati javne koristi, imajo v mejah takega pooblastila pravice in dolžnosti stranke. Imajo položaj stranke, nimajo pa nujno vseh lastnosti stranke, saj so te odvisne od obsega zakonskega pooblastila. Državni odvetnik lahko kot zastopnik javne koristi v upravnem postopku sodeluje, vloži pritožbo zoper upravni akt in predlaga obnovo postopka. Poleg tega je aktivno legitimiran v postopku odprave in razveljavitve odločbe po nadzorstveni pravici ter ugotovitvi ničnosti odločbe, za kar mu ni potrebno argumentirati zaščite javne koristi.²²¹ Državni odvetnik lahko, če je sodeloval v upravnem postopku, vloži pritožbo zoper odločbo.²²²

Postavi se vprašanje, ali mora državni odvetnik zastopati javni interes v upravnem postopku, da lahko zastopa javni interes v upravnem sporu oz. ali gre lahko državnemu odvetniku, ki se ni vključil v upravni postopek kot varuh javnega interesa, ko se konkretni primer preseli v upravni spor, ta ne vključitev v škodo. Ta omejitev ni vsebovana ne v ZUP in ne v ZUS-1.

(5) Ministrstvo, pristojno za pravosodje (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo), skladno z določbami tega zakona nadzoruje delo državnega odvetništva.

Zadnji odstavek 2. člena ZDOdv smiselno sledi prejšnjim in ureja razmerje med državnim odvetništvom in ministrstvom za pravosodje. Gre za razmerje nadzora, kar je na načelni ravni v koliziji s samostojnostjo in avtonomnostjo državnega odvetništva. Tako kot prvi odstavek tudi peti napeljuje (“skladno z določbami tega zakona”) na konkretizacijo v tem zakonu. Avtonomnost recimo konkretizira že 4. člen ZDOdv, ki določa za predstojnika generalnega državnega odvetnika, kar pomeni, da so zaposleni v tem organu podrejeni le njemu, ne pa določenemu zunanjemu organu, recimo vladi. Generalni državni odvetnik daje splošna

²¹⁹ Vrhovno sodišče, 2022, Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč, str. 35.

²²⁰ L. Seibert, Vloga državnega odvetništva v upravnem postopku in upravnem sporu, 2020, str. 2.

²²¹ Ibid.

²²² Tretji in četrti odstavek 229. člena ZUP.

navodila za delo.²²³ Samostojnost konkretizira tudi načelo prepovedi poseganja v odločitve državnega odvetništva v posamičnem primeru iz tretjega odstavka 5. člena ZDOdv.

Razmerje med samostojnostjo in nadzorom ureja tudi 16. člen, ki je najbolj vsebinski pri omejevanju te samostojnosti s predvidevanjem soglasja za ključna procesna dejanja, Ureja torej razmerje, ki nakazuje na podrejenost državnega odvetnika zastopanemu subjektu. O sami samostojnosti ne pove kaj dosti

5. člen ZDOdv določa, da minister za pravosodje sprejme podzakonski predpis o poslovanju državnega odvetništva. Gre za specialno pooblastilo, ki je lahko problematično vsaj z dveh vidikov. Nakazuje namreč na podrejeno razmerje državnega odvetništva državni upravi, saj zmanjšuje avtonomnost državnega odvetništva, če primerjamo npr. z avtonomijo državnega zbora, ki sprejme samo svoj poslovnik.²²⁴ Problematičnost tega vidika veča tudi načelo zakonitosti, saj je specialno pooblastilo zelo abstraktno; na prvi pogled določa le področje, na katerem se podzakonski predpis sprejme, ne določa pa nobenih kriterijev in meril, ki jih mora minister upoštevati (implicitna merila so sicer ostale določbe zakona, ki so podlaga za negativno zakonitost) pri tem sprejemanju. Pred sprejetjem tega pravnega akta mora sicer pridobiti predhodno mnenje generalnega državnega odvetnika, vendar zakon ne specificira naravo tega mnenja, ki je lahko obvezujoče ali pa neobvezujoče. Če je mnenje neobvezujoče, generalnemu državnemu odvetniku ne omogoča pogajanja o lastnem položaju, kar pomeni, da ne obstaja zadostna varovalka. Po kratkem pregledu samega Pravilnika o poslovanju državnega odvetništva sicer ocenjujem, da sama vsebina ni problematična. Nameni in smernice glede posamičnih področij, ki jih ureja Pravilnik o poslovanju, so namreč opisani v posamičnih delih zakona.²²⁵ Podoben pomislek bi se lahko pojavil tudi v ostalih primerih, ko zakon pooblašča pravosodno ministrstvo, da sprejme podzakonski akt.²²⁶

Na načelni ravni bi bila zagotovljena večja neodvisnost, če bi bil predviden poslovnik. Vseeno pa je v določeni meri treba sprejeti, da državno odvetništvo ni državni organ, ki spada v pravosodje v ožjem smislu. Zato ni pričakovati, da bi bilo državno odvetništvo neodvisno do iste stopnje kot sodišče, pač pa spada nekje vmes med državno upravo in sodstvo. Če pa položaj državnega odvetništva primerjamo s položajem državnega zbora, pa ne smemo pozabiti, da je poslovnik za državni zbor predviden že v Ustavi,²²⁷ kar za državno odvetništvo ne velja, ki ga v Ustavi trenutno sploh ni.

Sicer se nadzor konkretizira tudi v drugih določbah zakona. V skladu s 47. členom generalni državni odvetnik ministru predloži letno poročilo. Člen sistemsko spada v oddelek "zagotavljanje javnosti dela", s čimer nakazuje na namen te zaveze ministrstvu - namen ni goli nadzor, pač pa povečevanje transparentnosti dela tega državnega organa. Generalnega

²²³ Tretji odstavek 50. člena ZDOdv.

²²⁴ 94. člen Ustave.

²²⁵ Npr. tretji odstavek 7. člena; tretji odstavek 40. člena; tretji odstavek 45. člena; tretji odstavek 46. člena; tretji odstavek 48. člena, četrti odstavek 50. člena ZDOdv.

²²⁶ Npr. četrti odstavek 41. člena, tretji odstavek 47. člena ZDOdv in drugi.

²²⁷ 94. člen Ustave.

državnega odvetnika imenuje Vlada na predlog ministra za pravosodje po predhodnem mnenju komisije - prav mnenje te komisije, ki je personalno neodvisna od izvršilne veje oblasti naj bi pomenilo varovalko pred političnim kadrovanjem. Zanimivo pri komisiji je to, da jo za pet let imenuje minister za pravosodje, ki pa ima omejeno izbiro - izbira namreč med višjimi ali vrhovnimi sodniki, ki jih predlaga sodni svet, državnimi tožilci, ki jih predlaga državnotožilski svet in pravnimi strokovnjaki.²²⁸ Vlada lahko na predlog ministrstva in predhodnim razgovorom razreši državnega odvetnika.²²⁹

Prav tako ministrstvo daje soglasje k predlogu za imenovanje namestnika generalnega državnega odvetnika.²³⁰ Minister na predlog državnega odvetnika določa število pripravnikov.²³¹ Za vprašanja delovnega razmerja državnih odvetnikov in pripravnikov se uporabljajo predpisi, ki veljajo za javne uslužbence.²³²

Z vidika samostojnosti je ključna ureditev disciplinske odgovornosti za državne odvetnike. Disciplinska sankcija je lahko izrečena pod pogoji in po postopku, določenimi v ZDOdv, postopek pa mora biti hiter, da nima prevelikega učinka na samo delovanje državnega odvetnika. Poleg tega v okviru disciplinskega postopka ni dovoljeno posegati v njegovo samostojnost.²³³ Disciplinski tožilec je s strani generalnega državnega odvetnika imenovan izmed višjih državnih odvetnikov.²³⁴ Pri imenovanju disciplinske komisije prve stopnje ima pri imenovanju šestih članov glavno besedo generalni državni odvetnik. Pri imenovanju treh pa ima glavno besedo minister za pravosodje - imenuje jih izmed uslužbencev ministrstva.²³⁵

Predmet VI. poglavja je nadzor nad delom državnega odvetništva. Odredbo o nadzoru sicer lahko izda generalni državni odvetnik, mora pa jo izdati na pobudo ministra.²³⁶ Nadzor sicer opravljajo državni odvetniki in drugi uslužbenci državnega odvetništva²³⁷ zaradi česar gre pravzaprav za notranji nadzor; o vsebini nadzora je možen ugovor.²³⁸ Končno poročilo o opravljenem nadzoru se pošlje ministru.²³⁹ Nadzor se izvaja v obliki splošnega, delnega ali posamičnega pregleda dela državnega odvetnika.²⁴⁰ Napake se naslavljajo na ravni izobraževanja,²⁴¹ lahko pa tudi z disciplinsko odgovornostjo.

²²⁸ Drugi in četrti odstavek 57. člena ZDOdv.

²²⁹ 63. člen ZDOdv.

²³⁰ Prvi odstavek 51. člena ZDOdv.

²³¹ 67. člen ZDOdv.

²³² Tretji odstavek 67. člena ZDOdv.

²³³ 79. člen ZDOdv.

²³⁴ 83. člen ZDOdv.

²³⁵ 84. člen ZDOdv.

²³⁶ Drugi odstavek 91. člena ZDOdv.

²³⁷ Tretji odstavek 91. člena ZDOdv.

²³⁸ Šesti odstavek 91. člena ZDOdv.

²³⁹ Osmi odstavek 91. člena ZDOdv.

²⁴⁰ Prvi odstavek 91. člena ZDOdv.

²⁴¹ 93. člen ZDOdv.

3. člen (temeljna načela)

(1) Državno odvetništvo štiti premoženjske in druge pravice in interese Republike Slovenije in s tem **krepi delovanje pravne države**.

(2) Državno odvetništvo deluje **strokovno in ob upoštevanju interesov stranke**, ki jo zastopa, v skladu z načelom medsebojnega zaupanja.

Člen opredeljuje (temeljna) pravna načela, ki se nanašajo na delovanje in organizacijo državnega odvetništva. Pravna načela določajo meje in smer zakonskih možnosti, so vodila za razlago ter si med seboj lahko nasprotujejo. To velja tudi za načela vsebovana v tem členu. Že na prvi pogled sta si prvo načelo - krepitev delovanja pravne države ter drugo - upoštevanje interesov stranke, lahko v nasprotju.

V prvem odstavku je vsebovano načelo ščitenja premoženjskih in drugih pravic ter interesov Republike Slovenije in s tem krepitev delovanja pravne države. V bistvu gre za dve pravni načeli, ki sta si v določenem medsebojnem razmerju. Načelo ščitenja premoženjskih in drugih pravic ter interesov Republike Slovenije je namreč pogojeno s krepitvijo delovanja pravne države. Besedna zveza "in s tem krepiti" nakazuje na nekakšno zvezo med tema dvema načeloma, ki je najverjetneje pogojna. To pomeni, da državno odvetništvo varuje premoženjske in druge pravice in interese RS, v kolikor s tem krepiti delovanje pravne države. Ali povedano drugače, če pri ščitenju premoženjskih in drugih interesov Republike Slovenije, državno odvetništvo ne krepiti delovanja pravne države, deluje v nasprotju s prvim odstavkom 3. člena ZDOdv. Krepitev delovanja pravne države pomeni, da državno odvetništvo s svojim delovanjem ne le zadostuje lastnostim in kriterijem, ki jih zajema pojem pravne države, temveč te lastnosti celo izboljšuje, povečuje in stremi k temu, da bi Republika Slovenija vedno bolj ustrezala konceptu pravne države. Pojem pravne države ter vladavine prava, ki se danes dojemata na podoben način, zajemata vrednote moderne liberalne države ter zajemata številna druga načela kot so npr. delitev oblasti, varstvo človekovih pravic, ustavnost in zakonitost, neodvisnost sodstva, pravna varnost, pravna enakost, pravičnost in sorazmernost.²⁴² Predlagatelj ZDOdv je v predlogu zakona poudaril, da je načelo vrednostni temelj in ni neposredno uporabljivo. Uporabljivo je zgolj posredno kot usmeritev, kar je predlagatelj prikazal s konkretnim primerom, ko gre za očitno kršitev pravne norme, je državno odvetništvo dolžno obvestiti pristojno ministrstvo ali vladi in predlagati poravnavo.²⁴³

V drugem odstavku sta tako kot v prvem v resnici vsebovani dve načeli. Prvo je načelo strokovnosti v okviru katerega državno odvetništvo deluje s skrbnostjo dobrega strokovnjaka. Gre za najvišji standard skrbnosti v slovenskem pravnem redu in v okviru katerega mora državni odvetnik delovati v skladu s pravili stroke. V nasprotnem primeru lahko disciplinsko odgovarja. V okviru drugega načela vsebovanega v drugem odstavku mora državni odvetnik

²⁴² M. Cerar, 2008.

²⁴³ Predlog ZDOdv, str. 65.

upoštevati interese stranke, ki jo zastopa v skladu z načelom medsebojnega zaupanja. Ponovno smo soočeni s kombinacijo dveh načel. Upoštevanje interesov stranke pomeni omejitve samostojnosti državnega odvetnika in se kaže prek drugih določb v zakonu. Najbolj očitna uveljavitev je vsebovana v tretjem odstavku 16. člena, kjer morata državni odvetnik in zastopani subjekt doseči soglasje o pomembnih procesnih dejanjih - o začetku postopka ali vključitvi v postopek, pripoznanju zahtevka, odpovedi zahtevku, poravnavi, umiku tožbe ali drugega začetnega procesnega akta, vložitvi, odpovedi ali umiku pravnega sredstva. Pri interpretaciji obravnavanega načela se nam poraja vprašanje, kdo sploh je stranka v tem kontekstu - opcij je namreč več - to je lahko država, lahko Vlada ali ministrstvo, lahko pa tudi kak drug organ, ki ga državno odvetništvo zastopa v konkretnem primeru. Če je stranka, katere interese mora državno odvetništvo upoštevati v vsakem primeru država, to lahko privede do problema, kajti takšna razlaga trči ob načelo krepitve delovanje pravne države - gotovo je krepitev pravne države eden izmed glavnih interesov "države". Ker je torej takšna razlaga protislovna in v okviru sistemske razlage nelogična, je torej stranka, katere interese mora državno odvetništvo upoštevati, subjekt, ki ga državno odvetništvo zastopa v konkretnem primeru - to je lahko upravni organ, ministrstvo ali kak drug organ iz 12. člena ZDOdv. Edini primer, ko je stranka "država" kot taka je, ko državno odvetništvo zastopa državo pred mednarodnim tribunalom.²⁴⁴

Načelo medsebojnega zaupanja, ki je povezano z omenjenim načeloma se nanaša predvsem na to, da državni odvetnik notranjih postopkov med zastopanim in njim samim v javnosti ne komentira in so zaupne narave.²⁴⁵ Gre za ključno načelo in nosilni steber razmerja med stranko in odvetnikom. Je tako pomembno, da je varovano celo v postopku pred sodiščem - odvetnik sme odreči pričanje o tistem, kar mu je stranka zaupala kot svojemu pooblaščenču.²⁴⁶

Na podlagi teh načel lahko pri varovanju premoženjskih in drugih pravic ter interesov RS, upoštevanju interesov zastopanih strank in krepitvi delovanja pravne države pride do nesoglasij in kolizij med zastopanim subjektom in državnim odvetnikom.²⁴⁷ Ali lahko v skrajnem primeru državni odvetnik odkloni zastopanje, ker bi z zastopanjem deloval v nasprotju z načelom krepitve delovanja pravne države?²⁴⁸ Državno odvetništvo je tako pri svojem delovanju razpeto med vsaj tremi pomembnimi interesi - po eni strani je neodvisno in samostojno, vendar mora hkrati upoštevati interese stranke v skladu z načelom medsebojnega zaupanja, hkrati pa mora ščititi premoženjske in druge pravice in interese Republike Slovenije in s tem krepiti delovanje države.

Načela so tako abstraktna da so vsa uporabljiva tudi v upravnem sporu pri čemer je treba izpostaviti dve koliziji. Prva je primer, ko je državno odvetništvo zastopnik toženca v upravnem sporu - državni odvetnik je v tem primeru razpet med načelom upoštevanja interesov stranke

²⁴⁴ Za več o dilemi, kdo konkretno je stranka v upravnem sporu glej poglavje Državno odvetništvo kot zastopnik v upravnem sporu.

²⁴⁵ J. Groznik, Vloga državnega odvetništva pri zaščiti državnih interesov, 2022, str. 14 – 16.

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Ibid.

²⁴⁸ Ibid.

ter načelom krepitve delovanja pravne države pri čemer v skrajnosti zakon daje prednost prvemu načelu. Zahtevanje soglasja med zastopanim subjektom in državnim odvetnikom za vsa pomembna procesna dejanja namreč predstavlja tveganje za pravno državo, saj je tako državni odvetnik prepuščen samovolji zastopanega subjekta. Kot primer nam lahko služi situacija, ko državni odvetnik ugotovi, da je državni organ očitno prekršil zakon ter predlaga poravnavo s katero se organ ne strinja - s tem se tako vzpostavi tveganje za pravno državo - če gre za očitno kršitev norme bi bilo bolje, da se očitna kršitev sanira s poravnavo in se tako upravnega sodišča dodatno ne obremenjuje. Druga pomembna kolizija nastopi v primeru, ko državni odvetnik nastopa v upravnem sporu v vlogi tožnika kot zastopnik javnega interesa. Odgovor na vprašanje katero načelo ima v primeru kolizije večjo težo nam v tem primeru da Zakon o upravnem sporu in sicer v drugem odstavku 18. člena. Državni odvetnik mora namreč na zahtevo Vlade vložiti tožbo zaradi kršitve v škodo javnega interesa, tudi v primeru, ko meni da s tem ne krepí delovanja pravne države.

*(3) Državno odvetništvo se z namenom razbremenitve dela sodišč zavzema za **mirno reševanje sporov** v predhodnem postopku.*

Zanimivo je, da je besedna zveza mirno reševanje sporov v poglavju Splošne določbe vsebovana kar dvakrat. Najprej kot naloga državnega odvetnika v tretjem odstavku 2. člena in potem kot načelo delovanja državnega odvetnika v tretjem odstavku 3. člena. V prvem primeru je vsebovana v isti sapi kot naloga svetovanja, v drugem primeru pa je oblikovana kot načelo zavzemanja za mirno reševanje sporov. Iz narave stvari pa tudi iz jezikovne razlage izhaja, da gre za obljgacijo prizadevanja in ne za obljgacijo rezultata.

Načelo je včasih v koliziji z načelom krepitve pravne države, ki je izpeljanka ustavnega načela,²⁴⁹ zato to v skladu s hierarhijo pravnih aktov prevlada nad prizadevanjem za mirno reševanje sporov. Seveda sistemsko lahko mirno reševanje sporov doprinese k samemu uresničevanju pravne države, saj z razbremenjevanjem sodišč le tem omogoča, da se ukvarja le s spori, pri katerih mirno reševanje ne more biti uspešno oz. ni uspešno. Hkrati pa ne smemo pozabiti, da je del načela pravne države tudi načelo zakonitosti, ki v mnogih situacijah na področju upravnega prava onemogoča alternativne oblike reševanja sporov.²⁵⁰ Več o tem v nadaljevanju.

Gre za načelo, ki je tudi časovno definirano - uresničuje se predvsem v predhodnem postopku. Hkrati je določen tudi namen tega načela, ki je razbremenitev dela sodišč.

Nekaj o tem načelu je že bilo povedano pri tretjem odstavku drugega člena, še več pa bo pri komentarju 27. člena.

²⁴⁹ 2. člen Ustave.

²⁵⁰ P. Kovač, Izzivi alternativnega reševanja sporov v upravnih razmerjih v Sloveniji in širše, 2016, str. 1.

(5) Ministrstvo upošteva samostojnost izvajanja pristojnosti državnega odvetništva in ne sme posegati v odločitve državnih odvetnikov v posameznih zadevah.

Četrty odstavek sicer določa načelo enakomernega izvajanja pristojnosti, ki je bolj organizacijske narave in se od ostalih načel razlikuje po tem, da ne določa načela, ki bi usmerjalo državno odvetništvo pri delovanju na dnevni ravni, pač pa usmerja državno odvetništvo pri tem, kako se teritorialno samo organizira. Zaradi tega ga ne bova podrobneje analizirala. Edino vprašanje, ki se mi pri tem odstavku zastavlja, je ali ta odstavek zaradi razlikovanja sistemsko res sodi v ta člen.

Od prej analiziranih načel pa se razlikuje tudi načelo, ki je vsebovano v petem odstavku. Če prvi, drugi in tretji odstavek določajo načela, ki jih pri svojem delovanju mora upoštevati državno odvetništvo, peto načelo zavezuje ministrstvo. Veliko o nadzoru s strani ministrstva je že bilo povedano pri analizi petega odstavka 2. člena ZDOdv. Z vidika sistemske razlage gre za načelo, jezikovna analiza določbe pa ustvarja vtis, da med načela spada le del določbe.

Načelo upoštevanja samostojnosti je komplementarno načelu samostojnosti iz prvega odstavka 2. člena ZDOdv. Več o tem členu je že bilo povedano pri analizi tega člena. Tu bi samo povedal, da gre pri tem za pravno načelo, saj poleg položaja državnega odvetništva določa vrednostno merilo za njegovo delovanje pri opravljanju njegovih nalog. Načelo upoštevanje te samostojnosti je potrebno, saj je ministrstvo za pravosodje določeno za nadzor in je procesno na tak ali drugačen način močno vpleteno tako v imenovanje kot tudi v delovanje državnega odvetništva (npr. z zahtevo po sprožitvi disciplinskega postopka) - zato mora upoštevati to samostojnost in imeti bolj previdnostno držo.

Zastavlja se vprašanje, ali gre pri načelu prepovedi poseganja v odločitve državnih odvetnikov v posameznih zadevah res za pravno načelo? Stavek ima lahko več pomenov. V vsakem primeru pomeni konkretizacijo prejšnjega stavka, saj neposeganje v posamezne odločitve pomeni upoštevanje samostojnosti. Lahko ta stavek pomeni konkretno pravno pravilo, ki ga je možno samo upoštevati ali neupoštevati; ob neupoštevanju bi imel prizadeti državni odvetnik pravno sredstvo. Na drugi strani lahko pomeni minimum, ki se zahteva pri upoštevanju samostojnosti. V takem primeru bi lahko stavek pomenil nekaj takega: poskušajte upoštevati samostojnost, kolikor pač gre, v nobenem primeru pa ne posegati v posamezne odločitve. Zastavlja pa se vprašanje o stopnji jasnosti tega stavka. Kaj pomeni pravni pojem "odločitev v posamičnem primeru"? Če primerjam z ureditvijo državnih tožilcev, ki ima primerljivo prepoved drugi odstavek 3. člena ZDT-1, imamo "odločitvi v posameznem primeru" neko predstavo, češ da gre za vložitev obtožnice (pozitivna odločitev) ali zavrženje obtožnice (negativna odločitev), ki postane tudi pravnomočna. Za državne tožilce je tudi samostojnost bolj definirana kot pri državnih odvetnikih, saj izrecno našteva pravne akte, na katere je državni tožilec pri svojem delovanju vezan,²⁵¹ poleg tega pa predvideva tudi pravno sredstvo, ki ima lahko tudi vpliv na potek postopka.²⁵²

²⁵¹ Prvi odstavek 3. člena ZDOdv.

²⁵² Tretji odstavek 3. člena ZDOdv.

Pri državnih odvetnikih pa pojem odločitve ni tako jasne, še posebej zato ker obstaja *lex specialis* (pravilo, ki materijo podrobneje ureja), ki predvideva soglasje zastopnika in zastopanelega subjekta pri ključnih procesnih dejanjih (npr. začetek postopka ali vključitev v postopek, pripoznanje zahtevka, odpoved zahtevka, poravnava, umik tožbe ali drugega začetnega procesnega akta, vložitev, odpoved ali umik pravnega sredstva), pri čemer ima zadnjo besedo Vlada. Kljub temu da obstaja načelo upoštevanja samostojnosti in prepoved poseganja v posamične odločitve državnega odvetništva, to specialno pravilo pravzaprav sploh ne omogoča, da bi se državno odvetništvo o teh procesnih dejanjih samostojno odločilo, pač pa se vselej odloča skupaj z zastopanim subjektom. V pravni teoriji pravna načela niso v nadrejenem razmerju do pravnih pravil, pač pa so zgolj za vodilo pri razlagi in pri uresničevanju prava. *A contrario* glede na specialnejše pravno pravilo obstaja prepoved poseganja v posamične odločitve zunaj teh odločitev, krog teh odločitev pa sploh ni določen, v vsakem primeru pa gre s procesnega vidika za manj pomembne odločitve. Posledično sploh ni jasno, koliko je samostojnost lahko zagotovljena, če sploh. Zaradi tretjega odstavka 16. člena se torej zmanjšuje pomen načela vsebovanega v tem odstavku, poleg tega pa tudi pomen drugih načel. Več o tem pri analizi tega člena. Enak pomen tega načela zmanjšuje ureditev spora o prevzemu zastopanja,²⁵³ kjer ima tudi zadnjo besedo Vlada. Besedna zveza načelo prepovedi poseganja v posamične odločitve daje vtis, da gre za neko prevladujoče vodilo, ki se zrcali v ostalih zakonskih določbah. Po mojem mnenju gre v resnici bolj za izjemo kot načelo, saj je manj situaciji ali pa so vsaj manj pomembne, ko je lahko državni odvetnik v svojih odločitvah povsem samostojen. Če bi bilo zakon dogmatično bolj dosleden, bi to upošteval in tega pravila, ki izjemoma velja in ki je povrh vsega še nejasen, ne bi uvrstil med pravna načela.

10. člen

Če bi državno odvetništvo moralo izvrševati svoje zakonsko določene pristojnosti v določeni zadevi za subjekte, katerih koristi in interesi si nasprotujejo, opravlja strokovne naloge za Republiko Slovenijo.

Z določbo se skuša preprečiti, da bi se državno odvetništvo znašlo v situaciji, ko bi v istem sporu hkrati zastopalo nasprotni si strani. Ob tovrstnem obstoju verjetnosti kolizije interesov, državno odvetništvo na podlagi 10. člena ZDOdv zavrne prevzem zastopanja, z utemeljitvijo, da bi lahko prišlo do potencialnega nasprotja interesov. Iz omenjenega člena namreč izhaja, da če bi moralo državno odvetništvo svoje zakonsko določene pristojnosti v določeni zadevi izvrševati za subjekte, ki imajo nasprotujoče si interese in koristi, strokovne naloge opravlja za Republiko Slovenijo. Dovolj, da pride do kolizije interesov je že gola zakonska možnost, da bi v neki fazi postopka država ali državni organ pooblastila državno odvetništvo za zastopanje in ne to, da država dejansko pooblasti državno odvetništvo.

Z vidika upravnega spora je zanimiv primer, ko državno odvetništvo ni sprejelo pooblastila Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov RS, ki bi kot tožnik nastopil v upravnem sporu zoper odločbo Inšpektorata za okolje in prostor, in sicer z utemeljitvijo, da bi lahko prišlo do kolizije

²⁵³ 14. člen ZDOdv.

interesov, saj obstaja *zakonska* možnost, da bi Vlada za zastopanje v istem upravnem sporu na toženi strani pooblastila državno odvetništvo.²⁵⁴

13. člen

*(1) Pred **upravnimi organi** v Republiki Sloveniji državno odvetništvo zastopa subjekte iz prejšnjega člena na podlagi **pooblastila za zastopanje**.*

*(2) Državno odvetništvo mora sprejeti pooblastilo za zastopanje subjektov iz prvega odstavka prejšnjega člena pred upravnimi organi. Državno odvetništvo **lahko sprejem** pooblastila za zastopanje subjektov iz tretjega odstavka prejšnjega člena pred upravnimi organi odkloni z obrazloženim mnenjem generalnega državnega odvetnika.*

Prvi stavek določbe daje subjektom iz 12. člena zakona (država, državni organi ter pogojno ZPIZ, ZZZS, javne agencije, javni skladi, javni zavod, javni gospodarski zavod, samoupravna lokalna skupnost, javno podjetje ali gospodarska družba, ki je v celoti v lasti države) možnost, da pooblastijo državno odvetništvo, da jih to zastopa pred upravnimi organi Republike Slovenije. Drugi odstavek nam pojasni, da mora državno odvetništvo sprejeti pooblastilo za zastopanje s strani države in državnih organov ter da lahko z obrazloženim mnenjem odkloni sprejem pooblastila za zastopanje javne agencije, javnega sklada, javnega zavoda, javnega gospodarskega zavoda in ostalih subjektov iz tretjega odstavka 12. člena. Postavi se vprašanje o subjektih iz 12. člena - ZPIZ ter ZZZS. Drugi odstavek 13. člena o tem molči, tako da gre v tem primeru vsaj z vidika tega zakona za pravno praznino. Iz Predloga zakona se da razbrati, da je bila pri pisanju določbe pomembna ločnica med državo ter državnimi organi in ostalimi subjekti, kar bi lahko pomenilo, da sta ZPIZ ter ZZZS z vidika te določbe uvrščena med ostale subjekte, katerih sprejem pooblastila lahko državno odvetništvo zavrne.²⁵⁵ Zavrnitev sprejema pooblastila – zakon to situacijo imenuje spor o prevzemu zastopanja – pa ni dokončna, saj lahko subjekt, ki mu je bilo pooblastilo zavrnjeno zahteva, da o tem odloči Vlada.²⁵⁶ Dokončna odločitev o tem ali bo državno odvetništvo zastopalo določen subjekt iz tretjega odstavka 12. člena je torej v rokah Vlade. Če ureditev povežemo s temeljnimi načeli, vsebovanimi v 3. členu ZDOdv, ugotovimo, da je (tudi) v tem primeru v ospredju načelo upoštevanja interesov stranke, ne pa bodisi ščitenje premoženjskih pravic in drugih pravic in interesov Republike Slovenije bodisi krepljenje delovanja pravne države. Ni sicer nujno, da je zastopanje nekega subjekta iz tretjega odstavka 12. člena v nasprotju z navedenima načeloma, je pa kolizija mogoča.²⁵⁷

Razlikovati je treba dve vlogi državnega odvetništva v upravnem postopku. Prva je sodelovanje v upravnem postopku pri varovanju javne koristi, ki je opredeljena v 45. členu ZUP, druga pa zastopanje države in državnih organov ter drugih subjektov iz 12. člena ZDOdv v upravnem

²⁵⁴ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 117.

²⁵⁵ Predlog ZDOdv, str. 70.

²⁵⁶ 14. člen ZDOdv

²⁵⁷ Več o tem v naslednjem poglavju pri analizi 14. člena ZDOdv.

postopku. V okviru prve vloge ima državno odvetništvo formalni položaj stranke, a nima lastnosti stranke po vsebini (glede uveljavljanja oz. priznavanja pravic, obveznosti in pravnih koristi, ki jih ima lahko le stranka).²⁵⁸ Ko pa državno odvetništvo zastopa nek subjekt iz 12. člena ZDOdv pa nima lastnosti stranke, temveč ima to lastnost subjekt, ki ga državno odvetništvo zastopa.

V okviru zastopanja države in državnih organov ima državno odvetništvo posamična pooblastila po sklepih Vlade Republike Slovenije.²⁵⁹ Gre na primer za pooblastilo Vlade državnemu odvetništvu, da jo zastopa v vseh upravnih postopkih zaradi razlastitve in omejitve lastninske pravice, ki se vodijo pred upravnimi organi, pristojnimi za odločanje o razlastitvah nepremičnin v javno korist zaradi gradenj državnih cest; pooblastilo da jo zastopa v vseh upravnih postopkih zaradi razlastitev, ki jih Republika Slovenija potrebuje za gradnjo mejnih prehodov; pooblastilo za zastopanje v vseh upravnih postopkih zaradi razlastitev nepremičnin, ki jih Republika Slovenija potrebuje za gradnjo javne železniške infrastrukture; podobno pooblastilo za gradnjo visokovodnih nasipov na reki Dravi od Dogoš do Melja ter pooblastilo za zastopanje v upravnih postopkih glede razlastitve in omejitve lastninske pravice v javno korist znotraj območja Nordijskega centra Planica.²⁶⁰

Zastopanje države, državnih organov, lokalnih skupnosti in drugih pravnih oseb v upravnih postopkih je urejeno ločeno od zastopanja teh subjektov v upravnem sporu. Podlaga za zastopanje v upravnem sporu je urejena v 12. členu ZDOdv ter v 17. členu ZUS-1. Slednja določba ureja situacijo, ko državno odvetništvo na podlagi pooblastila Vlade zastopa toženca – državo, lokalno skupnost oz. drugo pravno osebo, ki je izdala upravni akt..²⁶¹ Zastopanje v okviru upravnega spora ni pogojeno z zastopanjem v okviru upravnega postopka. Nobeden izmed zakonov - ZUP, ZUS-1 ali ZDOdv ne omejuje zastopanja s strani državnega odvetništva z obveznostjo sodelovanja v upravnem postopku. To je tudi smiselno, saj sta upravni postopek in upravni spor ločena postopka, ki zasledujeta različne cilje. Cilj upravnega postopka je namreč odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi na konkretnem upravnem področju,²⁶² namen upravnega spora pa je sodni nadzor nad zakonitostjo delovanja uprave.²⁶³

14. člen (spor o prevzemu zastopanja)

Če državno odvetništvo odkloni zastopanje po tretjem odstavku 12. člena tega zakona ali prevzem pooblastila za zastopanje po prejšnjem členu (spor o prevzemu zastopanja), o vprašanju, ali naj državno odvetništvo prevzame zastopanje posameznega subjekta, odloči
Vlada Republike Slovenije na zahtevo tega subjekta.

²⁵⁸ L. Seibert, Vloga državnega odvetništva v upravnem postopku in upravnem sporu, 2020.

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ Peti odstavek 17. člena ZUS-1.

²⁶² E. Kerševan, V. Androjna, 2017, Upravno procesno pravo, str. 26.

²⁶³ Ibid., str. 501.

Člen se nanaša na situacijo, ko državno odvetništvo z obrazloženim mnenjem generalnega državnega odvetnika odkloni zastopanje javne agencije, javnega sklada, javnega zavoda, javnega gospodarskega zavoda, samoupravne lokalne skupnosti, javnega podjetja ali gospodarske družbe, ki je v celoti v lasti države,²⁶⁴ ali ko odkloni sprejem pooblastila s strani istih subjektov. V tej situaciji ima subjekt možnost, da ne stori nič, s čimer dopusti državnemu odvetniku, da ga ne zastopa, ali pa vloži zahtevo pri Vladi, da ta odloči o prevzemu zastopanja. Primerljivi člen v ZDPra je bil tretji odstavek 7. člena, ki je določal samo, da državno pravobranilstvo zastopanje mora prevzeti.

Gre pravzaprav za spor o tem, ali je zastopanje državnega odvetništva v posameznem postopku izjemnega pomena za subjekt in Republiko Slovenijo. Subjekt predlaga zastopanje, ker meni, da obstaja tak pomen, državno odvetništvo pa to zavrne, ker tak izjemen pomen ne obstoji.

Na tem mestu lahko postavimo vprašanje: Ali mora zaradi odsotnosti drugih meril za odločanje tudi Vlada uporabiti kriterij izjemnega pomena za organ in za državo, čeprav to v 14. členu ni izrecno zapisano?

Vprašanje je, ali ne bi bilo *de lege ferenda* smiselno določiti konkretnjših kriterijev za vladno odločanje. V takem primeru bi bilo z vidika državnega odvetništva in omenjenih subjektov to bolj predvidljivo. Pravni standard izjemnega pomena za subjekt in državo je tako ohlapen, da Vlada pravzaprav odloča diskrecijsko. Ni jasno, ali so se v praksi glede tega oblikovali kakšni kriteriji, saj sodne prakse ni; ne gre namreč za pravni akt, ki bi se lahko izpodbija v upravnem sporu. Vidik subjekta je odvisen od posameznega subjekta - gre za subjektivni element. Vprašljivo je, ali lahko Vlada presoja subjektiven izjemen pomen, saj ni del organa ali pravne osebe javnega prava. Zato ta kriterij za vladno odločanje ni ravno uporaben.

Vidik države je teoretično bolj objektivni kot vidik organa. Pri njem bi lahko šlo za bolj oprijemljivo merilo, ki bi vladnemu odločanju dodalo pridnih stabilnosti. Država je v kontekstu naše analize le ena, zastopani subjekti pa so različni. Vseeno temu ni tako iz več razlogov. Prvič, pravni pojem interes Republike Slovenije je nedoločen pravni pojem - poznamo namreč širše in ožje pojme države. Pojem lahko najožje zajema npr. interes posamične vlade, lahko zajema vso državno organizacijo, še širše pa lahko zajema interes vseh davkoplačevalcev ali celo vseh prebivalcev Republike Slovenija. Drugič, vlade, ki dokončno odločajo o sporu, se menjajo in ni nobenega garanta, da se Vlada, ki sledi, drži kriterijev odločanja prejšnje vlade. To nedoločnost pravnega pojma samo še povečuje. Tako se najbrž tudi spreminja pojem interesa Republike Slovenije.

Ta pravni standard pa ni le nedoločen pač pa tudi vrednostno opredeljen ("izjemen pomen"). V situaciji spora o prevzemu zastopanja gre pravzaprav za kolizijo dveh načel - načelo samostojnosti in načelo upoštevanja interesov zastopane stranke. Obravnavani člen kolizijo rešuje na način, da prevlada upoštevanje interesov zastopane stranke. Primarno načelo pri delovanju državnega odvetništva je torej načelo varovanja in upoštevanje interesov države.²⁶⁵

²⁶⁴ Tretji odstavek 12. člena ZDOdv.

²⁶⁵ J. Groznik, Vloga državnega odvetništva pri zaščiti državnih interesov, 2022, str. 14 – 16.

Torej je državno odvetništvo samostojno, le dokler Vlada dokončno ne odloči in v teh okvirih. Ureditvev je sicer problematična iz prej opisanih vidikov, vendar si je hkrati težko predstavljati odvetništvo, ki je “državno”, ki bi lahko zavrnilo zastopanje države, torej zavrnilo opravljanje funkcije, zaradi katere kot državna institucija sploh obstaja. Če bi bilo to mogoče, bi bilo verjetno boljše, da institucije sploh ne bi bilo in da bi državo zastopali zasebni odvetniki. V tem primeru bi imela država večjo izbiro med zasebniki, ki v skladu z Zakonom o odvetništvu (v nadaljevanju: **ZOdv**) prosto odločajo, ali bodo prevzeli zastopanje stranke, ki se nanje obrne.²⁶⁶

Zanimiv primer, ki je sicer relevanten tudi z vidika 16. in 50. člena, je primer Jurij Groznik, za katerega je nova Vlada 1. 2022 odločila, da mu ne bo podaljšala mandata za generalnega državnega odvetnika. Kratek odlomek iz Delovega članka: po mnenju nove vlade “/.../ ni dovolj, da je postopal po zakonu o državnem odvetništvu pri vlaganju spredaj navedenih tožb po pridobitvi obrazloženega mnenja vlade, na katero je po zakonu vezan. /.../ morali v teh primerih prevladati tudi »višji in širši interesi krepitve pravne države, spoštovanje Ustave, javnega interesa in ugleda države«. /.../ bi se moral Jurij Groznik upreti odločitvi Janševe vlade, ki je s svojimi odločitvami posegala v ustavno zagotovljene človekove pravice in dostojanstvo /.../če bi se generalni državni odvetnik uprl odločitvi vlade glede vložitve tožb, očitno prišel v disciplinski postopek. /.../ Po najini oceni od generalnega državnega odvetnika ni mogoče pričakovati, da ne upošteva mnenja prejšnje vlade, če tega ne more storiti v okviru zakonskih možnosti. Od državnega organa preprosto ni mogoče pričakovati, da bo kršil zakon, saj s tem že sam ruši pravno državo. Menim, da situacija kaže le, kako nestabilen termin je interes države in da se spreminja z vsakršno oblastjo, hkrati pa ni systemskega varovala, ki bi to nestabilnost ublažil.

16. člen

- (1) *Državni odvetnik samostojno opravlja naloge pravnega zastopanja v posamezni zadevi.*
- (2) *Zastopani subjekti državnemu odvetniku **nemudoma** posredujejo informacije o zadevi, s katerimi razpolagajo, zlasti poročila, pojasnila in druge podatke po kronološkem vrstnem redu nastanka.*
- (3) *Za začetek postopka ali vključitev v postopek, pripoznanje zahtevka, odpoved zahtevku, poravnava, umik tožbe ali drugega začetnega procesnega akta, vložitev, odpoved ali umik pravnega sredstva je **potrebno soglasje** državnega odvetnika in zastopanega subjekta.*
- (4) *Če državni odvetnik in zastopani subjekt ne dosežeta soglasja glede procesnih dejanj iz prejšnjega odstavka, državni odvetnik zastopanemu subjektu poda **pisno obrazložitev** nameravanega procesnega dejanja.*
- (5) *Po prejemu obrazložitve iz prejšnjega odstavka lahko zastopani subjekt nemudoma zahteva **obrazloženo mnenje vlade**, na katero je državni odvetnik vezan.*

²⁶⁶ Prvi odstavek 5. člena ZOdv.

(6) Če zastopani subjekt v sedmih dneh po prejemu pisne obrazložitve državnega odvetnika ne zahteva obrazloženega mnenja vlade, državni odvetnik po svoji presoji opravi procesno dejanje iz tretjega odstavka tega člena.

Čeprav je 16. člen naslovljen posredovanje podatkov o zadevi, je predmet njegovega urejanja mnogo širši. Materija posredovanja je urejena zgolj v drugem odstavku 16. člena in je nujen predpogoj za sprejemanje samostojnih in kvalitetnih odločitev. Splošna zaveza posredovanja podatkov je izraz načela medsebojnega zaupanja; zastopani organ zaupa državnemu odvetniku vse informacije o zadevi, državni odvetnik pa zaupa, da mu državni organ relevantnih informacij ne prikriva. Zastopani subjekt mu mora informacije posredovati "nemudoma", s čimer prispeva k učinkovitosti delovanja državnega odvetnika, čeprav rok ni določen niti določljiv. Pošiljanje informacij po "kronološkem vrstnem redu nastanka" je verjetno namenjen temu, da zastopani organ informacijo pošlje čim prej, se pravi krepi pravni standard "nemudoma" in da povečuje preglednost.

Prvi odstavek ponovi načelo samostojnosti v posamezni zadevi. Vsebinsko le tega določa četrti odstavek 12. člena, po katerem državni odvetnik opravlja vsa procesna dejanja, ki jih lahko opravlja stranka ali udeleženec, s čimer se ustvari vtis samostojnosti. To pa relativizirajo tretji, četrti, peti in šesti odstavek 16. člena, ki naštevajo procesna dejanja, za katera samostojnost ne velja. Ker gre teoretično za izjemo, ki nasprotuje načelu samostojnosti, je skupek teh specifičnih procesnih dejanj nujno treba razlagati kot zaprt krog - ni dopustno po analogiji dodajati procesnih dejanj, ki niso izrecno zakonsko uvrščeni v to zaprto množico. Znotraj zaprte množice je tudi sicer generalna klavzula, "ali kakšnega drugega začetnega akta", zaradi česar je omogočena analogija *intra legem*, za akte, s katerimi se začneja postopek.

Vrednostno je 16. člen zelo podoben 14. členu. Tudi ta ureja situacije neuskkljenih razmerij, nesoglasij in kolizij,²⁶⁷ le da se nanaša na ključna procesna dejanja. Situacijo rešuje zelo podobno kot 14. člen: v primeru nesoglasja državni odvetnik zastopanemu subjektu poda pisno obrazložitev svojega procesnega dejanja, na zahtevo zastopanega subjekta pa Vlada izda mnenje, na katero je državni odvetnik vezan. Zastopanemu subjektu določa sedemdnevni rok, v katerem mora zastopani subjekt zahtevati mnenje vlade. Če je pasiven, državni odvetnik po svoji presoji opravi procesno dejanje; v tem primeru pride do izraza njegova samostojnost. Če je organ aktiven in poda zahtevo, pa o procesnem dejanju dokončno odloča Vlada; tu zakon daje prednost načelu upoštevanja interesov stranke, ki se mu samostojnost umakne.

Zanimivo je, kako se je do tega člena na 17. strani opredeljeval Predlog: "iz *okrepljene (poudaril: L.P.)* vloge državnega odvetnika, zato se s predlogom zakona predlaga odmik od uveljavljenih usmeritvenih navodil, na podlagi katerih zastopajo državni pravobranilci po veljavni ureditvi (7. člen ZDPra). Po predlagani ureditvi bodo državni odvetniki od zastopanih strank predvidoma prejeli vse razpoložljive podatke o zadevi, vendar zastopani subjekti ne bodo več dolžni dati usmeritvenih navodil. V skladu s tem bodo državni odvetniki pri

²⁶⁷ J. Groznik, Vloga državnega odvetništva pri zaščiti državnih interesov, 2022, str. 14 – 16.

opravljanju nalog pravnega zastopanja v posamezni zadevi samostojni in vezani na pravila pravne stroke. *Ustrezneje kot doslej (poudaril L.P.)* je določeno, da bo potrebno soglasje državnega odvetnika in zastopane stranke glede posameznih ključnih procesnih dejanj, kot je začetek postopka ali umik tožbe. S tem se ustrezno zagotavlja *strokovna samostojnost državnega odvetnika in njegovo varstvo pravne države v primeru prevlade morebitnih interesnih razlogov na strani zastopanega subjekta (poudaril L.P.)*.²⁶⁸

Iz obrazložitve je možno izveliči več sklepov. Prvič, ZDOdv je želel poudariti samostojnost, zaradi česar je ukinil usmeritvena navodila. Koliko so ta omejevala samostojnost, ni jasno; predvsem je odvisno, koliko so z njimi posegali v konkretni postopek in kako konkretna ter pogosta so bila. Vprašljivo je, ali je šlo za navodila, ki so podobna navodilom državnim tožilcem ali pa je šlo za intenzivnejši vpliv. Drugič, predlagatelj je trdil, da soglasje pri procesnih dejanjih in postopek pridobivanja soglasja ustrezno zagotavlja procesno samostojnost odvetnika in ga ščitita pred prevlado interesov zastopanega subjekta.

Recimo, da sprejmemo, da odmik od usmeritvenih navodil res povečuje samostojnost državnih odvetnikov. Z vidika logične vzdržnosti pa težko sprejmemo drugi sklep. Lahko ga sicer beremo z različno intenziteto; lahko nakazuje, da predvidevanje soglasja ne ogroža samostojnosti, lahko pa ga beremo tudi na način, da soglasje samostojnost celo povečuje. Ne en, ne drugi način branja ne bi bil smiseln, saj predvidevanje soglasja in dokončne odločitve vlade samostojnost zmanjšujeta, če izhajamo iz tega, da v situaciji zastopanja po splošnem pravilu iz četrtega odstavka 12. člena državni odvetnik lahko opravlja vsa procesna dejanja, ki jih lahko opravlja stranka ali udeleženec. Če tretji odstavek 16. člena izključuje konkretna in najpomembnejša procesna dejanja, to pomeni manj samostojnosti in ne njeno zagotavljanje. Z logičnega vidika je nevzdržno tudi nadaljevanje obrazložitve, da postopek, predviden od četrtega odstavka naprej, ščiti državnega odvetnika pred prevlado interesov zastopanega subjekta.

Razlaga je nevzdržna že z vidika procesne logike. Sprožitelj postopka po petem odstavku je namreč zastopani subjekt, ki pri vladi vložil zahtevo za obrazloženo mnenje; navadno pravno sredstvo vlaga tisti, ki mu je pravno sredstvo v korist, nikoli pa se pravno sredstvo ne vlaga v korist nekoga, s katerim je subjekt v sporu. Sicer je možno, da Vlada odloči v korist državnega odvetnika, vendar to ni argument, da Vlada ščiti položaj državnega odvetnika, čeprav je tiha predpostavka obrazložitve v Predlogu prav to. Predpostavka ni podana, saj Vlada odloča po lastni diskreciji in v skladu upoštevanjem interesov stranke.

Pravno državo lahko državni odvetnik lahko brani le v okviru tega, če uspe prepričati Vlado s svojimi razlogi, da so omenjena procesna dejanja v korist zastopanega subjekta. Ne vemo, ali je bila v ozadju pisanja obrazložitve nevednost ali pa načrtno prikrivanje namena določbe. Vprašljivo je, ali ni zakonodajalec s tem členom vzel več samostojnosti, kot jo je dal z odklikom od usmeritvenih navodil.

²⁶⁸ Predlog ZDOdv, str. 17.

27. člen

(1) Kdor namerava začeti pravdni ali drug postopek proti državi ali državnemu organu, mora državnemu odvetništvu predhodno predlagati, naj se sporno razmerje na miren način reši pred uvedbo pravnega ali drugega postopka.

(4) Predhodni postopek je pogoj za uvedbo pravnega ali drugega postopka. Kdor namerava začeti pravdni ali drug postopek proti državi ali državnemu organu pristojnemu sodišču ali drugemu organu predloži potrdilo o neuspelem poskusu mirne rešitve spora v predhodnem postopku, sicer se tožba ali drug predlog za začetek postopka s sklepom zavrže.

*(6) Določbe glede predhodnega postopka **ne veljajo za upravne postopke in upravne spore**, postopke motenja posesti, postopke izvršbe na podlagi izvršilnega naslova, postopke uveljavljanja pravic iz delovnega razmerja, postopke uveljavljanja socialnovarstvenih pravic in nepravdne postopke za določitev odškodnine ali če drug zakon predhodni postopek pred začetkom sodnega postopka določa kot procesno predpostavko.*

27. člen prav tako konkretizira načela iz 2. in 3. člena²⁶⁹.

V Predlogu je navedeno, da 14. člen ZDpra predhodnega postopka ni normiral zadostno. Obstajala je splošna obveznost predlagati rešitev spornega razmerja pred začetkom pravnega in splošnega postopka. Pri tem ni obstajala nobena diferenciacija med posameznimi postopki. Tako kot v ZDOdv je ta obstajala za subjekt, ki je začel postopek proti subjektu, ki ga zastopa državno pravobranilstvo. Kaj je državno pravobranilstvo s takim predlogom storilo, je bilo verjetno odvisno od usmeritvenih navodil, ki jih je zastopani subjekt podal. Predlog reševanja spora po izvensodni poti je bil pogoj za začetek vseh postopkov, čeprav ni jasno, ali je bila sankcija za opustitev predloga tudi zavrženje tožbe.

V ZDOdv je drugače; na zakonski ravni je določeno, da mora državni odvetnik vsako odločitev o procesnem predlogu predhodne rešitve spora sprejeti v soglasju z zastopanim subjektom, pri čemer je predlog mirne rešitve spora še vedno splošni predpogoj za začetek postopka. Jasneje je določeno, da je predlog mirnega reševanja spora procesna predpostavka za sam postopek, saj se tožba brez potrdila o neuspelem poskusu poravnavanja zavrže.²⁷⁰

Glede na to, da ZDOdv analiziramo predvsem z vidika upravnega spora, je ključen šesti odstavek 27. člena, ki izključuje veljavo določb o predhodnem postopku med drugim tudi za upravne postopke in upravne spore. V tem primeru procesna predpostavka o podanem predlogu za mirno reševanje sporov ne obstaja, ni pa izključeno, da oseba, ki postopek začne, tak predlog poda.

Splošna izključitev upravnega postopka in upravnega spora za razliko od pravnega postopka izhaja iz spoznanja, da so upravna razmerja precej manj prožna kot pravna razmerja. Pri teh

²⁶⁹ Hkrati je smiselno imeti pred očmi tretji odstavek 16. člena, ki zahteva soglasje zastopanelega subjekta in državnega odvetnika pri procesnem dejanju sklenitve poravnave.

²⁷⁰ Četrti odstavek 27. člena ZDOdv.

je načeloma uveljavljena kogentnost, tj. vezanost na predpis, medtem ko je v zasebnopravnih razmerjih z določenimi izjemami (npr. področje varstva potrošnikov) uveljavljana dispozitivnost, tj. možnost razpolaganja z zakonsko normo in drugačna ureditev razmerja. Pri odločanju v upravni zadevi gre za odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe ali druge stranke na področju upravnega prava.²⁷¹ Gre za reševanje kolizij med javno in zasebno koristjo, pri čemer javna korist prevlada. Ta je opredeljena že v zakonu, na katerega je upravni organ vezan (načelo zakonitosti), konkretizira pa jo upravni organ s svojo odločitvijo.²⁷² Upravni organ in stranka nista v prirejenem odnosu, zaradi česar se stranka ne more pogajati z organom - odločitev organa ni poslovna odločitev, pač pa *de iure imperii*.²⁷³ Drugače je v upravnem sporu, kjer velja načelo procesne kontradiktornosti in s tem povezana enakopravnost strank, zaradi česar je lažje vključiti alternativne oblike reševanja spora; kljub temu pa je uporaba alternativnih oblik reševanja sporov omejena, saj upravni organ in sodišče lahko odločitev spremenita le, če je ta nezakonita, ne pa zaradi usklajevanja (kot rezultat pogajanja) javnega in zasebnega interesa.²⁷⁴

Upravna razmerja spreminjajo, postajajo prožnejša zaradi hitro spreminjajoče realnosti so predpisi ohlapnejši in zato se nekateri sprašujejo, ali ne bi bilo dobro uvesti alternativne oblike reševanja spora.²⁷⁵ Obenem, še največji zagovorniki alternativnega reševanja sporov priznavajo, da je koncept omejen, kjer gre za ustavne pravice, pravice javnega prava, nerazpoložljivost s predmetom urejanja, pričakovanje nepoštenosti s strani stranke (prikrivanje dejstev za odmero davka), prisotnost neravnovesja moči strank, ko ni nevarnosti zastaranja (ta obstaja pri davkih npr.), ko gre za potrebo po prisilni izvršitvi.²⁷⁶ Specifično za upravno področje, je za alternativno reševanje spora največja ovira vezanost uprave na predpis in s tem nedispozitivnost upravne zadeve (načelo zakonitosti) in spoštovanje enakosti pred zakonom, pa tudi pomanjkanje proaktivne upravne kulture in usposobljenih nosilcev alternativnega reševanja sporov.²⁷⁷ Čeprav slovenska ureditev na določenih mestih dopušča alternativno reševanje sporov, npr. kjer je pri odločanju predvidena diskrecija, ni dovolj motivacijskih smernic za odločitev za poseg po teh načinih reševanja sporov.²⁷⁸

Če bi se z namenom razbremenitve sodišč odločili spreminjati šesti odstavek 27. člena ZDOdv, tega ne bi mogli storiti zgolj s to spremembo, pač pa bi morali na spremembo pripraviti tudi pravno-sociološki kontekst, da bi določba sploh lahko zaživela. Sicer bi bilo bolje da spremembe ne bi bilo ali pa bi bilo bolje, da do spremembe pride organsko, s spreminjanjem družbe. Verjetno bi bilo alternativno reševanje možno na posebnih upravnih področjih, če bi redefinirali določena upravna razmerja, kjer ni toliko oblastnosti in ogroženosti javne koristi

²⁷¹ Prvi odstavek 2. člena ZUP.

²⁷² P. Kovač, Izzivi alternativnega reševanja sporov v upravnih razmerjih v Sloveniji in širše, 2016, str. 9.

²⁷³ Ibid., str. 1.

²⁷⁴ Ibid., str. 10.

²⁷⁵ Ibid.

²⁷⁶ Ibid., str. 6.

²⁷⁷ Ibid., str. 13.

²⁷⁸ Ibid., str. 20.

npr. šolstvo, zdravstvo, razkrivanje javnih informacij, sociala in komunala.²⁷⁹ Seveda pa je vse to razlogovanje vprašljivo, ker na neki točki pridemo do vprašanja, kaj sploh je javna korist in kaj spada vanjo. Glede tega, kaj o šestem odstavku 27. člena menijo anketiranci več pri analizi anket.

50., 51., 60. in 64. člen

50. člen (generalni državni odvetnik)

(1) Generalni državni odvetnik je funkcionar, ki vodi in predstavlja državno odvetništvo, organizira in usklajuje delo državnih odvetnikov ter odgovarja za zakonitost, kakovost in učinkovitost dela državnega odvetništva.

51. člen (namestnik generalnega državnega odvetnika)

(1) Generalni državni odvetnik ima namestnika, ki je funkcionar in ga na predlog generalnega državnega odvetnika s soglasjem ministra imenuje vlada za obdobje šestih let z možnostjo ponovnega imenovanja.

60. člen (prenehanje)

(1) Generalnemu državnemu odvetniku funkcija preneha:

- *če se odpove funkciji generalnega državnega odvetnika;*
- *če izgubi državljanstvo Republike Slovenije;*
- *v primeru smrti, če izgubi poslovno sposobnost ali zdravstveno zmožnost za opravljanje službe;*
- *po poteku obdobja, za katero je bil imenovan.*

64. člen

(3) Za sklenitev, trajanje in prenehanje delovnega razmerja državnih odvetnikov in kandidatov za državne odvetnike ter za njihove pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja se uporabljajo predpisi, ki urejajo delovna razmerja in sistem javnih uslužbencev, če ta zakon ne določa drugače.

50., 51. 60. in 64. člen bova obravnavala kot celoto v okviru problema statusa državnih odvetnikov. To je bilo eno izmed nestrinjanj predlagatelja zakona z državnimi pravobranilci.

²⁷⁹ Ibid., str. 21.

Generalni državni odvetnik in njegov namestnik sta funkcionarja²⁸⁰ in imata omejen mandat, državni odvetniki in višji državni odvetniki pa imajo status javnih uslužbencev.²⁸¹

Prehod iz funkcionarskega sistema v javno-uslužbenski po mnenju državnega odvetništva ni prispeval k večji samostojnosti, avtonomnosti in varstvu pravne države. Razlogi za neustreznost javno-uslužbenskega sistema so pojasnjeni v letnem poročilu Državnega odvetništva iz l. 2022. Tu jih na kratko povzemam. Prvič, prejemniki storitev državnega odvetništva so vse tri veje oblasti in ne le izvršilna veja oblasti, za katero običajno velja javno-uslužbenski sistem in običajno bolj podvržena morebitnim nezakonitim političnim navodilom izvršilne veje oblasti v konkretnih zadevah (ni torej le vezanosti na Ustavo in zakon). Drugič, zastopanje mora biti neodvisno, tako pa je lahko le če imajo status funkcionarja, saj jim prav funkcija omogoča izvrševanje zakonskih pristojnosti. Tretjič, funkcionarski položaj bi jim omogočil, da bi ustrezneje uresničevali načela iz 2. in 3. člena zakona. Četrto, javni uslužbenci za zastopanje organa potrebujejo posebno pooblastilo, so vezani na navodila nadrejenega, funkcionarji pa predstavljajo organ. Petič, ureditev imenovanja, razrešitve in disciplinske odgovornosti javnih uslužbencev vsebuje manj varovalk kot ureditev istih vprašanj za funkcionarje. Šestič, državno odvetništvo je po vrsti dejavnosti podobna tožilski funkciji, saj tudi predstavlja pravosodne državne organe, ki medsebojno in v soodvisnosti opravljajo naloge pravosodja kot udeleženci v sodnih postopkih in kot zastopniki države. Državni tožilci so funkcionarji, državni odvetniki pa ne. Sedmič, funkcionarji so učinkoviteje zaščiteni pred odškodninskimi tožbami kot javni uslužbenci, kar povečuje njihovo neodvisnost napram javnim uslužbencem.²⁸²

Razlike v pravicah in obveznostih, ki se pojavijo s samim statusom, so razvidne iz sledečega opisa: “Naloge državnega odvetništva primarno opravljajo državni odvetniki in višji državni odvetniki, pri čemer so nekateri med njimi funkcionarji, nekateri javni uslužbenci. Njihove pravice in dolžnosti se razlikujejo. Funkcionarje pri delu veže le Ustava in zakoni, druge tudi navodila. Javne uslužbence se ocenjuje glede delovne uspešnosti, funkcionarjev ne, javni uslužbenci imajo pravico do dodatka za povečan obseg dela in tudi nekatere druge dodatke, funkcionarji ne, različno je število dni plačane odsotnosti z dela in podobno. Drugačna so tudi pravila za evidentiranje delovnega časa – ta, ki veljajo za javne uslužbence, so glede na naravo poklica in visoko intelektualno delo, ki ga opravljajo državni odvetniki, neprimerna.”²⁸³

Kljub opozarjanju na opisane razloge in nepravilnosti se je Vlada l. 2017 odločila drugače in uvedla javno uslužbenski sistem z argumentom, da so v sistem javnih uslužbencev vgrajena ustrezna varovala. Za občutek naj navedem argumentacijo vlade iz Predloga zakona: “V sistem javnih uslužbencev (Zakon o javnih uslužbencih – ZJU) so vgrajena ustrezna varovala, ki zagotavljajo strokovno in neodvisno delo državnih uslužbencev. Npr. javni uslužbenec izvršuje javne naloge na podlagi in v mejah Ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb,

²⁸⁰ 50. in 51. člen ZDOdv.

²⁸¹ 64. člen ZDOdv.

²⁸² Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 68-71.

²⁸³ Državno odvetništvo, 2023, Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave z osnutkom ustavnega zakona, 37. opomba na strani 21.

zakonov *in podzakonskih predpisov* (poudaril L.P.) (8. člen ZJU); javne naloge izvršuje strokovno, vestno in pravočasno, pri svojem delu ravna po pravilih stroke ter se za to stalno usposablja in izpopolnjuje, pri čemer pogoje za strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje zagotavlja delodajalec (9. člen ZJU); pri izvrševanju javnih nalog ravna častno v skladu s pravili poklicne etike (10. člen ZJU); odgovarja za kakovostno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog (13. člen ZJU); javne naloge izvršuje v javno korist, politično nevtralnno in nepristransko (28. člen ZJU).²⁸⁴

Opazimo predvsem razliko, da so javni uslužbenci vezani na podzakonske predpise, funkcionarji pa bi bili vezani le na Ustavo in zakon, kar pomeni precej manjšo neodvisnost za javne uslužbence.

Glede dajanja navodil sem skeptičen, saj državno odvetništvo v svojem poročilu in gradivu ne konkretizira, s katere strani prihajajo navodila (verjetno se konkretizirajo v soglasjih k posamičnim procesnim dejanjem). Večkrat v zakonu je omenjeno, da je državni odvetnik vezan na navodila generalnega državnega odvetnika. To samo po sebi ni problematično, saj ima organ lahko neko hierarhično strukturo. Državno odvetništvo vseeno ni tako zelo primerljivo s sodstvom, da bi morala biti neodvisnost zagotovljena vsakemu posameznemu državnemu odvetniku. Prej je problematično, da generalni državni odvetnik nima trajnega mandata. Tako mora špekulirati, katera Vlada bo na oblasti, ko se bo odločalo o podaljšanju mandata in ravnati v skladu z njeno ideologijo, s čimer se zmanjšuje njegova neodvisnost. S tem se posredno zmanjšuje tudi neodvisnost posameznih državnih odvetnikov, ko postopajo v konkretnih zadevah.

1.2.2 Povzetek poglavja

Določb, ki se nanašajo na vlogo državnega odvetništva v upravnem sporu – v primerjavi z ostalimi določili iz ZDOdv – ni veliko. Prek analize relevantnih določb lahko spoznamo pomen samostojnosti in avtonomnosti državnega odvetništva kot pravosodnega organa in dela izvršilne veje oblasti. Poglavje interpretira ter problematizira pomen temeljnih načel ter njihovo vlogo v upravnem sporu. Zdi se, da ima načelo upoštevanja interesov stranke prednost pred načelom krepitve delovanja pravne države, kar se med drugim kaže preko nadzora ministrstva nad državnim odvetništvom, vpliva na kadrovanje ter na samo delovanje (npr. vpliv vlade na vložitev tožbe s strani državnega odvetništva zaradi kršitve zakona v škodo javnega interesa; soglasje pri opravljanju procesnih dejanj v sodnih postopkih...). Težava je tudi v (ne)obveznosti opravljanja mirne rešitve sporov v okviru upravnih sporov, saj lahko predstavlja oviro pri krepitvi delovanja pravne države. Če želimo, da bo državno odvetništvo bolj samostojno, je treba spremeniti 16. člen zakona, saj ta kaže veliko nevarnost pravni državi – ni namreč vzpostavljenega mehanizma, s katerim se lahko državni odvetnik upre očitni kršitvi načela pravne države s strani Vlade. Za konec so v poglavju problematizirani status državnih odvetnikov kot javnih uslužbencev ter vpliv takšnega položaja na samostojnost in avtonomnost

²⁸⁴ Predlog ZDOdv, str. 15.

državnega odvetništva kot celote. Javni uslužbenci namreč za zastopanje organa potrebujejo posebno pooblastilo, medtem ko ga funkcionarji ne potrebujejo, saj predstavljajo organ. Ker je funkcija državnega odvetništva v pretežni meri analogna funkciji državnega tožilstva, bi bilo smiselno, da so, tako kot vsi državni tožilci, tudi vsi državni odvetniki, funkcionarji.

1.3 Vloga državnega odvetništva v upravnem postopku in upravnem sporu

V tem poglavju bo najprej predstavljen položaj državnega odvetništva kot zastopnika stranke v upravnem postopku in kot zastopnika javne koristi. V nadaljevanju pa bo podrobneje predstavljena vloga državnega odvetništva kot tožnika v upravnem sporu skozi prizmo sprememb zakonodaje in z analizo sodb, ki so bile izdane na podlagi tožb vloženih v javnem interesu s strani državnega odvetništva.

1.3.1 Državno odvetništvo kot zastopnik in kot varuh javne koristi v upravnem postopku

Avtorica: Ana Mestinšek Mubi

1.3.1.1 Državno odvetništvo kot zastopnik v upravnem postopku

Upravni postopek je namenjen urejanju procesnih razmerij med oblastnim organom in drugimi udeleženci upravnega postopka, ko se odloča o upravni zadevi, to je pravici, pravni koristi ali obveznosti s področja upravnega prava.²⁸⁵ Državno odvetništvo lahko v določenih izjemnih primerih kot zastopnik stranke deluje že v sklopu upravnega postopka, obenem pa lahko v upravnem postopku deluje tudi kot zastopnik javne koristi.²⁸⁶ Iz tega razloga je nujno razlikovati med vlogo državnega odvetništva kot zastopnika-pooblaščenca stranke ter vlogo državnega odvetništva kot (samostojne) stranke. Kot zastopnik-pooblaščenec stranke lahko državno odvetništvo v upravnem postopku deluje zgolj na podlagi pooblastila.²⁸⁷ Nadalje mora pri postopanju upoštevati tudi interese stranke, ki jo zastopa.²⁸⁸

Zakonsko podlago za zastopanje s strani državnega odvetništva v postopkih pred upravnimi organi predstavlja 13. člen ZDOdv. Ta določa, da na podlagi pooblastila za zastopanje državno odvetništvo pred upravnimi organi zastopa državo in državne organe, nadalje pa tudi javno agencijo, javni sklad, javni zavod, javni gospodarski zavod, samoupravno lokalno skupnost, javno podjetje ali gospodarsko družbo, ki je v celoti v lasti države. Skladno z omenjeno določbo pooblastilo za zastopanje države in državnih organov mora sprejeti, pooblastilo javne agencije, javnega sklada, javnega zavoda, javnega gospodarskega zavoda, samoupravne lokalne skupnosti, javnega podjetja ali gospodarske družbe, ki je v celoti v lasti države, pa lahko z obrazloženim mnenjem generalnega državnega odvetnika odkloni.

ZDOdv pri tem ne daje izrecnega odgovora na to, kdo v primeru zastopanja v upravnem postopku državnemu odvetništvu podeli pooblastilo. Iz 7. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije²⁸⁹ sicer izhaja, da Republiko Slovenijo kot pravno osebo praviloma zastopa Vlada. Posledično je Vlada tudi tista, ki lahko pooblastilo za zastopanje države v upravnem postopku podeli državnemu odvetništvu. Tovrstna posamična pooblastila so državnemu odvetništvu

²⁸⁵ Glej 1. člen ZUP.

²⁸⁶ Glej prvi odstavek 45. člena ZUP in P. Kovač, E. Kerševan, Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 2020, str. 345-347.

²⁸⁷ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 222.

²⁸⁸ Omenjeno izhaja že iz drugega odstavka 3. člena ZDOdv.

²⁸⁹ Zakon o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14, 55/17 in 163/22).

podeljena s sklepi.²⁹⁰ Pooblastilo za zastopanje je bilo državnemu odvetništvu pri tem do sedaj s sklepom podeljeno zlasti za primere zastopanja države v nekaterih specifičnih postopkih razlastitve in omejitve lastninske pravice.²⁹¹ Iz tega izhaja, da torej državno odvetništvo na podlagi pooblastila, danega v sklepu, v vseh tovrstnih primerih zastopa državo oz. državne organe ter da pooblastila ni potrebno podeliti oz. pridobiti za vsak postopek posebej. To pomeni, da vlada sprejme en sklep, ki pa velja neomejeno do preklica. Tipičen primer so nekateri razlastitveni postopki. Skladno s Sklepom Vlade RS, št. 02003-26/2017/3 z dne 4. 1. 2018 namreč državno odvetništvo državo zastopa v vseh upravnih postopkih zaradi razlastitve ali omejitve lastninske pravice, ki se vodijo pred upravnimi organi, pristojnimi za odločanje o razlastitvah nepremičnin v javno korist, zaradi gradenj državnih cest, ki jih v imenu in za račun Republike Slovenije vodita Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo in Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d..²⁹² Nadalje je državno odvetništvo pooblaščen, da državo zastopa v vseh upravnih postopkih zaradi razlastitve, ki se vodijo pred upravnimi organi, pristojnimi za odločanje o razlastitvah nepremičnin, ki jih Republika Slovenija potrebuje za gradnjo mejnih prehodov in jih v imenu in za račun Republike Slovenije vodi Ministrstvo za javno upravo. Poleg tega je državno odvetništvo pooblaščen oz. ga lahko Vlada pooblasti tudi za zastopanje Republike Slovenije v drugih razlastitvenih zadevah, kot so npr. razlastitve za potrebe gradnje železniške infrastrukture.²⁹³

ZDOdv nadalje ne določa kriterijev, kdaj se pooblastilo za zastopanje lahko prenese na državno odvetništvo. Pri tem je glede na to, da njenega pooblastila ne sme zavrniti, odločitev o tem, kdaj naj državno odvetništvo zastopa državo oz. državni organ, v diskreciji vlade. Pooblastilo lahko prav tako brez izpolnjevanja kakršnih koli (formalnih) kriterijev predloži drug relevanten subjekt, pri čemer pa je državno odvetništvo tisto, ki ima diskrecijo odločiti, ali gre za zadevo v kateri bodo zastopanje sprejeli ali pa ga bodo zavrnili.

Poleg omenjenega zastopanja po pooblastilu ima državno odvetništvo v določenih primerih tudi izrecno zakonsko podlago za zastopanje v upravnem postopku. Zakon o denacionalizaciji²⁹⁴ v 60. členu določa, da v primeru, ko se zahtevk v postopku za denacionalizacijo glasi na premoženje, ki je v lasti Republike Slovenije, interese zavezane stranke zastopa državno pravobranilstvo.²⁹⁵ V tem primeru je torej državno odvetništvo zakoniti zastopnik stranke že po materialnem predpisu.²⁹⁶

²⁹⁰ Seibert Lučka, Vloga državnega odvetništva v upravnem postopku in upravnem sporu, 2020, str. 4.

²⁹¹ Seibert Lučka, Vloga državnega odvetništva v upravnem postopku in upravnem sporu, 2020, str. 4 in Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 218.

²⁹² Sklep Vlade RS, št. 02003-26/2017/3 z dne 4. 1. 2018.

²⁹³ Državno odvetništvo, 2021, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2020, str. 180.

²⁹⁴ Zakon o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. 27/91-I, 56/92 – odl. US, 13/93 – odl. US, 31/93, 24/95 – odl. US, 20/97 – odl. US, 23/97 – odl. US, 65/98, 76/98 – odl. US, 66/00, 66/00 – ORZDen27, 11/01 – odl. US, 54/04 – ZDoh-1, 18/05 – odl. US, 18/23 – ZDU-10 in 77/23 – odl. US).

²⁹⁵ Državno pravobranilstvo je prejšnje poimenovanje za državno odvetništvo.

²⁹⁶ Seibert Lučka, Vloga državnega odvetništva v upravnem postopku in upravnem sporu, 2020, str. 4.

Iz letnih poročil državnega odvetništva je razvidno, da naj bi si državno odvetništvo kot zastopnik Republike Slovenije v razlastitvenih upravnih postopkih državno odvetništvo prizadevalo za pospešitve postopkov ter sprejem sporazumov o odškodnini že v sklopu samega upravnega postopka, kar naj bi prispevalo k sorazmernem zmanjšanju vloženi predlogov za določitev odškodnine v sklopu nepravdnega postopka. Posledično naj bi s takšnim delovanjem pripomoglo k razbremenitvi sodišč v tovrstnih zadevah, posredno pa tudi k zmanjšanju števila sodnih zaostankov.²⁹⁷ Kot zastopnik države v upravnem postopku lahko na tovrstne načine državno odvetništvo učinkovito štiti premoženjske in druge pravice in interese Republike Slovenije, kar je po ZDOdv²⁹⁸ eno od temeljnih načel njegovega delovanja.

1.3.1.2 Državno odvetništvo kot zastopnik javne koristi v upravnem postopku

Kot izhaja že iz Komentarja Zakona o upravnem postopku²⁹⁹ je upravni postopek izhodiščno namenjen vzpostavitvi zakonitega ravnotežja na eni strani med pravicami strank in na drugi strani med javno koristjo. In to ravnotežje je zavezan zagotoviti že sam organ, iz česar pa izhaja, da je že po samem zakonu organ prvi varuh javne koristi. Vseeno pa ZUP v 45. členu določa, da imajo državni tožilec, državni odvetnik in drugi državni organi, ki so po zakonu upravičeni v upravnem postopku zastopati javne koristi, v mejah takšnega pooblastila pravice in dolžnosti stranke. ZUP na ta način državnemu odvetništvu podeljuje pravico in dolžnost varovati javno korist v upravnem postopku in mu daje položaj stranke. Pri tem pa je vseeno pomembno, da ZUP državnemu odvetništvu ne daje položaja stranke po vsebini glede uveljavljanja oz. priznavanja pravic, obveznosti in pravnih koristi, ki jih ima lahko po naravi stvari le stranka.³⁰⁰ Prav tako iz določbe 45. člena ZUP ne izhaja splošno pooblastilo, ki bi državnemu odvetništvu omogočalo udeležbo v kateremkoli upravnem postopku brez posebnega pooblastila v drugem zakonu.³⁰¹ Obstajajo pa nekatere izjeme, ki bodo predstavljene v nadaljevanju.

Državni odvetnik kot varuh javne koristi lahko sodeluje v postopku, vložiti pritožbo zoper upravni akt, pri čemer ni pomembno, ali je sodeloval v postopku na prvi stopnji, mora pa jo vložiti v roku, v katerem bi jo lahko vložila stranka oz. dokler se stranka ne odpove pravici do pritožbe,³⁰² predlaga obnovo postopka, če odločba posega v javne koristi,³⁰³ zahteva odpravo ali razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici³⁰⁴ in uveljavlja ničnost odločbe.³⁰⁵ Če se državno odvetništvo odloči sodelovati v postopku odprave in razveljavitve odločbe po nadzorstveni pravici ter ničnosti odločbe, mu pri argumentiranju aktivne legitimacije ni

²⁹⁷ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 220.

²⁹⁸ 3. člen omenjenega zakona.

²⁹⁹ P. Kovač, E. Kerševan, Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 2020, str. 345-347.

³⁰⁰ Seibert Lučka, Vloga državnega odvetništva v upravnem postopku in upravnem sporu, 2020, str. 2.

³⁰¹ P. Kovač, E. Kerševan, Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 2020, str. 345-347.

³⁰² Tretji in četrti odstavek 229. člena ZUP.

³⁰³ Peti odstavek 261. člena ZUP.

³⁰⁴ Prvi odstavek 275. člena ZUP.

³⁰⁵ Prvi odstavek 280. člena ZUP.

potrebno izkazati varovanja javne koristi.³⁰⁶ *A contrario*, pa mora državni odvetnik, ki predlaga obnovo postopka, obrazložiti, v čem je bilo z upravnim aktom, katerega obnovo predlaga, poseženo v javno korist. Vseeno pa ni potrebno, da bi državni odvetnik pred tem že sodeloval v postopku na prvi stopnji. Če javni interes tako zahteva, se lahko obnova začne tudi po uradni dolžnosti, vendar v tem primeru javni interes ugotavlja konkretno tisti organ, ki obnavlja postopek.³⁰⁷ Pri vložitvi zahteve za odpravo oz. razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici državnemu odvetniku ni potrebno argumentirati varovanja javne koristi, mora pa uveljavljati obstoj okoliščin, ki jih ZUP določa za uspešno uveljavljanje odprave oz. razveljavitve odločbe po uradni dolžnosti.³⁰⁸ Tudi pri vložitvi predloga za izrek ničnosti odločbe ni potrebno obrazložiti posega v javno korist. Nična odločba namreč že sama po sebi pomeni grobo kršitev pravnega reda, zakonito delovanje državnih organov pa je v javnem interesu.³⁰⁹ Vseeno pa mora državno odvetništvo v predlogu za izrek ničnosti uveljavljati vsaj eno od okoliščin, ki skladno z zakonom predstavlja zakonit razlog za izrek ničnosti odločbe.³¹⁰

Leto	Prejete upravne zadeve	Upravne zadeve v delu	Zaključene zadeve v upravnih postopkih in upravnih sporih	Vložene tožbe v upravnem sporu za varstvo javnega interesa, kjer je državno odvetništvo nastopalo kot tožnik ³¹¹
2016	12.448	15.226	Ni podatka	1
2017	12.756	15.878	13.137	0
2018	13.378	16.733	13.755	0
2019	12.731	15.705	12.173	1
2020	12.278	14.705	13.118	2
2021	12.307	16.054	15.205	0 (1 pobuda za vložitev tožbe)
2022	12.410	15.680	14.914	4

Tabela 1: Statistika pripada zadev na državno odvetništvo v letih od 2016 do 2022

Tabela prikazuje statistiko glede priprada zadev na državno odvetništvo v obdobju od leta 2016 do 2022. Med prejete upravne zadeve spadajo zadeve, ki jih je državno odvetništvo prejelo

³⁰⁶ Seibert Lučka, Vloga državnega odvetništva v upravnem postopku in upravnem sporu, 2020, str. 3.

³⁰⁷ Seibert Lučka, Vloga državnega odvetništva v upravnem postopku in upravnem sporu, 2020, str. 3.

³⁰⁸ 274. člen ZUP.

³⁰⁹ Jerovšek Tone, Zastopanje javnega interesa v upravnem procesnem pravu, str. 1277-1284.

³¹⁰ Prvi odstavek 279. člena ZUP.

³¹¹ Podatki o vloženi tožbah v javnem interesu, kjer je državno odvetništvo nastopalo kot tožnik izhajajo iz Letnih poročil o delu državnega odvetništva za posamezno leto, vendar se nekoliko razlikujejo od podatkov v Poročilu

tako v upravnih postopkih kot tudi v upravnih sporih. Med zadeve v delu spadajo tiste zadeve, ki niso bile zaključene do konca statističnega obdobja.³¹² Prav tako se zadeve v delu nanašajo skupaj na upravni postopek in upravni spor. Zaključene zadeve pa se nanašajo na tiste spise, ki so bili zaključeni do konca leta, na katerega se statistični podatki nanašajo in so ostali zaključeni tudi na dan 31. 12. (kar pomeni, da so bili kljub morebitni reaktivaciji zaključeni do dne 31. 12.).³¹³

1.3.2 Državno odvetništvo kot tožnik v upravnem sporu

Avtorica: Ana Mestinšek Mubi

1.3.2.1 Državno odvetništvo kot tožnik v upravnem sporu skozi spremembe zakonodaje, ki ureja upravni spor

Državno odvetništvo po trenutno veljavni zakonodaji lahko v upravnem sporu nastopa kot samostojna stranka in vloži tožbo v upravnem sporu (ter s tem pridobi položaj tožnika v upravnem sporu) le v primeru, ko skrbi za varovanje javnega interesa.³¹⁴ Prav tako pa je že Zakon o upravnih sporih,³¹⁵ ki je bil sprejet leta 1977 in je veljal v Socialistični federativni republiki Jugoslaviji, urejal možnost sprožitve upravnega spora z namenom varovanja javnega interesa. Peti odstavek 2. člena Zakona o upravnih sporih³¹⁶ je namreč določal, da upravni spor lahko sproži tudi javni pravobranilec, če je bil z upravnim aktom kršen zakon v škodo družbenopolitične skupnosti oz. zavoda, ki ga po zakonu zastopa. Dodatno je šesti odstavek 2. člena Zakona o upravnih sporih³¹⁷ določal, da lahko pristojni družbeni pravobranilec samoupravljanja sproži upravni spor, če so z upravnim aktom kršene samoupravne pravice delovnih ljudi ali je bila prizadeta družbena lastnina.

Zakon o upravnem sporu, ki je leta 1997 nadomestil Zakon o upravnih sporih,³¹⁸ je položaj državnega pravobranilstva v upravnem sporu urejal v drugem poglavju, posvečenemu strankam. V drugem odstavku 18. člena³¹⁹ je določal, da je državni pravobranilec lahko tožnik, če meni, da je bil z upravnim aktom kršen zakon v škodo javne koristi. Nadalje je v 19. členu določal, da je državni pravobranilec zastopnik javnega interesa v upravnem sporu,³²⁰ pri čemer pa je imela Vlada možnost, da je za posamezen spor ali za posamezne vrste sporov določila

³¹² Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 93.

³¹³ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 93.

³¹⁴ Prvi odstavek 18. člena ZUS-1 v povezavi s tretjim odstavkom 17. člena ZUS-1.

³¹⁵ Zakon o upravnih sporih (Uradni list SFRJ, št. 4/77, 60/77 - popr., 83/89, Uradni list RS/I, št. 17/91 - ZUDE, Uradni list RS, št. 55/92 - ZVDK, 50/97 - ZUS).

³¹⁶ Ibid.

³¹⁷ Ibid.

³¹⁸ Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 50/97, 65/97 - popr., 70/00, 92/05 - odl. US, 45/06 - odl. US, 105/06 - ZUS-1).

³¹⁹ Ibid.

³²⁰ Prvi odstavek 19. člena ZUS.

drugega zastopnika javnega interesa,³²¹ vendar pa je morala ta oseba izpolnjevati pogoje za okrožnega sodnika.³²²

Leta 2006 je bil sprejet nov Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), ki je v tretjem odstavku 17. člena³²³ določil, da je tožnik lahko tudi zastopnik javnega interesa, vendar le v tistih primerih, ki jih določi zakon. V prvem odstavku 18. člena³²⁴ je zakonodajalec določil, da je zastopnik javnega interesa v upravnem sporu državni organ ali druga oseba, ki jo za posamezen primer ali za vrsto primerov določi vlada, in lahko vloži tožbo le na podlagi pooblastila vlade, kadar ta ugotovi, da je bil z upravnim aktom kršen zakon v škodo javnega interesa. V tretjem odstavku 18. člena³²⁵ pa je zakonodajalec taksativno naštel, da se lahko za zastopnika javnega interesa določi državni pravobranilec, odvetnik ali oseba, ki izpolnjuje pogoje za okrožnega sodnika. Novela ZUS-1A iz leta 2010 je ohranila enako dikcijo tretjega odstavka 17. člena, v 18. členu pa je določila, da je zastopnik javnega interesa v upravnem sporu le še državno pravobranilstvo (in ne več državni organ ali druga oseba, ki jo določi vlada). Novela iz leta 2010 je sicer uvedla možnost, da državno pravobranilstvo vloži tožbo po lastni presoji in ne več le po predhodnem pooblastilu vlade, vendar pa je še vedno zavezano vložiti tožbo, če tako zahteva vlada.³²⁶ Danes veljavna različica ZUS-1, ki velja od 28. 6. 2023, je nadomestila besedno zvezo državno pravobranilstvo z besedno zvezo državno odvetništvo, saj je v vmesnem času prišlo do preimenovanja organa. Sicer pa je ohranila dikcijo tretjega odstavka 17. člena, nekoliko pa je dopolnila 18. člen,³²⁷ v katerem je tako določeno, da zastopnik javnega interesa ni le državno odvetništvo, temveč je lahko to tudi druga oseba, ki jo določa zakon.

Skladno s prvim odstavkom 18. člena ZUS-1 bo tako državno odvetništvo ostalo edini zastopnik javnega interesa v upravnem sporu, ki ga določa ZUS-1. Vendar pa sprememba določbe 18. člena dopušča, da področna ureditev uredi, da se tudi drugemu državnemu organu ali organizaciji omogoči aktivna legitimacija za vložitev tožbe v upravnem sporu, četudi ne zasleduje z vložitvijo le te lastnega interesa, temveč širše – javne interese. Navedeno se še zlasti pomembno kaže na področju varstva okolja in narave, kjer npr. Zakon o ohranjanju narave v sedmem odstavku 137. člena določa, da ima nevladna organizacija, ki deluje v javnem interesu na področju ohranjanja narave, pravico zastopati interese ohranjanja narave v upravnih postopkih in upravnih sporih na način, kot to določa zakon.³²⁸

1.3.2.2 Varovanje objektivne zakonitosti v upravnem sporu in javni interes

Upravni spor je sodni postopek, s katerim se zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznikov in organizacij. Sproži se zoper odločitve ali dejanja državnih organov, organov

³²¹ Drugi odstavek 19. člena ZUS.

³²² Tretji odstavek 19. člena ZUS.

³²³ Ibid.

³²⁴ Ibid.

³²⁵ Ibid.

³²⁶ Drugi odstavek 18. člena ZUS-1.

³²⁷ Ibid.

³²⁸ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o upravnem sporu, str. 46.

lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil.³²⁹ Iz navedenega izhaja, da je v slovenskem pravnem redu uveljavljen subjektivni koncept upravnega spora, kar pomeni, da sodišče v postopku odloči o posegih v pravni položaj konkretne osebe. Posledično sodišče skladno z drugo točko prvega odstavka 36. člena ZUS-1 tožbo zavrže, v kolikor ugotovi, da tožnik v tožbi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi, lahko pa na podlagi drugega odstavka 63. člena ZUS-1 tožbo tudi zavrne, čeprav morda ugotovi, da je bil izpodbijani akt nezakonit, vendar ne posega v pravico ali pravno korist tožnika.³³⁰

Državno odvetništvo kot varuh javnega interesa je institut varstva objektivne zakonitosti. Aktivna legitimacija državnega odvetništva za varstvo javnega interesa v upravnem sporu iz tega razloga predstavlja izjemo, ki jo je zakonodajalec določil za varstvo objektivne zakonitosti, ampak le v primerih, kadar gre za kršitev zakona v škodo javnega interesa.³³¹ Upravno sodišče je v svoji sodni praksi³³² tako zavzelo jasno stališče, da mora državno odvetništvo v vsaki posamezni zadevi konkretno izkazati javni interes oz. kršitev zakona v njegovo škodo. Nadalje je Upravno sodišče izpostavilo, da državnemu odvetništvu ni mogoče na splošno podeliti aktivne legitimacije v upravnem sporu zgolj na podlagi splošnega sklicevanja, da gre za vprašanje pravnega izvajanja posameznega zakona.³³³ Namen zakonodajalca je bil pri ureditvi instituta tožbe za varovanje javnega interesa namreč takšen, da zastopnik javnega interesa poseže v sporno razmerje le v takrat, ko je prizadeta individualna ali javna korist do tolikšne mere, da je prizadeta tudi zakonitost.

V zadevah, kjer državno odvetništvo vloži tožbo v upravnem sporu z namenom varovanja javnega interesa, ni pomembno, ali je bila z upravnim aktom kršena kakšna pravica ali pravna korist stranke.³³⁴

1.3.2.3 Tožba v javnem interesu kot mehanizem varovanja javnega interesa

Ena izmed pomembnejših in zahtevnejših funkcij državnega odvetništva je njegova vloga zastopnika javnega interesa v upravnem sporu.³³⁵ Tretji odstavek 17. člena ZUS-1³³⁶ določa, da je tožnik v upravnem sporu lahko tudi zastopnik javnega interesa v primerih, ki jih določa ZUS-1. Prvi odstavek 18. člena ZUS-1³³⁷ nadalje opredeljuje, da je zastopnik javnega interesa državno odvetništvo. Podobno določbo vsebuje tudi 11. člen ZDOdv,³³⁸ ki določa, da državno

³²⁹ 157. člen Ustave in 1. člen ZUS-1.

³³⁰ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o upravnem sporu, str. 2.

³³¹ T. Steinman, Zakon o upravnem sporu: (ZUS-1): s komentarjem, 2019, str. 104.

³³² 18. točka UPRS Sklep I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.

³³³ Ibid.

³³⁴ Seibert Lučka, Vloga Državnega odvetništva v upravnem postopku in upravnem sporu, 2020, str. 6-7.

³³⁵ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 224.

³³⁶ Ibid.

³³⁷ Ibid.

³³⁸ Ibid.

odvetništvo varuje javni interes v upravnem sporu in drugih primerih, ki jih določa ZDOdv. Iz navedenega izhaja, da je državno odvetništvo pooblaščen, da vložijo tožbo v upravnem sporu, ko oceni, da je pri odločanju na nižjih stopnjah prišlo do kršitve zakona v škodo javnega interesa.³³⁹ Ne glede na oceno državnega odvetništva pa vložitev tožbe v javnem interesu lahko naroči tudi Vlada, če oceni, da je to potrebno zaradi zaščite javnega interesa. V tem primeru je državno odvetništvo vezano na odredbo vlade in tožbo zoper domnevano kršitev zakona v škodo javnega interesa mora vložiti.³⁴⁰

Tožbo v upravnem sporu mora državno odvetništvo (enako kot stranka) vložiti v tridesetih dneh od vročitve upravnega akta, s katerim je bil postopek končan oz. v roku, ki velja za stranko, v korist katere je bil upravni akt izdan.³⁴¹ Državno odvetništvo ima tako drugačen položaj od običajnih tožnikov, ki lahko vložijo tožbo v upravnem sporu le, če so sodelovali v postopku izdaje upravnega akta.³⁴² Ker že sam zakon določa, da je državno odvetništvo zastopnik javnega interesa, ni potrebno, da bi Vlada pred vložitvijo tožbe s strani državnega odvetništva izdala posebno pooblastilo, s katerim bi mu dodelila aktivno legitimacijo za vložitev tožbe. To bi bilo celo protislovno, saj je jasno, da Vlada nikoli ne bi izdala takšnega pooblastila, če bi šlo (vsaj posredno) za tožbo zoper njo samo. Kot zastopnik javnega interesa lahko zato državno odvetništvo vložijo tožbo vedno, kadar oceni, da bi bilo potrebno zaradi zatrevane kršitve javnega interesa v konkretnem primeru izpodbijati upravni akt, s katerim je bilo v upravnem postopku dokončno odločeno o pravici oz. koristi posameznika ali druge osebe. Končni cilj, ki ga želi državno odvetništvo s tožbo doseči, je odprava upravnega akta oz. ustrezná sprememba upravnega akta, kar lahko glede na izkazan javni interes sorazmerno poseže v pravico oz. pravno korist posameznika, o kateri je dokončno odločil upravni oz. drug državni organ ali organ lokalne skupnosti.³⁴³

Pojem javnega interesa predstavlja vsebinsko nedoločen pravni pojem, kar pomeni, da ga sodišče ugotavlja in presoja v vsakem konkretnem primeru posebej v mejah oz. na podlagi materialnega zakona, ki predstavlja podlago za izpodbijano odločitev.³⁴⁴ Pri tem je pomembno poudariti, da se namesto termina javni interes v teoriji in zakonodaji kot sinonim uporablja tudi pojem javna korist.³⁴⁵ ZUP v nekaterih svojih členih vseeno pojem javne koristi nekoliko opredeljuje.³⁴⁶ V 144. členu ZUP opredeljuje skrajšani ugotovitveni postopek, ter določa, da organ v skrajšanem ugotovitvenem postopku takoj odloči v zadevi, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati. Nadalje med nujne ukrepe v javnem interesu šteje obstoj nevarnosti za življenje in zdravje ljudi, obstoj nevarnosti za javni red in mir ter javno

³³⁹ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 224.

³⁴⁰ Ibid.

³⁴¹ Prvi odstavek 28. člena ZUS-1.

³⁴² Prvi odstavek 17. člena ZUS-1.

³⁴³ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 224.

³⁴⁴ T. Steinman, Zakon o upravnem sporu: (ZUS-1): s komentarjem, 2019, str. 104.

³⁴⁵ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 224.

³⁴⁶ Državno odvetništvo, 2022, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 224.

varnost ali obstoj nevarnosti za premoženje večje vrednosti.³⁴⁷ V tretjem odstavku 18. člena ZUP pa je kot zavarovana kategorija določeno³⁴⁸ življenje in zdravje ljudi, naravno oz. življenjsko okolje ter premoženje. V nekaterih posebnih upravnih postopkih pa področni predpisi sami določajo, kaj v teh postopkih se šteje za javno korist.

Z izpodbijanem upravnim aktom je vedno dokončno odločeno o konkretni pravici ali pravni koristi posameznika. Zatrjevana kršitev zakona v škodo javne koristi mora biti konkretna oz. utemeljena s konkretno javno koristjo, ki je opredeljena v splošnem aktu pristojnega državnega organa. Sodišče pa na koncu samostojno odloči o zatrjevani nezakonitosti in razreši spor o koliziji pravice posameznika na eni strani in o javni koristi, ki posega v pravni interes oz. pravico posameznika, na drugi strani.³⁴⁹

Nadalje 42. člen ZDOdv³⁵⁰ določa, da je za zastopanje javnega interesa v upravnih sporih izključno pristojen sedež državnega odvetništva, ki se nahaja v Ljubljani. Prav tako se pomembnost varovanja javnega interesa kaže v tem, da sta se generalni državni odvetnik pred vlado³⁵¹ in državni odvetnik pred ministrom³⁵² pred nastopom dela med drugim dolžna zavezati, da bosta pri opravljanju svoje funkcije spoštovala javni interes. Nujnost varovanja javnega interesa se kaže tudi v 78. členu ZDOdv,³⁵³ ki ureja opravljanje nalog med stavko in določa, da morajo državni odvetniki tudi med stavko opravljati naloge varovanja javnega interesa.

Javni interes je mogoče interpretirati kot državni ali družbeni interes. Gre namreč za pojme s politično, etično in čustveno konotacijo, ki se običajno uporabljajo v političnih razpravah, v ekonomski politiki ter kadar se želi označiti koristi in prednosti skupnosti kot celote. Vseeno pa ni nujno, da so zasebni interesi vedno v nasprotju z družbenimi interesi, saj je zasebni interes nemalokrat lahko tudi del javnega interesa. Kot že omenjeno, zakon ne opredeljuje, kaj je javni interes, zato njegovo vsebino ugotavlja in presoja sodišče ob upoštevanju vseh okoliščin vsakokratnega primera in tehtanju obeh konkurenčnih si pravic.³⁵⁴ V naslednjem poglavju bodo predstavljene tožbe, ki so bile vložene z namenom varovanja javnega interesa, iz katerih izhaja med drugim tudi, kako sodišče interpretira pojem javnega interesa.

³⁴⁷ Drugi odstavek 144. člena ZUP.

³⁴⁸ Ibid.

³⁴⁹ Ibid.

³⁵⁰ Ibid.

³⁵¹ Prvi odstavek 59. člena ZDOdv.

³⁵² 73. člen ZDOdv.

³⁵³ Ibid.

³⁵⁴ Ibid.

1.3.2.4 Vložene tožbe v javnem interesu

Državno odvetništvo je kot tožnik od leta 2016 do konca leta 2022 vložilo 6 tožb v upravnem sporu z namenom varovanja javnega interesa.³⁵⁵ V letu 2016 je bila vložena 1 tožba v javnem interesu, v letu 2017 pa nobena, kjer bi državno odvetništvo nastopalo kot tožnik v upravnem sporu. V letu 2018 prav tako ni bil sprožen noben upravni spor z namenom varovanja javnega interesa,³⁵⁶ v letu 2019³⁵⁷ je bil sprožen en upravni spor, v letu 2020 pa dva.³⁵⁸ Leta 2021 je bila vložena le ena pobuda za vložitev tožbe v javnem interesu, vendar se državno odvetništvo za vložitev tožbe ni odločilo in do teka postopka ni prišlo,³⁵⁹ nato pa je v letu 2022 sprožilo 4 upravne spore za varovanje javnega interesa.³⁶⁰

1.3.2.4.1 Tožbe v javnem interesu v letu 2016

V letu 2016 je bila vložena ena tožba v javnem interesu, kjer je državno odvetništvo nastopalo kot tožnik.³⁶¹

UPRS Sodba I U 1611/2016-14

V konkretnem primeru je bil sprožen upravni spor zoper odločbo Informacijske pooblaščenke, št. 090-269/2014/13 z dne 12. 10. 2016, s katero je ta odločila, da mora tožnik prosilki A.A. in B. d.d. posredovati izpisek iz elektronske zemljiške knjige, ki vsebuje seznam nepremičnin v lasti družbe C. d.o.o. V zadevi je bilo namreč sporno, ali podatki o lastništvu nepremičnin (pravne) osebe predstavljajo prosto dostopne informacije javnega značaja.³⁶² Informacijska pooblaščenka je svojo odločitev utemeljila na dejstvu, da prosilka ni zahtevala izdelave nove informacije, saj je bilo zahtevani dokument mogoče pripraviti z uporabo že obstoječega računalniškega sistema, da ga je bilo mogoče hitro pridobiti ter, da je bila njegova priprava za organ relativno enostavna in ni zahtevala nesorazmernega truda.³⁶³ Državno odvetništvo je vložilo tožbo v javnem interesu kot drugi tožnik. Zatrjevalo je namreč, da **kršitev javnega interesa predstavlja že kršitev veljavne zakonodaje**, hkrati pa da je prišlo do posega v sodstvo kot samostojno vejo oblasti in iz tega izvirajočo specialno zakonsko ureditev.³⁶⁴ Tožnika sta v tožbi zatrjevala, da je Upravno sodišče v Ljubljani izdalo sodbo, opr. št. I U 658/2015 z dne 12. 11. 2015, s katero je odpravilo odločbo Informacijske pooblaščenke ter zadevo vrnilo v ponovno odločanje. Informacijska pooblaščenka pa v ponovljenem postopku

³⁵⁵ Predstavljeni so statistični podatki med leti 2016 in 2022, saj izhajajo iz Letnih poročil o delu državnega odvetništva, ki so javno dostopna na spletni strani Državnega odvetništva.

³⁵⁶ Državno odvetništvo, 2019, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2018, str. 121.

³⁵⁷ Državno odvetništvo, 2020, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2019, str. 168.

³⁵⁸ Državno odvetništvo, 2021, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2020, str. 189.

³⁵⁹ Državno odvetništvo, 2022, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2021, str. 212.

³⁶⁰ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 231.

³⁶¹ Ibid.

³⁶² 7. točka UPRS Sodbe I U 1611/2016-14 z dne 28. 11. 2018.

³⁶³ 1. točka UPRS Sodbe I U 1611/016-14 z dne 28. 11. 2018.

³⁶⁴ 2. točka UPRS Sodbe I U 1611/2016-14 z dne 28. 11. 2018.

ni sledila navodilom sodišča iz omenjene sodbe. Nadalje sta tožnika meritorno uveljavljala tudi, da zahtevana informacija ni obstajala v obliki gradiva, ki bi ga bilo mogoče posredovati prosilcu, in ga je moral organ ustvariti sam izključno za namen posredovanja te informacije toženki.³⁶⁵ Nazadnje pa sta tožnika izpostavljala, da podatek o tem, katere nepremičnine ima ali je imel v lasti določen imetnik, ne predstavlja informacije javnega značaja po ZDIJZ.³⁶⁶ Sodišče je primarno ugotovilo, da je državno odvetništvo ustrezno utemeljilo kršitev javnega interesa ter v svoji odločitvi zavzelo stališče, da je upravni organ, v primerih, ko sodišče izpodbijani upravni akt odpravi in ga vrne v ponovno odločanje, vezan na pravno mnenje sodnega organa glede uporabe materialnega prava.³⁶⁷ Nadalje je ugotovilo, da toženka pri izdaji nove odločbe ni spoštovala pravnega mnenja sodišča glede uporabe materialnega prava, pri čemer se je sicer sklicevala na sodno prakso Vrhovnega sodišča,³⁶⁸ ki iz utemeljenih razlogov dopušča odločanje v nasprotju s pravnim mnenjem sodišča, vendar je Upravno sodišče odločilo, da v konkretnem primeru toženka ni ustrezno utemeljila odstopa od pravnega mnenja in stališč Upravnega sodišča.³⁶⁹ Glede proste dostopnosti informacij javnega značaja pa je sodišče izpostavilo, da se izpodbijana odločba sploh ne nanaša na informacije o lastništvu nepremičnine, temveč na pravna razmerja posamezne osebe. Iz navedenega je sodišče zaključilo, da je prosilec *de facto* zahteval obdelavo javno dostopnih podatkov, takšne pravice pa prosilec po ZDIJZ nima.³⁷⁰ Sodišče je izpodbijano odločbo odpravilo in zadevo vrnilo v ponovni postopek.³⁷¹

1.3.2.4.2 Tožbe vložene v javnem interesu v letu 2017

V letu 2017 ni bilo vložene nobene tožbe v javnem interesu, kjer bi državno odvetništvo nastopalo kot tožnik.³⁷²

1.3.2.4.3 Tožbe v javnem interesu v letu 2018

V letu 2018 ni bilo vložene nobene tožbe v javnem interesu.³⁷³

1.3.2.4.4 Tožbe v javnem interesu v letu 2019

V letu 2019 je državno odvetništvo vložilo eno tožbo v javnem interesu.³⁷⁴

UPRS Sodba I U 1790/2019-12

³⁶⁵ 3. točka UPRS Sodbe I U 1611/2016-14 z dne 28. 11. 2018.

³⁶⁶ Ibid.

³⁶⁷ 10. točka UPRS Sodbe I U 1611/2016-14 z dne 28. 11. 2018.

³⁶⁸ Sodba X Ips 760/2007-3 z dne 22. 11. 2007.

³⁶⁹ 11. točka UPRS Sodbe I U 1611/2016-14 z dne 28. 11. 2018.

³⁷⁰ 13. točka UPRS Sodbe I U 1611/2016-14 z dne 28. 11. 2018.

³⁷¹ 15. točka UPRS Sodbe I U 1611/2016-14 z dne 28. 11. 2018.

³⁷² Ibid.

³⁷³ Državno odvetništvo, 2018, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2018, str. 121.

³⁷⁴ Državno odvetništvo, 2020, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2019, str. 168.

V konkretnem primeru je bil sprožen upravni spor za varstvo javnega interesa zoper odločbo Državnotožilskega sveta št. Dts 208/219-3, s katero je Državnotožilski svet odločil, da se vrhovna državna tožilka A. A. z dnem 15. 2. 2019 uvrsti v 60. plačilni razred.³⁷⁵ Državno odvetništvo je prejelo pobudo za vložitev tožbe v javnem interesu in le to kasneje tudi vložilo, saj je ocenilo, da je z zadevno odločbo prišlo do **kršitve veljavne zakonodaje ter določb Ustave Republike Slovenije, zlasti načela enakega varstva pravic (22. člen Ustave), s čimer je bilo poseženo tudi v javni interes.**³⁷⁶ Državno tožilstvo kot tožnik je izpostavilo tudi težavo arbitrnega delovanja organov, do katerega je prišlo kot posledica različne uporabe in razlage zakona, kar je v nasprotju s 14. členom Ustave, ki ureja enakost pred zakonom. Ker naj bi obstajala velika verjetnost, da bo tudi v bodoče prihajalo do kršitev veljavne zakonodaje, je v javnem interesu, da se zagotovi pravilno in zakonito postopanje tožene stranke in državnega tožilstva kot takšnega.³⁷⁷ Tožnik je uveljavljal, da je v zadevnem primeru sporna dopustnost uvrstitve državnega tožilca, ki napreduje na višje državnotožilsko mesto na drugem tožilstvu, v nov, višji plačilni razred z dnem, ki ne sovпада z dnem premestitve in s tem z dnem začetka opravljanja funkcije.³⁷⁸ V odločbi je bilo namreč določeno, da državna tožilka prejema plačo iz 60. plačilnega razreda že od dne 15. 2. 2019, čeprav je do premestitve in opravljanja funkcije prišlo šele z dnem 27. 9. 2019.³⁷⁹ Državno tožilstvo je izpostavilo, da če bi takšna odločba ostala v veljavi, bi se *de facto* državnim tožilcem priznalo plačilo za delo, ki ga sploh ne opravljajo.³⁸⁰ Tožena stranka je v odgovoru na tožbo navedla, da v zakonu ni nobene določbe, ki bi pravico do uporabe višjega državnotožilskega naziva in pravico do uvrstitve v višji plačilni razred odlagala na čas po dokončnosti odločbe o imenovanju. Poleg tega je tožena stranka izpostavljala, da vrhovni državni tožilci lahko državnotožilsko funkcijo opravljajo tudi na okrožnih državnih tožilstvih ali na specializiranem državnem tožilstvu RS. A. A. je namreč od imenovanja na funkcijo vrhovne državne tožilke (z dnem 15. 2. 2019) opravljala to funkcijo, vendar ne na Vrhovnem državnem tožilstvu, temveč na Okrožnem državnem tožilstvu v Ljubljani.³⁸¹

Sodišče je v svoji odločitvi potrdilo, da so procesne predpostavke za tožbo vloženo na podlagi prvega odstavka 18. člena ZUS-1 izpolnjene, saj je tožeča stranka uspela izkazati, da v konkretnem sporu zastopa javni interes, ko je dovolj argumentirano navedla, da naj bi tožena stranka prizadeti stranki, ki je državna funkcionarka, podelila več pravic v zvezi z njeno plačo vrhovne državne tožilke, kot ji po zakonu pripada. Tožena stranka naj bi v podobnih zadevah sprejela drugačne odločitve glede enakega pravnega vprašanja.³⁸² Sodišče je tožbi ugodilo³⁸³

³⁷⁵ 1. točka UPRS Sodbe I U 1790/2019-12 z dne 27. 6. 2022.

³⁷⁶ 6. točka UPRS Sodbe I U 1790/2019-12 z dne 27. 6. 2022.

³⁷⁷ 7. točka UPRS Sodbe I U 1790/2019-12 z dne 27. 6. 2022.

³⁷⁸ 10. točka UPRS Sodbe I U 1790/2019-12 z dne 27. 6. 2022.

³⁷⁹ 15. točka UPRS Sodbe I U 1790/2019-12 z dne 27. 6. 2022.

³⁸⁰ 24. točka UPRS Sodbe I U 1790/2019-12 z dne 27. 6. 2022.

³⁸¹ 32. točka UPRS Sodbe I U 1790/2019-12 z dne 27. 6. 2022.

³⁸² 37. točka UPRS Sodbe I U 1790/2019-12 z dne 27. 6. 2022.

³⁸³ 36. točka UPRS Sodbe I U 1790/2019-12 z dne 27. 6. 2022.

in zaključilo, da je tožena stranka nepravilno uporabila veljavno zakonodajo³⁸⁴ ter izpodbijani akt odpravilo in zadevo vrnilo toženi stranki v ponovno odločanje.³⁸⁵ Zaključilo je namreč, da je v tistih primerih, ko je zakonodajalec razmejil čas imenovanja v naziv od premetitve, potrebno smiselno uporabiti ZDR-1, ki ureja delovna razmerja v zasebnem sektorju. ZDR-1 v 44. členu namreč določa, da gre plača funkcionarju glede na uvrstitev v plačni razred od dneva premetitve na višje državno tožilsko mesto, torej z dnem, ko funkcionar dejansko prične opravljati delo na vrhovnem državnem tožilstvu in ne že od vročitve oz. od dokončnosti odločbe o imenovanju.³⁸⁶

1.3.2.4.5 Tožbe v javnem interesu v letu 2020

V letu 2020 je državno odvetništvo vložilo dve tožbi v javnem interesu.³⁸⁷

UPRS Sklep I U 844/2020-22

V zadevnem primeru je bil sprožen upravni spor zaradi varstva javnega interesa zoper odločbo Ministrstva za notranje zadeve, s katero je Ministrstvo odločilo, da se odpravi odločba Upravne enote Maribor, št. 215-253/2017-71 z dne 4. 5. 2020. S to odločbo je Upravna enota Maribor odločila, da se prepove javna prireditev oz. koncert v Festivalni dvorani Lent Maribor, na katerem bi moral dne 20. 5. 2020 nastopiti hrvaški glasbenik Marko Perković Thompson.³⁸⁸ Državno odvetništvo je vložitev tožbe z namenom varovanja javnega interesa utemeljilo z obstojem **kršitve javnega interesa, saj naj bi prišlo do kršitve veljavne zakonodaje ter določb Ustave Republike Slovenije**. V konkretnem primeru sicer koncert kasneje ni bil izveden (zaradi takratne prepovedi zbiranja kot ukrep proti širjenju korona virusa), vendar je državno odvetništvo zatrjevalo, da bi organizator koncerta morda v bodočnosti ponovno želel pridobiti dovoljenje za izvedbo koncerta in bi le tega na podlagi dotične odločbe Ministrstva za notranje zadeve tudi dobil. Izvedba takšnega koncerta bi po argumentaciji državnega odvetništva povzročila povečevanje ustaštva in ogrožitev javne varnosti zaradi načina izvedbe koncerta in vsebine pesmi. Prav tako bi bilo zaradi izvedbe koncerta lahko izvršeno kaznivo dejanje javnega spodbujanja sovraštva, nasilja in nestrpnosti po 297. členu KZ-1 ter prišlo do kršitve človekovega dostojanstva iz 21. člena Ustave, saj obstaja verjetnost, da bi izvajalec koncerta izvajal sovražni govor in slavil genocidna ravnanja. Poleg tega je navajalo kršitve 42. člena Ustave, ki zagotavlja pravico do mirnega zbiranja in javnih zborovanj ter 63. člena Ustave, ki prepoveduje spodbujanje k nasilju in vojni. Svojo aktivno legitimacijo je državno odvetništvo utemeljevalo s tem, da je v javnem interesu, da država zagotovi zaščito pred sprevrženimi dejanji, ki bi jih posamezniki s simboliko in ikonografijo ustaštva uporabili za povečevanje in izražanje pripadnosti ter da država zagotavlja zaščito pred izrekanjem ustaških

³⁸⁴ 49. točka UPRS Sodbe I U 1790/2019-12 z dne 27. 6. 2022.

³⁸⁵ 51. točka UPRS Sodbe I U 1790/2019-12 z dne 27. 6. 2022.

³⁸⁶ 46. in 47. točka UPRS Sodbe I U 1790/2019-12 z dne 27. 6. 2022.

³⁸⁷ Državno odvetništvo, 2021, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2020, str. 189.

³⁸⁸ 1. točka Sklepa I U 844/2020-22 z dne 15. 2. 2021.

pozdravov.³⁸⁹ Ministrstvo za notranje zadeve je v odgovoru na tožbo ugovarjalo obstoj aktivne legitimacije ter da tožeča stranka ni utemeljila svojih tožbenih navedb.³⁹⁰

Upravno sodišče se je v odločbi najprej ukvarjalo z aktivno legitimacijo tožeče stranke.³⁹¹ Stranka z interesom je namreč navajala, da aktivna legitimacija tožeče stranke ni podana, saj bi morala tožiti v imenu nekoga, ki ga za to pooblašča in ne more samostojno vložiti tožbe, s katero zastopa javni interes.³⁹² Upravno sodišče je pojasnilo, da **ima državno odvetništvo skladno z 18. členom ZUS-1 možnost, da samo vloži tožbo, če oceni, da je bil kršen zakon v škodo javnega interesa**, ne da bi mu za to moralo biti podeljeno pooblastilo vlade za vložitev tožbe v upravnem sporu.³⁹³ Nadalje je sodišče ugotovilo, da tožba ni dovoljena, saj je dolžno tožbo skladno s 6. točko 36. člena ZUS-1 zavreči, če upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, očitno ne posega v tožnikovo pravico ali v njegovo neposredno, na zakon oprto osebno korist.³⁹⁴ Državno odvetništvo bi torej moralo v konkretnem primeru izkazati, da konkretna izpodbijana odločba, s katero je bila odpravljena prepoved prireditve, posega v tožnikovo pravico ali njegovo neposredno na zakon oprto korist.³⁹⁵ Sodišče je izpostavilo, da mora skladno z ustaljeno sodno prakso pravni interes vključevati tudi interes za odpravo pravnih učinkov izpodbijanega akta. V kolikor takšnega interesa ni več, namreč sodno varstvo v upravnem sporu ni več potrebno. V zadevnem primeru koncert na podlagi izpodbijane odločbe sploh ne bi mogel biti izveden (zaradi ukrepov za preprečitev širjenja COVID-19) ter bi se v primeru ponovne napovedi prireditve lahko vložil ponoven predlog za prepoved prireditve. Pri tem je sodišče izpostavilo, da pravnega interesa ni mogoče utemeljiti s hipotetičnim razpravljanjem o bodočem morebitnem ravnanju oz. opustitvah.³⁹⁶

UPRS Sklep I U 195/2020-26

V zadevnem primeru je bil sprožen upravni spor za varstvo javnega interesa zoper odločbo, s katero je tožena stranka prevzemniku (družbi A. d.d.) izdala dovoljenje za 98.349 navadnih imenskih kosovnih delnic istega razreda z glasovalno pravico oznake B. ciljne družbe C. d.d.³⁹⁷ Državno odvetništvo kot tožnik je **javni interes v konkretnem primeru utemeljilo s tem, da zaupanje v finančni sistem in trg kapitala oz. njuna trdnost predstavljajo javni interes**. Nadalje je tožnik uveljavljal, da je v zadevnem primeru izkazan tudi javni interes varstva manjšinskih delničarjev gospodarskih družb, saj bi v primeru veljavnosti takšne odločbe, ravnanje Republike Slovenije pomenilo očitno pravno neenakopravnost in izpostavljenost

³⁸⁹ 2. točka Sklepa I U 844/2020-22 z dne 15. 2. 2021.

³⁹⁰ 3. točka Sklepa I U 844/2020-22 z dne 15. 2. 2021.

³⁹¹ 8. do 17. točka Sklepa I U 844/2020-22 z dne 15. 2. 2021.

³⁹² 8. točka Sklepa I U 844/2020-22 z dne 15. 2. 2021.

³⁹³ 9. in 10. točka Sklepa I U 844/2020-22 z dne 15. 2. 2021.

³⁹⁴ 11. točka Sklepa I U 844/2020-22 z dne 15. 2. 2021.

³⁹⁵ 12. točka Sklepa I U 844/2020-22 z dne 15. 2. 2021.

³⁹⁶ 15. in 16. točka Sklepa I U 844/2020-22 z dne 15. 2. 2021.

³⁹⁷ 1. točka UPRS Sklepa I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.

manjšinskih delničarjev in neustrezno razumevanje Direktive 2004/25/ES.³⁹⁸ Tožnik je izpodbijal zadevno odločbo, saj naj le ta ne bi vsebovala razlogov o odločilnih dejstvih, zaradi česar je ni mogoče preizkusiti, ter da naj prevzemna cena za delnice ne bi bila v skladu s 17. členom ZPre-1 o pravični ceni. Ponujena cena za delnico je namreč znašala 3,00 EUR, v letu 2018 pa so bile delnice prodane po ceni 9,91 EUR. Tožnik je zaključil, da je bil tako kršen 22. člen Ustave, ki ureja pravico do enakega varstva pravic.³⁹⁹ Poleg tožbe je vložil tudi predlog za izdajo začasne odredbe, saj se je v času vložitve tožbe izpodbijana odločba že izvrševala ter je že učinkovala.⁴⁰⁰ Tožena stranka je v odgovoru na tožbo utemeljevala, da je pri odločitvi o pravični ceni upoštevala veljavno zakonodajo (drugi odstavek 17. člena ZPre-1) ter navedla dejstva, ki jih je upoštevala pri ugotavljanju pravične cene v prevzemni ponudbi za delnice ciljne družbe. Poleg tega je izpostavila, da zakonsko ni zavezana preverjati ali ZPre-1 dejansko uzakonja pravično ceno.⁴⁰¹

Sodišče je ugotovilo, da tožba ni dovoljena in tožbo zavrglo.⁴⁰² Utemeljilo je namreč, da državno odvetništvo kot tožnik ni uspelo izkazati varovanja javnega interesa v konkretnem primeru, zaradi česar niso bile izpolnjene procesne predpostavke za vložitev tožbe.⁴⁰³ Državno odvetništvo se je namreč sklicevalo na odločitev Ustavnega sodišča RS U-I-295/2013 z dne 19. 10. 2016, pri čemer pa ni utemeljilo, v čem naj bi ta odločba dokazovala podanost javnega interesa za vložitev tožbe v konkretnem primeru.⁴⁰⁴ Nadalje je sodišče ugotovilo, da tožnik sploh ne zatrjuje, da bo Republika Slovenija delničar ciljne družbe ali finančna oz. bančna institucija, od katere bi bil odvisen finančni sistem Republike Slovenije ali finančna stabilnost države.⁴⁰⁵ Sodišče je zavrnilo tudi utemeljitev javnega interesa z varstvom manjšinskih delničarjev z argumentacijo, da je pravilno izvajanje zakonov v javnem interesu, pri čemer je potrebno upoštevati to, da je aktivna legitimacija državnega odvetništva za varstvo javnega interesa v upravnem sporu izjema, ki jo je zakonodajalec določil za zagotavljanje objektivne zakonitosti takrat, kadar gre za kršitev zakona v škodo javnega interesa. Iz navedenega je Upravno sodišče zaključilo, da državnemu odvetništvu ni mogoče na splošno podeliti aktivne legitimacije v upravnem sporu, če se le to zgolj splošno sklicuje na problematiko pravilnega izvajanja posameznega zakona.⁴⁰⁶ Sodišče je zavrnilo tudi navedbe, da naj bi z zadevno odločbo prišlo do nepravilnega razumevanja in izvajanja Direktive 2004/25/ES v primerjavi z drugimi državami, saj v konkretnem primeru delnice ciljne družbe niso uvrščene na organiziran

³⁹⁸ 2. točka UPRS Sklepa I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.

³⁹⁹ 3. točka UPRS Sklepa I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.

⁴⁰⁰ 4. točka UPRS Sklepa I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.

⁴⁰¹ 5. točka UPRS Sklepa I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.

⁴⁰² 9. točka UPRS Sklepa I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.

⁴⁰³ 23. točka UPRS Sklepa I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.

⁴⁰⁴ 14. točka UPRS Sklepa I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.

⁴⁰⁵ 15. točka UPRS Sklepa I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.

⁴⁰⁶ 18. točka UPRS Sklepa I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.

trg.⁴⁰⁷ Sodišče je zavrglo tudi zahtevo za izdajo začasne odredbe, saj je temeljni pogoj za izdajo njeno obstoj upravnega spora, ki pa v konkretnem primeru ni bil izpolnjen.⁴⁰⁸

1.3.2.4.6 Tožbe v javnem interesu v letu 2021

V letu 2021 državno odvetništvo ni vložilo nobene tožbe v upravnem sporu za varovanje javnega interesa, bila pa je vložena ena pobuda s strani predstavnikov Državnotožilskega sveta zoper odločitev, ki jo je sprejela Vlada glede postopka imenovanja evropskih delegiranih tožilcev.⁴⁰⁹ Državnotožilski svet je v pobudi z dne 11. 6. 2021 predlagal vložitev tožbe zaradi kršitve zakona v škodo javnega interesa v povezavi s sklepom vlade, št. 50102-44/2020/10 z dne 27. 5. 2021, ter zahtevo za izdajo začasne odredbe za začasno zadržanje objave novega javnega poziva oz. zadržanje izvedbe novega postopka za imenovanje dveh evropskih delegiranih tožilcev. Državnotožilski svet je zatrjeval, da naj bi bilo s sklepom vlade poseženo v položaj kandidatov za imenovanje evropskega državnega tožilca.⁴¹⁰ Državno odvetništvo se ni odločilo za vložitev tožbe, svojo argumentirano odločitev pa je posredovalo Državnotožilskemu svetu ter javnosti.⁴¹¹ Utemeljilo je namreč, da je sodni postopek, izpeljan v upravnem sporu, prvotno namenjen pravnemu varstvu položaja posameznika, prav tako je upoštevalo naravo akta, zoper katerega bi bila tožba vložena, ter poseben položaj državnega odvetništva, ki je sicer zastopnik Republike Slovenije pred sodišči in upravnimi organi v RS. Prav tako sta lahko tožbo zoper zadevni sklep vložila tudi predlagana kandidata, ki sta to tudi storila.⁴¹²

1.3.2.4.7 Tožbe v javnem interesu v letu 2022

V letu 2022 je državno odvetništvo vložilo 4 tožbe v upravnem sporu za varovanje javnega interesa.⁴¹³

UPRS Sklep I U 1716/2022 – še v reševanju

Sprožen je bil upravni spor v javnem interesu zoper akt Državnotožilskega sveta. Državnotožilski svet je namreč z opiranjem na 274. člen ZUP, ki ureja odpravo in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, razveljavil odločbo generalnega državnega tožilca, ki jo je sprejel na podlagi 61. člena ZDT-1, s čimer je, po mnenju državnega odvetništva, prekoračil svoja pooblastila in posegel v izključno pristojnost generalnega državnega tožilca za izvajanje

⁴⁰⁷ 20. točka UPRS Sklepa I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.

⁴⁰⁸ 24. in 25. točka UPRS Sklepa I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.

⁴⁰⁹ Državno odvetništvo, 2022, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2021, str. 212.

⁴¹⁰ Ibid., str. 217.

⁴¹¹ <https://www.dodv-rs.si/novica/drzavno-odvetnistvo-ne-bo-vlozilo-tozbe/> (24. 9. 2023).

⁴¹² Ibid.

⁴¹³ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 231.

državnotožilske uprave po 61. členu ZDT-1.⁴¹⁴ Pri tem ni bilo popolnoma jasno, ali ima Državnotožilski svet sploh pravno podlago, da kot organ druge stopnje razveljavi odločbo sprejeto s strani generalnega državnega tožilca. Državno odvetništvo je pojasnilo, da je razjasnitev razmerja med državno tožilskim svetom in generalnim državnim tožilcem nujna zaradi različnih stališč, ki jih organa zastopata glede pravnega položaja znotraj državnotožilske organizacije in posledično glede njunega medsebojnega razmerja pri začasnem dodeljevanju državnih tožilcev. Državno odvetništvo je v tožbi nadalje izpostavilo, da sodišča v konkretnem vprašanju še niso odločala, prav tako pa je **utemeljilo varstvo javnega interesa s tem, da obstoječ položaj škodi zakonitemu in učinkovitemu delovanju tožilske organizacije.**⁴¹⁵ Upravno sodišče v konkretni zadevi še ni izdalo odločbe, je pa s Sklepom I U 1716/2022-15 zavrnilo zahtevo za izdajo začasne odredbe, ki je bila vložena hkrati s tožbo.⁴¹⁶ Vseeno pa je sodišče pri odločanju o dopustnosti tožbe odločilo, da je le ta dopustna, in torej gre za varovanje javnega interesa s strani državnega odvetništva. Državno tožilstvo je namreč samostojen državni organ, ki je urejen na ustavni ravni (135. člen Ustave) in bi odločanje državno tožilskega sveta kot nadzorstvenega organa nad delovanjem generalnega državnega tožilca, lahko povzročilo ogrožanje delovanja državnotožilske organizacije.⁴¹⁷

UPRS Sklep I U 1426/2022-11, UPRS Sklep I U 1425/2022-21, UPRS Sklep I U 1428/2022-16

Sprožen je bil upravni spor v javnem interesu zoper odločbo Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. V zadevnem primeru so nastala nesoglasja glede razlastitve nepremičnine na državni cesti. Skladno z Zakonom o cestah na državnih cestah lahko poteka promet in je takšna cesta v lasti Republike Slovenije.⁴¹⁸ Vseeno pa mora skladno z Zakonom o urejanju prostora (ZureP-3) Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo poskrbeti za prenos lastninske pravice na takšnih nepremičninah v korist Republike Slovenije, saj je za prevzem takšnih nepremičnin izkazana javna korist.⁴¹⁹ Upravna enota Ljutomer pa je z odločbo odločila, da se pravni posel (pogodba namesto razlastitve) med fizično osebo in Direkcijo Republike Slovenije za infrastrukturo ne dopusti z argumentacijo, da iz potrdila o namenski rabi zemljišča izhaja, da je konkretno območje opredeljeno kot območje gozdnih zemljišč. Gozdna zemljišča pa niso taksativno naštetja v drugem odstavku 19. člena Zakona o kmetijskih zemljiščih, ki določa primere, v katerih odobritev pravnega posla sploh ni potrebna.⁴²⁰ Državno odvetništvo je namesto Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo vložilo pritožbo zoper

⁴¹⁴ Ibid., str. 235.

⁴¹⁵ Ibid.

⁴¹⁶ 21. točka Sklepa I U 1716/2022-15 z dne 27. 12. 2022.

⁴¹⁷ 12.-14. točka Sklepa I U 1716/2022-15 z dne 27. 12. 2022.

⁴¹⁸ Državno odvetništvo, 2022, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 236.

⁴¹⁹ Ibid.

⁴²⁰ Ibid.

zadevne odločbe. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je pritožbo zavrnilo.⁴²¹ Državno odvetništvo je zato zoper Ministrstvo za kmetijstvo, gospodarstvo in prehrano vložilo tožbo v upravnem sporu z namenom varovanja javnega interesa.⁴²² V tožbi je namreč izpostavilo, da v zadevnem primeru ni šlo za običajno kupoprodajno pogodbo, pri kateri je šlo za prodajo kmetijskega zemljišča, saj namreč že iz poimenovanja pogodbe (pogodba namesto razlastitve) izhaja, da je šlo za pogodbo, ki je bila sklenjena namesto tega, da bi bil izpeljan razlastitveni postopek.⁴²³ Kasneje v postopku je državno odvetništvo vse tožbe, vložene v javnem interesu, umaknilo,⁴²⁴ saj je Ministrstvo za kmetijstvo, gospodarstvo in prehrano po pričetku teka upravnega spora obvestilo sodišče, da po pregledu navedb državnega odvetništva ugotavlja, da so navedbe utemeljene ter da bo v vseh zadevah skladno z 273. členom ZUP ugodilo pritožbam, odpravilo odločbe Upravne enote Ljutomer ter zadeve vrnilo v ponovni postopek.⁴²⁵

1.3.2.5 Državno odvetništvo in Zakon o brezplačni pravni pomoči

Poleg tega, da državno odvetništvo lahko nastopa kot tožnik v upravnem sporu v primerih, ko varuje javni interes, lahko kot tožnik nastopa tudi na podlagi Zakona o brezplačni pravni pomoči (v nadaljevanju ZBPP). Skladno s četrtnim odstavkom 34. člena ZBPP lahko zoper odločbe oz. sklepe pristojnega organa za brezplačno pravno pomoč vloži tožbo v upravnem sporu.⁴²⁶ Zoper tovrstne odločbe ni mogoče vložiti pritožbe, možno pa je sprožiti upravni spor.⁴²⁷ Prav zaradi možnosti vložitve tožbe s strani državnega odvetništva se odločbe, s katerimi pristojni organ za brezplačno pravno pomoč odloči o prošnji, s katero posameznik zahteva pridobitev brezplačne pravne pomoči, vročajo tudi državnemu odvetništvu.⁴²⁸ Ko državno odvetništvo vlaga tožbo v upravnem sporu na podlagi ZBPP, tako ne potrebuje dokazovati in utemeljevati posega v javno korist, temveč uveljavlja le presojo zakonitosti izpodbijane odločbe ali sklepa, pri čemer skrbi za zakonito porabo proračunskih sredstev. Vseeno pa državno odvetništvo ne vlaga več predlogov za izterjavo brezplačne pravne pomoči, to namreč lahko stori pristojni organ BPP.⁴²⁹

1.3.2.6 Sklep

Pri pregledu tožb vloženi v javnem interesu na podlagi prvega odstavka 18. člena ZUS-1⁴³⁰ ugotavljam, da državno odvetništvo vlaga zelo majhno število takšnih tožb. Kot navaja državno

⁴²¹ Glej npr.: 2. točka Sklepa I U 1426/2022-11 z dne 5. 1. 2023; 1. točka Sklepa 1425/2022-21 z dne 11. 1. 2023.

⁴²² Glej npr.: 3. točka Sklepa I U 1426/2022-11 z dne 5. 1. 2023; 2. točka Sklepa 1425/2022-21 z dne 11. 1. 2023.

⁴²³ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 236.

⁴²⁴ Glej npr.: 6. točka Sklepa I U 1426/2022-11 z dne 5. 1. 2023; 6. točka Sklepa 1425/2022-21 z dne 11. 1. 2023; 2. točka Sklepa I U 1428/2022-16 z dne 4. 1. 2023.

⁴²⁵ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 236.

⁴²⁶ Ibid., str. 226.

⁴²⁷ Četrtni odstavek 34. člena ZBPP.

⁴²⁸ Prvi odstavek 38. člena ZBPP.

⁴²⁹ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 226.

⁴³⁰ Ibid.

odvetništvo že samo v svojih Letnih poročilih⁴³¹ ter izpostavlja sodišče v sodnih odločbah,⁴³² institut zastopnika javnega interesa predstavlja korektiv oziroma izjemo, ki naj se je državno odvetništvo poslužuje v izjemnih primerih. Upravni spor je namreč primarno namenjen zagotavljanju subjektivne zakonitosti, tožbe v javnem interesu pa predstavljajo varstvo objektivne zakonitosti. Državno odvetništvo sicer nadalje v Letnem poročilu izpostavlja⁴³³, da majhno število vloženih tožb v javnem interesu pomeni tudi, da javni interes zaradi posameznih odločitev državnih organov ni bil pogosto kršen in zato državno odvetništvo ni interveniralo. Vseeno pa je potrebno kritično izpostaviti, da je javni interes pravno nedoločen pojem, ki ga sodišča interpretirajo v konkretnem primeru in gre le za oceno državnega odvetništva, da javni interes ni bil kršen.

1.3.2 Državno odvetništvo kot zastopnik v upravnem sporu

Avtorica: Kaja Gajšek

1.3.2.1 Uvod

Poleg vloge zastopnika javnega interesa po 18. členu ZUS-1 se državno odvetništvo v upravnem sporu pojavlja tudi kot zastopnik⁴³⁴ strank, udeleženih v upravnem sporu. Pri tem lahko nastopa kot zastopnik tožnika, toženca ali prizadete osebe s položajem stranke. Za tovrstno zastopanje obstojita dve temeljni podlagi, in sicer ZUS-1 in ZDOdv. Nadalje lahko pravno podlago za zastopanje v določenih primerih predstavljajo tudi posebni zakoni, ki za specifičen upravni spor izrecno predvidevajo zastopanje s strani državnega odvetništva. Katera pravna podlaga je za zastopanje v konkretnem primeru relevantna, je odvisno zlasti od tega, kateri subjekt državno odvetništvo zastopa in ali gre za zastopanje na strani tožene ali tožeče stranke.

V pričujočem poglavju se nameravam osredotočiti na različne dimenzije državnega odvetništva kot zastopnika strank v upravnem sporu, na problematiko, ki se poraja zaradi trenutne normativne ureditve, predvsem glede zastopanja države kot tožene stranke, ter na spremembe, ki jih je v obstoječo ureditev prinesla novela ZUS-1C.⁴³⁵ Hkrati se bom osredotočila tudi na to, kje bi bile potrebne izboljšave in kako bi jih bilo najustrezneje razrešiti.

⁴³¹ Glej npr. Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 231.

⁴³² 18. točka UPRS Sklepa I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.

⁴³³ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 231.

⁴³⁴ Tekom besedila uporabljam splošni termin zastopnik, kadar je izrecno relevantno vprašanje podlage za zastopanje (zlasti v poglavju, ki vsebuje analizo sodne prakse) pa razlikujem med državnim odvetništvom kot zastopnikom na podlagi zakona oz. zakonitim zastopnikom ter državnim odvetništvom kot pooblaščenecem. V prvem primeru zastopanje poteka že na podlagi zakona oziroma za zastopanje ni potrebno posebno pooblastilo, v drugem primeru pa je za zastopanje potrebno posebno pooblastilo.

⁴³⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu – ZUS-1C (Uradni list RS, št. 49/23).

1.3.2.2 Zastopanje tožnika

Skladno s prvim in tretjim odstavkom 17. člena ZUS-1 je tožnik v upravnem sporu oseba, ki je bila stranka ali stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta oz. zastopnik javnega interesa, v primerih, za katere tako določa zakon. Omenjen člen v četrtem odstavku določa še, da tožnik ne more biti organ, ki je odločal v končnem postopku. Zastopanja tožnika ZUS-1 ne ureja posebej, kar verjetno izhaja iz dejstva, da se načeloma na strani tožnika znajde zasebni subjekt, saj se v sklopu upravnega spora primarno zagotavlja sodno varstvo pravnih koristi in pravic posameznikov ter organizacij proti odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil.⁴³⁶ Posledično za posebno ureditev zastopanja načeloma niti ni potrebe.⁴³⁷ Z vidika državnega odvetništva kot zastopnika tožnika se tako uporabljajo določila o zastopanju, ki jih vsebuje ZDOdv kot temeljni predpis, ki ureja delovanje državnega odvetništva, vključno z njegovo vlogo kot zastopnika države in nekaterih drugih subjektov pred upravnimi organi in sodišči.⁴³⁸

Kot zastopnik tožnika lahko državno odvetništvo nastopa, kadar je tožnik v upravnem sporu država, državni organ oziroma pod pogoji, ki jih določa ZDOdv, javna agencija, javni sklad, javni zavod, javni gospodarski zavod, samoupravna lokalna skupnost, javno podjetje in gospodarska družba, ki je v celoti v lasti države.⁴³⁹

1.3.2.2.1 Zastopanje države in državnih organov

ZDOdv v prvem odstavku 12. člena določa, da državno odvetništvo zastopa državo in državne organe pred sodišči v Republiki Sloveniji, kar pomeni, da jih zastopa tudi v upravnem sporu, saj gre za sodni postopek, ki se odvija pred Upravnim sodiščem.⁴⁴⁰ Iz omenjene določbe ZDOdv in dejstva, da ZUS-1 posebej ne ureja zastopanja tožnika, posledično izhaja, da državno odvetništvo državo in državne organe kot tožnike v upravnem sporu zastopa na podlagi zakona (tj. ZDOdv).

Kot zastopnik države oz. državnega organa kot tožnika se državno odvetništvo ne pojavlja pogosto,⁴⁴¹ saj država zaradi narave upravnega spora v večini primerov nastopa na strani tožene stranke. K temu pripomore tudi to, da ZUS-1 izrecno določa, da tožnik ne more biti organ, ki je v končanem postopku odločal.⁴⁴² Tovrstna ureditev pri tem izhaja zlasti iz tega, da ima organ pooblastilo za odločanje in torej ni nosilec pravic in obveznosti, sodnega varstva izvajanja

⁴³⁶ Prvi člen ZUS-1.

⁴³⁷ Pri tem sicer velja opozoriti na drugi odstavek 22. člena ZUS-1, ki izrecno izključuje uporabo tretjega odstavka 86. člena ZPP in določa, da lahko stranka v postopku s pritožbo in z izrednimi pravnimi sredstvi dejanja v postopku opravlja zgolj po pooblaščenju z opravljenim pravniškim državnim izpitom.

⁴³⁸ V tem podpoglavju je predstavljena zgolj podlaga za zastopanje, razmerje med zastopanim subjektom in relevantnim subjektom pa je predstavljeno v podpoglavju »Normativna ureditev sodelovanja oziroma razmerja zastopane subjekta in državnega odvetništva ter njene pomanjkljivosti (s poudarkom na zastopanju države kot tožene stranke)«.

⁴³⁹ 12. člen ZDOdv.

⁴⁴⁰ E. Kerševan, V. Androjna, 2017, *Upravno procesno pravo: Upravni postopek in upravni spor*, str. 502 – 503.

⁴⁴¹ Glej podpoglavje »Analiza sodne prakse«.

⁴⁴² Četrti odstavek 17. člena ZUS-1.

pristojnosti in pooblastil v sklopu izvrševanja upravne funkcije pa upravni spor ne zagotavlja.⁴⁴³

Kljub navedenemu so taki primeri zastopanja mogoči. Država je namreč kot pravna oseba (in nosilec pravic, pravnih koristi ter obveznosti) lahko stranka v upravnem sporu, posledično pa je lahko v upravnem sporu tudi tožnik. V tovrstnih primerih jo zastopa državno odvetništvo na podlagi splošne določbe ZDOdv, ki opredeljuje zastopanje pred sodišči.⁴⁴⁴ Navadno gre dejansko za zastopanje državnih organov, ki na podlagi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: **ZDIJZ**),⁴⁴⁵ vlagajo tožbe zoper odločbe Informacijskega pooblaščenca.⁴⁴⁶ Omenjen zakon namreč v 31. členu določa, da je zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca mogoče začeti upravni spor.

Državno odvetništvo je tako zastopalo državo kot tožnika, ko je ta na Upravno sodišče vložila tožbo zoper odločbo, ki jo je v zadevi dostopa do informacij javnega značaja izdal Informacijski pooblaščenec. V konkretni zadevi je šlo za vprašanje posredovanja dokumentov, ki vsebujejo tudi večje število osebnih podatkov, in sicer ali je tovrstno posredovanje možno kot informacijo javnega značaja posredovati še preden je sodni postopek pravnomočno zaključen oz. preden je sodba izdana. Zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca je država po zastopstvu državnega odvetništva vložila tudi tožbo zaradi odločitve, da mora Državni zbor relevantnemu prosilcu posredovati vse veljavne, nerazdeljene in neveljavne kopije glasovnic volitev za predsednika Vlade.⁴⁴⁷

1.3.2.2.2 Zastopanje drugih upravičenih subjektov

ZDOdv v tretjem odstavku 12. člena našteva subjekte, ki lahko predlagajo, da jih v postopku pred sodišči v Sloveniji zastopa državno odvetništvo. Skladno z omenjeno določbo so do tega upravičeni sledeči subjekti: javna agencija, javni sklad, javni zavod, javni gospodarski zavod, samoupravna lokalna skupnost, javno podjetje in gospodarska družba, ki je v celoti v lasti države. Omenjeni subjekti morajo pri tem izkazati, da gre za postopek,⁴⁴⁸ ki je zanje in za Republiko Slovenijo izjemnega pomena, pri čemer pa je državnemu odvetništvu dana možnost, da zastopanje navedenih subjektov odkloni z obrazloženim mnenjem generalnega državnega odvetnika. Državno odvetništvo je tako lahko v upravnem sporu tudi zastopnik omenjenih subjektov kot tožnikov v upravnem sporu, a samo pod pogojem, da relevanten subjekt predlaga zastopanje za konkreten postopek in izkaže kriterij izjemnega pomena, državno odvetništvo pa zastopanja ne odkloni.

⁴⁴³ T. Steinman, Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, 2019, str. 99.

⁴⁴⁴ L. Seibert, Vloga državnega odvetništva v upravnem postopku in upravnem sporu, 2020, str. 7 – 8.

⁴⁴⁵ Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15, 7/18 in 141/22).

⁴⁴⁶ L. Seibert, Vloga državnega odvetništva v upravnem postopku in upravnem sporu, 2020, str. 8.

⁴⁴⁷ Državno odvetništvo, 2020, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2019, str. 215 – 216.

⁴⁴⁸ Gre torej za zastopanje v posameznem primeru.

Kriterijev »izjemnega pomena« ZDOdv pri tem ne opredeljuje. Po mnenju državnega odvetništva se mora sicer omenjen kriterij presoјati restriktivno, pri čemer se izjemnost postopka preveri pred prevzemom zastopanja, s pridobitvijo obrazložitve s strani relevantnih akterjev. Pri odločitvi o prevzemu zastopanja državno odvetništvo v vsakem konkretnem primeru upošteva zlasti to, ali je od sodišča možno pričakovati odločitev o pravnem vprašanju, ki je z vidika varstva premoženjskih in drugih pravic ter interesov države pomembno za pravno varnost in enotno uporabo prava. Nadalje upošteva predvsem tudi to, ali glede relevantnega vprašanja še ni vzpostavljene sodne prakse oz. ta ni enotna.⁴⁴⁹ Državno odvetništvo ima tako po ZDOdv možnost, da presodi, ali je zastopanje z njihove strani v konkretnem primeru potrebno in ali torej dejansko gre za zadevo izjemnega pomena. Pri tem avtonomija odločitve državnega odvetništva o prevzemu zastopanja ni popolna, saj upoštevajoč 14. člen ZDOdv o sporu o prevzemu zastopanja na zahtevo subjekta, ki predlaga zastopanje državnega odvetništva, odloči Vlada.⁴⁵⁰

Poleg omenjenih dveh kriterijev, ki izhajata iz tretjega odstavka 12. člena ZDOdv, je dodaten pogoj za prevzem zastopanja tudi to, da v zadevi ni podana kolizija interesov.⁴⁵¹ Vprašanje kolizije interesov je pri tem relevantno zlasti v primeru upravnega spora, saj se v njem zaradi njegove narave pogosto na strani tožene stranke znajde država, državno odvetništvo pa pooblastila Vlade za zastopanje države po ZUS-1 ne more zavrniti,⁴⁵² medtem ko na podlagi ZDOdv lahko zavrne prevzem zastopanja drugih relevantnih subjektov.⁴⁵³

Tako je na primer državno odvetništvo prevzelo zastopanje enega izmed javnih zavodov, ki je na Upravno sodišče vložil tožbo na ugotovitev nezakonnosti aktov Vlade in Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport, s katerim je bilo določeno testiranje učencev proti boleznim COVID-19. Državno odvetništvo je zastopanje prevzelo z obrazložitvijo, da bi lahko odločitev Upravnega sodišča pomembno vplivala na proces izobraževanja v osnovnih šolah in da bi bila pomembna zaradi spoštovanja ukrepov za preprečevanje širjenja COVID-19. V sodnem postopku je tako po oceni državnega odvetništva potencialno šlo za odločitev o pomembnem pravnem vprašanju ter za vprašanje zagotovitve pravne varnosti in enotne uporabe predpisov. Dodaten razlog za prevzem naj bi predstavljalo tudi dejstvo, da sodne prakse o relevantnem vprašanju še ni bilo.⁴⁵⁴

⁴⁴⁹ Državno odvetništvo, 2020, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2019, str. 62 – 63.

⁴⁵⁰ Pri tem se odpira problem vezanosti državnega odvetništva na odločitev vlade z vidika samostojnosti in neodvisnosti državnega odvetništva. Za obravnavo omenjene problematike glej analizo 14. člena v poglavju »Zakon o državnem odvetništvu in upravni spor«.

⁴⁵¹ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 116.

⁴⁵² Glej naslednje podpoglavje.

⁴⁵³ Za celovitejšo obravnavo kolizije interesov, glej obravnavo 10. člena ZDOdv v poglavju »Zakon o državnem odvetništvu in upravni spor«.

⁴⁵⁴ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 119.

1.3.2.3 Zastopanje prizadete osebe s položajem stranke

Prizadeto osebo s položajem stranke ZUS-1 opredeljuje v prvem odstavku 19. člena. Skladno z omenjeno določbo gre za osebo, ki bi ji bila odprava oz. sprememba izpodbijanega akta v neposredno škodo, pri čemer gre za škodo v smislu vsakršnega poslabšanja pravnega položaja te osebe, če bi sodišče tožbi ugodilo (izguba pravice, dane z izpodbijanem aktom; nastanek neposredne škode ipd.). Pravni interes prizadete stranke je torej, da sodišče tožbo zavrne oz. da izpodbijano odločitev spremeni tako, da odločitev sodišča ne poslabša pravnega položaja.⁴⁵⁵

ZUS-1 prav tako kot pri tožniku tudi pri prizadeti osebi s položajem stranke specifik zastopanja ne ureja. V relevantnih primerih, ko gre torej za državo, državni organ oz. enega od naštetih subjektov, ki lahko skladno z ZDOdv predlagajo zastopanje državnega odvetništva, torej za vprašanja zastopanja s strani državnega odvetništva veljajo določila ZDOdv, razčlenjena zgoraj. Če je prizadeta oseba s položajem stranke država oz. državni organ, jo tako državno odvetništvo v upravnem sporu zastopa na podlagi prvega odstavka 12. člena ZDOdv, če pa je prizadeta oseba s položajem stranke eden od upravičenih subjektov, ki državnemu odvetništvu predlaga zastopanje v konkretnem postopku, državno odvetništvo zastopanje v upravnem sporu opravlja na podlagi tretjega odstavka 12. člena ZDOdv.⁴⁵⁶

1.3.2.4 Zastopanje tožene stranke

Za razliko od zastopanja tožnika, kjer državno odvetništvo praktično vselej⁴⁵⁷ kot zastopnik v upravnem sporu deluje na podlagi ZDOdv, se pravna podlaga za zastopanje in oblika zastopanja tožene stranke razlikujeta glede na subjekt, ki ga državno odvetništvo zastopa. V primeru, da gre za državo, namreč podlago za zastopanje načeloma predstavlja ZUS-1, če gre za katerega od drugih upravičenih subjektov, pa zastopanje načeloma poteka na podlagi ZDOdv. Poleg omenjenega obstajajo tudi primeri, ko zastopanje po državnem odvetništvu glede specifične zadeve predvideva poseben zakon.

1.3.2.4.1 Zastopanje države po ZUS-1

ZUS-1 v petem odstavku 17. člena določa, da je v upravnem sporu toženec država, lokalna skupnost oz. druga pravna oseba, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. Omenjena določba nadalje določa, da toženca v upravnem sporu zastopa organ, ki je izdal tovrsten akt, razen če v primeru tožbe zoper državo oz. lokalno skupnost Vlada oz. župan po vložitvi tožbe za zastopnika določi državno ali občinsko odvetništvo ali za zastopanje pooblasti odvetnika oz. odvetniško družbo. Iz omenjenega izhaja, da toženo stranko v upravnem sporu primarno zastopa organ, ki je izdal akt, s katerim je bil postopek končan. To pomeni, da bo na primer kot zastopnik nastopal tisti organ, ki je izdal upravni akt pri odločanju o pritožbi (ker je spremenil prvostopenjsko odločbo), pa tudi če je izdal drugostopenjski akt, s katerim je bila pritožba zavržena ali zavrnjena. Če je upravni akt izdal organ, zoper odločitev

⁴⁵⁵ T. Steinman, Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, 2019, str. 107.

⁴⁵⁶ Pod predpostavko izpolnjenih pogojev iz tretjega odstavka 12. člena, razdelanih v podpoglavju »Zastopanje tožnika«.

⁴⁵⁷ Razen v primeru potencialne ureditve zastopanja v posebnem zakonu.

katerega ni pritožbe, bo toženko zastopal ta organ, v primeru vložitve tožbe zaradi molka organa pa bo državo zastopal praviloma tisti organ, ki je bil dolžan izdati dokončni upravni akt.⁴⁵⁸ Državno odvetništvo je tako zgolj neke vrste sekundarni zastopnik države kot toženke v upravnem sporu, saj v tej vlogi nastopa le, če ga za to določi oz. pooblasti Vlada.

Zgoraj predstavljena ureditev je posledica sprejema novele ZUS-1C. Omenjena novela je namreč predvidela, da se kot sekundarni zastopnik države izrecno predvidi državno odvetništvo.⁴⁵⁹ Pred njeno uveljavitvijo peti odstavek 17. člena ZUS-1 ni predvideval izrecnega sklica na državno odvetništvo, temveč je določal, da se lahko za zastopanje določi drug državni organ, določba pa obenem ni odpirala možnosti za zastopanje s strani (zasebnega) odvetnika oz. odvetniške družbe.⁴⁶⁰ Krog (državnih) subjektov, na katere se je lahko po prejšnji ureditvi preneslo pooblastilo za zastopanje države, je bil torej širši. Upoštevajoč dejstvo, da je državno odvetništvo državni organ,⁴⁶¹ pa je že prejšnja ureditev ZUS-1 omogočala določitev državnega odvetništva kot zastopnika države kot tožene stranke v upravnem sporu. Nova ureditev je pri tem zgolj izrecno opredelila, da se lahko pooblastilo za zastopanje države prenese na državno odvetništvo, ne pa tudi na kateri drug državni organ.⁴⁶²

Omenjena določba ZUS-1 sicer predstavlja odmik od splošne ureditve v ZDOdv. Iz slednjega namreč izhaja, da je državno odvetništvo tisto, ki državo in državne organe zastopa pred sodišči in jo tako torej v sodnih postopkih načeloma zastopa že na podlagi zakona.⁴⁶³ V primeru upravnega spora, ko država nastopa na strani tožene stranke, pa je kot njen zastopnik določen upravni organ, medtem ko je državno odvetništvo kot njen zastopnik predvideno zgolj za primer, ko ga kot takega določi Vlada.

Tovrstna posebna ureditev, ki primarno zastopanje države kot toženke v upravnem sporu nalaga organu, je bila uveljavljena že od začetka veljave ZUS-1,⁴⁶⁴ njegov predhodnik ZUS pa posebne ureditve zastopanja toženca ni urejal. Kot stranko postopka je namreč določal organ, ki je izdal izpodbijani akt,⁴⁶⁵ in ne države. Z uveljavitvijo ZUS-1,⁴⁶⁶ ki je kot toženo stranko namesto državnega organa določila državo, pa je bilo s spremembo subjekta toženca urejeno tudi njegovo zastopanje v upravnem sporu.⁴⁶⁷

Pri tem velja izpostaviti, da je opisani ureditvi zastopanja države podobna tudi ureditev zastopanja lokalne skupnosti kot tožene stranke v upravnem sporu. Skladno s petim odstavkom

⁴⁵⁸ E. Kerševan, Zakon o upravnem sporu z novelo ZUS-1C z uvodnimi pojasnili, 2023, str. 60.

⁴⁵⁹ 3. člen novele ZUS-1C.

⁴⁶⁰ Peti odstavek 17. člena ZUS-1 pred novelo ZUS-1C.

⁴⁶¹ Prvi odstavek 2. člena ZDOdv.

⁴⁶² Kot že omenjeno je sicer novela odprla možnost prenosa pooblastila za zastopanje na nedržavne akterje, in sicer na (zasebnega) odvetnika oziroma odvetniško družbo. Upoštevajoč 26. člen ZUS-1 je sicer ta možnost trenutno zelo omejena.

⁴⁶³ Prvi odstavek 12. člena ZDOdv.

⁴⁶⁴ Glej verzijo ZUS-1 brez novel (Uradni list RS, št. 105/2006).

⁴⁶⁵ Glej tretji odstavek 18. člena ZUS.

⁴⁶⁶ Ta je začel veljati 1. 1. 2007.

⁴⁶⁷ J. Breznik, Zakon o upravnem sporu ZUS-1 s komentarjem, 2008, str. 110 – 111.

17. člena ZUS-1 namreč tudi lokalno skupnost kot toženo stranko primarno zastopa organ, ki je izdal upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, pri čemer zakon županu daje možnost, da za zastopnika lokalne skupnosti kot toženke v upravnem sporu določi občinsko odvetništvo oziroma za zastopanje pooblasti odvetnika ali odvetniško družbo.⁴⁶⁸ Občinsko odvetništvo pri tem v 50.c členu opredeljuje Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: **ZLS**).⁴⁶⁹ Ta določa, da lahko občina v občinski upravi ustanovi občinsko odvetništvo, dve ali več občin pa medobčinsko odvetništvo. Če do njegove ustanovitve s strani občine ne pride, se lahko pri tem z odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave določi, da je občinski odvetnik tisti, ki opravlja naloge občinskega odvetništva.⁴⁷⁰ Skladno z omenjeno določbo je temeljna naloga občinskega odvetništva to, da občino zastopa pred sodišči in drugimi državnimi organi, pri čemer lahko po pooblastilu zastopa tudi ostale pravne osebe, ki jih je ustanovila občina,⁴⁷¹ glede položaja in statusa občinskega odvetništva v upravnih, sodnih in drugih postopkih pa se smiselno uporabljajo določbe ZDOdv.⁴⁷²

1.3.2.4.2 Vprašanje kriterijev prenosa in časovnega vidika prenosa pooblastila za zastopanje po ZUS-1

Določba ZUS-1 Vlado pri določitvi državnega odvetništva kot zastopnika omejuje zgolj v časovnem vidiku. Določa namreč, da lahko to stori po vložitvi tožbe. Pri tem se kot problematično kaže dejstvo, da ZUS-1 ne predvideva roka za prenos pooblastila, kar lahko zaradi kratkih rokov v upravnem sporu, zlasti upoštevajoč dejstvo, da državno odvetništvo vladnega pooblastila za zastopanje ne more zavrniti,⁴⁷³ vodi do problemov v praksi.⁴⁷⁴

Peti odstavek 17. člena ZUS-1 prav tako ne opredeljuje kriterijev, na podlagi katerih naj se zakonsko pooblastilo za zastopanje iz organa prenese na državno odvetništvo. Vlada ima torej glede odločitve o prenosu pooblastila za zastopanje popolno diskrecijo, glede na to, da gre za izjemo od pravila, pa se vseeno da sklepati, da mora iti za zahtevnejšo zadevo, zadevo večjega pomena oz. da morajo biti za prenos podani tehtni razlogi. Iz poročil državnega odvetništva izhaja, da igra pri tem temeljno vlogo tudi organ, ki želi prenos pooblastila za zastopanje, saj le-ta Vladi tovrsten prenos predlaga, pri čemer mora imeti za to upravičene razloge. Državnemu odvetništvu mora nadalje tudi pravočasno poslati pooblastilo Vlade za zastopanje v relevantnem upravnem sporu.⁴⁷⁵

⁴⁶⁸ Peti odstavek 17. člena ZUS-1.

⁴⁶⁹ Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLSL-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE).

⁴⁷⁰ ZLS pri tem v četrtem odstavku 50. c člena določa tudi pogoje, ki jih morajo izpolnjevati posamezniki, da so lahko imenovani za občinskega odvetnika.

⁴⁷¹ Drugi odstavek 50.c člena ZLS.

⁴⁷² Peti odstavek 50.c člena ZLS.

⁴⁷³ ZUS-1 namreč tovrstne možnosti zavrnitve vladnega pooblastila za zastopanje s strani državnega odvetništva ne predvideva.

⁴⁷⁴ Celovitejša obravnava omenjenih problemov pri zastopanju se nahaja v podpoglavju »Normativna ureditev sodelovanja oziroma razmerja zastopanega subjekta in državnega odvetništva ter njene pomanjkljivosti (s poudarkom na zastopanju države kot tožene stranke)«.

⁴⁷⁵ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 234.

Situacija glede prenosa pooblastila na državno odvetništvo je tako zelo negotova, na državnem odvetništvu pa sicer poudarjajo, da je prenos smiseln zlasti v primerih, ko bi lahko njihovo zastopanje prispevalo k izboljšanju procesnega položaja države kot toženke.⁴⁷⁶ Pri tem se je v luči tega, da na državnem odvetništvu ugotavljajo, da se organi za prenos zastopanja pogosto odločajo brez predhodne analize o potrebnosti, racionalnosti in utemeljenosti tovrstnega prenosa,⁴⁷⁷ potrebno vprašati, ali ne bi bilo morda smiselno, da se na zakonski oz. podzakonski ravni predvidijo merila oz. okvirni kriteriji za prenos pooblastila za zastopanje. Tako bi bila zadeva bolj predvidljiva za samo državno odvetništvo, prav tako pa ne bi bila zadeva popolnoma prepuščena diskreciji Vlade. Alternativna možnost bi bila sicer tudi razmislek o spremembi trenutne zakonske ureditve prenosa pooblastila za zastopanje po ZUS-1 in uvedba ureditve, po kateri o prenosu pooblastila za zastopanje oziroma o prevzemu zastopanja ne bi odločala Vlada temveč državno odvetništvo. Pri tem bi se morali na zakonski ravni predvideti relevantni kriteriji, na katerih bi morala temeljiti odločitev o prevzemu oziroma neprevzemu zastopanja. Na tem mestu se odpira tudi vprašanje, ali je bolj primerno, da o prevzemu zastopanja odloča državno odvetništvo ali Vlada in posledično, ali naj bo odločitev o tem zgolj strokovna ali (tudi) politična.

1.3.2.4.3 Zastopanje toženca po posebnem predpisu

Potrebno je izpostaviti, da nekateri posebni zakoni že sami predvidevajo zastopanje s strani državnega odvetništva. Zakonodajalec je tako v določenih primerih že na zakonski ravni določil, da gre za zadeve, v katerih je potrebno, da kot zastopnik tožene stranke v upravnem sporu deluje državno odvetništvo. V tovrstnih primerih, ko je torej pooblastilo za zastopanje dano že s posebnim zakonom, pooblastilo Vlade oz. drugega subjekta ni potrebno, saj se zastopanje ne izvaja na podlagi ZUS-1 oz. ZDOdv, temveč na podlagi relevantnega posebnega zakona.

Tako na primer Zakon o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08 (v nadaljevanju: **ZNISESČP**),⁴⁷⁸ v četrtem odstavku 15. člena določa, da v upravnem sporu glede odločitve o zahtevi za verifikacijo in o ugovoru na informativni izračun, Sklad Republike Slovenije za nasledstvo zastopa državno pravobranilstvo.⁴⁷⁹ Zakonska pristojnost zastopanja s strani državnega odvetništva je vzpostavljena tudi v Zakon o tujcih (v nadaljevanju: **ZTuj-2**).⁴⁸⁰ Šesti odstavek 87. člena namreč določa, da državno odvetništvo v upravnem sporu zastopa Ministrstvo za notranje zadeve in policijo, ko gre za tožbe povezane z zadrževanjem,⁴⁸¹ ukrepom ob kršitvah pravil

⁴⁷⁶ Ibid.

⁴⁷⁷ Ibid., str. 235.

⁴⁷⁸ Zakon o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08 (Uradni list RS, št. 48/15).

⁴⁷⁹ Državno pravobranilstvo je izraz, ki se je za državno odvetništvo uporabljal pred sprejemom ZDOdv.

⁴⁸⁰ Zakon o tujcih (Uradni list RS, št. 91/21 – uradno prečiščeno besedilo, 95/21 – popr., 105/22 – ZZNŠPP in 48/23).

⁴⁸¹ 73. člen ZTuj-2.

bivanja v centru,⁴⁸² postopkom v zvezi z omejitvijo gibanja,⁴⁸³ postopkom v zvezi s podaljšanjem omejitve gibanja⁴⁸⁴ ali tožbe, povezane s preizkusom utemeljenosti omejitve gibanja v centru⁴⁸⁵. Pri tem je zanimivo, da ZTuj-2 kot subjekt, ki naj bi ga državno odvetništvo zastopalo v omenjenih postopkih upravnega spora, opredeljuje Ministrstvo za notranje zadeve in policijo, četudi državni organ po ZUS-1 ni med taksativno naštetimi subjekti, ki so lahko toženi v upravnem sporu in je v primeru izpodbijanja odločitve državnega organa v upravnem sporu tožena država. Takšna zakonska opredelitev je torej konceptualno gledano neskladna s pojmovanjem toženca v upravnem sporu, kot ga predvideva oziroma opredeljuje ZUS-1. Zastopani subjekt na toženi strani v upravnem sporu je namreč država in ne državni organ.

1.3.2.4.4 Zastopanje drugih upravičenih subjektov

ZUS-1 v relevantni določbi⁴⁸⁶ omenja možnost prenosa pristojnosti zastopanja na državno odvetništvo, ko je tožena stranka država, možnosti tovrstnega prenosa za primere, ko je tožena stranka druga pravna oseba, ki je izdala upravni akt, pa ZUS-1 ne ureja. Če gre za enega od upravičenih subjektov iz tretjega odstavka 12. člena ZDOdv, so tako za potencialno zastopanje toženca s strani državnega odvetništva relevantna pravila za zastopanje pred sodišči iz ZDOdv.⁴⁸⁷ To torej pomeni, da mora upravičen subjekt, če želi, da ga državno odvetništvo kot toženca zastopa v upravnem sporu, državnemu odvetništvu za posamezen postopek predlagati zastopanje, pri čemer mora biti izpolnjen kriterij izjemnega pomena,⁴⁸⁸ hkrati pa državno odvetništvo zastopanja ne zavrne.⁴⁸⁹

Na podlagi tretjega odstavka 12. člena ZDOdv je tako na primer na podlagi zaprosila in prevzema zastopanja državno odvetništvo zastopalo osnovne šole kot toženke, ki so nanj naslovile prošnjo za prevzem zastopanja glede tožb, ki so jih zoper njih vložili zaradi zahteve po trikratnem tedenskem testiranju, povezanim z epidemijo COVID-19. Statusnopravno so javne osnovne šole organizirane kot javni zavodi (oziroma kot njihova organizacijska enota),⁴⁹⁰ zato je njihovo zastopanje s strani državnega odvetništva možno, saj spadajo med subjekte, ki jih lahko državno odvetništvo zastopa skladno s tretjim odstavkom 12. člena ZDOdv. Zastopanje osnovnih šol je pri tem državno odvetništvo v konkretnem primeru prevzelo, ker je zavzelo stališče, da so postopki, ki se zaradi uvedbe testiranja vodjo zoper njih, za državo in za osnovno šolo izjemnega pomena. Ocenilo je namreč, da je enotno izvajanje vseh izdanih aktov

⁴⁸² 76.c člen ZTuj-2.

⁴⁸³ 78. člen ZTuj-2.

⁴⁸⁴ 79. člen ZTuj-2.

⁴⁸⁵ 79.a člen ZTuj-2.

⁴⁸⁶ Peti odstavek 17. člena ZUS-1.

⁴⁸⁷ Glej podpoglavje »Zastopanje tožnika«.

⁴⁸⁸ Glej »Zastopanje drugih upravičenih subjektov« v podpoglavju »Zastopanje tožnika«.

⁴⁸⁹ Tretji odstavek 12. člena ZDOdv.

⁴⁹⁰ Tretji odstavek 7. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr., 25/17 – ZVaj, 123/21, 172/21, 207/21, 105/22 – ZZNŠPP, 141/22, 158/22 – ZDoh-2AA in 71/23).

v osnovnih šolah ključno, odločitev Upravnega sodišča v dotičnih sporih pa bi lahko pomembno vplivala na osnovnošolsko izobraževanje v drugih osnovnih šolah.⁴⁹¹

1.3.2.5 Analiza zastopanja v upravnem sporu in relevantne sodne prakse

1.3.2.5.1 Statistika zastopanja v upravnem sporu

Z vidika razumevanja zastopanja državnega odvetništva v upravnem sporu in njegove vloge v upravnem sporu, je zanimiv pregled števila prevzemov zastopanja po pooblastilu Vlade in tožbah, ki jih je državno odvetništvo v upravnem sporu vložilo kot zastopnik stranke.⁴⁹²

Leto ⁴⁹³	Št. vloženih tožb kot zastopnik stranke	Št. prevzemov zastopanja na podlagi pooblastila Vlade ⁴⁹⁴
2022	6	43
2021	5	73
2020	2	2
2019	2	5
2018	2	7

Tabela 2: Statistika zastopanja v upravnem sporu

Kot je razvidno iz podatkov, ki jih prikazuje zgornja tabela, državno odvetništvo kot zastopnik tožnika v upravnem sporu ne nastopa pogosto. Podatki glede števila prevzemov zastopanja na podlagi pooblastila Vlade pa se tekom zadnjih štirih let precej razlikujejo. V letih 2018, 2019 in 2020 je tovrstnih prevzemov malo, za leti 2021 in 2022 pa je opaziti znaten porast števila prevzemov zastopanja države kot tožene stranke. Pri tem je šlo predvsem za tožbe na ugotovitev nezakonitosti določb odlokov, povezanih z omejitvami, uvedenimi zaradi COVID-

⁴⁹¹ Državno odvetništvo, 2022, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2021, str. 213-215.

⁴⁹² Za prevzem zastopanja na strani tožene stranke so pri tem iz letnih poročil državnega odvetništva razvidni zgolj podatki o prevzemu zastopanja države kot tožene stranke na podlagi pooblastila vlade. Podatkov o številu prevzemov zastopanja subjektov iz tretjega odstavka 12. člena ZDOdv kot toženih strank pa iz letnih poročil ni mogoče razbrati, zato v statistiko niso vključeni.

⁴⁹³ Podatki iz tabele so povzeti iz letnih poročil državnega odvetništva, in sicer: podatki za leto 2022 iz Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 230 in 234; podatki za leto 2021 iz Državno odvetništvo, 2022, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2021, str. 62 in 212; podatki za leto 2020 iz Državno odvetništvo, 2021, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2020, str. 189; podatki za leto 2019 iz Državno odvetništvo, 2020, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2019, str. 168; in podatki za leto 2018 iz Državno odvetništvo, 2019, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva za leto 2018, str. 120.

⁴⁹⁴ Z državnega odvetništva je bil sicer pridobljen podatek, da naj bi v letu 2021 prejeli okoli 82 zadev, povezanih s pooblastilom za zastopanje s strani Vlade.

19, in s tem povezano uveljavljanje domnevnih kršitev ustavnih pravic.⁴⁹⁵ Glede na splošno sliko, ki jo kažejo podatki, je sicer mogoče zaključiti, da državno odvetništvo kot zastopnik v upravnem sporu ne prevzame veliko zadev, tovrstno zastopanje pa torej (načeloma) ne predstavlja večjega deleža obravnavanih zadev.

1.3.2.5.2 Analiza sodnih odločb, relevantnih za položaj državnega odvetništva kot zastopnika v upravnem sporu

V nadaljevanju so na kratko predstavljene odločbe, ki se vsebinsko nanašajo na državno odvetništvo kot zastopnika strank v upravnem sporu. Večinoma gre za nekoliko starejšo sodno prakso, zato je v sodbah uporabljen izraz državno pravobranilstvo.⁴⁹⁶ Nadalje se relevantna sodna praksa mestoma nanaša tudi na obdobje pred trenutno veljavno ureditvijo v ZDOdv in ZUS-1, presoja pa je tako opravljena na podlagi starejše zakonodaje, zlasti ZDPra. Vseeno gre za relevantno sodno prakso, ki nudi vpogled v razumevanje vloge državnega odvetništva kot zastopnika tudi z bolj praktičnega vidika. Čeprav se na teoretični ravni glede državnega odvetništva kot zastopnika v upravnem sporu odpira kar nekaj vprašanj, je sicer zanimivo, da sodne prakse Vrhovnega in Upravnega sodišča, ki bi vsebinsko obravnavala tovrstna vprašanja, ni veliko.

VSRS Sodba in sklep X Ips 504/2006

V dotični sodbi in sklepu je šlo za vprašanje možnosti zastopanja državnega pravobranilstva kot zastopnika tožeče stranke (konkretno sodnika za prekrške kot samostojnega državnega organa). Tožeča stranka je pri tem vložila revizijo,⁴⁹⁷ prav tako pa jo je vložilo tudi državno pravobranilstvo, pri čemer je uveljavljalo enake kršitve kot tožeča stranka.⁴⁹⁸ Dodatno je zatrjevalo še, da je zakoniti zastopnik tožeče stranke.⁴⁹⁹

Vrhovno sodišče je zavzelo stališče, da relevantni določbi ZDPra, iz katerih izhaja, da je državno pravobranilstvo zakoniti zastopnik določenih subjektov,⁵⁰⁰ ne veljata za upravni spor, saj je ZUS kot kasnejši predpis od ZDPra položaj strank uredil drugače, s tem pa je drugače uredil tudi njihovo zastopanje. Izpostavilo je, da je posledično državni pravobranilec v upravnem sporu zastopnik javnega interesa in ne zakoniti zastopnik tožeče stranke po ZDPra.⁵⁰¹ Ker v reviziji državno odvetništvo ni izkazalo posega v javni interes, je Vrhovno sodišče njegovo revizijo kot nedovoljeno zavrglo.⁵⁰²

⁴⁹⁵ Državno odvetništvo, 2022, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2021, str. 213-215.

⁴⁹⁶ Izraz za državno odvetništvo pred sprejetjem ZDOdv.

⁴⁹⁷ 3. točka VSRS Sodbe in sklepa X Ips 504/2006 z dne 2. 4. 2009.

⁴⁹⁸ 4. točka VSRS Sodbe in sklepa X Ips 504/2006 z dne 2. 4. 2009.

⁴⁹⁹ Ibid.

⁵⁰⁰ Prvi odstavek 1. člena in prvi odstavek 7. člena ZDPra.

⁵⁰¹ 17. točka VSRS Sodbe in sklepa X Ips 504/2006 z dne 2. 4. 2009.

⁵⁰² 19. točka VSRS Sodbe in sklepa X Ips 504/2006 z dne 2. 4. 2009.

Odločba se, kot je razvidno, nanaša na obdobje pred trenutno veljavno ureditvijo, zanimivo pa je, da kot glavni argument, zakaj državno pravobranilstvo ni moglo kot zakoniti zastopnik oz. zastopnik na podlagi zakona⁵⁰³ zastopati tožnika, sodišče navaja (zgolj) dejstvo, da je bil ZUS kasnejši predpis od ZDPra in naj bi tako specialno uredil položaj strank. Leta 2017 je bil sicer sprejet ZDOdv, ki je na novo uredil položaj državnega odvetništva (prej državnega pravobranilstva), prav tako pa je bil s sprejemom ZUS-1 (in njenimi novelami) določenih sprememb (tudi z vidika strank postopka in njihovega zastopanja) deležen upravni spor. Pri tem je mogoče sklepati, da državno odvetništvo skladno s trenutno normativno ureditvijo in prakso lahko poleg tega, da nastopa kot zastopnik javnega interesa, v upravnem sporu nastopa tudi kot zastopnik tožnikov, v kolikor gre za subjekte iz 12. člena ZDOdv.⁵⁰⁴

VSRS Sklep X Ips 16/2012

V dotičnem primeru je šlo za vprašanje, ali državno pravobranilstvo državo kot toženo stranko v upravnem sporu zastopa kot njen zakoniti zastopnik ali kot njen pooblaščenec. Državno pravobranilstvo je namreč kot pooblaščenec države (tožene stranke) na Vrhovno sodišče vložilo revizijo.⁵⁰⁵ Tožeča stranka je pri tem v odgovoru na revizijo med drugim navajala, da je revizija nedovoljena, saj državno pravobranilstvo ni prijavilo udeležbe v relevantnem upravnem sporu. Nadalje je zatrjevala še, da državni pravobranilec ni zakoniti zastopnik države kot tožene stranke in da v reviziji ni izkazal, da bi izpodbijana sodba posegala v javni interes.⁵⁰⁶

Vrhovno sodišče je pri tem izpostavilo, da je Vlada v relevantni zadevi na podlagi ZUS-1 s sklepom za zastopanje v sklopu vložitve revizije pooblastila državno pravobranilstvo. Pojasnilo je, da 17. člen ZUS-1 omogoča, da Vlada kot zastopnika določi drug državni organ, pri čemer državno pravobranilstvo brez dvoma spada v omenjeno kategorijo. Vrhovno sodišče je pri tem zaključilo, da državno pravobranilstvo v relevantnem postopku državo kot toženo stranko zastopa kot njen pooblaščenec in ne kot njen zakoniti zastopnik.⁵⁰⁷

Omenjena sodba nazorno ponazarja razliko med tem, ko državno odvetništvo državo v upravnem sporu zastopa na podlagi zakona in tem, ko jo zastopa na podlagi posebnega pooblastila. Kot izhaja iz sodbe je namreč relevantna določba ZUS-1 specialno (v razmerju do zastopanja po ZDPra oz. danes ZDOdv) uredila zastopanje države kot tožene stranke v upravnem sporu. Državno odvetništvo tako v vlogi zastopnika države kot tožene stranke nastopa kot njen pooblaščenec in ne kot zastopnik na podlagi zakona, zastopanje pa je tako pravilno, če je državno odvetništvo zanj pooblaščen skladno z relevantno določbo ZUS-1, torej če ga po vložitvi tožbe za zastopnika določi Vlada. Sodba pri tem izrecno opozarja še na

⁵⁰³ V dotičnem podpoglavju sinonimno uporabljam termina zakoniti zastopnik in zastopnik na podlagi zakona, pri čemer termin zakoniti zastopnik uporabljam zlasti pri navajanju stališč iz relevantnih sodb, saj gre za termin, ki se v relevantnem kontekstu pojavlja v sodni praksi.

⁵⁰⁴ Glej zlasti L. Seibert, Vloga državnega odvetništva v upravnem postopku in upravnem sporu, 2020, str. 7 – 8 in letna poročila državnega odvetništva. Za obravnavo državnega odvetništva kot zastopnika tožnika v upravnem sporu glej podpoglavje »Zastopanje tožnika«.

⁵⁰⁵ 3. točka VSRS Sklepa X Ips 16/2012 z dne 10. 7. 2013.

⁵⁰⁶ 4. točka VSRS Sklepa X Ips 16/2012 z dne 10. 7. 2013.

⁵⁰⁷ 6. točka VSRS Sklepa X Ips 16/2012 z dne 10. 7. 2013.

to, da je državno odvetništvo (takrat pravobranilstvo) državni organ, saj je ZUS-1 pred novelo ZUS-1C kot subjekt, na katerega se lahko prenese zastopanje, navajal državni organ in ne izrecno državnega odvetništva. Pri tem je sicer že takrat veljavni ZDPra,⁵⁰⁸ določal, da je državno pravobranilstvo državni organ, enako pa za državno odvetništvo danes določa ZDOdv.⁵⁰⁹

VSRS Sklep I Up 258/2021

V relevantnem sklepu se je Vrhovno sodišče med drugim ukvarjalo z vprašanjem domnevnega »favoriziranja« državnega odvetništva. Pritožnica, ki je vložila pritožbo na Vrhovno sodišče, je med drugim trdila, da naj bi Upravno sodišče glede vprašanja pridobitve relevantnih listin iz sodnega spisa glede njenega zaprosila ravnalo drugače kot glede zaprosila državnega odvetništva in da naj bi prišlo do kršitve načela enakopravnosti udeležencev v postopku.⁵¹⁰ Državno odvetništvo je pri tem v konkretnem upravnem sporu zastopalo državo kot toženo stranko.⁵¹¹ Navedbe pritožnice so bile v izpodbijanem sklepu zavrjene s pojasnilom, da je bil spis poslan državnemu odvetništvu v zvezi z drugim (mednarodnim) postopkom, in sicer na podlagi 7. člena ZDOdv, ki predvideva medsebojno sodelovanje in pomoč z drugimi državnimi organi.⁵¹²

Vrhovno sodišče je v sklepu sprejelo stališče, da kršitev enake obravnave strank v konkretnem upravnem sporu ne more temeljiti na ravnanjih sodišča, ki jih le-to opravi kot državni organ v razmerju do državnega odvetništva kot drugega državnega organa v zvezi s postopkom pred mednarodnim sodiščem.⁵¹³ Razlog za posredovanje spisa je namreč v konkretnem primeru predstavljalo razmerje med sodiščem in državnim odvetništvom kot državnima organoma, sodišče pa je v okviru tega zgolj izpolnjevalo dolžnost posredovanja podatkov iz 7. člena ZDOdv.⁵¹⁴ Pri tem je Vrhovno sodišče opozorilo, da v luči narave omenjenega razmerja ni mogoče zaključiti, da bi bil spis posredovan državnemu odvetništvu kot zastopniku tožene stranke v relevantnem upravnem sporu.⁵¹⁵ Pritožbo je tako zavrnilo kot neutemeljeno in potrdilo izpodbijani sklep.⁵¹⁶

Zagotovo je pritrditi Vrhovnemu sodišču, da v konkretnem primeru ni šlo za favoriziranje ene stranke napram drugi, vseeno pa sodba odpira zanimivo vprašanje potencialne privilegiraniosti državnega odvetništva napram drugi stranki zaradi specifične ureditve, ki jo ZDOdv predvideva glede dostopa do nekaterih podatkov. 7. člen ZDOdv namreč posebej ureja dostop do zbirk osebnih podatkov, evidenc in registrov, pri čemer v prvem odstavku določa, da morajo

⁵⁰⁸ Prvi odstavek 2. člena ZDPra.

⁵⁰⁹ Prvi odstavek 2. člena ZDOdv.

⁵¹⁰ 7. in 8. točka VSRS Sklepa I Up 258/2021 z dne 9. 2. 2023.

⁵¹¹ 7. točka VSRS Sklepa I Up 258/2021 z dne 9. 2. 2023.

⁵¹² Ibid.

⁵¹³ V konkretni zadevi je šlo za postopek pred Evropskim sodiščem za človekove pravice.

⁵¹⁴ 9. točka VSRS Sklepa I Up 258/2021 z dne 9. 2. 2023.

⁵¹⁵ 10. točka VSRS Sklepa I Up 258/2021 z dne 9. 2. 2023.

⁵¹⁶ 13. točka VSRS Sklepa I Up 258/2021 z dne 9. 2. 2023.

državni organi, nosilci javnih pooblastil in organi samoupravnih lokalnih skupnosti državnemu odvetništvu, če zahteva, brezplačno posredovati podatke (osebne in druge) ter obvestila oz. pojasnila, potrebna za zastopanje v posamezni zadevi. Od organa lahko v ta namen državno odvetništvo zahteva na vpogled tudi brezplačno posredovanje spisa o posamezni zadevi, nadalje pa lahko tudi uporabi podatke iz njegove vsebine.

Državno odvetništvo bi tako lahko imelo v določenih situacijah v primerjavi z nasprotno stranko oz. njenim pooblaščenecem prednost glede dostopa do določenih podatkov. Če tudi se podatki na tej podlagi ne posredujejo v sklopu konkretnega upravnega spora,⁵¹⁷ bi se lahko namreč zgodilo, da bi državno odvetništvo zaradi spleta okoliščin in upoštevajoč omenjen 7. člen ZDOdv relevantne podatke že posedovalo oz. bi mu bili na tej podlagi (četudi v sklopu drugega postopka) posredovani prej kot bi iste podatke lahko pridobil pooblaščenec nasprotne stranke. Vseeno je pri tem vprašljivo, ali bi imel do relevantnih podatkov dejansko hitrejši dostop tudi državni odvetnik, ki bi kot zastopnik deloval v konkretnem upravnem sporu (in ali bi takšen dostop sploh lahko imel) ter koliko bi bilo to v konkretni zadevi sploh relevantno.

1.3.2.6 Normativna ureditev sodelovanja oziroma razmerja zastopanelega subjekta in državnega odvetništva ter njene pomanjkljivosti (s poudarkom na zastopanju države kot tožene stranke)

ZUS-1 ne ureja podrobneje razmerja med zastopano stranko in državnim odvetništvom kot zastopnikom stranke v upravnem sporu, glede tega pa so skope tudi določbe ZDOdv, ki na splošno urejajo razmerje med zastopanim subjektom in državnim odvetništvom kot zastopnikom v sodnih in upravnih postopkih. Pri tem je v ZDOdv v povezavi s samim razmerjem določeno zgolj, da pri zastopanju državni odvetnik opravlja vsa procesna dejanja, kot jih je v postopku upravičena opravljati stranka oz. udeleženec,⁵¹⁸ da v primeru spora o zastopanju odloči Vlada na zahtevo subjekta,⁵¹⁹ da državno odvetništvo zastopanim subjektom redno in na njihovo zahtevo poroča o zadevah, v katerih jih zastopa,⁵²⁰ opredeljen pa je tudi način vročanja.⁵²¹

Najbolj podrobno razmerje oz. sodelovanje državnega odvetništva kot zastopnika in zastopanelega subjekta sicer ureja 16. člen ZDOdv. Ta določa, da državni odvetnik samostojno opravlja naloge pravnega zastopanja v posamezni zadevi in da morajo zastopani subjekti državnemu odvetniku nemudoma posredovati informacije o zadevi, s katerimi razpolagajo, zlasti poročila, pojasnila in druge podatke po kronološkem vrstnem redu nastanka. Zlasti takojšnje oz. pravočasno posredovanje informacij se po stališču državnega odvetništva občasno v praksi pojavlja kot problem.⁵²² ZDOdv v 16. členu nadalje opredeljuje tudi procesna dejanja, za katera je potrebno soglasje državnega odvetnika in zastopanelega subjekta ter postopanje v primeru, ko soglasja ne dosežeta.

⁵¹⁷ Če bi se, bi verjetno res šlo za kršitev načela enakopravnosti udeležencev v postopku.

⁵¹⁸ Četrti odstavek 12. člena ZDOdv.

⁵¹⁹ 14. člen.

⁵²⁰ 17. člen.

⁵²¹ 18. člen.

⁵²² Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 235.

Vprašanje razmerja in sodelovanja med zastopanim subjektom in državnim odvetništvom (zlasti odnosa in dolžnih ravnanj državnega odvetništva do zastopane stranke) je na splošno naslovljeno zgolj še v Standardih profesionalne etike državnih odvetnikov,⁵²³ pri čemer gre za interni dokument, ki se nanaša na delovanje državnih odvetnikov in ne za predpis, ki bi kakorkoli zavezoval subjekte, ki jih državno odvetništvo zastopa.⁵²⁴

Glede na povedano se odpira vprašanje, ali je razmerje in sodelovanje med državnim odvetništvom in zastopanim subjektom opredeljeno dovolj jasno in podrobno. Na vprašljivost tega nakazuje tudi to, da naj bi se v primerih zastopanja države kot tožene stranke v upravnem sporu dogajalo, da organi državnemu odvetništvu posredujejo zgolj sklep Vlade s pooblastilom, brez relevantnega gradiva oz. je gradivo prejeto zgolj kratek čas pred potekom roka oz. relevantnim procesnim dejanjem, kar otežuje učinkovito zastopanje države v upravnem sporu.⁵²⁵

V kontekstu povedanega je z vidika razmerja in sodelovanja med državnim odvetništvom in zastopanim subjektom pomanjkljiva tudi ureditev v ZUS-1. Ta namreč v petem odstavku 17. člena določa zgolj, da lahko Vlada določi državno odvetništvo kot zastopnika države kot toženke po vložitvi tožbe. Rok, v katerem mora Vlada določiti državno odvetništvo kot zastopnika tako ni opredeljen, edini časovni element, ki je relevanten, pa je, da to stori po vložitvi tožbe. To lahko državnim odvetnikom oteži strokovno opravljanje njihovih nalog kot zastopnikov v upravnem sporu. Omenjeno lahko povzroča težave zlasti v povezavi z rokom za odgovor na tožbo. Tega skladno z 38. členom ZUS-1 določi sodišče, pri čemer ne sme biti daljši od 30 dni, lahko pa sicer določi tudi krajši rok. Tožbo pri tem prejme organ, ki je izdal izpodbijani upravni akt, kar pomeni, da je omenjen rok zagotovljen le njemu, državnemu odvetništvu pa, ko postane zastopnik na podlagi pooblastila Vlade, ostane na razpolago zgolj preostanek roka.⁵²⁶ Posledično torej zaradi časovne stiske državni odvetniki v določenih primerih težje izvršujejo svojo nalogo strokovno in ob upoštevanju interesov zastopane stranke, kar še toliko bolj velja upoštevajoč dejstvo, da za prenos pooblastila ni nobenih kriterijev, posledično pa tudi ne predvidljivosti. S tega vidika se torej zdi smiseln razmislek o določitvi roka prenosa pooblastila za zastopanje na državno odvetništvo oz. o drugi alternativni možnosti.

Zavoljo lažjega, bolj preglednega in jasnejšega pretoka informacij ter sodelovanja med zastopanim subjektom in državnim odvetništvom kot njegovim zastopnikom je glede na povedano smiseln razmislek o tem, da bi se na zakonski oz. podzakonski ravni podrobneje uredila nekatera pravila oz. usmeritve, ki bi pri postopanju vodila tako državno odvetništvo kot tudi zastopani subjekt, ali da bi se navedeno uredilo vsaj na ravni internega akta. Na ta način bi se namreč lahko povečala tudi učinkovitost zastopanja, saj bi bil odnos (s tem pa tudi pričakovanja) bolj jasno opredeljen.

⁵²³ Državno odvetništvo, Standardi profesionalne etike državnih odvetnikov, URL: https://www.dodv-rs.si/fileadmin/datoteki/dokumenti/RAZNO/standardi_profesionalne_etike_drzavnih_odvetnikov.pdf (10. 9. 2023).

⁵²⁴ Glej zlasti 7. člen omenjenih Standardov profesionalne etike državnih odvetnikov.

⁵²⁵ Državno odvetništvo, 2023, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 235.

⁵²⁶ Državno odvetništvo, 2022, Letno poročilo o delu Državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2021, str. 62.

1.3.2.7 Zastopanje toženca – državno odvetništvo kot zastopnik interesov države ali državnega organa?

Pri vprašanju zastopanja države kot tožene stranke se tako na teoretski ravni kot tudi v praksi odpira vprašanje, koga dejansko (*de facto*) zastopa državno odvetništvo. Kot toženo stranko namreč ZUS-1 opredeljuje državo in ne državnega organa, posledično pa je v primeru prenosa pooblastila za zastopanje na državno odvetništvo država tudi tista, ki je zastopani subjekt. Četudi je država pravna oseba s pravno subjektiviteto,⁵²⁷ pa gre za abstraktno tvorbo, ki nima lastne volje, zato jo v njenem imenu izražajo organi, ki tako *de facto* nastopajo kot zastopani subjekti.⁵²⁸

V primeru tožb zoper državo v upravnem sporu je tovrsten *de facto* zastopani subjekt organ, ki je izdal akt, s katerim je bil postopek končan (oz. drug organ, če tako določa poseben zakon). Ta je namreč v imenu države tudi sprejel relevantno odločitev, ZUS-1 pa ga predvideva tudi kot (primarnega) zastopnika države v upravnem sporu. Pri tem je sicer vredno opozoriti na to, da je interes države zagotovo tudi to, da uprava sprejema pravilne odločitve in da se sodnih postopkov nadzora nad upravnimi zadevami ne vodi (oz. podaljšuje), če je očitno, da gre za napako upravnega organa. Interes konkretnega upravnega organa pa tako ni nujno vedno skladen z interesom države. V tej luči se poraja vprašanje o ustreznosti zahteve po soglasju zastopanega subjekta za dejanja predvidena v omenjenem 16. členu ZDOdv in vezanosti na vladno stališče v primeru spora o relevantnem procesnem dejanju. V kontekstu države kot tožene stranke v upravnem sporu je izpostavljeno relevantno zlasti z vidika poravnave, saj je vprašanje, ali se bo organ res želel poravnati in s tem implicitno vsaj do neke mere »priznati napako«, prav tako pa tudi, ali bodo Vlado pri odločitvi v sporu o postopanju med organom in državnim odvetništvom res vodili »strokovni« kriteriji.

V tem kontekstu bi strokovno ustreznost sprejema poravnave morda bolje (samostojno) presodilo državno odvetništvo, ki mora že po zakonu ščititi premoženjske in druge pravice in interese države ter s tem krepiti delovanje pravne države.⁵²⁹ Kot sicer navaja Groznik, omenjeno načelo v sklopu sedanje ureditve predstavlja usmeritev, ki se odraža na primer v tem, da mora v primeru očitne kršitve pravne norme državno odvetništvo obvestiti relevanten organ ali Vlado ter predlagati poravnavo.⁵³⁰ Vseeno pa se tudi v primeru očitne kršitve ne more avtonomno odločiti za poravnavo in mora torej slediti končni odločitvi Vlade, četudi je strokovna presoja državnega odvetništva o najbolj ustreznem postopanju v zadevi drugačna.

Kot opozarjajo nekateri avtorji, je vsak državni organ ne glede na svojo specializacijo dolžan spoštovati ustavna načela, človekove pravice in mednarodne standarde vladavine prava. Kot

⁵²⁷ V. Trstenjak, 2003, Pravne osebe, str. 107 in M. Pavčnik, 2019, Teorija prava, str. 153.

⁵²⁸ Kot že omenjeno, velja opozoriti, da je država tista, ki ima status pravne osebe, posledično pa tudi samostojno pravno subjektiviteto (V. Trstenjak, 2003, Pravne osebe, str. 107 in M. Pavčnik, 2019, Teorija prava, str. 153), medtem ko posamezni državni organi na drugi strani (načeloma) niso samostojne pravne osebe z lastno pravno subjektiviteto in tako zgolj zastopajo državo kot pravno osebo, če in ko tako določa zakon (V. Trstenjak, 2003, Pravne osebe, str. 107 – 108).

⁵²⁹ 3. člen ZDOdv.

⁵³⁰ J. Groznik, Vloga državnega odvetništva pri zaščiti državnih interesov, 2022, str. 14 – 16.

državni organ bi moralo tako tudi državno odvetništvo uresničevati navedena načela.⁵³¹ Tovrsten pristop do postopanja državnega odvetništva kot zastopnika države kot tožene stranke v upravnem sporu je po vsej verjetnosti ključen, če naj državno odvetništvo prispeva k učinkovitejšemu reševanju postopkov upravnega spora, s tem pa posledično tudi h krepitvi pravne države. Pri tem se je vseeno potrebno zavedati, da je sodišče, in ne državno odvetništvo, tisto, ki presoja zakonitost izpodbijanih aktov uprave, vseeno pa se glede na povedano odpira vprašanje, ali državno odvetništvo sploh lahko uresničuje svojo funkcijo krepitve pravne države preko varovanja premoženjskih in drugih interesov države ter ali je to glede na trenutno normativno ureditev *de facto* sploh še (lahko) njegov namen.⁵³²

1.3.2.8 Državno odvetništvo kot zastopnik v ožjem in širšem smislu v luči novele ZUS-1C

Teorija razlikuje med dvema načinoma razumevanja vloge državnega odvetnika kot zastopnika v upravnem sporu. Na eni je razumevanje državnega odvetnika kot zastopnika v ožjem smislu, torej kot zgolj pooblaščenca relevantnega subjekta (stranke), na drugi strani pa razumevanje državnega odvetnika kot zastopnika v širšem smislu, torej kot pooblaščenca, ki hkrati pomembno prispeva k razbremenitvi sodišč in učinkovitosti njihovega dela.⁵³³ Razmerje med omenjenima razumevanjema vloge državnega odvetništva je zanimivo zlasti v luči novele ZUS-1C.

Z novelo ZUS-1C se je namreč odprla možnost, da Vlada za zastopanje države kot tožene stranke v upravnem sporu pooblasti tudi (zasebnega) odvetnika oz. odvetniško družbo.⁵³⁴ Upoštevajoč 26. člen ZUS-1 lahko sicer do ureditve v ZDOdv to stori le v primeru, ko ji generalni državni odvetnik sporoči, da zaradi dejanskih ali pravnih ovir ne more opravljati nalog zastopanja. Trenutno torej sprememba ne prinaša konkretnije spremembe prakse, saj bo potrebno počakati na sprejem novele ZDOdv, ki naj bi to vprašanje uredila. Iz predloga novele ZUS-1C pa pri tem izhaja, da je predlagatelj omenjeno možnost v zakon vključil zato, ker naj bi bilo primerno, da imata država in lokalna skupnost tovrstno možnost takrat, ko gre za strokovno bolj zapleteno zadevo in so za zastopanje potrebna posebna znanja.⁵³⁵

Nova ureditev nakazuje na pojmovanje državnega odvetništva kot zastopnika v ožjem smislu, torej zgolj kot pooblaščenca, saj zakon odpira vrata temu, da bi v bodoče lahko v upravnem sporu državo kot toženo stranko zastopali tudi (zasebni) odvetniki oz. odvetniške družbe. To bi lahko vodilo tudi v krhanje pomena državnega odvetništva in njegove vloge v upravnem sporu. Nadalje bi lahko pripeljalo tudi do vpeljevanja zasebnih interesov v upravni spor, kar bi lahko prispevalo k zmanjšanju učinkovitega reševanja sporov na Upravnem sodišču. Omenjeno

⁵³¹ B. Tratar, Državno pravobranilstvo kot pravosodni državni organ, 2014, str. 93 – 118.

⁵³² Na vprašljivost tega implicira že samo preimenovanje državnih pravobranilcev kot branilcev prava v državne odvetnike, torej odvetnike države, prav tako pa tudi dejstvo, da niso funkcionarji, temveč javni uslužbenci.

⁵³³ B. Žuber, Samostojnost državnega odvetnika glede na njegovo vlogo v upravnem sporu, URL: https://ds-rs.si/sites/default/files/posvet/bruna_zuber-samostojnost_drzavnega_odvetnika.pdf (20. 8. 2023).

⁵³⁴ Glej novi peti odstavek 17. člena ZUS-1.

⁵³⁵ Predlog novele ZUS-1C, str. 19, URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=12453> (20. 9. 2023).

je zlasti relevantno z vidika tega, da je novela ZUS-1C poudarila (četudi zgolj formalno) pomen sprejemanja poravnave v upravnih sporih. Tako se je v drugi odstavek 57. člena ZUS-1, ki ureja poravnavo v upravnem sporu, dodalo, da si morajo sodišče in stranke tekom postopka prizadevati za sklenitev poravnave.⁵³⁶ Nadalje je bilo v tretji odstavek omenjenega člena dodano, da mora tožena stranka pri odločanju o sklenitvi poravnave upoštevati morebitne posledice njene sklenitve na javno korist ter trajanje in višino stroškov postopka, če poravnava ne bi bila sklenjena.⁵³⁷

Državno odvetništvo je že po zakonu, ki ga vzpostavlja, dolžno prek pravnega zastopanja prispevati k varovanju premoženjskih in drugih interesov ter pravic države, nevarnost vpletanja zasebnih interesov pa je tako manjša. Kot opozarja Groznik, je pri tem za zaščito državnih interesov ključno, da jo zastopajo strokovnjaki, ki jih že po zakonu vodijo le premoženjski in drugi interesi države, ne pa lasten premoženjski ali drug interes.⁵³⁸ Ravno zaradi svoje funkcije, neodvisnosti in hkratne zavezanosti k varovanju premoženjskih in drugih interesov države, je učinkovit potek sodnega postopka (vključno s sklepanjem poravnave, ko je to ustrezno) eno od temeljnih načel, ki mora državnega odvetnika voditi tekom postopka in nekaj, za kar si mora prizadevati. Vprašanje, ali bi lahko v enaki meri to rekli tudi za zasebne odvetnike in odvetniške družbe. Poleg omenjenega so spori in razmerja, v katerih je zastopana država po vsebini specifični, državni odvetniki pa pri tem dobro poznajo tudi relevantne postopke znotraj državnega aparata.⁵³⁹

Trenutna ureditev gre torej v smer zmanjševanja vloge državnega odvetništva kot zastopnika v upravnem sporu. Kot zanimivo se pri tem, upoštevajoč naravo upravnega spora, postavlja vprašanje, zakaj bi se za zastopanje namesto državnega odvetništva lahko pooblastilo (zasebnega) odvetnika oz. odvetniško družbo ravno v upravnem sporu. Po eni strani bi bilo namreč njegovo vlogo kot zastopnika v upravnem sporu smiselno okrepiti, saj bi lahko z vzpostavitvijo dodatne neodvisnosti in strokovnosti prispevalo k učinkovitejšemu reševanju sporov na Upravnem sodišču. Na drugi strani se zlasti v luči opisane spremembe ureditve zastopanja poraja vprašanje, ali so na državnem odvetništvu ustrezno strokovno podkovani za zastopanje v upravnem sporu oziroma, ali v upravnem sporu državo kot toženko ustrezno zastopajo. Razlog, ki je naveden v predlogu zakona (torej potreba po posebnih znanjih zaradi strokovno bolj zapletene zadeve), bi se sicer namreč lahko alternativno rešil s kadrovske okrepitvijo državnega odvetništva. V luči dejstva, da ZUS-1C končno ureditev vprašanja zastopanja s strani (zasebnih) odvetnikov in odvetniških družb prepušča ureditvi ZDOdv, se pri tem poraja vprašanje, ali se bo s ponovnim odprtjem ZDOdv v ta namen odprlo tudi vprašanje zastopanja v sodnih postopkih na sploh, in kaj bo to pomenilo za vlogo državnega odvetništva kot zastopnika v pravnih postopkih.

⁵³⁶ Glej 2. odstavek 57. člena ZUS-1.

⁵³⁷ 16. člen novele ZUS-1C.

⁵³⁸ J. Groznik, Vloga državnega odvetništva pri zaščiti državnih interesov, 2022, str. 14 – 16.

⁵³⁹ Ibid.

1.3.2.9 Sklep

Vloga državnega odvetništva kot zastopnika v upravnem sporu je večplastna, hkrati pa na določenih mestih (zlasti z vidika njegovega *de facto* namena), nekoliko nejasna. Do neke mere jo je relativizirala oz. postavila pod vprašaj tudi novela ZUS-1C.

Tako teoretsko kot praktično se pri tem kažejo pomanjkljivosti trenutne normativne ureditve. Omejenost s soglasjem zastopanega subjekta (zlasti z vidika poravnave), problemi z roki itd., so problemi, ki nakazujejo na pomanjkljivo normativno ureditev, zaradi česar se zdi smiseln razmislek o njeni spremembi. Pri tem bi bilo, kot je bilo že na več mestih nakazano, smiselno na zakonski oz. podzakonski ravni uvesti kriterije za prenos pooblastila za zastopanje na državno odvetništvo po petem odstavku 17. člena ZUS-1 in Vladi določiti rok za prenos tovrstnega pooblastila. Alternativno bi bilo sicer relevantno razmisliti tudi o zakonski ureditvi, po kateri bi državno odvetništvo in ne Vlada odločalo prevzemu zastopanja, zakon pa bi vzpostavljajl kriterije, na katerih bi morala tovrstna odločitev temeljiti. Prav tako bi bilo potrebno na zakonski ali podzakonski ravni, oziroma vsaj na ravni internega akta, bolj jasno opredeliti razmerje in sodelovanje med zastopanim subjektom in državnim odvetništvom kot zastopnikom, zlasti z vidika posredovanja gradiv in rokov. Pri tem bi se bilo potrebno predvsem z vidika države kot tožene stranke v upravnem sporu vprašati tudi o ustreznosti zahteve po soglasju zastopanega subjekta, ki ga trenutno zahteva 16. člena ZDOdv in s tem povezano vezanostjo državnega odvetništva na odločitev Vlade glede načina postopanja.

Vloga, ki jo bo imelo državno odvetništvo kot zastopnik v upravnem sporu v bodoče, je odvisna zlasti od normativnega okvira. Ta lahko namreč državnemu odvetništvu pri uresničevanju njegove vloge postavlja omejitve in njegovo vlogo zmanjšuje, lahko pa ga opolnomoči kot državni organ, katerega funkcija je med drugim tudi zaščita pravic in interesov države, posredno preko tega pa tudi krepitev pravne države. Glede na trenutno smer normativnega urejanja, tako upoštevajoč novo ureditev, ki sta jo prinesla ZDOdv in ZUS-1C, je sicer vedno bolj vprašljivo, ali lahko državno odvetništvo to funkcijo samostojno opravlja tudi v okviru zastopanja strank v upravnem sporu.

1.4 Vloga državnega odvetništva v upravnem sporu v nekaterih izbranih tujih državah

1.4.1 Zvezna republika Nemčija

Avtor: Andraž Stariha

1.4.1.1 Splošno o državno-odvetniški funkciji v Zvezni republiki Nemčiji

V Zvezni Republiki Nemčiji je organizacija nalog, ki jih v Republiki Sloveniji opravlja državno odvetništvo, deljena na zvezno in deželno raven. Na zvezni ravni naloge državnega odvetništva opravljajo določeni oddelki Zveznega ministrstva za finance, Zastopnica interesov Zveze pri Zveznem upravnem sodišču in Generalni zvezni tožilec. Na deželni ravni se ureditve razlikujejo, v večini dežel pa je opravljanje nalog državnega odvetništva razdeljeno med pristojna ministrstva za finance in zastopnike javnega interesa.⁵⁴⁰

Glede na njihovo poudarjeno udejstvovanje v upravnem sporu bodo v nadaljevanju obravnavani predvsem Zastopnica interesov Zveze in deželni zastopniki javnega interesa.

1.4.1.2 Zastopnica interesov Zveze pri Zveznem upravnem sodišču

1.4.1.2.1 Splošno

Zastopnica interesov Zveze pri Zveznem upravnem sodišču (nem. *Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht*, v nadaljevanju: VBI) kot poseben pravosodni organ zastopa zvezni javni interes v postopkih pred Zveznim upravnim sodiščem (nem. *Bundesverwaltungsgericht*, v nadaljevanju: BVerwG). Zvezni javni interes, ki ga zastopa VBI, se nanaša na javni interes celotne zvezne države, od dežel do njenih državljanov in je politično nevtralen.⁵⁴¹ VBI pomaga BVerwG pri iskanju pravnih razlag in s svojim delovanjem prispeva k uporabi prava v javnem interesu.⁵⁴² Funkcionalni pomen dela, ki ga opravlja VBI, temelji predvsem na tem, da ima Zvezna republika Nemčija poseben interes, da se v postopkih pred BVerwG zagotovi učinkovito delovanje njenega pravnega reda tudi takrat, ko sama ni stranka postopka. Ker v večini revizijskih postopkov pred BVerwG država sama ni stranka, BVerwG pa ima izjemno pomembno vlogo pri zagotavljanju enotne uporabe upravnega prava, je naloga VBI, da v imenu javnega interesa pomaga skrbeti za takšno delovanje.⁵⁴³

Čeprav organ pravosodja VBI ni posebej urejena v nemški ustavi. Njeno pravno podlago določa § 35 Zakona o postopku pred upravnim sodiščem (nem. *Verwaltungsgerichtsordnung*,

⁵⁴⁰ B. Tratar, Državno pravobranilstvo kot pravosodni državni organ, 2014, str. 115.

⁵⁴¹ Bundesministerium des Innern und für Heimat, Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht, URL: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsrecht/vertreter-des-bundesinteresses/vertreter-des-bundesinteresses-node.html> (11. 9. 2023).

⁵⁴² Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht, Bericht über die Tätigkeit der Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht im Geschäftsjahr 2022, 2023, str. 3.

⁵⁴³ Ibid., str. 3-4.

v nadaljevanju: VwGO).⁵⁴⁴ VBI je ustanovljena kot posebna organizacijska enota pri Zveznem ministrstvu za notranje zadeve in domovino (nem. *Bundesministerium des Innern und für Heimat*), ki deluje pri BVerwG. Vezana je samo na navodila zvezne vlade kot kolegijskega organa in ne na navodila posameznega ministra ali ministrice. Zvezno ministrstvo za notranje zadeve in domovino izvaja nadzor nad njenim poslovanjem.⁵⁴⁵ VBI in njeni sodelujoči morajo za opravljanje funkcije izpolnjevati pogoje, ki so potrebni za opravljanje sodniškega poklica.⁵⁴⁶

1.4.1.2.2 Sodna praksa

V nadaljevanju sledi pregled nekaj novejših sodnih odločitev BVerwG, pri katerih je na podlagi varovanja zveznega javnega interesa sodelovala VBI. Slednje naj pokažejo, kaj varovanje javnega interesa, kot ga dojema VBI, pomeni v nemški upravnosodni praksi. Ta se v izbranih primerih kaže v varovanju okolja, varstvu osebnih podatkov, zaščiti tujcev in spoštovanju načela zakonitosti.

Januarja 2021 je BVerwG zavrnilo pritožbo okoljevarstvenega društva, ki je želelo izpodbiti veljavnost dovoljenja za omrežni izklop in posledično rušenje jedrske elektrarne. S sklicevanjem na pravo, ki ureja področje proizvodnje in uporabe jedrske energije, je društvo zahtevalo, da se ponovno opravijo vsa strokovno-tehnična nadzorstvena dela, ki so bila sicer že opravljena v času, ko je bilo izdano gradbeno dovoljenje za postavitve jedrske elektrarne Isar 1. Menilo je, da naj bi izdaja dovoljenja za omrežni izklop in posledično rušenje razveljavila pravnomočnost gradbenega dovoljenja in z njim povezanih aktov. BVerwG je potrdilo stališče Višjega upravnega sodišča in pritožbo zavrnilo. Ugotovilo je, da izdano dovoljenje za omrežni izklop in rušenje v ničemer ni vplivalo na pravnomočnost prvotno izdanega dovoljenja za gradnjo in delovanje takšnega objekta. Ponovna izvedba vseh strokovno-tehničnih nadzorstvenih postopkov tako ni bila potrebna. Dovoljenje za izklop iz omrežja in rušenje objekta naj bi urejalo le vprašanja, ki so prišla v poštev pri konkretnem podvigu (tj. izklopu in rušenju) in v ničemer ni vplivalo na pravno veljavnost prvotnega dovoljenja.⁵⁴⁷

Marca 2022 je BVerwG delno spremenilo sodbi Višjega upravnega sodišča na Bavarskem in Upravnega sodišča v Münchnu. Pritožnik, diplomirani psiholog, je v rutinskem postopku nadzora, ki ga je v njegovi pisarni izvedla inšpektorica, pristojna za nadzor prometa z narkotiki na področju medicine, pristojni zavrnil vpogled v datoteke posameznih pacientov. Pri tem se je skliceval na zaupnost, ki velja med zdravnikom in njegovimi pacienti. V kasnejšem, nenapovedanem postopku nadzora je inšpektorica 14 kartotek označila kot sumljive, nato pa s pisno odločbo zahtevala, naj pritožnik označene kartoteke predloži. Upravno sodišče in Višje upravno sodišče sta izrek odločbe v tem delu potrdili in pri tem navedli, da je takšna zagotovitev vpogleda nujna za učinkovito delovanje postopka nadzora. BVerwG je odločilo,

⁵⁴⁴ Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 71) geändert worden ist.

⁵⁴⁵ § 35 (1) VwGO.

⁵⁴⁶ § 37 (1) VwGO.

⁵⁴⁷ BVerwG 7 C 4.19 z dne 21. 1. 2021.

da službe, ki so pristojne za nadzor prometa z narkotiki na področju medicine, nimajo nikakršne zakonske podlage za vpogled v datoteke posameznih pacientov za namene opravljanja nadzora. Sodišče s teleološko razlago zakona ni našlo nobenega konkretnega pooblastila, ki bi na jasen in na pacientom razumljiv način službam nadzora dovoljeval, da lahko posežejo v ustavno varovano zasebno razmerje med zdravnikom in pacientom.⁵⁴⁸

Oktobra 2022 je BVerwG spremenilo sodbo Višjega upravnega sodišča Spodnje Saške. Pritožnik v postopku je bil 38-letni državljani Eritreje, ki mu je bil pred začetkom spornega postopka že priznan status subsidiarne državne zaščite. Pritožnik je pri pristojnem uradu za tujce v Nemčiji (nem. *Ausländerbehörde*) zaprosil za izdajo potnega lista za tujce. Pristojni organ je izdajo zavrnil s sklicem, da bi lahko pritožnik zaprosil za izdajo potnega lista pri eritrejskem veleposlaništvu. Upravno sodišče je zatem organu naložilo, da mora zaproseni potni list vendarle izdati, Višje upravno sodišče pa je to sodbo spremenilo nazaj. BVerwG je naposled odločilo, da se tujcu, ki je sicer subsidiarno upravičen do zaščite s strani nemške države, ne sme zavrniti izdaja potnega lista za tujce, če ta ne more na primeren način pridobiti potnega lista v državi porekla. V konkretnem primeru je bila namreč izdaja potnega lista v pritožnikovi domovini pogojena s t. i. »izjavo o obžalovanju«, ki bi obenem pomenila lastnoročno priznanje krivde za storitev kaznivega dejanja. Sodišče je pri tehtanju pripisalo večji pomen posameznikovim temeljnim človekovim pravicam in svoboščinam, kakor personalni suverenosti države porekla.⁵⁴⁹

Novembra 2022 je BVerwG spremenilo sodbi Višjega upravnega sodišča na Saškem in Upravnega sodišča v Dresdenu. Pritožnik v postopku je bil vzgojitelj malih otrok. Njegov delodajalec (t. i. urad za mladino, nem. *Jugendamt*) naj bi mu za varovanje enega izmed otrok odmeril prenizko nadomestilo za materialne stroške, ki so nastali v okviru dela. Upravno sodišče je pritožbo zoper odločbo delodajalca zavrnilo in pri tem navedlo, da ima urad po črki zakona pravico, da povračilo stroškov določi v »primernem« znesku, kar naj bi odkazovalo na to, da ima pooblastilo za odločanje po prostem preudarku. BVerwG je odločilo, da zakon javnim socialnim organom, ki delujejo na področju varstva mladine in so pristojni za odmerjanje zneska povračila materialnih stroškov, ki pripada vzgojiteljem in vzgojiteljicam za delo z otroki v vrtcu, ne poverja takšnega pooblastila. Zapisalo je, da se pri delu nastali materialni stroški običajno odmerjajo na podlagi konkretnih podatkov. Kadar točno posredovanje vseh nastalih stroškov ni mogoče ali pa je nesorazmerno naporno, so pristojni organi pooblašteni, da o teh stroških odločijo na podlagi posplošene ocene dejanskega stanja in pavšalni oceni stroškov. Vendar pa jim to pooblastilo, kakor je poudarilo BVerwG, ne omogoča, da odločajo po javnopravnem standardu prostega preudarka, ki bi omejeval sodišče pri konkretni vsebinski presoji.⁵⁵⁰

⁵⁴⁸ BVerwG 3 C 1.21 z dne 10. 3. 2022.

⁵⁴⁹ BVerwG 1 C 9.21 z dne 11. 10. 2022.

⁵⁵⁰ BVerwG 5 C 1.21 u.a. z dne 24. 11. 2022.

1.4.1.3 Zastopniki javnega interesa v posamičnih deželah

1.4.1.3.1 Splošno

§ 36 VwGO določa, da se lahko na podlagi uredbe deželne vlade pri Višjem upravnem sodišču in pri upravnih sodiščih določi zastopnika javnega interesa dežele (nem. *Vertreter des öffentlichen Interesses*, v nadaljevanju: VöI). Na slednjega se lahko v določenih primerih prenese tudi funkcija zastopanja dežele oz. deželnih organov (več o tem v nadaljevanju). VöI mora enako kot VBI izpolnjevati pogoje, ki so potrebni za opravljanje sodniške funkcije.⁵⁵¹ Njegova vloga je v marsičem primerljiva vlogi VBI.⁵⁵² Enako kot VBI tudi VöI ni posebej urejen v nemški ustavi.

VöI v smislu § 36 VwGO trenutno poznajo tri nemške dežele: Bavarska, Porenje-Pfalška in Turingija. Nekoč so ga poznale tudi Baden-Württemberg, Mecklenburg-Predpomorjanska, Schleswig-Holstein in Severno Porenje-Vestfalija. Zvezna dežela Hessen pozna poseben institut t. i. »deželnega odvetnika« (nem. *Landesanwalt*), ki temelji na drugačni zakonski podlagi in ima nekoliko drugačno vlogo kot VöI.⁵⁵³

1.4.1.3.2 Turingija

VöI deluje znotraj Ministrstva za notranje in komunalne zadeve (nem. *Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales*) in se lahko udeležuje katerega koli postopka pred upravnimi sodišči oz. Višjim upravnim sodiščem, če so v danem postopku podane okoliščine, ki vplivajo na javni interes. V poštev pridejo predvsem pravna vprašanja, ki presegajo pomen posameznega postopka in pomembno vplivajo na širšo javnost. To se občasno pripeti v primerih v zvezi s policijo in javnim redom, pravico do lova, pravico do javnega zbiranja, zaščito v primerih naravnih katastrof, spomeniškim varstvom in spodbujanjem gradbenega razvoja mest.⁵⁵⁴

VöI svoje delovanje usklajuje s pristojnimi ministrstvi. Njegovo delovanje je politično nepristransko. VöI je objektivni posrednik, ki je zavezan zgolj pravu in interesu skupnosti. Tako kot VBI pomaga sodiščem pri iskanju pravnih razlag in s svojim delovanjem prispeva k uporabi prava v javnem interesu. Če se odloči, da bo posredoval v določenem postopku, potem svoje naziranje poda pisno ali ustno na glavni obravnavi. V postopku ima enake pravice kot siceršnji udeleženci, pri tem pa opravlja funkcijo nevtralnega veznega člana med upravnim

⁵⁵¹ § 37 (2) VwGO.

⁵⁵² JuraForum.de, Die Rolle des Vertreters des öffentlichen Interesses gemäß § 36 VwGO im deutschen Verwaltungssystem, URL: <https://www.juraforum.de/lexikon/vertreter-des-oeffentlichen-interesses> (11. 9. 2023).

⁵⁵³ Die Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht, Vertreter des öffentlichen Interesses der Länder (VöI), URL: https://www.vertreterin-des-bundesinteresses.de/Webs/VBI/DE/voel-der-laender/voel-der-laender-node.html;jsessionid=C9496793E7961078445D9FD3AD98B96B.1_cid332 (11. 9. 2023).

⁵⁵⁴ Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales, Vertreter des öffentlichen Interesses, URL: <https://innen.thueringen.de/staats-und-verwaltungsrecht/oeffentliches-recht/oeffentliches-interesse> (11. 9. 2023).

sodstvom in deželno vlado. Udeležbi v postopku se lahko tudi odpove, če zazna, da javni interes ustrežno varuje že tožnik, toženec, stranski udeleženec oz. njihov pooblaščenec.⁵⁵⁵

1.4.1.3.3 Porenje-Pfalška

Uredba deželne vlade o zastopniku javnega interesa pri sodiščih splošnega upravnega sodstva iz leta 1960 določa, da lahko deželna vlada določi VöI, ki deluje pri Višjem upravnem sodišču in upravnih sodiščih. Njegovo poslovanje nadzoruje predsednik deželne vlade. V imenu varovanja javnega interesa se lahko udeleži katerega koli postopka pred upravnimi sodišči oz. Višjim upravnim sodiščem. Pri svojem delu je vezan na navodila deželne vlade.⁵⁵⁶

1.4.1.3.4 Bavarska

Na bavarskem Višjem upravnem sodišču (nem. *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof*, v nadaljevanju: VGH Bayern), vendar znotraj organizacijskega delokroga Ministrstva za notranje zadeve, šport in integracijo (nem. *Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration*), deluje poseben organ, ki se imenuje Deželno odvetništvo Bavarske (nem. *Landesanwaltschaft Bayern*). Njegova funkcija je zastopanje dežele Bavarske in javnega interesa pred upravnimi sodišči dežele in pred BVerwG. Organ vodi generalni deželni odvetnik, ki skrbi za enotno razlago zakonov in uporabo prava. Generalni deželni odvetnik je pod nadzorom pristojnega ministra za notranje zadeve, šport in integracijo. Državno odvetništvo je tudi pristojen organ za obravnavo disciplinske odgovornosti uradnih oseb, zaposlenih v organih dežele.⁵⁵⁷

Pravna podlaga za delovanje organa je Uredba o Deželnem odvetništvu Bavarske (nem. *Verordnung über die Landesanwaltschaft Bayern*).⁵⁵⁸ Slednja med drugim črpa zakonsko pooblastilo iz § 36 VwGO, zato gre v pravno-formalnem smislu še vedno za VöI.

1.4.1.3.5 Hessen

V Ustavi zvezne dežele Hessen (nem. *Verfassung des Landes Hessen*)⁵⁵⁹ je v prvem odstavku 130. člena pri organizaciji Ustavnega sodišča dežele Hessen (nem. *Staatsgerichtshof des Landes Hessen*) določen poseben organ, t. i. »javni tožnik« (nem. *öffentliche Kläger*). Čeprav se skladno z § 10 Zakona o Ustavnem sodišču dežele Hessen (nem. *Gesetz über den Staatsgerichtshof*)⁵⁶⁰ podobno kot bavarski VöI imenuje Deželno odvetništvo, ne gre za VöI v

⁵⁵⁵ Prav tam.

⁵⁵⁶ Rheinland-Pfalz: Landesverordnung über den Vertreter des öffentlichen Interesses bei den Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit (GVBl. S. 255, BS 303-2).

⁵⁵⁷ Landesanwaltschaft Bayern, Unsere Aufgaben, URL: <https://www.landesanwaltschaft.bayern.de/behoerde/aufgaben/> (11. 9. 2023).

⁵⁵⁸ Verordnung über die Landesanwaltschaft Bayern (LABV) vom 29. Juli 2008 (GVBl. S. 554, BayRS 34-3-I), die zuletzt durch § 1 Abs. 296 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert worden ist.

⁵⁵⁹ Verfassung des Landes Hessen Vom 1. Dezember 1946 (GVBl. I S. 229, GVBl. 1947 S. 106, 1948 S. 68). Zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2018 (GVBl. S. 752).

⁵⁶⁰ Gesetz über den Staatsgerichtshof (StGHG) in der Fassung vom 19. Januar 2001 (GVBl. I S. 78). Zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Mai 2023 (GVBl. S. 355).

smislu § 36 VwGO. Gre za organ, ki sodeluje v ustavnopravnih postopkih odločanja in ne v upravnem sporu.⁵⁶¹

1.4.2 Avstrija

Avtor: Andraž Stariha

1.4.2.1 Splošno o Finančni prokuraturi

V Republiki Avstriji je Finančna prokuratura organ, ki je po svoji vlogi in funkciji primerljiv ustreznik slovenskemu državnemu odvetništvu. Finančna prokuratura je organ v sestavi Zveznega ministrstva za finance.⁵⁶² Osrednjo pravno podlago za delovanje ji nudi Zakon o finančni prokuraturi (nem. *Finanzprokuratorgesetz*).⁵⁶³ V okviru ministrstva deluje kot samostojen organ in ne kot njemu podrejena služba. Z izjemo naročila mandanta pri svojem delovanju ni odvisna od kakršnih koli navodil ministrstva. Čeprav državni organ, Finančna prokuratura ni izrecno urejena v avstrijski ustavi.⁵⁶⁴ Finančna prokuratura deluje predvsem kot zastopnik in pravni svetovalec Republike Avstrije. Ker to nalogo opravlja za vsa ministrstva in državne organe, je izredno pomembno, da je pri tem politično nevtralna. Zahvaljujoč svoji visoki strokovni usposobljenosti, internemu državnemu »know-how« in omenjeni nepristranskosti se Finančna prokuratura smatra za enega izmed ključnih stebrov državne uprave.⁵⁶⁵

Finančna prokuratura nosi javnopravna pooblastila, prav tako pa na podlagi zakona opravlja številne naloge, ki so zasebnopravne narave.⁵⁶⁶ Med naloge Finančne prokuratorje zakon našteva zastopanje pred vsemi sodišči in upravnimi organi, vodenje mediacij med državnimi organi, pravno svetovanje pri oblikovanju uredb in zakonov, pravno svetovanje in oblikovanje pravnih mnenj v posamičnih zadevah, nudenje pravnega izobraževanja (npr. seminarji), posredovanje civilnopravnih zahtevkov naslovljenih na državo naprej na relevantne organe ipd.⁵⁶⁷

⁵⁶¹ Die Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht, Vertreter des öffentlichen Interesses der Länder (VöI).

⁵⁶² Bundesfinanzministerium, Finanzprokuratur, URL: <https://www.bmf.gv.at/ministerium/aufgaben-und-organisation/finanzprokuratur.html> (8. 9. 2023).

⁵⁶³ Bundesgesetz über die Finanzprokuratur (Finanzprokuratorgesetz – ProkG) StF: BGBl. I Nr. 110/2008 (NR: GP XXIII RV 609 AB 647 S. 68. BR: 7982 AB 8007 S. 759.).

⁵⁶⁴ Bundesregierung Österreich, 2008, Regierungsvorlage: Bundesgesetz über die Finanzprokuratur (Finanzprokuratorgesetz – ProkG), str. 3.

⁵⁶⁵ Finanzprokuratur, Startpage, URL: <https://finanzprokuratur.bmf.gv.at/en.html> (8. 9. 2023).

⁵⁶⁶ Bundesregierung Österreich, 2008, Regierungsvorlage: Bundesgesetz über die Finanzprokuratur (Finanzprokuratorgesetz – ProkG), str. 3.

⁵⁶⁷ § 2. (1) ProkG.

V zvezi z zastopanjem pred sodišči splošne pristojnosti zakon ločuje dve vrsti mandantov: obligatorne in fakultativne. Država in njeni organi se smatrajo za t. i. obligatorne mandante, kar pomeni, da jih lahko zastopa izključno in samo Finančna prokuratura.⁵⁶⁸ Državni organi lahko samostojno nastopajo le v primerih, ko jim to dopušča poseben zakonski predpis (*lex specialis*).⁵⁶⁹ Dežele, občine, javne institucije, organizacije javnopravnega značaja itn. se štejejo za t. i. fakultativne mandante. To pomeni, da se s Finančno prokuraturo lahko sporazumejo o morebitnem zastopanju.⁵⁷⁰

1.4.2.2 Finančna prokuratura in upravni spor

1.4.2.2.1 Vloga v upravnem sporu

Kot že prej navedeno ima Finančna prokuratura zakonsko pooblastilo za zastopanje strank pred vsemi sodišči.⁵⁷¹ V zakonskih predpisih, ki urejajo upravni spor, ni mogoče zaslediti kakšne posebne vloge Finančne prokurate, kakršno ima denimo slovensko državno odvetništvo v zvezi z varovanjem javnega interesa. Ta vloga je Finančni prokuraturi podeljena na drugačen način (več o tem v nadaljevanju). Prav tako ni veliko sodne prakse, ki bi poudarjala kakšno posebno vlogo Finančne prokurate v upravnem sporu.

Vendarle pa avstrijska upravnosodna praksa pripisuje znaten pomen pravnim mnenjem, ki jih oblikuje Finančna prokuratura. V eni izmed zadev je Vrhovno upravno sodišče (nem. *Verwaltungsgerichtshof*, v nadaljevanju: VwGH) pritrdilo navedbam revidenta, ki je že v postopku pred Višjim upravnim sodiščem navajal, da bi se moralo sodišče pri presoji višine globe posebej opredeliti do pravnega mnenja, ki ga je revident pridobil od Finančne prokurate. V zadevnem primeru je revident (med drugim) oporekal višini globe, ki mu jo je izreklo Višje upravno sodišče zaradi grobih kršitev, ki naj bi jih revident storil pri sklepanju pogodbe v postopku oddaje javnega naročila. VwGH se je strinjalo z njegovimi navedbami, da bi sodišče pri presoji teže kršitve moralo upoštevati tudi pravno mnenje Finančne prokurate, skladno s katerim se je revident v postopku sklepanja pogodbe lahko utemeljeno zanašal, da je dogovor o projektu, ki sta ga sklenila z izvajalcem, spadal na področje medobčinskega sodelovanja in ne na področje javnega naročanja (sporen in pravno upošteven naj bil tako postopek oddaje naročila, ne pa tudi sam dogovor). VwGH je poudarilo, da je Finančna prokuratura že po zakonu posebej poklicana k pravnemu svetovanju in zastopanju v interesu države, zaradi česar se predhodna pridobitev njenega pravnega mnenja lahko upošteva kot učinkovit preventivni ukrep pri preprečevanju protizakonitega postopanja v postopkih javnega naročanja. Temu sledeč se lahko dejstvo, da se je pritožnik v postopku utemeljeno zanašal na njeno mnenje, upošteva tudi kot olajševalna okoliščina pri odmeri globe v primeru kršitve postopka javnega naročanja.⁵⁷²

⁵⁶⁸ Finanzprokuratur, Startpage.

⁵⁶⁹ § 3. (1) ProkG.

⁵⁷⁰ Finanzprokuratur, Startpage.

⁵⁷¹ § 2. (1) ProkG.

⁵⁷² VwGH Ra 2017/04/0005 z dne 23. 10. 2017.

1.4.2.2.2 Zastopanje pred Vrhovnim upravnim sodiščem

Finančna prokuratura ima podeljeno tudi sposobnost nastopanja pred VwGH.⁵⁷³ VwGH je najvišja centralizirana instanca, ki omogoča naknadni sodni nadzor nad ravnanji uprave.⁵⁷⁴ Preko revizijskega postopka skrbi za zakonitost sodb nižjih upravnih sodišč. Poleg tega odloča še v kompetenčnih sporih.⁵⁷⁵

Procesno sposobne stranke se pred VwGH načeloma lahko zastopajo same, če zakon ne določa drugače.⁵⁷⁶ Zakon o Vrhovnem upravnem sodišču (nem. *Verwaltungsgerichtshofgesetz*)⁵⁷⁷ tako v 2. odstavku § 23. določa, da se država, dežele in občine ter združenja občin, ustanove, fundacije in agencije, ki jih te upravljajo, pred VwGH lahko zastopajo sami, tj. preko za to pooblaščenih organov oz. odvetnikov. Temu je pritrnilo tudi VwGH.⁵⁷⁸ Tretji odstavek istega člena določa, da lahko naštetih subjekti to zastopanje poverijo tudi Finančni prokuraturi. Zastopanje preko Finančne prokurate pri tem ne izključuje možnosti, da zastopana stranka v svojem imenu podaja izjave v postopku.⁵⁷⁹

Kljub možnosti samostojnega zastopanja Finančna prokuratura redoma nastopa v postopkih pred VwGH kot zastopnik države (nem. *Vertreter des Bundes*) ali njenih organov.⁵⁸⁰ Razlog za to se najbrž skriva v percepciji, da je za učinkovito zastopanje države potrebno ne le strokovno odvetniško znanje, temveč tudi dobro poznavanje notranjega delovanja državne uprave. Zastopanje države po Finančni prokuraturi je obenem smiselno tudi s finančnega vidika, saj državi ni potrebno plačevati dodatnih stroškov za njene specializirane pravne storitve.⁵⁸¹

V nadaljevanju sledi pregled nekaterih novejših sodnih odločitev VwGH, pri katerih je v postopku kot zastopnica stranke sodelovala Finančna prokuratura. Izbrani primeri ponazarjajo vlogo zastopanja, ki jo ima prokuratura v upravnem sporu na najvišji sodni instanci. V njih je prokuratura s svojim zastopanjem uspešno branila pravilno in dosledno uporabo prava ter javni interes na področju izobraževanja mladih.

Junija 2021 je VwGH na podlagi revizijskega zahtevka, ki ga je prek Finančne prokurate vložil minister pristojen za delo, razveljavilo sodbo Višjega upravnega sodišča, ker je slednje v izreku prekoračilo svojo stvarno pristojnost. Po končanem pritožbenem postopku zoper

⁵⁷³ Bundesregierung Österreich, 2008, Regierungsvorlage: Bundesgesetz über die Finanzprokuratur (Finanzprokuraturgesetz – ProkG), str. 4.

⁵⁷⁴ C. Grabenwarter, *Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 2011, str. 149.

⁵⁷⁵ Österreichischer Verwaltungsgerichtshof, Überblick, URL: <https://www.vwgh.gv.at/gerichtshof/index.html> (10. 9. 2023).

⁵⁷⁶ C. Grabenwarter, *Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, 2011, str. 163. Prim. § 23. (1) VwGG.

⁵⁷⁷ Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 – VwGG StF: BGBl. Nr. 10/1985 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB).

⁵⁷⁸ VwGH Ra 2018/12/0022 z dne 27. 3. 2019. Zastopanje preko Finančne prokurate je po zakonu obvezno le v postopkih pred rednimi sodišči.

⁵⁷⁹ § 23. (4) VwGG.

⁵⁸⁰ Pogostost izhaja iz števila sodb, kjer sodeluje Finančna prokuratura. Prim. denimo VwGH Ro 2015/16/0028 z dne 9. 9. 2015, VwGH 2011/16/0004 z dne 29. 4. 2013, VwGH 97/14/0128 z dne 31. 3. 2003. Glej tudi Finanzprokuratur, Startpage.

⁵⁸¹ Bundesregierung Österreich, 2008, Regierungsvorlage: Bundesgesetz über die Finanzprokuratur (Finanzprokuraturgesetz – ProkG), str. 1 in 4 ter Finanzprokuratur, Startpage.

zavrnilno odločitev v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja je nižje sodišče v izreku sodbe samo odločilo o vsebini zahtevanih podatkov in s tem poseglo v stvarno pristojnost ministra, namesto da bi le odločilo, ali je bila obravnavana odločitev ministra skladna z zakonom ali ne.⁵⁸²

Oktober 2021 je VwGH na podlagi revizijskega zahtevka, ki ga je prek Finančne prokuratorje vložila Republika Avstrija razveljavila sodbo Deželnega upravnega sodišča na Tirolskem. Slednje je v svoji sodbi namreč potrdilo protipravno odločitev pristojnega upravnega organa, ki pri presoji o določitvi lovskega območja za lastno uporabo ni upošteval, da morajo biti pogoji, ki jih zakon zahteva za ugoditev zahtevku, podani kumulativno.⁵⁸³

Junija 2023 je VwGH na podlagi revizijskega zahtevka, ki ga je prek Finančne prokuratorje vložila Socialna služba Zveznega ministrstva za socialne zadeve, zdravje, nego in varstvo potrošnikov (nem. *Sozialministeriumservice*) zapolnilo pravno praznino pri razlagi Zakona o obveznem šolanju (nem. *Ausbildungspflichtgesetz*).⁵⁸⁴ Ukvarjalo se je z vprašanjem, ali, oziroma pod kakšnimi pogoji se končana izobrazba v islamski teologiji lahko šteje kot izpolnitev zakonske obveznosti, da se morajo mladoletniki obvezno šolati do dopolnjenega 18. leta v eni izmed državno priznanih izobraževalnih smeri. VwGH je reviziji ugodilo in ugotovilo, da je namen zakona mladoletnikom zagotoviti prihodnost na delovnem trgu in na ta način zmanjšati število socialno ogroženih posameznikov. Temu namenu naj obravnavana izobrazba ne bi v ničemer ni zadostila, saj naj bi po vsebini podajane znanja v bistvenem odstopala od siceršnjih državno priznanih smeri.⁵⁸⁵

1.4.2.3 Varovanje javnega interesa

1.4.2.3.1 Splošno o varovanju javnega interesa s strani Finančne prokuratorje

Skladno s § 5. Zakona o Finančni prokuraturi je Finančna prokuratura pri opravljanju svojih zakonskih nalog posebej zavezana k varovanju državnih in pravnih interesov. Pri tem mora ravnati skrbno in preudarno. Razlog za takšno ureditev tiči v posebnem položaju Finančne prokuratorje in njenih mandantov. Oboji so namreč kot del državne oblasti (oziroma kot z njo povezani subjekti) še posebej zavezani k spoštovanju pravnih predpisov. Spoštovati morajo tako neposredno ustavno varovane pravice, kot tudi pravice, ki so povezane z načelom dobrih poslovnih običajev. Zato je Finančna prokuratura pri svojih procesnih ravnanjih posebej vezana k načelu objektivnosti in se ne sme zanašati na neobjektivne argumente.⁵⁸⁶

⁵⁸² VwGH Ro 2021/11/0005 z dne 28. 6. 2021.

⁵⁸³ VwGH Ra 2021/03/0066 z dne 5. 10. 2021.

⁵⁸⁴ Bundesgesetz, mit dem die Verpflichtung zu Bildung oder Ausbildung für Jugendliche geregelt wird (Ausbildungspflichtgesetz – APfG) StF: BGBl. I Nr. 62/2016 (NR: GP XXV RV 1178 AB 1219 S. 136. BR: AB 9617 S. 856.).

⁵⁸⁵ VwGH Ra 2022/11/0079 z dne 29. 6. 2023.

⁵⁸⁶ Bundesregierung Österreich, 2008, Regierungsvorlage: Bundesgesetz über die Finanzprokuratur (Finanzprokuraturgesetz – ProkG), str. 14.

Nastopanje Finančne prokurate v civilnih oz. upravnih zadevah je načeloma pogojeno z nalogom mandanta. Finančna prokuratura je pri tem vezana na njegova navodila in mora karseda učinkovito braniti njegove interese.⁵⁸⁷ Če ji obligatorni mandant podeli nalog, potem mora temu nalogu obvezno ustreči. Izjemoma lahko odkloni mandantove zahteve, če meni, da so v nasprotju z določbami, ki urejajo sprejemanje in izpolnjevanje nalogov s strani Finančne prokurate.⁵⁸⁸ Sem spadajo primeri kot so nejasnost, ali je organ sploh pristojen za vložitev takšne zahteve, nalog, ki stoji v nasprotju s samim sabo, očitno vnaprej izgubljena zadeva ali zadeva, ki je iz ekonomskega vidika ni smotrno zastopati. O takšnih razlogih za odklonitev zahteve mora Finančna prokuratura obvezno poročati pristojnemu ministru za finance in pristojnemu najvišjemu telesu obligatornega mandanta, čigar nalog je odklonila.⁵⁸⁹

Zakon v določeni meri izenačuje položaj odvetnikov in pooblaščenih pravnikov Finančne prokurate. V postopkih zastopanja in pravnega svetovanja imajo oboji načeloma enake pravice, če zakon ne določa drugače.⁵⁹⁰ Obrazložitev predloga zakona navaja, da je ob tem potrebno upoštevati javnopravne okvirje, ki zamejujejo delovanje Finančne prokurate. Napotilo na nebrzdano varovanje interesov mandanta bi bilo za Finančno prokuraturo pretirano, v vsakem primeru pa bi trčilo ob mejo tam, kjer mora prokuratura kot organ države upoštevati javni interes in temu primerno skrbno ravnati.⁵⁹¹

1.4.2.3.2 Posebno zakonsko pooblastilo za varovanje javnega interesa in sodna praksa

Še najbolj obsežno pooblastilo za varovanje javnega interesa vsebuje 6. odstavek § 3. Zakona o Finančni prokuraturi. Ta določa, da je Finančna prokuratura pooblaščen, da lahko intervenira v imenu varovanja javnega interesa v primeru, da je njeno takojšnje posredovanje potrebno zaradi nujnosti zadeve ali če ni mogoče identificirati nobenega pristojnega organa. Pri tem se lahko posluži katerih koli pravnih sredstev, ki pridejo v poštev. Načeloma lahko intervenira v katerem koli postopku (sodnem ali upravnem). Gre za določbo, ki se je v enakem obsegu ohranila še iz prejšnje ureditve iz leta 1945.⁵⁹²

Vrhovno sodišče Republike Avstrije (v nadaljevanju: OGH) je v sodbi iz leta 1992 Finančni prokuraturi priznalo pravni interes za vložitev pritožbe v zemljiškoknjižnem (upravnem) postopku na podlagi javnega interesa. Obrazložilo je, da tudi sklicevanje na javni interes na podlagi zakonskega pooblastila lahko pomeni pravno legitimacijo v postopku, ki sicer praviloma terja poseg v zemljiškoknjižne pravice konkretnega pritožnika. Ob tem pa je

⁵⁸⁷ Finanzprokurator, Auftragverhältnis, URL: <https://finanzprokurator.bmf.gv.at/themen/auftragsverhaeltnis.html> (9. 9. 2023). Glej tudi § 4. (1) ProkG.

⁵⁸⁸ § 4. (3) ProkG.

⁵⁸⁹ Bundesregierung Österreich, 2008, Regierungsvorlage: Bundesgesetz über die Finanzprokurator (Finanzprokuratorgesetz – ProkG), str. 13.

⁵⁹⁰ § 2. (2) ProkG.

⁵⁹¹ Bundesregierung Österreich, 2008, Regierungsvorlage: Bundesgesetz über die Finanzprokurator (Finanzprokuratorgesetz – ProkG), str. 9.

⁵⁹² Ibid., str. 12. Prim. § 1. (3) Prokuratorgesetz (Prokuratorgesetz) StGBI. Nr. 172/1945 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 154/1948.

poudarilo, da je to možno le v primerih, ko varovanja javnega interesa ni mogoče dodeliti kakšnemu drugemu pravnemu subjektu, saj da ta naloga ni pridržana le Finančni prokuraturi.⁵⁹³

V sodbi iz leta 1990 je OGH v zvezi s tem pojasnilo, da zadevne zakonske določbe ni mogoče razumeti kot vsesplošnega pooblastila, ki bi bilo podeljeno Finančni prokuraturi, da bi ta lahko posredovala kar v vsakem sodnem ali upravnem postopku na podlagi sklicevanja na varovanje javnega interesa. Bolj kot to besedilo zakonskega pooblastila pomeni, da je posredovanje Finančne prokurateure možno le v primerih, ko bi bilo v zvezi s predmetom postopka na podlagi obstoječih materialnih oz. procesnih predpisov nekemu »pristojnemu organu« sicer mogoče dodeliti vlogo varuha javnega interesa, vendar le-tega bodisi ni mogoče identificirati bodisi je zadeva tako nujna, da ni mogoče čakati na njegovo iniciativo, zaradi česar Finančna prokuratura stopi na njegovo (že vzpostavljeno) mesto varuha. Pri tem se mora javni interes nanašati neposredno na predmet odločanja.⁵⁹⁴

Finančna prokuratura mora poleg tega v posamični zadevi izkazati, da obstaja nek dejanski poseg v javni interes, ki (lahko) vpliva na pravni položaj države. Posplošeno sklicevanje ne zadošča.⁵⁹⁵ Tako denimo tretje osebe (med njimi tudi Finančna prokuratura kot upravitelj javnega interesa) nimajo pravice do sodnega varstva v postopku postavitve odrasle osebe pod skrbništvo, saj ta v ničemer ne posega v njihov pravni položaj, temveč lahko (v določenih primerih) nanj kvečjemu tangira.⁵⁹⁶

Finančna prokuratura je lahko aktivno pritožbeno legitimirana na podlagi sklicevanja na javni interes tudi v uradnem postopku postavitve objekta pod spomeniško varstvo.⁵⁹⁷ V postopkih, v katerih ni bila udeležena kot stranka ali stranski udeleženec, lahko Finančna prokuratura na podlagi javnega interesa vloži pritožbo le v rokih, ki veljajo za udeležence postopka, ne glede na to, kdaj je dejansko prejela odločitev.⁵⁹⁸ V civilnih postopkih, v katerih sama (v konkretnem primeru kot stranka oz. zastopnica stranke) prej ni bila udeležena, se Finančna prokuratura ne more poslužiti izrednega pravnega sredstva revizije s sklicevanjem na javni interes.⁵⁹⁹

Relevantne upravnosodne prakse, ki bi temeljila na posredovanju Finančne prokurateure na podlagi pravkar obravnavanega pooblastila, žal ni bilo mogoče zaslediti.

⁵⁹³ OGH 5Ob47/92 z dne 7. 4. 1992. Tudi občinam je v tem smislu lahko priznana pritožbena legitimacija, če je v zadevi, ki spada na njihovo samostojno področje delovanja potrebno sprejeti preventivne ukrepe v zvezi z vodenjem zemljiške knjige.

⁵⁹⁴ OGH 6Ob24/90 z dne 29. 11. 1990.

⁵⁹⁵ OGH 6 Ob 238/58 z dne 22. 10. 1958.

⁵⁹⁶ OGH 3Ob205/19x z dne 19. 11. 2019.

⁵⁹⁷ OGH 5Ob21/89 z dne 31. 3. 1989.

⁵⁹⁸ OGH 5 Ob 35/10y z dne 31. 08. 2010.

⁵⁹⁹ OGH 10 ObS 83/07i z dne 11. 09. 2007.

1.4.3 Hrvaška

Avtor: Nejc Klun

1.4.3.1 Državno odvetništvo

Po določbi 125. člena hrvaške ustave je Državno odvetništvo samostojno in neodvisno pravosodno telo, pooblaščen nastopati proti storilcem kaznivih dejanj, opravljati pravna dejanja z namenom varovanja premoženja Republike Hrvaške in vlagati pravna sredstva z namenom varovanja ustave in zakonov. Podrobneje je urejeno v Zakonu o Državnem odvetništvu. Ker Državno odvetništvo združuje funkciji državnega tožilstva in državnega odvetništva, je primerjava s slovenskim državnim odvetništvom ustrezna zgolj, ko Državno odvetništvo opravlja pravna dejanja z namenom varovanja premoženja Republike Hrvaške in opravlja pravna dejanja z namenom varovanja ustave in zakonov. Državno odvetništvo ima kazenski in civilno-upravni oddelek. Za razliko od državnega odvetništva, Državno odvetništvo ni organ izvršilne veje oblasti, prav tako tudi ni del vlade ali katerega izmed ministrstev – je sui generis organ. Je vertikalno organizirano in sicer na treh nivojih: Državno odvetništvo Republike Hrvatske je ustanovljeno za celotno državo, ustanovljena pa so tudi županjiska in občinska državna odvetništva. Z zakonom se lahko ustanovijo tudi posebna državna odvetništva.⁶⁰⁰ Na vrhu je glavni državni odvetnik Republike Hrvaške, ki ga imenuje za štiriletni mandat Sabor na predlog vlade in po predhodnem mnenju pristojnega odbora Sabora⁶⁰¹, na funkcijo pa je lahko imenovan le dvakrat. Ureditev se bistveno razlikuje od slovenske, saj pri nas generalnega državnega odvetnika imenuje vlada na obrazložen predlog ministra po predhodni pridobitvi mnenja Komisije za presojo ustreznosti kandidatov⁶⁰² in je imenovan za šest let z možnostjo ponovnega imenovanja. Razlog za razlikovanje je najverjetneje v tem, da je slovensko državno odvetništvo del izvršilne veje oblasti.

1.4.3.2 Upravni spor na Hrvaškem

Hrvaški upravni spor izhaja iz iste pravne tradicije kot slovenski.⁶⁰³ Gre za dvostopenjski sistem, v okviru katerega na prvi stopnji delujejo štiri specializirana upravna sodišča. Na drugi stopnji pa deluje specializiran Visoki upravni sud. Ureditev se razlikuje od slovenske, ki sicer je zasnovana dvostopenjsko, vendar je na drugi stopnji pristojnost podeljena sodiščem splošne pristojnosti. Drugostopenjsko sodišče ni zgolj pritožbeno, temveč rešuje tudi nekatere prvostopenjske spore za katere jim je izrecno podeljena pristojnost.

⁶⁰⁰ 12. Člen Zakona o državnem odvetništvu

⁶⁰¹ 121.a člen Ustav Republike Hrvatske

⁶⁰² Drugi odstavek 50. člena ZDOdv v povezavi z 57. členom ZDOdv

⁶⁰³ Za obe državi je veljal isti Zakon o upravnih sporih iz leta 1952, zadnje spremenjen leta 1974. (Upravno procesno pravo, str. 503 in Đerđa, str. 30)

Podobno kot v Sloveniji je temeljni koncept upravnega spora subjektivni - fizična ali pravna oseba sproži upravni spor, da bi zaščitila svoje pravice in pravne interese. V nekaterih primerih pa lahko upravni spor sproži tudi oseba javnega prava, da bi zaščitila javni interes, ki je prizadet zaradi nezakonite uporabe prava, ki ga ta oseba javnega prava ščiti na podlagi zakona. Ena izmed teh oseb javnega prava je tudi Državno odvjetništvo.⁶⁰⁴

Hrvaški upravni spor, podobno kot slovenski pozna tri vrste strank – tožnika, toženca ter zainteresirano osebo.⁶⁰⁵ Za razliko od slovenskega upravnega spora lahko kot tožnik poleg fizične in pravne osebe, ki meni, da so ji pravice in pravni interesi oškodovani s posamezno odločbo, postopanjem javnopravnega telesa, molkom organa itd., v upravnem sporu nastopa tudi oseba javnega prava, ki je sodelovala ali bi morala sodelovati pri odločanju o posamezni odločbi ali pri obravnavanju ali sklenitvi upravne pogodbe.⁶⁰⁶ Poleg tega je kot tožnik lahko pooblaščen državni organ⁶⁰⁷ (varstvo objektivne zakonitosti) - to je lahko Državno odvjetništvo, Pučki pravobranitelj (oz. Varuh človekovih pravic) itd. To je lahko določeno v zakonu, ki ureja posamezen državni organ, lahko pa tudi v zakonu, ki ureja neko (pravno) področje.⁶⁰⁸ Toženec v upravnem sporu je oseba javnega prava, čigar posamezno odločbo, postopanje, neodločanje (molck organa), sklepanje ali izvrševanje obveznosti iz upravne pogodbe tožnik izpodbija. (18. člen Zakona o upravnih sporovima). Zainteresirana oseba, ki ima položaj stranke v upravnem sporu, je vsaka oseba, ki bi ji odprava, sprememba ali sprejem posamezne odločbe, ravnanje ali opustitev ukrepanja osebe javnega prava s sklenitvijo, odpovedjo ali izvršitvijo upravne pogodbe, kršila pravico ali pravni interes.

1.4.3.3 Vloga državnega odvetništva v upravnem sporu

Državno odvjetništvo po zakonu zastopa Republiko Hrvaško v sodnih, arbitražnih, upravnih in mediacijskih postopkih ter v postopkih pred Ustavnim sodiščem Republike Hrvaške ter je pooblaščen izvajati vsa procesna dejanja kot stranka v postopku.⁶⁰⁹ V upravnih sporih zastopa Vlado Republike Hrvaške.⁶¹⁰ Pred upravnimi sodišči je naloga zastopanja podeljena županjskim državnim odvetništvom (ŽDO), medtem ko pred Visokim upravnim sudom deluje Državno odvjetništvo (DORH).⁶¹¹ Na podlagi posebnega pooblastila lahko pristojno državno odvetništvo v civilnih in upravnih zadevah zastopa pravne osebe v lastništvu ali pretežnem lastništvu Republike Hrvaške in ustanov, katerih je ta ustanoviteljica ali soustanoviteljica.⁶¹²

⁶⁰⁴ D. Đerđa, *Upravni spor*, 2017, str. 62

⁶⁰⁵ 16. člen Zakona o upravnih sporovima

⁶⁰⁶ Tretji odstavek 17. člena Zakona o upravnih sporovima

⁶⁰⁷ Četrti odstavek 17. člena Zakona o upravnih sporovima

⁶⁰⁸ D. Đerđa, *Upravni spor*, 2017, str. 63

⁶⁰⁹ Prvi odstavek 36. člena Zakona o državnem odvjetništvu

⁶¹⁰ Drugi odstavek 36. člena Zakona o državnem odvjetništvu

⁶¹¹ Tretji in četrti odstavek 29. Člena Zakona o državnem odvjetništvu

⁶¹² Prvi odstavek 37. člena Zakona o državnem odvjetništvu.

Pristojni državni odvetnik lahko pooblastilo zavrne – v tem primeru o tem obvesti višjega državnega odvetnika, ki sprejme končno odločitev o zastopanju.⁶¹³ Pristojna državna odvetništva lahko na temelju posebnega pooblastila s soglasjem Glavnega državnega odvetnika Republike Hrvaške v sodnih sporih zastopajo enote lokalne in področne (regionalne) samouprave, ko imata v postopku enota samouprave in Republike Hrvaške nasproten položaj.⁶¹⁴

Državno odvetništvo kot zakoniti zastopnik Republike Hrvaške opravlja pravne naloge pred sodišči in upravnimi organi, sklepa izvensodne poravnave in daje pravna mnenja na pravne posle, ki jih sklepa Republika Hrvaška. Kot predlagatelj pravnih sredstev za zaščito Ustave in zakona v okviru zaščite javnega interesa v upravnih sporih vlaga zahteve za izredno revizijo pravnomočnih sodb upravnega sodišča in v upravnih sporih opravlja vrnitev odvzetega premoženja ter v drugih primerih, ko je to posebej določeno z zakonom.⁶¹⁵ Na podlagi posebnega pooblastila načelnika državnega organa ga lahko zastopa državno odvetništvo.⁶¹⁶ Ko je toženec v sporu Vlada Republike Hrvaške, ta lahko pooblasti zaposlenega na posameznem ministrstvu ali drugega osrednjega organa državne uprave iz delokroga katerega je predmet upravnega spora, da v njenem imenu in za njen račun opravlja dejanja v sporu. Izjema od teh pravil se nanaša zgolj na organe državne uprave in druge državne organe, ki jih po posebnem pooblastilu načelnika lahko zastopa še državno odvetništvo.⁶¹⁷ Torej, tožena oseba javnega prava se mora zastopati sama prek svojih zaposlenih, z izjemo organov državne uprave in drugih državnih organov, ki lahko koristijo državno odvetništvo.⁶¹⁸ Pristop zakonodajalca temelji na stališču, da je organ, ki mu je omogočeno korištenje javnih oblasti dovolj usposobljen, da lahko pred upravnim sodiščem brani svojo odločitev v upravni zadevi.⁶¹⁹

1.4.4 Malta

Avtor: Luka Pogačnik

1.4.4.1 Pravni kontekst delovanja institucije

Preden se osredotočim na ureditev državnega odvetnika in njegovo vlogo v upravnem sporu, je treba institucijo postaviti v širši pravni kontekst. Malta je organizirana kot demokratična republika. V skladu z načelom delitve oblasti poznamo zakonodajno vejo oblasti, ki jo predstavlja parlament, izvršilno vejo oblasti, ki jo predstavlja kabinet ministrov in uprava, in

⁶¹³ Drugi odstavek 37. člena Zakona o državnem odvetništvu.

⁶¹⁴ Tretji odstavek 37. člena Zakona o državnem odvetništvu

⁶¹⁵ Izvješće glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava, 2018, str. 40

⁶¹⁶ Tretji odstavek 20. člena Zakona o upravnih sporovima

⁶¹⁷ Četrti odstavek v zvezi s tretjim odstavkom 20. Člena zakona o upravnih sporovima

⁶¹⁸ D. Đerđa, Upravni spor, 2017, str. 71

⁶¹⁹ Ibidem, str. 72

sodno vejo oblasti, ki jo predstavljajo sodišča. Tri veje oblasti se nadzorujejo in uresničujejo načelo pravne države (rule of law). Parlament sprejema zakone, izvršilna veja jih izvršuje, sodišča pa nadzorujejo izvršilno vejo oblasti. Javna uprava sodi pod izvršilno vejo oblasti, in sicer je sestavljena iz ministrov, agencij in drugih vladnih entitet.⁶²⁰

Javno pravo na Malti je v glavnem nastalo pod vplivom common law, saj je bila Malta britanska kolonija več kot 150 let (1813-1963). Ustava je bila sprejeta šele l. 1964 z osamosvojitvijo. Najočitnejša razlika z našim sistemom je, da na Malti ne obstaja enovito specializirano upravno sodstvo. To pomeni, da je o zakonitosti upravnih aktov odločalo redno sodstvo, kar je najprej temeljilo na sodni praksi, l. 1981 pa je podlago za to vzpostavil zakonodajalec. Nenavadno je, da je upravni akt omenjen v Zakonu o organizaciji in pravnem postopku,⁶²¹ ni pa definiran z bistvenimi značilnostmi kot pri nas – kar sodi med upravne akte, je samo primeroma našeto,

⁶²⁰ Government synopsis, A brief overview of the administrative system of Malta, URL: <https://www.gov.mt/en/Government/Government%20of%20Malta/Synopsis/pages/governance-synopsis.aspx> (10. 9. 2023).

⁶²¹ Code of organisation and Civil procedure, ORDINANCE IV of 1854 as amended by Ordinances: V, VII and X of 1856, XII of 1857, XI of 1858, XI of 1859, IV of 1862, III of 1863, V of 1864, IV of 1865, IV of 1868, IX of 1871, VII of 1876, I, VI and VII of 1880, XV of 1885, IX of 1886, VII of 1892; the Malta (Use of the English Language in legal proceedings) Order-in-Council, 1899; Ordinances: XV of 1900, VI and VIII of 1901, II and VIII of 1903, V of 1904, IV of 1905, XV of 1913, I, II and XVII of 1914, II of 1916; Government Notices: No. 340 of 1916, No. 162 of 1917; Ordinance XII of 1918; Government Notices: Nos 136 and 137 of 1919, No. 203 of 1920; Acts: XVI of 1922, IV and XII of 1924, XIII of 1925, XI, XVI and XX of 1929; Government Notices: Nos. 78 and 475 of 1929; Act XI of 1932; Government Notice No. 105 of 1933; Ordinances: IV, XVI, XIX, XXXI and XXXIII of 1934; Government Notice No. 393 of 1934; Ordinance XXVIII of 1935; Government Notice No. 138 of 1935; Ordinances: XXI of 1936, XXXVI of 1938, III and XXIX of 1939; Government Notice No. 549 of 1939; Ordinances: II and XV of 1940; Government Notice No. 249 of 1941; Ordinances: XI and XII of 1942; Government Notice No. 653 of 1942. Incorporating also Ordinance II of 1868 as amended by Ordinance VI of 1895. The Code was subsequently amended by Government Notice No. 199 of 1944; Ordinance II of 1947; Acts: LIII and LXII of 1948; Government Notice No. 139 of 1949; Act XXIX of 1952; Government Notice No. 33 of 1953; Act II of 1954; Ordinances: IV of 1961, XXI and XXV of 1962; Act XXII of 1963; Legal Notice 4 of 1963; Acts: XIII and XV of 1964, XIX and XXXII of 1965; Legal Notice 46 of 1965; Acts: XXXI of 1966, XX of 1968; Legal Notices: 2, 7 and 9 of 1968; Acts: I and XXI of 1969, XXVII of 1970, XXIII and XXX of 1971; Legal Notice 78 of 1971; Acts: XI and XLVI of 1973, V, VII, XXXV and LVIII of 1974, X and XXIV of 1975; Legal Notices: 148 and 154 of 1975; Acts: XVIII and XXII of 1976, XI and XXVII of 1977, XII of 1978, XXVII of 1979; Legal Notices: 29 and 95 of 1979; Acts: XI, XIV and XXXI of 1980; Legal Notices: 49, 99 and 102 of 1980; Acts: VIII, XLIX and LII of 1981; Legal Notices: 56 and 96 of 1981; Act XVI of 1982; Legal Notice 42 of 1982; Acts: XIII and XV of 1983, IV and XI of 1984, XII, XIII and XX of 1985, V and XXXIX of 1986; Legal Notices: 3 of 1986, 1 of 1987, 28 of 1988, 120 of 1989; Acts: VIII of 1990, XVII of 1991; Legal Notice 116 of 1992; Acts: XXII of 1992, XXI of 1993, XI of 1994 and V of 1995; Legal Notices 91 and 190 of 1995; Act XXIV of 1995; Legal Notice 18 of 1996; Acts II and IV of 1996; Legal Notices: 121, 122, 124, 153 and 154 of 1996; 149 and 226 of 1997; Acts XI and XVIII of 1999; Legal Notices 1, 142 and 197 of 2000, and 8 and 34 of 2001; Acts: IV and VI of 2001, III, XVIII and XXXI of 2002, and XVII of 2003; Legal Notices 383 of 2003 and 248 of 2004; Acts III, IX, X, XVI and XVIII of 2004, and XIII and XXII of 2005; Legal Notices 277, 290 and 342 of 2005; Acts I, XI, XIV and XVI of 2006; Legal Notices 68 and 181 of 2006; Acts VII, VIII and XXXI of 2007; Legal Notice 407 of 2007; Acts III, XV and XVI of 2008; Legal Notice 36 of 2009; Acts I, XII, XV and XXIII of 2009; Acts V, VIII and IX of 2010; Legal Notice 447 of 2010; Act VI of 2011; Legal Notices 371 and 372 of 2011, and 79, 158, 218 and 426 of 2012; Acts II, XVII and XXIV of 2012, and III, VII and XXIV of 2014; Legal Notices 224 of 2014, and 36 and 69 of 2015; Acts XIX and XXVI of 2015, IV, XVI, XLV and LII of 2016, VIII of 2017, XV of 2017, XVII of 2017, XXIII of 2017 and Legal Notice 327 of 2017 and Acts I of 2018, XI of 2018 and XXXII of 2018 and XVI and XXXI and XXV and XXVIII of 2019 and XXI, XXVIII, XLI, LIII and LXI of 2020 and V, XIX and XXVII of 2021, XXXII of 2021, XXXVII of 2021, XLIV of 2021, LXII of 2021 and VIII of 2022 and Legal Notices 45 of 2019, 137 of 2020 and 212 of 2023. *This Code, enacted by Ordinance IV of 1854, was promulgated by Proclamation No. VI of the 1st of May, 1855 (v nadaljevanju: COCP).

omenjena pa je samo ena bistvena značilnost, in sicer da akt izdaja javna oblast. O tem, kaj sodi med upravne akte in kaj ne, obstaja obsežna sodna praksa.⁶²²

Kljub odsotnosti enotnega upravnega sodstva o večini upravnih aktov ne odločajo redna sodišča, saj je parlament za pritožbo na posamičnih upravnih področjih ustanovil posebne kvazisodne *ad hoc* tribunale, ki imajo različne pristojnosti in so različno sestavljeni (različno število sodnikov). Na večino od njih je mogoča pritožba z vidika pravnih vprašanj. Če pritožba ne omogoča sodne presoje z vidika načela zakonitosti, je omogočena sodna kontrola z vidika tega načela na rednih sodiščih – na tak način se uresničuje vladavina prava (rule of law). Zakon o organizaciji in pravdnem postopku omogoča sodiščem, da sodišča lahko razglasijo upravni akt za ničen, neveljaven oz. brez učinka v primerih, ko upravni akt krši malteško ustavo ali ko gre za upravni akt *ultra vires*. Kaj pomeni upravni akt *ultra vires*, je primeroma naštet (npr. nepristojnost izdaje akta, neupoštevanje naravne pravičnosti in obveznih postopkovnih zahtev, zloraba oblasti) in abstraktno opisano z generalno klavzulo, ki po vsebini ustreza načelu zakonitosti.⁶²³

Analogno temu tudi *ad hoc* tribunali uresničujejo načelo zakonitosti. Akti teh tribunalov po sodni praksi ne spadajo med upravne akte, so pa vseeno podvrženi sodni kontroli, če so nezakoniti ali če presežejo svoja pooblastila. Enako velja tudi za delegirano zakonodajo.⁶²⁴ Odločba tako rednih sodišč kot tudi *ad hoc* tribunalov velja za *res iudicata*.⁶²⁵ Za mirno reševanje sporov na področju upravnih aktov načeloma veljajo enaka pravila kot za civilne zadeve.⁶²⁶

1.4.4.2 Državni odvetniki (*State Advocate*)

Položaj državnega odvetnika je na Malti urejen v 91.A⁶²⁷ členu malteške ustave, kar je najočitnejša razlika z našim sistemom. To na prvi pogled krepi položaj institucije, saj ustava

⁶²² Malta, Administrative justice in Europe, URL: file:///D:/DR%C5%BDVNI%20ODVETNIKI/malta_UPRAVNO%20SODSTVO.pdf, str. 3 (10. 9. 2023).

⁶²³ Section 469A(1) of the Code of Organisation and Civil Procedure: “Saving as is otherwise provided by law, the courts of justice of civil jurisdiction may enquire into the validity of any administrative act or declare such act null, invalid or without effect only in the following cases: (a) where the administrative act is in violation of the Constitution; (b) when the administrative act is *ultra vires* on any of the following grounds: (i) when such act emanates from a public authority that is not authorised to perform it; or (ii) when a public authority has failed to observe the principles of natural justice or mandatory procedural requirements in performing the administrative act or in its prior deliberations thereon; or (iii) when the administrative act constitutes an abuse of the public authority’s power in that it is done for improper purposes or on the basis of irrelevant considerations; or (iv) when the administrative act is otherwise contrary to law.”

⁶²⁴ Malta, Administrative justice in Europe, URL: file:///D:/DR%C5%BDVNI%20ODVETNIKI/malta_UPRAVNO%20SODSTVO.pdf, str. 3 (10. 9. 2023).

⁶²⁵ *Ibid*, str. 21.

⁶²⁶ *Ibid*, str. 24.

⁶²⁷ 91.A: Constitution of Malta, The Malta Independence Order, 1964, as amended by Acts: XLI of 1965, XXXVII of 1966, IX of 1967, XXVI of 1970, XLVII of 1972, LVII, LVIII.1974, XXXVIII of 1976, X of 1977, XXIX of 1979, IV of 1987, XXIII of 1989; Proclamations Nos. II and VI of 1990; Acts XIX of 1991, IX of 1994; Proclamations IV of 1995 and III

veže zakonodajalca – zakonodajalec je ne more razveljaviti zgolj s sprejemom novega zakona kot v primeru britanske ustave.⁶²⁸ Vzpostavljeno je načelo prevlade ustave, kar pomeni, da v primeru neskladnosti med zakonom in ustavo prevlada ustava, ki je hierarhično višji pravni akt.⁶²⁹

Po drugi strani Malteška ustava v 66. členu⁶³⁰ določa posamične člene ustave, za spremembo katerih se zahteva absolutna kvalificirana večina - med temi členi institucija državnega

of 1996; Acts: XI of 1996, XVII of 1997, III of 2000, XIII of 2001, V of 2003, XIV and XXI of 2007, XX of 2011, VII and X of 2014, XXIV of 2015, XLII of 2016, XLIV of 2016 and IV of 2018, XXII of 2018 III of 2019 and XXV of 2019 and XIX, XLII, XLIII, XLIV, XLV and XLI and LV of 2020 and XII, XX and XXVI of 2021 and XVI of 2022. (v nadaljevanju: CM)1): There shall be a State Advocate whose office shall be a public office and who shall be appointed by the President acting in accordance with the advice of the Prime Minister.

(2) A person shall not be qualified to hold office as State Advocate unless he is qualified for appointment as a judge of the Superior Courts

(3) The State Advocate shall be the advisor to Government in matters of law and legal opinion. He shall act in the public interest and shall safeguard the legality of State action. The State Advocate shall also perform such other duties and functions as may be conferred upon him by this Constitution or by any law. In the exercise of his functions, the State Advocate shall act in his individual judgment and he shall not be subject to the direction or control of any other person or authority.

(4) Subject to the provisions of sub-article (5), the State Advocate shall vacate his office when he attains the age of sixty-five (65) years.

(5) The State Advocate shall not be removed from office except by the President upon an address by the House supported by the votes of not less than two-thirds of all the members thereof and requesting such removal on the ground of proved inability to perform the functions of office (whether arising from infirmity of body or mind or any other cause) or proved misbehaviour.

(6) Parliament may by law regulate the procedure for the presentation of an address and for the investigation and proof of the inability or misbehaviour under the provisions of the last preceding sub-article

⁶²⁸ P G. Kuereb: The Constitution of Malta: Reflections on New Mechanisms for Synchrony of Values in Different Levels of Governance URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-6265-273-6_4 (9. 10. 2023).

⁶²⁹ 6., CM.

⁶³⁰ 66.(1) Subject to the provisions of this article, Parliament may alter any of the provisions of this Constitution and (in so far as it forms part of the law of Malta) any of the provisions of the Malta Independence Act, 1964.

(2) In so far as it alters –

(a) this article; or

(b) article 1, sub-article (2) of article 2, sub-article (1) of article 3, sub-article (1) of article 5, article 6, articles 32 to 48 (inclusive), articles 51, 52, 52A, 56, 57, 60, 61 and 64A, sub-article (3) of article 65, sub-article (2) of article 75, article 76 (other than sub-article (2) thereof), articles 77 and 78, article 80, article 91, articles 95, 96, 96A, 97, 98, 99, 100, 101A, 101B, articles 102 to 110 (inclusive), articles 113, 114, 115A, 118, 119 or 120 of this Constitution; or

(c) article 124 of this Constitution in its application to any of the provisions specified in paragraph (a) or (b) of this sub-article, a bill for an Act of Parliament under this article shall not be passed in the House of Representatives unless at the final voting thereon in that House it is supported by the votes of not less than two-thirds of all the members of the House.

(3) In so far as it alters –

(a) this sub-article or sub-article (4) of this article; or

(b) sub-article (2) of article 76 of this Constitution, a bill for an Act of Parliament under this article shall not be presented to the President for his assent unless not less than three nor more than six months after its passage through the House in the manner specified in sub-article (2) of this article it has been submitted to the electors qualified to vote for the election of members of the House of Representatives and the majority of the electors voting have approved the bill.

(4) The provisions of sub-article (10) of article 56 of this Constitution shall apply to the voting on a bill submitted to the electors under sub-article (3) of this article as they apply to voting at the election of members of the House of Representatives, and subject as aforesaid the vote on such bill shall be taken in such manner as Parliament may prescribe.

(5) In so far as it alters any of the provisions of this Constitution other than those specified in sub-articles (2) and (3) of this article, a bill for an Act of Parliament under this article shall not be passed in the House of Representatives unless at the final voting thereon in that House it is supported by the votes of a majority of all the members of the House.

(6) An Act of Parliament altering the number of members of the House of Representatives shall not affect the membership of the House before the dissolution of Parliament next following its enactment.

odvetništva ni navedena, kar *a contrario* pomeni, da je za spremembo 91.A člena zadošča večina, ki je potrebna za sprejemanje zakonov. Omenjena določba položaj državnega odvetnika krepi samo toliko, kolikor ima ustava neformalno večjo moč od zakonov, formalno pa ne krepi funkcije državnega odvetnika; to neformalno moč bi lahko merili po tem, kako pogosto se ustava dejansko spreminja, sploh tisti členi, za katere se ne zahteva višja večina.

Zanimivo pri tem je, da med težje spremenljivimi (manj fleksibilnimi) členi omenja 91. člen, ki ureja državnega tožilca (»state attorney«). Zgodovinsko gledano sta bila državni tožilec in državni odvetnik na Malti ena institucija (»Office of the Attorney General«) – do leta 2019 je bil ta zadolžen za kazenski pregon in za svetovanje vladi na drugih pravnih področjih (ustavno, civilno in upravno); bil je sestavljen iz dveh delov (gradivo državnega odvetništva, 13). Z dodanim 91A. členom in Zakonom o državnem odvetništvu (State Advocate Act), se je zgodilo dvoje. Prvič, nastala sta dva organa, pri čemer je državni tožilec ostal specializiran zgolj za kazenski pregon. Drugič, prišlo je do formalne oslabitve funkcije, saj je njegov 91A. člen možno spremeniti z manj zahtevno večino kot 91. člen. S tega vidika je vprašljivo, ali je njegov položaj močnejši kot v našem sistemu, kjer ustava državnega odvetnika sploh ne pozna, ustanavlja ga pa Zakon o državnem odvetništvu.

Na Malti obstaja samo en državni odvetnik, ki ima svojega namestnika in asistenta. Poleg tega je v uradu zaposlenih več pravnikov kot uradnikov. Na slednje državni odvetnik lahko prenese naloge, pri izvrševanju katerih namestnik, asistent in uradniki uživajo enako zaščito in privilegije kot sam državni odvetnik.⁶³¹

Državni odvetnik je imenovan s strani izvršilne veje oblasti, s strani predsednika v skladu z mnenjem predsednika vlade (1. odstavek malteške zakona o državnem odvetniku). Državni odvetnik lahko postane le oseba, ki izpolnjuje pogoje za sodnika (2. odstavek), kar kaže na dojemanje državnega odvetništva kot primerljivega sodstvu.

V ustavi je uporabljen izraz »advocate«, kar bolj ustreza prevodu »odvetnik« kot »pravobranilec«, če izraze primerjamo z našim sistemom. Vsebinsko pa so naloge opisane že v naslednjem odstavku taistega člena malteške ustave. Državni odvetnik svetuje vladi v zvezi s pravom in izdaja pravna mnenja. Delovati mora v javnem interesu in mora braniti zakonitost državnega delovanja (vsebinsko gledano bi bil lahko tudi »pravobranilec«). Poleg tega ima državni odvetnik tudi druge naloge, ki so mu dodeljene z ustavo ali drugimi zakoni. Pri izvrševanju nalog deluje državni odvetnik po lastni vesti in ni vezan na nobena navodila ali kontrolo, s čimer je že v ustavi zagotovljena njegova neodvisnost (3. odstavek). Druge naloge, ki so mu dodeljene, so pravosodno sodelovanje v civilnih in gospodarskih zadevah (prošnja za mednarodno vročanje sodnih pisanj in izvedbo dokazov), svetovanje vladi v zvezi s predlagano

(7) In this article –

(a) references to any of the provisions of this Constitution or of the Malta Independence Act, 1964 include references to any law that amends or replaces that provision; and

(b) references to the alteration of any of the provisions of this Constitution or of the Malta Independence Act, 1964 include references to the amendment, modification or re-enactment, with or without amendment or modification, of that provision, the suspension or repeal of that provision and the making of a different provision in lieu of that provision.

⁶³¹ 4. State advocate act, act of XXV. 2019 (SAA).

zakonodajo, sodelovanje in svetovanje pri pripravi osnutkov zakonodaje, svetovanje vladi na drugih pravnih področjih, zastopanje pred sodišči, ažuriranje spletne strani z malteško zakonodajo, zastopanje pred ESČP in EU (gradivo DO, 14).

Državni odvetnik preneha opravljati funkcijo, ko dopolni petinšestdeset let (4. odstavek), sme ga pa pred tem izjemoma razrešiti predsednik republike na prošnjo Doma predstavnikov, ki svojo odločitev izglasuje s kvalificirano (2/3) absolutno večino, pri čemer mora obstajati fizična ali psihična nezmožnost opravljanja funkcije ali dokazano neprimerno vedenje (5. odstavek) - postopek dokazovanja teh razlogov ureja parlament z zakonom (6. odstavek). Gre za trajen mandat, ki ga pri nas ne poznamo.

Nadalje državno odvetništvo ureja Zakon o državnem odvetniku (State Advocate Act, SAA). Že z vidika obsežnosti zakona že takoj opazimo razliko od naše ureditve. Slovenski zakon o odvetništvu skupaj s prehodnimi in končnimi določbami vsebuje 112. členov, malteški zakon o odvetništvu pa vsebuje le 36 členov, pri čemer je vsebinskih členov zgolj osem, ostali pa samo spreminjajo druge zakone. Skoposti ureditve ne spremeni dejstvo, da je državni odvetnik na Malti urejen tudi v ustavi, saj gre pri tem le za en člen.

Urad državnega odvetnika je organizirana kot vladna agencija (SAA, 4/3), ki ji načeljuje državni odvetnik (4/5/a) in je ločena pravna osebnost, lahko vstopa v pogodbeno razmerja, zaposluje, pridobiva in odtuja lastnino, je lahko tožena in toži (4/5/b). Kljub temu da je po 3. odstavku 91A členu državnemu odvetniku zagotovljena neodvisnost, Urad z vlado sklene sporazum o delovanju agencije, s katerim določi financiranje in naloge agencije. Minister, pristojen za agencijo, ima pooblastilo dajati agenciji smernice, na katere je agencija vezana. To pa ne velja v primerih, ko državni odvetnik v skladu s pravom deluje po lastni vesti – v teh primerih je tudi agencija vezana samo na navodila državnega odvetnika (4/5/d).

1.4.5 Italija

Avtorica: Zala Jeromel

1.4.5.1 Splošno o državnem odvetništvu v Republiki Italiji

Državno odvetništvo (ita. *Avvocatura dello Stato*), ustanovljeno s kraljevim odlokom št. 1611 z dne 30. 10. 1933⁶³², je pravni organ države, odgovoren za pravno svetovanje in zastopanje države v vseh vrstah pravnih postopkov. Državno odvetništvo vodi generalni državni odvetnik (ita. *Avvocato Generale dello Stato*) in je po celotni državi organizirano prek osrednje strukture, Generalne odvetniške zbornice (ita. *Avvocatura Generale*) s sedežem v Rimu ter petindvajsetih obrobni podružnic, odvetniških zbornic (ita. *Avvocature Distrettuali*). Te so locirane v regionalnih glavnih mestih oziroma na sedežu pritožbenega sodišča.⁶³³

⁶³² REGIO DEORETO 30 ottobre 1933, n. 1611, Gazzetta Ufficiale, n.286 del 12-12-1933.

⁶³³ Avvocatura dello Stato, Rassegna Avvocatura dello Stato, URL: <https://www.avvocaturastato.it/> (25. 9. 2023).

1.4.5.2 Funkcije državnega odvetništva v Republiki Italiji

1.4.5.2.1 Varstvo splošnega interesa države, funkcija zastopanja in svetovalna funkcija

V skladu s temeljnimi načeli iz zakona št. 1611 iz leta 1933, državno odvetništvo zastopa in varuje vse gospodarske in negospodarske interese države.⁶³⁴

Državno odvetništvo v Republiki Italiji spada v strukturo uprave predsednika vlade in je tehnični organ, ki je formalno ločen od javne uprave, ki jo zastopa, hkrati pa sodi med organe državne uprave. To omogoča, da je bolj dovzeten za potrebe in razvoj uprave, predvsem s posvetovalno dejavnostjo. Državni odvetnik je popolnoma neodvisen od svoje "stranke", uprave, in z njo ni v hierarhičnem odnosu. V primeru nesoglasij med upravo in državnim odvetnikom razhajanja reši minister.⁶³⁵

Druga pomembna naloga državnega odvetništva se nanaša na zastopanje italijanske države kot enotnega subjekta v mednarodnem in evropskem pravnem sistemu pred mednarodnimi in nadvladalnimi sodišči, kot sta Mednarodno sodišče v Haagu in Evropsko sodišče za človekove pravice.⁶³⁶ Državno odvetništvo ima različne pristojnosti v kazenskih postopkih, davčnih postopkih in postopkih pred Računskim sodiščem. Državno odvetništvo zastopa javno upravo tako v civilnih kot tudi v upravnih zadevah. Poleg tega je državni odvetnik lahko imenovan za arbitra v arbitražnih postopkih in deluje kot odvetnik v nacionalnih in mednarodnih arbitražah.⁶³⁷

Svetovalna funkcija, ki jo opravlja državno odvetništvo, je urejena v 13. členu kraljevega odloka št. 1611 z dne 30. 10. 1933 in spada v okvir tehnične pomoči. Pristojnost za izdajanje mnenj je zaupana uradu, ki je krajevno pristojen glede na okrožje organa prosilca. Svetovalna dejavnost državnega odvetništva izraža posebno obliko sodelovanja med strokovnim pravnim organom in organi, ki jim svetuje. To sodelovanje opredeljujejo neodvisnost, nevtralnost, zaupnost in splošna pristojnost organa.⁶³⁸

Nasveti se lahko nanašajo na splošno razlago zakona, kar javni službi omogoča, da zakon interpretira na pravilen način in se tako izogne morebitnim sodnim sporom.⁶³⁹

Mnenje državnega odvetništva je lahko neobvezno ali obvezno. Večina je neobveznih, tako da se lahko uprava odloči, ali bo za nasvet zaprosila državnega odvetnika ali ne.⁶⁴⁰ V nekaterih

⁶³⁴ Avvocatura dello Stato, English version, URL: <http://www.avvocaturastato.it/node/595> (25. 9. 2023).

⁶³⁵ Ibid.

⁶³⁶ Ibid.

⁶³⁷ Ibid.

⁶³⁸ Avvocatura dello Stato, Attività consultiva, URL: <http://www.avvocaturastato.it/node/86> (25. 9. 2023).

⁶³⁹ Ibid.

⁶⁴⁰ Ibid.

zakonodajnih predlogih pa je mnenje predvideno kot obvezno, kar pomeni, da ga je treba nujno pridobiti in ni predmet diskrecijske presoje.⁶⁴¹

Nekateri primeri obveznih mnenj se nanašajo na:⁶⁴²

- nepremičnine, ki naj bi jih kupila država in za katere je treba preveriti, ali so proste vseh bremen (hipoteka, itd.);
- povračilo sodnih stroškov, ki jih je plačal javni uslužbenec v civilnem ali kazenskem postopku v zvezi z njegovimi javnimi funkcijami, če se v postopku ugotovi, da javni uslužbenec ni odgovoren;
- razveljavitev kredita države, če se šteje, da ga ni mogoče povrniti.

1.4.5.3 Vloga državnega odvetništva v upravnih zadevah

Državno odvetništvo zastopa in zagovarja javno upravo pred vsemi organi upravnega pravosodja. Okrožni državni odvetniki v svojih okrožjih opravljajo zastopanje in obrambo javne uprave pred regionalnim upravnim sodiščem.⁶⁴³

Zastopanje pred organi upravnega sodstva je obvezna in izključna naloga državnega odvetništva v korist državnih javnih uprav. Izjeme, kjer lahko upravo zastopa tudi njen zaposleni, če ima ustrezno pooblastilo, določa zakon.⁶⁴⁴

Generalni državni odvetnik potrebuje za začetek sodnega postopka (ita. *l'iniziativa giudiziaria*) soglasje zastopane uprave, vendar to soglasje vpliva le na notranje razmerje, medtem ko na veljavnost procesnih dejanj nima vpliva. Državnemu odvetništvu je zagotovljena popolna samostojnost in neodvisnost, pri čemer lahko opravlja vsa procesna dejanja. Omejen je le z vlaganjem procesnih pobud, ki bi vplivale na politično-upravne interese zastopane uprave.⁶⁴⁵

Pred upravnimi sodišči ima državno odvetništvo pravico intervenirati v imenu javnih uprav, ki jih zastopa, ne glede na njihov procesni položaj, ki ga imajo med postopkom. To pomeni, da lahko zastopnik uprave tudi v primeru njihovih notranjih sporov.⁶⁴⁶

Državni odvetnik zastopa javno upravo tako pred civilnimi kot tudi upravnimi sodišči.⁶⁴⁷ Razlikovanje temelji na razliki med "pravico" državljana, imenovano *diritto soggettivo* (o kateri odloča redni civilni sodnik), in zgolj "interesom" državljana, *interesse legittimo* (o katerem odloča upravni sodnik).⁶⁴⁸

⁶⁴¹ Avvocatura dello Stato, Attività consultiva, URL: <http://www.avvocaturastato.it/node/86> (25. 9. 2023).

⁶⁴² Avvocatura dello Stato, English version, URL: <http://www.avvocaturastato.it/node/595> (25. 9. 2023).

⁶⁴³ Avvocatura dello Stato, Giudizi amministrativi, URL: <http://www.avvocaturastato.it/node/84> (25. 9. 2023).

⁶⁴⁴ Ibid.

⁶⁴⁵ Ibid.

⁶⁴⁶ Ibid.

⁶⁴⁷ Avvocatura dello Stato, English version, URL: <http://www.avvocaturastato.it/node/595> (25. 9. 2023).

⁶⁴⁸ Ibid.

Da bi se izognili negotovosti glede pristojnega sodišča v primerih, ki vključujejo mešanico pravic in interesov, temelji razlikovanje na dveh seznamih zadev, ki jih natančno določa zakon. Le-ta na primer določa, da je za zadeve kot so javne subvencije za podjetja, dovoljenja za poslovne dejavnosti, razpisi za javna dela, akti, ki jih sprejmejo neodvisni organi, javni natečaji za zaposlitev v javnem sektorju in vizumi za državljane, ki niso državljani EU, pristojno upravno sodišče.⁶⁴⁹

1.4.6 Irska

Avtorica: Kaja Gajšek

1.4.6.1 *Attorney General*

V Republiki Irski je najbližji ekvivalent slovenskemu državnemu odvetništvu *Attorney General*. Temeljni okvir njegovega delovanja določata 30. člen Ustave Republike Irske⁶⁵⁰ (v nadaljevanju: Ustava) in sekcija 6 Zakona o ministrih in sekretarjih iz leta 1924 (*Ministries and Secretaries Act 1924*),⁶⁵¹ posamezna pooblastila pa mu podeljujejo tudi nekateri drugi zakoni (primeroma *Law Reform Commission Act 1975* in *Coroners Act 1962*).⁶⁵²

Irski *Attorney General* je za razliko od slovenskega državnega odvetništva ustavna kategorija. Ustava ga v omenjenem 30. členu opredeljuje primarno kot svetovalca vlade na področju prava in pravnih mnenj. Nalaga mu tudi pregon kaznivih dejanj, pri čemer pa je bila omenjena funkcija v veliki meri z zakonom prenesena⁶⁵³ na direktorja državnega tožilstva (*Director of Public Prosecutions*), *Attorney General* pa je pristojnost na področju pregona kaznivih dejanj tako obdržal zgolj na nekaterih redkih področjih.⁶⁵⁴

Ustava nadalje opredeljuje tudi imenovanje *Attorney General*, pri čemer določa, da ga imenuje predsednik na predlog *Taoiseacha* (predsednika vlade).⁶⁵⁵ Pri njegovem imenovanju tako sodeluje (zgolj) izvršilna veja oblasti, kar se zdi smiselno, saj primarno deluje kot njen svetovalec. Relevantna ustavna določba⁶⁵⁶ izrecno določa tudi, da *Attorney General* ni član vlade. Formalno je tako od nje neodvisen, vseeno pa ima, glede na to, da poda predlog za njegovo imenovanje predsednik vlade in da prisostvuje sestankom kabineta, z vlado tesno

⁶⁴⁹ Ibid.

⁶⁵⁰ Dostopna na: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html#part8> (10. 9. 2023).

⁶⁵¹ Dostopen na: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1924/act/16/enacted/en/html?q=Ministers+and+Secretaries+Act,+1924> (10. 9. 2023).

⁶⁵² Office of the Attorney General, Functions, powers and duties, URL: <https://www.attorneygeneral.ie/ag/agfunction.html> (3. 9. 2023).

⁶⁵³ Omenjen prenos pristojnosti dopušča že sama Ustava, saj v tretjem odstavku 30. člena določa, da se tovrstna dejanja preganjajo na tožbo *Attorney General* ali druge osebe, ki je v skladu z zakonom pooblaščen za ukrepanje v ta namen.

⁶⁵⁴ Office of the Attorney General, Brief History, URL: <https://www.attorneygeneral.ie/ag/aghistorical.html> (8. 9. 2023)

⁶⁵⁵ Drugi odstavek 30. člena Ustave.

⁶⁵⁶ Četrti odstavek 30. člena Ustave.

razmerje.⁶⁵⁷ Na ustavni ravni je urejeno tudi vprašanje njegovega odstopa (oz. odstavitve),⁶⁵⁸ pri čemer na tesno razmerje z vlado nakazuje tudi dejstvo, da se *Attorney General* po odstopu predsednika vlade umakne s položaja,⁶⁵⁹ na določeno stopnjo neodvisnosti od vlade pa na drugi strani kaže to, da četudi lahko predsednik vlade zahteva njegov odstop, *Attorney General* ni dolžan upoštevati zahteve. V primeru nespoštovanja zahteve po odstopu ga po nasvetu predsednika vlade sicer razreši predsednik.⁶⁶⁰

Že iz same ustavne ureditve izhaja, da gre pri *Attorney General* za funkcijo, ki jo opravlja določena oseba, in ne za državni organ kot tak. Gre za glavnega državnega pravnega uradnika, katerega urad deluje kot glavna državna pravna pisarna.⁶⁶¹ Njegov urad sestavljajo *Advisory Council*, katerega glavna naloga je pomoč pri izvajanju funkcij, pooblastil in dolžnost, *Office of Parliamentary Counsel*, ki vladi zagotavlja strokovne storitve priprave zakonodaje, in *Chief State Solicitor's Office*, v sklopu katerega se zagotavljajo storitve pravnega zastopanja v postopkih in nekatere druge pravne storitve.⁶⁶²

Attorney General torej vladi svetuje glede ustavnih in (drugih) pravnih zadev, daje pa tudi mnenja glede ratifikacij in predstavlja državo v pravnih postopkih.⁶⁶³ Nadalje daje tudi nasvete ministrom, oddelkom in nekaterim drugim javnim organom, pripravlja zakonodajo, zastopa državo v primerih litigacije in opravlja nekatere druge funkcije.⁶⁶⁴ Poleg omenjenih nalog opravlja *Attorney General* tudi funkcijo zastopanja javnosti v vseh sodnih postopkih za uveljavljanje ali zaščito javnih pravic.⁶⁶⁵ Ta nekoliko spominja na slovenski institut zastopnika javnega interesa v upravnem sporu,⁶⁶⁶ a se od njega razlikuje. Postopek se začne tako, da član javnosti, ki želi uveljaviti javno pravico (pravico, ki pripada celotni javnosti) zaprosi *Attorney General*, da se pridruži postopku uveljavljanja te pravice. *Attorney General* mora sprejeti odločitev, ali bo privolil v vložitev tožbe, imenovane *relator action*, in s tem postal tudi tožnik s pravico odločanja o tem, kako voditi zadevo.⁶⁶⁷

1.4.6.2 Sodni nadzor nad odločitvami uprave in vloga *Attorney General* v postopku

Vlogo *Attorney General* oz. konkretnje *Chief State Solicitor's Office* v upravnih zadevah je potrebno razumeti skozi prizmo irskega upravnopravnega in sodnega sistema, prav tako pa tudi

⁶⁵⁷ D. Kenny, C. Casey, A One Person Supreme Court? The Attorney General, Constitutional Advice to Government, and the Case for Transparency, 2019, str. 89 – 119.

⁶⁵⁸ Peti odstavek 30. člena Ustave.

⁶⁵⁹ Pri tem lahko skladno z relevantno določbo opravlja svoje naloge, dokler ni imenovan naslednik predsednika vlade.

⁶⁶⁰ 2. in 3. točka petega odstavka 30. člena Ustave.

⁶⁶¹ Office of the Attorney General, N.d., Annual Report 2021, str. 8.

⁶⁶² Office of the Attorney General, N.d., Annual Report 2021, str. 9 – 11.

⁶⁶³ Office of the Attorney General, Functions, powers and duties, URL: <https://www.attorneygeneral.ie/ag/agfunction.html> (3. 9. 2023).

⁶⁶⁴ Office of the Attorney General, N.d., Annual Report 2021, str. 3.

⁶⁶⁵ Office of the Attorney General, Relator Actions, URL: <https://www.attorneygeneral.ie/ag/agrelator.html> (8. 9. 2023).

⁶⁶⁶ Glej poglavje »Državno odvetništvo kot tožnik v upravnem sporu«.

⁶⁶⁷ Ibid.

pravnega sistema na sploh, saj je na Irskem uveljavljen sistem *common law*,⁶⁶⁸ ki se temeljno razlikuje od slovenskega pravnega sistema. *Common law* je pravni sistem, v katerem se pravo tradicionalno v veliki meri oblikuje preko sodnih odločb in torej temelji na sodni praksi, medtem ko v kontinentalnih pravnih sistemih, kamor spada tudi slovenski, pravo temelji na kodificiranem pravu, torej zakonih in drugih predpisih. Temelj *common law* pravnih sistemov je tako imenovano načelo *stare decisis* (precedenčno načelo), iz katerega izhaja, da se morajo sodne odločitve, običajno višjih sodišč, v katerih je bilo odločeno o podobnem primeru, upoštevati v naslednjih tovrstnih primerih, ki pridejo pred sodišča.⁶⁶⁹ V modernem času se sicer sistemi *common law* zlasti zaradi povečevanja pomena zakonov, vedno bolj približujejo kontinentalnim sistemom.⁶⁷⁰

Sistema specializiranih upravnih sodišč in posebnih upravnih sodnikov na Irskem nimajo, nadzor nad odločitvami upravnih organov pa je možen v sklopu *judicial review*⁶⁷¹ – mehanizma, ki omogoča izpodbijanje postopka odločanja upravnih organov in nižjih sodišč.⁶⁷² Na Irskem poznajo dva tipa *judicial review*: standardni *judicial review*, postopek katerega urejajo Pravila višjih sodišč (*Rules of the Superior Courts*)⁶⁷³ in zakonski (*statutory*) *judicial review*, pri katerem zakonodajca določa posebna postopkovna pravila, kako naj se izvaja nadzor nad odločitvami, sprejetimi na podlagi zakona. Tovrstne zakonske sheme, ki dopolnjujejo splošni postopek, opredeljen v Pravilih višjih sodišč, so primeroma vzpostavljene na področju azila, načrtovanja in prevzema družb ter nadzora nad onesnaževanjem.⁶⁷⁴

Edino prvostopenjsko sodišče, ki ima pristojnost za *judicial review*, je irsko visoko sodišče (*High Court*). Gre za mehanizem, ki predstavlja evolucijo nekaterih pravnih sredstev, ki so se v sklopu *common law* tradicije tekom stoletij razvila preko sodnih odločitev.⁶⁷⁵ *Judicial review* omogoča, da lahko vsaka oseba z zadostnim interesom izpodbija javnopravne odločitve, ki vplivajo na njene pravice ali obveznosti,⁶⁷⁶ pri čemer je postopek nadzora osredotočen zlasti

⁶⁶⁸ European Justice, Ireland, URL: https://e-justice.europa.eu/6/EN/national_legislation?IRELAND&member=1 (18. 9. 2023).

⁶⁶⁹ C. Pejovic, *Civil Law and Common Law: Two Different Paths Leading to the Same Goal*, 2001, str. 817 – 842.

⁶⁷⁰ M. Pavčnik, 2019, *Teorija prava*, str. 480.

⁶⁷¹ Aca Europe, “Techniques for the protection of private subjects in contrast with public authorities: actions and remedies – liability and compliance” - Answers to questionnaire: Ireland, URL: https://www.aca-europe.eu/seminars/2022_Rome/Ireland.pdf (9. 9. 2023).

⁶⁷² The Courts Service of Ireland, *Judicial Review*, URL: <https://www.courts.ie/judicial-review/#:~:text=Judicial%20Review%20is%20a%20mechanism,Rules%20of%20the%20Superior%20Courts> (9. 9. 2023).

⁶⁷³ Konkretno je postopek urejen v 84. odredbi omenjenih Pravil, dostopnih na: <https://www.courts.ie/rules/judicial-review-and-orders-affecting-personal-liberty>.

⁶⁷⁴ Citizens Information, *Judicial review of public decisions*, URL: <https://www.citizensinformation.ie/en/government-in-ireland/how-government-works/standards-and-accountability/judicial-review-public-decisions/#:~:text=Judicial%20review%20is%20a%20way,jurisdiction%20called%20%22judicial%20review%2> (10. 9. 2023).

⁶⁷⁵ Aca Europe, “Techniques for the protection of private subjects in contrast with public authorities: actions and remedies – liability and compliance” - Answers to questionnaire: Ireland, URL: https://www.aca-europe.eu/seminars/2022_Rome/Ireland.pdf (9. 9. 2023).

⁶⁷⁶ *Ibid.*

na vprašanje procesa odločanja organa in njegove zakonitosti, čeprav lahko v omejenem obsegu obsega tudi presojo vsebine odločitve.⁶⁷⁷ Za razliko od slovenskega upravnega spora, ki izrecno opredeljuje, kateri upravni akti so lahko predmet presoje v upravnem sporu,⁶⁷⁸ je predmet presoje v *judicial review* zastavljen širše. Predmet presoje je lahko namreč katerikoli akt javnega organa ali organa, ki izvaja zakonska pooblastila.⁶⁷⁹

Vloga *Attorney General* v sklopu *judicial review* pri tem ni posebej urejena. Dejstvo, da tudi v sklopu omenjenega postopka deluje kot zastopnik, pa izhaja že iz tega, da je, kot že omenjeno, ena od njegovih funkcij tudi zastopanje države v pravnih postopkih. Za zastopanje v postopkih *judicial review* (tako splošnih kot tudi postopkih, povezanih z azilom in priseljevanjem) je v sklopu njegovega urada zadolžen *Chief State Solicitor's Office*.⁶⁸⁰ Ta tako med drugim vsebuje tudi oddelek za priseljevanje in azil, ki zastopa državo in državne organe v sklopu postopkov *judicial review*, ki se nanašajo na vprašanja priseljevanja, nacionalnosti, mednarodne zaščite in državljanstva. Nadalje ima tudi oddelek za *judicial review*, ki zastopa državo in državne organe v vseh postopkih *judicial review*, ki se nanašajo na ostale zadeve (zadeve, ki se torej ne nanašajo na vprašanje priseljevanja oz. azila).⁶⁸¹

1.4.7 Ciper

Avtorica: Ana Mestinšek Mubi

1.4.7.1 Splošno o državni ureditvi

Republika Ciper ima predsedniški sistem vladanja, pri čemer predsednika republike volijo ljudje z volilno pravico vsakih pet let na neposrednih in tajnih volitvah. Izvršilno oblast v državi izvaja enajstčlanski kabinet, ki ga imenuje predsednik republike. V primeru začasne odsotnosti predsednika republike, njegove naloge opravlja predsednik predstavniškega doma. Zakonodajno oblast izvaja predstavniški dom. Poslanci so izvoljeni za pet let na splošnih volitvah po enostavnem proporcionalnem volilnem sistemu. Predstavniški dom ima 80 poslancev, od katerih jih 56 (70 %) izvoli grška skupnost, 24 (30 %) pa turška skupnost.⁶⁸²

Ciper je bil do leta 1960 britanska kolonija in posledično vzpostavljeni pravni sistemi so skoraj v celoti temeljili na angleškem pravnem sistemu, zakonodaja pa je bila sprejeta na podlagi načel common law sistema in pravičnosti. Pravni sistem, ki velja od ustanovitve Republike

⁶⁷⁷ Citizens Information, Judicial review of public decisions, URL: <https://www.citizensinformation.ie/en/government-in-ireland/how-government-works/standards-and-accountability/judicial-review-public-decisions/#:~:text=Judicial%20review%20is%20a%20way,jurisdiction%20called%20%22judicial%20review%2> (10. 9. 2023).

⁶⁷⁸ Glej drugi odstavek 2. člena ZUS-1.

⁶⁷⁹ Aca Europe, "Techniques for the protection of private subjects in contrast with public authorities: actions and remedies – liability and compliance" - Answers to questionnaire: Ireland, URL: https://www.aca-europe.eu/seminars/2022_Rome/Ireland.pdf (9. 9. 2023).

⁶⁸⁰ Office of the Attorney General, N.d., Annual Report 2021, str. 11.

⁶⁸¹ Chief State Solicitor's Office, The Work of the CSSO, URL: <https://www.attorneygeneral.ie/csso/english/orgstructure.htm> (10. 9. 2023).

⁶⁸² Cyprus legal system, URL: <https://www.lawyersincyprus.com/cyprus-legal-system> (22. 9. 2023).

Ciper, ohranja vpliv angleškega pravnega sistema. Sodno odločanje na Cipru poteka na dveh stopnjah, pri čemer na prvi stopni odločajo različna sodišča (okrožna sodišča, sodišča za prekrške, sodišča za družinske zadeve, sodišče za nadzor najemnin, sodišče za gospodarske spore in vojaško sodišče), na drugi stopnji pa odloča republiško vrhovno sodišče. Odločanje sodišč temelji na Ustavi Republike Ciper, zakonih, sprejetih na podlagi 188. člena Ustave, na običajnem pravu, na načelu pravičnosti ter na zakonih, ki jih sprejme predstavniški dom (*House of Representatives*).⁶⁸³

1.4.7.2 Generalni državni pravobranilec (*Attorney General*)

Instituta Generalnega državnega pravobranilca ter Namestnika generalnega državnega pravobranilca na Cipru sta urejena v 112. in 113. členu Ustave Republike Ciper. Generalni državni pravobranilec je imenovan s strani Predsednika republike, izbran pa je med pravniki, ki delujejo v skladu z visokimi profesionalnimi in etičnimi standardi. Generalni državni pravobranilec je vodja državnega pravobranilstva, ki predstavlja neodvisen organ, ki se ne uvršča pod nobenega od ministrstev.⁶⁸⁴

Generalni državni pravobranilec in namestnik generalnega državnega pravobranilca sta člana stalne pravne službe Republike in opravljata svojo funkcijo pod enakimi pogoji kot sodniki vrhovnega sodišča, prav tako pa ju je mogoče razrešiti le iz enakih razlogov in na enak način kot sodnike vrhovnega sodišča. Državni pravobranilci na Cipru imajo pravico do udeležbe na vseh sodnih obravnava, prav tako imajo prednost udeležbe pred vsemi drugimi osebami.⁶⁸⁵

Generalni državni pravobranilec Republike, ki mu pomaga namestnik generalnega državnega pravobranilca, je pravni svetovalec države, Predsednika republike, Sveta ministrov in ministrov. Poleg tega izvaja tudi druge funkcije in obveznosti, ki so nanj prenesene ali mu naložene z ustavo ali zakonom.⁶⁸⁶

Generalni državni pravobranilec je zastopnik Republike tudi pred mednarodnimi sodišči, kot sta Evropsko sodišče za človekove pravice in Sodišče Evropske Unije, in sicer v vseh zadevah, v katerih je država stranka v postopku. Prav tako je tudi častni predsednik in član upravnega odbora ciprske odvetniške zbornice, predsednik pravnega odbora, disciplinskega odbora odvetnikov in odbora pokojninskega sklada odvetnikov.⁶⁸⁷

⁶⁸³ National justice systems: Cyprus, URL: https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-cy-en.do?member=1 (22. 9. 2023).

⁶⁸⁴ Law office of the Republic, URL: <http://www.law.gov.cy/law/law.nsf/institution-en/institution-en?OpenDocument#> (22. 9. 2023).

⁶⁸⁵ Ibid.

⁶⁸⁶ Ibid.

⁶⁸⁷ Ibid.

1.4.7.3 Pristojnosti državnega generalnega pravobranilca po področjih

Kazensko pravo⁶⁸⁸

Generalni državni pravobranilec republike je pooblaščen, da po lastni presoji in v javnem interesu začne, vodi, prevzame, nadaljuje ali prekine postopek zaradi kaznivega dejanja zoper katero koli osebo v republiki. To pooblastilo lahko izvaja osebno ali njemu podrejeni uradniki, ki delujejo po njegovih navodilih in v skladu z njimi.

Predsednik republike na soglasno priporočilo generalnega državnega pravobranilca in namestnika generalnega državnega pravobranilca Republike odpusti, odloži ali spremeni kazen, ki jo je izreklo sodišče v Republiki.

Oddelek za pravno varnost⁶⁸⁹

Oddelek za pravno varnost skrbi za zakonodajni nadzor nad vsemi osnutki zakonov, vključno z zakoni o ratifikaciji mednarodnih konvencij, dvostranskih mednarodnih sporazumov in regulativnih upravnih aktov, kot so uredbe, odredbe, pravilniki in odloki. Oddelek med drugim podaja tudi mnenja o ustavnosti večstranskih mednarodnih konvencij, ki jih je potrebno ratificirati ali h katerim naj bi Republika Ciper pristopila. V ta namen pripravi ali nadzoruje pripravo osnutkov zakonov o ratifikaciji, ki so mu predloženi v pregled.

Civilno pravo⁶⁹⁰

Republika Ciper v nekaterih primerih poleg izvajanja državne oblasti (*acta jure imperii*) nastopa tudi kot posameznik, pri sodelovanju v zasebnih pravnih poslih (*acta jure gestionis*). Spore, ki izvirajo iz zasebnih pravnih poslov države, rešujejo civilna sodišča, pri čemer pa državo zastopa Generalni državni pravobranilec, ne glede na to, ali država nastopa kot tožeča ali tožena stranka. Poleg tega državno odvetništvo podaja strokovna mnenja ter pomaga pri izvensodnem reševanju zasebnih civilnih sporov.

Upravno pravo⁶⁹¹

Upravni akti sprejeti s strani ciprske uprave so predmet sodne presoje, ki predstavlja ključni element upravnega prava na splošno. Sodna presoja (t.i. *judicial review*) izhaja neposredno iz določbe 146. člena ustave in ustrezne sodne prakse ciprskih sodišč, ki večinoma temelji na načelih kontinentalnega prava. Na podlagi 146. člena ustave so akti, odločitve in opustitve regulativnih organov, ki izhajajo iz izvajanja javnih pooblastil, predmet sodne presoje pred

⁶⁸⁸ Law office of the Republic, URL: <http://www.law.gov.cy/Law/law.nsf/criminallaw-en/criminallaw-en?OpenDocument> (25. 9. 2023).

⁶⁸⁹ Law office of the Republic, URL: <http://www.law.gov.cy/Law/law.nsf/legalvetting-en/legalvetting-en?OpenDocument> (25. 9. 2023).

⁶⁹⁰ Law office of the Republic, URL: <http://www.law.gov.cy/Law/law.nsf/civillaw-en/civillaw-en?OpenDocument> (25. 9. 2023).

⁶⁹¹ Law office of the Republic, URL: <http://www.law.gov.cy/law/law.nsf/adminlaw-en/adminlaw-en?OpenDocument> (30. 10. 2023).

upravnim sodiščem na prvi stopnji in pred vrhovnim sodiščem v pritožbenem postopku. V pritožbenem postopku sta na vrhovnem sodišču trenutno dva senata za sodno presojo. Vsak senat obravnava pritožbe za sodno varstvo na vseh področjih upravnega prava ter zoper odločitve, dejanja in opustitve vseh regulativnih organov. Senatoma ni dodeljeno nobeno področje specializacije, prav tako niso dodeljene različne "kategorije" aktov ali regulativnih organov.⁶⁹²

V pisarni generalnega državnega pravobranilca deluje podsektor za svetovanje na področju upravnega prava in njegova glavna odgovornost je pregledovanje in usmerjanje aktov vlade pri izvajanju izvršilne oblasti s pravnimi mnenji in na splošno upravnih služb države, da so njihovi pravni akti in odločitve v skladu z ustavo in zakoni republike.

Pravna mnenja se izdajajo, ko pristojni organi zaprosijo za nasvet o vprašanih, ki so predložena pravni pisarni, ali *ex proprio motu*, če generalni državni pravobranilec meni, da je to potrebno. Pravna mnenja se ne izdajo v primerih, ko zakon sam določa, da ima upravni organ ali telo diskrecijsko pravico pri izvajanju svoje upravne pristojnosti, potem ko oceni dejstva v zvezi z zadevo.

Pravna mnenja generalnega državnega pravobranilca so zavezujoča za upravo, ki jih mora upoštevati pri izdaji upravnega akta, ne zavezujejo pa sodišč. To je posledica dejstva, da pravna mnenja niso upravni akti ali odločbe, ki jih je mogoče izpodbijati s tožbo na podlagi 146. člena Ustave (ki ureja t.i. *judicial review*) pred upravnim sodiščem. Upravni akt in mnenje, na katerem temelji upravni akt, sodišče pregleda, če in ko se ta akt izpodbija pred Upravnim sodiščem.

Mednarodno pravo⁶⁹³

Generalni državni pravobranilec deluje kot pravni svetovalec Republike Ciper na področju mednarodnega prava ter kot zastopnik Republike Ciper v pravnih postopkih pred mednarodnimi sodišči in tribunali. Na oddelku za mednarodno pravo delujejo tudi posebni strokovnjaki, ki so specializirani za mednarodno pravo.

Človekove pravice⁶⁹⁴

Skladno z Ustavo Republike Ciper je generalni državni pravobranilec, pravni svetovalec države, predsednika republike, ministrskega sveta in ministrov ter vodja državnega odvetništva. Kot pravni svetovalec republike generalni državni pravobranilec zastopa Ciper v

⁶⁹² The judicial review of regulatory Authorities, URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.aca-europe.eu/seminars/2021_Paris/Cyprus.pdf (30. 10. 2023).

⁶⁹³ Law office of the Republic, URL: <http://www.law.gov.cy/Law/law.nsf/internationallaw-en/internationallaw-en?OpenDocument> (25. 9. 2023).

⁶⁹⁴ Law office of the Republic, URL: <http://www.law.gov.cy/Law/law.nsf/humanrights-en/humanrights-en?OpenDocument> (25. 9. 2023).

vseh mednarodnih sodnih postopkih in deluje kot zastopnik Republike Ciper pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, kadar so zoper državo vložene tožbe.

Oddelek za prihodke in odhodke⁶⁹⁵

Oddelek za prihodke in odhodke je bil ustanovljen skladno z nacionalnim Zakonom o računovodstvu, finančnem upravljanju in finančnem nadzoru Republike junija 2021 s strani generalnega državnega pravobranilca.

Oddelek izvaja nadzor nad zadevami, ki jih je državni pravobranilec dodelil zasebnim odvetnikom, zbira stroške, ki so bili v korist Republike prisojeni v civilnih, kazenskih, upravnih ali drugih sodnih postopkih, nadzira in upravlja vse sodne stroške, ki jih mora poravnati generalni državni pravobranilec ter izterjuje prisojene zneske, kadar je upnik država.

Oddelek za boj proti pranju denarja (MOKAS)⁶⁹⁶

Oddelek za boj proti pranju denarja je pričel delovati v januarju leta 1997 kot hierarhično podrejena generalnemu državnemu pravobranilcu, vendar še vedno ko samostojna, neodvisno delujoča enota. Glavna naloga oddelka je preprečevanje in odpravljanje pranja denarja in financiranja terorizma.

⁶⁹⁵ Law office of the Republic, URL: <http://www.law.gov.cy/Law/law.nsf/income-en/income-en?OpenDocument> (25. 9. 2023).

⁶⁹⁶ Law office of the Republic, URL: <http://www.law.gov.cy/Law/law.nsf/mokas-en/mokas-en?OpenDocument> (25. 9. 2023).

1.5. Analiza anket o ureditvi in delovanju državnega odvetništva v upravnem sporu

Avtorji: Kaja Gajšek, Nejc Klun, Luka Pogačnik

1.5.1 Uvod

V sklopu projekta smo se odločili pripraviti tudi empirično analizo, da bi lahko obstoječe stanje bolje razumeli tudi s praktičnega vidika ter pridobili poglede relevantnih akterjev na trenutno ureditev, povezano z vprašanjem vloge državnega odvetništva v upravnem sporu. V ta namen smo na ministrstva,⁶⁹⁷ državno odvetništvo in Upravno sodišče naslovili ankete, pri čemer smo želeli pridobiti njihove poglede na delovanje državnega odvetništva kot zastopnika javnega interesa ter zastopnika strank v upravnem sporu, prav tako pa tudi na ustavne in statusne vidike državnega odvetništva kot organa. Dobljene rezultate smo se odločili predstaviti kljub nereprezentativnosti vzorca, saj iz praktičnega vidika osvetljujejo razumevanje vloge državnega odvetništva v upravnem sporu s strani relevantnih akterjev.

Ankete smo po temeljiti preučitvi literature skupaj zasnovali vsi študentje Pravne fakultete, ki sodelujemo pri projektu, v sodelovanju z mentorji. Pri tem smo zasnovali tri različne ankete, eno za vsakega akterja. Določena vprašanja so bila zastavljena vsem trem, zlasti za namene primerjave, druga, ki se nanašajo zgolj na določenega akterja, pa zgolj posameznemu akterju. Vse ankete so bile pri tem sestavljene iz vprašanj odprtega, polodprtega in zaprtega tipa. Ankete smo pripravili s pomočjo spletne platforme IKA in jih preko mentorjev v obliki spletne ankete posredovali relevantnim akterjem. Njihov primarni namen je bila podrobnejša seznanitev in celostno razumevanje problematike na področju, ki smo ga v sklopu projekta raziskovali. Posledično določena vprašanja niso formulirana tako, da bi bila mogoča sistematična analiza, zaradi velike količine relevantnih odgovorov pa smo se odločili, da pridobljene podatke vseeno celostno predstavimo, saj dajejo ključen vpogled v problematiko obravnavanih tem.

Na ministrstva je bila posredovana anketa z 18 vprašanji, na državno odvetništvo anketa z 29 vprašanji in na Upravno sodišče anketa s 26 vprašanji. Pri tem smo z ministrstev pridobili 21 rešenih anket, z državnega odvetništva 23, z Upravnega sodišča pa 4 rešene ankete. V spodnji tabeli so navedena ministrstva, s katerih smo dobili rešene ankete.⁶⁹⁸

⁶⁹⁷ Ministrstva smo pri tem izbrali zato, ker so tipični primer organa, ki je po petem odstavku 17. člena ZUS-1 pristojen za zastopanje države kot tožene stranke v upravnem sporu. Posledično je namreč ministrstvo tudi tisto, ki Vlado zaprosi za prenos pooblastila za zastopanje na državno odvetništvo in torej subjekt, s katerim (navadno) sodeluje državno odvetništvo v primeru prenosa pooblastila na podlagi sklepa Vlade.

⁶⁹⁸ Podatke o tem smo pridobili iz same ankete. Prvo vprašanje v anketi za ministrstva je namreč bilo: »*Prosimo, da najprej navedete, v imenu katerega ministrstva odgovarjate.*«

Ministrstva, ki so odgovorila na anketo	Število rešenih anket
Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje	1
Ministrstvo za notranje zadeve	7
Ministrstvo za finance	3
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in inovacije	1
Ministrstvo za infrastrukturo	1
Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj	1
Ministrstvo za obrambo	1
Ministrstvo za zdravje	1
Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo	1
Ministrstvo za naravne vire in prostor	1
Ministrstvo za javno upravo	1
Ministrstvo za pravosodje	1
Neopredeljeno	1

Tabela 3: Ministrstva, ki so odgovorila na anketo

V nadaljevanju so vprašanja in odgovori predstavljeni v treh vsebinskih sklopih: Ustavni in statusni vidiki državnega odvetništva, državno odvetništvo kot zastopnik javnega interesa in državno odvetništvo kot zastopnik v upravnem sporu. Kot že omenjeno, so bila nekatera vprašanja postavljena zgolj enemu, nekatera pa več akterjem, kar je razvidno tudi iz same analize. Ko je bilo določeno vprašanje postavljeno dvema ali vsem trem akterjem, je namreč podana tudi krajša skupna analiza oziroma primerjava odgovorov.

Analiza je primarno predstavljena preko grafov in njihovih opisov, v primeru manjšega števila odgovorov pa je podana zgolj opisno. Zaradi nereprezentativnega vzorca odgovorov sodnikov Upravnega sodišča (zgolj 4 rešene ankete), so odgovori sodnikov in njihova analiza v celotni analizi podani zgolj opisno. V primeru odprtih odgovorov, so bili odgovori za namen analize razporejeni v skupne kategorije, pri čemer je pri vsaki kategoriji naveden tip odgovora, ki spada v relevantno kategorijo. Naslovi grafov so za namen preglednosti oblikovani kot skrajšana oziroma strnjena oblika postavljenih vprašanj oziroma opisno, glede na to, po čem se je v obravnavanem vprašanju spraševalo. Tekom analize se možka slovnična oblika uporablja za oba spola.

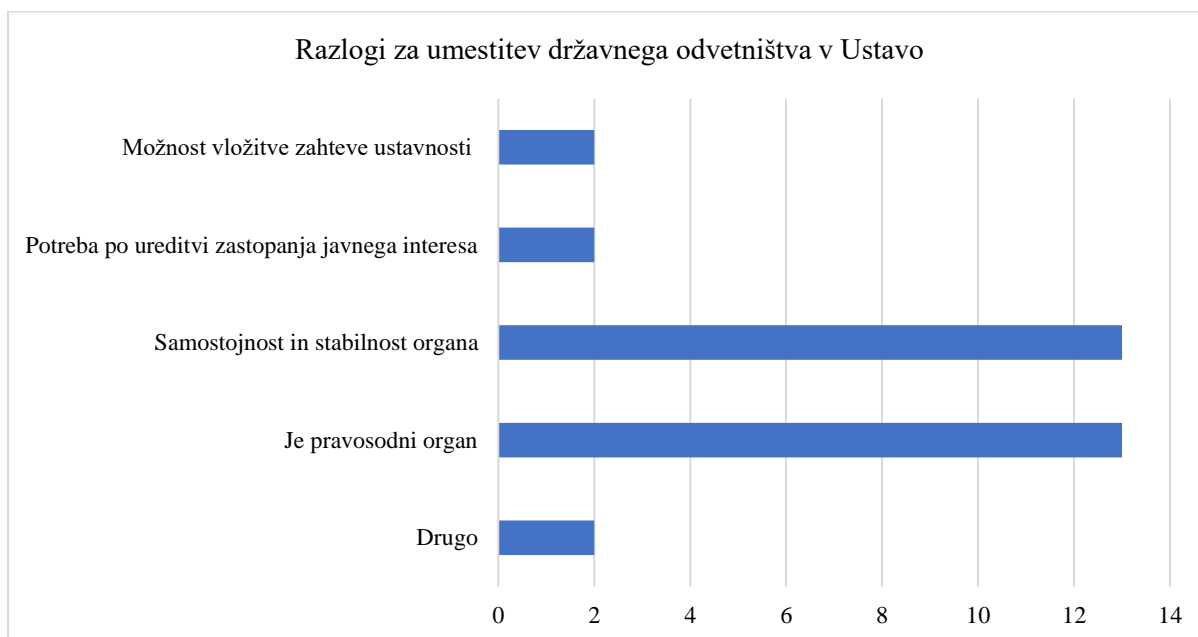
1.5.2 Analiza vprašanj

1.5.2.1 Ustavnopravni in statusni vidiki ureditve državnega odvetništva

1.5.2.1.1 Ustavni vidiki

Na državne odvetnike in na sodnike smo naslovili vprašanja, povezana z ustavnim položajem državnega odvetništva. 27. 3. 2023 je državno odvetništvo namreč izdalo Predlog za začetek postopka za spremembo ustave z osnutkom ustavnega zakona, zato smo v anketi postavili nekaj vprašanj, ki so povezana s tem predlogom.

Državnim odvetnikom smo zastavili vprašanja: »Kaj bi bil po vašem mnenju poglobitni razlog za umestitev državnega odvetništva v Ustavo Republike Slovenije?« in: »Kakšne so morebitne težave, s katerimi se soočate zaradi trenutno pomanjkljive ustavne ureditve?«



Graf 1: Razlogi za umestitev državnega odvetništva v Ustavo

Kot je razvidno iz grafa, vsebinsko gledano večina razlogov za umestitev državnega odvetništva v Ustavo izhaja iz tega, da gre za pravosodni organ oziroma da obstaja zahteva po samostojnosti in stabilnosti. 13 državnih odvetnikov je kot razlog za vključitev državnega odvetništva v Ustavo namreč navedlo samostojnost in stabilnost organa, 13 pa, da gre za pravosodni organ. 2 sta izpostavila, da bi morala biti na ustavni ravni urejena zaščita javnega interesa. Nekateri državni odvetniki so navedli več od omenjenih odgovorov, drugi pa zgolj enega. Zanimivo je, da sta 2 državna odvetnika kot razlog za vključitev državnega odvetništva v Ustavo navedla možnost vložitve zahteve za oceno ustavnosti.

V kategoriji odgovorov, da gre za pravosodni organ, so državni odvetniki navajali zlasti primerjavo državnih odvetnikov z drugimi pravosodnimi organi (notariat, odvetništvo in državno tožilstvo), ki opravljajo primerljive naloge, a je njihov status, za razliko od državnega odvetništva, urejen na ustavni ravni. V kategoriji samostojnost in stabilnost organa, pa so odgovor pojasnjevali zlasti tako, da so izpostavili pomen neodvisnosti napram politični oblasti in da kot organ z umestitvijo v Ustavo ne bi mogli biti ukinjeni z navadno večino.

Poleg mnenja državnih odvetnikov nas je zanimalo tudi mnenje upravnih sodnikov o potencialni vključitvi državnega odvetništva v Ustavo. Sodnikom smo tako zastavili vprašanje: »Ali bi se z umestitvijo državnega odvetništva v Ustavo odnos do dela s tem organom kakorkoli spremenil?« 3 sodniki so odgovorili, da se ne bi, eden pa je odgovoril, da bi se. Konkretnije obrazložitve pri tem niso podali. Na tem mestu lahko opazimo diskrepanco glede zaznavanja potrebe po umestitvi državnega odvetništva v Ustavo na strani državnih odvetnikov v primerjavi s sodniki, pri čemer je potrebno poudariti, da so na vprašanje odgovorili zgolj 4

upravni sodniki, zato iz tega ni mogoče sklepati na splošno stališče sodnikov Upravnega sodišča.

1.5.2.1.2 Statusni vidiki

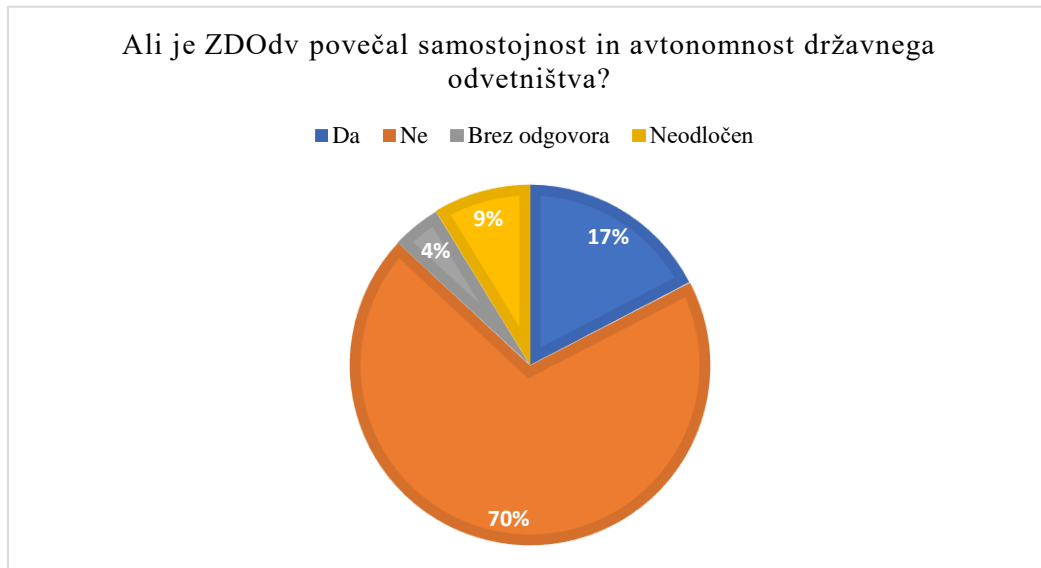
Zaradi sprejema zakona ZDOdv, ki je med drugim spremenil poimenovanje državnega odvetništva, ki se je pred sprejemom omenjenega zakona imenovali državno pravobranilstvo, nas je zanimalo tudi stališče državnih odvetnikov glede potencialne uvedbe prejšnjega poimenovanja. Zastavili smo jim sledeče vprašanje: »V osnutku ustavnega zakona o spremembah in dopolnitvah Ustave Republike Slovenije je uporabljeno ime »državno pravobranilstvo«. Ali se vam zdi smiselna sprememba imena državnega odvetništva v ime, ki ga je ta organ imel vse do sprejema Zakona o državnem odvetništvu (v nadaljevanju: ZDOdv)?«



Graf 2: Smiselnost spremembe imena organa nazaj v državno pravobranilstvo

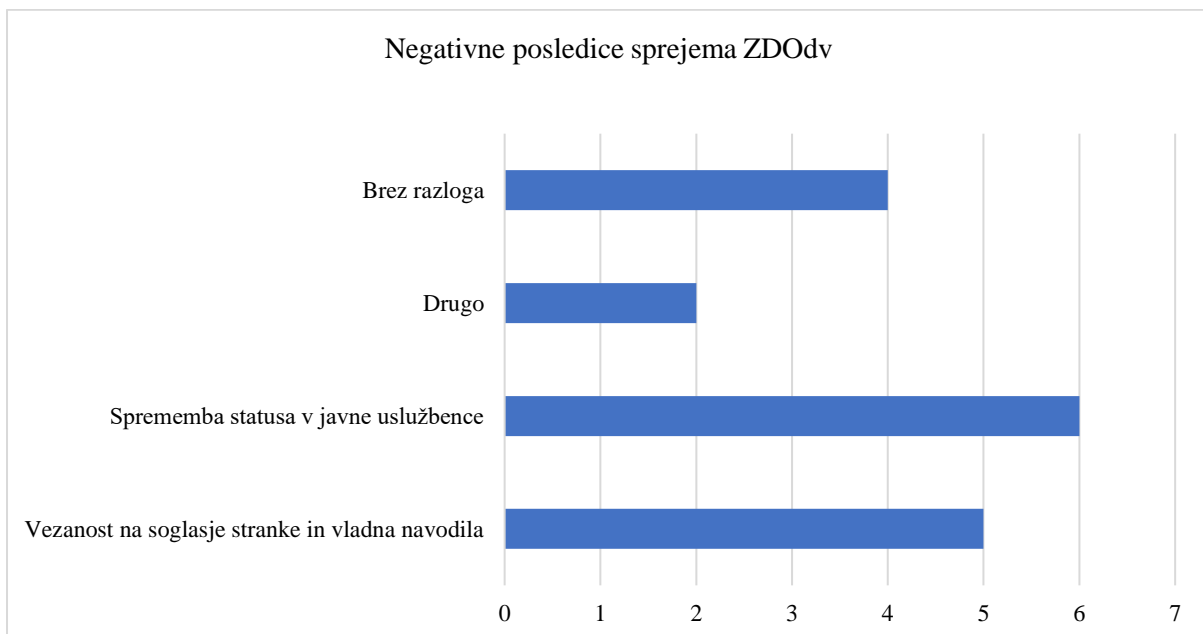
68 % državnih odvetnikov, ki so odgovarjali na anketo, je tovrstni spremembi imena naklonjenih, 18 % spremembi nasprotuje, 9 % pa je do spremembe indiferentnih. Med argumenti za spremembo imena najdemo trditev, da je trenutno ime zavajajoče, saj ustvarja vtis, da so državni odvetniki *pro bono* odvetniki, ki zastopajo tiste, ki si zasebnih odvetnikov ne more privoščiti. Poleg tega naj bi bilo po mnenju nekaterih državnih odvetnikov obstoječe poimenovanje zavajajoče tudi zato, ker naj bi ustvarjalo vtis, da gre pri državnem odvetniku zgolj za odvetnika, čeprav je vloga državnih odvetnikov bistveno širša.

Državnim odvetnikom smo nadalje zastavili vprašanje glede tega, ali se je s sprejemom ZDOdv samostojnosti in avtonomnosti državnega odvetništva povečala: »Ali menite, da je ZDOdv povečal samostojnost in avtonomnost državnega odvetništva? V kakšnem smislu? Je bilo sprejetje novega zakona korak v pravo smer?«



Graf 3: Vpliv sprejema ZDOdv na samostojnost in avtonomnost državnega odvetništva

70 % državnih odvetnikov, ki so odgovarjali na anketo, meni, da ZDOdv ni povečal samostojnosti in avtonomnosti državnega odvetništva, 17 % državnih odvetnikov meni, da je bil sprejem ZDOdv s tega vidika ustrezen, 9 % pa je neodločenih. 4 % na vprašanje ni podalo odgovora. Obrazložitve državnih odvetnikov, v čem sprejem ZDOdv ni pomenil povečanja samostojnosti in avtonomnosti oziroma koraka v pravo smer, smo ponazorili v naslednjem grafu.



Graf 4: Negativne posledice sprejema ZDOdv

Sodeč po odgovorih državnih odvetnikov, sta glavna razloga za neustreznost ureditve v ZDOdv sprememba statusa v javne uslužbenke (6 odgovorov) ter vezanost na soglasje stranke in vladna navodila (5 odgovorov). 2 državna odvetnika sta navedla druge razloge, 4 pa niso navedli razloga. En državni odvetnik je sicer izpostavil, da je nov zakon ustrezen z vidika ukinitve

usmeritvenih navodil, ni pa ustrezen z vidika vezanosti na vladna navodila, ki so lahko pravno sporna. Nekateri so v obrazložitvi izpostavili tudi, da je šlo pri sprejemu ZDOdv za navidezno povečanje samostojnosti, saj se je ob ukinitvi usmeritvenih navodil pojavilo soglasje za ključna procesna dejanja oziroma, da je ukinitvev funkcionskega statusa pripeljala do degradacije in zmede glede kompetenc. En državni odvetnik je izpostavil, da je šlo pri sprejemanju ZDOdv za kaznovanje organa v celoti zaradi medijsko izpostavljene napake državnega odvetništva v zvezi z zadevo Tovarna sladkorja Ormož.⁶⁹⁹

Od tistih, ki zavzeli stališče, da je ZDOdv povečal samostojnost in avtonomnost državnega odvetništva, je razlog navedel zgolj en državni odvetnik. Izpostavil je, da je imenovanje državnih odvetnikov namreč z novo ureditvijo manj politično.

1.5.2.1.3 Vključitev mladih v delo državnega odvetništva

Zanimalo nas je tudi vključevanje mladih v delo državnega odvetništva. Državnim odvetnikom smo zato zastavili tudi vprašanje: *»Kateri so pozitivni vidiki reforme, ki bi lahko vplivali na interes mladih za zaposlitev na državnem odvetništvu?«*. Na vprašanje je sicer odgovorilo 14 državnih odvetnikov, pri čemer pa njihovih odgovorov ni bilo mogoče razporediti v smiselne kategorije, zato jih navajamo opisno. Državni odvetniki, ki so odgovorili na vprašanje, so izpostavili zlasti, da bi interes mladih povečal stabilen okvir in funkcionski status, ki bi jim omogočal samostojno in neodvisno pravno odločanje, institucionalno zaščito in nagrade v obliki napredovanja ter ustreznih plač. Na interes mladih bi lahko po mnenju državnih odvetnikov vplivala tudi predvidljivost karijerne poti in mentorstvo. Državni odvetniki so izpostavili tudi to, da bi se ob potencialni uvedbi zakonskega pooblastila za zastopanje v upravnem sporu povečala potreba po številu državnih odvetnikov. Ti bi pri tem lahko prispevali tudi k vzpostavitvi boljše zakonodaje. V odgovorih je bilo nadalje opozorjeno na to, da trenuten javno-uslužbenski sistem privablja pravnike, ki jim je bližji birokratski način dela, na državnem odvetništvu pa si želijo mlade proaktivne pravnike.

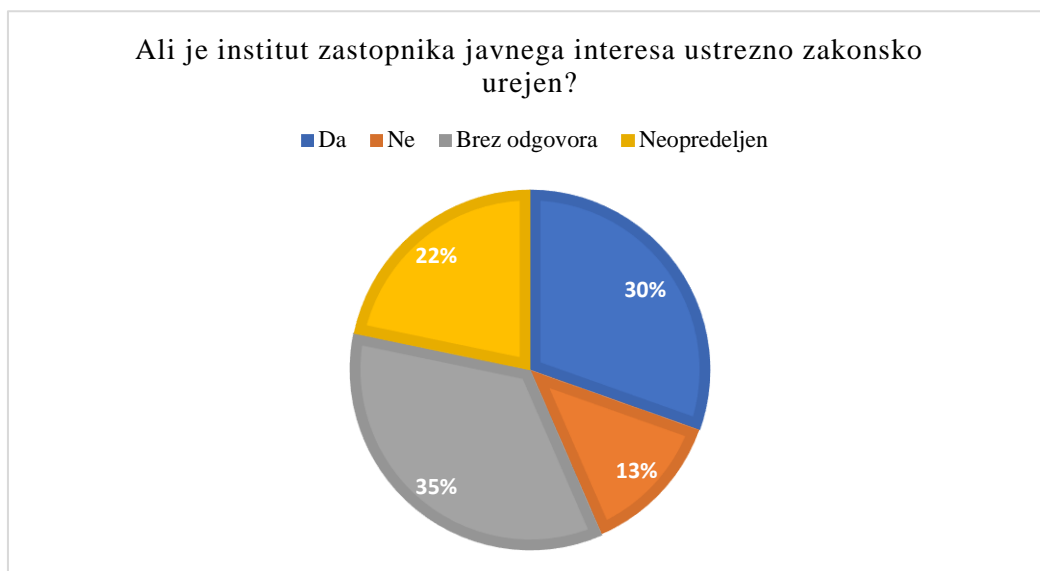
1.5.2.2 Državno odvetništvo kot zastopnik javnega interesa

V sklopu preučevanja vloge državnega odvetništva kot zastopnika javnega interesa v upravnem sporu se je pojavilo precej vprašanj, ki se nanašajo zlasti na ureditev samega instituta, vsebino pojma javni interes ter določene praktične vidike vlaganja tožb v javnem interesu. Vprašanja, ki spadajo v ta del, so bila posredovana predvsem državnim odvetnikom, nekatera pa tudi sodnikom Upravnega sodišča.

1.5.2.2.1 Ureditev instituta državnega odvetništva kot zastopnika javnega interesa

Na državne odvetnike smo naslovili vprašanje *»Menite, da je institut državnega odvetništva kot zastopnika javnega interesa v upravnem sporu ustrezno urejen, ali ima zakonska ureditev kakšne pomanjkljivosti? Če da, kakšne?«*

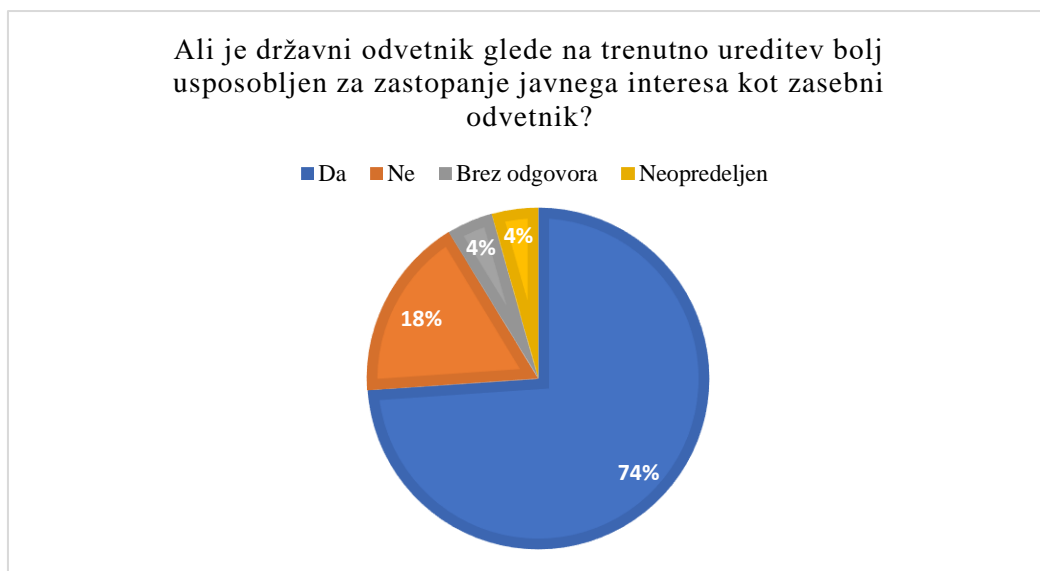
⁶⁹⁹ Več o tem: Uradniški ping pong po zamujeni tožbi povezani s kaznijo zaradi nepravilnosti pri zapiranju tovarne sladkorja Ormož, URL: <https://www.dnevnik.si/1042729886/slovenija/uradniški-pingpong-po-zamujeni-tozbi-povezani-s-kaznijo-zaradi-nepravilnosti-pri-zapiranju-tovarne-sladkorja-ormoz-> (23.10. 2023).



Graf 5: Ustreznost zakonske ureditve zastopnika javnega interesa

30 % državnih odvetnikov, ki so odgovarjali na anketo, je na vprašanje glede ustreznosti ureditve instituta zastopnika javnega interesa odgovorilo z da, 13 % z ne, 22 % jih je navedlo, da so neopredeljeni, 35 % pa na vprašanje ni odgovorilo. Iz podatkov lahko razberemo, da je na vprašanje odgovorilo zgolj 65 % državnih odvetnikov, ki so odgovarjali na anketo, pri čemer se jih kar 35 % od tistih, ki so odgovorili, do vprašanja ni opredelilo. Vseeno je razvidno, da je med tistimi, ki so odgovorili na vprašanje in se do njega tudi opredelili, večji delež tistih, ki menijo, da je trenutna zakonska ureditev instituta zastopnika javnega interesa ustrezna. Kot pomanjkljivost ureditve je bilo v obrazložitvi odgovorov omenjeno zgolj, da ureditev ne določa kriterijev za opredelitev javnega interesa.

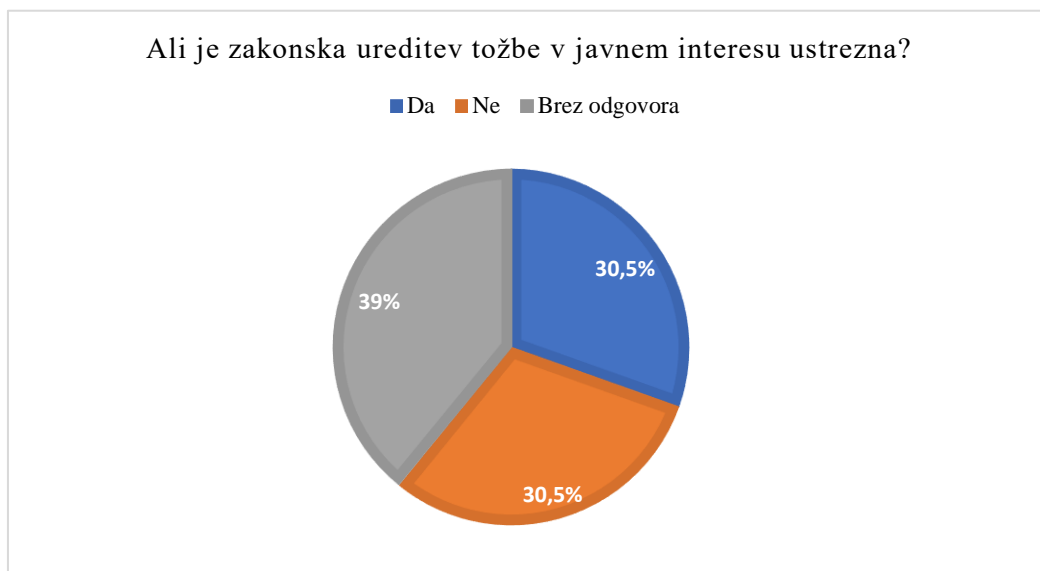
Zanimalo nas je tudi usposobljenost državnega odvetnika kot zastopnika javnega interesa v primerjavi z zasebnim odvetnikom. Državnim odvetnikom smo v anketi zato postavili vprašanje: »Menite, da je v trenutni ureditvi državni odvetnik bolj usposobljen za zastopanje javnega interesa kot zasebni odvetnik, če upoštevamo, da je odvetništvo že po Ustavi samostojen poklic, kar je bilo že večkrat poudarjeno s strani Ustavnega sodišča?«



Graf 6: Usposobljenost državnega odvetnika v primerjavi z zasebnim odvetnikom glede zastopanja javnega interesa

74 % državnih odvetnikov, ki so odgovarjali na anketo, je na vprašanje odgovorilo z da, 18 % z ne, 4 % je bilo neopredeljenih, 4 % pa jih ni odgovorilo na vprašanje. Razvidno je, da velika večina državnih odvetnikov (74 %) meni, da so državni odvetniki bolj usposobljeni za zastopanje javnega interesa kot zasebni odvetniki.

Državne odvetnike smo nadalje vprašali o ureditvi tožbe v javnem interesu. Postavili smo jim vprašanje: »Ali se vam zdi, da je zakonska ureditev tožbe v javnem interesu s strani državnega odvetništva ustrezna, ali bi predlagali spremembe/izboljšave obstoječe zakonodaje?«



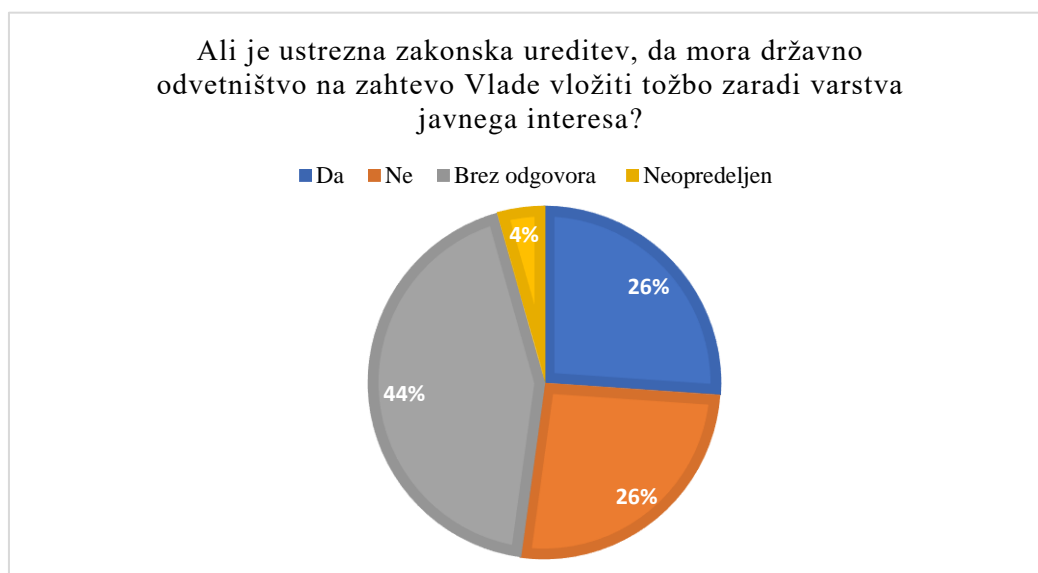
Graf 7: Ustreznost zakonske ureditve tožbe v javnem interesu

Na vprašanje ni odgovorilo kar 39 % državnih odvetnikov, ki so odgovarjali na anketo. Z da jih je odgovorilo 30,5 %, z ne pa ravno tako 30,5 %. Državni odvetniki so predlagali tudi nekaj sprememb trenutne ureditve, in sicer: vključitev državnega odvetništva v postopek v pritožbeni

fazi, saj te aktivne legitimacije nima, vsebinsko napolnitev instituta ter določitev smernic za uporabo instituta.

Podobno vprašanje smo zastavili tudi sodnikom: »Se vam zdi, da je zakonska ureditev tožbe v javnem interesu s strani državnega odvetništva ustrezna?« Na vprašanje so odgovorili vsi 4 sodniki, ki so izpolnjevali anketo. 3 so odgovorili z da, 1 pa z ne.

Glede ureditve instituta zastopnika javnega interesa nas je zanimalo tudi, kaj državni odvetniki menijo o vezanosti na zahtevo Vlade za vložitev tožbe zaradi varstva javnega interesa. Iz tega razloga smo državne odvetnike vprašali: »Ali se vam zdi primerna določba drugega odstavka 18. člena ZUS-1, ki določa, da mora državno odvetništvo na zahtevo Vlade vložiti tožbo zaradi varstva javnega interesa?«

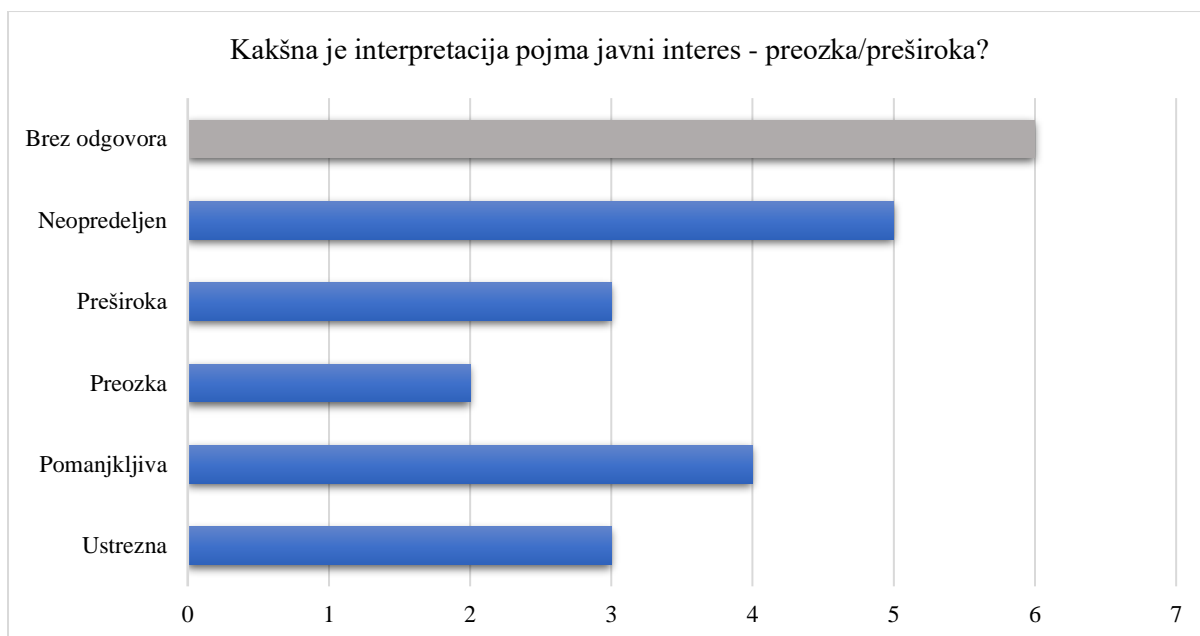


Graf 8: Ustreznost vezanosti na zahtevo Vlade o vložitvi tožbe zaradi varstva javnega interesa

Na vprašanje ni odgovorilo 44 % državnih odvetnikov, ki so odgovarjali na anketo. Z da je odgovorilo 26 % državnih odvetnikov, z ne ravno tako 26 %, neopredeljenih pa je bilo 4 %. Ker je število odgovorov da enako številu odgovorov ne ter upoštevajoč, da skoraj polovica državnih odvetnikov, ki so odgovarjali na ankete odgovora ni podala, ni mogoče izpeljati jasnega sklepa o ustreznosti trenutne ureditve.

1.5.2.2.2 Interpretacija pojma javnega interesa

V povezavi z interpretacijo pojma javni interes smo na državne odvetnike naslovili vprašanje: »Kakšna je po vašem mnenju interpretacija vsebinsko nedoločenega pravnega pojma "javni interes" - preširoka/preozka?«



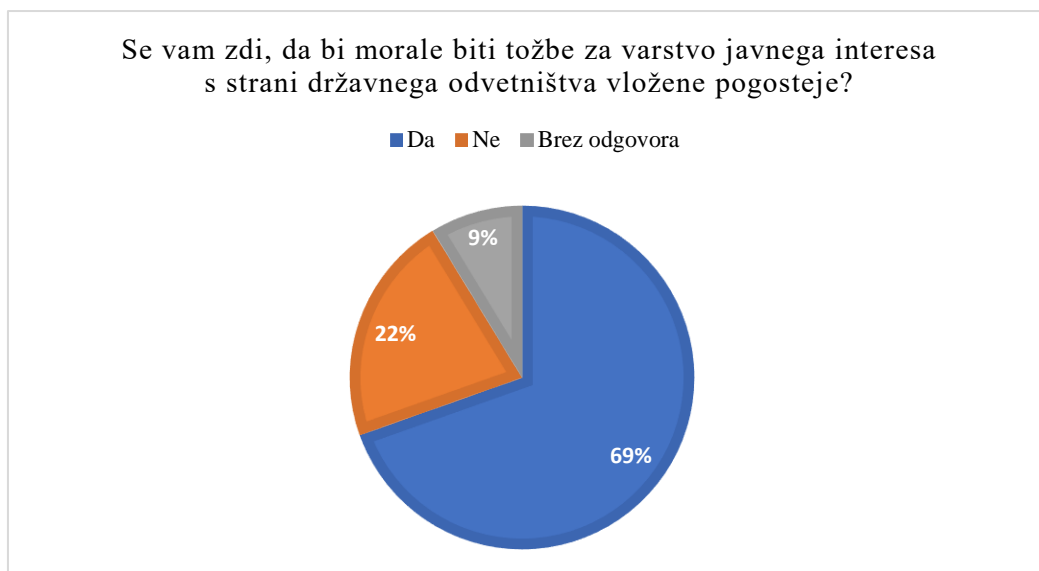
Graf 9: Interpretacija pojma javni interes

Na vprašanje ni odgovorilo 6 izmed državnih odvetnikov, ki so odgovarjali na anketo. 3 državni odvetniki menijo, da je interpretacija ustrezna, 4 da je pomanjkljiva, 2 da je preozka, 3 da je preširoka, 5 pa je neopredeljenih. Ker so odgovori prek kategorij dokaj enakomerno razporejeni, težko sklepamo kaj več od tega, da je interpretacija pojma javni interes po mnenju vprašanih državnih odvetnikov bolj neustrezna kot ustrezna.

Zanimalo nas je tudi stališče upravnih sodnikov do zakonske ureditve javnega interesa. Sodnikom smo tako zastavili vprašanje: »Ali je javni interes v zakonodaji po vašem mnenju ustrezno opredeljen?« Vsi 4 sodniki, ki so odgovarjali na anketo, so na vprašanje odgovorili z odgovorom da.

1.5.2.2.3 Praktični vidiki tožbe v javnem interesu

Zanimali so nas tudi nekateri praktični vidiki vlaganja tožb v javnem interesu. Na državne odvetnike in na upravne sodnike smo tako naslovili vprašanje: »Se vam zdi, da bi morale biti tožbe za varstvo javnega interesa s strani državnega odvetništva vložene pogosteje?«



Graf 10: Zadostnost števila vloženi tožb v javnem interesu

69 % državnih odvetnikov, ki so sodelovali pri reševanju ankete, je navedlo, da bi morale biti tožbe v javnem interesu vložene pogosteje. 22 % je odgovorilo ne, torej, da tovrstnih tožb ne bi bilo potrebno vlagati pogosteje, 9 % pa ni podalo odgovora. Precej velika večina državnih odvetnikov, ki so sodelovali pri anketi, torej meni, da bi tovrstne tožbe morali vlagati pogosteje.

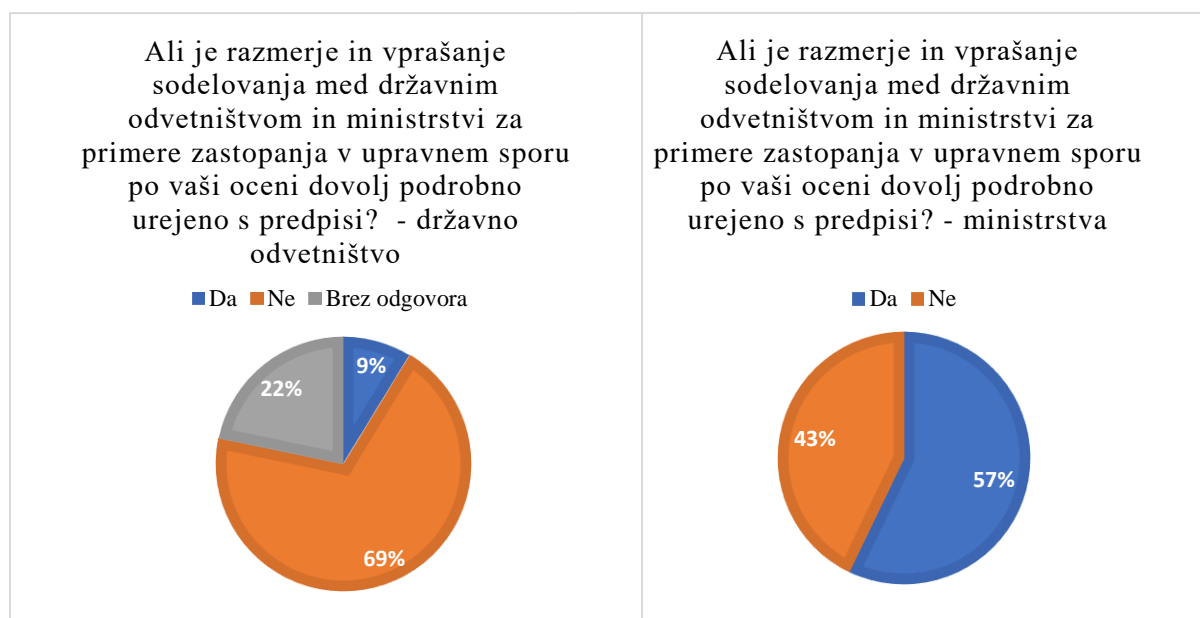
Na omenjeno vprašanje so odgovorili tudi vsi 4 sodniki, ki so odgovarjali na anketo. 2 sta odgovorila z da, 2 pa z ne. Iz teh odgovorov težko sklepamo kaj oprijemljivega. Sodnike smo nadalje vprašali tudi: »Opažate morda kakšne težave pri vlaganju tožb, kjer kot zastopnik javnega interesa nastopa državno odvetništvo?« 3 sodniki so odgovorili, da tovrstnih težav ne opažajo, eden pa, da tovrstne težave opaža.

1.5.2.3 Državno odvetništvo kot zastopnik v upravnem sporu

Na teoretični ravni so se glede državnega odvetništva kot zastopnika v upravnem sporu porodila mnoga vprašanja. Pri tem se je večina le-teh odpirala zlasti glede situacije, ko državno odvetništvo zastopa državo kot toženo stranko in se torej nanj skladno s petim odstavkom 17. člena ZUS-1 prenese pooblastilo za zastopanje. Posledično so tudi vprašanja, ki smo jih v zvezi s tem postavili relevantnim akterjem, vezana zlasti na vprašanje državnega odvetništva kot zastopnika države kot tožene stranke.

1.5.2.3.1 Sodelovanje med državnim odvetništvom in zastopanim subjektom

Na respondente z ministrstev, državne odvetnike ter sodnike Upravnega sodišča smo naslovili vprašanje: »Ali je razmerje in vprašanje sodelovanja med državnim odvetništvom in ministrstvi za primere zastopanja v upravnem sporu po vaši oceni dovolj podrobno urejeno s predpisi?«



Graf 12: Ureditev sodelovanja med državnim odvetništvom in ministrstvi – državno odvetništvo

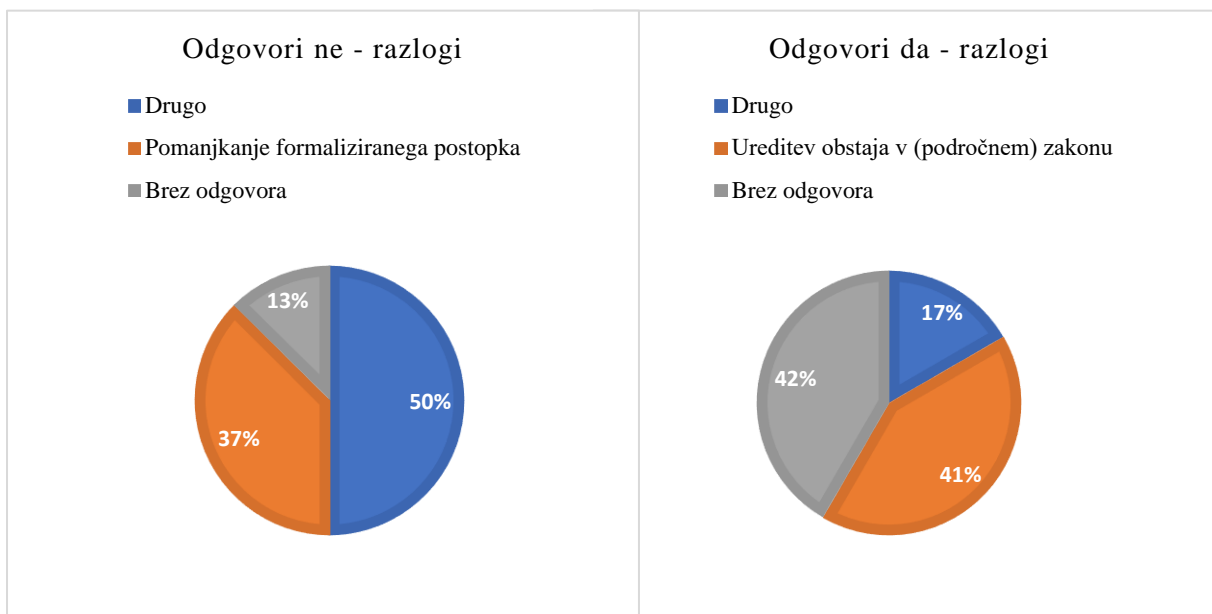
Graf 11: Ureditev sodelovanja med državnim odvetništvom in ministrstvi – ministrstva

Iz tortnega diagrama, ki prikazuje odgovore respondentov z ministrstev, je razvidno, da 57 % respondentov z ministrstev trenutno normativno ureditev vprašanja razmerja in sodelovanja ocenjuje kot dovolj podrobno urejeno, medtem ko 43 % ocenjuje, da trenutna ureditev ni dovolj podrobna. Na drugi strani kar 69 % državnih odvetnikov, ki so odgovorili na ankete, meni, da trenutna ureditev razmerja in sodelovanja ni dovolj podrobno urejena, 22 % pa na vprašanje ni podalo odgovora. Zgolj 9 % je trenutno ureditev ocenilo kot dovolj podrobno.

Iz odgovorov je zaznati, da na strani državnih odvetnikov velika večina respondentov meni, da trenutno razmerje in sodelovanje med državnim odvetništvom in zastopanim subjektom ni dovolj podrobno urejeno, medtem ko na strani ministrstev večina respondentov meni, da je razmerje in sodelovanje dovolj podrobno urejeno. Iz odgovorov je tako mogoče sklepati, da zlasti z vidika državnih odvetnikov obstajajo določene težave, s katerimi se v okviru sodelovanja in razmerja z zastopanim subjektom srečujejo v primeru zastopanja v upravnem sporu, na strani ministrstev pa je glede na odgovore tovrstnih težav verjetno manj.

Respondente z ministrstev se je pri tem poleg zgoranjega vprašanja prosilo tudi za pojasnilo odgovora: »Na kratko pojasnite, zakaj.«⁷⁰⁰

⁷⁰⁰ Na državno odvetništvo to podvprašanje ni bilo posredovano, saj je bilo mogoče veliko razlogov, zakaj trenutna ureditev ni dovolj podrobna, zaznati že iz letnih poročil državnega odvetništva (glej poglavje »Državno odvetništvo kot zastopnik v upravnem sporu«).



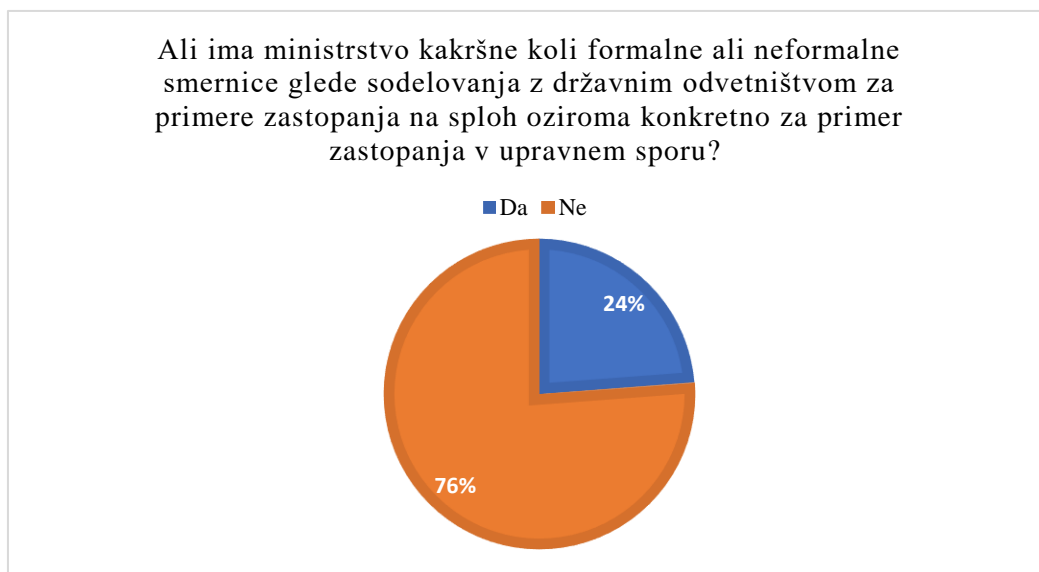
Graf 13: Razlogi za neustreznost obstoječe ureditve razmerja in sodelovanja

Graf 14: Razlogi za ustreznost obstoječe ureditve razmerja in sodelovanja

41 % respondentov z ministrstev, ki so odgovorili, da je trenutne ureditev dovolj podrobno urejena, je kot razlog navedlo, da ureditev razmerja in sodelovanja že obstaja v (področnem) zakonu. 17 % jih je navedlo druge razloge (npr. da še niso imeli težav), medtem ko 42 % respondentov ni podalo razloga za svoj odgovor. Odgovor, ki se je najpogosteje pojavljal med respondenti, ki so na zgornje vprašanje odgovorili z ne, je pomanjkanje formaliziranega postopka. Takih je bilo 37 %, pri čemer v omenjeno kategorijo spadajo odgovori, v katerih so respondenti navajali, da ni ureditve rokov in načina prenosa pooblastila, da obstaja neenotnost postopkov zastopanja ipd. 50 % jih je podalo drug odgovor, pri čemer pa se tovrstnih odgovorov ni dalo združiti v manjše kategorije (npr. ni prakse sodelovanja, državno odvetništvo bi moralo kot zakoniti zastopnik zastopati državo tudi pred Upravnim sodiščem). 13 % respondentov, ki so zavzeli stališče, da ureditev ni dovolj podrobna, razloga ni navedlo.

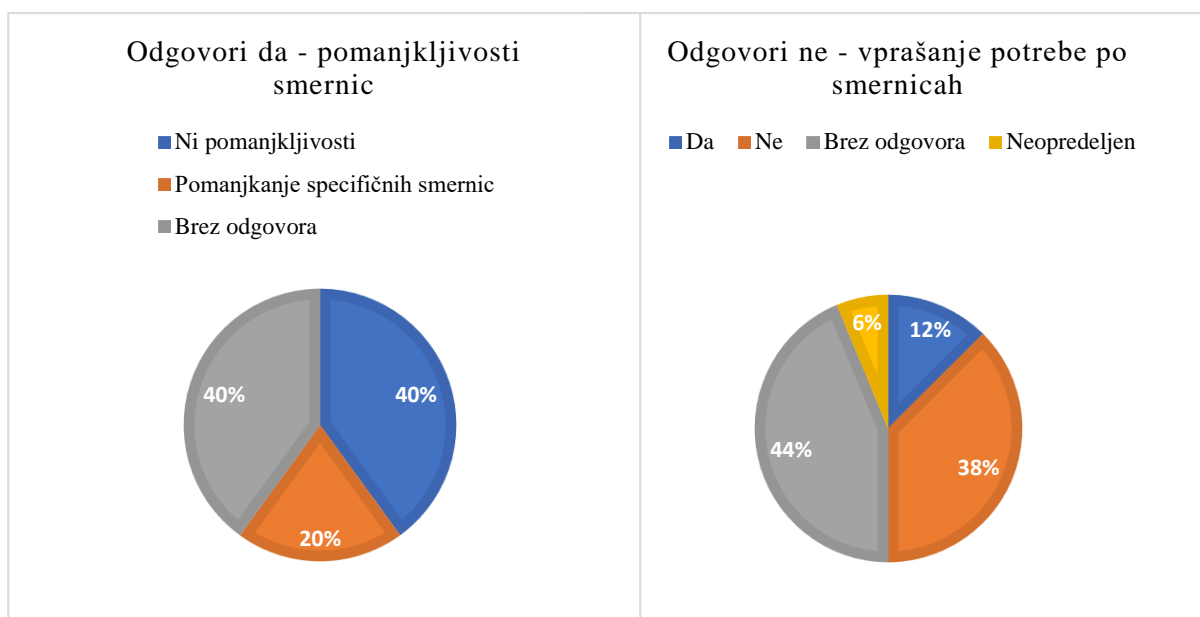
Vprašanje o ustreznosti trenutne ureditve razmerja in sodelovanja med državnim odvetništvom in zastopanim subjektom je bilo naslovljeno tudi na sodnike Upravnega sodišča. Od 4 sodnikov, ki so odgovorili na anketo, sta 2 odgovorila, da je razmerje in sodelovanje med državnim odvetništvom in ministrstvi trenutno dovolj podrobno urejeno, dva pa sta odgovorila, da trenutna ureditev ni dovolj podrobna. Pri tem smo sodnike vprašali tudi: »V zvezi s prejšnjim vprašanjem, kako se v praksi pred upravnim sodiščem kažejo morebitne pomanjkljivosti povezane z obstoječo ureditvijo?« Na vprašanje so odgovorili 3 sodniki. Kot pomanjkljivosti trenutne ureditve razmerja in sodelovanja med državnim odvetništvom in zastopanim subjektom so navedli, da se državni odvetniki praviloma ne odzivajo oziroma se odzivajo zgolj v odmevnih primerih, prav tako naj ne bi ustrezno zastopali interesa svojih strank oziroma države, ki je sprejela določeno odločitev. Kot pomanjkljivost je bilo izpostavljeno tudi to, da lahko pride do situacije, ko je odločitev o prenosu zastopanja prepozna, pri čemer se nato zaprosi za preložitev naroka, prošnja pa je neutemeljena. Eden od sodnikov je opozoril še, da ni dobro, da državno odvetništvo zastopa zgolj politični javni interes, saj javni interes in varstvo individualnih pravic nista vedno v konfliktu.

Na ministrstva se je nadalje naslovlilo tudi vprašanje glede obstoja morebitnih smernic o sodelovanju z državnim odvetništvom: »Ali ima ministrstvo kakršne koli formalne ali neformalne smernice glede sodelovanja z državnim odvetništvom za primere zastopanja na sploh oziroma konkretno za primer zastopanja v upravnem sporu?«



Graf 15: Obstoj smernic glede sodelovanja z državnim odvetništvom

76 % respondentov z ministrstev je navedlo, da tovrstnih smernic glede sodelovanja z državnim odvetništvom na ministrstvu nimajo, 24 % pa jih je navedlo, da tovrstne smernice obstajajo. Respondente z ministrstev se je pri tem za primer, da tovrstne smernice obstajajo, vprašalo tudi po morebitnih pomanjkljivostih, za primer, da ne obstajajo, pa po smiselnosti njihove uvedbe: »Če da, pojasnite morebitne pomanjkljivosti tovrstnih smernic. Če ne, bi bil po vašem mnenju obstoj tovrstnih smernic smiseln? Na kratko pojasnite.«

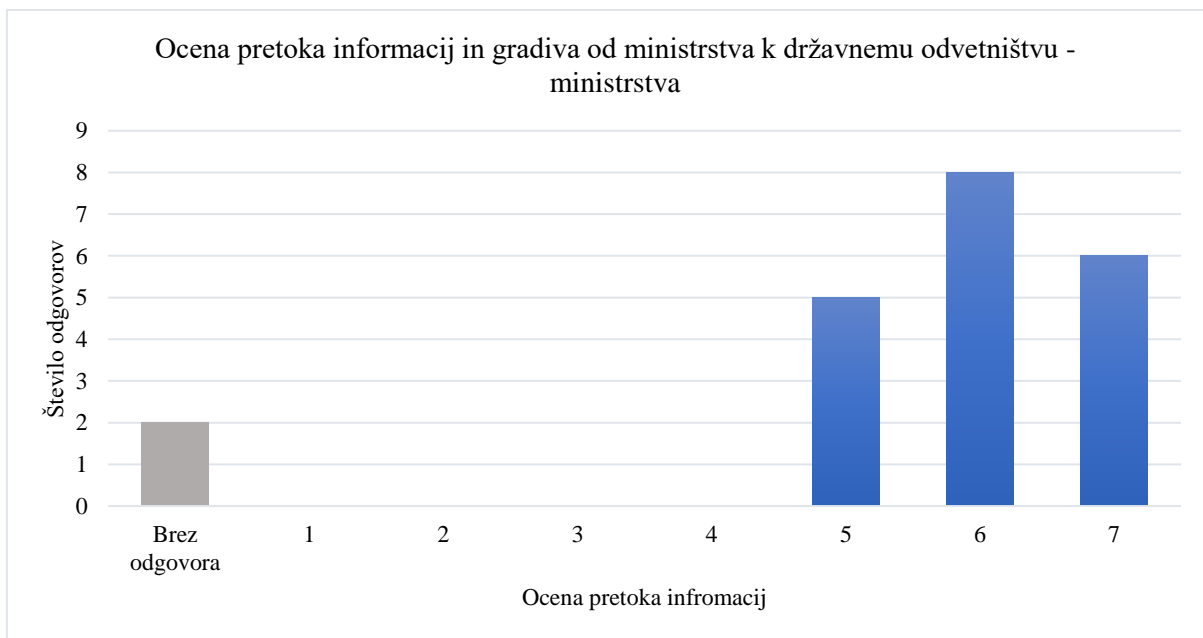


Graf 16: Pomanjkljivosti smernic o sodelovanju

Graf 17: Vprašanje potrebe po smernicah o sodelovanju

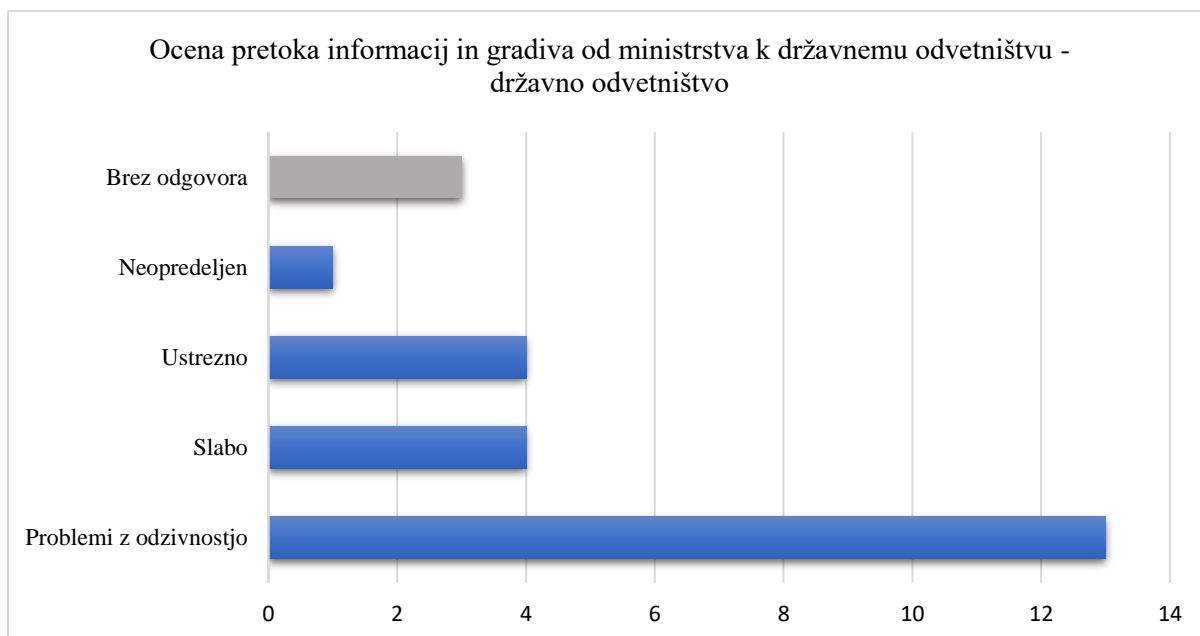
40 % respondentov z ministrstev, ki so navedli, da smernice obstajajo, je navedlo, da le-te nimajo pomanjkljivosti. 20 % je navedlo, da obstaja pomanjkanje specifičnih smernic (da smernice rešujejo zgolj določene težave, ne pa vseh), 40 % pa ni podalo odgovora. 38 % tistih, ki so navedli, da smernic ni, je navedlo, da uvedba tovrstnih smernic ni smiselna, zgolj 12 % pa jih je navedlo, da bi bila uvedba tovrstnih smernic smiselna. 6 % je bilo neopredeljenih, 44 % pa na vprašanje ni odgovorilo.

Poleg same neformalne in formalne ureditve razmerja in sodelovanja med državnim odvetništvom in ministrstvi, nas je zanimalo tudi, kako relevantni respondenti ocenjujejo pretok informacij in gradiva, ki poteka med njimi. Tako na respondente z ministrstev kot tudi na državne odvetnike smo tako naslovili vprašanje: »Kako ocenjujete pretok relevantnih informacij in gradiva od ministrstva k državnemu odvetništvu in obratno (hitrost pretoka, roki, zaupnost odnosa med državnim odvetništvom kot zastopnikom in ministrstvom itd.)?« Pri tem je bila kot odgovor pri ministrstvih predvidena sedem stopenjska ocenjevalna lestvica, na kateri so lahko respondenti z ministrstev ocenili tovrsten pretok informacij in gradiva, medtem ko se je državnim odvetnikom enako vprašanje zaradi tehničnih težav pri oblikovanju ankete posredovalo v obliki odprtega vprašanja.



Graf 18: Ocena pretoka informacij in gradiva – ministrstva

Kot je razvidno iz grafa, je na sedem stopenjski lestvici 5 respondentov z ministrstev pretok informacij in gradiva ocenilo z oceno 5, 8 z oceno 6 in 6 z oceno 7. 2 respondenta nista odgovorila na vprašanje. Povprečna ocena odgovorov na lestvici od 1 – 7 s strani respondentov z ministrstev, ki so odgovorili na vprašanje, je torej 6,1. Posledično je mogoče zaključiti, da na ministrstvih pretok informacij in gradiva ocenjujejo kot dober oziroma ustrezen.

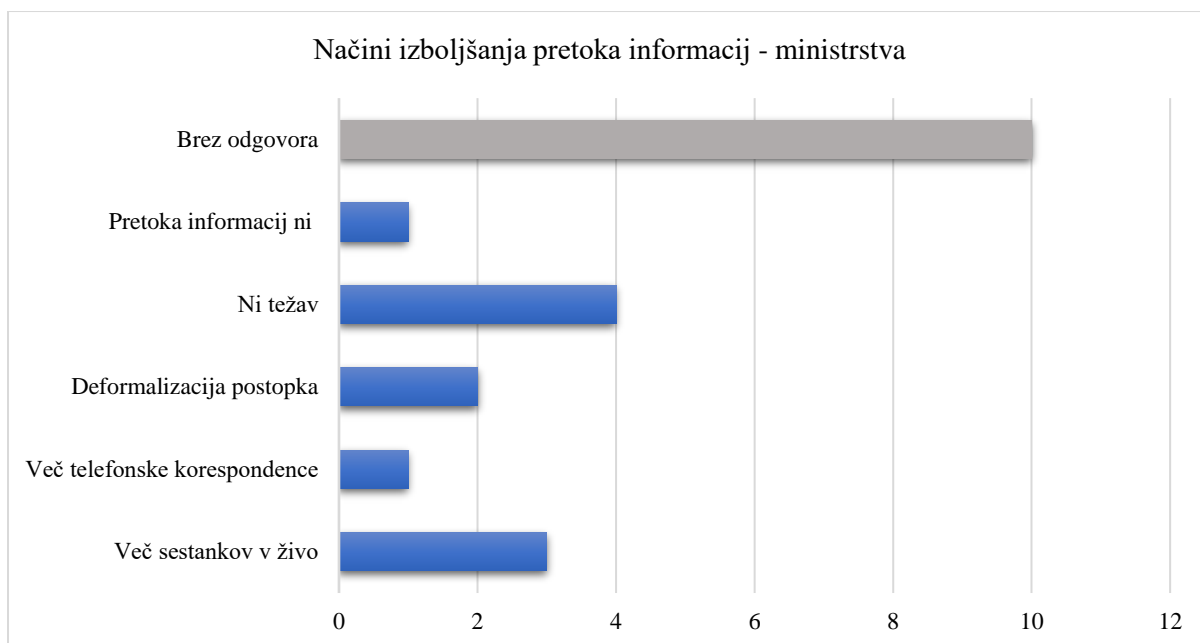


Graf 19: Ocena pretoka informacij in gradiva – državno odvetništvo

Kot je razvidno iz grafa, je 13 državnih odvetnikov navedlo, da se v okviru pretoka informacij z zastopanimi subjekti srečujejo s problemi z odzivnostjo (zlasti počasna odzivnost, nepopolno posredovanje dokumentacije ipd.). 4 so pretok informacij ocenili kot slab, prav tako pa so ga 4 ocenili kot ustreznega. En državni odvetnik je ostal glede vprašanja neopredeljen, 3 pa niso podali odgovora.

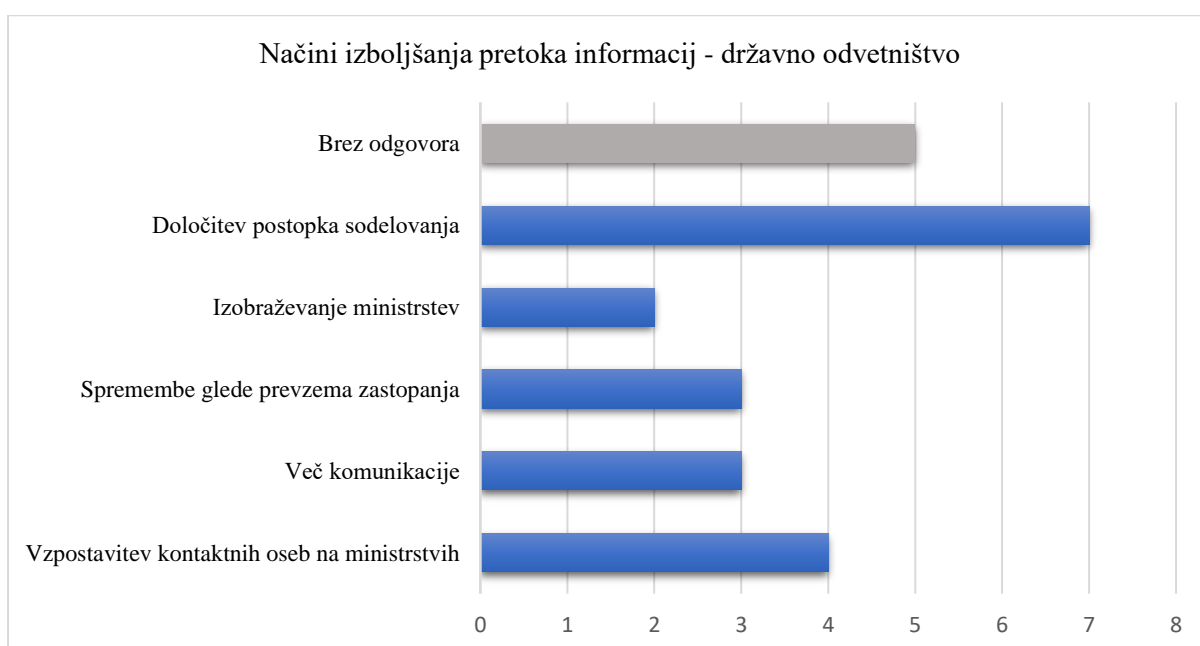
Iz odgovorov respondentov iz ministrstev in državnega odvetništva je zaznati precejšnjo razliko. Respondenti z ministrstev namreč v veliki meri ocenjujejo pretok informacij kot dober oziroma ustrezen (na sedem stopenjski lestvici je povprečen odgovor oziroma ocena 6,1), iz odgovorov državnih odvetnikov pa je zaznati, da se srečujejo pri pretoku informacij z več težavami, saj tovrstnega pretoka ne ocenjujejo kot najbolj ustreznega oziroma navajajo pomanjkljivosti v trenutnem pretoku informacij in gradiva.

Tako respondente z ministrstev kot tudi državne odvetnike se je pri tem pozvalo, da navedejo tudi morebitne predloge za izboljšavo pretoka informacij in gradiva: »Na kratko pojasnite, zakaj in kako bi lahko tovrsten pretok informacij izboljšali?«.



Graf 20: Načini izboljšanja pretoka informacij – ministrstva

10 respondentov z ministrstev ni podalo razlogov oziroma predlogov za izboljšanje pretoka informacij. 4 so navedli, da težav ni, 1 pa da niti ni pretoka informacij. 3 so kot način izboljšave pretoka informacij navedli več sestankov v živo, 3 deformalizacijo postopka (hitrejše angažiranje državnega odvetnika brez potrebe po čakanju na sklep Vlade, pošiljanje določenih obvestil brez formalnih podpisov), eden pa več telefonske korespondence. Iz odgovorov respondentov z ministrstev je tako mogoče sklepati, da večjih težav v pretoku informacij in gradiva ne zaznavajo, njegovo izboljšanje pa vidijo zlasti v povečanju obsega komunikacije.

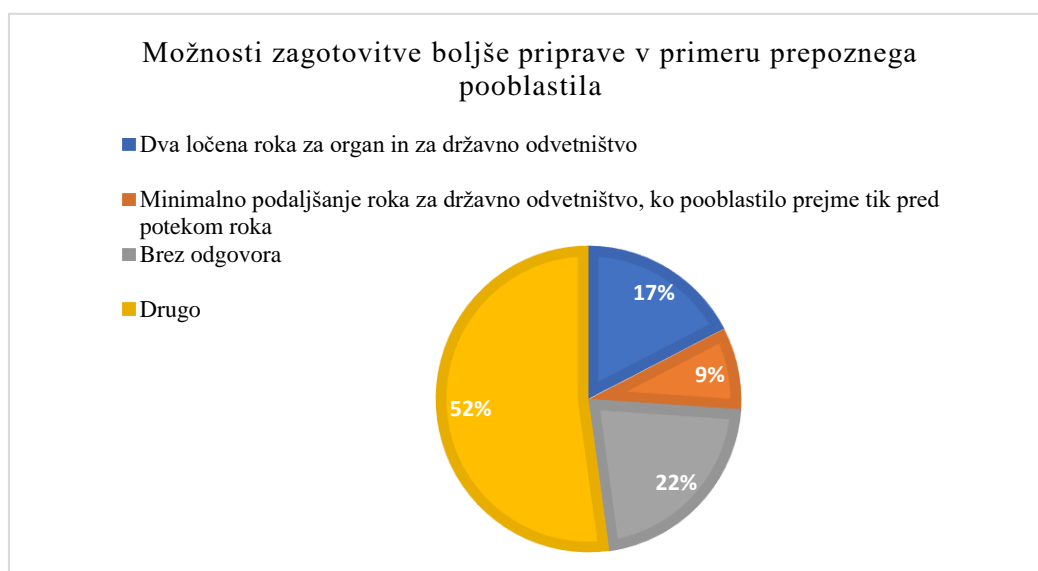


Graf 21: Načini izboljšanja pretoka informacij – državno odvetništvo

5 državnih odvetnikov, ki so sicer odgovarjali na anketo, ni podalo odgovora na vprašanje glede morebitnih predlogov za izboljšanje pretoka informacij. 7 jih je predlagalo določitev oziroma opredelitev postopka sodelovanja, 4 vzpostavitev kontaktnih oseb na ministrstvih, 3 pa so predlagali več komunikacije. Nadalje so 3 respondenti kot način izboljšanja pretoka informacij navedli spremembe glede prevzema zastopanja (vzpostavitev možnosti odklonitve zastopanja v primeru nepravočasnih in neustreznih informacij ter gradiva oziroma uvedba ureditve, po kateri bi državno odvetništvo prevzelo zastopanje tožene stranke in bi se tožbe vročale na državno odvetništvo). 2 respondenta sta kot način izboljšanja pretoka informacij in gradiva predlagala izobraževanje ministrstev na področju relevantne zakonodaje. Zaznati je, da izmed številnih navedenih načinov izboljšanja pretoka informacij in gradiva izstopa zlasti določitev oziroma opredelitev postopka sodelovanja.

1.5.2.3.2 Vprašanje prenosa pooblastila za zastopanje

Ker smo že v sklopu teoretičnega dela zaznali, da se v primeru zastopanja s strani državnega odvetništva pojavljajo določene specifične težave, povezane s prenosom pooblastila in kratkimi roki, smo na državne odvetnike naslovili vprašanje o tem, kako bi se državnemu odvetništvu lahko omogočilo boljše pogoje za pripravo: »Zakon o upravnem sporu (v nadaljevanju: ZUS-1) trenutno ne predvideva posebnega roka, v katerem mora Vlada na državno odvetništvo prenesti pooblastilo o zastopanju. Nadalje predvideni roki (npr. rok za odgovor na tožbo) tečejo enotno za zastopani subjekt in za državno odvetništvo kot zastopnika, četudi lahko v konkretnem primeru državno odvetništvo pooblastilo za zastopanje dobi tik pred iztekom tovrstnega roka. Posledično lahko pride pri zastopanju do problema ustrezne in strokovne priprave. Na kakšen način bi lahko s tega vidika po vašem mnenju državnemu odvetništvu omogočili boljše pogoje za pripravo?« Šlo je za polodprt tip vprašanja, kjer so bili kot odgovor alternativno navedeni sledeči odgovori: dva ločena roka za organ in za državno odvetništvo; minimalno podaljšanje roka za državno odvetništvo, ko pooblastilo prejme tik pred potekom roka, in drugo. Pod zadnjo kategorijo so lahko respondenti vpisali tudi specifičen odgovor. Enako vprašanje smo naslovili na sodnike Upravnega sodišča.



Graf 22: Možnosti zagotovitve boljše priprave v primeru prepoznega pooblastila

17 % državnih odvetnikov, ki so odgovarjali na anketo, je navedlo, da se jim zdi za rešitev problema pomanjkanja časa zaradi prepoznega pooblastila ustrezna uvedba dveh ločenih rokov za organ, ki se ga zastopa, in za državno odvetništvo, 9 % pa se je zdela ustrezna možnost minimalnega podaljšanja roka za državno odvetništvo, ko pooblastilo prejme tik pred potekom roka. 22 % respondentov na vprašanje ni odgovorilo, kar 52 % pa je izbralo možnost »drugo«.

Tisti, ki so izbrali odgovor »drugo« so pri tem navajali raznovrstne možnosti, zlasti postavitev roka za prenos pooblastila in ureditev postopka sodelovanja preko uvedbe protokola oziroma smernic, nekateri pa so predlagali tudi spremembo glede samega zastopanja (da državno odvetništvo odloči, ali bo prevzelo zastopanje, da državno odvetništvo tudi v upravnem sporu prevzame zastopanje v vseh primerih, oziroma da se organ v vseh primerih zastopa sam). Eden od državnih odvetnikov je menil, da to ni predmet urejanja ZUS-1.

Na strani sodnikov nobeden od 4 sodnikov, ki so odgovarjali na anketo, ni izbral možnosti dveh ločenih rokov za organ in državno odvetništvo. 2 sodnika sta se opredelila za minimalno podaljšanje roka za državno odvetništvo, ko pooblastilo prejme tik pred potekom roka, 2 sodnika pa sta izbrala odgovor »drugo«. Pri tem je eden od njiju navedel, da bi bil ustrezen odgovor na to problematiko hitrejša odzivnost državnega organa in državnega odvetništva, drug pa, da je Vlada dolžna postopati pravočasno. Eden od sodnikov je navedel še, da bi šlo v primeru dveh različnih rokov za privilegiranost državnega organa nasproti nasprotni stranki.

Zanimalo nas je tudi, na kakšen način se ministrstva odločajo za prenos pooblastila na državno odvetništvo. Na respondente z ministrstev smo tako naslovili vprašanje: *»Ali obstajajo kakšni kriteriji oziroma morajo biti podani kakšni pogoji/razlogi, da ministrstvo vlado zaprosi za pooblastilo, da državo v upravnem sporu zastopa državno odvetništvo?«*



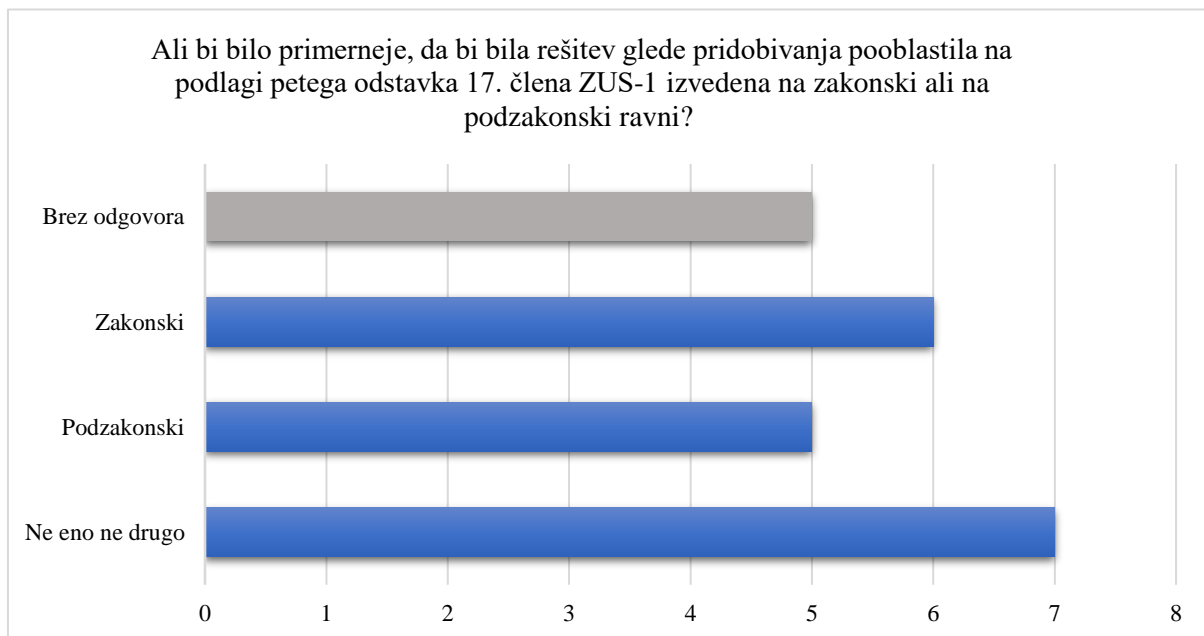
Graf 23: Obstoj kriterijev za prenos pooblastila za zastopanje

Kar 62 % respondentov z ministrstev je odgovorilo, da za to, da ministrstvo vlado prosi za prenos pooblastila na državno odvetništvo, ni vzpostavljenih kriterijev oziroma ne rabijo biti izpolnjeni posebni pogoji/razlogi. 29 % jih je odgovorilo, da določeni kriteriji obstajajo oziroma morajo biti izpolnjeni določeni pogoji, 9 % pa na vprašanje ni odgovorilo.

Pri tem se je na respondente, ki so odgovorili z da, naslovilo tudi vprašanje, kakšni kriteriji oziroma pogoji morajo biti podani, da se zaprosi za prenos pooblastila za zastopanje. Odgovorilo je 5 respondentov. 3 so navedli, da odločitev temelji na presoji kompleksnosti primera, pri čemer je bilo izpostavljeno, da se pri presoji upošteva zlasti potreba po pomoči državnega odvetništva glede procesnih zadev in zahtevnejših primerov. Respondenti z ministrstev so izpostavili še, da naj bi se pri vprašanju prenosa pooblastila upoštevalo tudi pomanjkanje kadra in situacije, ko je na toženi strani vpletenih več ministrstev. Eden od respondentov je navedel, da mora biti poziv Vladi dan v trenutku vložitve tožbe. Na vprašanje je odgovoril tudi respondent, ki je sicer pri prejšnjem vprašanju odgovoril z ne, pri čemer pa je navedel, da se o zaprosilu za prenos pooblastila odloča od primera do primera, zlasti pa v primerih, ko pride do glavne obravnave.

Iz odgovorov je razvidno, da na večini ministrstev, iz katerih so odgovarjali respondenti, ni vzpostavljenih kriterijev za prenos pooblastila oziroma za to ne rabijo biti izpolnjeni posebni pogoji/razlogi.

V sklopu teoretičnega raziskovanja smo zaznali tudi morebitno potrebo po konkretnjši ureditvi prenosa pooblastila. V ta namen smo na državne odvetnike naslovili vprašanje: *»Ali bilo primerneje, da bi bila rešitev glede pridobivanja pooblastila na podlagi petega odstavka 17. člena ZUS-1 izvedena na zakonski ali na podzakonski ravni?«*



Graf 24: Raven ureditve glede pridobivanja pooblastila

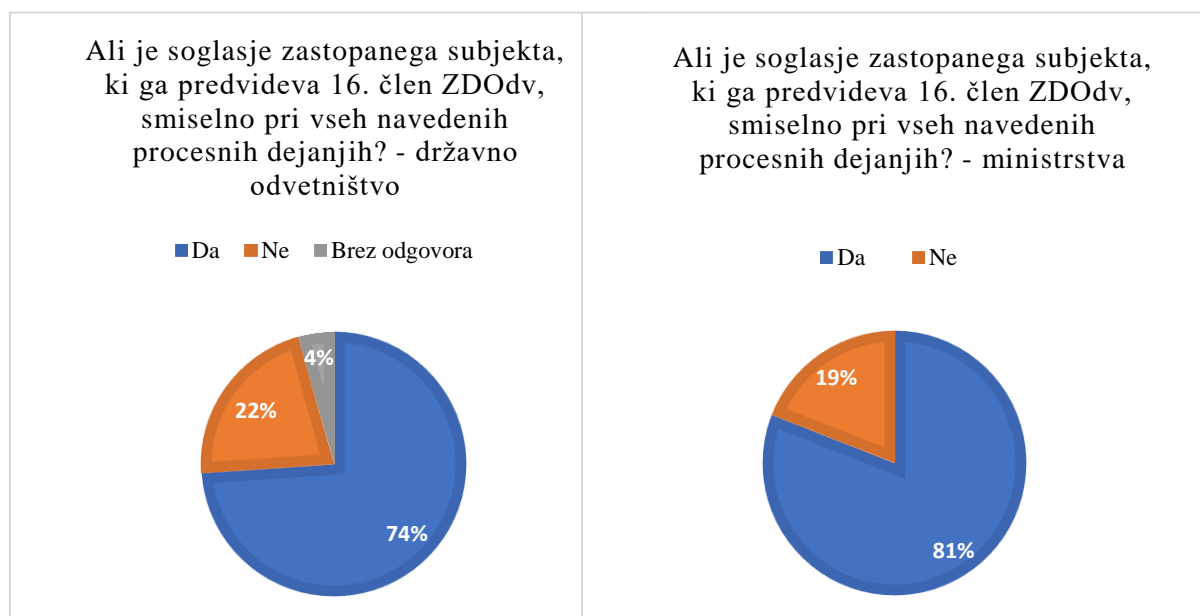
Na vprašanje glede ureditve pridobivanja pooblastila na podlagi 17. člena ZUS-1, je 7 državnih odvetnikov odgovorilo, da se jim ne zdi primerna ne ureditev na zakonski, ne na podzakonski ravni. 6 jih je odgovorilo, da je primernejša ureditev na zakonski ravni, 5 pa na podzakonski ravni. 5 državnih odvetnikov na vprašanje ni odgovorilo. Tisti, ki so navedli, da se jim ne zdi ustrezna niti ureditev na zakonski, niti na podzakonski ravni, so pri tem navajali, da bi potrebo po pooblastilu črtali iz zakonske ureditve oziroma, da bi bilo ustrezneje, da državno odvetništvo kot v drugih sodnih zadevah tudi v upravnem sporu zastopa subjekte po samem zakonu. Na

drugi strani je eden od državnih odvetnikov, ki se je opredelil za ureditev na zakonski ravni, navedel, da je tovrstna ureditev ustrezna zato, ker je smiselno, da se za zastopanje s strani državnega odvetništva odloči zgolj v primeru težjih in pomembnejših zadev. Zaradi razpršenosti odgovorov težko naredimo konkreten sklep glede relevantne problematike. Pogledi državnih odvetnikov se namreč precej razlikujejo.

1.5.2.3.3 Vprašanje samostojnosti državnega odvetnika kot zastopnika

Državnim odvetnikom, sodnikom Upravnega sodišča in respondentom z ministrstev smo zastavili tudi konkretnjša vprašanja, ki se nanašajo na samostojnost državnega odvetnika kot zastopnika.

Vsem trem subjektom smo tako zastavili vprašanje v zvezi z ustreznostjo pogojevanja procesnih dejanj s soglasjem zastopanega subjekta, kot je predvideno v 16. členu ZDOdv: »Zakon o državnem odvetništvu (v nadaljevanju: ZDOdv) v tretjem odstavku 16. člena predvideva soglasje zastopanega subjekta in državnega odvetništva glede ključnih procesnih vprašanj, kot je npr. prepoznavna zahtevka, poravnava, umik tožbe, začetek postopka, vključitev v postopek, odpoved zahtevku. Je soglasje zastopanega subjekta smiselno pri vseh navedenih procesnih dejanjih?«



Graf 25: Ustreznost pogojevanja procesnih dejanj iz 16. člena ZDOdv s soglasjem zastopanega subjekta – državno odvetništvo

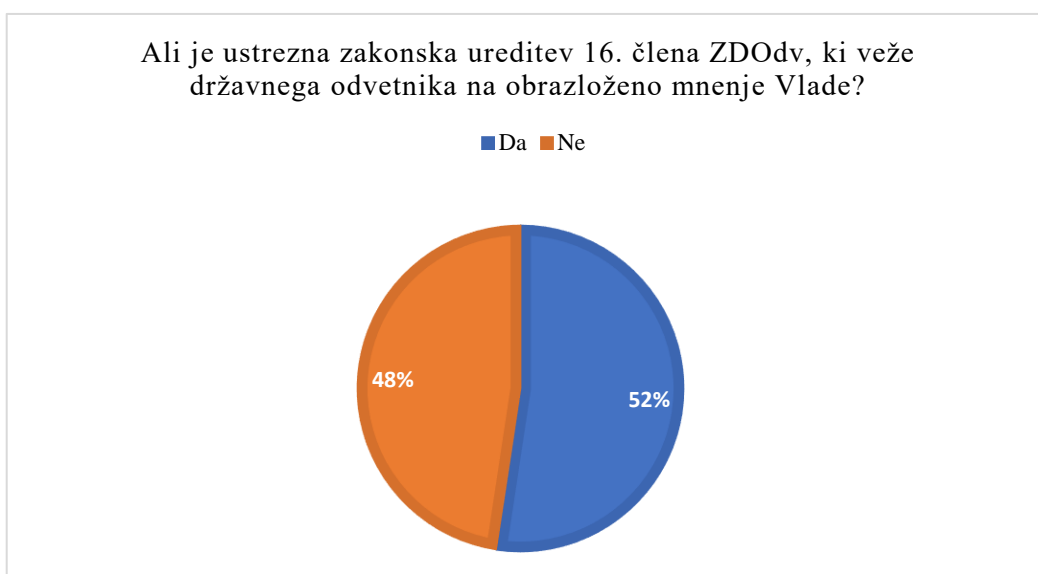
Graf 26: Ustreznost pogojevanja procesnih dejanj iz 16. člena ZDOdv s soglasjem zastopanega subjekta – ministrstva

74 % državnih odvetnikov in 81 % respondentov z ministrstev je odgovorilo, da je soglasje smiselno pri vseh navedenih procesnih dejanjih. Da soglasje ni smiselno pri vseh procesnih dejanjih, je odgovorilo 22 % državnih odvetnikov in 19 % respondentov z ministrstev. 4 % državnih odvetnikov na vprašanje ni odgovorilo. Na isto vprašanje so odgovorili le 4 sodniki, zato za primerjavo navajamo samo, da je eden odgovoril, da je vprašanje smiselno pri vseh navedenih procesnih dejanjih, 3 pa so odgovorili, da ni. Zanimivo je, da ni bistvene razlike med stališči respondentov z ministrstev in državnimi odvetniki, obstaja pa razlika v primerjavi s stališči sodnikov. Izstopa zlasti stališče državnih odvetnikov, saj je pri vprašanju v zvezi s

sprejemom ZDOdv večina odgovorila, da zakon ni šel v pravo smer, kot razlog pa so navajali predvsem zmanjšanje samostojnosti, ki ga je prinesel ravno omenjen 16. člen ZDOdv. Glede na omenjeno je torej zanimivo, da je pri dotičnem vprašanju o 16. členu ZDOdv velika večina (74 %) državnih odvetnikov navedla, da je soglasje zastopanega subjekta smiselno. Pri tem obstaja možnost, da je omenjen rezultat posledica tega, da so si državni odvetniki zastavljeno vprašanje razlagali kot vprašanje o smiselnosti soglašanja stranke z dejanjem v smislu iskanja konsenza, in ne kot vprašanje o smiselnosti zakonske določitve soglasja stranke kot pogoja za opravo dejanja.

Na državne odvetnike, sodnike in respondente z ministrstev smo v povezavi s prejšnjim vprašanjem naslovili tudi vprašanje: »Pri katerih od omenjenih procesnih dejanj soglasje zastopanega subjekta ni smiselno?« Eden od sodnikov je odgovoril, da gre za politično odločitev, preostali 3 sodniki, ki so sicer odgovarjali na anketo, pa na konkretno vprašanje niso odgovorili. Nizko je bilo tudi število odgovorov z ministrstev (5). Nekateri respondenti z ministrstva so odgovorili, da soglasje ni smiselno za vključitev v postopek, priznavo zahtevka in odpoved zahtevka. Drugi so izrecno ponovno navedli, da je soglasje smiselno za vsa navedena procesna dejanja. Na vprašanje je odgovorilo tudi 8 državnih odvetnikov. Tisti, ki so pri prejšnjem vprašanju odgovorili, da soglasje ni smiselno za vsa procesna dejanja, so navajali, da se pri v vseh procesnih dejanjih kdaj soglasje izkaže za nesmiselno, pri čemer so konkretnije izpostavili zlasti poravnavo. Soglasje po mnenju enega državnega odvetnika prav tako ni smiselno pri nekaterih enostavnih postopkih (npr. v primeru umika predloga za izvršbo, ko je očitno, da je terjatev plačana). Dva državna odvetnika sta navedla, da je trenutna ureditev ustrezna.

V povezavi s samostojnostjo in avtonomnostjo državnega odvetništva smo respondentom z ministrstev zastavili vprašanje: »Ali se vam glede na položaj državnega odvetništva kot samostojnega in avtonomnega organa zdi ustrezna ureditev v 5. odstavku 16. člena ZDOdv, ki veže državnega odvetnika na obrazloženo mnenje Vlade?«



Graf 27: Ustreznost vezanosti na mnenje Vlade

48 % respondentov z ministrstev je odgovorilo, da vezanost na končno odločitev Vlade ni ustrezna, 52 % pa jih je odgovorilo, da je ustrezna, kar je zgolj 4 % več.

Zanimalo nas je, kako vsi trije akterji vidijo vlogo državnega odvetništva kot zastopnika v upravnem sporu. Respondentom z ministrstev, državnim odvetnikom in sodnikom Upravnega sodišča smo zato zastavili vprašanje: »Kako vidite vlogo državnega odvetništva kot zastopnika v upravnem sporu?« Šlo je za zaprt tip vprašanja, saj so lahko anketiranci izbirali med odgovoroma »Kot zgolj pooblaščenca stranke« in »Kot pooblaščenca, ki obenem prispeva k učinkovitejšemu reševanju sodnih sporov«.



Graf 29: Vloga državnega odvetnika kot zastopnika – državno odvetništvo

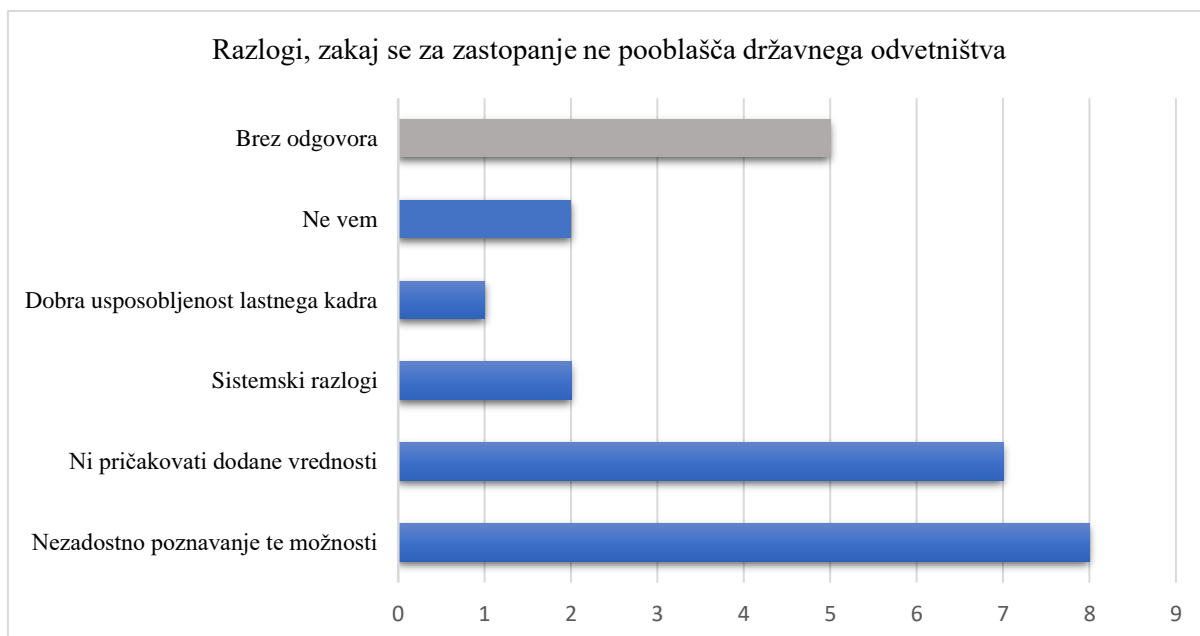
Graf 28: Vloga državnega odvetnika kot zastopnika – ministrstva

Državnega odvetnika vidi kot zgolj pooblaščenca stranke 14 % respondentov z ministrstev, noben državni odvetnik in 1 sodnik. Kot pooblaščenca, ki obenem prispeva k učinkovitejšemu reševanju sodnih sporov pa vidi državnega odvetnika 81 % respondentov z ministrstva, 83 % državnih odvetnikov in 3 sodniki. Zanimivo je, da se 17 % državnih odvetnikov do vprašanja ni opredelilo. Iz odgovorov sicer izhaja, da velika večina respondentov državnega odvetnika vidi zlasti kot pooblaščenca, ki obenem prispeva k učinkovitejšemu reševanju sodnih sporov, in ne zgolj kot pooblaščenca stranke.

1.5.2.3.4 Drugo

V anketah smo zastavljali tudi nekatera druga vprašanja, povezana zlasti s praktičnimi vidiki zastopanja v upravnem sporu.

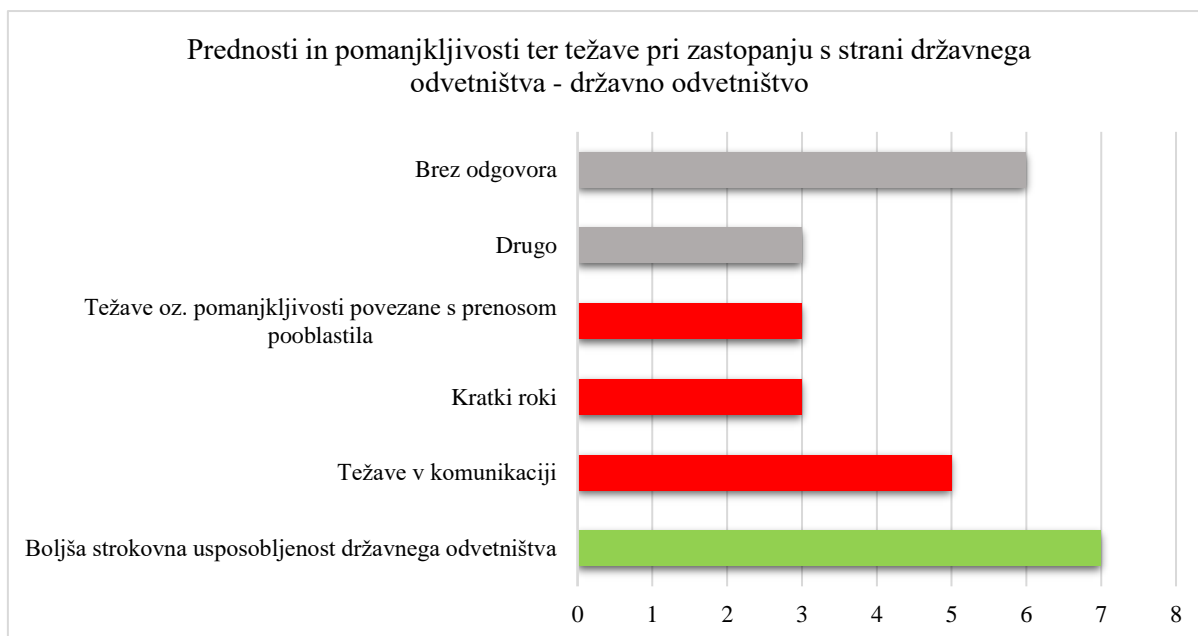
Državnim odvetnikom smo zastavili vprašanje: »Kaj bi bil lahko razlog, da se državni organi, ki se nato ne udeležujejo obravnave na Upravnem sodišču, ne odločijo, da bi jih zastopalo državno odvetništvo? Je razlog sistemski ali nezadostno poznavanje te možnosti?«



Graf 30: Razlogi, zakaj se za zastopanje ne pooblašča državnega odvetništva

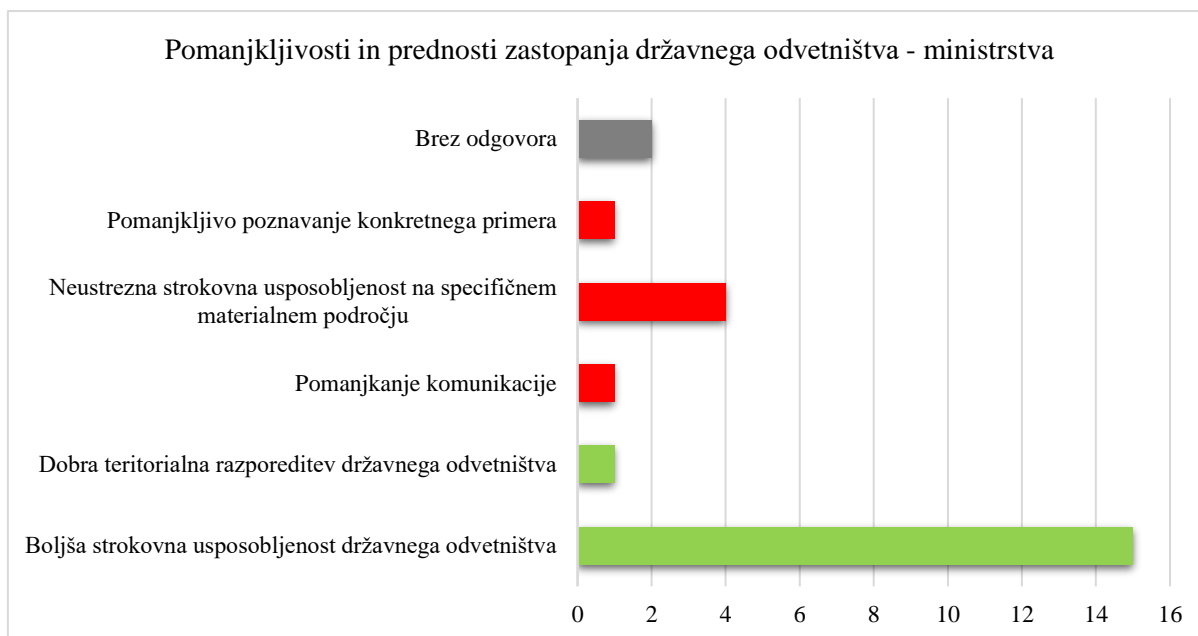
8 državnih odvetnikov meni, da je razlog v nezadostnem pomanjkanju te možnosti, 7 državnih odvetnikov pa meni, da državni organi ne prenesejo pooblastila, ker od zastopanja s strani državnih odvetnikov ne pričakujejo dodane vrednosti. Samo 2 menita, da obstajajo za to, da se državnega odvetništva ne pooblasti za zastopanje kljub neudeleževanju obravnave, sistemske razlogi, eden pa meni, da imajo ministrstva sama dovolj usposobljen kader.

S praktičnega vidika nas je zanimalo tudi, kakšne prednosti in pomanjkljivosti vidijo na ministrstvih in na državnem odvetništvu glede zastopanja s strani državnega odvetništva, pri državnih odvetnikih pa nas je v povezavi s tem zanimalo še, kakšne težave se v praksi porajajo v povezavi s sodelovanjem z zastopanimi subjekti. Na respondente z ministrstev smo tako naslovili vprašanje: »V čem vidite morebitne prednosti in pomanjkljivosti zastopanja s strani državnega odvetništva v primerjavi s tem, da ministrstvo v upravnem sporu državo zastopa samo?«, na državne odvetnike pa vprašani: »Kje se po vaši oceni pojavlja največ problemov pri sodelovanju z zastopanimi subjekti v upravnem sporu? V čem vidite morebitne prednosti in pomanjkljivosti zastopanja s strani državnega odvetništva v primerjavi s tem, da organ v upravnem sporu državo kot toženko zastopa sam?«



Graf 31: : Pomanjkljivosti ter težave in prednosti zastopanja državnega odvetništva – državno odvetništvo

V zgornjem grafu so pomanjkljivosti in težave pri sodelovanju prikazane z rdečo, prednosti zastopanja s strani državnega odvetništva pa z zeleno. Pri tem je potrebno opozoriti na to, da je več državnih odvetnikov podalo odgovor, ki spada v več izmed v grafu opredeljenih kategorij. Kot je razvidno iz grafa, je 7 državnih odvetnikov kot prednost zastopanja s strani državnega odvetništva navedlo boljšo strokovno usposobljenost (izpostavljen je bil zlasti procesni vidik zastopanja). Kot probleme, s katerimi se srečujejo pri sodelovanju z zastopanimi subjekti, oziroma kot pomanjkljivosti pri zastopanju, so 4 državni odvetniki izpostavili težave v komunikaciji (zlasti neodzivnost organov oziroma njihova prepočasna odzivnost), 3 pa kratke roke in s tem povezanim pomanjkanjem časa. 3 državni odvetniki so izpostavili tudi težave (oziroma pomanjkljivosti) povezane s prenosom pooblastila (zlasti, da se državno odvetništvo včasih pooblasti po nepotrebnem oziroma da včasih kot zastopnik ne more pripomoči k drugačni rešitvi zadeve, ter da je trenutna ureditev, po kateri je zastopanje možnost zgolj ob izrecnem pooblastil Vlade, pomanjkljiva). 3 državni odvetniki so nadalje podali drug odgovor, ki ga ni bilo mogoče umestiti od katero od navedenih kategorij. Pri tem je eden izpostavil, da mora funkcija zastopanja javnega interesa v upravnem sporu absolutno ostati na prvem mestu, drug, da imajo glede materialnega prava več znanja sami organi, tretji pa, da bi moralo državno odvetništvo v upravnem sporu zastopati vse upravne organe. 6 državnih odvetnikov na vprašanje ni odgovorilo.



Graf 32: Pomanjkljivosti in prednosti zastopanja državnega odvetništva – ministrstva

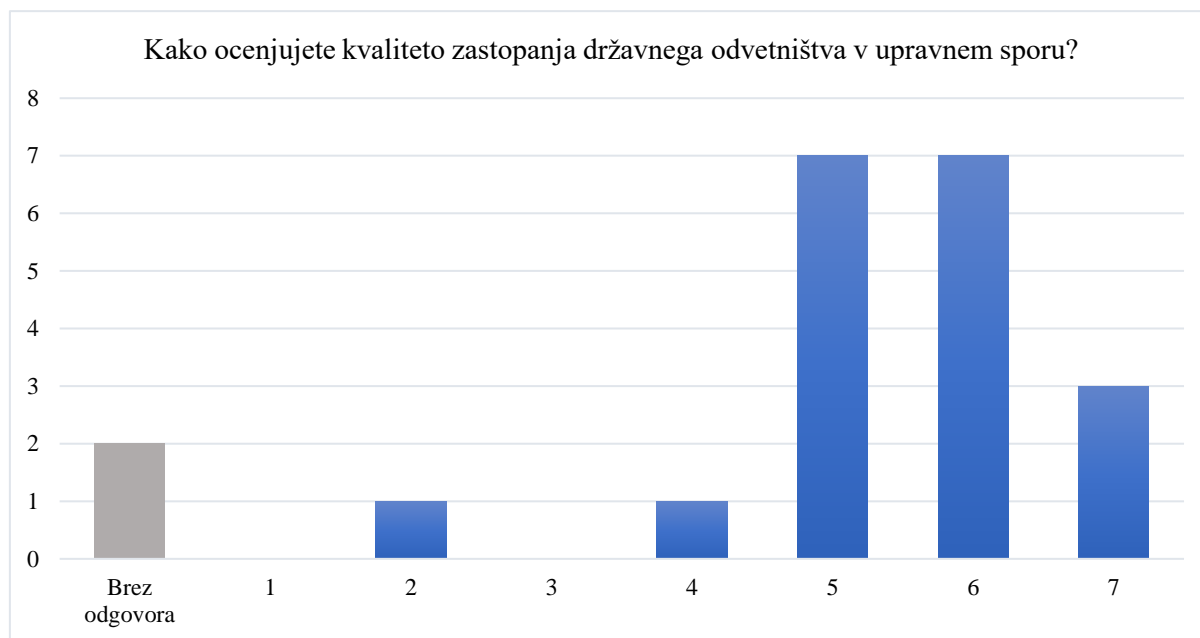
V zgornjem grafu so pomanjkljivosti zastopanja s strani državnega odvetništva predstavljene z rdečo, prednosti pa z zeleno. Pri tem je potrebno opozoriti na to, da je več respondentov z ministrstev podalo odgovor, ki spada v več izmed v grafu opredeljenih kategorij. Respondenti z ministrstev so kot temeljno prednost zastopanja s strani državnega odvetništva izpostavili boljšo strokovno usposobljenost državnega odvetništva (zlasti poznavanje procesnih zadev in več izkušenj pri zastopanju). To je kot prednost navedlo namreč kar 15 respondentov. Kot prednost je pri tem eden od respondentov z ministrstev navedel tudi dobro teritorialno razporeditev državnega odvetništva. Kot pomanjkljivosti so 4 respondenti z ministrstev izpostavili neustrezno usposobljenost državnega odvetništva na specifičnem materialnem področju (pomanjkanje znanja področne zakonodaje). Eden od respondentov je kot pomanjkljivost nadalje izpostavil pomanjkanje komunikacije, drug pa pomanjkljivo poznavanje konkretnega primera. Na vprašanje nista odgovorila 2 respondenta z ministrstev.

Zanimalo nas je tudi, ali sodniki Upravnega sodišča v praksi opažajo razlike pri zastopanju. Sodnikom smo tako zastavili vprašanje »Ali opažate razlike med zastopanjem države s strani državnega organa in zastopanjem s strani državnega odvetništva?« Vsi 4 sodniki so odgovorili, da razlike opažajo. En sodnik je odgovoril, da je zastopanje s strani državnega odvetništva bolj kakovostno, drugi pa, da so upravni organi, razen nekaterih izjem, v postopku dejavnejši. Pri nekaterih ministrstvih (npr. ministrstvo za okolje, podnebje in energijo, ministrstvo za naravne vire in prostor) na narok ne bi pristopil nihče, kar naj bi onemogočalo ali vsaj zavlačevalo delo sodišča.

Sodnikom smo v povezavi z udeleževanjem na glavnih obravnavah zastavili še vprašanja: »Ali opažate razlike v udeležbi narokov oziroma obravnav, ko državo zastopa državno odvetništvo ali ko jo zastopa državni organ?« in: »Kaj bi bilo lahko razlog za morebitno manjšo udeležbo enih ali drugih?« 3 sodniki so odgovorili, da opazijo razliko, 1 pa je odgovoril, da razlike ne opazi. Razlog za neudeleževanje bi po mnenju enega sodnika lahko bilo nerazumevanje

pomena upravnega sodstva z vidika vladavine prava. Drugi sodniki morebitnega razloga niso navedli.

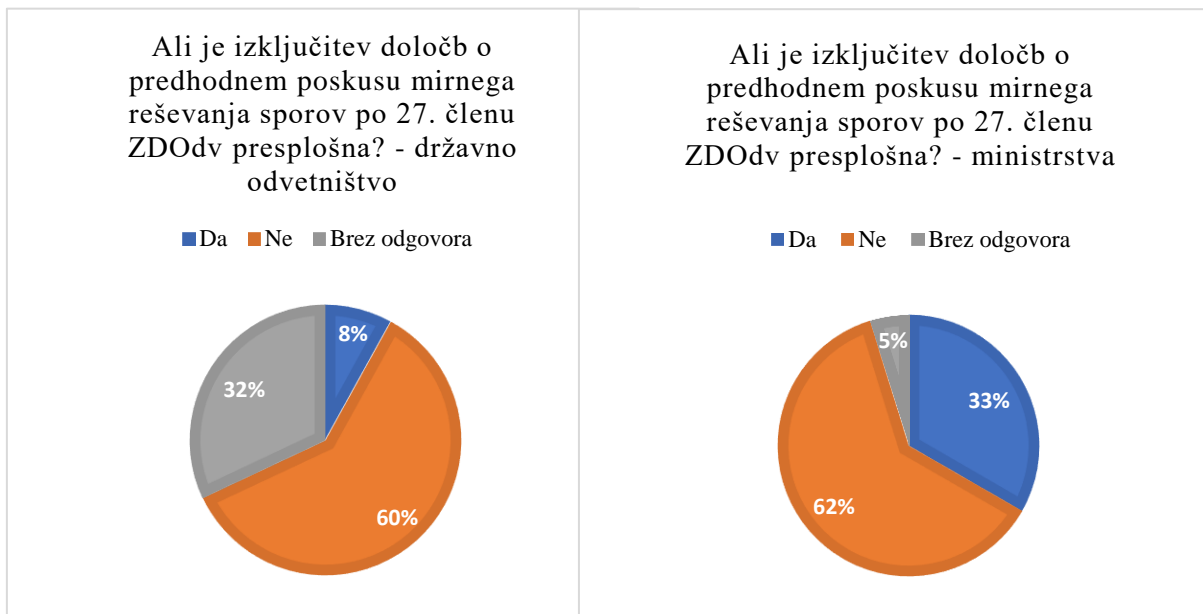
Respondentom z ministrstev in sodnikom smo nadalje dali možnost, da ocenijo delo zastopanja države s strani državnega odvetništva, pri čemer naj bi delo ocenili na lestvici od 1 (slabo) do 7.(odlično).



Graf 33: Ocena kvalitete zastopanja državnega odvetništva

7 respondentov z ministrstev je delo državnih odvetnikov ocenilo s 5, ravno toliko respondentov pa je delo ocenilo tudi s 6. 3 so delo ocenili z oceno 7, 1 z oceno 4 in še en z oceno 2. Povprečna ocena tako znaša 5,5. 2 sodnika sta delo državnega odvetništva ocenila s 3, 2 pa s 4. Povprečna ocena dela državnega odvetništva je tako s strani sodnikov 3,5, kar pomeni, da je za 2 oceni nižja od ocene kvalitete dela državnega odvetništva, ki so jo podali respondenti z ministrstev.

V okviru anket so nas zanimali tudi nekateri vidiki, povezani z mirnim reševanjem sporov. Respondentom z ministrstev, državnim odvetnikom in sodnikom Upravnega sodišča smo tako zastavili vprašanje v zvezi z izključitvijo obveznega poskusa mirnega reševanja sporov za upravne zadeve: »Šesti odstavek 27. člena ZDOdv za upravne postopke in upravne spore izključuje veljavo določb o predhodnem obveznem poskusu mirnega reševanja sporov. Ali gre po vašem mnenju za presplošno izključitev?«



Graf 34: Vprašanje izključitve določb o predhodnem poskusu mirnega reševanja sporov po 27. členu ZDOdv – državno odvetništvo

Graf 35: Vprašanje izključitve določb o predhodnem poskusu mirnega reševanja sporov po 27. členu ZDOdv – ministrstva

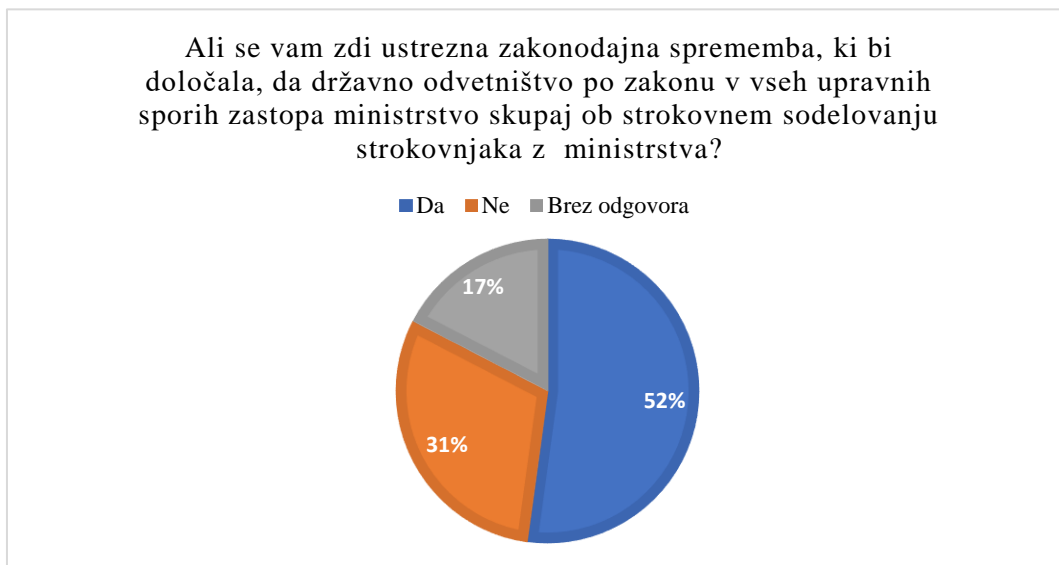
60 % državnih odvetnikov in 62 % respondentov z ministrstev, ki so odgovarjali na anketo, meni, da splošna izključitev obveznega poskusa mirnega reševanja sporov v upravnih postopkih in upravnih sporih ni presplošna in je torej ustrezna. 8 % državnih odvetnikov in 33 % respondentov z ministrstev pa meni, da je tovrstna ureditev presplošna in torej neustrezna. 32 % državnih odvetnikov in 5 % respondentov z ministrstev se ni opredelilo do vprašanja. Vsi 4 sodniki menijo, da gre za presplošno izključitev. Državni odvetniki so argumentirali, da je trenutna ureditev ustrezna predvsem s časovnega vidika (da ne prihaja do podaljševanja postopkov). Vseeno se pojavita dve stališči, da je poravnava smiselna, ko obstoji enotna sodna praksa in je rešitev pravno jasna, in na področju denacionalizacije.

Sodnike smo v povezavi s poravnavo vprašali tudi: »Katera so področja, kjer bi državno odvetništvo v upravnem sporu prispevalo k učinkovitejšem reševanju sporov s poravnavo?« Z vidika naše raziskave je zanimivo, da so pri tem omenili gradbeno področje (inšpekcijske zadeve), državljanstvo in davčno področje. Nadalje nas je zanimalo tudi stališče sodnikov glede okrepitve vloge državnega odvetništva, ki naj bi med drugim prispevalo k učinkovitejšemu reševanju zadev. Postavili smo jim vprašanje: »Kako bi lahko po vašem mnenju okrepili vlogo državnega odvetništva pri učinkovitejšem reševanju zadev na upravnem sodišču?« Na vprašanje so odgovorili 3 sodniki, pri čemer so navedli, da bi bilo tovrstno okrepitev možno doseči z utrjevanjem profesionalne neodvisnosti državnega odvetništva, z vzpostavitvijo dolžnosti dejavneje nastopati v postopku upravnega spora oziroma z bolj aktivno vlogo v postopku.

1.5.2.3.5 Zakonske spremembe

Na predlog mentorjev iz državnega odvetništva smo državnim odvetnikom postavili tudi nekaj vprašanj glede morebitnih sprememb trenutne zakonske ureditve zastopanja v upravnem sporu.

Državne odvetnike smo vprašali »Ali se vam zdi ustrezna zakonodajna sprememba, ki bi določala, da državno odvetništvo po zakonu v vseh upravnih sporih zastopa ministrstvo skupaj ob strokovnem sodelovanju strokovnjaka ministrstva, ki bi se po potrebi udeleževal obravnav skupaj z državnim odvetnikom in strokovno sodeloval?«



Graf 36: Zakonska sprememba – zastopanje po zakonu

52 % državnih odvetnikov meni, da bi se jim to zdela ustrezna zakonodajna sprememba, 32 % se tovrstna zakonodajna sprememba ne zdi ustrezna, 18 % pa na vprašanje ni podalo odgovora.

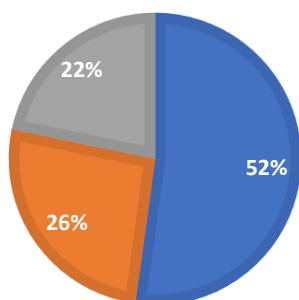
V navezavi na zgornje vprašanje smo državne odvetnike vprašali tudi: *Če se vam predlagana rešitev ne zdi ustrezna, prosimo, da pojasnite, ali bi bilo mogoče določiti zadeve (glede na področje, fazo postopka ali druge kriterije), v katerih bi lahko državno odvetništvo ministrstvo zastopalo po samem zakonu in bi bilo to zastopanje učinkovitejše, kot v primeru, da bi se ministrstvo zastopalo samo.*

Glede omenjenega vprašanja se je opredelilo zgolj 7 državnih odvetnikov. 5 jih je odgovorilo, da to ne bi bilo ustrezno, saj je trenutna ureditev primerna, eden pa je izpostavil, da se zadev ne da določiti na tovrsten način. 2 državna odvetnika sta bila mnenja, da bi bila tovrstna rešitev smiselna. Pri tem je eden od njiju izpostavil, da bi se dalo nekatere spore (npr. BPP) izključiti, za nekatere pa uvesti obvezno zastopanje (npr. kršitev stvarnih pravic). Drug državni odvetnik, ki se je prav tako opredelil za uvedbo tovrstnih kriterijev, je opozoril na to, da bi bilo ob vzpostavitvi tovrstnih zakonskih kriterijih smiselno, da še vedno za ostale primere ostane možen prenos pooblastila, saj bi zakon težko zajel vse relevantne kriterije.

Državnim odvetnikom smo nadalje zastavili vprašanje: »Ali se vam zdi ustrezna morebitna zakonodajna sprememba, da bi se tožbe v upravnem sporu vročale na državno odvetništvo, ki bi v sodelovanju z ministrstvom pripravilo odgovor na tožbo? Prosimo, da odgovor obrazložite.«

Ali se vam zdi ustrezna morebitna zakonodajna sprememba, da bi se tožbe v upravnem sporu vročale na državno odvetništvo, ki bi v sodelovanju z ministrstvom pripravilo odgovor na tožbo?

■ Da ■ Ne ■ Brez odgovora



Graf 37: Zakonska sprememba - vročanje tožb na državno odvetništvo

52 % državnim odvetnikom, ki so odgovarjali na anketo, bi se taka ureditev zdela ustrezna, 26 % neustrezna, 22 % pa na vprašanje ni odgovorilo. Med pojasnili so tisti, ki so na vprašanje odgovorili, da se jim zdi tovrstna zakonodajna sprememba ustrezna, izpostavili predvsem časovni vidik, saj bi na tak način prej pridobili tožbo in bi imeli več časa za pripravo. Pri tem so opozorili, da bi bila v takem primeru potrebna tudi kadrovska dopolnitev. Eden izmed državnih odvetnikov je predlagal, da bi bila še boljša ureditev seznanitev državnega odvetništva z vsemi odprtimi postopki.

V navezavi na to vprašanje smo državnim odvetnikom zastavili tudi vprašanje »Če se s takšno zakonodajno rešitvijo ne strinjate, prosimo, da pojasnite, ali se strinjate z zakonodajno spremembo, po kateri državnega odvetništva za zastopanje v upravnem sporu ne bi določila Vlada, ampak resorno ministrstvo?« Iz odgovorov, ki smo jih dobili, je težko izluščiti enotno stališče, saj je odgovorilo zelo malo državnih odvetnikov (zgolj 8). 3 državnim odvetnikom, ki so odgovorili na vprašanje, se zdi tovrstna ureditev boljša oziroma vsaj potencialno boljša od trenutne ureditve, 3 pa se tovrstna ureditev ne bi zdela smiselna. 2 državna odvetnika, ki sta sicer pri prejšnjem vprašanju odgovorila, da se strinjata z ureditvijo, da bi se zadeve vročale na državno odvetništvo, sta zapisala, da bi bila lahko ureditev, opisana v pričujočem vprašanju, boljša od sedanje ureditve oziroma bi bila dobra, če ne bi bilo sprejeto zakonsko zastopanje.

Na koncu ankete smo respondentom anket dali možnost, da dodajo morebitne dodatne predloge oziroma stališča. Eden od državnih odvetnikov je izpostavil, da bi bilo treba urediti zavarovanje odgovornosti državnih odvetnikov. Poleg tega smo dobili tudi 2 odgovora s strani respondentov z ministrstev. Po oceni enega respondenta je najpomembnejše poenotiti postopke zastopanja s strani državnega odvetništva, saj je trenutna ureditev nekoliko nejasna, poleg tega pa jim pridobitev izrecnega pooblastila Vlade za zastopanje države v konkretni zadevi predstavlja birokratsko oviro. Drug respondent je podal podoben odgovor, v katerem je izpostavil, da je treba pospešiti imenovanje državnega odvetnika v posamezni zadevi. Respondent je izpostavil še, da se mu trenutna rešitev zdi neustrezna. Izpostavil je zlasti to, da zadeva traja predolgo, saj je za imenovanje potreben sklep Vlade, ministrstvo pa je posledično posamezna procesna

dejanja dolžno opraviti samo, medtem ko se državno odvetništvo tako v postopek vključi prepozno.

1.5.3 Sklep

V sklepu bi želeli izpostaviti zlasti ključne ugotovitve, ki izhajajo iz predstavljenih podatkov. Z vidika trenutne statusne ureditve državnega odvetništva je vredno izpostaviti, da večina (70 %) državnih odvetnikov, ki so odgovarjali na anketo, meni, da ZDOdv ni povečal samostojnosti in avtonomnosti državnega odvetništva, prav tako pa večina (68 %) meni, da je smiselna sprememba trenutnega imena organa nazaj v državno pravobranilstvo. Iz tega vidika bi bil tako ustrezen premislek o tem, ali je bil sprejem ZDOdv res korak v pravo smer in kako nasloviti obstoječe pomanjkljivosti ureditve v ZDOdv, ki jih zaznavajo na državnem odvetništvu. Zaradi razpršenosti odgovorov je iz odgovorov sklopa, ki obravnava državno odvetništvo kot zastopnika javnega interesa, težko izpeljati konkretne sklepe. Pri tem bi sicer vseeno izpostavili, da je kar 69 % državnih odvetnikov, ki so odgovarjali na ankete, odgovorilo, da bi morale biti tožbe v imenu javnega interesa vložene pogosteje, 74 % pa, da so državni odvetniki v trenutni ureditvi bolj usposobljeni za zastopanje javnega interesa kot zasebni odvetniki.

Nekaj konkretnih sklepov je mogoče izpeljati tudi iz odgovorov, povezanih z vidikom državnega odvetništva kot zastopnika v upravnem sporu. Izpostavili bi zlasti, da je na določenih mestih zaznati večje razlike med respondenti z ministrstev in državnimi odvetniki, in sicer zlasti glede ustreznosti ureditve razmerja in sodelovanja med državnim odvetništvom in ministrstvu ter glede ocene trenutnega pretoka informacij in gradiva. Omenjena diskrepanca kaže na to, da bi bilo smiselno podrobneje urediti vprašanje razmerja in sodelovanja med državnim odvetništvom in zastopanim subjektom, zlasti z vidika pretoka informacij in gradiva. Na drugi strani je na določenih mestih zaznati skladnost odgovorov omenjenih respondentov. Tako večina državnih odvetnikov (74 %) in respondentov z ministrstev (81 %), ki so odgovarjali na anketo, meni, da je soglasje zastopanega subjekta glede ključnih procesnih dejanj⁷⁰¹ smiselno v vseh navedenih primerih, prav tako pa je večina državnih odvetnikov (60 %) in respondentov z ministrstev (62 %) mnenja, da izključitev veljave določb o predhodnem obveznem poskusu mirnega reševanja sporov v upravnih postopkih in upravnih sporih⁷⁰² ni presplošna in je torej ustrezna. Izpostaviti velja še to, da je tako velika večina državnih odvetnikov (83 %) kot tudi velika večina respondentov z ministrstev (81 %) navedla, da vidijo državnega odvetnika kot pooblaščenca, ki obenem prispeva k učinkovitejšemu reševanju sodnih sporov in ne zgolj kot pooblaščenca stranke.

⁷⁰¹ Soglasje, ki se predvideva v tretjem odstavku 16. člena ZDOdv.

⁷⁰² Ureditev, ki jo predvideva šesti odstavek 27. člena ZDOdv.

2. EKONOMSKI VIDIKI

2.1 Ekonomska vloga in pomen državnega odvetništva Republike Slovenije

Avtorica: Neža Podpeskar

2.1.1 Uvod

Državno odvetništvo predstavlja in zastopa državo v upravnih sporih. Prav tako predhodno rešuje spore, z namenom da doseže sporazum med vpletenima strankama brez sodnega postopka, s čimer se prihrani čas ter potencialni stroški.⁷⁰³ Med zastopanjem države državno odvetništvo vedno brani javni interes državljanov Republike Slovenije in skrbi, da zasebne in premoženjske pravice Republike Slovenije ostanejo zaščitene in varovane.⁷⁰⁴ S svojim zastopanjem pred sodišči skrbi za zakonitost države ter zagotavlja pravno urejenost, kar prispeva k stabilnem poslovnem okolju. To vodi k večjemu zaupanju med strankami, manjšemu številu pravnih konfliktov ter nižjim stroškom povezanim s sodnimi postopki. Če državno odvetništvo ne bi delovalo, bi to predstavljalo še dodato finančno breme za državo, saj bi država morala zaposlovati privatne pravne družbe. Odsotnost državnih odvetnikov kot javnih uslužbencev bi povečalo stroške, povezane z zagotavljanjem pravne podpore in zastopanjem države na sodiščih. Problemi nastanejo, saj se državno odvetništvo dnevno sooča s premostljivimi težavami, ki otežujejo delo zaposlenim. Izziv državnemu odvetništvu predstavlja predvsem komunikacija med strankami v postopku ter pomanjkanje spoštovanja funkcije. Z namenom premostitve teh težav ter izboljšanja produktivnosti in uspešnosti državnega odvetništva, bo to poglavje namenjeno pojasnitvi temeljnih ekonomskih konceptov ter vpeljevanju ekonomske analize prava. Ekonomska analiza prava preko pozitivne, normativne ter interpretativne analize, spremlja vedenje posameznikov ob sprejetju novih zakonov in napoveduje, kako se bodo posamezniki ob določeni situaciji odzvali.⁷⁰⁵ Zato nam analiza lahko pomaga razumeti odzive ljudi in prispeva k boljšem oblikovanju zakonodaje. Po ekonomski analizi prava bo sledila predstavitev funkcije in pomena državnega odvetništva. V tem podpoglavju bodo predstavljene tudi glavne težave s katerimi se urad dnevno sooča. Nato sledi primerjalna analiza državnih pravobranilstev v Združenih državah Amerike, Združenemu kraljestvu Velike Britanije ter Severne Irske, na Nizozemskem ter v Novi Zelandiji. Generalno državno tožilstvo Združenega kraljestva nadzoruje Oddelek za pravne zadeve vlade, ki opravlja podobno funkcijo kot državno odvetništvo, in sicer zastopa vlado v pravnih sporih in ji svetuje.⁷⁰⁶ Državno pravobranilstvo Škotske pravno svetuje na področju škotskega prava. Poleg tega zastopa vlado Združenega kraljestva pred sodišči v Angliji, Walesu in na Škotskem.⁷⁰⁷ V Združenih državah Amerike generalni odvetnik zastopa vlado v pravnih sporih.⁷⁰⁸

⁷⁰³ RS Državno odvetništvo, Pristojnosti in naloge DO, 2023

⁷⁰⁴ Ibid.

⁷⁰⁵ R. Cooter, M. Gilbert, Public Law and Economics, str. 20-35.

⁷⁰⁶ GOV UK - GLD, Government Legal Department Annual Report and Accounts 2022-2023, str. 34.

⁷⁰⁷ UK Government, Scotland Office and Office of the Advocate General for Scotland, Annual Report and Accounts (1 April 2022 – 31 March), str. 7.

⁷⁰⁸ R. C. Black, R. J. Owens, 2012, The solicitor general and the United States Supreme Court: Executive branch influence and judicial decisions, str. 17-18

Medtem ko Nizozemski državni pravobranilec opravlja državno funkcijo zastopanja države, a je zaposlen v privatni službi.⁷⁰⁹ Generalni pravobranilec na Novi Zelandiji mora, podobno kot v Sloveniji, pomagati zaporednim vladam pri uresničevanju njihovih političnih ciljev, vendar ne opravlja politične funkcije. Novozelandski pravobranilec je nevtralen in najvišji pravnik med javnimi uslužbenci, ki zastopa interese Nove Zelandije na sodišču.⁷¹⁰ Kratek pregled po državah nam bo pomagal razumeti funkcijo in strukturo državnih pravobranilcev ter ponudil različne organizacijske pristope, ki bi lahko prispevali k reševanju izzivov državnega odvetništva.

2.1.2 Splošna predstavitev ekonomske vloge

2.1.2.1 Splošna predstavitev ekonomije ter prava

Ekonomija je bila sprva opredeljena kot znanost, ki se ukvarja z raziskovanjem izvora in razlogov za bogastvo držav, zato sta bila proizvodnja in rast bogastva takrat ključna za obravnavo njenega pomena.⁷¹¹ »Danes velja, da je ekonomija znanstvena veda, ki preučuje **človeško vedenje** v povezavi med **neomejenimi cilji** in **omejenimi viri**, ki imajo možnosti **alternativne uporabe**.«⁷¹² Človeško vedenje preučuje vedenjska ekonomija, ki združuje psihologijo ter ekonomsko analizo.⁷¹³ Vedenjska ekonomija analizira odločitve ljudi ter raziskuje zakaj posamezniki sprejemajo iracionalne odločitve.⁷¹⁴ Posameznik racionalno sprejema odločitve, če pravilno oceni stroške in koristi vsake možnosti, ki so na voljo, pri čemer je končna odločitev najboljša možnost za posameznika.⁷¹⁵ Neomejeni cilji se nanašajo na neomejene želje, saj ko je ena želja zadovoljena, se takoj pojavi potreba po drugi želji.⁷¹⁶ Zaplet se pojavi, saj so viri, ki so na voljo za zadovoljevanje posameznikovih želj, omejeni. Med omejene vire štejemo vsa naravna fosilna goriva, čas, denar ter potrošniške izdelke.⁷¹⁷ Na splošno velja, da ekonomskega problema ne bi bilo, če bi bile človekove želje omejene ali če bi bili viri neomejeni.⁷¹⁸ Alternativne uporabe različnih virov posamezniku in družbi omogočijo, da se odloči za katere namene bodo viri uporabljeni.⁷¹⁹ Na primer, premog ima več možnosti uporabe, saj se lahko uporablja kot gorivo za proizvodnjo industrijskih izdelkov, vožnjo vlakov in za gospodinjsko kuhanje. Če bi bila na voljo le ena možnost uporabe vira, ekonomskih težav ne bi bilo.⁷²⁰

Ekonomska analiza prav tako vključuje preučevanje stroškov in koristi, z namenom, da se način razporejanja virov izboljša.⁷²¹ Analiza stroškov in koristi primerja prednosti in slabosti projekta

⁷⁰⁹ Pels Rijcken, *The State Advocate: The nation's attorney*, 2023

⁷¹⁰ Una Jagose QC, *The role of the Solicitor general in modern Aotearoa*, 2018.

⁷¹¹ A. Smith, *The Wealth of Nations*, 1776.

⁷¹² L. Robbins, *An essay on the nature and significance of economic science*, 1935.

⁷¹³ R. H. Thaler, S. Mullainathan, *Behavioral Economics*, 2000.

⁷¹⁴ *Ibid.*

⁷¹⁵ R. H. Thaler, S. Mullainathan, *Behavioral Economics*, 2000.

⁷¹⁶ L. Robbins, *An essay on the nature and significance of economic science*, 1935.

⁷¹⁷ *Ibid.*

⁷¹⁸ *Ibid.*

⁷¹⁹ *Ibid.*

⁷²⁰ *Economics definitions. Scarce and Limited resources*, 2023.

⁷²¹ P. Samuelson, Nordhaus W., *Economics*, 2009.

z namenom, da ugotovi, ali ima projekt smisel.⁷²² Torej velja, če predvidene koristi prevladujejo nad stroški projekta, je projekt smiselno nadaljevati. Nasprotno, če stroški presegajo koristi, je potrebno projekt ponovno oblikovati in prestrukturirati.⁷²³ Razporejanje virov najprej pomeni prepoznavo vseh virov, ki so na voljo. Med razpoložljive vire štejemo delovno silo, finančna sredstva, materiale ter opremo. Ko vire prepoznamo jih nato strateško in premišljeno dodelimo k nalogam z namenom, da opravijo najbolj koristno delo.⁷²⁴

Ekonomski izidi oziroma ekonomski rezultati predstavljajo vse željene cilje, ki jih podjetje želi doseči in so odraz gospodarskega delovanja. Med njimi štejemo visoko zaposlenost, nizko stopnjo inflacije, povečane dohodke in pozitivno gospodarsko rast.⁷²⁵

Gospodarska rast se nanaša na povečanje obsega velikosti gospodarstva zaradi povečane proizvodnje blaga ter storitev v gospodarstvu. Povečanje gospodarske rasti je posledica večjega vlaganja v kapital, povečane delovne sile ter izboljšanje tehnologije.⁷²⁶ Gospodarsko rast merimo z bruto domačim proizvodom, ki predstavlja skupno denarno vrednost blaga in storitev proizvedenih v državi v točno določenem obdobju. BDP je ključen pokazatelj, ki usmerja politiko, podjetja in vlagatelje pri pomembnih strateških odločitvah.⁷²⁷ Gospodarska uspešnost države je povezana od kakovosti ekonomske, politične ter pravne infrastrukture.⁷²⁸ Empirična študija je pokazala, da izboljšana pravična pravna država povečuje stopnjo rasti BDP na prebivalca, saj med njima obstaja pozitivna korelacija. Politične pravice ter svoboda namreč pozitivno vplivajo na gospodarsko rast.⁷²⁹

Disciplina prava je starejša od moderne vede ekonomije in se je uveljavila iz potrebe po urejanju primerne vedenja v družbi.⁷³⁰ Pod sprejemljivo vedenje štejemo vsa dejanja, ki so skladna z družbenimi normami, vrednotami ter prispevajo k boljši dinamiki skupine ter ne škodujejo posamezniku.⁷³¹ Preko prava ter pravnih institucij države tako skušajo nadzorovati vedenje posameznikov in organizacij, z namenom, da dosežejo zastavljene socialne ter ekonomske rezultate.⁷³²

Pravne institucije vzpostavljajo in razporejajo moč ter oblast med vladnimi akterji ter državljanji.⁷³³ Področje prava se nanaša na sklop pisanih izjav, ki sestavljajo pravila, norme, predpise, pogodbe, zakone ter ustave⁷³⁴. Med drugim se nanaša tudi na ukrepe, ki s sankcioniranjem uresničujejo ta pravila, norme, predpise, pogodbe, zakone ter ustave.⁷³⁵ Pravo

⁷²² J. Persky, *Retrospectives: Cost-Benefit Analysis and the Classical Creed*, 2001, str. 199-208.

⁷²³ T. Stobierski, *How to do a cost – benefit analysis, and why is important*, 2019.

⁷²⁴ C. A. Maritan, K. L. Gwendolyn, *Resource allocation and strategy*, 2017, 2411-2420.

⁷²⁵ C. J. Morrison Paul, *Cost structure and the Measurement of Economics Performance: Productivity Growth, Utilization, Cost Economies and Related Performance Indicators*, 2001, str. 202-204.

⁷²⁶ *Ibid.*

⁷²⁷ S. Kuznets, *National Income, 1929-35*, str. 1-12.

⁷²⁸ M. Ü Şaşmaz, M. Ünsal, E. N. Sağdıç, *The effect of government effectiveness and rule of law on economic growth: the case of European union transition economies*, 2020, 203-217.

⁷²⁹ R. J. Barro, *Democracy and growth*, 1996, str. 1-27.

⁷³⁰ R. Cooter, M. Gilbert, 2022, *Public Law and Economics*, str. 1-5.

⁷³¹ Otago, *Definitons of acceptable and unacceptable behaviours*, 2023.

⁷³² The World Bank, *World Development Report: The rule of law*, 2017, str. 83 - 101

⁷³³ *Ibid.*

⁷³⁴ Otago, *Definitons of acceptable and unacceptable behaviours*, 2023.

⁷³⁵ A. V. Johnson, *A definition of the concept of law*, 1977, str. 48-49.

ne zajema le omenjenih konceptov, saj le-te tudi ustvari, interpretira, izvaja in rešuje.⁷³⁶ Med drugim področje prava omogoča pravičnost med posamezniki v družbi ter je pomemben za ohranjanje miru, saj skrbi za zagotavljanje reda in gotovosti.⁷³⁷

2.1.2.2 Uvod v ekonomsko analizo prava

Rojstvo **ekonomske analize prava** prvič zasledimo leta 1960, ko so pravniki in ekonomisti začeli uporabljati analitične metode in koncepte ekonomije za analizo učinkov in posledic različnih pravnih norm, konceptov, zakonov ter doktrin.⁷³⁸ Sodobna disciplina ekonomske analize prava se ukvarja z odnosom med pravnimi pravili ter že prej omenjenimi ekonomskimi izidi.⁷³⁹

Ekonomska analiza prava poteka na treh področjih in sicer **pozitivnem, normativnem ter interpretativnem**.⁷⁴⁰ Pozitivna teorija napoveduje pojav zakonov in odziv ljudi nanje. Normativna teorija ocenjuje zakone z uporabo različnih meril učinkovitosti, medtem ko interpretativna teorija ugotavlja pomen zakona.⁷⁴¹ V nadaljevanju bodo ta področja podrobno predstavljena.

Pozitivna teorija ekonomske analize ob uvedbi novih zakonov spremlja natančne reakcije ljudi, ki jih opisuje ekonomska teorija vedenja.⁷⁴² Smithova teorija o samointeresu posameznika poudarja, da ekonomske izmenjave temelijo na zasledovanju lastnega interesa⁷⁴³. Zaradi človeške želje po bogastvu, uspehu ter ugledu, je posameznik notranje motiviran za izboljšanje svoje kariere in stremi, da je boljši od drugih. V skladu s teorijo, posameznikov samointeres naravno vodi do družbenega, političnega in ekonomskega ravnotežja.⁷⁴⁴ Vedenjska teorija, predstavlja tri ekonomske koncepte, kot so preference, maksimizacija bogastva ter ravnotežje na trgu.⁷⁴⁵ Razvrščanje preferenc je v ekonomiji določeno s ti. uporabnostjo oziroma koristnostjo. Na primer, študentje uspešnost kariere lahko sodijo glede na zaslužek ali užitek ob delu. Torej, kadar posameznik uresničuje svoje preference, se poveča njegovo zadovoljstvo, uporabnost ter korist.⁷⁴⁶ Maksimizacija je koncept, kjer posamezniki stremijo k temu, da svoje preference izpolnejo v največji možni meri.⁷⁴⁷ Ker se ekonomisti zavedajo, da vsi ljudje stremijo k takojšnji maksimizaciji, ta koncept uporabljajo pri napovedi ravnanja ljudi ob določeni situaciji. Medsebojna maksimizacija opredeljuje ravnotežje skupine.⁷⁴⁸ Na primer, vožnja avtomobila po desni strani, ki je predpisana z zakonom, predstavlja ravnotežje skupine, saj posameznik ne bi pridobil nobene koristi z vožnjo po levi strani, temveč bi lahko povzročil

⁷³⁶ P. Selznick, *Sociology and Natural Law*, 1961, str. 84-108.

⁷³⁷ E. Soken-Huberty, *10 Reasons why law is important*, 2023.

⁷³⁸ R. Cooter, M. Gilbert, *Public Law and Economics*, str. 2-8.

⁷³⁹ G. Calabresi, *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts*, 1961, 499-553

⁷⁴⁰ R. Cooter, M. Gilbert, *Public Law and Economics*, str. 20-35.

⁷⁴¹ *Ibid.*

⁷⁴² *Ibid.*, str. 7-8.

⁷⁴³ A. Smith, *The Wealth of Nations*, 1776, str. 473.

⁷⁴⁴ M. F. Murove. *The theory of self-interest in modern economic discourse*, 2005, str. 44-71.

⁷⁴⁵ R. H. Thaler, S. Mullainathan, *Behavioral Economics*, 2000.

⁷⁴⁶ R. Cooter, M. Gilbert, *Public Law and Economics*, str. 5-8.

⁷⁴⁷ R. A. Posner, *Wealth Maximization Revisted*, 1995.

⁷⁴⁸ R. Cooter, M. Gilbert, *Public Law and Economics*, str. 5-8.

nesrečo in ogrozil zmanjšanje zadovoljstva posameznikov. Tako ekonomska analiza s pomočjo maksimizacije ter ravnotežja v skupini, napoveduje vedenje ljudi ob sprejemu nove potencialne zakonodaje.⁷⁴⁹

Normativna teorija ekonomske analize opredeljuje pojem učinkovitosti in ga razdeli na tri ekonomske standarde, kot so Pareto učinkovitost, učinkovitost stroškov in koristi ter socialno blaginjo.⁷⁵⁰ Najprej bo razložena temeljna razlika med pojmom uspešnost ter učinkovitost ter kasneje osnovne komponente učinkovitosti.

Pri ekonomski uspešnosti gre za dosego strateških ciljev, ki prispevajo k večjemu dohodku, pri čemer zaposleni s svojo delovno produktivnostjo prispevajo k rasti podjetja.⁷⁵¹ Nasprotno, ekonomska učinkovitost je namreč sposobnost doseči določeno aktivnost s čim manjšo uporabo virov.⁷⁵² Med vire štejemo energijo, trud, čas in denar. Večja učinkovitost se doseže, ko se enaka količina in standard storitve proizvedeta pri nižjih stroških, ter ko se prestrukturirajo nepotrebne dejavnosti, ki porabljajo stroške.⁷⁵³ Pareto kriterij zagovarja, da se sprememba lahko zgodi, če zaradi tega noben posameznik ni na slabšem položaju kot je bil pred spremembo stanja. Torej, Pareto učinkovitost je dosežena, ko sprememba zakona koristi vsaj enemu podporniku in ji nihče ne nasprotuje.⁷⁵⁴ Učinkovitost stroškov in koristi omogoča ekonomistom, da analizirajo kako novi zakoni vplivajo na pripravljenost različnih skupin za plačilo. Za primer, nov zakon lahko povzroči neenakost med revnimi in bogatimi, saj revnim vzame denar, od tega koristijo bogati, kar sodi v učinkovitost stroškov, vendar povzroča razlike med različnimi sloji prebivalstva.⁷⁵⁵ Tukaj spoznamo koncept socialne blaginje, ki stremi k enakopravnosti in pravičnosti. Socialna blaginja igra pomembno vlogo pri analizi številnih zakonov in združuje vse preference posameznikov, ki povzročajo zadovoljstvo v družbi. Z maksimiziranjem skupnega zadovoljstva dosežemo učinkovito socialno blaginjo.⁷⁵⁶

Tretjič, interpretativna teorija ekonomske analize združuje humanistično disciplino prava in družboslovno znanost ekonomije in pri tem pomaga doseči namen zakona.⁷⁵⁷

2.1.2.2.1 Teorija ekonomskega pogajanja in napake v delovanju trga

Teorija ekonomskega pogajanja predstavlja ključno komponento ustvarjanja pravice do lastnine, saj omogoča strankama v postopku pogajanj, dogovor o delitvi določenih dobrin. Teorija pogajanja temelji na proizvodjanju in razporejanju vrednosti.⁷⁵⁸ Za primer, tudi izvršilni organi, interesne skupine, komisije, ter zakonodajalci se pogajajo glede zakonov. Na splošno velja, da obstaja povezava med ekonomskimi transakcijskimi stroški ter pravno analizo, ki bo predstavljena v nadaljevanju poglavja.

⁷⁴⁹ R. Cooter, M. Gilbert, *Public Law and Economics*, str. 5-8.

⁷⁵⁰ R. Cooter, M. Gilbert, *Public Law and Economics*, str. 3-8.

⁷⁵¹ L. Schwarz, *Efficiency vs. Effectiveness: What's the Difference*, 2022.

⁷⁵² Zerbe, Richard O, *Economic efficiency in law and economics*, 2002, str. 1-34.

⁷⁵³ *Ibid.*

⁷⁵⁴ Cirillo, Renato. *The Economics of Vilfredo Pareto*. Routledge, 2012, str. 20-35.

⁷⁵⁵ R. Cooter, M. Gilbert, *Public Law and Economics*, str. 3-8.

⁷⁵⁶ *Ibid.*

⁷⁵⁷ *Ibid.*

⁷⁵⁸ Nash Jr, John F. "The bargaining problem, 1950, str. 155-162.

Transakcijski stroški predstavljajo vse stroške, ki nastanejo pri delovanju ekonomskega sistema izmenjav.⁷⁵⁹ Med transakcijske stroške štejemo odkrivanje potencialnih partnerjev, čas priprave pogodb ter čas, ki ga je treba vložiti za dogovarjanje o podrobnosti izmenjave. Ti stroški so pomembnega značaja in v primeru nesoglasij, lahko preprečijo izvajanje transakcij.⁷⁶⁰ Zmanjšanje transakcijskih stroškov namreč vodi do učinkovitejšega razporejanja virov ter povečanja učinkovitosti gospodarske dejavnosti.⁷⁶¹ Zato pri sprejemanju odločitev ekonomisti vedno upoštevajo vse stroške in nato izberejo odločitev, ki ima najnižje stroške.⁷⁶²

Coaseva teorija poudarja pomembno povezavo med ekonomskimi transakcijskimi stroški in pravno analizo.⁷⁶³ Zato Coasev izrek pravi, da na stopnjo transakcijskih stroškov vpliva zakonodaja, med drugim tudi pravica do lastnine. Torej, dobro strukturirana in pripravljena pravna pravila ohranjajo transakcijske stroške nizko in tako pomagajo zmanjšati število sporov.⁷⁶⁴ Pozitivna ekonomska analiza zagovarja, da pogajanja dodelijo strankam za njih najbolj pomembne pravice in pri tem transakcijski stroški ne ovirajo izmenjave. Normativna ekonomska napoved poudarja, da je porazdelitev pravnih pravic učinkovita, ko pravne pravice pripadajo ljudem, ki jim največ pomenijo. Zato je pogajanje učinkovito, ko dodeli pravne pravice med pogajalci, ko so transakcijski stroški enaki nič.⁷⁶⁵

Torej, ko so transakcijski stroški enaki nič, zakon vpliva na porazdelitev, vendar ne na proizvodnjo, kar posledično vodi do zasebnega pogajanja.⁷⁶⁶ Torej, če se nočni klub ter sosed uspešno zasebno dogovorita glede povzročanja hrupa, pravni predpisi ne vplivajo na zaprtje oziroma odprtje ter ustvarjanje dobička nočnega kluba.⁷⁶⁷ Ter ravno nasprotno, ko so transakcijski stroški visoki, večji kot nič, zakon določa porazdelitev ter proizvodnjo. Če se nočni klub in sosed neuspešno pogajata, pravni predpisi določajo ali se bo nočni klub zaradi hrupa, ki moti soseda zaprl, ali ostal odprt.⁷⁶⁸ Na splošno velja, da uspešno zasebno pogajanje zmanjšuje potrebo po uvajanju novih zakonov, medtem ko neuspešno zasebno pogajanje povečuje potrebo po uvedbi novih zakonov.⁷⁶⁹

Vendar pogajanja včasih uspejo, včasih tudi ne, kar posledično vodi do neuspehov pri pogajanjih, ki se lahko razložijo s pomočjo ekonomskih konceptov, ki predstavljajo zunanje negativne ekonomske posledice, asimetrične informacije ter zapornikovo dilemo in monopolistična podjetja.

⁷⁵⁹ O. E. Williamson, *Transaction cost economics: The natural progression*. 2010, str. 673-690.

⁷⁶⁰ R. H. Coase, *The problem of social cost*, 2013, str. 837-877.

⁷⁶¹ Ibid.

⁷⁶² R. Cooter, M. Gilbert, *Public Law and Economics*, str. 20-35.

⁷⁶³ R. H. Coase, *The problem of social cost*, 2013, str. 837-877.

⁷⁶⁴ Ibid.

⁷⁶⁵ R. Cooter, M. Gilbert, *Public Law and Economics*, str. 20-35.

⁷⁶⁶ R. Cooter, M. Gilbert, *Public Law and Economics*, str. 20-35.

⁷⁶⁷ Ibid.

⁷⁶⁸ Ibid.

⁷⁶⁹ R. Cooter, M. Gilbert, *Public Law and Economics*, str. 20-35.

2.1.2.2.1.1 Napake v delovanju trga

Neuspehi pri pogajanjih vodijo v napake v delovanju trga, ki bodo podrobneje razložene v nadaljevanju poglavja.

Koncept negativnih ekonomskih posledic je vpeljal Pigou, ki je trdil da negativni zunanji učinki preprečujejo, da bi tržno gospodarstvo vzpostavilo ravnotežje, saj proizvajalci ne prevzamejo vseh stroškov proizvodnje.⁷⁷⁰ Rešitev za odpravo negativnih učinkov je predlagal z uvedbo davkov v višini negativnih zunanjih učinkov. Tako je vpeljal pojem Pigoujev davek, ki naj bi ga vlada uvedla na katerokoli podjetje, ki bi ustvarjal družbi škodljive posledice.⁷⁷¹ Za primer, leta 1948, so k nastanku strupene megle prispevale emisije industrijskih obratov. Pod negativne zunanje ekonomske učinke v tem primeru sodi smog, saj so drugi posamezniki zaradi emisij utrpeli škodo.⁷⁷² Na drugi ekonomski koncept preračunljivega vedenja močno vplivajo negativni zunanji učinki. Problem preračunljivega vedenja se pojavi, ko ljudje, ki ne prispevajo svojega deleža pretirano izkoriščajo skupni vir, saj zanj ne plačajo.⁷⁷³ Na primer onesnaževalec, ki predstavlja enga izmed industrijskih obratov, si zagotavlja najboljšo možnost za njegov obrat. Torej če mnoge tovarne zmanjšajo onesnaževanje, bo zrak čist tudi, če onesnaževalec ne zmanjša svojega onesnaževanja, saj ne bo vidne bistvene razlike. Prav tako, če le malo tovarn prispeva k zmanjšanju onesnaževanja, bo zrak onesnažen tudi, če onesnaževalec ne zmanjša svojega onesnaževanja, saj ne bo vidne bistvene razlike. Problem se pojavi, saj vsaka tovarna enako razmišlja kot onesnaževalec in čaka na odziv konkurenčnih tovarn, da zmanjšajo oziroma ne zmanjšajo onesnaževanja. Skupno rešitev preračunjevega vedenja nekateri ekonomisti vidijo v državi in v njenih obveznih zakonodajnih predpisih, ki so odraz pravnih institucij.⁷⁷⁴ Tretji ekonomski koncept opisuje pojav asimetrije informacij, kjer velja, da napačne ali pomanjkljive informacije povzročijo napačne izračune, le-ti pa povzročijo, da pogajanja spodletijo.⁷⁷⁵ Pomembno je, da pravna stranka svojemu odvetniku v pravnem sporu razkrije vse dragocene informacije, ki lahko kasneje vplivajo na izid sodbe.⁷⁷⁶ Asimetrija informacij pomeni, da posameznik nekaj ve, medtem ko drugi ne. To vodi do neuspeha na ekonomskem trgu. Zato v popolnem tržnem okolju, kjer imata obe strani na voljo brezplačne informacije ta negotovost ne obstaja.⁷⁷⁷ Med najbolj poznanimi problemi asimetrije informacij med pogajanja sodijo blefiranje, preverljivost podatkov, zavezanost ter zaupanje in verodostojnost.⁷⁷⁸ Četrti ekonomski koncept zapornikove dileme je del ekonomske igre teorij.⁷⁷⁹ Z ekonomsko teorijo iger lahko lažje razumemo družbene situacije med tekmeci in analiziramo izbrane možnosti ter optimalne strategije.⁷⁸⁰ Tako je zapornikova dilema

⁷⁷⁰ A. Pigou, *The economics of welfare*, 2017, str. 30-65.

⁷⁷¹ *Ibid.*

⁷⁷² R. Cooter, M. Gilbert, *Public Law and Economics*, str. 25-43.

⁷⁷³ O. Mancur, *The logic of collective action*, 1965.

⁷⁷⁴ R. Cooter, M. Gilbert, *Public Law and Economics*, str. 20-35.

⁷⁷⁵ J. Stiglitz, G. Akerlof, M. Spence, *Asymmetric Information Theory: The Role Of Private Equity In Financing Small And Medium Enterprises*, 2001.

⁷⁷⁶ R. Cooter, M. Gilbert, *Public Law and Economics*, str. 20-35.

⁷⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁷⁹ J. Von Neumann, O. Morgenstern, *Theory of games and economic behavior (60th Anniversary Commemorative Edition)*, 2007.

⁷⁸⁰ J. Von Neumann, O. Morgenstern, *Theory of games and economic behavior (60th Anniversary Commemorative Edition)*, 2007.

omogočila preučevanje vedenja na podlagi dveh alternativnih strategij »sodelovanja« s policijo ali »odklanjanja«. ⁷⁸¹ Klasičen primer zapornikove dileme, je ko, policija aretira dva osumljenca, ki kršita zakon. Kmalu po aretaciji zapornika ločijo in ju namestijo v ločeni sobi za zaslišanje. Na izbiro imata priznanje ali zanikanje zločina. Če oba priznata, oba v zaporu preživita naslednjih pet let. Če noben od njiju ne prizna, bosta oba preživela v zaporu eno leto. Če eden prizna, drugi ne, bo tisti, ki prizna za nagrado za pomoč policiji, preživel le 6 mesecev v zaporu, medtem, ko bo tisti, ki ne prizna v zaporu preživel naslednjih sedem let. Iz tega sklepamo, da velja, da najboljša strategija za vsakega posameznika, privede do slabega izida za oba. ⁷⁸² Peti, zadnji ekonomski koncept je pojav monopolističnih podjetij, ki omejuje trgovino z določanjem visokih cen in posledično povzroča splošno ekonomsko neučinkovitost. ⁷⁸³

2.2 Pomen in namen državnega odvetništva

Državno odvetništvo pravno svetuje in zastopa Republiko Slovenijo ter vlado in ministerstva pred tujimi in domačimi sodišči. Opravlja naloge predhodnega mirnega reševanja sporov ter zastopa javni interes prebivalcev RS. ⁷⁸⁴ Hkrati poudarja pomembne razlike med varovanjem zasebnega interesa posameznikov ter varovanjem javnega interesa, ki vključuje varovanje življenja, zdravlja ljudi, javnega reda in miru ter javne varnosti. ⁷⁸⁵ Po uvedbi Zakona o državnem odvetništvu ⁷⁸⁶ se je takratno državno pravobranilstvo preimenovalo v državno odvetništvo, in s tem prevzelo vse pravice ter pristojnosti državnega pravobranilstva. ⁷⁸⁷

Državno odvetništvo se dnevno sooča z različnimi izzivi, ki otežujejo delo njihovim zaposlenim. Problematika nastane, saj je delovanje državnega odvetništva v veliki meri odvisno od dobrega sodelovanja in transparentne komunikacije s preostalimi državnimi organi. ⁷⁸⁸ Pomanjkljiva komunikacija lahko privede do skrajšanega časa, ki je na voljo za pripravo na sodno obravnavo, kar lahko posledično privede do zmanjšane možnosti za uspeh na sodišču. Zato sta ključnega pomena obojestranska komunikacija in medsebojno spoštovanje med državnimi odvetniki in ministri ter ostalimi zaposlenimi v javnem sektorju. ⁷⁸⁹ Državni odvetniki si namreč tudi prizadevajo, da pridobijo večjo samostojnost in pooblastila pri odločanju o zastopanju stranke v upravnem sporu, ki ni v skladu z njihovimi stališči in vrednotami. S tem bi lahko v primeru konflikta interesov in moralnih zadržkov zavrnili zastopanje, kar pa jim trenutna zakonodaja ne omogoča. ⁷⁹⁰

⁷⁸¹ A. W. Tucker, P. D. Straffin Jr. The mathematics of Tucker: A sampler, 1983, str. 228-232.

⁷⁸² R. Cooter, M. Gilbert, Public Law and Economics, str. 25-43.

⁷⁸³ Ibid.

⁷⁸⁴ RS Državno odvetništvo, Pristojnosti in naloge DO, 2023

⁷⁸⁵ Ibid.

⁷⁸⁶ PISRS, Zakon o državnem odvetništvu, Uradni list RS, št. 23/2017 z dne 5. 5. 2017; v nadaljevanju: ZDOdv

⁷⁸⁷ Državno odvetništvo RS, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022

⁷⁸⁸ Državno odvetništvo RS, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 26.

⁷⁸⁹ Državno odvetništvo RS, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, str. 26-27.

⁷⁹⁰ Ibid., str. 75.

S krajšo primerjalno analizo bomo dobili vpogled v delovanje državnih odvetništev v drugih državah po svetu. Ta vpogled nam bo pomagal razumeti, kako lahko izboljšamo trenutno stanje državnega odvetništva ter prispevamo k ustvarjanju večjega ugleda državnega odvetništva.

2.3 Kratek primerjalni pregled državnih odvetništev po svetu (US, UK, NL, NZ)

2.3.1 Združene države Amerike

V **Združenih državah Amerike** generalni državni tožilec opravlja visoko politično vlogo, pri kateri mu pomagata Urad generalnega pravobranilca (*Office of Solicitor General - OSG*) ter Urad za pravno svetovanje (*Office of Legal Counsel – OLC*). V ZDA, kot tudi v Avstraliji, imajo funkcije zakonsko podlago, vendar ključna razlika se pojavi v že omenjeni razdelitvi med OSG ter OLC. OSG predvsem zastopa vlado in njihove interese v pravnih sporih, medtem ko OLC vladi svetuje glede zakonitosti izvršilnih ukrepov, preučuje izvršilne uredbe ter rešuje nesoglasja med izvršilnimi stebri.⁷⁹¹

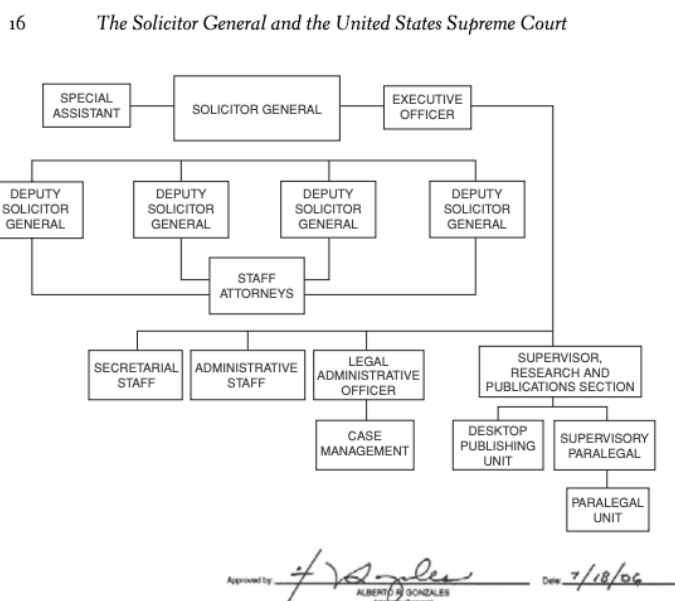


FIGURE 2.1. Hierarchy of the Office of the Solicitor General.

Slika 2: Hierarhija Urada generalnega pravobranilca Združenih držav

Urad generalnega pravobranilca (*OSG*) je sestavljen **iz treh stebrov**. **Generalni državni pravobranilec**, ki je del **najvišjega pravnega stebra**, predstavlja ključno vlogo na pravnem ter političnem področju.⁷⁹² Njegova pravna izobrazba je visoko kvalificirana s strani prestižnih pravnih institucij in še dodatno utrjena s številnimi leti izkušenj, pridobljenimi pri delu s sodniki vrhovnega sodišča. Običajno ima generalni državni pravobranilec tudi široko politično znanje z namenom lažjega razumevanja aktualnih pravnih sporov države.⁷⁹³

⁷⁹¹ G. Appleby, 2016, *The Role of the Solicitor-General: Negotiating Law, Politics and the Public Interest*, str. 48-51

⁷⁹² R. C. Black, R. J. Owens, 2012, *The solicitor general and the United States Supreme Court: Executive branch influence and judicial decisions*, str. 16

⁷⁹³ *Ibid.*

Drugi steber predstavljajo **štirje namestniki državnega pravobranilca**. Trije karierni namestniki skrbijo za pravne zadeve, medtem ko ima glavni namestnik oz. politični namestnik politično vlogo.⁷⁹⁴ Politični namestnik opravlja posredniško delo med državnim pravobranilcem ter kariernimi namestniki državnega pravobranilca. Poleg tega politični namestnik vedno uresničuje načrte ter agendo predsednika. Funkcija političnega namestnika je bila uvedena leta 1983, saj je Urad generalnega pravobranilca na primeru *Bob Jones University v. United States* spoznal, da je njegova vloga izredno pomembna.⁷⁹⁵

V primeru *Bob Jones University v. United States* je bil državni davčni organ (*Internal Revenue Service - IRS*) zadolžen za odvzem davčne olajšave univerze, ki je bila neposredno vpletena v rasno diskriminacijo.⁷⁹⁶ Kljub temu sta predsednik in univerza zagovarjala stališče, da so dejanja univerze temeljila na verskih motivih in so bila zato upravičena ter zaščitena. Zaradi konfliktov interesov se je moral generalni pravobranilec temu primeru odpovedati, zato je njegovo delo prevzel eden izmed kariernih namestnikov generalnega pravobranilca. Problem se je pojavil, ker se je odgovorni karierni namestnik osebno strinjal z IRS in s tem kar je bilo v nasprotju s stališčem vlade ter predsednika, ter to tudi javno naznanil. Kljub temu je podpisal vladno pismo, v katerem je bil predstavljen predsednikov argument ter v opombi navedel, da se osebno ne strinja z argumentom. Vlada je kasneje primer na sodišču zato izgubila.⁷⁹⁷ Ta pravni spor je poudaril pomembno potrebo po ustanovitvi položaja političnega namestnika z namenom, da bi se v prihodnosti izognili osebnim konfliktom med agendo predsednika ter stališči kariernih namestnikov.⁷⁹⁸

Še zadnji, **tretji steber predstavljajo** pomočniki državnega pravobranilca oz. pravni svetovalci, ki so zadolženi za večino primerov, ki prihajajo iz pisarne. Ponavadi je pod generalnim pravobranilcem okoli sedemnajst do dvajset pomočnikov, ki so specializirani za točno določena pravna področja.⁷⁹⁹

Državni pravobranilec opravlja **dve osnovni funkciji**.⁸⁰⁰ Pri prvi funkciji centralizira pritožbe ZDA ter nadzoruje dostop vlade do Vrhovnega sodišča. Torej, generalni pravobranilec določa na katerega od več kot tisoč izgubljenih primerov vlade na nižjem sodišču, se bo pritožilo na Vrhovno sodišče. Vlada sama nima pristojnosti, da bi se za izgubljeni primer pritožila na Vrhovno sodišče brez dovoljenja generalnega pravobranilca.⁸⁰¹ Državni pravobranilec ima tudi glavno vlogo pri odločanju, ali bo vlada vložila *amicus curiae mnenje*. *Amicus curiae mnenje* je strokovno mnenje, ki ga vloži oseba, ki ni stranka v postopku, temveč ima interes za njegov izid.⁸⁰² Torej če vlada ni vpletena v primer, kljub temu lahko generalni pravobranilec sporoči stališča vlade sodišču, ki lahko posredno vplivajo na morebitno odločitev sodišča.⁸⁰³

⁷⁹⁴ Ibid.

⁷⁹⁵ R. C. Black, R. J. Owens, 2012, The solicitor general and the United States Supreme Court: Executive branch influence and judicial decisions, str. 17-18

⁷⁹⁶ R.C. Black, R. J. Owens, 2012, The solicitor general and the United States Supreme Court: Executive branch influence and judicial decisions, str. 18.

⁷⁹⁷ Ibid, str. 19.

⁷⁹⁸ Ibid, str. 19.

⁷⁹⁹ Ibid, str. 20.

⁸⁰⁰ Ibid, str. 20-21.

⁸⁰¹ Ibid, str. 20-21

⁸⁰² Ibid, str. 21.

⁸⁰³ Ibid, str. 21.

Druga funkcija generalnega pravobranilca in namestnikov je zastopanje vlade in zasledovanje njenih interesov pred sodiščem.⁸⁰⁴ V postopku odločanja, ali naj se primer pritoži na sodišče, urad generalnega pravobranilca opravi obsežen postopek. Najprej se pravni svetovalci posvetujejo z oddelkom Ministrstva za pravosodje, ki je neposredno vpleteno v primer, kasneje pomočniki državnega svetovalca strokovno pripravijo poročilo, ki ga oddajo v pregled namestniku državnega pravobranilca. Ta napiše njegove opombe, ki jih skupaj s poročilom predstavi državnemu pravobranilcu. V primeru, da se generalni pravobranilec odloči nadaljevati s primerom, pomočniki državnega pravobranilca pripravijo prošnjo z namenom, da sodišče pristane na preučevanje primera.⁸⁰⁵ Če se sodišče strinja z nadaljnim postopkom, OSG določi enega ali dva odvetnika. Ko OSG določi odvetnika, odvetnik nosi glavno odgovornost za primer, saj pravno zastopa Združene države Amerike pred sodiščem. Pri primeru pomočniki generalnega pravobranilstva tesno sodelujejo z vpletenimi agencijami z namenom, da temeljito razumejo primer ter kakovostno zastopajo vlado.⁸⁰⁶

2.3.2 Nizozemska

Že v 14. stoletju so se Nizozemska mesta organizirala in zaposlila ti. zagovornike, ki so sestavljali predpise ter zastopali mesta v sporih.⁸⁰⁷ Kasneje so njihovo mesto prevzeli deželni odvetniki, ki so delovali kot administrativni zastopniki Nizozemske province.⁸⁰⁸ Od leta 1879 na Nizozemskem imenujejo samo enega državnega pravobranilca in mu naziv podelijo s kraljevim odlokom.⁸⁰⁹ Nizozemski državni pravobranilec (*State Advocate*) opravlja državno službo, vendar ni javni uslužbenec, saj je zaposlen v zasebni nizozemski pravni službi Pels Rijcken.⁸¹⁰ Državni odvetnik Nizozemske razpolaga z obsežnim znanjem na področju civilnega, upravnega ter kazenskega prava. Zato svetuje javnim in občinskim organom in jih zastopa tudi v sodnih postopkih.⁸¹¹ Državni pravobranilec je tako v primeru tožbe Fundacije Urgende proti Nizozemski leta 2015 zastopal svojo državo. Fundacija Urgenda je sodbo zmagala, zato je sodišče državi naložilo zmanjšanje emisij toplogrednih plinov.⁸¹²

2.3.3 Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske

Osnovna struktura pravnega sistema **Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske** (v nadaljevanju *Združeno kraljestvo*) združuje dva med seboj povezana pravna organa: Generalno državno tožilstvo (*Attorney General*) ter Generalno odvetništvo za Anglijo in Wales (*Solicitor General for England and Wales*).⁸¹³ Med drugim, Generalno odvetništvo Združenega kraljestva deluje kot pomembno podporno telo generalnemu državnemu tožilstvu, saj mu

⁸⁰⁴ Ibid, str. 22.

⁸⁰⁵ R. C. Black, R. J. Owens, The solicitor general and the United States Supreme Court: Executive branch influence and judicial decisions, 2012, str. 22

⁸⁰⁶ Ibid, str. 23

⁸⁰⁷ Pels Rijcken, The State Advocate: The nation's attorney, 2023

⁸⁰⁸ Ibid.

⁸⁰⁹ Ibid.

⁸¹⁰ Pels Rijcken, The State Advocate: The nation's attorney, 2023

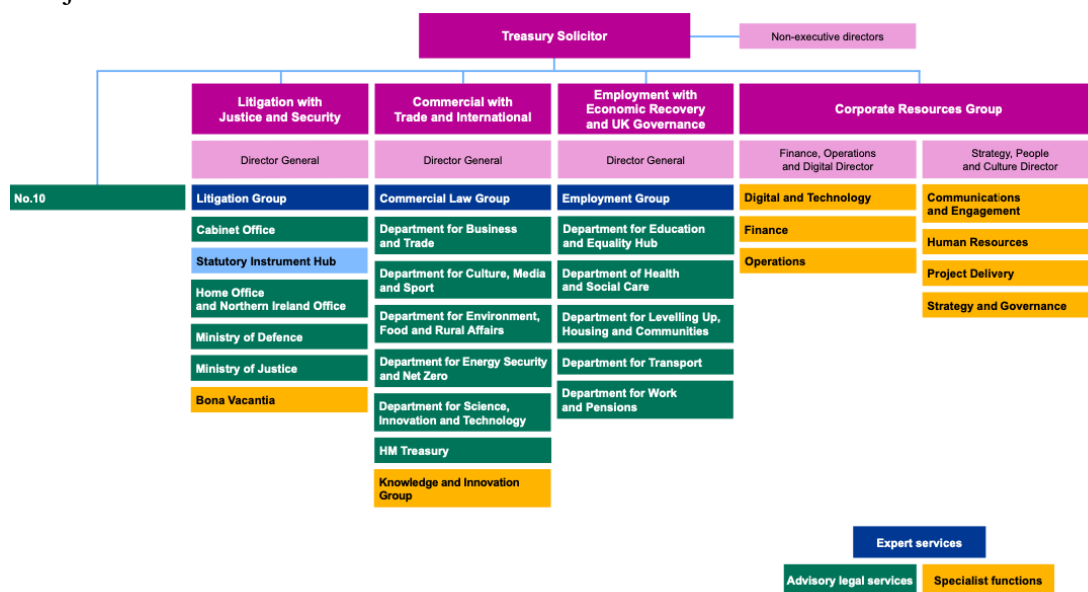
⁸¹¹ TendersInfo News. Netherlands: Reimer Veldhuis appointed new State Advocate, 2018.

⁸¹² Utrecht University, Reimer Veldhuis (40), alumnus of the Law programme, appointed State Advocate, 2018.

⁸¹³ OAG, The Rule of Law and the role of the law officers, 2022.

zagotavlja pravno podporo in strokovno svetovanje.⁸¹⁴ Generalno državno tožilstvo Združenega kraljestva nadzoruje tudi delovanje ločene funkcije državnega pravobranilca Severne Irske ter državnega pravobranilca Škotske (*General Advocate for Scotland*).⁸¹⁵

Generalno državno tožilstvo Združenega kraljestva prav tako izvaja nadzorovanje ti. oddelka za pravne zadeve vlade (*Government Legal Department - GLD*). Ministrski nadzor in odgovornost parlamentu Oddelka za pravne zadeve vlade je tako v pristojnosti generalnega državnega tožilca.⁸¹⁶ Oddelek za pravne zadeve vlade zato ne spada pod ministrstvo, temveč predstavlja zunanjo izvršilno agencijo, ki zagotavlja pravno svetovanje ter pravne storitve večini vladnih oddelkov in drugih javno financiranih organov v Angliji ter Walesu.⁸¹⁷ Kot državni uslužbenci, se zaposleni GLD trudijo in podpirajo zaporedno vlado ter ji pomagajo, da deluje zakonito.⁸¹⁸



Slika 3: Hierarhija Oddelka za pravne zadeve vlade Združenega kraljestva

Aprila 2015, se je Urad kraljevega zaklada (*The Treasury Solicitor*) z enakimi funkcijami preimenoval v Oddelek za pravne zadeve vlade.⁸¹⁹ GLD predstavlja eno izmed večjih pravnih organizacij v Združenemu kraljestvu, saj z več kot 2800 zaposlenimi, med katerimi je okoli 2100 odvetnikov, ki pravno zastopajo vlado ter javne organe na sodiščih⁸²⁰ ter trenutno obravnavajo približno 27.000 sodnih sporov.⁸²¹ GLD je financiran s strani Generalnega državnega tožilstva, ki je glavni pravni svetovalec Krone in opravlja več neodvisnih funkcij v javnem interesu.⁸²²

⁸¹⁴ GOV UK -GLD, Government Legal Department Annual Report and Accounts 2022-2023, 2022.

⁸¹⁵ OAG, The Rule of Law and the role of the law officers, 2022.

⁸¹⁶ GOV UK - GLD, Government Legal Department Annual Report and Accounts 2022-2023, str. 34.

⁸¹⁷ Ibid.

⁸¹⁸ GLD, Government Legal Department Business Plan, 2023-2024, str. 5.

⁸¹⁹ GOV.UK, Treasury Solicitor's Department is now called Government legal department.

⁸²⁰ GOV. UK, About us, 2023

⁸²¹ GOV UK - GLD, Government Legal Department Annual Report and Accounts 2022-2023, str. 15.

⁸²² GLD, Government Legal Department Business Plan, 2023-2024, str. 4.

GLD vodi Kraljevi zakladnik, predsednik upravnega odbora GLD, ki ga sestavljajo trije generalni direktorji ter trije člani. Trije direktorji GLD zajemajo široka področja: Direktor za strategijo, ljudi in kulturo, Direktor za finance, operacije in digitalno področje ter Direktor generalnega državnega tožilstva.⁸²³ Delo GLD si razdeljujejo tri skupine in sicer Skupina za zaposlovanje, Skupina za pravne spore ter Skupina za gospodarsko pravo. GLD nudi pravne nasvete ministrom in oblikovalcem politike na različnih področjih prava, trgovske politike ter človekovih pravic.⁸²⁴ Pripravlja zakonske predpise (*glej primer COVID-19*) ter druge podrejene akte, poleg tega pripravlja tudi navodila za zakone ter svetuje ministrom ter politikom med potekom sprejemanja zakonov v parlamentu.⁸²⁵ Skupina za pravne spore je odgovorna tudi za zagotavljanje pravnih storitev, ki nudijo podporo javnim preiskavam. Skupina za zaposlovanje svetuje glede obsežnih vprašanj zaposlovanja, hkrati obravnava tudi individualna zaposlovanja posameznika in če je potrebno, jih zastopa tudi na sodišču.⁸²⁶ GLD zagotavlja podporo vladi, saj ji svetuje glede zapletenih transakcij pri javnih naročilih in glede tega rešuje pravne spore.⁸²⁷

Med pandemijo COVID-19 je GLD igrala ključno vlogo pri podpori vlade in obvladovanju širjenja virusa. Pomembno pozornost so namenili uvedbi omejevanja ljudi, ki so vstopali v Združeno kraljestvo. Uredbe, ki so bile s strani pravnih strokovnjakov GLD skozi leto prilagojene glede na okoliščine, so uvajale različne zahteve po testiranju in samoizolaciji.⁸²⁸ Tudi na mednarodnem področju je bila GLD leta 2022 ključna pogajalka v zvezi z migracijami ter partnerstvom med Združenim kraljestvom in Ruando.⁸²⁹

2.3.3.1 Državno pravobranilstvo Škotske

V nasprotju z Veliko Britanijo ter Severno Irsko, je državni pravobranilec Škotske, del ministrstva. »Ministri pravne službe« (*Law officers ministers*) s pravnim svetovanjem zagotavljajo, da vlada ter ministrstva ves čas delujejo zakonito.⁸³⁰ Ena izmed pomembnih nalog generalnega pravobranilca Škotske je tudi natančno nadzorovanje priprave vladne zakonodaje. **Državno pravobranilstvo Škotske** pravno svetuje predvsem o zadevah škotskega prava in zastopa vlado Združenega Kraljestva tudi pred sodišči v Angliji, Walesu in na Škotskem.⁸³¹

Urad generalnega pravobranilca Škotske se deli na štiri oddelke in sestavlja okoli 40 pravnikov s pisarnami v Edinburgu ter Londonu.⁸³² Oddelek za pravne spore zagotavlja pravne storitve ter nasvete, in nudi podporo glede razumevanja škotskega prava. Oddelek za svetovanje in

⁸²³ GLD, Government Legal Department Business Plan, 2023-2024, str. 4.

⁸²⁴ GOV UK - GLD, 2023, Government Legal Department Annual Report and Accounts 2022-2023, str. 10

⁸²⁵ Ibid.

⁸²⁶ Ibid.

⁸²⁷ GOV UK - GLD, 2023, Government Legal Department Annual Report and Accounts 2022-2023, str. 10

⁸²⁸ GOV UK - GLD, 2022, Government Legal Department Annual Report and Accounts 2021-2022, str. 17.

⁸²⁹ GOV UK - GLD, 2023, Government Legal Department Annual Report and Accounts 2022-2023, str. 19.

⁸³⁰ OAG, The Rule of Law and the role of the law officers, 2022.

⁸³¹ UK Government, Scotland Office and Office of the Advocate General for Scotland, Annual Report and Accounts (1 April 2022 – 31 March), str. 7.

⁸³² UK Government, The Office of the Advocate General, 2023.

zakonodajo opravlja pravne nasvete in storitve oddelkom britanske vlade. Oddelek davčnih in carinskih zadev sprejema pritožbe glede davkov.⁸³³ Tajništvo državnega pravobranilca, pravobranilcu nudi podporo v pravnih sporih in zakononsko določenih ministrskih odgovornostih.⁸³⁴

2.3.4 Nova Zelandija

Nova Zelandija je koncept odvetniških uradnikov prevzela od Velike Britanije in ga nekoliko modernizirala.⁸³⁵ Tako pravna svetovalca Nove Zelandije, generalni državni tožilec in generalni pravobranilec, skrbita za pravilno izvajanje pravnih postopkov v imenu Krone. Zato je v Novi Zelandiji generalni državni tožilec politik, ponavadi minister ter član parlamenta.⁸³⁶ Medtem ko je generalni pravobranilec najvišji pravnik med javni uslužbenci oz. uradnik vlade, kar ne sodi v politično funkcijo.⁸³⁷ Naloga generalnega pravobranilca je dolgotrajna in od javnega uslužbenca zahteva, da je nevtralen in pomaga zaporednim vladam doseči njihove cilje politike.⁸³⁸ Zato svetuje in zastopa njihove interese na sodišču z namenom, da se lahko dosežejo njihovi zastavljeni politični cilji. Javni uslužbenec pri delu ne sme izraziti svojega osebnega mnenja glede aktualnih dogajanj, temveč mora slediti politiki vlade ter dolgoročnim ciljem Krone.⁸³⁹ Z namenom preprečitve kakršnega koli tveganja, da bi vladi moral ugajati, da bi obdržal službo, je imenovanje državnega pravobranilca izvedeno s Kraljevo pravico in ne z zaposlitveno pogodbo. Neodvisnost od vlade, je tudi dokaz, da je plača generalnega pravobranilca določena s strani Neodvisne plačilne oblasti.⁸⁴⁰ Državni pravobranilec je tudi izvršni direktor kraljevega prava, strokovni vodja več kot 800 vladnim odvetnikom, ki skupaj sestavljajo Vladno pravno skupnost (*Government legal network – kasneje GLN*), katera je podprta s strani Skupine za vodenje sistema.⁸⁴¹ GLN združuje glavne pravne svetovalce in je namenjena konstruktivnem sodelovanju med vladnimi oddelki pri zagotavljanju kakovostnih pravnih storitev za krono.⁸⁴²

Prav tako je državni pravobranilec glavni pravni svetovalec vlade, ministrov ter ostalih vladnih funkcij, hkrati je tudi vladni zastopnik in zagovornik na sodiščih.⁸⁴³ V primeru, da generalni odvetnik svetuje napačno, je odgovornost za napako ter kritike pripisana generalnemu odvetniku in ne vladi.⁸⁴⁴ Odgovoren je za ohranjanje splošnega nadzora v javnosti ter izvajanje morebitnega pregona. Poleg tega ima državni pravobranilec več zakonsko določenih dolžnosti v zvezi z upravljanjem kazenskega pravosodja.⁸⁴⁵

⁸³³ UK Government, The Office of the Advocate General, 2023.

⁸³⁴ UK Government, The Office of the Advocate General, 2023.

⁸³⁵ G. Appleby, The Role of the Solicitor-General: Negotiating Law, Politics and the Public Interest, 2016, str. 48-53.

⁸³⁶ Una Jagose QC, The role of the Solicitor general in modern Aotearoa, 2018.

⁸³⁷ Ibid.

⁸³⁸ Ibid.

⁸³⁹ Una Jagose QC, The role of the Solicitor general in modern Aotearoa, 2018.

⁸⁴⁰ Ibid.

⁸⁴¹ New Zealand SG, Briefing to the incoming attorney general, 2020, str. 5.

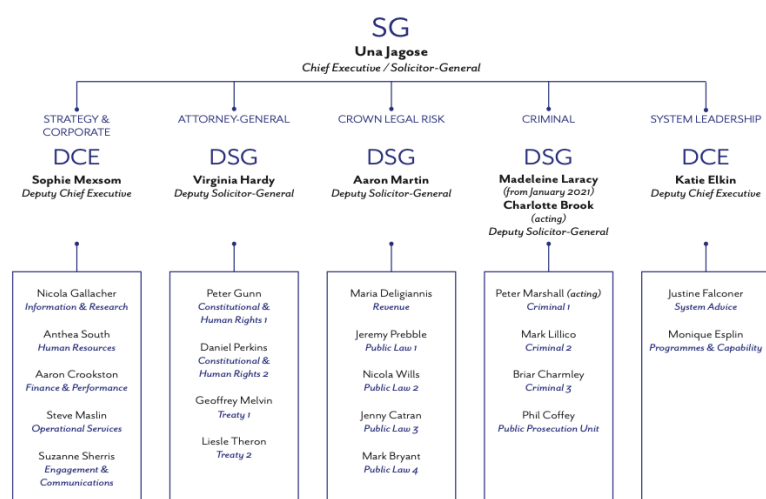
⁸⁴² Ibid.

⁸⁴³ New Zealand SG, Briefing to the incoming attorney general, 2017, str. 7.

⁸⁴⁴ Ibid.

⁸⁴⁵ Ibid, str. 6.

CROWN LAW OFFICE



Slika 4: Hierarhija državne pravne sistema v Novi Zelandiji

Vodstvena ekipa Kronskega prava Nove Zelandije vladi zagotavlja kakovostno ter učinkovito pravno storitev.⁸⁴⁶ Sestavlja jo državni pravobranilec ter hkrati izvršni direktor, ob katerem stojijo še štiri namestniki. Namestniki vodijo pet različnih skupin in sicer, Skupino za strategijo in poslovanje, Skupino za vodenje, Skupino državnega tožilca, Kriminalno skupino ter Skupino za pravno tveganje Krone.⁸⁴⁷ Skupino za vodenje sistema vodi namestnik izvršnega direktorja, ki državnemu pravobranilcu pomaga pri strateških in vodstvenih funkcijah oddelka.⁸⁴⁸ Delo Skupine za pravno tveganje Krone vključuje javne preiskave, ki podpirajo splošno javno pravo. Zato je bila glavna skupina med pandemijo, saj se je ukvarjala z ukrepi proti COVID-19.⁸⁴⁹ Skupina državnega tožilca zagovarja ustavne ter človekove pravice, medtem ko kriminalna skupina vodi kazenske postopke ter pritožbe in nudi mednarodno pravno pomoč ter ima nadzor nad javnimi preiganjanji.⁸⁵⁰

2.4 Sklep

Ekonomski pravna analiza si prizadeva razumeti kako oblikovati pravna pravila, ki v prihodnosti spodbudijo večjo ekonomsko učinkovitost ter poštenost.⁸⁵¹ Zato je ključnega pomena, da se analiza pogosteje vključi v pravno diskusijo ob oblikovanju novih zakonov. Prav tako se izzivi, s katerimi se srečuje državno odvetništvo, teoretično lahko povežejo z omenjenimi ekonomskimi koncepti. Tako je težava slabe transparente in dvosmerne komunikacije državnega odvetništva, dobra praksa ekonomskega tržnega neuspeha asimetrije informacij. Za boljšo obojestransko komunikacijo med vsemi strankami v postopku, bi bilo v prihodnosti koristno, da si izmenjujejo in razkrijejo vse razpoložljive informacije. Na podlagi komparativne analize se predlaga, da bi v državno odvetništvo vpeljali funkcijo političnega

⁸⁴⁶ New Zealand SG, Annual Report of Crown Law Office, 2022, str. 34.

⁸⁴⁷ Ibid.

⁸⁴⁸ New Zealand SG, Briefing to the incoming attorney general, 2017, str. 7-9.

⁸⁴⁹ New Zealand SG, Briefing to the incoming attorney general, 2020, str. 5.

⁸⁵⁰ Ibid.

⁸⁵¹ R. Cooter, M. Gilbert, Public Law and Economics, str. 5-8.

namestnika in se s tem izgonili prihodnjim konfliktom interesov. Ta funkcija v ZDA uspešno deluje že od leta 1983 in pomaga v primerih, ko se agende predsednika ter državnih odvetnikov ne skladajo.⁸⁵² To bi rešilo moralne zadržke državnega odvetnika in mu podelilo večjo samostojnost ter pooblastila, saj bi dobil možnost odločanja o zastopanju stranke v upravnem sporu. S temi predlogi se bi izboljšala uspešnost in produktivnost državnih odvetnikov, kar bi posledično pripomoglo k hitrejšem zasledovanju zastavljenih ciljev.

2.5 Indikatorji, cilji in merjenje učinkovitosti državnega odvetništva: raziskava in analiza

Avtorica: Maša Kalan

2.5.1 Uvedba sistema kazalnikov uspešnosti

Eden izmed načinov sistematičnega pristopa do rekonstrukcije systemske ureditve predstavlja načrtna in postopna uvedba sistema kazalnikov uspešnosti. Kazalniki uspešnosti se najpogosteje pojavljajo v gospodarstvu, saj tovrstni indikatorji podjetjem omogočajo kontrolo in posledično povečanje učinkovitost svojega poslovanja. Takšni kazalniki so lahko usmerjeni v pretekle dejavnosti kot merilo za prihodnje lahko pa so ti osredotočeni zgolj na prihodnost. V vsakem primeru je za ta namen potrebno predhodno določiti željene cilje in načine merjenja. Pri poslovanju lahko indikatorji uspešnosti merijo učinkovitost poslovnih procesov, kakovost storitev, skladnost oz. proračun.^{853, 854} Organizacije kazalnike uspešnosti zato uporabljajo na različnih ravneh - za ocenjevanje svojega napredka pri doseganju ciljev, tako na splošni ravni uspešnosti kot tudi pri tehničnih delovnih procesih in postopkih na nižjih ravneh. V preteklih desetletjih se je uporaba kazalnikov uspešnosti širila v različna področja, od tradicionalne proizvodnje do storitvenih dejavnosti tako v javnem kot privatnem sektorju.⁸⁵⁵ Glavno načelo za merjenje učinkovitosti in uspešnosti znotraj javnega sistema je dejstvo, ki temelji na tem, da bi morali imeti državljani, katerih kapital se uporablja za financiranje njihovih storitev, na voljo orodje za ocenjevanje uspešnosti zastopanja javnega interesa.⁸⁵⁶ To pomeni, da bi morali državljani imeti možnost dostopati do rezultatov o učinkovitosti javnih organov, da bi lahko bolje razumeli, kako se porablja njihov denar in kako se ob tem izpolnjujejo njihove potrebe. Tudi v sodnem sistemu ta trend ni izjema. Številna tuja sodišča so že uvedla sklope kazalnikov, ki merijo stopnjo uspešnosti reševanja primerov na posameznem oddelku, hkrati pa tudi uspešnost sodnikov in uradnikov. Podobno velja za tuja

⁸⁵² C. Black, R. J. Owens, 2012, The solicitor general and the United States Supreme Court: Executive branch influence and judicial decisions, str. 17-18.

⁸⁵³ C. D. Staniok, 2017, Performance Implications of Public Managers' Goal Prioritization: An Empirical Test of the Link between Internal Management and Organizational Performance, let. 40, št. 11, str. 918–929.

⁸⁵⁴ P. Ambach, 2018, Performance Indicators for International(ised) Criminal Courts - Potential for Increase of an Institution's Legacy or "Just" a Means of Budgetary Control?, let. 18, št. 3, str. 426–460.

⁸⁵⁵ I. E. Lisi, 2018, Determinants and Performance Effects of Social Performance Measurement Systems, let. 152, št. 1, str. 225–51.

⁸⁵⁶ P. Smith, 1990, The Use of Performance Indicators in the Public Sector. Journal of the Royal Statistical Society, let. 153, št. 1, str. 53–72.

tožilstva, ki uporabljajo kazalnike uspešnosti za oceno stopnje rešenih primerov, ki jih preiskovalne službe posredujejo sodiščem.⁸⁵⁷

Uspešnost kazalnikov izhaja iz uspešnega predhodnega postavljanja ciljev in namer. Koncept, da se vnaprej dobro zastavljeni cilji lažje prevedejo v uspeh, že dolgo predstavlja ključen vidik v raziskavah menedžmenta.⁸⁵⁸ V skladu s teorijo postavljanja ciljev, jasni, dosegljivi, a hkrati ambiciozni cilji omogočajo zaposlenim boljše razumevanje njihovih pričakovanj ter kažejo na to, kako lahko ti prispevajo k večji uspešnosti organizacije.⁸⁵⁹ Tovrstni cilji spodbujajo zanimanje v zaposlenih do dodeljene delovne naloge, povečujejo produktivnost in uspešnost, ob tem pa imajo pozitiven vpliv na zaposlene na osebni ravni. To pa ob enem krepi tako njihovo samozavest, kot tudi njihovo pripadnost organizaciji in motivacijo za nenehno izboljševanje.⁸⁶⁰ Odraz tega je tudi v izboljšanih rezultatih kazalnikov uspešnosti.

2.5.1.1 Cilj poglavja

Cilj tega poglavja je raziskati kako bi lahko uvedba sistema kazalnikov uspešnosti, prilagojenega specifičnim potrebam državnega odvetništva, prispevala k povečanju učinkovitosti in izboljšanju delovanja tega organa. Hkrati pa poiskati povezavo med tem kako jasno zastavljeni, dosegljivi in ambiciozni cilji vplivajo tako na uspešnost organizacije, kot tudi na produktivnost in izpolnjevanje pričakovanj, osebno zadovoljstvo in motivacijo zaposlenih. V raziskavi je bila uporabljena metodologija, ki se je osredotočala na analizo obstoječih virov in podatkov. Ključen korak za razumevanje osnovnih konceptov, teoretičnih modelov in empiričnih ugotovitev, potrebnih za opredelitev tega poglavja, je bil pregled obstoječe literature. Prav tako je ta služil kot temelj za oblikovanje raziskovalnih vprašanj, postavitev hipotez ter oblikovanje teoretičnih in praktičnih ugotovitev.

Za razumevanje tovrstnih orodij kot so kazalniki uspešnosti, so uvodoma na kratko predstavljene njihove osnovne značilnosti, prednosti in njihova uporaba v različnih okoljih. Oblikovan je pregled literature, ki povzema poskuse implementacije tovrstnih kazalnikov uspešnosti v tujini. Poglavje je na to razdeljeno na različne vsebinske sklope. Prvi sklop se osredotoča na pomen učinkovite opredelitve ciljev znotraj organizacije, saj imajo ti pomemben vpliv na izbiro kazalnikov uspešnosti v organizaciji, kar posledično vpliva tudi na delo zaposlenih. Sledi utemeljitev smiselnosti implementacije le teh v sistem državnega odvetništva. Ob enem pa opisuje načine kako v zaposlenih spodbuditi, da cilje organizacije ponotranjijo in v skladu z njimi delujejo. Drugi sklop opredeljuje pomen jasne postavitve ciljev znotraj državnega odvetništva. Hkrati vključuje temelje za njihovo tovrstno vzpostavitev. Tretji sklop pa opisuje že razvit sistem indikatorjev uspešnosti v Združenih Državah Amerike znotraj tožilstva. Opisana in grafično predstavljena je njihova opredelitev namer in ciljev, ter način,

⁸⁵⁷ Open Society Justice Initiative, Establishing Performance Indicators for the International Criminal Court.

⁸⁵⁸ E. A. Locke, G. P. Latham, 2002, Building a practically useful theory of goal setting and task motivation, let. 57, št. 9, str. 705–717.

⁸⁵⁹ C. D. Staniok, 2017, Performance Implications of Public Managers' Goal Prioritization: An Empirical Test of the Link between Internal Management and Organizational Performance, let. 40, št. 11, str. 918–929.

⁸⁶⁰ G. P. Latham, 2004, The Motivational Benefits of Goal-Setting, let. 18, št. 4, str. 126–129.

pogostost in utemeljitev merjenja posameznih sklopov. V naslednjih razdelkih je tako podan pregled implementacije kazalnikov uspešnosti v tujini, prikazani so parametri prilagojeni na državno odvetništvo, poudarjeni njihovi prispevni elementi, ugotovitve pa so dopolnjene s kritično analizo.

2.5.2 Vloga kazalnikov uspešnosti

Kazalniki uspešnosti predstavljajo merljive faktorje, ki objektivno merijo in analizirajo napredke in dosežke. Služijo kot redne ocene, ki razvrščajo, rangirajo ter ocenjujejo. Na podlagi pridobljenih podatkov lahko organizacije, institucije ali posamezniki bolje razumejo svoje delovanje in identificirajo področja, kjer so možne izboljšave. Za uspešno implementacijo takih kazalnikov je ključno določiti jasen nabor standardov uspešnosti, ki spodbujajo zdravo konkurenco ter učinkovite pristope. Uporaba ocenjevanja uspešnosti in povezanih kazalnikov najde svoje mesto v različnih področjih človeške dejavnosti.⁸⁶¹ V poslovnem okolju se uporaba kazalnikov uspešnosti pogosto izkaže kot dobra metoda za spremljanje stopnje rasti, porabe, zadovoljstva strank ali zaposlenih in produktivnosti zaposlenih.^{862, 863} Konkretno-podjetje, ki se ukvarja s proizvodnjo, lahko z uvedbo sistema kazalnikov uspešnosti za merjenje učinkovitosti meri število proizvedenih produktov glede na porabo energije. V izobraževalnih institucijah lahko merjenje učinkovitosti pomaga pri prilagajanju izobraževalnih programov in metod, da bolje izpolnjujejo potrebe študentov.⁸⁶⁴ Fakulteta lahko na primer spremlja, kako se povečanje števila ur vaj v okviru določenega predmeta odraža na uspešnosti študentov pri opravljanju tega predmeta. V javnem sektorju pa se ocenjevanje uspešnosti in povezanih kazalnikov uporablja za merjenje učinkovitosti javnih politik.

Primeri dobrih praks iz drugih okolij jasno kažejo, da bi premislek o vključitvi kazalnikov uspešnosti, s katerimi bi omogočili bolj učinkovito in sistematično spremljanje dosego ciljev učinkovitosti, uspešnosti ter pravičnosti, bil smiseln tudi za državno odvetništvo. Uporaba kazalnikov bi državnemu odvetništvu omogočila kvantitativno ovrednotenje vložkov, rezultatov, dejavnosti in vpliva vseh njegovih uradov. To bi poenostavilo identifikacijo težav in oblikovanje ustreznih rešitev, hkrati pa bi omogočilo spremljanje sprememb na dolgi rok. Kazalnike in kriterij ocenjevanja je mogoče oblikovati tako, da se naslovijo številni aspekti delovanja organa. Služijo namreč kot notranji kompas v zvezi s poglobitnimi izzivi in

⁸⁶¹ J. G. Kelley, B. A. Simmons, 2019, Introduction: The Power of Global Performance Indicators, let. 73, št. 3, str. 491–510.

⁸⁶² S.-R. Toor, S. O. Ogunlana, 2010, Beyond the 'iron triangle': Stakeholder perception of key performance indicators (KPIs) for large-scale public sector development projects, let. 28, št. 3, str. 228–236.

⁸⁶³ J. Yuan, A. Y. Zeng, M. J. Skibniewski, Q. Li, 2009, Selection of performance objectives and key performance indicators in public-private partnership projects to achieve value for money, let. 27, št. 3, str. 253–270.

⁸⁶⁴ R. W. Rumberger, G. J. Palardy, 2005, Test Scores, Dropout Rates, and Transfer Rates as Alternative Indicators of High School Performance, let. 42, št. 1, str. 3–42.

zahtevami po izboljšavah ter njihovo stopnjo nujnosti.⁸⁶⁵ Pri tem se večino kazalnikov ne bi uporabilo posamično, temveč po sklopih treh do petih kazalnikov. Lahko so kvantitativne ali kvalitativne narave. Na področju pravosodja je trajanje ključnih postopkov in vzrokov za zamude med najpogostejšimi merili in ukrepi uspešnosti.⁸⁶⁶ Kazalniki lahko namreč pomagajo slediti časovnim okvirom za reševanje pravnih zadev, kar omogoča primerjavo produktivnosti med zaposlenimi znotraj posamičnega oddelka državnega odvetništva in pomaga prepoznati morebitne potrebe po (dodatnem) usposabljanju ali prerazporeditvi virov. Z njimi je mogoče je meriti zadovoljstvo strank s storitvami državnega odvetništva, preko tovrstnih anket o zadovoljstvu, katere omogočajo primerjavo različnih vidikov storitev in kažejo na potencialne izboljšave. Tovrstni indikatorji lahko pomagajo upravljati človeške in finančne vire znotraj državnega odvetništva. To vključuje spremljanje produktivnosti državnih odvetnikov, njihove obremenitve na posameznih oddelkih ter spremljanje finančnih izdatkov in prihodkov. S pomočjo kazalnikov bi bilo tako lažje identificirati morebitne raznovrstne težave in oblikovati ustrezne rešitve, hkrati pa bi omogočilo spremljanje sprememb na dolgi rok.

2.5.2.1 Pregled literature

Zamisel o uvedbi kazalnikov v eno od vej pravnega sistema ni nova. Zelo dober zgled za to predstavljajo Združene Države Amerike. Ameriški pravosodni sistem se že več kot 200 let poskuša razvijati in širiti kot odziv na spreminjajoče se vzorce v tradicionalnih pravnih procesih in v vedenju družbe. V zadnjih petdesetih letih so večkrat poskušali najti načine za optimalnejše delovanje pravosodnega sistema. V študiji *Prosecution in the 21st Century framework* iz 90. leta prejšnjega stoletja je opisan prvi večji poskus preureditve sistema na področju kazenskega pravosodja,⁸⁶⁷ z namenom, da bi presegli prepričanje, da je pravosodje najbolje meriti zgolj s stopnjo kaznivih dejanj, stopnjo obsodb in stopnjo povratništva. Študija je opredelila natančne cilje za sistem kazenskega pravosodja, ki temeljijo na štirih državljskih idealih ali načelih: 1) zagotavljanje pravičnosti, 2) spodbujanje varnih skupnosti, 3) povrnitev škode žrtvam kaznivih dejanj, 4) spodbujanje dejavnosti, ki niso povezane s kaznivimi dejanji.

Štirje cilji kazenskopravnega sistema, so bili oblikovani na splošno, kar omogoča univerzalno uporabo v vseh delih kazenskopravnega sistema. Ne le to, ti cilji so bili razviti tudi tako, da jih je bilo mogoče uporabiti tudi zunaj kazenskega pregona. Omenjena študija je spodbudila kriminologe z univerze Florida International in univerze Loyola v Chicagu, ki so leta 2017 sodelovali s tožilstvi iz Chicaga, Milwaukeeja, Jacksonvilla in Tampe, da bi na novo opredelili uspeh pri pregonu. Oblikovali so tako imenovane kazalnike uspešnosti tožilstva, ki so bili sprva mišljeni kot orodje za merjenje učinkovitosti, transparentnosti, in odgovornosti tožilstva. Z rahlo prilagoditvijo pa so omogočili, da orodje pomaga tudi vodjem na srednji ravni, zlasti vodstvu uradov, pri razumevanju vzorcev njihovega odločanja.

⁸⁶⁵ C. D. Staniok, 2017, *Performance Implications of Public Managers' Goal Prioritization: An Empirical Test of the Link between Internal Management and Organizational Performance*, let. 40, št. 11, str. 918–929.

⁸⁶⁶ P. Smith, 1990, *The Use of Performance Indicators in the Public Sector*. *Journal of the Royal Statistical Society*, let. 153, št. 1, str. 53–72.

⁸⁶⁷ S. Dillingham, M. E. Nugent, D. Whitcomb, 2004, *Prosecution in the 21st Century: Goals, Objectives, and Performance Measures*.

Študije za kazalnike uspešnosti v pravosodnem sektorju so bile narejene tudi na evropski ravni, pri čemer je glavni primer Evropska komisija za učinkovitost pravosodja in njeno poročilo: »Measuring the quality of justice iz decembra 2016«. ⁸⁶⁸ Poročilo ponuja širok in celovit pristop k vprašanju kakovosti sodne funkcije ter model merjenja, ki upošteva številne dejavnike, povezane z organizacijo in delovanjem sodstva.

2.5.2.1.1 Pomen ustrezne opredelitve ciljev in namer znotraj državnega odvetništva

Tako za samo implementacijo kazalnikov uspešnosti v sistem državnega odvetništva kot tudi za bolj usmerjeno ter učinkovito delovanje organa je ključno, da ta najprej kritično opredeli svoje osrednje cilje in namere. Pri tem je pomembno natančno ločevati med pojmi »cilji« in »namere« ter upoštevati, da ti pojmi pomensko niso enaki. Cilji opisujejo želene rezultate - dolgoročne učinke ukrepov državnega odvetništva. Namere pa prinašajo bolj neposredne učinke in se pogosto uporabljajo kot "kriteriji uspešnosti" za ocenjevanje, kako uspešno so cilji doseženi. Namere so bolj natančne in konkretno opredeljene kot cilji, ki so običajno bolj splošni. Ob tem je potrebno poudariti, da merilo za uspešnost državnega odvetništva ne bi smelo biti kratkoročno doseganje ciljev, temveč dolgoročno povečanje učinkovitosti in uspešnosti pri zastopanju javnega interesa, ki je rezultat inovativnih pristopov in sprememb. Iz tega razloga je cilje potrebno graditi korak za korakom. »Dolgoročno razmišljanje je pripravljeno izgubiti bitko, da bi zmagalo v vojni«. ⁸⁶⁹ Dolgoročni načrti sicer pogosto naletijo na odpor, saj so ti precej obsežni in zahtevajo veliko tako finančnega kot miselnega vložka. Vendar pa pravilno izvedeno dolgoročno načrtovanje strmi in spodbuja k temu, da vodstvo, začne že vnaprej razmišljati o dolgoročnem razporejanju virov, ki presega zgolj tekoče četrtletje ali leto. ⁸⁷⁰ Upošteva različne zunanje dejavnike, ki lahko vplivajo na razvoj institucije, kar omogoča da je ta bolj pripravljena na spremembe in izzive, ki jih ponuja okolje. Ob enem pa vključuje tudi različne funkcionalne strategije. Dolgoročni načrti zagotavljajo stabilnost in doslednost. S tem se zmanjša negotovost in omogoča boljše upravljanje tveganj. Stabilnost znotraj organizacije posledično blagodejno vpliva na zaposlene, saj ti na vsakem koraku vedo kaj se od njih pričakuje. Ko so cilji in namere natančno določeni, postavijo ti temelje za opredelitev ključnih vidikov organizacijskih dejavnosti, ki jih je potrebno spremljati. Izbrani kazalniki morajo biti usklajeni s temi cilji in nameram ter učinkovito odražati področja, ki so sestavni del uspeha organizacije oz. v tem primeru državnega odvetništva.

Državno odvetništvo sicer vsakoletno postavi strateške cilje, vendar dolgoročnejših ciljev in na cilje navezujoče se namere dela, še nima konkretnije opredeljene. To pa lahko negativno vpliva tako na notranje delovanje organizacije kot tudi na percepcijo njenega dela s strani širše javnosti. Zato je ključno, da državno odvetništvo čimprej prepozna, da je to eden izmed prvih korakov k vzpostavitvi dolgoročne učinkovite in usmerjene organizacije, ki bo tako še bolj služila interesom pravnega sistema in družbe kot celote.

⁸⁶⁸ European Commission for the Efficiency of Justice, 2016, Measuring the efficiency of justice.

⁸⁶⁹ Industrial and Commercial Training, 2010, Where have the longterm leaders gone, let. 42, št. 3, str. 156–159.

⁸⁷⁰ R. J. Allio, 2006, Strategic thinking: the ten big ideas, let. 34, št. 4, str. 4–13.

Pri tem ima strateško načrtovanje ključno vlogo, saj to predstavlja podlago za določitev prednostnih nalog v daljšem časovnem obdobju. Proces strateškega načrtovanja (tj. obseg, v katerem strateško načrtovanje vključuje notranje in zunanje analize ter oblikovanje ciljev, strategij in načrtov), je pomemben za krepitev uspešnosti organizacije. Učinkovito strateško načrtovanje mora vključevati informiran postopek, v katerem se analizira tako notranje kot zunanje okolje organizacije oz. institucije, ob tem se oblikujejo jasne strategije in cilji ter se na podlagi te analize opredelijo različni načini delovanja.⁸⁷¹

S pomočjo naslednjih vprašanj bi državno odvetništvo lahko lažje identificiralo svoje dolgoročne strateške cilje (rezultate), skupaj z namerami, ter določilo merila uspešnosti, ki jih je mogoče uporabiti za spremljanje napredka:⁸⁷²

- Kaj želimo doseči? (Cilji)
- Kako nameravamo to doseči? (namere/izidi)
- Kako lahko izmerimo, ali smo blizu tega kar želimo doseči? (Merila uspešnosti)
- Katere stvari so pomagale pri doseganju tega cilja? (Strategije / prakse)

Dober zgled za vzpostavitev tovrstnega dolgoročnega plana dela je dolgoročna strategija Računskega sodišča Republike Slovenije. Ta v svojem strateškem načrtu vsebinsko opredeli in opiše svojo:⁸⁷³

- funkcijo in vlogo; opisana je vloga Računskega sodišča, omenjeni so pomembni sektorji znotraj organa, izpostavlja se njegovo neodvisnost, opisuje faktorje, ki vplivajo na pripravo programa dela. Prav tako vključuje merila in kazalnike uspešnosti
- vizijo; pri čemer se osredotočajo tako na zunanje vplive in vlogo institucije v družbi kot tudi na notranje delovno okolje in skrb za zaposlene;
- poslanstvo; v smislu prispevanja k družbenemu razvoju Slovenije v smeri učinkovitosti, konkurenčnosti, trajnosti in socialne pravičnosti;
- vrednote; predstavljene so temeljna načela in vrednote ter njihov vpliv na družbo in javnost;
- strateške prioritete cilje; cilji so razdeljeni na dve poglavitni skupini in sicer na osrednje cilje in specifične cilje, vsi so podrobno opredeljeni in vključujejo obrazložitev kako le te nameravajo doseči tekom delovanja.

Iz letnih poročil državnega odvetništva je sicer mogoče prepoznati okvir, po katerem se organ ravna. Pretežne dolgoročne smernice delovanja državnega odvetništva, katere je preko poročil mogoče prepoznati so:

- strokovnost in učinkovitost;

⁸⁷¹ B. George, R. Walker, J. Monster, 2019, Does strategic planning improve organizational performance? A meta-analysis, let. 79, št. 6, str. 810–819.

⁸⁷² R. W. Rumberger, G. J. Palardy, 2005, Test Scores, Dropout Rates, and Transfer Rates as Alternative Indicators of High School Performance, let. 42, št. 1, str. 3–42.

⁸⁷³ Računsko sodišče Republike Slovenije, 2021, Strategija Računskega sodišča 2021-2024.

- mirovno reševanje sporov v predhodnem postopku, z namenom, da se s tem v čim večji meri razbremeni sodišča;
- zavzemanje za odgovorno in etično ravnanje.

Iz podanih smernic je mogoče oblikovati dolgoročneje cilje, katere se bo državno odvetništvo, tekom svojega delovanja prizadevalo dosegati. Smernice namreč delujejo bolj kot usmeritve, iz katerih se nato lahko oblikujejo konkretni, merljivi cilji, ki natančneje določajo, kaj natančno organizacija želi doseči. Pri tem je pomembna opredelitev tudi vseh strateških aktivnosti, saj so te ključni del procesa doseganja strateških ciljev. Strateške aktivnosti so skrbno načrtovane in skrbno oblikovane na način, da korak za korakom usmerjajo organizacijo proti želenim rezultatom.

Z dobro opredeljenimi cilji je povezano tudi merjenje napredka ter ugotavljanje dejavnosti in praks, kjer bi bile potrebne spremembe, saj je izbira pravih kazalnikov za merjenje napredka in uspeha neposredno povezana z jasnostjo ciljev in namer. Pri tem je ključno poudariti, da je brez zaveze, da se objektivno in celovito oceni delo državnih odvetnikov, nesmiselno razvijati podatkovna orodja. Za objektivno oceno je potrebno določiti jasna merila in uporabiti kazalnike, ki temeljijo na podatkih, za ocenjevanje vpliva dejanj državnih odvetnikov. Na drugi strani pa je uspešnost predlagane preureditve odvisna od sposobnosti zagotavljanja vseh potrebnih informacij in analitičnih orodij državnim odvetnikom. Ta orodja bodo omogočila, da se državni odvetniki seznanijo z dejanskim vplivom, ki ga imajo na javni interes, kateremu služijo. Če državni odvetniki ne vedo, kako uspešni so pri svojem delu, je težko ali skoraj nemogoče prilagoditi raven oz. smer svojih prizadevanj in glede na to prilagoditi svoje strategije delovanja tako, da bodo ustrezale cilju. Če je cilj dostaviti 100 paketov do konca delovnega dne, delavci ne morejo z gotovostjo reči, ali so dosegli cilj, razen če vedo, koliko paketov je bilo dejansko pripravljenih za dostavo. Ko ljudje ugotovijo, da so rezultatsko pod povprečjem, običajno povečajo svoj trud ali poskusijo z novo strategijo.⁸⁷⁴ Ne samo da bo to omogočalo stalno izboljševanje, ampak tudi povečevalo odgovornost znotraj samega državnega odvetništva.

2.5.2.1.2 Vpliv ciljev na uspešnost

Cilji vplivajo na splošno uspešnost s štirimi mehanizmi. Prvič, cilji imajo usmerjevalno funkcijo; usmerjajo pozornost na dejavnosti, ki so pomembne za doseganje ciljev in ob enem odvrtačo pozornost od aktivnosti, ki za dosego cilja niso relevantne. Drugič, cilji imajo spodbujevalno funkcijo. Visoki cilji namreč delujejo bolj motivacijsko, za razliko od nižjih. Tretjič, cilji vplivajo na vztrajnost. Kot četrto pa velja, da cilji na delo vplivajo tudi posredno. Ko se ljudje soočijo s cilji naloge, samodejno uporabijo znanje in spretnosti, ki so jih že pridobili in so pomembne za doseganje ciljev^{875 876}.

⁸⁷⁴ T. Matsui, A. Okada, O. Inoshita, 1983, Mechanism of feedback affecting task performance, str. 114–122

⁸⁷⁵ Open Society Justice Initiative, Establishing Performance Indicators for the International Criminal Court.

⁸⁷⁶ E. A. Locke, G. P. Latham, 2002, Building a practically useful theory of goal setting and task motivation, let. 57, št. 9, str. 705–717.

Odnos med ciljem in uspešnostjo je najmočnejši, kadar so ljudje oz. v tem primeru zaposleni predani zastavljenim ciljem.⁸⁷⁷ Če se zastavljeni cilji zdijo težki in težko dosegljivi, pri uspešnem doseganju le teh je ključnega pomena to, da so zaposleni za takšne cilje res zavzeti. Ker cilji, ki so težki za ljudi zahtevajo velik napor in ob enem ponujajo manjši odstotek možnosti, da jim je ob koncu zagotovljen uspeh, v primerjavi z lažjimi cilji.⁸⁷⁸ Dve ključni kategoriji dejavnikov, ki posameznike spodbujata k zavezanosti do ciljev, sta (a) dejavniki, zaradi katerih je doseganje ciljev za ljudi pomembno, vključno s pomembnostjo rezultatov, ki jih pričakujejo kot rezultat njihovega prizadevanja in dela za doseg cilja, in (b) njihovo prepričanje, da lahko dosežejo cilj (samo učinkovitost).⁸⁷⁹

Če posamezniki ne zaznavajo ciljev uspešnosti kot smiselne ali pomembne, nimajo veliko razlogov, da bi se prizadevali za njihovo doseganje.⁸⁸⁰ Za to, da celotna organizacija oz. institucija ponotranji zastavljene cilje je potrebno ustvariti ravnovesje med potrebami zaposlenih, njihovim omejitvam, željam ter smernicam institucije in njenim zmožnostim za napredek.⁸⁸¹ To ravnovesje za institucijo predstavlja ključ za razvoj produktivnosti in doseganje ciljev. Teorija postavljanja ciljev pravi, da ne glede na podzavest, zavestna motivacija vpliva na uspešnost in zadovoljstvo pri delu. To še posebej velja za ljudi, ki se odločijo biti ciljno usmerjeni in proaktivni.⁸⁸² Iz tega razloga je potrebno priskrbeti mehanizme za zaposlene, ki bodo v njih povečali zavestno motivacijo, kar bo vplivalo tudi na kakovost pri njihovem delu.

Povratne informacije na delovnem mestu so mehanizem, ki je pomemben za motivacijo, zadovoljstvo in uspešnost zaposlenih. Zaposleni, ki prejema povratne informacije kot naravni del dela, običajno to nanj vpliva pozitivno. Vendar na eni strani nepričakovane pozitivne povratne informacije spodbujajo notranjo motivacijo, medtem ko se je izkazalo, da imajo bolj nadzirane vrste povratnih informacij, kot so letne anticipirane ocene in pozitivne povratne informacije, podane na nadzorovan način, negativne učinke na notranjo motivacijo. S tem ko se zaposlenim daje večjo avtonomijo, vodje pozitivno vplivajo na njihovo notranjo motivacijo za sodelovanje pri izmenjavi znanja.⁸⁸³

Drug način, kako lahko organizacije oz. institucije zagotovijo, da bodo njihovi zaposleni ponotranjili zastavljene cilje uspešnosti, je preko sistema nagrajevanje za doseganje le teh.

⁸⁷⁷ E. A. Locke, G. P. Latham, 2002, Building a practically useful theory of goal setting and task motivation, let. 57, št. 9, str. 705–717.

⁸⁷⁸ M. Erez, I. Zidon, 1984, Effects of goal acceptance on the relationship of goal setting and task performance, let. 69, št. 1, str. 69–78.

⁸⁷⁹ Ibid.

⁸⁸⁰ B. E. Wright, 2007, Public Service and Motivation: Does Mission Matter, let. 67, št. 1, str. 54–64.

⁸⁸¹ M. Mappamiring, M. Akob, A. H. P. K. Putra, 2020, What Millennial Workers Want? Turnover or Intention to Stay in Company, let. 7, št. 5, str. 237–248.

⁸⁸² H. Binswanger, 1991, Volition as cognitive self-regulation, str. 154–178.

⁸⁸³ B. A. C. Groen, C. P. M. Wilderom, M. Wouters, 2017, High Job Performance Through Co-Developing Performance Measures With Employees, let. 56, št. 1, str. 111–132.

Nagrajevanje zaposlenih za dobro opravljeno delo, z nagradami, kot so bonus, javna pohvala in priznanja pozitivno vpliva na motivacijo. Če se zastavljeni cilji zdijo težki, ti povečajo uspešnost samo zato, ker je takšne cilje možno asociirati z bolj koristnimi rezultati ali zunanjimi nagradami.⁸⁸⁴ Čeprav sta vrsta in višina nagrade pomembna, delujejo zunanje nagrade kot spodbude za uspešnost le, če so dejansko pogojene z dobrim rezultatom. Če zaposleni zaznavajo šibko povezavo med uspešnostjo in zunanjimi nagradami, je uporabnost te metode za povečanje učinkovitosti ciljev manjša.⁸⁸⁵

Da bi zagotovili, da zaposleni vidijo svojo delo kot izrednega pomena, mora prav tako s strani vodstva biti jasno poudarjeno, da se vsakodnevno prizadevanja za doseg organizacijskih ciljev odraža na tem, da organizacija oz. institucija te vrednote posledično lahko udejanja.⁸⁸⁶ To pa pomeni, da so prizadevanja zaposlenih izrednega pomena ne samo za institucijo samo, temveč za celotno družbo, sploh pa v primeru državnega odvetništva, kjer je ščitenje in varovanje družbe in javnega interesa primarna skrb.

2.5.2.1.3 Uvedba kazalnikov uspešnosti v pravosodni sistem: praktični primer Združenih držav Amerike

Združene države Amerike so za namen tožilstva razvile sistem indikatorjev uspešnosti tožilcev znan tudi kot PPI (Performance Measurement System for Prosecutors). Znotraj sistema najdemo 55 kazalnikov, s katerimi se mesečno, četrtno ali letno ocenjuje uspešnost celotnega urada (v tem primeru tožilstva), odvisno od merjenega področja in velikosti pristojnosti. PPI združujejo tri glavne cilje, ki so:⁸⁸⁷

- Izboljšanje zmogljivosti in učinkovitosti: cilj se navezuje na identifikacijo področja, kjer je delovne procese mogoče, povečati produktivnost in zmanjšati nepotrebne zamude;
- Zagotavljanje varnosti in dobrega počutja: cilj je povezan z izboljšanjem pravosodnega sistema in varnosti družbe na splošno;
- Pospeševanje poštenosti in pravičnosti: z zastavljenim ciljem se želi izboljšati integriteto in kakovost pravosodnega sistema ter zagotoviti, da vsi udeleženci v postopku, vključno s tožilci, delujejo v skladu z najvišjimi standardi pravičnosti in poštenosti.

V okviru prvega cilja, ki zajema izboljšanje zmogljivosti in učinkovitosti tožilcev, so upoštevali tri glavne namere, ki so:⁸⁸⁸

⁸⁸⁴ A. Mento, A. L. Edwin, J. K. Howard, 1992, Relationship of Goal Level to Valence and Instrumentality, let. 77, št. 4, str. 395–405.

⁸⁸⁵ E. E. Lawler, 1973, Motivation in Work Organizations.

⁸⁸⁶ Ibid.

⁸⁸⁷ Association of Prosecuting Attorneys, Prosecutorial Performance Indicators.

⁸⁸⁸ Ibid.

- Namera 1: organizacijska in kadrovska zmogljivost; za zagotovitev optimalne porazdelitve delovnih obremenitev, raznolikost in ohranitev osebja ter podatkovne in upravne podpore;
- Namera 2: določanje prednostnih nalog glede časa in virov; za namen sprejemanja hitrih in strateških odločitev o tem, katere zadeve je treba zavreči ali preusmeriti, katere pa nadaljevati in zahtevati zaporno kazen;
- Namera 3: pravočasnost obravnave primerov; z namenom, da bi se izognili prevelikim stroškom, zaostankom v sodnem sistemu in zamudam pri obravnavi zadev, ki bremenijo obdolžence in žrtve.

V okviru drugega cilja, namenjenem varnosti in dobremu počutju skupnosti, so bile upoštevane naslednje tri namere:⁸⁸⁹

- Namera 4: obravnava hudih kaznivih dejanj; za namen povečanja javne varnosti z osredotočanjem na povratnike, tolpe, streljanje in nasilna kazniva dejanja
- Namera 5: zaščita in pomoč žrtvam; za namen zagotavljanja takojšnje pomoči žrtvam kaznivih dejanj, preprečevanja novih žrtev
- -Namera 6: ozaveščanje in vključenost skupnosti; za omogočanje družbi neposredne in smiselne komunikacije s tožilci in za hitrejše odzive s strani uradov.

V okviru tretjega cilja, ki zajema poštenost in pravičnost, so bile vključene naslednje tri namere:⁸⁹⁰

- Namera 7: rasne in etnične razlike; za namen zmanjševanja rasne in etnične neenakosti v sistemu kazenskega pravosodja, ne glede na to, ali so te povezane z identifikacijo žrtve ali obdolženca;
- Namera 8: zmanjševanje nepotrebne kaznovanja; za zmanjševanje nesorazmernih obtožb, potratnega odvzemanja prostosti in pred sodnega pripora hkrati pa ob tem vzdrževati javno varnost;
- Namera 9: tožilska etika in integriteta; za preprečevanje napak in kršitev tožilstva, spodbujanje odgovornosti organov pregona in zagotavljanja veljavnosti obsodb.

V prilogi 1 je razviden celoten sistem in način merjenja vseh 55 kazalnikov.

2.5.3 Sklep

Vnaprej dobro opredeljeni kazalniki uspešnosti zagotavljajo bistveno orodje za objektivno merjenje in ovrednotenje dela. Služijo kot sredstvo za merjenje napredka pri doseganju tako kratkoročnih kot dolgoročnih strateških ciljev in tako zagotavljajo ocenjevalno lestvico za notranje diagnosticiranje in usmerjanje.⁸⁹¹ Z njihovo pomočjo je v določenem časovnem okviru, mogoče natančneje določiti potrebe po virih za posamezno dejavnost. Uporabljajo se v različnih sektorjih tako zasebnih kot tudi javnih. Znotraj javnih organov imajo še posebej pomembno funkcijo obveščanja in ozaveščanja javnosti o njihovem napredku in delovanju. Uporaba kazalnikov uspešnosti bi znotraj državnega odvetništva omogočila kvantitativno

⁸⁸⁹ Association of Prosecuting Attorneys, n.d., Prosecutorial Performance Indicators.

⁸⁹⁰ Ibid.

⁸⁹¹ C. D. Staniok, 2017, Performance Implications of Public Managers' Goal Prioritization: An Empirical Test of the Link between Internal Management and Organizational Performance, let. 40, št. 11, str. 918–929.

ovrednotenje dejavnosti vseh oddelkov znotraj odvetništva, poenostavila identifikacijo težav in omogočila spremljanje sprememb na dolgi rok. Pri tem je prvi korak na poti k tem konkretna opredelitev jasnih ciljev in namer, ki bodo delovali kot merilo za uporabo raznovrstnih kazalnikov. Dolgoročno načrtovanje je v tem primeru ključnega pomena, saj to zagotavlja stabilnost in doslednost v delovanju organizacije. To pomeni, da organizacija natančno določi svoje cilje in namere za prihodnost, kar zmanjšuje negotovost in omogoča boljše upravljanje tveganj. Državno odvetništvo vsako leto na novo že določa strateške cilje, vendar pa je za še boljše in učinkovitejše dolgoročno delovanje organizacije ključno, da opredeli tudi dolgoročne cilje in usmeritve za svoje delo, kar do sedaj še ni bilo storjeno. Pri oblikovanju teh ciljev so letna poročila državnega odvetništva lahko dober okvir za oblikovanje smernic za prihodnost in za natančno opredelitev dolgoročnih ciljev. To je ključen korak pri razvoju trajnostne in usmerjene organizacije, saj bi to omogočilo državnem odvetništvu, boljše načrtovanje, usklajevanje virov ter doseganje dolgoročnih rezultatov. Boljše načrtovanje pa prinaša tudi stabilnost, ki je pomemben dejavnik tudi pri zaposlenih. S tem bodo ti dobili jasnejše razumevanje pričakovanj in vlog pri njihovem delu za doseganje dolgoročne uspešnosti.

Odnos med cilji in uspešnostjo je najmočnejši, ko so zaposleni predani zastavljenim ciljem in ko cilji izpolnjujejo določene pogoje, kot so pomembnost rezultatov tako zanje kot za širšo družbo in prepričanje v lastno učinkovitost pri doseganju le teh. Uporabnost pridobljenih podatkov s pomočjo kazalnikov uspešnosti je odvisna od usklajenosti indikatorjev z zastavljenimi cilji organa. Če so ti med seboj usklajeni, bo to državnem odvetništvu omogočilo objektivno oceniti delo državnih odvetnikov in hkrati prepoznati morebitne možnosti za izboljšave. Hkrati pa je ob tem ključno tekom celotnega procesa zaposlenim zagotavljati vse potrebne informacij in analitična orodja. Povratne informacije na delovnem mestu predstavljajo ključen mehanizem za spodbujanje motivacije, povečanje zadovoljstva in izboljšanje uspešnosti zaposlenih. Če državni odvetniki ne vedo, kako uspešni so pri svojem delu, ne morejo učinkovito prilagoditi svojih prizadevanj in odgovornosti, kar omejuje izboljšave v delovanju državnega odvetništva.

Vključevanje indikatorjev uspešnosti v pravni sistem ni novost. Združene Države Amerike predstavljajo dober zgled za državno odvetništvo, pri implementaciji sistema kazalnikov uspešnosti. S sistemom indikatorjev uspešnosti tožilcev so ZDA vzpostavile učinkovit in celovit mehanizem za ocenjevanje delovanja svojih tožilskih uradov, ki vključuje 55 kazalnikov za ocenjevanje uspešnosti tožilstva. Pri tem pa je pomembno razumeti tudi, da enotnega modela za državno odvetništvo ni, in da se pravni sistemi med državami razlikujejo glede na njihove specifične potrebe, pravno ureditev in zakonodajo. V nekaterih državah državno odvetništvo opravlja le funkcijo zastopanja države v sodnih postopkih, medtem ko v drugih državah prevzema tudi naloge pravnega svetovanja, pregona kaznivih dejanj ali drugih specifičnih nalog. Prav tako je od države do države odvisno kako je urejeno pravno okolje in kako to vpliva na delovanje državnega odvetništva. To vključuje zakonodajo, sodno prakso, etične standarde in druge pravne dejavnike, ki oblikujejo delo državnega odvetništva. Iz tega razloga neposredna primerjava posameznih tujih pravnih ureditev ne obljublja enakih odzivov na spremembe znotraj različnih pravnih ureditev. Ponuja pa dragocen vir za razmislek in pridobivanje idej, ki jih je potrebno prilagoditi lokalnim razmeram in izzivom.

2.6 Ekonomska učinkovitost in institucionalna vloga državnega odvetništva

Avtorji: Maša Kalan, Mitja Kovač in Neža Podpeskar

2.6.1 Uvod

V primerjavi z mnogimi drugimi vrednimi stvarmi so se pravne storitve izkazale kot izjemno nevhvaležne za kvantitativno vrednotenje in primerjavo. Imajo namreč značilnosti tako imenovanih dobrin na podlagi zaupanja in verodostojnosti (*credence goods*), kar pomeni, da potrošniki težko ocenijo njihovo kakovost tako pred kot po uporabi. Na primer, oseba, ki kupi oblačilo ali biva v hotelu, je na splošno sposobna naknadno oceniti kakovost tega, kar je prejela na podlagi svojih izkušenj s takšno storitvijo ali blagom. V kolikor pa je neka oseba uporabila pravno storitev temu ni tako, še posebej, če ta oseba to počne zelo redko.⁸⁹² Pa vendar bi lahko recimo merili kakovost določenih pravnih storitev tako, da bi primerjali med seboj obremenitve najrazličnejših deležnikov, pripad primerov na določenega pravnika, stroške delovanja določene institucije, število odprtih zadev, število rešenih zadev, skupno število vseh obravnavanih zadev, število vseh pravnih transakcij, število ocenjenih dokumentov, število odprtih zadev v določenem časovnem oknu; povprečni časovni cikel zadeve (daljši čas pomeni zmanjšano učinkovitost), čas porabljen na drugih opravilih, ki se tičejo določenega primera; razmerje med stroški in proračunom in podobno.

Merjenje pravih cenilk bi tako lahko internim svetovalcem zagotovilo prepričljive dokaze, da državno odvetništvo dodaja družbi dokazljivo dodano vrednost. To zadnje poglavje tako podaja kratko oceno učinkovitosti ter hkrati obravnava ključne meritve, ki jih državno odvetništvo lahko uporabi za objektivno količinsko opredelitev, analizo in poročanje o spremembah v svoji uspešnosti skozi čas.

Pričujoče zadnje v vrsti treh ekonomskih poglavij se zato z namenom nekonvencionalne osvetlitve opisane problematike vključuje v obstoječo akademsko razpravo ter zajema glavne izsledke in regulatorne rešitve, ki jih lahko ekonomska znanost ponudi državnemu odvetništvu pri oceni njihove učinkovitosti in institucionalnega položaja. Pri tem pa k obstoječi ekonomski literaturi prispeva na naslednje tri načine. Prvič, prikaže institucionalno vlogo državnega odvetništva kot posebnega inženirja transakcijskih stroškov ter podaja opisno statistiko učinkovitosti državnega odvetništva. Drugič, pri analizi same učinkovitosti vpelje merjenje, ki se uporablja v ekonomski literaturi za merjenje učinkovitosti podjetij in poslovnih ter proizvodnih procesov. In tretjič, za oceno institucionalne pomembnosti samega položaja in vloge državnega odvetništva prvič doslej uporabi tako imenovano analizo mrež (*network analysis*), ki zrcali izjemno visoko oceno središčne vmesnosti državnega odvetništva, kar kaže na njegovo ključno vlogo pri ohranjanju povezanosti institucionalnega omrežja in za delovanje institucionalnega sistema pravne države.

⁸⁹² Saj je na primer izid določene pravne storitve, pravedanja ali procesnega postopka zelo pogosto odvisen od številnih dejavnikov na katere pravniki nimajo neposrednega vpliva. Glej na primer R. A. Posner, 2011, *Economic Analysis of Law*, str. 705 et seq.; A. W. Katz, 1998, *Foundations of the economic approach to law*.

Uporabljena pravno-ekonomska analiza v tem prispevku je tako pozitivna kot normativna.⁸⁹³ Ta klasični pravno-ekonomski metodološki pristop služi kot most med dejstvi in normativnimi sklepi, med ekonomsko teorijo in političnimi predlogi za izboljšanje pravnega sistema.⁸⁹⁴

Velja tudi poudariti, da je pravo v očeh ekonomista, ne samo sofisticiran mehanizem *ex post* razreševanja (preteklih) sporov, ampak predvsem dovršen sistem *ex ante* zagotavljanja primernih spodbud in motivov (*incentives*) za spreminjanje in/ali doseganje družbeno želenega obnašanja ljudi in ostalih pravnih subjektov. Povedano drugače, pravni sistem je nabor pravnih pravil in sankcij, ki usmerjajo človekovo obnašanje v družbeno zaželene smeri.

Na tem mestu velja izpostaviti tudi dve temeljni premisi tega prispevka. Prva je povezana z relevantnostjo znanstvenih izsledkov, druga pa s številom analiziranih tem. Ozko gledano ekonomska analiza prava namreč ni samostojna pravna doktrina ampak predvsem metoda katere cilj je oplemenitenje in izboljšanje dosedanje pravne znanosti, ter vzpodbujanje nadaljnje poglobljene znanstvene razprave. Zato ta članek ob dodajanju nekaterih novih spoznanj predvsem povzema in sistematizira njene najbolj impozantne dosedanje.⁸⁹⁵ Ti izsledki pa zajemajo tako tiste, o katerih je bilo doseženo soglasje, kakor tudi tiste, ki še danes razvzemajo znanstveni diskurz.⁸⁹⁶ Zaradi dejstva, da so v sodobni svetovni literaturi objavljeni predvsem novi izsledki in dognanja, ne pa komentarji dosedanjih, velja poudariti, da ugotavljanje soglasja še zdaleč ni enostavno in enoznačno. Zato sistematizacija in uporaba cenilk ter metodologije v tem poglavju ustreza predvsem našemu osebemu pogledu na to kakšni bi morali biti ti izsledki in dognanja. Druga pomembna premisa se nanaša na sam obseg tega prispevka, saj zaradi pomanjkljivih ali metodološko nepopolnih podatkov enostavno ni mogoče opraviti bolj sofisticirane analize ekonomske učinkovitosti in uspešnosti državnega odvetništva. To zadnje ekonomsko poglavje se zato posveča samo nekaterim glavnim problemom in dognanjem, ostale institute pa prepusti v nadaljnjo diskusijo in obravnavo.

Poglavje predstavlja ekonomsko analizo učinkovitosti in institucionalnega položaja državnega odvetništva. Na treh sklopih temelječa analiza najprej predstavi glavne, več kot štiridesetletne izsledke pravno-ekonomske znanosti na področju delovanja prava in pravnih institucij (kot je recimo državno odvetništvo), njihovega vpliva na sistem ekonomskih izmenjav (odsek 2) in potem s pomočjo teh izsledkov podaja empirično analizo uspešnosti državnega odvetništva (odsek 4). V petem delu (odsek 5) nato sledi mrežna analiza, ki ocenjuje pomembnost položaja državnega odvetništva v institucionalnem ustroju Republike Slovenije in njegovo pomembnost za delovanje pravne države. V šestem delu sledi kratek zaključek (odsek 6).

⁸⁹³ S. Steven, 2004, Foundations of Economic Analysis of Law. G. De Geest, 2001, Comparative Law and Economics and the Design of Optimal Doctrines. V B. Deffains, T. Kirat, (ur.), Law and Economics in Civil Law Countries, 107-124, JAI Elsevier; ter A. Ogus, 2006, Costs and Cautionary Tales: Economic Insights for the Law, Hart Publishing.

⁸⁹⁴ U. Mattei, 1997, Comparative Law and Economics, R. D. Cooter A. Porat, 2014, Getting Incentives Right: Improving Torts, Contracts and Restitution; ter R. V. den Bergh, 2018, The Roundabouts of European Law and Economics.

⁸⁹⁵ Glej na primer A. Marciano, G. B. Ramello, 2019, Encyclopedia of law and economics; J. Leitzel, 2015, Concepts in law and economics, R. A. Posner, 2011, Economic analysis of law; H.-B. Schäfer in O. Claus, 2004, The Economic Analysis of Civil Law, ter B. Bouckaert, G. De Geest, 2009, Encyclopedia of Law and Economics, Cheltenham.

⁸⁹⁶ E. MacKaay, 2013, Law and Economics for Civil Law Systems.

2.6.2 Institucionalni in teoretični mehanizmi: Državno odvetništvo kot inženir transakcijskih stroškov

V pravni in ekonomski literaturi se kot glavna vira za nastanek in obstoj napak v delovanju trga (*market failures*) navajata problema asimetričnih informacij in pozitivnih transakcijskih stroškov.

Prvič, pozitivni transakcijski stroški so lahko res razlog za nastanek številnih pravnih doktrin in tudi orisujejo delovanje in pomembnost državnega odvetništva v popolnoma novi luči. Lahko bi celo dejali, da je analitično gledano državno odvetništvo nekakšen inženir transakcijskih stroškov, saj jih s svojim delovanjem in funkcijo centralnega pravnega vozlišča pravzaprav nenehno znižuje in s tem omogoča tako optimalnejše delovanje sistema ekonomskih izmenjav (in z njim povezane alokacijske učinkovitosti – alokacije redkih dobrin) kakor tudi sistema delovanja pravne države.⁸⁹⁷ Namreč, blaginja človeške družbe je odvisna od pretoka blaga in storitev, ta pa od produktivnosti gospodarskega sistema.⁸⁹⁸ Produktivnost gospodarskega sistema je odvisna od specializacije, ki je mogoča le, če obstaja izmenjava blaga in storitev. Takšna menjava, prostovoljna transakcija, je koristna za obe strani, vendar transakcijski stroški zmanjšujejo vrednost menjave in obe stranki pri določeni alokaciji dobrin jih bosta želeli čim bolj zmanjšati.

Z drugimi besedami, obseg izmenjav, ki spodbujajo alokacijsko učinkovitost, je, kot trdita Coase⁸⁹⁹ in North,⁹⁰⁰ odvisen tudi od stroškov izmenjave - nižji kot so, večja je specializacija in večja je produktivnost sistema.⁹⁰¹ V svetu z ničelnimi transakcijskimi stroški bi stranke vedno dosegale ekonomsko učinkovite rezultate, ne da bi bilo potrebno pravno posredovanje. Ker pa se stroški transakcij nalagajo vsak dan, je posredovanje potrebno, pravna pravila pa lahko z zmanjšanjem transakcijskih stroškov, ki jih vsebuje vsaka menjava, izboljšajo (ali poslabšajo v primeru povečanih transakcijskih stroškov) alokacijsko učinkovitost in tako povečajo družbeno blaginjo.

Ob povedanem velja izpostaviti, da je obstoj pozitivnih transakcijskih stroškov lahko tudi dodaten razlog za nastanek državnih odvetništev in posledično za njihov izjemen pomen pri zmanjševanju teh transakcijskih stroškov. V tem razmišljanju sugeriramo, da so institucionalno gledano državna odvetništva v razvitem svetu dejansko mehanizmi za blaženje problema pozitivnih transakcijskih stroškov, ki ovirajo optimalno delovanje sistema ekonomskih izmenjav (in delovanja pravne države). Ker se v resnici ti transakcijski stroški pojavljajo prav vsak dan

⁸⁹⁷ Zmanjšani transakcijski stroški namreč omogočajo dodatno sodelovanje in lahko povečajo gotovost izmenjav, saj so stranke morda bolj pripravljene prevzeti stroške iskanja, če so prepričane, da se bodo njihovi trgovinski partnerji držali dogovora. Z drugimi besedami, stranke, ki sklepajo poznejše podobne posle, bodo prilagodile svoje ravnanje glede na novo objavljeno pravno pravilo. Takšno pravilo služi tudi kot predhodni pregledovalni pripomoček. Z vidika *ex post* strank, ki so se že našle, takšna pravila zmanjšujejo negotovost, obrambne izdatke in odvrtačajo od oportunističnih kršitev zavezujočih zavez.

⁸⁹⁸ R. Coase, 1988, *The Firm, the Market and the Law*.

⁸⁹⁹ *Ibid.*

⁹⁰⁰ C. D. North, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*.

⁹⁰¹ Transakcijski stroški so v Coaseovi izvorni formulaciji opredeljeni kot "stroški uporabe cenovnega mehanizma" ali "stroški izvedbe transakcije z izmenjavo na odprtem trgu"; R. Coase, 1937, *The Nature of the Firm*, *Economica*, str. 386-405. Kot pojasnjuje Coase (1961): "Za izvedbo tržne transakcije je treba odkriti, s kom želimo poslovati, obvestiti ljudi, da želimo poslovati in pod kakšnimi pogoji, opraviti pogajanja, ki vodijo do sklenitve posla, sestaviti pogodbo, opraviti pregled, ki je potreben za zagotovitev, da se upoštevajo pogoji pogodbe, in tako naprej." R. Coase, 1961, *The Problem of Social Cost*, 3: str. 1-44.

in niso nepomembni,⁹⁰² je potrebno posredovanje, pravna institucija kot je državno odvetništvo pa pri opravljanju svojega poslanstva lahko z zmanjšanjem takšnih predhodnih transakcijskih stroškov, ki se pojavljajo pri dnevni menjavi, poveča družbeno blaginjo. Iznajdba in uvedba državnih odvetništev kot inženirjev transakcijskih stroškov v zahodni Evropi bi lahko bila, čeprav je to na tej točki v veliki meri nepreverjena hipoteza, z vidika transakcijskih stroškov dejansko eden od dejavnikov, ki so prispevali h ekonomski rasti, razvoju in družbeni blaginji. Drugič, znani problem asimetričnih informacij je eden od pomembnih vzrokov za napake v delovanju trga (*market failures*) in dejansko lahko trdimo, da je skoraj vsak temeljni pravni, organizacijski, administrativni in ekonomski problem pravzaprav problem asimetričnih informacij.⁹⁰³ Informacije so bistvena sestavina izbire, izbira med omejenimi viri pa je tudi osrednje vprašanje ekonomije.⁹⁰⁴ Pomanjkanje informacij zmanjšuje možnost sprejemanja popolnoma racionalnih odločitev, ki jih postulira ekonomski diskurz, zato jih je treba sprejemati ob prisotnosti negotovosti.⁹⁰⁵ Zaradi te negotovosti stranke sprejemajo drugačne odločitve od tistih, ki bi jih sprejele v pogojih obilice informacij.⁹⁰⁶ Takšne odločitve lahko nato povzročijo izgubo ali nezmožnost pridobitve dobička, ki bi se mu lahko izognili z boljšimi informacijami. Negotovost je torej na splošno vir neugodnosti, informacije pa so protiutež zanjo. V luči povedanega, je zato potrebno državno odvetništvo z institucionalnega vidika obravnavati kot enega izmed najpomembnejših mehanizmov za reševanje problema asimetričnih informacij povezanih z pravnimi vprašanji med najrazličnejšimi deležniki v celotnem sistemu pravne države.⁹⁰⁷

2.6.3 Opisna statistika državnega odvetništva

Podatki predstavljeni v tem poglavju temeljijo na podanih informacijah v letnih poročilih državnega odvetništva za obdobje let 2017 - 2022.⁹⁰⁸

2.6.3.1 Gibanje zadev državnega odvetništva med leti 2017 – 2022

Vse zadeve državnega odvetništva vključujejo področja dela v civilnopravnih in gospodarskih zadevah, delovno in socialno-pravnih zadevah, predhodnih odškodninskih postopkih po ZKP, predhodnih odškodninskih postopkih po ZP-1, postopkih po ZVPSBNO, postopkih po ZPŠOIRSP, postopkih izvršbe in zavarovanja, postopkih zaradi insolventosti in postopnih

⁹⁰² B. E. Hermalin, A. W. Katz, R. Craswell, Contract Law, in A. M. Polinsky, S. Shavell (eds.), 2007, Handbook of Law and Economics, str. 3-138.

⁹⁰³ J. Hirschleifer, 1995, Where Are We in the Theory of Information; D. K. Levine, S. A. Lippman (eds.), 1995, The Economics of Information.

⁹⁰⁴ Glej J. Hirschleifer, G. J. Riley, 1995, The Analytics of Uncertainty and Information; A. Schwartz, R. E. Scott, 2007, Precontractual Liability and Preliminary Agreements; D. G. Baird, R. H. Gertner, C. R. Picker, 2003, Game Theory and the Law.

⁹⁰⁵ E. Mackaay, 1982, Economics of Information and Law, str. 107.

⁹⁰⁶ Ibid, str. 108.

⁹⁰⁷ To dejansko vlogo državnega odvetništva kot mehanizma za reševanje problema visokih transakcijskih stroškov in asimetrije informacij v zadnjem poglavju nedvoumno potrdi izvedena mrežna analiza.

⁹⁰⁸ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.

prisilnega prenehanja, nepravilnih postopkih, postopkih razlastitev, upravnih zadev, postopkih po ZDen, postopkih po ZIKS ter postopkih po ZVVJTO.⁹⁰⁹

Leto	Število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let	Letni pripad zadev	Zadeve v delu skupaj	Število rešenih zadev
2017	42162	36932	80939	38749
2018	42772	43391	86907	41125
2019	45339	45319	90655	46667
2020	42883	40413	83296	47496
2021	46337	43514	89851	50933
2022	43723	42078	85801	49193

Tabela 4: Gibanje zadev državnega odvetništva med leti 2017-2022⁹¹⁰

Leto	število nerešenih zadev na dan 31. 12	število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami
2017	41712	NP
2018	45339	NP
2019	42883	NP
2020	35800	NP
2021	38918	NP
2022	36608	NP

Tabela 5: Gibanje zadev državnega odvetništva med leti 2017-2022⁹¹¹

⁹⁰⁹ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022

⁹¹⁰ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.

⁹¹¹ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.

2.6.3.1.1 Grafična prezentacija statistike Gibanja zadev državnega odvetništva med leti 2017 – 2022



Število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let je v letu 2022 naraslo za 3,7% v primerjavi z letom 2017. Število prenesenih nerešenih zadev v obdobju 2017-2022 je doseglo najvišjo število v letu 2021, v primerjavi z letom 2017 se je število teh zadev povečalo za 9,9%. Povprečje je 43869,33.

Graf 38: Gibanje zadev državnega odvetništva med leti 2017-2022



Graf 39: Letni pripad zadev⁹¹²

Letni pripad zadev se v obdobju 2017-2022 ni pretirano razlikoval iz leta v leto. Najvišji letni pripad zadev je bil v letu 2019. Povprečje znaša 41941,16.

⁹¹² RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.



Graf 40: Zadeve v delu skupaj⁹¹³

V celoti je državno odvetništvo največ zadev v obravnavi imelo v letu 2019. V primerjavi z letom 2022 je število zadev iz leta 2019 upadlo za 5,35%.



Graf 41: Število rešenih zadev⁹¹⁴

Največji delež rešenih zadev je bilo v letu 2021. V letu 2022, je število rešenih zadev ponovno nekoliko upadlo, v primerjavi z letom poprej za 3,4%. Povprečje znaša 46860,83, mediana pa 47081,5.

⁹¹³ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.

⁹¹⁴ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.



Graf 42: Število nerešenih zadev na dan 31. 12.

Število nerešenih zadev na dan 31. 12 je od leta 2018 do leta 2020 upadalo, nato pa je število nerešenih zadev na dan 31. 12, ponovno začelo naraščati z letom 2021. V letu 2022 je to število ponovno upadlo.

Leto	Skupno prejetih zadev	Skupno zadev v delu	Število zaključenih (rešenih) zadev	Število odprtih (nerešenih) zadev
2017	38067	82750	39805	42525
2018	44750	88601	42429	46151
2019	46655	92889	48054	43700
2020	41538	85258	48631	36627
2021	44850	92006	52185	39821
2022	43277	87930	50500	37430

Tabela 6: Gibanje zadev državnega odvetništva med leti 2017-2022⁹¹⁵

⁹¹⁵ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.



Graf 43: Skupno prejetih zadev⁹¹⁶

Največje število skupno prejetih zadev je državno odvetništvo prejelo v letu 2019, za primerjavo je število prejetih zadev v letu 2022 upadlo za 7,2%. Povprečje je 43189,5.



Graf 44: Skupno zadev v delu⁹¹⁷

Sorazmerno s prejšnjim grafom je bilo največje število skupnih zadev v delu v letu 2019.



Graf 45: Število zaključenih (rešenih) zadev

Povprečje števila zaključenih (rešenih) zadev je 46934. V letu 2022 je odstotek v primerjavi z letom 2021 upadel za 3,2%.

⁹¹⁶ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.

⁹¹⁷ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.



Graf 46: Število odprtih (rešenih) zadev⁹¹⁸

Povprečje števila odprtih zadev je 41042 zadev, ki ostanejo nerešene in se prenesejo v naslednje leto. Od leta 2018 se trend števila odprtih zadev zmanjšuje, z izjemo leta 2021, kjer je porast nekoliko večji.

Letna poročila državnega odvetništva iz obdobja 2017-2019 so nekonsistenčna, saj se številke ponekod ne ujemajo, če jih seštejemo. Torej če skupaj seštejemo število prenesenih zadev in letni pripad zadev, za rezultat ne dobimo zadev v delu skupaj.

2.6.3.2 Finančno stanje državnega odvetništva

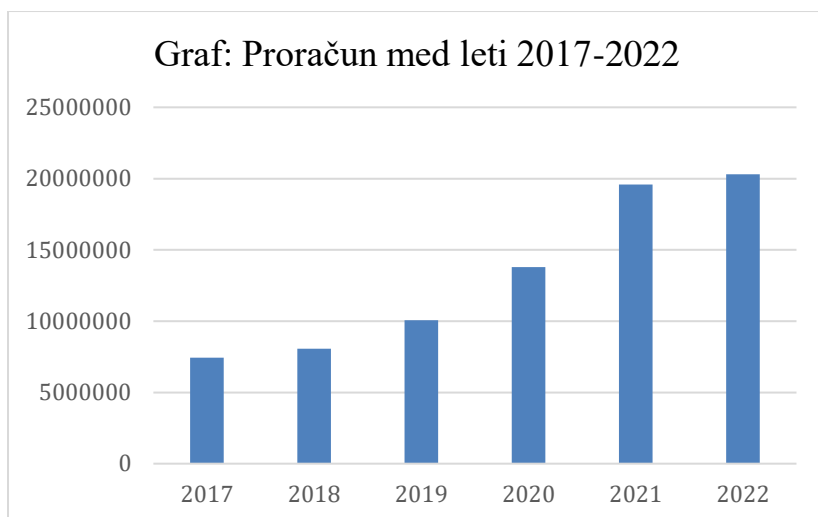
Leto	Proračun	Odhodki	Realizacija finančnega načrta
2017	7431948	6597385	NP
2018	8056161	7921200	6057691
2019	10068143	10029050	10029050
2020	13792592	9624624	NP
2021	19586360	9783285	NP
2022	20312032	10431547	NP

Tabela 7: Finančno stanje državnega odvetništva⁹¹⁹

2.6.3.2.1 Grafična prezentacija statistike finančnega stanja državnega odvetništva RS med leti 2017 – 2022

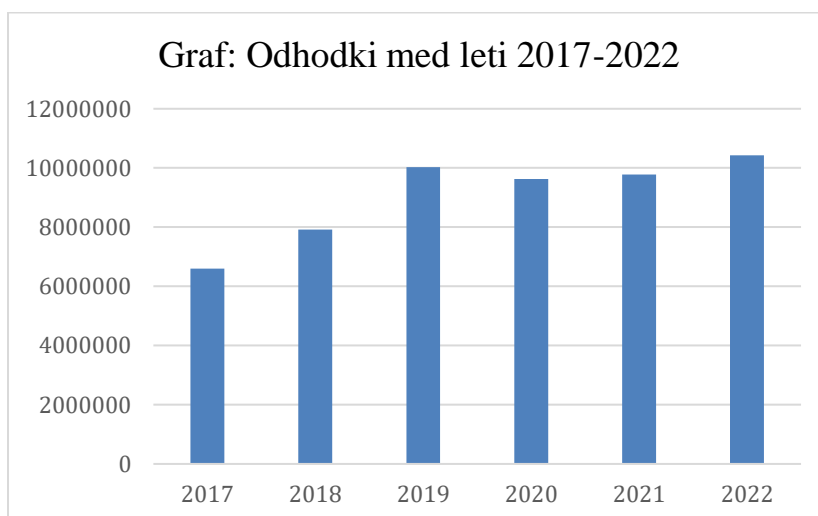
⁹¹⁸ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.

⁹¹⁹ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.



Graf 47: Proračun med leti 2017-2022⁹²⁰

Zaradi povečanega obsega dela se je proračun med leti 2017 ter 2022 vsako leto povečal, največje povečanje je bilo od leta 2017 do 2022 za 12880084 €.



Graf 48: Proračun med leti 2017-2022⁹²¹

Odhodki so se med leti 2017 – 2022 povečali, največ od leta 2017 do 2022 za 3834162€, kar predstavlja 58,15% odhodkov leta 2017.

2.6.3.3 Kadrovska sestava državnega odvetništva v letih 2017-2022

Med zaposlene v državnem odvetništvu sodijo višji državni odvetniki, državni odvetniki, ter kandidati za državne odvetnike ter druge javne uslužbence.

Leto	Število višjih državnih	Število državnih odvetnikov	Število kandidatov za državne odvetnike	Število drugih javnih uslužbencev	Število vseh zaposlenih

⁹²⁰ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.

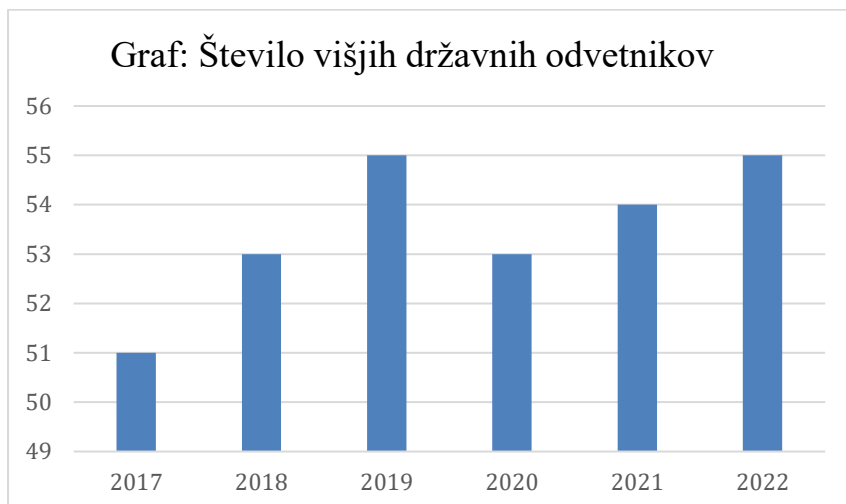
⁹²¹ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.

	odvetniko v				
2017	51	7	19	96	173
2018	53	10	23	103	189
2019	55	12	24	123	214
2020	53	14	31	123	221
2021	54	16	33	123	226
2022	55	15	31	123	224

Tabela 8: Kadrovska sestava državnega odvetništva v letih 2017-2022⁹²²

⁹²² RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.

2.6.3.3.1 Grafična prezentacija statistike kadrovske sestave državnega odvetništva v letih 2017-2022



Graf 49: Število višjih državnih odvetnikov⁹²³

Povprečno število zaposlenih višjih državnih odvetnikov na državnem odvetništvu je 54. Medtem ko največje število zaposlenih višjih državnih odvetnikov in sicer 55, je bilo v letu 2019 ter letu 2022.



Graf 50: Število državnih odvetnikov⁹²⁴

Na državnem odvetništvu je povprečno zaposlenih 12 državnih odvetnikov. V letu 2021 je bilo zaznано največje število zaposlenih državnih odvetnikov, in sicer 16.

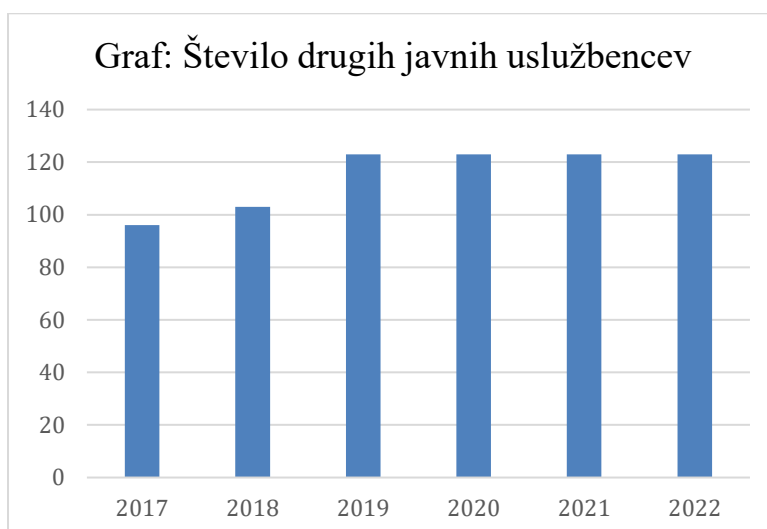
⁹²³ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.

⁹²⁴ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.



Graf 51: Število kandidatov za državne odvetnike⁹²⁵

Povprečno število kandidatov za državne odvetnike na državnem odvetništvu znaša 27 kandidatov. V letu 2021 je bilo zabeleženo najvišje število prijav za državne odvetnike, in sicer 33 kandidatov.



Graf 52: Število drugih javnih uslužbencev⁹²⁶

Povprečno število drugih javnih uslužbencev na državnem odvetništvu je 115. Največje število drugih javnih uslužbencev je bilo v letih 2019, 2020, 2021, 2022 in sicer 123.

⁹²⁵ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.

⁹²⁶ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.



Graf 53: Število vseh zaposlenih⁹²⁷

Na državnem odvetništvu je povprečno zaposlenih 208 oseb. V letu 2021 je bilo zabeleženo največje število zaposlenih, in sicer 226.

3.6.4 Ocena učinkovitosti po stopnji uspešnosti reševanja spisov in po stopnji učinkovitosti na primeru državnega odvetništva

Vsaka verodostojna meritev uspešnosti ali učinkovitosti državnega odvetništva bi običajno morala meriti tri ključne spremenljivke in sicer kakovost, delovno obremenitev in porabo sredstev. Meritve za merjenje delovne uspešnosti državnega odvetništva pa bi tako lahko recimo vključevale:

- a) Število odprtih in zaključenih sodnih zadev
- b) Primerjava rezultatov pravnih postopkov s pričakovanimi izidi
- c) Število pregledanih in izvedenih sodnih spisov
- d) Povprečni čas cikla na zadevo (čas, potreben za obravnavo pravne zadeve od začetka do konca)
- e) Znesek, porabljen za zunanje pravne storitve na zadevo
- f) Število zadev, ki se obravnavajo interno (brez postopka pred sodiščem)
- g) Dejanski znesek, ki ga je državni odvetnik porabil za leto v primerjavi z letnim proračunom tega državnega odvetnika.⁹²⁸

Vsi ti kazalniki so nato uporabni za analiziranje vrednosti državnega odvetništva in njegovega učinek na povečanje učinkovitosti, prihodke in učinkovitost države in na njegovo vlogo, vključno z: a) povečanje ali zmanjšanje števila internih pravnih svetovalcev in drugega osebja

⁹²⁷ RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022.

⁹²⁸ Dodatna merila pa bi lahko vključevala: a) število vseh pregledanih dokumentov; b) pripravljene zapisnike sestankov različnih odborov; c) število raziskanih pravnih vprašanj; d) število pripravljenih odgovorov na sodne pozive; e) število obravnavanih e-vlog in dopisov; f) pravočasnost dostave pravnih aktov, mnenj, svetovanj itd.; g) analizo dejanske porabe sredstev glede na letni proračun; h) merjenje/višina dejanskih rezultatov zadev v primerjavi z ocenjenimi izterjavami za sodne zadeve; i) število izvedenih izobraževanj/svetovanj strankam (npr. ministrstvom in ostalim deležnikom); j) merjenje časovnega cikla reševanja zadev; k) merjenje števila zadev po posameznih strankah (ministrstvih, agencijah itd.) z namenom pridobitve podatkov kdo in zakaj potrebuje največ pomoči državnega odvetništva (storitev).

pravnih oddelkov vaših strank; b) omejitvami števila uporabljenih zunanjih svetovalcev/odvetnikov (vse zadeve ki jih državno odvetništvo obdela in čas potreben za to enostavno pomnožiti z odvetniškimi tarifami); c) posredovanjem najrazličnejših pravnih nalog za državne organe; d) omogočanje državnih organom, da za pravne zadeve ni potrebno najemanje zunanjih izvajalcev; e) uporabo načel učinkovitega vodenja pravnih projektov za racionalizacijo le tega - kako državno odvetništvo upravlja svoje sodne spore in transakcijske zadeve; f) vlaganje v novo tehnologijo; oziroma g) ustvarjanje operativnega položaja državnega odvetništva za upravljanje poslovnih vidikov državnega odvetništva, vključno s pogajanjem z najrazličnejšimi deležniki, strateškim načrtovanjem in ustvarjanjem poročil.⁹²⁹ Avtorji te raziskave se zavedamo omejitve našega pristopa in razlik med posameznimi zadevami, ki jih obravnava državno odvetništvo. Kljub temu naša analiza s širšim pregledom ponuja statistično pomembne in robustne uvide ter spoznanja.

Na splošno lahko tako merimo kar nekaj spremenljivk zato naštejmo nekaj najbolj relevantnih:

- a) *Sredstva državnega odvetništva* (denar, proračun): večina analitikov ali ekonomistov namreč želi vedeti koliko stane storitev državnega odvetništva (pravna storitev) – se pravi strošek interne ekipe državnih odvetnikov in njihovih asistentov, koliko se porabi za zunanje pravnike in sodelavce ter kdaj, kako in zakaj. Prav tako ekonomisti želimo razumeti, kako je to povezano s proračunom, ki ga državno odvetništvo najverjetneje mora določiti in odobriti za svoje proračunsko leto. To se sliši seveda zelo enostavno ali ne sofisticirano, pa vendar je še vedno zelo pogosto znotraj državne administracije najti pravne oddelke (ali najrazličnejše deležnike), ki nimajo niti najpreprostejših finančnih informacij o svojem lastnem delovanju in uspešnosti.⁹³⁰
- b) *Čas*: odvetniške družbe – in številne organizacije za strokovne storitve – merijo čas in potem svoje storitve zaračunavajo na podlagi porabljenega časa.⁹³¹ Merjenje samega časa tako ne ugotavlja, kako dobro državno odvetništvo opravlja svoje delo in ali je delo sploh potrebno, ampak je cenilka samo ena izmed spremenljivk ki nam omogoča boljše upravljanje in vodenje svojih internih procesov. Seveda pri tem obstaja nevarnost, da takšno merjenje časa pripelje do popolnoma napačnega analitičnega zaključka.⁹³²
- c) *Primerjalni stroški*: če je državna strategija določila, katere pravne storitve opravlja državno odvetništvo in katere zunanji sodelavci, potem bi lahko na primer koristno izmerili primerjalne stroške – tako skupne kot v razmerju s časom, kot tudi v kolikor se

⁹²⁹ Opcijska cenilka bi lahko recimo (v kolikor bi imeli na voljo metodološko brezhibne podatke tudi primerjanje uspešnosti državnega odvetništva z drugimi pravnimi oddelki ministrstev in agencij ter z drugimi državnimi odvetništvimi v članicah EU (s tem da se vse matrice merjenja delijo na število prebivalcev v posamezni državi, primerja se velikost proračuna, število zaposlenih itd).

⁹³⁰ Enako pogosta je potem tudi ugotovitev, da jih pomanjkanje takšne finančne jasnosti privede do trčenja s svojo širšo organizacijo (državo).

⁹³¹ Vendar pozor, za notranje delovanje ožjih skupin sodelavcev je merjenje časa skoraj vedno napačen ukrep, razen če lahko porabo časa nekdo zaračunava od zunaj ali če želi državno odvetništvo uporabiti čas kot notranje orodje za svoje upravljanje in vodenje.

⁹³² Na primer, ekipa državnih odvetnikov, ki porabi veliko časa za določeno vrsto dela, lahko verjame, da je to znak, da potrebuje več sredstev za obvladovanje, medtem ko bi dejansko lahko bilo potrebno ukrepanje za odpravo temeljnega vzroka težave. ki je sploh povzročil delo.

za dodatno delo uporabljajo zunanji odvetnike, koliko določena vrsta dela stroške dostave od zunaj in s strani državnega odvetništva.⁹³³

- d) *Kakšno pravno delo se izvaja – in za koga*: V kolikor ima katerakoli organizacija možnost izbire, bo porabila denar za tisto, kar se ji zdi najbolj produktivno. Razumevanje pravnega dela, ki se izvaja, je tako koristno izhodišče za prikaz vrednosti. Državno odvetništvo bi tako lahko ustvarilo dosleden časovni niz opisnih kategorij – sodni spori, združitve in prevzemi, lastnina, zaposlitev in tako naprej. Nato bi jih lahko uporabilo za razvoj doslednega časovnega niza poročanja skozi čas in tudi med različnimi organizacijskimi deli državnega odvetništva. Namreč veliko več kot to, da so nam na voljo nekakšni statistični podatki lahko takšna dosledna poročila z uporabo modernih analitičnih začno prepoznavati najrazličnejše trende.⁹³⁴
- e) *Pravni trendi, razvoj, tveganja in priložnosti*: Razumevanje pravnega dela, ki se izvaja, je seveda pomembno in omogoča prepoznavanje trendov ter posledično takojšnje ukrepanje – vendar pa je to analitično gledano le del zgodbe. Namreč enako pomembno je tudi merjenje potencialnega razvoja in predpisov, ki vplivajo na državno odvetništvo – tudi v fazi konceptualnih predlogov – ter razumevanje strateških načrtov državnega odvetništva in njihovega pravnega vpliva. Če lahko državno odvetništvo prepozna in izmeri verjetne posledice in tveganja, je vrednost državnega odvetništva za državo dokazljivo večja kot zgolj vrednost preprostega ponudnika pravnih storitev. Prav tako lahko Državno odvetništvo prepozna priložnosti – ne samo za zmanjšanje tveganja, ampak za učinkovitejše, hitrejša in manjša tveganja za opravljanje dela državnega odvetništva.⁹³⁵
- f) *Ljudje (človeški kapital)*: Vso pravno delo je v bistvu produkt intelekta državnih odvetnikov in človeški kapital, ki ga predstavljajo, je ključnega pomena za uspešnost, produktivnost in razvoj državnega odvetništva. Ekonomisti bi tako vedno želeli izmeriti zaposlovanje, zadrževanje, razvoj, usposabljanje in prispevek državnih odvetnikov k delovanju in učinkovitosti države.⁹³⁶
- g) *Procesi*: Ekonomisti se zavedamo, da je vsako delo in s tem tudi pravno delo tudi produkt določenih procesov. Čeprav se morda tradicionalno vse pravno delo obravnava kot enkratno, prilagojeno in zahteva osebno pozornost, je v resnici v mnogih primerih lahko sposobno sistemizacije, avtomatizacije in standardizacije. Takšna sistematizacija, standardizacija in avtomatizacija izboljša doslednost, kakovost, produktivnost,

⁹³³ V tem primeru bi metodološko izmerili število zadev na letni ravni, za njih določili povprečno število ur in potem to isto število primerjali z odvetniško tarifo za takšno število ur – priglašeni stroški po odvetniški tarifi.

⁹³⁴ Na primer, pojavi se trend povečevanja sodnih sporov. Zakaj takšen trend? Če pride do rasti posameznih vrst dela, ali lahko Državno odvetništvo najde boljši in učinkovitejši način za to? Ali identificirani trend predstavlja posebno pravno tveganje in ali se lahko spopadete s problemom pri izvoru z usposabljanjem, razvojem ali na primer z drugačno strategijo izdelka ali storitve?

⁹³⁵ Recimo z uporabo trendov za reševanje določenih težav ali za oblikovanje predlogov in analitičnih orodij za omogočanje boljših in kakovostnejših storitev.

⁹³⁶ Namreč v kolikor določena organizacija izgublja ključno osebje, potem to dejstvo to pomaga razumeti, zakaj prihaja do zmanjšane učinkovitosti dela, zakaj prihaja do odliva takšnega človeškega kapitala in podobno. Prav tako takšna cenilka omogoča poudarjanje potrebo državnih odvetnikov, da razvijejo sebe in svoje poklicne sposobnosti.

pravočasnost in zmanjša tveganje, da bi tekom teh delovnih procesov na primer zamudili kakšen kritičen rok ali kaj podobnega.⁹³⁷

- h) *Tehnologija*: Vse pogosteje se pravo izvaja s kombinacijo ljudi, postopkov in tehnologije. Ekonomisti bi tako želeli izmeriti (in vzpostaviti mehanizme sistematičnega poročanja) kako določena ekipa državnih odvetnikov izvaja takšne naloge. Na primer z uporabo posebne pravne tehnologije za izboljšanje pogodbenega dela, programske opreme za razkritje v pravnih ali regulativnih kontekstih, portalov, ki omogočajo lažje dajanje navodil, ali samopostrežnih virov za operativne ekipe državnega odvetništva.
- i) *Kakovost*: Večina organizacij uporablja sisteme kakovosti, ukrepe in strukture v svojih operacijah. Uporabljajo jih za odpravljanje napak in tveganj, kot osnovo za revizijo, za ugotavljanje svoje uspešnosti in kot izhodišče za pogovore s svojimi kupci. Večina pravnih oddelkov in večina velikih odvetniških pisarn pa na naše veliko presenečenje ne uporablja takšnih formalnih sistemov spremljanja svoje kakovosti (s povratno zanko kakovosti). Sprejetje sistema zagotavljanja kakovosti, kot sta Lexcel ali ISO 9001, bi na primer omogočalo ekipi državnih odvetnikov, da zajame in standardizira svoje procese, prikaže in poroča o kakovosti svojega dela ter, kar je bistveno, da se meri po podobnih standardih kot jih ima matična organizacija - vlada (v kolikor jih sploh ima).
- j) *Timski procesi*: Čeprav nikakor ni izključno vprašanje za pravne oddelke, je potrebno merjenje procesov organizacijske skupine, ki jim je podvrženo Državno odvetništvo, gledati kot na priložnost, ne kot na nekakšno neobdobje opravilo. Merjenje timskih procesov tako zagotovi, da ima vsaka skupina ali posamezni državni odvetnik svoj formalni razvojni načrt, na podlagi katerega se potem sestane s svojim neposrednim vodjem za pregled osebnega razvoja in krepitev svojih kompetenc.⁹³⁸
- k) *Vrednost*: Ekonomisti poudarjamo, da je zelo lahko enostavno izmeriti stroške delovanja neke institucije. Pa vendar je merjenje vrednosti državnega odvetništva za državo Slovenijo zaradi problema povratne kavzalnosti ter problema izpuščene pristranske spremenljivke (*omitted bias variable problem*)⁹³⁹ analitično izjemno težko.⁹⁴⁰

⁹³⁷ Ekonomisti bi tako želeli izmeriti primere, ko je Državno odvetništvo za določeno pravno delo ustvarilo in uvedlo avtomatiziran in standardiziran postopek. Pri tem bi ekonomisti nemudoma vzpostavili mehanizme za sistematično ugotavljanje (identificiranje) produktivnih informacij o tem kaj smo se iz tega naučili, kako lahko to ponovno uporabimo pri drugih projektih (in s čimer lahko na primer povečamo svojo učinkovitost v primerjavi z drugimi pravnimi oddelki države).

⁹³⁸ Takšen proces mora potem imeti niz točno določenih ciljev, ki podpirajo njihov osebni in poklicni razvoj ter hkrati tudi cilje organizacije. Na primer, če je pravna ekipa oblikovala in izvedla določeno formalno usposabljanje za državno odvetništvo – na primer o skladnosti, varnosti podatkov, zdravju in varnosti itd.– lahko to dejstvo pokaže, da so vsi člani pravne ekipe zaključili to usposabljanje in je potem takšen mejnik lahko trden kognitivni temelj za vztrajanje pri svojem delu in hkrati tudi znak ostalim, da lahko storijo podobno.

⁹³⁹ Glej na primer E. Helland, J. Klick, 2010, *The Perils of Empirical Work on Institutions*, str. 166-170.

⁹⁴⁰ Ekonomiste bi tako na primer zanimalo ali bi lahko državno odvetništvo dokazalo katerim stroškom se je država Slovenija izognila z določenim pravnim delom, ali bi lahko pokazali, koliko hitreje je bilo nekaj narejeno in koliko je bilo to vredno, ali pa bi bilo mogoče določiti zmanjšanje globe ali kazni, ki jo mora plačati država (ali pa povečan izkupiček države).

V poslovnem svetu pa se za merjenje učinkovitosti recimo tudi uporablja metoda KPI (*key performance indicators*),⁹⁴¹ ki zajema merjenje številnih cenilk, kot so na primer število strank/primerov na mesec (na leto), zbrani prihodki za državo na mesec (na leto) in letni/mesečni proračun, višina izdanih računov na mesec, mesečni stroški, stroški na primer, stroški na zaposlenega, ocene zadovoljstva strank in ocene zadovoljstva zaposlenih.

Druga v poslovni praksi pogosto uporabljena metoda je tako imenovana analiza stopnje reševanja spisov (CR), ki meri razmerje med številom rešenih primerov (R) in številom prejetih primerov (I).⁹⁴² Ta kazalnik, ki sicer izhaja iz logistike,⁹⁴³ meri stopnjo prometa izdelkov v tranzitu skozi trgovino. V zvezi s pravosodjem kazalnik meri zmogljivost merjene enote, kot je oddelek državnega odvetništva, ali državno odvetništvo v celoti, za reševanje zadev, predloženih v obravnavo, v primerjavi s številom zadev, predstavljenih znotraj določenem časovnem obdobju. Formula, ki je po navadi v uporabi pa je sledeča:

$$CR (\%) = \frac{\text{Število rešenih primerov}}{\text{Število prejetih primerov}} \times 100$$

Tretji mehanizem za merjenje učinkovitosti pa je ocena tako imenovane stopnje učinkovitosti (indikator ER), ki meri razmerje med številom zaposlenih na državnem odvetništvu in rezultatom zadev ob koncu leta.⁹⁴⁴ Formula, ki se po navadi uporablja za to cenilko pa je sledeča:

$$ER = \frac{\text{Rezultat zadev ob koncu leta}}{\text{Število zaposlenih na državnem odvetništvu}}$$

Indikator ER tako meri količino proizvodnje, ki jo proizvede proizvodna enota v časovni enoti. Od recimo dveh oddelkov državnega odvetništva (ali pa primerjava med različnimi državnimi odvetništvu iz različnih držav), ki obravnavata podobne zadeve in imata enako število pravnega osebja, bo najbolj uspešen tisti oddelek, ki bo v določenem roku rešil večje število zadev.

Vendar pa velja pri tem poudariti, da izvajanje koncepta učinkovitosti in produktivnosti v pravosodnem sektorju pa zahteva več premislekov. Namreč, rezultat dejavnosti državnega odvetništva ni proizvodnja vijakov ali drugih potrošnih dobrin, ki so v večji ali manjši meri ne-nujne. V okviru civilnega sektorja se dejavnost državnega odvetništva nanaša na varstvo in uresničevanje pravic države (in včasih tudi posameznika). Vsako razmišljanje o pojmu produktivnosti v državnem odvetništvu, tako kot o vsakem drugem konceptu, ki izhaja iz

⁹⁴¹ Glej na primer M. van de Ven, L. P. Machado, A. Athanasopoulou, et al., 2023, Key performance indicators for business models: a systematic review and catalog, str. 753–794; A. Trendowicz, E. C. Groen, J. Henningsen, J. Siebert, N. Bartels, S. Storck, T. Kuhn, 2023, User experience key performance indicators for industrial IoT systems: A multivocal literature review.

⁹⁴² International Consortium for Court Excellence, 2020, Global Measures of Court Performance; A. Maslov, 2016, A. Maslov, 2016, Measuring the Performance of the Police: The Perspective of the Public, Research report: 2015–R034; in C. R. Allen, 1996, Socioeconomic Conditions and Property Crime: A Comprehensive Review and Test of the Professional Literature, str. 293-308.

⁹⁴³ Glej na primer W. H. Hausman, H. L. Lee, U. Subramanian, 2013, The Impact of Logistics Performance on Trade, str. 236-252; J.-F. Arvis, M. A. Mustra, L. Ojala, B. Shepherd, D. Saslavsky, 2010, Connecting to Compete 2010 Trade Logistics in the Global Economy--The Logistics Performance Index and Its Indicators.

⁹⁴⁴ Glej na primer B. V. Ruales Guzmán, A. Brun, O. F. Castellanos Domínguez, 2019, Quality management as a determinant factor of productivity: A systematic literature review; H. Mark, 2019, Finance and Productivity: A Literature Review, v I. Claus, L. Krippner (ur.), 2019, Contemporary Topics in Finance: A Collection of Literature Surveys.

poslovanja in je namenjen zagotavljanju učinkovite službe, mora vedno upoštevati težavnost naloge, dodeljene državnemu odvetništvu, in pomen varovanja človekove pravice.

Vendar to ne spremeni dejstva, da je državno odvetništvo mogoče obravnavati kot storitev, ki se zagotavlja državi (in s tem državljanom katerih agent je država), in da je kot taka primerljiva z velikim številom drugih storitev, ki jih zagotavlja javna uprava, ki niso nič manj pomembne ali nujne za življenje v skupnosti. Učinkovitost državnega odvetništva je torej mogoče in treba meriti z vidika storitev.

Glavni kazalnik, ki se uporablja na mednarodni ravni, se osredotoča na število nerešenih zadev, ki so bile rešene, na splošno brez upoštevanja sestave kakršnih koli vmesnih aktov ali odločitev. Posledično je za produktivnost pomembno število odločitev (sodb ali drugih pravomočnih aktov), ki jih posamezni državni odvetnik, oddelek ali celotno državno odvetništvo sprejme v referenčnem obdobju.

Naslednji mogoč mehanizem merjenja učinkovitosti pa bi lahko recimo bilo merjenje učinkovitosti upravljanja, odvetniških stroškov in stroškov postopka. Namreč, koncept učinkovitega upravljanja virov vse pogosteje navajajo vlade in upravni organi. Učinkovitost pravosodja je na zelo preprost način povezana s samim zniževanjem stroškov. V resnici je storitev ali dejavnost bolj učinkovita, če ob predpostavki enake učinkovitosti (tj. enakih rezultatov) stane manj ali porabi manj virov. Posledično za učinkovito upravljanje ni dovolj zmanjševanje stroškov, temveč je potrebno ohraniti, če ne celo izboljšati raven in kakovost opravljene storitve.

V vsakem primeru mora vsak pristop, ki želi izmeriti kakovost državnega odvetništva, poleg zgoraj preučenih kazalnikov uspešnosti temeljiti na dobrem razumevanju upravnega mehanizma in na analizi stroškov, njegovih proizvodov in storitev.

Izračun je zelo zapleten in vključuje pristop, ki ni zelo razširjen v različnih javnih upravah, in sicer oblikovanje sistema nadzora upravljanja, ki omogoča:

- merjenje pravosodnih pojavov v času in prostoru, pri čemer prostor razumemo tako kot nacionalni prostor, s primerjavo med državnimi odvetništvii, kot mednarodno razsežnost s primerjalnimi merili med pravosodnimi sistemi;

- zagotoviti optimalno razporeditev virov;
- postavljati cilje in meriti razlike med cilji in doseženimi rezultati;
- predlagati prilagojene ukrepe, potrebne za odpravo teh neskladij.

V zvezi s tem predstavljajo stroški vsake obravnavane zadeve zanimiv kazalnik za merjenje učinkovitosti sistema. Temeljni kazalnik za merjenje učinkovitosti pravosodnega sistema je strošek vsake obravnavane zadeve. Obstajata dva načina izračuna. Prvi, razmeroma preprost, vključuje delitev skupnih stroškov proizvodne enote (oddelek, celotno državno odvetništvo, pravosodni sistem) s številom rešenih zadev, s čimer dobimo splošni povprečni strošek na postopek. Drugi, ki je za mnoge javne uprave (ki v preteklosti niso vodile podrobnega računovodstva in nimajo sodobnega sistema nadzora upravljanja) veliko bolj zapleten, vključuje izračun efektivnih stroškov, ki nastanejo pri posameznem primeru. To vključuje povezovanje vsake zadeve in vsakega primera z vsemi stroški sredstev, ki so mu namenjena, številom ur, ki so jih državni odvetnik in administrativno osebje porabili, z nastalimi stroški in tako naprej.

Zelo jasno je, da bo večletni pomembni primeri, ki vključujejo različne obravnave obtožencev, prič, izvedencev strank, tolmačev ipd., državo zagotovo stalo več kot kratko sojenje po skrajšanem postopku, ki se hitro zaključí s sodbo.

Sprejetje sistema stroškovnega računovodstva, ki lahko prikaže vse stroške v zvezi s posameznim primerom, je tako finančno kot kadrovske draga dejavnost. Tudi če bi tak informacijski sistem obstajal, pa bi ga morali nenehno napajati z informacijami ne le neposredno vpleteni, ki bi morali beležiti čas, porabljen za posamezen primer, ampak tudi specializirano osebje, odgovorno za razporejanje vseh fiksnih stroškov (najemnina, potrošni material itd.) in variabilni stroški (strokovne cenoitve, potni stroški, stroški hrambe itd.) za različne primere. Posebno pozornost je seveda treba nameniti zagotavljanju, da se za namene primerjave uporabljajo iste stroškovne enote.

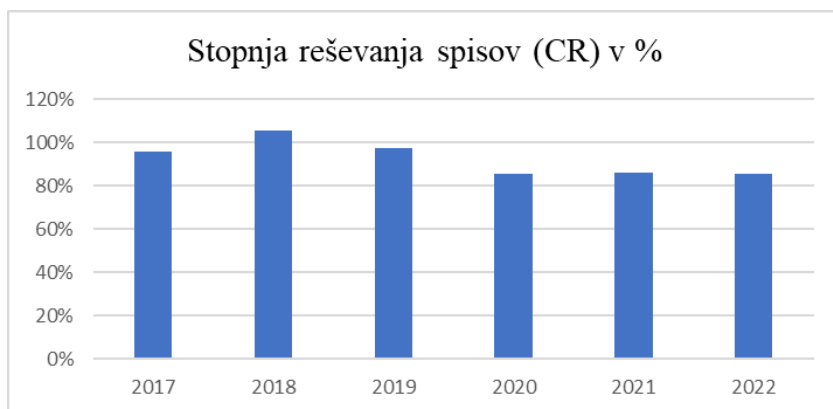
2.6.5 Ocena učinkovitosti državnega odvetništva po indikatorjih stopnje reševanja spisov in produkcijske učinkovitosti

V našem analitičnem delu smo si izbrali dve, prej opisani, ter v poslovnem svetu najpogosteje uporabljeni enačbi za izračun produktivnosti in učinkovitosti. In sicer smo izvedli meritve cenilk stopnje reševanja spisov (CR) ter indikatorja produkcije učinkovitosti (indikator ER).

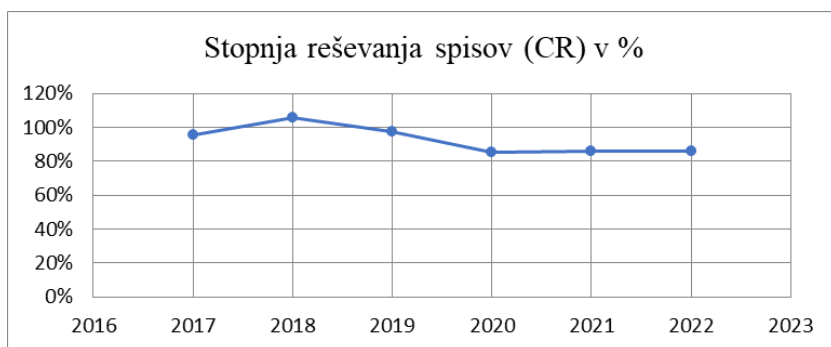
1. **Stopnja reševanja spisov (CR):** razmerje med številom rešenih primerov (R) in številom prejetih primerov (I).

$$CR (\%) = \frac{\text{Število rešenih primerov}}{\text{Število prejetih primerov}} \times 100$$

Najvišja stopnja reševanja spisov znotraj državnega odvetništva je bila v letu 2018, kjer je procent rešenih spisov znašal kar 105%. Najnižja stopnja rešenih spisov pa je na drugi strani bila v letu 2020, ko je procent znašal 85%. V preteklem letu, 2022, je stopnja rešenih spisov znašala 86%, enako kot leto poprej.



Graf 54: Stopnja reševanja spisov (CR) v %



Graf 55: Stopnja reševanja spisov (CR) V %

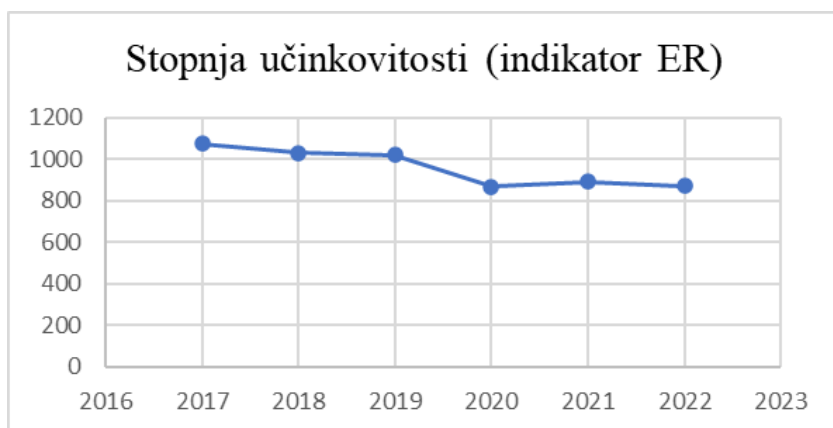
2. **Stopnja učinkovitosti (indikator ER):** razmerje med številom zaposlenih na državnem odvetništvu in rezultatom zadev ob koncu leta.

$$ER = \frac{\text{Rezultat zadev ob koncu leta}}{\text{Število zaposlenih na državnem odvetništvu}}$$

S pomočjo indikatorja ER smo ugotovili, da stopnja učinkovitosti državnega odvetništva, iz leta v leto upada, izjema je leto 2021. Najvišja stopnja učinkovitosti je bila v letu 2017. Krepak padec učinkovitosti je zaznan v letu 2020, v katerem je raven učinkovitosti upadla za 16,9%. Iz tega izhaja neposredno priporočilo državnemu odvetništvu, da bi bilo potrebno nemudoma vpeljati mehanizme (tako klasične ekonomske kot tiste temelječe na spoznanjih vedenjske ekonomije, kakor tudi tiste za izboljšanje korporativne kulture) za izboljšanje učinkovitosti in produktivnosti. Posebno pozornost bi v luči teh spoznanj veljajo posvetiti vlaganjem v človeški kapital (izobraževanje, stiki z drugimi državnimi odvetništvimi itd.), saj so lahko opazovani fenomeni tudi posledica odliva človeškega kapitala iz državnega odvetništva. Še več, avtorji te raziskave tudi poudarjamo, da rezultati stopenj učinkovitosti seveda niso izključna posledica dela državnega odvetništva ampak se v njih zrcalijo neučinkovitosti celotne državne administracije.



Graf 56: Stopnja učinkovitosti



Graf 57: Stopnja učinkovitosti

2.7 Mrežna analiza in vloga državnega odvetništva

Zadnja v vrsti naših analiz ekonomske učinkovitosti in položaja državnega odvetništva je na vrsti tako imenovana mrežna analiza ali analiza mreže (*network analysis*). Družbena omrežja so namreč značilnost vsake družbe že vse od zgodnjega začetka človeštva, saj so recimo ljudje od vedno sodelovali drug z drugim ali si ustvarjali prijatelje ali pa sovražnike. Ta socialna omrežja lahko tako analitično prikažemo kot omrežja med posamezniki, skupinami posameznikov ali med institucijami. Socialno omrežje je tako sestavljeno iz množice vozlišč povezanih z neko vrsto odnosov,⁹⁴⁵ ki jih imenujemo tudi vezi (*ties*), povezave (*links*), loki (*arcs*) ali robovi (*edges*).⁹⁴⁶ Vozlišča navadno predstavljajo akterje, bodisi posameznike, skupine, ekipe, skupnosti, organizacije, politične stranke ali celo nacionalne države. Socialna omrežja imajo bodisi vozlišča (*nodes*), ki so družbena bitja, organizacije (lobisti, volivci, stranke itd.), institucije, bodisi vezi (*ties*), ki predstavljajo neko obliko družbene interakcije.⁹⁴⁷ Odnosi med vozlišči so lahko večdimenzionalni in lahko vključujejo celo vrsto različnih vrst odnosov. V našem primeru so ta vozlišča državno odvetništvo, ministrstva, organi v sestavi, najrazličnejše agencije in ostali deležnike institucionalnega ustroja.

Z drugimi besedami, mrežna analiza je izjemno analitično orodje za razumevanje strukture in delovanja kompleksnih sistemov. Raziskovalcem omogoča prepoznavanje vzorcev in trendov v odnosih med entitetami v omrežju ter razumevanje, kako ti odnosi vplivajo na obnašanje sistema kot celote. Omrežje je zbirka medsebojno povezanih entitet ali vozlišč (*nodes*), ki lahko komunicirajo ali izmenjujejo informacije med seboj.⁹⁴⁸ Omrežja lahko najdemo v različnih kontekstih, vključno z družbenimi, tehnološkimi in biološkimi sistemi.

V družbenem omrežju so tako vozlišča (*nodes*) lahko posamezniki, povezave med njimi pa predstavljajo odnose, kot so prijateljstvo, družinske vezi ali poklicno sodelovanje. V

⁹⁴⁵ V teoriji grafov včasih imenovanih tudi »akterji« (actors) ali vrhovi (vertices). Glej recimo M. R. van Steen 2010, *Graph Theory and Complex Networks: An Introduction*; R. J. Trudeau, 1994, *Introduction to Graph Theory*, 1994; C. Garry, P. Zhang, 2012, *A First Course in Graph Theory*.

⁹⁴⁶ Glej S. Yang, F. B. Keller, L. Zheng, 2017, *Social Network Analysis: Methods and Examples*, str. 5.

⁹⁴⁷ Ibid.

⁹⁴⁸ Ibid, str, 10.

tehnološkem omrežju so vozlišča lahko naprave, kot so računalniki ali pametni telefoni, povezave med njimi pa lahko predstavljajo internetne ali mobilne povezave. V biološkem omrežju pa so vozlišča lahko celice ali beljakovine, povezave med njimi pa predstavljajo kemične ali fizikalne interakcije. Omrežja tako analitično opišemo z vrsto povezav, številom vozlišč, ki jih vsebujejo, in vzorci povezanosti med vozlišči. Povedano drugače, analiza omrežja je tako analitična metoda preučevanja odnosov med vozlišči v omrežju in razumevanja delovanja omrežja kot celote.

Mrežna analiza je tako izjemno analitično orodje za razumevanje strukture in delovanja kompleksnih sistemov. Raziskovalcem omogoča prepoznavanje vzorcev in trendov v odnosih med entitetami v omrežju ter razumevanje, kako ti odnosi vplivajo na obnašanje sistema kot celote. Literatura pa lahko analizo omrežij izvaja iz številnih razlogov, med drugim zaradi:

- a) *Ugotavljanja ključnih vplivnih oseb*: v družbenem omrežju, na primer, se lahko analiza omrežja uporabi za identifikacijo posameznikov, ki imajo največ povezav in bodo verjetno najbolj vplivali na širjenje idej ali vedenja;
- b) *Razumevanje širjenja informacij*: analiza omrežij se lahko uporablja za preučevanje pretoka informacij v omrežju, na primer, kako se ideja ali govornica širi po družbenem omrežju;
- c) *Ugotavljanje ozkih grl ali ranljivosti*: v prometnem omrežju se lahko analiza omrežja uporabi za ugotavljanje ozkih grl ali drugih točk preobremenitve, ki lahko vplivajo na delovanje omrežja; in
- d) *Analiza strukture omrežja*: analiza omrežja se lahko uporablja za preučevanje organizacije omrežja, vključno z vzorci povezljivosti med vozlišči in splošno strukturo omrežja.⁹⁴⁹

Na splošno je analiza omrežja izjemno dragoceno orodje za razumevanje zapletenih odnosov, ki obstajajo v družbenih ali organizacijskih sistemih, in za ugotavljanje priložnosti za optimizacijo delovanja ali funkcionalnosti preučevanega omrežja.⁹⁵⁰ Literatura pozna veliko različnih metodoloških tipov mrežnih analiz, za naše potrebe pa smo uporabili tako imenovano topološko analizo,⁹⁵¹ analizo centralnosti (*centrality analysis*),⁹⁵² analizo vpliva,⁹⁵³ analizo

⁹⁴⁹ Ibid. Glej tudi L. Freeman, 2004, *The development of social network analysis: a study in the sociology of science*; M. Granoveter, 1972, *The strength of weak ties*, str. 1360-1380; M. Granoveter, 1985, *Economic action and social structure: the problem of embeddedness*, str. 481-519; J. Scott, 2012, *What is Social Network Analysis?*, London: Bloomsbury Publishing; J. Scott, P. Carrington, 2011, *The Sage Handbook of Social Network Analysis*.

⁹⁵⁰ Glej na primer D. Knickerbrocher, 2023, *Network Science with Python: Explore the networks around us using network science, social network analysis, and machine learning*; J. S. Cranmer, B. A. Desmarais, W. J. Morgan, 2020, *Inferential Network Analysis (Analytical Methods for Social Research)*; J. Scott, 2017, *Social Network Analysis*; F. B. Keller, S. Yang, L. Zheng, 2016, *Social Network Analysis: Methods and Examples*.

⁹⁵¹ Ta vrsta analize se osredotoča na splošno strukturo omrežja, vključno s številom in vrstami vozlišč ter povezavami med njimi.

⁹⁵² Ta vrsta analize obravnava, kako osrednje ali pomembno je določeno vozlišče v omrežju. Obstaja več mer centralnosti, vključno s stopenjsko centralnostjo (število povezav, ki jih ima vozlišče), vmesno centralnostjo (število najkrajših poti, ki potekajo skozi vozlišče) in lastno centralnostjo (pomembnost vozlišča glede na pomembnost njegovih sosedov).

⁹⁵³ Ta vrsta analize preučuje, kako lahko dejanja ali mnenja enega ali več vozlišč v omrežju vplivajo na dejanja ali mnenja drugih vozlišč.

tokov,⁹⁵⁴ ter analizo dinamike,⁹⁵⁵ ki zajema časovno obdobje od leta 2015 do 2022.⁹⁵⁶ Uporabljena podatkovna baza pa zajema vsa razmerja najrazličnejših državnih organov, agencij, ministrstev z državnim odvetništvom.⁹⁵⁷

Omrežni podatki pogosto vključujejo attribute ali značilnosti vozlišč in robov v omrežju. Te attribute lahko uporabimo za prepoznavanje vzorcev ali trendov v omrežju ali za primerjavo različnih vozlišč ali robov.⁹⁵⁸ V prvem koraku smo tako z mrežno analizo indentificirali, analizirali centralnost položaja državnega odvetništva v celotni mreži državnih organov.⁹⁵⁹ Pri tem se državno odvetništvo nedvoumno in jasno izkaže za najpomembnejše, za osrednje vozlišče v omrežju državnih organov s področja prava (pravnega zastopanja, uporaba prava, najrazličnejše pravne informacije in storitve ter vse informacije povezane z uporabo prava, pravnega zastopanja, sodnih postopkov v katerih je udeležena država kot informacijskega pravnega huba za vso državno administracijo). Z drugimi besedami mrežna analiza tako pokaže, da gre pri državnem odvetništvu tako za najpomembnejše vozlišče v omrežju tako glede na število povezav (analiza po letih od leta 2015 do leta 2022 tudi jasno pokaže vsakoletno povečevanje te osrednje vozliščne vloge), glede na tako imenovana vmesno centralnost (število najkrajših poti, ki potekajo skozi državno odvetništvo kot centralno vozlišče je največje prav pri državnem odvetništvu), kakor tudi glede na tako imenovano lastno centralnostjo (pomembnost državnega odvetništva kot vozlišča na podlagi pomembnosti njegovih sosedov – najrazličnejših Ministrstev in državnih organov).⁹⁶⁰ Visoka stopnja centralnosti (ki se, kakor je jasno razvidno iz analiz za posamezno leto - skozi vsa leta samo povečuje) nakazuje na izjemno pomembno vlogo državnega odvetništva v mrežnem sistemu in toku pravnih informacij državnih organov in drugih z državo povezanih deležnikov.

Iz dinamične perspektive za obdobje 2015-2022 pa mrežna analiza jasno kaže na nenehno povečevanje centralne, vozliščne vloge državnega odvetništva, vključno z nastajanjem vse večjega omrežja, katerega centralno vozlišče je prav državno odvetništvo. Mrežna analiza po posameznih letih, tako podaja tudi analizo podatkov o omrežju s časovnim žigom in se lahko interpretira tudi kot simulacija razvoja omrežja.⁹⁶¹

⁹⁵⁴ Ta vrsta analize preučuje pretok virov, informacij ali drugih količin v omrežju.

⁹⁵⁵ Ta vrsta analize preučuje, kako se omrežja spreminjajo skozi čas, vključno z nastankom in razpadom povezav med vozlišči.

⁹⁵⁶ Pri tem smo se zaradi analitične preciznosti odločili za analizo vsakega posamičnega leta – s čimer analiziramo dinamično spreminjanje (rast) omrežja skozi čas – in na koncu še kumulativno mrežno analizo za vsa leta skupaj.

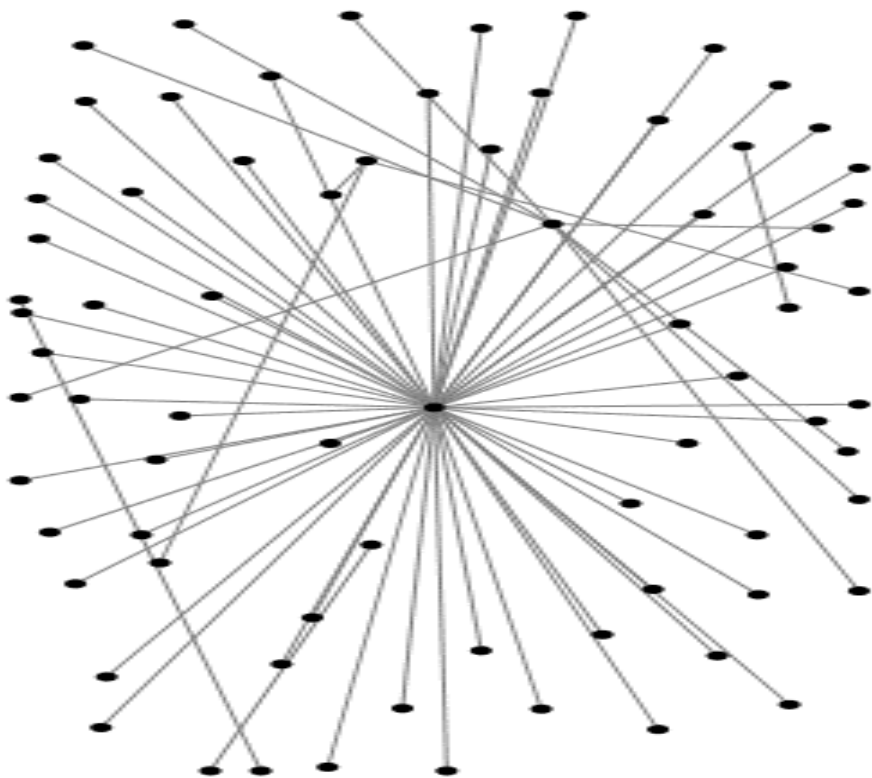
⁹⁵⁷ Gre za 69 najrazličnejših deležnikov, razporejenih po celotni Sloveniji, ki jih državno odvetništvo zastopa, jim svetuje, podaja informacije in mnenja ali je z njimi v kakršnikoli pravni interakciji. Skupna vsota pa je 2483 uradno vodenih interakcij v letih 2015-2022 (neuradnih je seveda še dosti več, vendar pa se le te žal ne vodijo v uradnih statistikah).

⁹⁵⁸ Glej na primer C. Prell, 2011, *Social Network Analysis : History, Theory and Methodology*, str. 271; C. Battistella, K. Colucci, A. F. De Toni, F. Nonino, 2013, *Methodology of business ecosystems network analysis: A case study in Telecom Italia Future Centre, Technological Forecasting and Social Change*, str. 1194-1210.

⁹⁵⁹ Glej na primer N. Crossley, G. Edwards, 2016, *Cases, Mechanisms and the Real: The Theory and Methodology of Mixed-Method Social Network Analysis*. *Sociological Research Online*, 21(2), str. 217-285; S. Wasserman, K. Faust, 1994, *Social Network Analysis: Methods and Applications*.

⁹⁶⁰ Za uporabo metodologije in razlago rezultatov glej an primer P. Marsden, J. D. Wright D (ur.), 2015, *Network Centrality, Measures of*, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition)*, str. 532-539.

⁹⁶¹ J. Scott, 2011, *Social network analysis: developments, advances, and prospects*, str. 21–26; J. M. McGloin, D. S. Kirk, 2012, *Advancing Quantitative Methods in Criminology and Criminal Justice*.



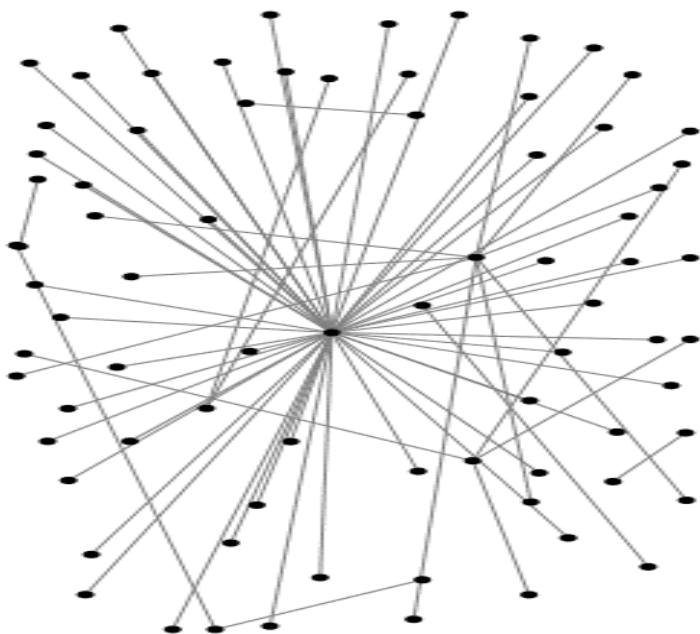
Graf 58: Vizualizacija mrežne analize državnega odvetništva za leto 2015

Centralnost je tako krovni izraz, ki se na splošno nanaša na "pomembnost" elementa v omrežju.⁹⁶² V vizualnih prikazih omrežij so pomembni elementi običajno na osrednjih mestih. Na primer v Grafu 59 je državno odvetništvo tako na osrednjem mestu. Različne mere centralnosti ustrezajo različnim načinom, na katere so entitete ali razmerja vključene v vzorce povezljivosti. Tako na primer mrežna analiza vizualizirana v Grafu 59 jasno kaže da ima državno odvetništvo veliko stikov z najrazličnejšimi deležniki in da je hkrati tudi izjemno blizu drugih entitet. V družboslovnih aplikacijah se mere centralnosti tako uporabljajo za predstavitev različnih teoretičnih konceptov, med drugim moči, vpliva, statusa in prestiža.⁹⁶³ Osrednje mesto državnega odvetništva v vizualizaciji mrežnih analiz tako kaže na njegovo vozliščno pravno funkcijo v celotnem državni administraciji in na njegov velik pravni prestiž in status.⁹⁶⁴ Še več, kot je razvidno iz Grafov 60, 61, 62, 63, 64, 65 in 66 se ta vozliščna in središčna funkcija povečuje iz leta v leto in tako postaja vse pomembnejša za celoten sistem pravnega dela državne uprave. Prav posebej pa se ta centralnost začne povečevati po letu 2020.

⁹⁶² K. Yang, L. Zheng, opomba 2, str. 59.

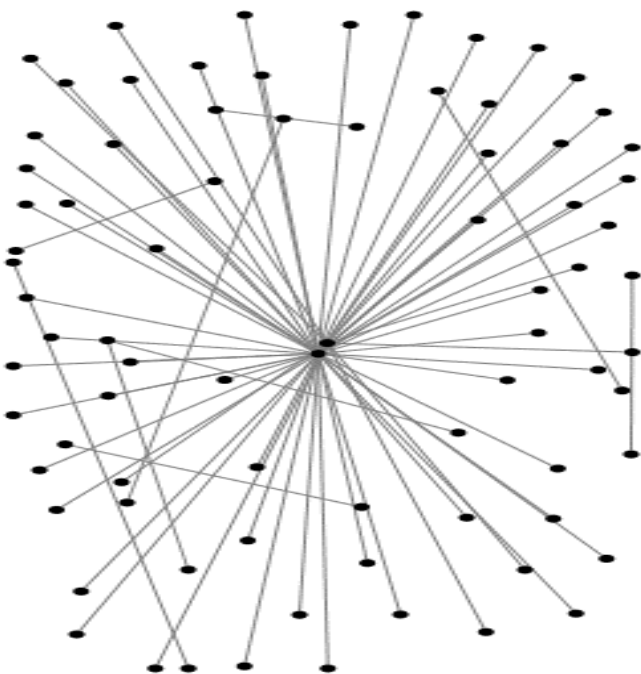
⁹⁶³ Glej L. C. Freeman, 1979, Centrality in social networks: conceptual clarification, *Social Networks* 1, str. 215-239; M. G. Everet, S. Brogatti, 2005, Extending Centrality, v P. J. Carrington, J. Sott, S. Wasserman (ur.), 2005, *Models and Methods in Social Network Analysis*.

⁹⁶⁴ Omrežje je niz elementov, imenovanih vozlišča, in povezav med njimi, imenovanih robovi (edges). S preučevanjem kompleksnih omrežij lahko najdemo statistične lastnosti, kot so dolžina poti in porazdelitev stopenj, ki označujejo strukturo in obnašanje omrežnih sistemov. Glej na primer an A. C. Santos, L. C. Rêgo, R. Ospina, 2022, Online handwritten signature verification via network analysis, *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*.



Graf 59: Vizualizacija mrežne analize državnega odvetništva za leto 2016

Algoritem, ki smo ga uporabili za našo mrežno analizo (NetXL) uporablja teorijo grafov za izračun pomembnosti posameznega vozlišča v omrežju.⁹⁶⁵ Z njimi se algoritem prebija skozi velike količine zelo »hrupnih« (*noisy*) podatkov in nam razkriva dele omrežja, ki jim je treba posvetiti pozornost - v našem primeru se kot ta središčna točka jasno kaže državno odvetništvo.⁹⁶⁶

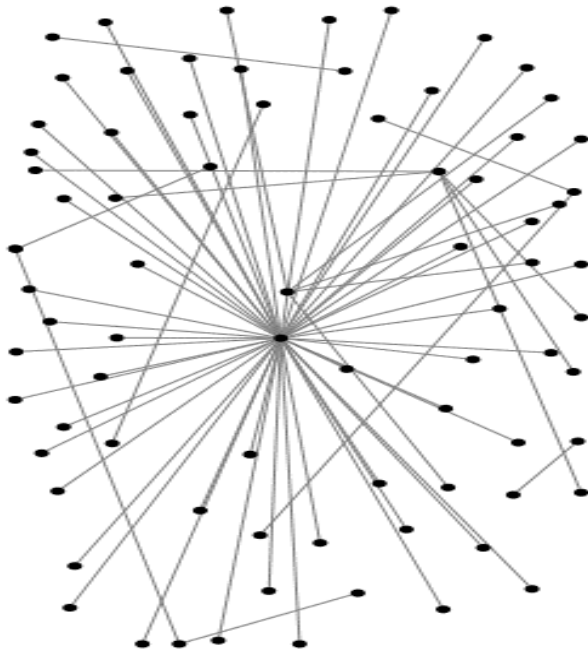


Graf 60: Vizualizacija mrežne analize državnega odvetništva za leto 2017

⁹⁶⁵ Za uporabo najrazličnejših metodoloških pristopov glej J. Scott, 2017, *Social Network Analysis*.

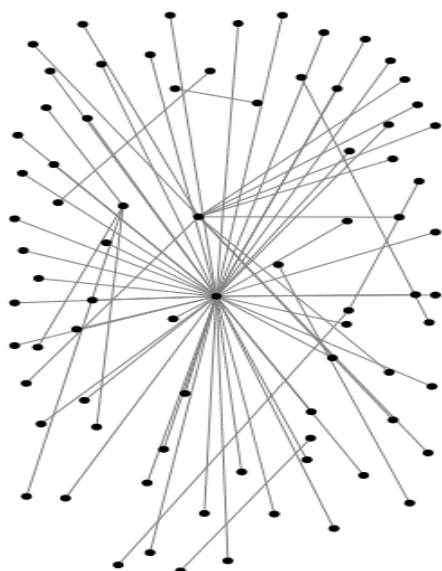
⁹⁶⁶ *Ibid.*

Na podlagi stopnje centralnosti, se pravi na podlagi števila povezav, ki jih ima vozlišče (državno odvetništvo) smo potem identificirali visoko stopnjo pomembnosti državnega odvetništva. Pri tem nam ta visoko stopnja centralnosti tudi pove koliko neposrednih povezav z enim skokom ima vozlišče državno odvetništvo z drugimi vozlišči v omrežju (v našem primeru Vlada RS – glej Graf 61). Pri tem analiza (glej npr. Graf 62) tudi kaže na izjemno povezanost državnega odvetništva z drugimi državnimi institucijami, ter na dejstvo da ima na podlagi mrežne analize državno odvetništvo verjetno največ pravnih informacij (in usposobljenih posameznikov – državnih odvetnikov), ki se lahko izjemno hitro povežejo s katerikoli delom širšega omrežja (funkcija pravnega vozlišča). Ugotovljena izjemna velika stopnja centralnosti državnega odvetništva je tudi najpomembnejše merilo ugotavljanja povezanosti vozlišč (glej na primer Graf 62).

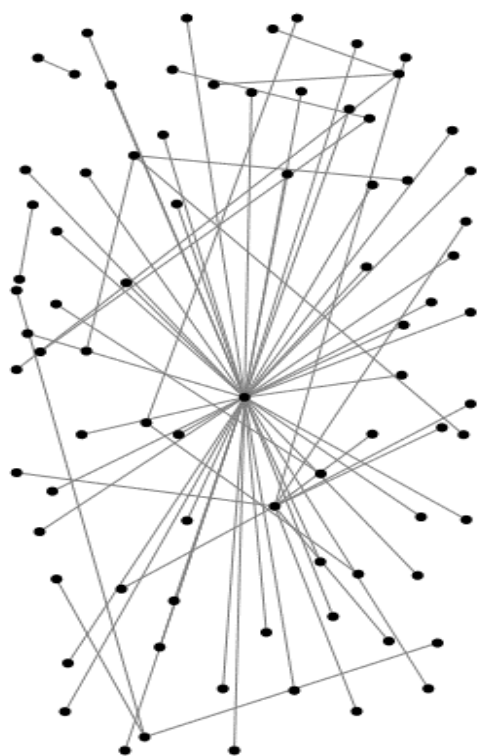


Graf 61: Vizualizacija mrežne analize državnega odvetništva za leto 2018

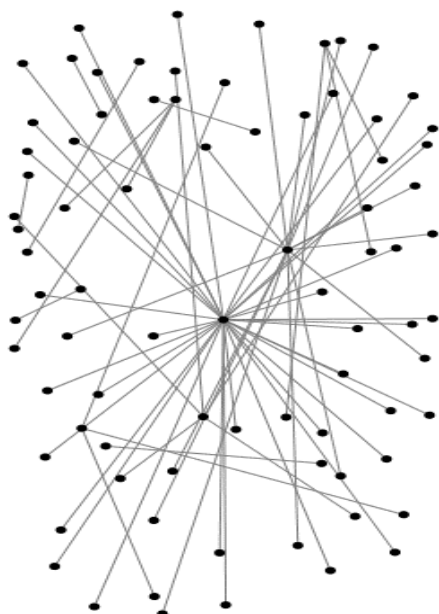
Mrežna analiza iz Graf 63 tudi jasno kaže da je prav državno odvetništvo tista institucija, ki lahko pri pravnih vprašanjih in problemih najhitreje vpliva na celotno omrežje, zato njena vloga pri prenosu pravnih informacij, znanja in uvidov bistvena in tudi najbolj učinkovita.



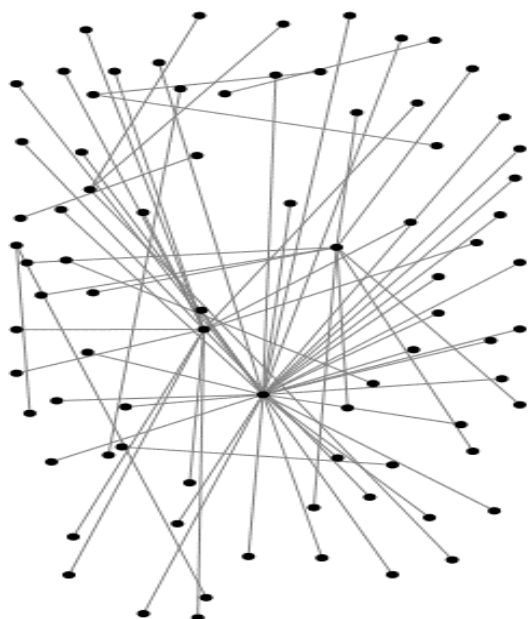
Graf 62: Vizualizacija mrežne analize državnega odvetništva za leto 2019



Graf 63: Vizualizacija mrežne analize državnega odvetništva za leto 2020



Graf 64: Vizualizacija mrežne analize državnega odvetništva za leto 2021



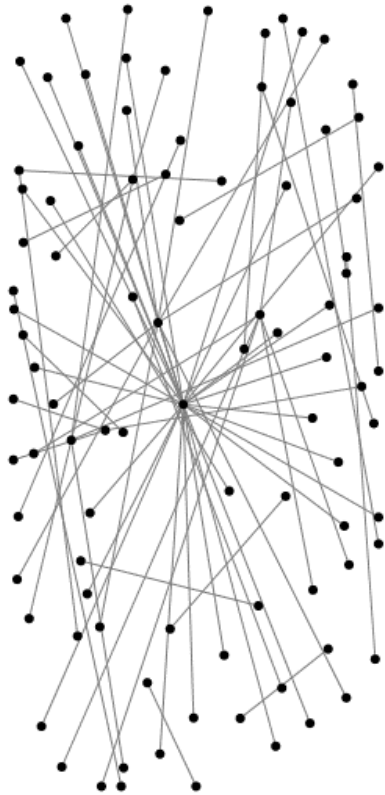
Graf 65: Vizualizacija mrežne analize državnega odvetništva za leto 2022

Vizualizacija mrežne analize v Grafu 66 recimo jasno prikazuje, da so strukturni odnosi med državnimi organi pogosto pomembnejši za razumevanje opazovanega institucionalnega vedenja kot pa so lastnosti, kot so starost, spol, vrednote, rasa, izobrazba, politična stališča in dohodek zaposlenih v najrazličnejših institucijah.⁹⁶⁷ Namreč socialna omrežja vplivajo na zaznave, prepričanja in dejanja z različnimi strukturnimi mehanizmi, ki jih družbeno oblikujejo odnosi med subjekti.⁹⁶⁸ Vizualizacija mrežnih analiz po letih v Grafih 59-66 tudi jasno kaže,

⁹⁶⁷ Glej recimo tudi S. Yang, F. Keller, L. Zheng, opomba 2, str. 19; ter J. H. Fowler, M. T. Heaney, D. W. Nickerson, J. F. Padgett, B. Sinclair, 2011, Causality in political networks, str. 437-480.

⁹⁶⁸ M. Granoveter, 1973, The strength of weak ties, str. 1360-1380; J. J. Poterat, R. B. Rothenberg, S. Q. Muth, 1999, Network structural dynamics and infectious disease propagation, str. 182-185.

da je strukturne odnose potrebno obravnavati kot dinamične procese, pri tem pa nam recimo dinamični razvoj državnega odvetništva kaže na njegovo vse večjo in večjo aktivnost in centralnost.⁹⁶⁹ Mrežne strukture se tako, kakor kaže tudi naša analiza, nenehno spreminjajo zaradi interakcij med posamezniki, ekipami in organizacijami, ki jih sestavljajo. V omrežjih na področju organizacij (kot je recimo državno odvetništvo) predhodna komunikacija vpliva na poznejše strateške odločitve o zavezništvu, ki spremenijo poznejši pretok informacij, kar zagotavlja omejitve in priložnosti za vsako organizacijsko enoto v omrežju.⁹⁷⁰



Graf 66: Vizualizacija kumulativne mrežne analize državnega odvetništva za leta 2015-2022

Mrežna analiza za vsako posamezno leto od leta 2015 do leta 2022, kakor tudi opravljena kumulativna mrežna analiza za leta 2015-2022 jasno pokaže veliko stopnjo centralnosti državnega odvetništva. Ugotovljena centralnost pravnega vozlišča državnega odvetništva tako v skladu z mrežno analizo kaže na velik nadzor tega vozlišča nad pretokom vseh pravnih informacij, komunikacije ali virov med drugimi vozlišči in je tako ena izmed najpomembnejših cenilk centralnosti. V bistvu ima vozlišče s tako visoko središčnostjo vmesnosti, kakor je bil ugotovljen pri mrežni analizi državnega odvetništva izjemno pomemben vpliv na interakcije med vsemi drugimi vozlišči in je zato izjemnega pomena za samo delovanje pravne države.⁹⁷¹

⁹⁶⁹ Glej recimo R. Gulati, 1995, Social structure and alliance formation patterns: a longitudinal analysis, 40 Administrative Science Quarterly 1, str. 619-652; P. Kenis, D. Knoke, 2002, How organizational field networks shape interorganizational tie-formation rates, str. 275-293.

⁹⁷⁰ Glej P. Kenis in D. Knoke, *ibid.* Gulati tudi pokaže, da se med organizacijskimi enotami strateška zavezništvu začnejo z najbolj pogodbenimi/formalnimi oblikami upravljanja, vendar se sčasoma sprostijo in sprejmejo manj stroge, formalne (neformalne) oblike, ki odražajo vse večje medsebojno razumevanje in zaupanje; Gulati, *ibid.*, str. 619 *et seq.*

⁹⁷¹ Glej na primer D. L. Hansen, B. Shneiderman, M. A. Smith, I. Himelboim, 2020, Chapter 3 - Social network analysis: Measuring, mapping, and modeling collections of connections, str. 31-51.

Osnovna zamisel našega algoritma je bila tako prepoznati vozlišča, ki v omrežju delujejo kot mostovi ali kritični posredniki, saj ležijo na številnih najkrajših poteh, ki povezujejo pare vozlišč.⁹⁷² V našem primeru je mrežna analiza pokazala, da je to centralno pravno vozlišče celotnega državnega ustroja, ali če želite pravne države, prav državno odvetništvo, saj ima izjemno visoko oceno središčnosti vmesnosti, kar kaže na njegovo ključno vlogo pri ohranjanju povezanosti omrežja in olajševanju prenosa pravnih informacij ali virov. Mrežna analiza tudi nakazuje, da državno odvetništvo leži na številnih najkrajših poteh med drugimi vozlišči, s tem pa je ocenjeno z najvišjo stopnjo središčnosti.⁹⁷³ Z drugimi besedami, državno odvetništvo služi kot centralno vozlišče, ki igra ključno vlogo pri generiranju in prenosu pravnih informacij. Njegova visoka stopnja centralnosti pa dokazuje izjemno pomembnost državnega odvetništva kot vozlišča, njegove pomembnosti za medsebojno povezljivost ostalih članov omrežja in za pretok informacij v omrežju in za delovanje institucionalnega sistema pravne države.

2.8 Sklep

V svetu ničelnih transakcijskih stroškov pravno posredovanje za doseganje ekonomsko učinkovitih rezultatov ne bi bilo potrebno. Ker pa to ni realnost, je ustrezno pravno posredovanje ključno za družbeno blaginjo. Pravna pravila tako lahko z zmanjšanjem transakcijskih stroškov izboljšajo alokacijsko učinkovitost in s tem povečajo družbeno blaginjo. Državna odvetništva v razvitih državah že delujejo kot mehanizmi za ublažitev pozitivnih transakcijskih stroškov, ki lahko ovirajo delovanje ekonomskega sistema in pravne države. Ustrezno ovrednotenje državnega odvetništva bi omogočilo, da državno odvetništvo učinkovito opravlja vlogo inženirja transakcijskih stroškov.

S pomočjo mrežne analize ugotavljamo, da je državno odvetništvo ključno vozlišče v omrežju pravnih informacij med državnimi organi. Njegova centralna vloga se povečuje (vsaj v obdobju za katere imamo podatke, od leta 2015 do 2022), kar kaže na naraščajočo pomembnost v izmenjavi pravnih informacij. Državno odvetništvo s svojo vlogo centralnega pravnega vozlišča hkrati zmanjšuje transakcijske stroške ter naslavlja problem asimetričnih informacij, kar prispeva k boljšemu delovanju ekonomskega sistema, pravne države in povečanju družbene blaginje.

Pri tem se pojavi potreba po konstantni izboljšavi in povečani učinkovitosti. Zahteva po sledenju časa, virom ter drugim stroškom, povezanim s posameznimi primeri, kaže na potrebo po celovitem pristopu k merjenju učinkovitosti državnega odvetništva. Merjenje uspešnosti ali učinkovitosti državnega odvetništva je kompleksen izziv, saj način delovanja institucije ni enostavno primerljiv s tradicionalnimi proizvodnimi sektorji. Pri oblikovanju oz. izboru ključnih kazalnikov uspešnosti je potrebno upoštevati specifičnost pravosodnega sistema, saj le tako lahko bolje razumemo delovanje državnega odvetništva in s tem povezane priložnosti za izboljšave storitev, ki jih državno odvetništvo zagotavlja državnim organom in državljanom.

⁹⁷² Glej na primer S. Bhattacharya, S. Sinha, P. Dey, A. Saha, C. Chowdhury, S. Roy, Online social-network sensing models, 2023, Computational Intelligence for Pattern Analysis and Understanding, Computational Intelligence Applications for Text and Sentiment Data Analysis, str. 113-140.

⁹⁷³ Glej na primer D. L. Hansen, B. Shneiderman, M. A. Smith, I. Himelboim, 2020, Chapter 6 - Calculating and visualizing network metrics, str. 79-94; J. Golbeck, 2015, Analyzing networks, Introduction to Social Media Investigation, Syngress, str. 221-235.

Število nerešenih zadev, število odločitev ter stroški obravnave posamezne zadeve so nekateri izmed ključnih indikatorjev, ki se lahko uporabijo za oceno učinkovitosti. Pravilno merjenje učinkovitosti državnega odvetništva pa bi botrovalo k boljšemu upravljanju sredstev, izboljšanju kakovosti storitev ter učinkovitejšem delovanju pravosodnega sistema.

V našem analitičnem delu smo si izbrali dve najpogosteje uporabljeni enačbi za izračun produktivnosti in učinkovitosti. Natančneje, izvedli smo meritve stopnje reševanja spisov (CR) ter indikatorja produkcije učinkovitosti (indikator ER). Meritve stopnje reševanja spisov (CR) temeljijo na razmerju med številom rešenih primerov (R) in številom prejetih primerov (I). Rezultati so pokazali, da je stopnja reševanja spisov leta 2022 znašala 86%, enako kot leto prej. Kar nakazuje, da stopnja reševanja spisov ostaja konstanta in zaenkrat še ne upada. Stopnja učinkovitosti (indikator ER) temelji na razmerju med številom zaposlenih na državnem odvetništvu in rezultatov zadev ob koncu leta. S pomočjo indikatorja ER smo ugotovili, da stopnja državnega odvetništva iz leta v leto upada, izjema je leto 2021. Hkrati poudarjamo, da rezultati stopenj učinkovitosti niso izključno posledica dela državnega odvetništva, temveč odražajo tudi problem asimetrije informacij ter splošne neučinkovitosti v obsegu celotne državne administracije. Kljub temu predlagamo, da državno odvetništvo poleg mehanizmov za izboljšanje učinkovitosti in produktivnosti vpelje tudi klasične ekonomske mehanizme, kot mehanizme vedenjske ekonomije ter prav tako mehanizme za izboljšanje korporativne kulture. Ne glede na izzive, s katerimi se državno odvetništvo sooča, ta še vedno uspešno opravlja primarno vlogo zastopanja države v upravnih sporih ter varovanja javnega interesa državljanov Republike Slovenije. Kot smo dokazali s pomočjo mrežne analize, državno odvetništvo predstavlja ključno vlogo v omrežju pravnih informacij med državnimi organi in je nenadomestljiv del javnega sektorja, saj njegova centralna vloga ter pomembnost iz leta v leto naraščata. Državno odvetništvo služi kot centralno vozlišče, ki igra ključno vlogo pri generiranju in prenosu vseh vrst pravnih informacij. Njegova visoka stopnja centralnosti dokazuje izjemno pomembnost državnega odvetništva kot vozlišča, njegove pomembnosti za medsebojno povezljivost ostalih članov omrežja in za pretok informacij v omrežju in je tako ključnega pomena za učinkovito delovanje institucionalnega sistema pravne države.

4. VIRI IN LITERATURA

4.1 Seznam literature

Aca Europe, "Techniques for the protection of private subjects in contrast with public authorities: actions and remedies – liability and compliance" - Answers to questionnaire: Ireland, URL: https://www.aca-europe.eu/seminars/2022_Rome/Ireland.pdf (9. 9. 2023).

Allen C. Ralph, Socioeconomic Conditions and Property Crime: A Comprehensive Review and Test of the Professional Literature, 55 The American Journal of Economics and Sociology 3, 1996, str. 293-308.

Allio Robert J., Strategic thinking: the ten big ideas, Strategy & leadership, 2006, doi: 10.1108/10878570610676837.

Ambach Philipp, Performance Indicators for International(ised) Criminal Courts - Potential for Increase of an Institution's Legacy or 'Just' a Means of Budgetary Control?, International criminal law review, 2018, doi: 10.1163/15718123-01803001.

Appleby, Gabrielle, The Role of the Solicitor-General: Negotiating Law, Politics and the Public Interest. Hart Publishing. III. Comparative Colonial Experience and Analysis, 2016.

Arvis Jean-Francois, Mustra Monica Alina, Ojala Lauri, Shepherd Ben, Saslavsky Daniel, Connecting to Compete 2010 Trade Logistics in the Global Economy-The Logistics Performance Index and Its Indicators, World Bank, New York, 2010.

Association of Prosecuting Attorneys, Prosecutorial Performance Indicators, URL: <https://www.apainc.org/programs-2/prosecutorial-performance-indicators/> (5. 8. 2023).

Avvocatura dello Stato, Attività consultiva, URL: <http://www.avvocaturastato.it/node/86> (25. 9. 2023).

Avvocatura dello Stato, English version, URL: <https://www.avvocaturastato.it/node/595> (25. 9. 2023).

Avvocatura dello Stato, Giudizi amministrativi, URL: <http://www.avvocaturastato.it/node/84> (25. 9. 2023).

Avvocatura dello Stato, Rassegna Avvocatura dello Stato, URL: <https://www.avvocaturastato.it/> (25. 9. 2023).

Backhouse, Roger E.; Medema, Steven G., Retrospectives: On the Definition of Economics. Journal of Economic Perspectives, 23(1), 2009, str.221–234.

Baird Gordon Douglas, Gertner Henry Robert, Picker C. Randal, Game Theory and the Law, 6th ed., Harvard University Press, 2003.

Barro, Robert J, Democracy and growth, Journal of economic growth 1, 1996, str. 1-27.

Battistella Cinzia, Colucci Katia, De Toni Alberto Felice, Nonino Fabio, Methodology of business ecosystems network analysis: A case study in Telecom Italia Future Centre, Technological Forecasting and Social Change, 2013, str. 1194-1210.

Betto, Nina, Odvetnik, pravo in družba, Revija Odvetniške Zbornice Slovenije / Leto XX, Št. 2 (85) – april 2018, str. 24–26, 2018.

Bhattacharya Subhayan, SinhaSankhamita, Dey Paramita, Saha Anindita, Chowdhury Chandrayee, Roy Sarbani, , Das Dipankar (ur.), Kolya Anup Kumar (ur.), Basu Abhishek (ur.), Sarkar Soham (ur.), Online social-network sensing models in book Hybrid Computational

Intelligence for Pattern Analysis and Understanding, Computational Intelligence Applications for Text and Sentiment Data Analysis, Academic Press, 2023, str. 113-140.

Binswanger Harry, Volition as cognitive self-regulation. Organizational Behavior and Human Decision Processes, 1991.

Black, Ryan C.; Owens, Ryan J., The solicitor general and the United States Supreme Court: Executive branch influence and judicial decisions, Cambridge University Press, 2012.

Bouckaert Baudewijn, De Geest Gerrit, Encyclopedia of Law and Economics, Cheltenham, 2nd ed., Edward Elgar, 2009

Bundesfinanzministerium, Finanzprokuratur, URL: <https://www.bmf.gv.at/ministerium/aufgaben-und-organisation/finanzprokuratur.html> (8. 9. 2023).

Bundesministerium Des Innern Und Für Heimat, Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht, URL: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsrecht/vertreter-des-bundesinteresses/vertreter-des-bundesinteresses-node.html> (11. 9. 2023).

Bundesregierung Österreich, Regierungsvorlage: Bundesgesetz über die Finanzprokuratur (Finanzprokuraturgesetz – ProkG), 609 der Beilagen XXIII. GP - Regierungsvorlage – Materialien, 2008. URL: https://www.parlament.gv.at/dokument/XXIII/I/609/fname_111665.pdf (PDF).

Calabresi, Guido, Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts, The Yale Law Journal, Mar., 1961, Vol. 70, No. 4 (Mar., 1961), pp. 499-553.

Carrington J. Peter, Scott John, Wasserman Stanley (ur.), Models and Methods in Social Network Analysis, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

Chief State Solicitor's Office, The Work of the CSSO, URL: <https://www.attorneygeneral.ie/csso/english/orgstructure.htm> (10. 9. 2023).

Cirillo, Renato, The Economics of Vilfredo Pareto. Routledge, 2012.

Citizens Information, Judicial review of public decisions, URL: <https://www.citizensinformation.ie/en/government-in-ireland/how-government-works/standards-and-accountability/judicial-review-public-decisions/#:~:text=Judicial%20review%20is%20a%20way,jurisdiction%20called%20%22judicial%20review%2> (10. 9. 2023).

Coase Roland, The Firm, the Market and the Law, Chicago: University of Chicago Press, 1988.

Coase Ronald, The Nature of the Firm, *Economica*, 4: 386-405, 1937.

Coase Ronald, The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, 3: 1-44, 1961.

Coase, R. H. (2013). The problem of social cost. *The journal of Law and Economics*, 56(4), 837-877.

Coase, R. H., The problem of social cost. *The journal of Law and Economics*, 56(4), 837-877, 2013.

Cooter D. Robert, Porat Ariel, Getting Incentives Right: Improving Torts, Contracts and Restitution, Princeton University Press, 2014.

Cooter Robert, Gilbert Michael, Public Law and Economics, Oxford University Press, 2022.

Cranmer J. Skyler, Desmarais A. Bruce, Morgan W. Jason, Inferential Network Analysis (Analytical Methods for Social Research), 2020.

Crossley Nick, Edwards Gemma, Cases, Mechanisms and the Real: The Theory and Methodology of Mixed-Method Social Network Analysis. Sociological Research Online, 21(2), 2016, str. 217-285, dostopno na viru <https://doi.org/10.5153/sro.3920> ;

Cyprus legal system, URL: <https://www.lawyersincyprus.com/cyprus-legal-system> (22. 9. 2023).

D. Knickerbrocher David, Network Science with Python: Explore the networks around us using network science, social network analysis, and machine learning, 2023.

De Geest Gerrit, Comparative Law and Economics and the Design of Optimal Doctrines, 2001
Deffains Bruno, Kirat Thierry (ur.), Law and Economics in Civil Law Countries, JAI Elsevier, Routledge, , 2003, str. 107-124.

Die Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht, Bericht über die Tätigkeit der Vertreterin des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht im Geschäftsjahr 2022, 2023. URL: https://www.vertreterin-des-bundesinteresses.de/SharedDocs/downloads/Webs/VBI/DE/jahresbericht_2022.pdf;jsessionid=5C05912F99FCADF25AEC3FD18B3EFD86.2_cid373?__blob=publicationFile&v=3 (PDF).

Dillingham Steve, Nugent M. Elaine Whitcomb, Debra, Prosecution in the 21st Century: Goals, Objectives, and Performance Measures, American Prosecutors Research Institute: Alexandria, Virginia, 2004, URL:https://web.archive.org/web/20160304204151/http://www.ndaa.org/pdf/prosecution_21st_century.pdf (20. 8. 2023).

Dillingham, Steve; Nugent, M. Elaine; Whitcomb, Debra, Prosecution in the 21st Century: Goals, Objectives, and Performance Measures, American Prosecutors Research Institute: Alexandria, Virginia, 2004, URL:https://web.archive.org/web/20160304204151/http://www.ndaa.org/pdf/prosecution_21st_century.pdf (20. 8. 2023).

Dr. Kovač, Polonca, Izzivi alternativnega reševanja sporov v upravnih razmerjih v Sloveniji in širše, Zbornik znanstvenih razprav, letnik 76 (2016), 69-97.

Dr. Tratar, Boštjan, Prehojena pot in nadaljnja smer razvoja državnega pravobranilstva republike Slovenije kot organa pravosodja, Pravniki, 67(3-4), 159-172.

Državni svet Republike Slovenije, Posvet v državnem svetu z naslovom »Kakšnega odvetnika potrebuje država?«, 2023. URL: <https://ds-rs.si/sl/novice/posvet-kaksnega-odvetnika-potrebuje-drzava> (22. 8. 2023).

Državni zbor Republike Slovenije, Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2018 -2022, 2022. URL: https://fotogalerija.dz-rs.si/datoteke/Publikacije/PorocilaDZ/Mandat_2018%E2%80%932022/Porocilo_o_delu_Drzavnega_zbora_v_mandatnem_obdobju_2018%E2%80%932022.pdf (PDF).

Državni zbor, Poročilo o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2018 – 2022, avgust 2022.

Državno odvetništvo Republike Slovenije, 2019, Letno poročilo o delu državnega odvetništva za leto 2018.

Državno odvetništvo Republike Slovenije, 2020, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2019.

Državno odvetništvo Republike Slovenije, 2021, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2020.

Državno odvetništvo Republike Slovenije, 2022, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2021.

Državno odvetništvo Republike Slovenije, 2023, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022.

Državno odvetništvo Republike Slovenije, Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave z osnutkom ustavnega zakona, 27. marec 2023.

Državno odvetništvo Republike Slovenije, Standardi profesionalne etike državnih odvetnikov, URL:https://www.dodv-rs.si/fileadmin/datoteke/dokumenti/RAZNO/standardi_profesionalne_etike_drzavnih_odvetnikov.pdf (10. 9. 2023).

Državno odvetništvo Republike Slovenije, URL: <https://www.dodv-rs.si/novica/drzavno-odvetnistvo-ne-bo-vlozilo-tozbe/> (22. 9. 2023).

Državno odvetništvo RS, 2022, Letno poročilo o delu državnega odvetništva Republike Slovenije za leto 2022, URL: <https://www.dodv-rs.si/javne-objave/letna-porocila-o-delu-drzavnega-odvetnistva/> (21.9.2023)

Državno pravobranilstvo Republike Slovenije, Pripombe in predlogi za izboljšanje besedila predloga Zakona o državnem odvetništvu z delovnim osnutkom ZDPra-1, 5. september 2016.

Državno tožilstvo Republike Slovenije, O Specializiranem državnem tožilstvu - Vrhovno državno tožilstvo, URL : <https://www.dt-rs.si/o-sdt> (22. 8. 2023).

Đerđa, Dario, Upravni spor, Rijeka : Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2017.

Economics Definition, Scarce and Limited resources, URL: <https://sites.google.com/site/economicsbasics/economics-definitions> (15. 8. 2023)

Economics Definition, Scarce and Limited resources, URL: <https://sites.google.com/site/economicsbasics/economics-definitions>

Erez, Miriam; Zidon, Isaac, Effect of goal acceptance on the relationship of goal difficulty to performance, Journal of applied psychology, 1984, doi: 10.1037/0021-9010.69.1.69.

European Commission for the Efficiency of Justice, Measuring the efficiency of justice, Strasbourg, 7 December 2016, URL: https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/meetings/2016/Plenary/OJ_28plenary_Dec2016_en.asp (15. 8. 2023).

European Commission for the Efficiency of Justice, Measuring the efficiency of justice, Strasbourg, 7 December 2016, URL: https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/meetings/2016/Plenary/OJ_28plenary_Dec2016_en.asp (15. 8. 2023).

European Justice, Ireland, URL: https://e-justice.europa.eu/6/EN/national_legislation?IRELAND&member=1 (18. 9. 2023).

Everett G. Martin, Borgatti Stephen, Extending Centrality, Models and methods in social network analysis, 2005.

Finanzprokuratur, Auftragsverhältnis, URL: <https://finanzprokuratur.bmf.gv.at/themen/auftragsverhaeltnis.html> (9. 9. 2023).

Finanzprokuratur, Startpage, URL: <https://finanzprokuratur.bmf.gv.at/en.html> (8. 9. 2023).

Fowler H. James, Heaney T. Michael, Nickerson W. David, Padgett, F. John, Sinclair Betsy, Causality in political networks, 39 American Politics Research 2, 2011, str. 437-480.

Freeman C. Linton, Centrality in social networks: Conceptual clarification, Social Networks 1, 1979, str. 215-239.

Freeman Linton, The development of social network analysis: A study in the sociology of science, 2004.

Galič, Aleš, O protiučustavnosti ureditve zahteve za varstvo zakonitosti v pravnem postopku, Pravni Letopis 9, 2020, str. 9–24.

Garry Chartrand, Zhang Ping, A First Course in Graph Theory, Dover Publications, New York, 2012.

George Bert, Walker RM, Monster JG, Does strategic planning improve organizational performance? A meta-analysis, Public administration review, 2019, doi: 10.1111/puar.13104.

GLD, Government Legal Department Business Plan 2023-2024, URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1158877/GLD_Business_Plan_2023_24.pdf (26.8.2023)

Godeša, Franc, »Jurij Groznik – Kolateralna škoda ob spremembi politične oblasti«, 2022. URL: <https://www.delo.si/mnenja/pisma-bralcev/jurij-groznik-kolateralna-skoda-ob-spremembi-politice-oblasti/> (22. 8. 2023).

Golbeck Jennifer, Introduction to Social Media Investigation: Analyzing networks, Syngress, 2015, str. 221-235.

GOV UK- GLD, 2023, Government Legal Department Annual Report and Accounts 2022-2023, URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1161682/Government_Legal_Department_Annual_Report_and_Accounts_2022-23.pdf (11.8.2023).

GOV UK-GLD, 2022, Government Legal Department Annual Report and Accounts 2021-2022, URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1082307/Government_Legal_Department_Annual_Report_and_Accounts_2021-22.pdf (13.8.2023).

GOV. UK, About us, URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/government-legal-department/about> (15.8.2023).

GOV.UK, Treasury Solicitor's Department is now called Government legal department, URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/treasury-solicitor-s-department> (15.8.2023).

Grabenwarter, Christoph, Verwaltungsverfahrensrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit (3. aktualisierte Auflage), Springer Verlag, Wien, 2011.

Grad, Franc; Kaučič, Igor; Zagorc, Saša, Ustavno pravo (2. spremenjena in dopolnjena izd.), Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana, 2018.

Granovetter S. Mark, Economic action and social structure: the problem of embeddedness, 1985, str. 481-519.

Groen Bianca A. C., Wilderom Celeste. P. M., Wouters Marc, High Job Performance Through Co-Developing Performance Measures With Employees, Human resource management, 2017, doi: 10.1002/hrm.21762.

Groznik, Jurij, Vloga državnega odvetništva pri zaščiti državnih interesov, *Pravna praksa*, št. 15, 2022, str. 14-16.

Gulati Ranjay, Social structure and alliance formation patterns: a longitudinal analysis, *40 Administrative Science Quarterly* 1, 1995, str. 619-652;

Hansen L. Derek, Shneiderman Ben, Smith A. Marc, Himelboim Itai, Chapter 3 - Social network analysis: Measuring, mapping, and modeling collections of connections in book *Analyzing Social Media Networks with NodeXL (Second Edition)*, Morgan Kaufmann, 2020, str. 31-51.

Hansen L. Derek, Shneiderman Ben, Smith A. Marc, Himelboim Itai, Chapter 6 - Calculating and visualizing network metrics in book, *Analyzing Social Media Networks with NodeXL (Second Edition)*, Morgan Kaufmann, 2020, str. 79-94;

Hausman H. Warren, Lee L. Hau, Subramanian Uma, The Impact of Logistics Performance on Trade, *22 Productions and Operations Management* 2, 2013, str. 236-252.

Heil Mark, Claus Iris, Krippner Leo, Finance and Productivity: A Literature review. *Contemporary topics in finance: A collection of literature Surveys*, London: Wiley, 2019.

Helland Erick, Klick Jonathan, The Perils of Empirical Work on Institutions, *166 Journal of Institutional and Theoretical Economics* 1, 2010, str. 166-170.

Hermalin E. Benjamin, Katz Avery Wiener, Craswell Richard, *Contract Law, Handbook of law and economics* 1, 2007.

Hirschleifer Jack, Riley Graham John, *The Analytics of Uncertainty and Information*, Cambridge University Press, 3rd reprint, 1995.

Hirschleifer Jack, Where Are We in the Theory of Information, *The American Economic Review*, 1973.

<https://www.gov.mt/en/Government/Government%20of%20Malta/Synopsis/pages/governance-synopsis.aspx> (25. 9. 2023).

Industrial and commercial training, Where have the longterm leaders gone, 2010, doi: 10.1108/00197851011038150.

International Consortium for Court Excellence, *Global Measures of Court Performance. Third Edition*. Sydney, Australia: Secretariat for the International Consortium for Court Excellence, 2020.

Izvešće glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava, 2018.

Jerovšek, Tone, Zastopanje javnega interesa v upravnem procesnem pravu, *Podjetje in delo*, št. 6-7. 2009, str. 1277-1284.

Johnson Alan V., A definition of the concept of law. *Mid-American Review of Sociology*, 1977, Vol.2, No.1, str. 47-71

Judicial system of Cyprus Republic, URL: https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-cy-en.do?member=1 (22. 9. 2023).

JuraForum.de, Die Rolle des Vertreters des öffentlichen Interesses gemäß § 36 VwGO im deutschen Verwaltungssystem, URL: <https://www.juraforum.de/lexikon/vertreter-des-oeffentlichen-interesses> (11. 9. 2023).

Katz Avery Wiener, *Foundations of the economic approach to law*, Oxford: Oxford University Press, 1998.

Kaučič, Igor; Pavlin, Peter; Bardutzky, Samo, Ustavna reforma ustavnega sodstva: zbornik gradiv 2008-2011, Ministrstvo za pravosodje, Ljubljana 2011.

Kelley Judith G., Simmons Beth A., Introduction: The Power of Global Performance Indicators, International organization, 2019, doi: 10.1017/S0020818319000146.

Kenis Patrick, Knoke David, How organizational field networks shape interorganizational tie-formation rates, *27 Academy of Management Review* 2, 2002, str. 275-293.

Kenny, David; Casey, Conor, A One Person Supreme Court? The Attorney General, Constitutional Advice to Government, and the Case for Transparency, *Dublin University Law Journal*, 42(1), 2019, str. 89 – 119.

Kerševan, Ana, Državno odvetništvo kot ustavna kategorija, v: Spreminjanje ustave (ur. Ribičič, C., Končan, D.), Inštitut za primerjalno pravo, Ljubljana, 2023, str. 47–60.

Kerševan, Erik; Androjna, Vilko, Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor (2. spremenjena in dopolnjena izd.), Lexpera, GV Založba, Ljubljana, 2018.

Kluwer Wolters, Schäfer Hans-Bernd, Ott Claus, *The Economic Anaysis of Civil Law*, Edward Elgar, 2004.

Kovač, Polonca; Kerševan Erik, Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 1. knjiga, Uradni list Republike Slovenije, 2020, str. 345-347.

Križaj, Marjana, Imenovanje državnih pravobranilcev in državnih tožilcev, Primerjalni pregled (PP), Državni zbor: Raziskovalno-dokumentacijski sektor, 2021.

Kuznets, Simon, National Income, 1929-1932. NBER, str. 1-12. (<https://www.nber.org/system/files/chapters/c2258/c2258.pdf>).

Landesanstaltschaft Bayern, Unsere Aufgaben, URL: <https://www.landesanwaltschaft.bayern.de/behoerde/aufgaben/> (11. 9. 2023).

Latham Gary P., The Motivational Benefits of Goal-Setting, *The Academy of Management executive* (1993), 2004, doi: 10.5465/AME.2004.15268727.

Law Office of the Republic, Administrative Law, URL: <http://www.law.gov.cy/Law/law.nsf/administrativelaw-en/administrativelaw-en?OpenDocument> (22. 9. 2023).

Law Office of the Republic, Criminal Law, URL: <http://www.law.gov.cy/Law/law.nsf/criminallaw-en/criminallaw-en?OpenDocument> (22. 9. 2023).

Law Office of the Republic, Human Rights, URL: <http://www.law.gov.cy/Law/law.nsf/humanrights-en/humanrights-en?OpenDocument> (22. 9. 2023).

Law Office of the Republic, Income and Expenses, URL: <http://www.law.gov.cy/Law/law.nsf/income-en/income-en?OpenDocument> (22. 9. 2023).

Law Office of the Republic, Institution, URL: <http://www.law.gov.cy/law/law.nsf/institution-en/institution-en?OpenDocument#> (22. 9. 2023).

Law Office of the Republic, International Law, URL: <http://www.law.gov.cy/Law/law.nsf/internationallaw-en/internationallaw-en?OpenDocument> (22. 9. 2023).

Law Office of the Republic, Legal Vetting, URL: <http://www.law.gov.cy/Law/law.nsf/legalvetting-en/legalvetting-en?OpenDocument> (22. 9. 2023).

Law Office of the Republic, MOKAS, URL: <http://www.law.gov.cy/Law/law.nsf/mokas-en/mokas-en?OpenDocument> (22. 9. 2023).

Lawler, Edward E., *Motivation in Work Organizations*, Brooks/Cole Publishing Co, 1973.

Leitzel Jim, *Concepts in law and economics*, Oxford University Press, 2015.

Levine Knudsen David, Steven A. Lippman (eds.), *The Economics of Information*, Vol. I, Edward Elgar, 1995.

Lisi, Irene Eleonora, *Determinants and Performance Effects of Social Performance Measurement Systems*, *Journal of Business Ethics*, 2018.

Locke, Edwin A.; Latham, Gary P., *Building a Practically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation*, *The American psychologist*, 2002, doi: 10.1037/0003-066X.57.9.705.

Mackaay Ejan, *Economics of Information and Law*, Kluwer Nijhof Publishing, 1982, str. 107.

MacKaay Ejan, *Law and Economics for Civil Law Systems*, Edward Elgar, 2013.

Mappamiring Mappaminirng, Muhammad Akob, Putra Aditya Halim Perdana Kusuma, *What Millennial Workers Want? Turnover or Intention to Stay in Company*, *The Journal of Asian finance, economics, and business*, 2020, doi: 10.13106/jafeb.2020.vol7.no5.237.

Marciano Alain, Ramello Battista Giovanni, *Encyclopedia of law and economics*, Springer, New York, 2019.

Maritan, Catherine A., and Gwendolyn K. Lee. "Resource allocation and strategy." *Journal of Management* 43.8 (2017): 2411-2420.

Marsden Peter, Wright D. James (ur.), *Network Centrality, Measures of, International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition)*, Elsevier, 2015, Str. 532-539.

Marsden V. Peter, Granovetter S. Mark, *The strenght of weak ties*, 78 *American Journal of Sociology*, 1973, str. 1360-1380.

Maslov Anton, *Measuring the Performance of the Police: The Perspective of the Public*, Research report: 2015–R034, Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2016.

Matsui Tamao, Okada Akinori, Inoshita Osamu, *Mechanism of feedback affecting task performance*, *Organizational Behavior and Human Performance*, 1983.

McGloin Jean Marie, Kirk S. David, *Advancing Quantitative Methods in Criminology and Criminal Justice*, Routledge, London 2012.

Mento Anthony J., Locke Edwin A., Klein Howard J., *Relationship of Goal Level to Valence and Instrumentality*, *Journal of applied psychology*, 1992, doi: 10.1037/0021-9010.77.4.395.

Morrison Paul, Catherine J., *Cost stucture and the Measurement of Economics Performance: Productivity Growth, Utilization, Cost Economies and Related Performance Indicators*, *Southern Economic Journal*, Jul., 2001, Vol 68, No. 1, 2001, str. 202-204.

Mullainathan Sendhil, Thaler Richard H, *Behavioral Economics*, NBER Working Paper No. 7948, National bureau of Economic research, 2020 https://www.nber.org/system/files/working_papers/w7948/w7948.pdf

Murove, Munyaradzi Felix, *The theory of self-interest in modern economic discourse: A critical study in the light of african humanism and process philosophical anthropology*, University of South Africa, 2005, str. 44-71.

Nash Jr, John F. "The bargaining problem." *Econometrica: Journal of the econometric society* (1950): 155-162.

New Zealand SG, Annual Report of Crown Law Office 2022, URL: <https://www.crownlaw.govt.nz/assets/Uploads/Annual-Reports/Report-of-Crown-Law-Office-for-the-year-ended-30-June-2022.pdf> (25.8.2023)

New Zealand SG, Briefing to the incoming attorney general, 2017, URL: <https://www.crownlaw.govt.nz/assets/Uploads/BIM-2017.pdf> (24.8.2023)

New Zealand SG, Briefing to the incoming attorney general, 2020, URL: https://www.crownlaw.govt.nz/assets/6003883_Crown-Law-Briefing-to-the-Incoming-Attorney-General-2020-Final.PDF (25.8.2023)

North Cecil Douglas, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, New York, 1990.

OAG, 2022, The Rule of Law and the role of the law officers. URL: <https://www.gov.uk/government/news/the-rule-of-law-and-the-role-of-the-law-officers>, (11. 8. 2023).

Office of the Attorney General, Annual Report 2021, N.d., str. 8.

Office of the Attorney General, Brief History, URL: <https://www.attorneygeneral.ie/ag/aghistorical.html> (8. 9. 2023).

Office of the Attorney General, Functions, powers and duties, URL: <https://www.attorneygeneral.ie/ag/agfunction.html> (3. 9. 2023).

Office of the Attorney General, Relator Actions, URL: <https://www.attorneygeneral.ie/ag/agrelator.html> (8. 9. 2023).

Ogus Anthony, Costs and Cautionary Tales: Economic Insights for the Law, Hart Publishing, 2006.

Olson, Mancur, "The logic of collective action [1965]." Contemporary Sociological Theory 124 (2012).

Open Society Justice Initiative, Establishing Performance Indicators for the International Criminal Court, Briefing Paper, November 2015, URL: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/briefing-icc-performamnce-indicators-20151208.pdf> (15. 8. 2023).

Open Society Justice Initiative, Establishing Performance Indicators for the International Otago, Our definitions of acceptable and unacceptable behaviours, URL: <https://www.otago.ac.nz/buildrespect/resources/Our%20behaviours%20A3%20sheet.pdf> (22. 9. 2023).

Pavčnik, Marijan, Teorija prava (5. izd.), GV založba, Ljubljana, 2019.

Pejovic, Caslav, Civil Law and Common Law: Two Different Paths Leading to the Same Goal, Victoria University of Wellington Law Review, 32(3), 2001, str. 817 – 842.

Persky Joseph, Retrospectives: Cost-Benefit Analysis and the Classical Creed, Journal of Economic Perspectives—Volume 15, Number 4, str. 199-208, 2001.

Pigou, Arthur, The economics of welfare, Routledge, 2017.

Polinsky Alan Mitchell, Shavell Steven (eds.), Handbook of Law and Economics, Volume 1, North-Holland, 2007, str. 3-138.

Posner Allen Richard, Economic Analysis of Law, 8th ed., Wolters Kluwer, New York, 2011, str. 705 et seq.

Posner, Richard A., "Values and Consequences: An Introduction to Economic Analysis of Law" (Coase- Sandor Institute for Law & Economics Working Paper No. 53, 1998).

Posner, Richard A., *Wealth Maximization Revisted*, University of Chicago Law School, 1985, str. 85.105.

Potterat J. John, Rothenberg B. Richard, Muth Q. Steven, Network structural dynamics and infectious disease propagation, 10 *Journal of STD/AIDS* 2, 1999, str. 182-185.

Predlog novele ZUS-1C, URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=12453> (20. 9. 2023).

Prell Christina, *Social Network Analysis : History, Theory and Methodology*, 2011, str. 271.

Računsko sodišče Republike Slovenije, Revizijsko poročilo Pravilnost poslovanja državnega odvetništva Republike Slovenije, 2022, URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/pravilnost-poslovanja-drzavnega-odvetnistva-republike-slovenije-v-letu-2021-2973/> (22. 8. 2023).

Računsko sodišče Republike Slovenije, Strategija Računskega sodišča 2021-2024, 2021, URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Dokumenti_staticne_strani/Strategija/RSRS-Strategija-2021-24.pdf (22. 8. 2023).

Republika Slovenija Državno odvetništvo, Pristojnosti in naloge DO, URL: <https://www.dodv-rs.si/kaj-delamo/pristojnosti-in-naloge/> (21. 9. 2023).

Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo, Osnutek besedila določb Zakona o skupnih temeljih sistema plač v javnem sektorju (2023-3130-0017), 1. junij 2023. URL: <https://e-uprava.gov.si/si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=15661>.

Richard A. Posner, "Values and Consequences: An Introduction to Economic Analysis of Law" (Coase- Sandor Institute for Law & Economics Working Paper No. 53, 1998).

Richard A., *Wealth Maximization Revisted*, University of Chicago Law School, 1985, str. 85.105.

Robbins, Lionel, *An essay on the nature and significance of economic science*. Macmillan, 1932-1935.

RS Državno odvetništvo, Kaj delamo, 2023, URL: <https://www.dodv-rs.si/#> (23. 7. 2023).

RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022, Graf 1: Število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let, URL: <https://www.dodv-rs.si/javne-objave/letna-porocila-o-delu-drzavnega-odvetnistva/> (10.10.2023)

RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022, Graf 1: Število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let, URL: <https://www.dodv-rs.si/javne-objave/letna-porocila-o-delu-drzavnega-odvetnistva/> (10.10.2023)

RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022, Graf 2: Letni pripad zadev, URL: <https://www.dodv-rs.si/javne-objave/letna-porocila-o-delu-drzavnega-odvetnistva/> (10.10.2023)

RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022, Graf 3: Zadeve v delu skupaj, URL: <https://www.dodv-rs.si/javne-objave/letna-porocila-o-delu-drzavnega-odvetnistva/> (10.10.2023)

RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022, Graf 4: Število rešenih zadev, URL: <https://www.dodv-rs.si/javne-objave/letna-porocila-o-delu-drzavnega-odvetnistva/> (10.10.2023)

RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022, Graf 5: Število nerešenih zadev na dan 31.12, URL: <https://www.dodv-rs.si/javne-objave/letna-porocila-o-delu-drzavnega-odvetnistva/> (10.10.2023)

RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022, Graf 6: Skupno prejetih zadev, URL: <https://www.dodv-rs.si/javne-objave/letna-porocila-o-delu-drzavnega-odvetnistva/> (10.10.2023)

RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022, Graf 7: Skupno zadev v delu, URL: <https://www.dodv-rs.si/javne-objave/letna-porocila-o-delu-drzavnega-odvetnistva/> (10.10.2023)

RS Državno odvetništvo, Letna poročila 2017-2022, Graf 8: Število zaključenih (rešenih) zadev, URL: <https://www.dodv-rs.si/javne-objave/letna-porocila-o-delu-drzavnega-odvetnistva/> (10.10.2023)

Ruales Guzmán Bertha Viviana, Brun Alessandro, Castellanos Domínguez Oscar Fernando, Quality management as a determinant factor of productivity: A systematic literature review, *International Journal of Productivity and Performance Management*, 2019.

Rumberger Russell W., Palardy Gregory J., Test Scores, Dropout Rates, and Transfer Rates as Alternative Indicators of High School Performance, *American Educational Research Journal*, 2005.

Samuelson Paul, Nordhaus William, 2009, *Economics*, McGraw-Hill 19th edition.

Santos Yan Antonino Costa, Rêgo Leandro Chaves, Ospina Raydonal, Online handwritten signature verification via network analysis, *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, Volume 600, 2022, 127582.

ŞAŞMAZ, Mahmut Ünsal; Ersin Nail SAĞDIÇ, "The effect of government effectiveness and rule of law on economic growth: the case of European union transition economies." *Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi* 21.1 (2020): 203-217.

Schwartz Alan, Scott E. Robert, Precontractual Liability and Preliminary Agreements, 3 *Harvard Law Review* 120, 2007.

Schwarz, Lisa, Efficiency vs. Effectiveness: What's the Difference, URL: <https://www.netsuite.com/portal/resource/articles/financial-management/business-efficiency-vs-effectiveness.shtml>, (23. 9. 2023).

Scott John, Social network analysis: developments, advances, and prospects. *SOCNET* 1, 2011, str. 21–26, dostopno na viru <https://doi.org/10.1007/s13278-010-0012-6>.

Scott John, Carrington J. Peter, *The Sage Handbook of Social Network Analysis*, 2011.

Scott John, *Social Network Analysis*, 4th ed., SAGE Publications, London, 2017.

Scott John, *What is Social Network Analysis?*, Bloomsbury Publishing, London, 2012.

Seibert, Lučka, Vloga državnega odvetništva v upravnem postopku in upravnem sporu, 5. 3. 2020.

Selznick, Philip, *Sociology and Natural Law*, *Natural Law Forum*, 1961, str. 84-108.

Selznick, Philip, *The Sociology of Law*, in Rita James Simon, ed., *The Sociology of Law* (San Francisco: Chandler Publishing Company), 1968.

Shavell Steven, *Foundations of Economic Analysis of Law*, Harvard University Press, 2004.

Smith Peter, The Use of Performance Indicators in the Public Sector, *Journal of the Royal Statistical Society. Series A, Statistics in society*, 1990, doi: 10.2307/2983096.

Smith, Adam, *The wealth of nations* [1776]. Vol. 11937. na, 1937.

Soken-Huberty, Emmaline, 10 Reasons Why Law is Important, URL: <https://openeducationonline.com/magazine/10-reasons-why-law-is-important/> (22.9.2023).

Spacey, John, 50 Examples of Economic Outcomes, URL: <https://simplicable.com/economics/economic-outcome> (22. 9. 2023).

Staniok Camilla Denager, Performance Implications of Public Managers' Goal Prioritization: An Empirical Test of the Link between Internal Management and Organizational Performance, *International journal of public administration*, 2017, doi: 10.1080/01900692.2016.1210165.

Stibierski, Tim, How to do a cost-benefit analysis and why it's important, URL: <https://online.hbs.edu/blog/post/cost-benefit-analysis>, (22. 9. 2023).

Stiglitz, Joseph, George Akerlof, and Michael Spence. "Asymmetric Information Theory: The Role Of Private Equity In Financing Small And Medium Enterprises." (2001).

Šugman Stubbs, Katja; Gorkič, Primož; Fišer, Zvonko, *Temelji kazenskega procesnega prava*, Lexpera, GV Založba, Ljubljana, 2020.

TendersInfo News, 2018, Netherlands: Reimer Veldhuis appointed new State Advocate, URL: link.gale.com/apps/doc/A546233308/GBIB?u=uni_lj&sid=bookmark-GBIB&xid=8c1e8fa3 (13. 8. 2023).

The Courts Service of Ireland, Judicial Review, URL: <https://www.courts.ie/judicial-review#:~:text=Judicial%20Review%20is%20a%20mechanism,Rules%20of%20the%20Superior%20Courts> (9. 9. 2023).

The World Bank, World Development Report: The rule of law, 2017, str. 83-101 URL: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b52bc50a-a10c-5f2f-9c0f-5bd5dab99f25/content> (22. 9. 2023).

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales, Vertreter des öffentlichen Interesses, URL: <https://innen.thueringen.de/staats-und-verwaltungsrecht/oeffentliches-recht/oeffentliches-interesse> (11. 9. 2023).

Toor Shamas-ur-Rehman, Ogunlana Stephen O., Beyond the 'iron triangle': Stakeholder perception of key performance indicators (KPIs) for large-scale public sector development projects, *International journal of project management*, 2010, doi: 10.1016/j.ijproman.2009.05.005.

Tratar, Boštjan, Državno pravobranilstvo kot pravosodni državni organ, *Pravosodni Bilten* 3/2014, str. 93–118, 2014.

Trendowicz Adam, Groen C. Eduard, Henningsen Jens, Siebert Julien, Bartels Nedo, Storck Sven, Kuhn Thomas, User experience key performance indicators for industrial IoT systems: A multivocal literature review, *3 Digital Business* 1, 2023.

Trstenjak, Verica, *Pravne osebe*, GV založba, Ljubljana, 2003.

Trudeau J. Richard, *Introduction to Graph Theory*, 1994.

Tucker, Albert W., and Philip D. Straffin Jr. "The mathematics of Tucker: A sampler." *The Two-Year College Mathematics Journal* 14.3 (1983): 228-232.

Ugo Mattei, *Comparative Law and Economics*, University of Michigan Press, 1997.

UK Government, 2023, Scotland Office and Office of the Advocate General for Scotland. Annual Report and Accounts (1 April 2022 – 31 March). House of Commons, URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1170084/SO_Report_2022-23_-_web_version.pdf (11. 8. 2023).

UK Government, 2023, The Office of the Advocate General, URL:<https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-the-advocate-general-for-scotland/about> (26. 8. 2023).

Una Jagose QC, 2018, The role of the Solicitor general in modern Aotearoa, URL: <https://maorilawreview.co.nz/2018/11/the-role-of-the-solicitor-general-in-modern-aotearoa-una-jagose/> (26. 8. 2023).

Utrecht University, 2018, Reimer Veldhuis (40), alumnus of the Law programme, appointed State Advocate on 1 September, URL: <https://www.uu.nl/en/news/reimer-veldhuis-40-alumnus-of-the-law-programme-appointed-state-advocate-on-1-september> (13. 8. 2023).

Van de Ven, Montijn Renard, Machado Lara, Paola, Athanasopoulou Alexia, et al. Key performance indicators for business models: a systematic review and catalog. *Inf Syst E-Bus Manage* 21, 753–794, 2023.

Van Den Bergh Roger, *The Roundabouts of European Law and Economics*, Den Haag: Eleven Publishing, 2018.

Van Steen, Maarten, *Graph Theory and Complex Networks: An Introduction*, 2010.

Vertreterin Des Bundesinteresses Beim Bundesverwaltungsgericht, Vertreter des öffentlichen Interesses der Länder (VöI), URL: https://www.vertreterin-des-bundesinteresses.de/Webs/VBI/DE/voel-der-laender/voel-der-laender-node.html;jsessionid=C9496793E7961078445D9FD3AD98B96B.1_cid332 (11. 9. 2023).

Vlada Republike Slovenije, Besedilo Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, EVA: 2022-2030-0019, 3. februar 2023. URL: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/25fc7e7a12a8297043b07e6a6f6231127f674c6ae2b1de243d632e409775b13c> (22. 8. 2023).

Von Neumann, John, Morgenstern Oskar, *Theory of games and economic behavior* (60th Anniversary Commemorative Edition). Princeton university press, 2007.

Vrhovno državno tožilstvo, Skupno poročilo o delu državnih tožilstev za leto 2022, 2023. URL: <https://www.dt-rs.si/files/documents/Letno%20poro%C4%8Dilo%20DT%20za%20leto%202022.pdf> (22. 8. 2023).

Vrhovno sodišče Republike Slovenije, Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč 2022, 2023. URL: https://www.sodisce.si/sodna_uprava/letna_porocila/ (25. 9. 2023).

Wasserman Stanley, Faust Katherine, *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

Williamson, Oliver E, *Transaction cost economics: The natural progression*. *American Economic Review*, 2010, 100.3, str. 673-690.

Wright Bradely E., *Public Service and Motivation: Does Mission Matter?*, *Public administration review*, 2007, doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00696.x.

Xuereb, Peter G., *The Constitution of Malta: Reflections on New Mechanisms for Synchrony of Values in Different Levels of Governance*, *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law*, 30 May 2019, URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-6265-273-6_4 (25. 9. 2023).

Yang Song, Keller B. Franziska, Zheng Lu, *Social Network Analysis: Methods and Examples*, 2016, str. 5.

Yuan Jingfeng, Zeng Alex Yajun, Skibniewski Miroslaw J., Li, Qiming Selection of performance objectives and key performance indicators in public-private partnership projects to achieve value for money, *Construction Management and Economics*, 2009, doi: 10.1080/01446190902748705.

Zerbe, Richard O, *Economic efficiency in law and economics*, Edward Elgar Publishing, 2002.

Žuber, Bruna, *Samostojnost državnega odvetnika glede na njegovo vlogo v upravnem sporu*, URL: https://ds-rs.si/sites/default/files/posvet/bruna_zuber-samostojnost_drzavnega_odvetnika.pdf (20. 8. 2023).

4.2 Seznam predpisov

Družinski zakonik (Uradni list RS, št. 15/17, 21/18 – ZNOrg, 22/19, 67/19 – ZMatR-C, 200/20 – ZOOMTVI, 94/22 – odl. US, 94/22 – odl. US in 5/23).

Pravilnik o organizaciji in pristojnosti sedeža in zunanjih oddelkov državnega odvetništva (Uradni list RS, št. 64/17).

Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a).

Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 119/21 – ZČmIS-A, 202/21 – odl. US, 15/22 in 54/22 – ZUPŠ-1).

Zakon o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. 27/91-I, 56/92 – odl. US, 13/93 – odl. US, 31/93, 24/95 – odl. US, 20/97 – odl. US, 23/97 – odl. US, 65/98, 76/98 – odl. US, 66/00, 66/00 – ORZDen27, 11/01 – odl. US, 54/04 – ZDoh-1, 18/05 – odl. US, 18/23 – ZDU-10 in 77/23 – odl. US).

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15, 7/18 in 141/22).

Zakon o državnem odvetništvu (Uradni list RS, št. 23/17).

Zakon o državnem pravobranilstvu (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 77/09, 46/13, 95/14 – ZUPPJS15 in 23/17 – ZDOdv).

Zakon o državnem tožilstvu (Uradni list RS, št. 58/11, 21/12 – ZDU-1F, 47/12, 15/13 – ZODPol, 47/13 – ZDU-1G, 48/13 – ZSKZDČEU-1, 19/15, 23/17 – ZSSve, 36/19, 139/20, 54/21 in 105/22 – ZZNŠPP).

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 –

ZPCP-2D, 47/15, 46/16, 49/16 – popr., 25/17 – ZVaj, 123/21, 172/21, 207/21, 105/22 – ZZNŠPP, 141/22, 158/22 – ZDoh-2AA in 71/23).

Zakon o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo, 96/22 – odl. US, 2/23 – odl. US in 89/23 – odl. US).

Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSL-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE)

Zakon o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08 (ZNISESČP), Uradni list RS, št. 48/15.

Zakon o nepravdnem postopku (Uradni list RS, št. 16/19).

Zakon o notariatu (Uradni list RS, št. 2/07 – uradno prečiščeno besedilo, 33/07 – ZSReg-B, 45/08, 91/13, 189/20 – ZFRO, 130/22 in 49/23 – ZUS-1C).

Zakon o odvetništvu (Uradni list RS, št. 18/93, 24/96 – odl. US, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16 – odl. US, 46/16, 36/19 in 130/22).

Zakon o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17, 16/19 – ZNP-1, 70/19 – odl. US, 1/22 – odl. US in 3/22 – ZDeb).

Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN), Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13, 90/14 – ZDU-1I, 60/17 in 72/19.

Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE in 5/21 – odl. US).

Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94).

Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb).

Zakon o tujcih (ZTuj-2), Uradni list RS, št. 91/21 – uradno prečiščeno besedilo, 95/21 – popr., 105/22 – ZZNŠPP in 48/23.

Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12, 10/17 – ZPP-E in 49/23).

Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 50/97, 65/97 - popr., 70/00, 92/05 - odl. US, 45/06 - odl. US, 105/06 - ZUS-1).

Zakon o upravnih sporih (Uradni list SFRJ, št. 4/77, 60/77 - popr., 83/89, Uradni list RS/I, št. 17/91 - ZUDE, Uradni list RS, št. 55/92 - ZVDK, 50/97 - ZUS).

Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 199/21, 18/23 – ZDU-10, 78/23 – ZUNPEOVE in 95/23 – ZIUOPZP).

Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (Uradni list RS, št. 67/12 – uradno prečiščeno besedilo).

Zakon o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14, 55/17 in 163/22).

Zakon o zemljiški knjigi (Uradni list RS, št. 58/03, 37/08 – ZST-1, 45/08, 28/09, 25/11, 14/15 – ZUUJFO, 69/17, 11/18 – ZIZ-L, 16/19 – ZNP-1 in 121/21).

Zakon o brezplačni pravni pomoči (Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 23/08, 15/14 – odl. US in 19/15).

Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (Uradni list RS, št. 91/11, 25/14 in 53/18 – odl. US).

91.A: Constitution of Malta, The Malta Independence Order, 1964, as amended by Acts: XLI of 1965, XXXVII of 1966, IX of 1967, XXVI of 1970, XLVII of 1972, LVII, LVIII.1974, XXXVIII of 1976, X of 1977, XXIX of 1979, IV of 1987, XXIII of 1989; Proclamations Nos. II and VI of 1990; Acts XIX of 1991, IX of 1994; Proclamations IV of 1995 and III of 1996; Acts: XI of 1996, XVII of 1997, III of 2000, XIII of 2001, V of 2003, XIV and XXI of 2007, XX of 2011, VII and X of 2014, XXIV of 2015, XLII of 2016, XLIV of 2016 and IV of 2018, XXII of 2018 III of 2019 and XXV of 2019 and XIX, XLII, XLIII, XLIV, XLV and XLI and LV of 2020 and XII, XX and XXVI of 2021 and XVI of 2022, URL: <https://legislation.mt/eli/const/eng> (10. 9. 2023).

Bundesgesetz über die Finanzprokuratur (Finanzprokuraturgesetz – ProkG) StF: BGBl. I Nr. 110/2008 (NR: GP XXIII RV 609 AB 647 S. 68. BR: 7982 AB 8007 S. 759.).

Bundesgesetz, mit dem die Verpflichtung zu Bildung oder Ausbildung für Jugendliche geregelt wird (Ausbildungspflichtgesetz – APfIG) StF: BGBl. I Nr. 62/2016 (NR: GP XXV RV 1178 AB 1219 S. 136. BR: AB 9617 S. 856.).

Code of organisation and Civil procedure, ORDINANCE IV of 1854 as amended by Ordinances: V, VII and X of 1856, XII of 1857, XI of 1858, XI of 1859, IV of 1862, III of 1863, V of 1864, IV of 1865, IV of 1868, IX of 1871, VII of 1876, I, VI and VII of 1880, XV of 1885, IX of 1886, VII of 1892; the Malta (Use of the English Language in legal proceedings) Order-in-Council, 1899; Ordinances: XV of 1900, VI and VIII of 1901, II and VIII of 1903, V of 1904, IV of 1905, XV of 1913, I, II and XVII of 1914, II of 1916; Government Notices: No. 340 of 1916, No. 162 of 1917; Ordinance XII of 1918;

Government Notices: Nos 136 and 137 of 1919, No. 203 of 1920; Acts: XVI of 1922, IV and XII of 1924, XIII of 1925, XI, XVI and XX of 1929; Government Notices: Nos. 78 and 475 of 1929; Act XI of 1932; Government Notice No. 105 of 1933; Ordinances: IV, XVI, XIX, XXXI and XXXIII of 1934; Government Notice No. 393 of 1934; Ordinance XXVIII of 1935; Government Notice No. 138 of 1935; Ordinances: XXI of 1936, XXXVI of 1938, III and XXIX of 1939; Government Notice No. 549 of 1939; Ordinances: II and XV of 1940; Government Notice No. 249 of 1941; Ordinances: XI and XII of 1942; Government Notice No. 653 of 1942. Incorporating also Ordinance II of 1868 as amended by Ordinance VI of 1895. The Code was subsequently amended by Government Notice No. 199 of 1944; Ordinance II of 1947; Acts: LIII and LXII of 1948; Government Notice No. 139 of 1949; Act XXIX of 1952; Government Notice No. 33 of 1953; Act II of 1954; Ordinances: IV of 1961, XXI and XXV of 1962; Act XXII of 1963; Legal Notice 4 of 1963; Acts: XIII and XV of 1964, XIX and XXXII of 1965; Legal Notice 46 of 1965; Acts: XXXI of 1966, XX of 1968; Legal Notices: 2, 7 and 9 of 1968; Acts: I and XXI of 1969, XXVII of 1970, XXIII and XXX of 1971; Legal Notice 78 of 1971; Acts: XI and XLVI of 1973, V, VII, XXXV and LVIII of 1974, X and XXIV of 1975; Legal Notices: 148 and 154 of 1975; Acts: XVIII and XXII of 1976, XI and XXVII of 1977, XII of 1978, XXVII of 1979; Legal Notices: 29 and 95 of 1979; Acts: XI, XIV and XXXI of 1980; Legal Notices: 49, 99 and 102 of 1980; Acts: VIII, XLIX and LII of 1981; Legal Notices: 56 and 96 of 1981; Act XVI of 1982; Legal Notice 42 of 1982; Acts: XIII and XV of 1983, IV and XI of 1984, XII, XIII and XX of 1985, V and XXXIX of 1986; Legal Notices: 3 of 1986, 1 of 1987, 28 of 1988, 120 of 1989; Acts: VIII of 1990, XVII of 1991; Legal Notice 116 of 1992; Acts: XXII of 1992, XXI of 1993, XI of 1994 and V of 1995; Legal Notices 91 and 190 of 1995; Act XXIV of 1995; Legal Notice 18 of 1996; Acts II and IV of 1996; Legal Notices: 121, 122, 124, 153 and 154 of 1996; 149 and 226 of 1997; Acts XI and XVIII of 1999; Legal Notices 1, 142 and 197 of 2000, and 8 and 34 of 2001; Acts: IV and VI of 2001, III, XVIII and XXXI of 2002, and XVII of 2003; Legal Notices 383 of 2003 and 248 of 2004; Acts III, IX, X, XVI and XVIII of 2004, and XIII and XXII of 2005; Legal Notices 277, 290 and 342 of 2005; Acts I, XI, XIV and XVI of 2006; Legal Notices 68 and 181 of 2006; Acts VII, VIII and XXXI of 2007; Legal Notice 407 of 2007; Acts III, XV and XVI of 2008; Legal Notice 36 of 2009; Acts I, XII, XV and XXIII of 2009; Acts V, VIII and IX of 2010; Legal Notice 447 of 2010; Act VI of 2011; Legal Notices 371 and 372 of 2011, and 79, 158, 218 and 426 of 2012; Acts II, XVII and XXIV of 2012, and III, VII and XXIV of 2014; Legal Notices 224 of 2014, and 36 and 69 of 2015; Acts XIX and XXVI of 2015, IV, XVI, XLV and LII of 2016, VIII of 2017, XV of 2017, XVII of 2017, XXIII of 2017 and Legal Notice 327 of 2017 and Acts I of 2018, XI of 2018 and XXXII of 2018 and XVI and XXXI and XXV and XXVIII of 2019 and XXI, XXVIII, XLI, LIII and LXI of 2020. and V, XIX and XXVII of 2021, XXXII of 2021, XXXVII of 2021, XLIV of 2021, LXII of 2021 and VIII of 2022 and Legal Notices 45 of 2019, 137 of 2020 and 212 of 2023. *This Code, enacted by Ordinance IV of 1854, was promulgated by Proclamation No. VI of the 1st of May, 1855, URL: <https://legislation.mt/eli/cap/12/eng/pdf> (9. 10. 2023).

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/25/ES z dne 21. 4. 2004 o ponudbah za prevzem.

Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije - Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji - Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije - Protokoli - Priloge - Izjave, priložene Sklepni listini Medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo, podpisano 13. decembra 2007 - Preglednica preštevilčenja; Uradni list C 326 , 26/10/2012 str. 0001 - 0390

Gesetz über den Staatsgerichtshof (StGHG) in der Fassung vom 19. Januar 2001 (GVBl. I S. 78). Zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Mai 2023 (GVBl. S. 355).

Ministries and Secretaries Act 1924, URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1924/act/16/enacted/en/html?q=Ministers+and+Secretaries+Act,+1924> (10. 9. 2023).

Prokuraturgesetz (Prokuraturgesetz) StGBI. Nr. 172/1945 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 154/1948.

REGIO DEORETO 30 ottobre 1933, n. 1611, Gazzetta Ufficiale, n.286 del 12-12-1933.

Rheinland-Pfalz: Landesverordnung über den Vertreter des öffentlichen Interesses bei den Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit (GVBl. S. 255, BS 303-2).

Rules of the Superior Courts, URL: <https://www.courts.ie/rules/judicial-review-and-orders-affecting-personal-liberty> (11. 9. 2023).

Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

Ustava Republike Irske, URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html#part8> (10. 9. 2023).

Verfassung des Landes Hessen Vom 1. Dezember 1946 (GVBl. I S. 229, GVBl. 1947 S. 106, 1948 S. 68). Zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2018 (GVBl. S. 752).

Verordnung über die Landesanwaltschaft Bayern (LABV) vom 29. Juli 2008 (GVBl. S. 554, BayRS 34-3-I), die zuletzt durch § 1 Abs. 296 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert worden ist.

Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 – VwGG StF: BGBl. Nr. 10/1985 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB).

Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 71) geändert worden ist.

Zakon o državnom odvjetništvu, NN 67/18, 21/22.

Zakon o upravnim sporovima, pročišćeni tekst zakona, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

4.3 Seznam sodnih odločitev

Odločba 090-269/2014/13 z dne 12. 10. 2016.

Odločba št. 215-253/2017-71 z dne 4. 5. 2020.

Odločba št. Dts 208/219-3 z dne 8. 10. 2019.

Odločba US RS U-I-115/14-28, Up-218/14-45 z dne 21. 1. 2016.

Odločba US RS U-I-212/03-14 z dne 21. 11. 2005.

Odločba US RS U-I-214/19-54, Up-1011/19-52 z dne 8. 7. 2021.

Odločba US RS U-I-344/94-19 z dne 1. 6. 1995.

Odločba US RS U-I-42/12-15 z dne 7. 2. 2013.

Odločba US RS U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006.

Odločba US RS U-I-9/98-68 z dne 16. 4. 1998.

Odločba US RS U-II-1/09-9 z dne 5. 5. 2009.

Odločba US RS U-I-371/98-34 z dne 24. 5. 2001.

Odločba US RS U-I-80/17-19 z dne 5. 12. 2018.

Sklep I Up 258/2021 z dne 9. 2. 2022.

Sklep US RS U-I-236/08-12 z dne 8. 4. 2010.

Sklep US RS, U-I-279/04-34 z dne 15. 12. 2005.

Sklep Vlade RS št. 50102-44/2020/10 z dne 27. 5. 2021.

Sklep X Ips 16/2012 z dne 10. 7. 2013.

Sodba I U 658/2015 z dne 12. 11. 2015.

Sodba in sklep X Ips 504/2006 z dne 2. 4. 2009.

Sodba US RS U-I-295/2013 z dne 19. 10. 2016.

Sodba VSRS II Ips 111/2009 z dne 10. 9. 2012.

Sodba X Ips 760/2007-3 z dne 22. 11. 2007.

UPRS Sklep I U 1425/2022-21 z dne 10. 1. 2023.
UPRS Sklep I U 1426/2022-11 z dne 4. 1. 2023.
UPRS Sklep I U 1428/2022-16 z dne 3. 1. 2023.
UPRS Sklep I U 1716/2022-15 z dne 27. 12. 2022.
UPRS Sklep I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.
UPRS Sklep I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.
UPRS Sklep I U 195/2020-26 z dne 16. 4. 2020.
UPRS Sklep I U 844/2020-22 z dne 3. 2. 2021.
UPRS Sodba I U 1611/2016-14 z dne 28. 11. 2018.
UPRS Sodba I U 1790/2019-12 z dne 27. 6. 2022.
VSL Sklep II Cp 1315/2018 z dne 12. 9. 2018.
VSRS I Up 223/2017 z dne 12. 9. 2018.
VSRS Sklep II Ips 126/2019, II Ips 129/2019, II Ips 130/2019 z dne 29. 5. 2020.

Čeferin v. Slovenia (Eur. Ct. H. R., 16.1.2018, 40975/08).

Van der Musselle v. Belgium (Eur. Ct. H. R., 23.11.1983, 8919/80).

BVerwG 1 C 9.21 z dne 11. 10. 2022.
BVerwG 3 C 1.21 z dne 10. 3. 2022.
BVerwG 5 C 1.21 u.a. z dne 24. 11. 2022.
BVerwG 7 C 4.19 z dne 21. 1. 2021.
OGH 10 ObS 83/07i z dne 11. 09. 2007.
OGH 3Ob205/19x z dne 19. 11. 2019.
OGH 5 Ob 35/10y z dne 31. 08. 2010.
OGH 5Ob21/89 z dne 31. 3. 1989.

OGH 5Ob47/92 z dne 7. 4. 1992.

OGH 6 Ob 238/58 z dne 22. 10. 1958.

OGH 6Ob24/90 z dne 29. 11. 1990.

VGH Bayern, Az. 14 B 22.1696 z dne 23. 5. 2023.

VGH Bayern, Az. 4 CE 23.854 z dne 25. 5. 2023.

VGH Bayern, Az. 9 N 21.2234 z dne 22. 6. 2023.

VwGH 2011/16/0004 z dne 29. 4. 2013.

VwGH 97/14/0128 z dne 31. 3. 2003.

VwGH Ra 2017/04/0005 z dne 23. 10. 2017.

VwGH Ra 2018/12/0022 z dne 27. 3. 2019.

VwGH Ra 2021/03/0066 z dne 5. 10. 2021.

VwGH Ra 2022/11/0079 z dne 29. 6. 2023.

VwGH Ro 2015/16/0028 z dne 9. 9. 2015.

VwGH Ro 2021/11/0005 z dne 28. 6. 2021.

5. PRILOGE

Priloga 1: Anketni vprašalnik za državne odvetnike

Vloga državnega odvetništva v upravnem sporu – DO

Spoštovani,

smo člani projektne skupine projekta z nazivom Vloga državnega odvetništva v upravnem sporu. Da bi bolje razumeli vlogo državnega odvetništva, nas zanima Vaše mnenje glede določenih vidikov državnega odvetništva kot zastopnika v upravnem sporu. Že vnaprej se vam zahvaljujemo za sodelovanje, ki bo nedvomno prispevalo h kvaliteti našega končnega izdelka.

Kaj bi bil po vašem mnenju poglavitni razlog za umestitev državnega odvetništva v Ustavo Republike Slovenije? Kakšne so morebitne težave s katerimi se soočate zaradi trenutno pomanjkljive ustavne ureditve?

V osnutku ustavnega zakona o spremembah in dopolnitvah Ustave Republike Slovenije je uporabljeno ime "državno pravobranilstvo". Ali se vam zdi smiselna sprememba imena državnega odvetništva v ime, ki ga je ta organ imel vse do sprejema Zakona o državnem odvetništvu (v nadaljevanju: ZDOdv)?

Ali menite, da je ZDOdv povečal samostojnost in avtonomnost državnega odvetništva? V kakšnem smislu? Je bilo sprejetje novega zakona korak v pravo smer?

Menite, da je v trenutni ureditvi državni odvetnik bolj usposobljen za zastopanje javnega interesa kot zasebni odvetnik, če upoštevamo, da je odvetništvo že po Ustavi samostojen poklic, kar je bilo že večkrat poudarjeno s strani Ustavnega sodišča?

Menite, da je institut državnega odvetništva kot zastopnika javnega interesa v upravnem sporu ustrezno urejen, ali ima zakonska ureditev kakšne pomanjkljivosti? Če da, kakšne?

Se vam zdi, da bi morale biti tožbe za varstvo javnega interesa s strani državnega odvetništva vložene pogosteje?

- da
- ne

Kakšna je po vašem mnenju interpretacija vsebinsko nedoločenega pravnega pojma "javni interes" - preširoka/preozka?

Ali se vam zdi primerna določba drugega odstavka 18. člena ZUS-1, ki določa, da mora državno odvetništvo na zahtevo vlade vložiti tožbo zaradi varstva javnega interesa?

Ali se vam zdi, da je zakonska ureditev tožbe v javnem interesu s strani državnega odvetništva ustrezna, ali bi predlagali spremembe/izboljšave obstoječe zakonodaje?

Ali je razmerje in vprašanje sodelovanja med državnim odvetništvom in ministrstvi za primere zastopanja v upravnem sporu po vaši oceni dovolj podrobno urejeno s predpisi?

- da
- ne

Kje se po vaši oceni pojavlja največ problemov pri sodelovanju z zastopanimi subjekti v upravnem sporu? V čem vidite morebitne prednosti in pomanjkljivosti zastopanja s strani državnega odvetništva v primerjavi s tem, da organ v upravnem sporu državo kot toženko zastopa sam?

Kako ocenjujete pretok relevantnih informacij in gradiva od ministrstva k državnemu odvetništvu in obratno (hitrost pretoka, roki, zaupnost odnosa med državnim odvetništvom kot zastopnikom in ministrstvom itd.)?

Na kratko pojasnite, zakaj in kako bi lahko tovrsten pretok informacij izboljšali?

Zakon o državnem odvetništvu (v nadaljevanju: ZDOdv) v tretjem odstavku 16. člena predvideva soglasje zastopanega subjekta in državnega odvetništva glede ključnih procesnih vprašanj, kot je npr. prepoznavna zahtevka, poravnava, umik tožbe, začetek postopka, vključitev v postopek, odpoved zahtevku. Je soglasje zastopanega subjekta smiselno pri vseh navedenih procesnih dejanjih?

- da
- ne

Pri katerih od omenjenih procesnih dejanj soglasje zastopanega subjekta ni smiselno?

Je mnenje Vrhovnega sodišča glede izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu vplivalo na vlogo državnega odvetništva - je sedaj, ko je potrebno glavno obravnavo izvesti, vloga

državnega odvetništva poudarjena? Če ni, ali bi morala biti? Bi se več ministrstev moralo odločiti za pooblašcanje državnega odvetništva?

Kaj bi lahko bil razlog, da se državni organi, ki se nato ne udeležujejo obravnav na Upravnem sodišču, ne odločijo, da bi jih zastopalo državno odvetništvo? Je razlog sistemski ali nezadostno poznavanje te možnosti?

Zakon o upravnem sporu (v nadaljevanju: ZUS-1) trenutno ne predvideva posebnega roka, v katerem mora vlada na državno odvetništvo prenesti pooblastilo o zastopanju. Nadalje predvideni roki (npr. rok za odgovor na tožbo) tečejo enotno za zastopani subjekt in za državno odvetništvo kot zastopnika, četudi lahko v konkretnem primeru državno odvetništvo pooblastilo za zastopanje dobi tik pred iztekom tovrstnega roka. Posledično lahko pride pri zastopanju do problema ustrezne in strokovne priprave. Na kakšen način bi lahko s tega vidika po vašem mnenju državnemu odvetništvu omogočili boljše pogoje za pripravo? Ali bi se vam zdela primernejša:

- Dva ločena roka za organ in za državno odvetništvo.
- Minimalno podaljšanje roka za državno odvetništvo, ko pooblastilo prejme tik pred potekom roka.
- Drugo: _____

Bi bilo primerneje, da bi bila rešitev glede pridobivanja pooblastila na podlagi petega odstavka 17. člena ZUS-1 izvedena na zakonski ali na podzakonski ravni?

Šesti odstavek 27. člena ZDOdv za upravne postopke in upravne spore izključuje veljavo določb o predhodnem obveznem poskusu mirnega reševanja sporov. Ali gre po vašem mnenju za presplošno izključitev?

- da
- ne

Kakšna bi bila po vašem mnenju ustrežnejša ureditev?

Katera so področja, kjer bi lahko državno odvetništvo v upravnem sporu prispevalo k učinkovitejšem reševanju sporov s poravnavo?

Kako vidite vlogo državnega odvetništva kot zastopnika v upravnem sporu?

- Kot zgolj pooblaščenca stranke.
- Kot pooblaščenca, ki obenem prispeva k učinkovitejšemu reševanju sodnih sporov.

Ali se vam zdi ustrezna zakonodajna sprememba, ki bi določala, da državno odvetništvo po zakonu v vseh upravnih sporih zastopa ministrstvo skupaj ob strokovnem sodelovanju

strokovnjaka ministrstva, ki bi se po potrebi udeleževal obravnav skupaj z državnim odvetnikom in strokovno sodeloval?

Če se vam predlagana rešitev ne zdi ustrezna, prosimo, da pojasnite, ali bi bilo mogoče določiti zadeve (glede na področje, fazo postopka ali druge kriterije), v katerih bi lahko državno odvetništvo ministrstvo zastopalo po samem zakonu in bi bilo to zastopanje učinkovitejše, kot v primeru, da bi se ministrstvo zastopalo samo.

Ali se vam zdi ustrezna morebitna zakonodajna sprememba, da bi se tožbe v upravnem sporu vročale na državno odvetništvo, ki bi v sodelovanju z ministrstvom pripravilo odgovor na tožbo? Prosimo, da odgovor obrazložite.

Če se s takšno zakonodajno rešitvijo ne strinjate, prosimo, da pojasnite, ali se strinjate z zakonodajno spremembo, po kateri državnega odvetništva za zastopanje v upravnem sporu ne bi določila vlada, ampak resorno ministrstvo?

Kateri so pozitivni vidiki reforme, ki bi lahko vplivali na interes mladih za zaposlitev na državnem odvetništvu?

Bi želeli morda še kaj dodati?

Zahvaljujemo se vam za sodelovanje v anketi!

Priloga 2: Anketni vprašalnik za sodnike Upravnega sodišča

Vloga državnega odvetništva v upravnem sporu – sodniki

Spoštovane sodnice in sodniki,

smo člani projektne skupine projekta z nazivom Vloga državnega odvetništva v upravnem sporu, v katerem sodeluje 6 študentov Pravne fakultete UL pod mentorstvom doc. dr. Brune Žuber in 2 študentki Ekonomske fakultete UL pod mentorstvom red. prof. dr. Mitje Kovača. Kot zunanja institucija na projektu sodeluje tudi Državno odvetništvo Republike Slovenije pod mentorstvom generalne državne odvetnice dr. Ane Kerševan.

Da bi bolje razumeli vlogo državnega odvetništva, nas zanima Vaše mnenje glede določenih vidikov državnega odvetništva kot zastopnika v upravnem sporu. Že vnaprej se vam zahvaljujemo za sodelovanje, ki bo nedvomno prispevalo h kvaliteti našega končnega izdelka.

Se vam zdi, da je zakonska ureditev tožbe v javnem interesu s strani državnega odvetništva ustrezna?

- da
- ne

Kratko pojasnite. Ali bi predlagali kakšne spremembe?

Ali je javni interes v zakonodaji po vašem mnenju ustrezno opredeljen?

- da
- ne

Prosimo, da podate morebitne predloge za izboljšavo.

Opažate morda kakšne težave pri vlaganju tožb, kjer kot zastopnik javnega interesa nastopa državno odvetništvo?

- da
- ne

Če da, prosimo pojasnite kakšne.

Se vam zdi, da bi morale biti tožbe za varstvo javnega interesa s strani državnega odvetništva vložene pogosteje?

- da
- ne

Ali je razmerje in vprašanje sodelovanja med državnim odvetništvom in zastopanim subjektom v primerih zastopanja v upravnem sporu po vaši oceni dovolj podrobno urejeno s predpisi?

- da
- ne

V zvezi s prejšnjim vprašanjem, kako se v praksi pred upravnim sodiščem kažejo morebitne pomanjkljivosti povezane z obstoječo ureditvijo?

Ali opazate kakšne razlike med zastopanjem države s strani upravnega organa in zastopanjem s strani državnega odvetništva?

- da
- ne

Kratko pojasnite, kakšne.

Kdaj bi bilo po vaši oceni najbolj smiselno oziroma ustrezno, da je državno odvetništvo tisto, ki v upravnem sporu deluje kot zastopnik države kot tožene stranke?

Ali opazate razlike v udeležbi narokov oziroma obravnav, ko zastopa državo državno odvetništvo ali ko jo zastopa upravni organ?

- da
- ne

Kaj bi lahko bil razlog za morebitno manjšo udeležbo s strani enih ali drugih?

Zakon o upravnem sporu (v nadaljevanju: ZUS-1) trenutno ne predvideva posebnega roka, v katerem mora vlada na državno odvetništvo prenesti pooblastilo o zastopanju. Nadalje predvideni roki (npr. rok za odgovor na tožbo) tečejo enotno za zastopani subjekt in za državno odvetništvo kot zastopnika, četudi lahko v konkretnem primeru državno odvetništvo pooblastilo za zastopanje dobi tik pred iztekom tovrstnega roka. Posledično lahko pride pri zastopanju do problema ustrezne in strokovne priprave. Na kakšen način bi lahko s tega vidika po vašem mnenju državnemu odvetništvu omogočili boljše pogoje za pripravo? Ali bi se vam zdela primernejša:

- Dva ločena roka za organ in za državno odvetništvo.
- Minimalno podaljšanje roka za državno odvetništvo, ko pooblastilo prejme tik pred potekom roka.
- Drugo: _____

Zakon o državnem odvetništvu (v nadaljevanju: ZDOdv) v tretjem odstavku 16. člena predvideva soglasje zastopanega subjekta in državnega odvetništva glede ključnih procesnih vprašanj, kot je npr. prepoznavna zahtevka, poravnava, umik tožbe, začetek postopka, vključitev v postopek, odpoved zahtevku. Je soglasje zastopanega subjekta smiselno pri vseh navedenih procesnih dejanjih?

- da
- ne

Pri katerih od omenjenih procesnih dejanj soglasje zastopanega subjekta ni smiselno?

Šesti odstavek 27. člena ZDOdv za upravne postopke in upravne spore izključuje veljavo določb o predhodnem obveznem poskusu mirnega reševanja sporov. Ali gre po vašem mnenju za presplošno izključitev?

- da
- ne

Kakšna bi bila po vašem mnenju ustrežnejša ureditev?

Katera so področja, kjer bi lahko državno odvetništvo v upravnem sporu prispevalo k učinkovitejšemu reševanju sporov s poravnavo?

Kako vidite vlogo državnega odvetništva kot zastopnika v upravnem sporu?

- Kot zgolj pooblaščenca stranke.
- Kot pooblaščenca, ki obenem prispeva k učinkovitejšemu reševanju sodnih sporov.

Kako bi lahko po vašem mnenju okrepili vlogo državnega odvetništva pri učinkovitejšemu reševanju zadev na Upravnem sodišču?

Kako ocenjujete kvaliteto zastopanja državnega odvetništva v upravnem sporu?

slabo 1 2 3 4 5 6 7 odlično

Ali bi se z umestitvijo državnega odvetništva v Ustavo Republike Slovenije vaš pogled oziroma odnos do dela s tem organom kakorkoli spremenil?

- da
- ne

Če da, kako?

Bi želeli morda še kaj dodati?

Zahvaljujemo se vam za sodelovanje v anketi!

Priloga 3: Vprašalnik za uslužbence ministrstev

Vloga državnega odvetništva v upravnem sporu – ministrstva

Spoštovani,

smo člani projektne skupine projekta z nazivom Vloga državnega odvetništva v upravnem sporu, v katerem sodeluje 6 študentov Pravne fakultete UL pod mentorstvom doc. dr. Brune Žuber in 2 študentki Ekonomske fakultete UL pod mentorstvom red. prof. dr. Mitje Kovača. Kot zunanja institucija na projektu sodeluje tudi Državno odvetništvo Republike Slovenije pod mentorstvom generalne državne odvetnice dr. Ane Kerševan.

Da bi bolje razumeli vlogo državnega odvetništva, nas zanima Vaše mnenje glede določenih vidikov državnega odvetništva kot zastopnika v upravnem sporu. Že v naprej se vam zahvaljujemo za sodelovanje, ki bo nedvomno prispevalo h kvaliteti našega končnega izdelka.

Prosimo, da najprej navedete, v imenu katerega ministrstva odgovarjate.

Ali je razmerje in vprašanje sodelovanja med državnim odvetništvom in ministrstvi za primere zastopanja v upravnem sporu po vaši oceni dovolj podrobno urejeno s predpisi?

- da
- ne

Na kratko pojasnite zakaj.

Ali ima ministrstvo kakršne koli formalne ali neformalne smernice glede sodelovanja z državnim odvetništvom za primere zastopanja na sploh oziroma konkretno za primer zastopanja v upravnem sporu?

- da
- ne

Če da, pojasnite morebitne pomanjkljivosti tovrstnih smernic. Če ne, bi bil po vašem mnenju obstoj tovrstnih smernic smiseln? Na kratko pojasnite.

Ali obstajajo kakšni kriteriji oziroma morajo biti podani kakšni pogoji/razlogi, da ministrstvo vlado zaprosi za pooblastilo, da državo v upravnem sporu zastopa državno odvetništvo?

- da
- ne

Če da, kakšni?

V čem vidite morebitne prednosti in pomanjkljivosti zastopanja s strani državnega odvetništva v primerjavi s tem, da ministrstvo v upravnem sporu državo zastopa samo?

Kako ocenjujete pretok relevantnih informacij in gradiva od ministrstva k državnemu odvetništvu in obratno (hitrost pretoka, roki, zaupnost odnosa med državnim odvetništvom kot zastopnikom in ministrstvom itd.)?

slabo 1 2 3 4 5 6 7 odlično

Na kratko pojasnite, zakaj in kako bi lahko tovrsten pretok informacij izboljšali?

Zakon o državnem odvetništvu (v nadaljevanju: ZDOdv) v tretjem odstavku 16. člena predvideva soglasje zastopanega subjekta in državnega odvetništva glede ključnih procesnih vprašanjih, kot je npr. pripoznava zahtevka, poravnava, umik tožbe, začetek postopka, vključitev v postopek, odpoved zahtevku. Je soglasje zastopanega subjekta smiselno pri vseh navedenih procesnih dejanjih?

- da
- ne

Pri katerih od omenjenih procesnih dejanj soglasje zastopanega subjekta ni smiselno?

Ali se vam glede na položaj državnega odvetništva kot samostojnega in avtonomnega organa (prim. 1. odstavek 2. člena ZDOdv) zdi ustrezna ureditev v 5. odstavku 16. člena ZDOdv, ki veže državnega odvetnika na obrazloženo mnenje vlade, kadar državni odvetnik in zastopani subjekt (konkretno: ministrstvo) ne dosežeta soglasja glede prej omenjenih procesnih dejanj?

- da
- ne

Šesti odstavek 27. člena ZDOdv za upravne postopke in upravne spore izključuje veljavo določb o predhodnem obveznem poskusu mirnega reševanja sporov. Ali gre po vašem mnenju za presplošno izključitev?

- da
- ne

Katera so področja, kjer bi lahko državno odvetništvo v upravnem sporu prispevalo k učinkovitejšem reševanju sporov s poravnavo?

Kako vidite vlogo državnega odvetništva kot zastopnika v upravnem sporu?

- Kot zgolj pooblaščenca stranke.
- Kot pooblaščenca, ki obenem prispeva k učinkovitejšemu reševanju sodnih sporov.

Kako ocenjujete kvaliteto zastopanja državnega odvetništva v upravnem sporu?

slabo 1 2 3 4 5 6 7 odlično

Bi želeli morda še kaj dodati?

Zahvaljujemo se vam za sodelovanje v anketi!

Priloga 4: opis kazalcev in način merjenja prikazani v tabelarični obliki implementirani na primeru tožilstva, iz katerih lahko državno odvetništvo črpa za oblikovanje lastnih indikatorjev; prirejeno po Open Society Justice Initiative, Establishing Performance Indicators for the International Criminal Court, Briefing Paper, November 2015, URL: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/briefing-icc-perforamnce-indicators-20151208.pdf> (15. 8. 2023).

Namera 1 zajema 6 kazalcev.

PPI 1.1	Obremenitve uradov za kazniva dejanja in prekrške
Način merjenja	Povprečno število primerov, ki jih obravnavajo tožilci, ločeno po kaznivih dejanjih in prekrških
Podatki	1. Število prijav prekrškov 2. Število vloženih vlog za kazniva dejanja 3. Število tožilcev 4. Datum vložitve primera
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Zmanjšanje števila obravnavanih primerov
Utemeljitev za merjenje	Tožilci so odgovorni za obravnavo velikega števila primerov. Velika obremenitev omejuje čas in pozornost, ki ju lahko tožilci namenijo posameznim zadevam, kar lahko vpliva na kakovost in hitrost obravnave primerov

PPI 1.2	Porazdelitev primerov kaznivih dejanj
Način merjenja	Število primerov kaznivih dejanj v vsaki enoti (oddelku/biroju/sekciji) na začetku vsakega meseca
Podatki	1. Enota, v kateri se obravnava posamezna zadeva 2. Število zadev v zvezi s kaznivimi dejanji na začetku vsakega meseca
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Zmanjšanje razlik med enotami

Utemeljitev za merjenje	Pravična porazdelitev zadev po ne specializiranih enotah tožilcem omogoča, da vsak primer na začetku obravnavajo enako. Prispeva tudi k moralni držbi osebja
-------------------------	--

PPI 1.3	Vodenje in raznolikost linijskih tožilcev
Način merjenja	(a) Odstotek osebja na vodilnih položajih, ki so pripadniki rasnih in etničnih manjšin in/ali ženske (b) Odstotek linijskih tožilcev, ki so pripadniki rasnih in etničnih manjšin in/ali žensk.
Podatki	1. Spol tožilca 2. Rasna/etnična pripadnost tožilca 3. Položaj tožilca (vodilni ali linijski tožilec) 4. Seznam tožilcev na začetku vsakega leta
Frekvenca	Letno
Željena smer	Povečanje raznolikosti vodilnih in linijskih tožilcev
Utemeljitev za merjenje	Tožilstva vse bolj služijo različnim skupnostim. Vodstvo uradov in linijski tožilci bi morali odražati to raznolikost, da bi bolje zastopali lokalne prebivalce ter razumeli njihove težave, potrebe in prednostne naloge

PPI 1.4	Stopnja ohranitve osebja
Način merjenja	(a) Odstotek vsega pravnega osebja, ki je prenehalo delati v pisarni (b) Odstotek vseh zaposlenih, ki niso pravniki in so prenehali delati v pisarni.
Podatki	1. Ime in priimek vsakega pravnega in nepravnega uslužbenca, zaposlenega na začetku četrletja

	2. Ime vsakega zaposlenega pravnega in nepravnega uslužbenca ob koncu četrtega
Frekvenca	Četrletje
Željena smer	Zmanjšanje odstotka tistih, ki so prekinili delovno razmerje
Utemeljitev za merjenje	Velika fluktuacija na tožilstvih negativno vpliva na produktivnost in povzroča izgubo virov. Odhajanje osebja prav tako moti kohezijo na delovnem mestu in zadovoljstvo z delom med tistimi, ki ostanejo v uradu

PPI 1. 5	Pisarniške in pravne zmogljivosti
Način merjenja	Odstotek osebja, ki opravlja izključno pisarniška dela, dela v pravni službi ali dela v splošni podpori
Podatki	1. Število vseh zaposlenih na začetku leta 2. Število pisarniškega/pravnega/podpornega osebja na začetku leta
Frekvenca	Letno
Željena smer	Povečanje odstotka delovnih mest za podporo
Utemeljitev za merjenje	Tožilci so odgovorni za velik obseg upravnega dela, ki ga lahko v veliki meri opravi drugo osebje. Zagotavljanje zadostnega števila pisarniškega in strokovnega osebja omogoča tožilcem, da se osredotočijo na druge vsebinske naloge, kar povečuje učinkovitost in uspešnost dela

PPI 1. 6	Podatkovna in analitična zmogljivost
Način merjenja	Število zaposlenih, ki niso pisarniki, namenjenih analizi IT/podatkov

Podatki	Število zaposlenih, ki se ukvarjajo z IT/analitiko podatkov na začetku leta
Frekvenca	Letno
Željena smer	Povečanje števila zaposlenih, namenjenih za IT/analitiko podatkov
Utemeljitev za merjenje	Strategije pregona, ki temeljijo na podatkih, izboljšujejo uspešnost pregona. Osebe za IT in analizo podatkov ima ključno vlogo pri razvoju teh strategij in ocenjevanju njihove učinkovitosti

Namera 2 zajema 6 kazalcev.

PPI 2. 1	Sposobnost prepoznavanja primerov, ki jih je mogoče zavrnilo ob vložitvi
Način merjenja	(a) Odstotek zadev, zavrženih ob vložitvi, ločeno po kaznivih dejanjih in prekrških (b) Odstotek zadev, zavrženih po vložitvi, ločeno po kaznivih dejanjih in prekrških
Podatki	1. Resnost kaznivega dejanja, za katerega je bil primer predložen 2. Odločitev o vložitvi primera 3. Vrsta odločitve v primeru 4. Datum odločitve o vložitvi primera 5. Datum odreditve primera
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Povečanje odstotka zavrženih primerov glede na odstotek primerov, zavrženih po vložitvi
Utemeljitev za merjenje	Prepoznavanje zavrženih primerov v fazi pregleda primera zmanjšuje negativne posledice za obdolžence, žrtve in sistem kazenskega pravosodja
PPI 2. 2	Zavrnitve strateških primerov ob vložitvi in zavrnitvi
Način merjenja	Odstotek vseh:

	(a) zavrnenih (b) zavrnenih primerov, ki so bili zavrneni iz diskrecijskih razlogov (v nasprotju z nezmožnostjo dokazovanja ali upoštevanja rokov)
Podatki	1. Vrsta razrešitve primera 2. Razlog za zavrnitev primera 3. Razlog za zavrnitev primera 4. Datum zavrnitve primera 5. Datum zavrnitve primera
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Povečanje odstotka zavrnenih in zavrženih primerov iz diskrecijskih razlogov
Utemeljitev za merjenje	Strateške zavrnitve in zavrženja primerov so pomemben mehanizem, s katerim tožilci po lastni presoji dosegajo pravičnost, učinkovito uporabljajo vire ter organom pregona in javnosti sporočajo svoje prednostne naloge

PPI 2. 3	Prednostno obravnavanje primerov z največjim donosom za javno varnost
Način merjenja	(a) Odstotek vloženih primerov, ki so imele najvišjo obtožbo za kaznivo dejanje (b) Odstotek vseh vloženih zadev za kazniva dejanja, v katerih je bila glavna obtožba A/B/C ali 1./2. stopnje
Podatki	1. Resnost kaznivega dejanja, ki je bilo vloženo 2. Odločitev o vložitvi primera 3. Datum vložitve primera
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Povečanje odstotka vloženih primerov kaznivih dejanj ali hudih kaznivih dejanj

Utemeljitev za merjenje	Veliko število vloženih vlog za manjša kazniva dejanja in prekrške lahko preobremeni tožilstva ter jim jemlje čas in vire za resnejše primere, ki predstavljajo večje tveganje za javno varnost
-------------------------	---

PPI 2. 4	Zapor za resne storilce kaznivih dejanj
Način merjenja	Odstotek vseh zapornih kazni, ki so bile izrečene za kazniva dejanja A/B/C ali kazniva dejanja 1. in 2. stopnje
Podatki	1. Vrsta kazni 2. Teža kaznivega dejanja 3. Datum izreka kazni
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Povečanje deleža zapornih kazni za hude storilce kaznivih dejanj
Utemeljitev za merjenje	Zapor mora biti rezerviran za hude storilce kaznivih dejanj. Manjši odstotek zapornih kazni za hude storilce kaznivih dejanj kaže na pretirano zanašanje na zaporne kazni za storilce kaznivih dejanj, ki niso huda kazniva dejanja

PPI 2. 5	Odločitve o preusmeritvi in namestitve so natančne
Način merjenja	Odstotek vseh prekinitev preusmeritve, ki so bile posledica uspešnega zaključka programa
Podatki	1. Vrsta razrešitve primera 2. Razlog za zaključek preusmeritve 3. Datum zaključka preusmeritve
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Povečanje odstotka zaključenih postopkov
Utemeljitev za merjenje	Izbira pravega programa preusmerjanja je za tožilce zahtevna odločitev. Če

	obdolžencev ne znajo uskladiti s programi, upravljajo sredstva, povečujejo možnost neuspešnega preusmerjanja in le malo pripomorejo k zmanjšanju stopnje kriminala
--	--

Namera 3 zajema 6 kazalcev.

PPI 3. 1	Čas do razrešitve kaznivega dejanja
Način merjenja	(a) Povprečno število dni od vložitve zahtevka do odločitve v primeru kaznivega dejanja (b) Mediana števila dni od vložitve zahtevka do odločitve o zadevi za kaznivo dejanje
Podatki	1. Resnost kaznivega dejanja, za katerega je vložena vloga 2. Datum vložitve primera 3. Datum obravnave primera
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Zmanjšanje števila dni
Utemeljitev za merjenje	Dolgotrajne sodne zadeve povzročajo dodatne težave obdolžencem in žrtvam, zahtevajo nepotrebne izdatke in povečujejo zaostanke v sodnem sistemu

PPI 3. 2	Učinkovite odločitve o vložitvi za primere s priporniki v predkazenskem postopku
Način merjenja	Mediana števila dni od predložitve do odločitve o vložitvi zadeve za primere z (a) priprtimi obtoženci in (b) obdolženci, ki so v postopku ROR/obdolženci, ločeno po kaznivih dejanjih in prekrških
Podatki	1. Status pripora pred sojenjem/obveznosti 2. Resnost kaznivega dejanja, za katerega je bila napotitev izvedena

	3. Datum predložitve primera 4. Datum odločitve o vložitvi primera
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Zmanjšanje števila dni
Utemeljitev za merjenje	Podaljšana obdobja pripora v predkazenskem postopku imajo negativne posledice za obdolžence in sredstva kazenskega pravosodja. Odločitve o vložitvi primerov je treba sprejeti pravočasno, zlasti v primerih, ki vključujejo pridržane obdolžence

PPI 3. 3	Čas do razrešitve primornikov v predkazenskem postopku
Način merjenja	Mediaba števila dni od vložitve zahtevka do odločitve za primere z (a) priprtimi obtoženci in (b) obdolženci, ki so v ROR/obdolženci, ločeno po kaznivih dejanjih in prekrških
Podatki	1. Status pripora pred sojenjem/obveznosti 2. Resnost kaznivega dejanja, ki je bilo vloženo 3. Datum vložitve primera 4. Datum obravnave primera
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Zmanjšanje števila dni
Utemeljitev za merjenje	Podaljšana obdobja pripora v predkazenskem postopku imajo negativne posledice za obdolžence in sredstva kazenskega pravosodja. Primere je treba pravočasno rešiti, zlasti tiste, ki vključujejo priprte obdolžence

PPI 3. 4	Usklajenost s standardi ABA za časovno razporeditev
----------	---

Način merjenja	Odstotek vloženih primerov, rešenih v skladu s časovnim standardom ABA (kazniva dejanja v 120 dneh in prekrški v 30 dneh)
Podatki	1. Resnost vloženega primera kaznivega dejanja 2. Datum vložitve primera 3. Datum obravnave primera
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Povečanje odstotka rešenih primerov
Utemeljitev za merjenje	Zadeve je treba pravočasno rešiti. Dolgotrajno obravnavanje primerov zahteva več sredstev kazenskega pravosodja, ne da bi se izboljšala javna varnost. Po nepotrebnem škoduje tudi obdolžencem in žrtvam

PPI 3. 5	Zmanjšanje zamud pri obravnavi primerov z omejevanjem odlogov
Način merjenja	(a) Število predlogov za odlog, ki jih vloži tožilec (b) Število predlogov za preložitve, ki jih je vložila obramba
Podatki	1. Zahtevano nadaljevanje postopka 2. Stranka prosilka (tožilstvo ali obramba) 3. Datum zahteve za nadaljevanje postopka
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Zmanjšanje števila odlogov
Utemeljitev za merjenje	Odložitve je treba uporabljati poredko, saj zavirajo obravnavo primerov. Podaljšana obravnava primerov zahteva več sredstev kazenskega pravosodja, ne da bi se izboljšala javna varnost. Po nepotrebnem škoduje tudi obdolžencem in žrtvam

PPI 3. 6	Pravočasnost razrešitve
Način merjenja	(a) Povprečno število dni od vložitve vloge do zavrnitve, ločeno po kaznivih dejanjih in prekrških (b) mediana števila dni od vložitve vloge do zavrnitve, ločeno po kaznivih dejanjih in prekrških
Podatki	1. Resnost kaznivega dejanja, za katerega je bila vložena prijava 2. Vrsta postopka obravnave 3. Datum odločitve o vložitvi primera 4. Datum zavrnitve primera
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Zmanjšanje števila dni
Utemeljitev za merjenje	Zavrnitev primera se mora zgoditi čim prej v postopku obravnave primera. Zamudne zavrnitve primerov povzročajo izgubo časa in sredstev ter ne služijo interesom obdolžencev ali žrtev

PPI 4. 1	Preprečevanje nasilnih kaznivih dejanj
Način merjenja	Število nasilnih kaznivih dejanj, posredovanih v kazenski pregon
Podatki	1. Vrsta kaznivega dejanja, ki se posreduje 2. Datum napotitve primera
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Zmanjšanje števila nasilnih kaznivih dejanj
Utemeljitev za merjenje	Javna varnost mora ostati prednostna naloga tožilstva. Z uporabo strategij pregona v skupnosti, selektivne onesposobitve, alternativnih sankcij ter rehabilitacije in zdravljenja ima tožilstvo ključno vlogo pri preprečevanju nasilnih kaznivih dejanj

PPI 4. 2	Pravnomočna obsodba za nasilna kazniva dejanja
Način merjenja	Odstotek vseh sojenj za nasilna kazniva dejanja, ki so se končala z oprostilno sodbo
Podatki	1. Vrsta kaznivega dejanja 2. Izid sojenja (obsodilna ali oprostilna sodba) 3. Datum odločitve o primeru
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Zmanjšanje odstotka oprostilnih sodb
Utemeljitev za merjenje	Pogoste oprostilne sodbe za nasilna kazniva dejanja ogrožajo javno varnost in blaginjo skupnosti. Kadar se tožilci odločijo, da bodo zadevo v zvezi z nasiljem predložili sodišču, morajo zagotoviti pravnomočno sodbo

PPI 4. 3	Nasilno ponavljanje kaznivih dejanj
Način merjenja	Število vloženi primerov nasilja, v katerih so imeli obtoženci: (a) brez predhodne aretacije (b) predhodno prijetje, vendar brez predhodne obsodbe (c) predhodna obsodba, vendar brez predhodne zaporne kazni (d) predhodna zaporna kazen
Podatki	1. Vrsta kaznivega dejanja 2. Število predhodnih aretacij 3. Število predhodnih obsodb 4. Število predhodnih zapornih kazni 5. Datum vložitve primera
Frekvenca	Mesečno

Željena smer	Zmanjšanje števila povratnikov v primerjavi z obtoženci, ki so bili prvič obtoženi
Utemeljitev za merjenje	Tožilci morajo učinkovito prepoznati in onesposobiti obtožence z največjim tveganjem za prihodnje nasilje. Manjše število novih primerov, v katere so vključeni obdolženci s predhodno evidenco, kaže, da so strategije za zmanjševanje ponavljajočih se kaznivih dejanj učinkovite

PPI 4. 4	Ponovitev kaznivega dejanja pri osebah, ki so se odločile za preusmeritev
Način merjenja	Odstotek vloženih primerov kaznivih dejanj, v katerih je obtoženec v zadnjih 12 mesecih prekinil program preusmerjanja
Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Resnost kaznivega dejanja, ki je bilo vloženo 2. Odločitev o vložitvi primera 3. Datum zaključka prejšnje preusmeritve 4. Datum vložitve primera
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Zmanjšanje odstotka zadev v zvezi s kaznivimi dejanji, v katerih so bili uporabljeni uporabniki preusmeritve
Utemeljitev za merjenje	Diverzija naj bi zmanjšala stopnjo oseb s ponavljajočimi kaznivimi dejanji. Povečanje odstotka zadev o kaznivih dejanjih, v katerih je bil obdolženec predhodno preusmerjen, kaže, da je bilo programiranje preusmerjanja neučinkovito ali da obdolženci niso bili dobro usklajeni s programi

PPI 4. 5	Stopnjevanje prekrškov
Način merjenja	Odstotek obsojenih obdolžencev za kazniva dejanja, ki so bili predhodno obsojeni le za prekrške (v primerjavi z

	obdolženci brez predhodne obsodbe ali predhodno obsojenimi za kazniva dejanja)
Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Resnost kaznivega dejanja 2. Vrsta obravnave primera 3. Število predhodnih obsodb 4. Resnost predhodnih obsodb 5. Datum obravnave primera
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Zmanjšanje odstotka oseb, ki so bile obsojene samo za prekrške
Utemeljitev za merjenje	Pri storilcih kaznivih dejanj nizke stopnje lahko obsodba sproži poznejšo vpletenost v hujša kazniva dejanja zaradi izpostavljenosti kriminalnim mrežam, prekinitve socialnih vezi in izgube zaposlitve. Učinkovite strategije pregona upoštevajo tveganje stopnjevanja pri iskanju rešitve primera

PPI 4. 6	Enako obravnavanje hudih kaznivih dejanj v posameznih območjih
Način merjenja	<p>Odstotek zavrženih ali zavrženih kazenskih zadev, v katere so bili vključeni obtoženci iz poštne številke (ZIP) z mediano dohodka gospodinjstva v:</p> <p>(a) zgornji kvintil</p> <p>(b) spodnji kvintil</p>
Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Resnost kaznivega dejanja 2. Vrsta postopka obravnave primera 3. Poštna številka prekrška 4. Stopnja kriminala za vsako pošto številko (ZIP) v sodni pristojnosti 5. Datum reševanja primera
Frekvenca	Mesečna

Željena smer	Zmanjšanje razlike med odstotkom zavrženih/odloženih zadev na območjih s pošto št. (ZIP) z visoko in nizko stopnjo kriminala
Utemeljitev za merjenje	Prizadevanja tožilstva za zagotavljanje varnosti in pravičnosti morajo biti enakomerno porazdeljena med vse skupnosti. Višji deleži zavrženih/odloženih zadev v poštnih številkah (ZIP) z visoko stopnjo kriminala lahko kažejo na pomanjkanje sodelovanja žrtev ali prič ali pretirano prizadevnost policije v teh skupnostih

PPI 4. 7	Reševanje epidemije opioidov
Način merjenja	(a) Število smrti zaradi opioidov; (b) število napotitev na nezakonito trgovanje/prodajo opioidov; (c) število obsodb zaradi nedovoljenega prometa/prodaje opioidov
Podatki	1. Število smrtnih primerov zaradi opioidov v jurisdikciji 2. Vrsta kaznivega dejanja napotitve 3. Datum napotitve primera 4. Vrsta odreditve primera 5. Datum odreditve primera
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Zmanjšanje števila smrti zaradi opioidov ter povečanje števila obravnav in obsodb v zvezi s trgovino s prepovedanimi drogami/prodajo
Utemeljitev za merjenje	Uspešno preganjanje primerov trgovine in prodaje opioidov zmanjšuje učinke epidemije opioidov na skupnosti. Tožilstva bi morala sodelovati tudi z organi pregona, da bi učinkoviteje preganjala zadeve v zvezi s

	trgovino/prodajo in jih posredovala v vložitev
--	--

Namera 5 zajema, 6 kazalcev.

PPI 5. 1	Pomoč žrtvam na terenu
Način merjenja	Odstotek primerov kaznivih dejanj z žrtvami, v katerih je imel zagovornik žrtve/zavezanec po napotitvi vsaj en stik z žrtvijo
Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vrsta kaznivega dejanja (kaznivo dejanje žrtve) 2. Resnost kaznivega dejanja, zaradi katerega je bila žrtev napotena 3. Datumi stikov zagovornika žrtve/osebne pomoči z žrtvijo 4. Datum predložitve primera
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Povečanje odstotka žrtev, s katerimi je bil vzpostavljen stik
Utemeljitev za merjenje	Zagovorniki žrtev in osebe za zvezo pomagajo žrtvam, da se orientirajo v zapletenosti pravosodnega sistema, dostopajo do virov, ki so jim na voljo, in preprečujejo viktimizacijo v prihodnosti. Te storitve je treba razširiti na čim več žrtev

PPI 5. 2	Hitri stiki z žrtvami
Način merjenja	Povprečno število dni od napotitve za kaznivo dejanje do prvega stika z žrtvijo s strani tožilstva
Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vrsta kaznivega dejanja (kaznivo dejanje žrtve) 2. Resnost kaznivega dejanja, za katero je bila napotitev opravljena 3. Datum stika z žrtvami 4. Datum predložitve primera

Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Zmanjšanje povprečnega števila dni za vzpostavitev stika
Utemeljitev za merjenje	Hitrejši stik z žrtvami je koristen tako za žrtve kot za tožilce. Tak stik bo bolj verjetno privedel do zagotavljanja storitev za žrtve. Prav tako lahko tožilcem pomaga zagotoviti obsodilno sodbo, saj pridobijo sodelovanje žrtev

PPI 5. 3	Izogibanje pritiskom na žrtve
Način merjenja	Odstotek vloženih primerov, ki vključujejo žrtev in v katerih je bil izdan sodni poziv za žrtev
Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Odločitev o vložitvi primera 2. Vrsta kaznivega dejanja (kaznivo dejanje žrtve) 3. Izdaja sodnega poziva žrtvi 4. Datum izdaje sodnega poziva
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Zmanjšanje odstotka primerov s sodnim pozivom
Utemeljitev za merjenje	Namen izdaje sodnega poziva je spodbuditi pričanje. Povečanje števila sodnih pozivov za žrtve lahko kaže na vse večje nezaupanje javnosti v tožilstvo in negativne izkušnje žrtev s sistemom kazenskega pravosodja

PPI 5. 4	Obravnava nasilne viktimizacije otrok
Način merjenja	<p>(a) Število nasilnih viktimizacij otrok, mlajših od 13 let</p> <p>(b) Število nasilnih viktimizacij otrok, starih od 13 do 17 let</p>
Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vrsta kaznivega dejanja napotitve 2. Starost žrtve

	3. Datum napotitve primera
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Zmanjšanje števila žrtev
Utemeljitev za merjenje	Nasilje nad otroki in mladostniki ima negativne posledice za njihov razvoj in poznejše življenjske rezultate. Spremljanje nasilja nad mladostniki pomaga oblikovati strategije tožilstva za pomoč tem žrtvam in zmanjšanje viktimizacije v prihodnosti

PPI 5. 5	Obravnavanje viktimizacije revnih
Način merjenja	Stopnja nasilne viktimizacije v spodnjem kvintilu povprečnega dohodka gospodinjstva oznake ZIP
Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vrsta kaznivega dejanja napotitve 2. Poštna številka žrtve 3. Povprečni dohodek gospodinjstva za vsako kodo ZIP v sodni pristojnosti 4. Prebivalstvo vsake poštna številke v pristojnosti 5. Datum napotitve primera
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Zmanjšanje stopnje nasilnih viktimizacij
Utemeljitev za merjenje	Prebivalci skupnosti z nizkimi dohodki se soočajo z največjim tveganjem nasilne viktimizacije. Če se viktimizacija v skupnostih z nizkimi dohodki zmanjšuje, bo viktimizacija v bogatejših skupnostih verjetno sledila podobnemu trendu

PPI 5. 6	Obravnavanje viktimizacije zaradi spolnega napada
Način merjenja	Odstotek vseh obravnav spolnih napadov, ki so se končale z obsodbo
Podatki	1. Vrsta kaznivega dejanja napotitve

	2. Vrsta obravnave primera 3. Datum obravnave primera
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Povečanje odstotka obsodb
Utemeljitev za merjenje	Dokazne težave otežujejo služenje interesom žrtev spolnih napadov, saj tožilec otežujejo dokazovanje njihovih primerov. Z učinkovitim partnerstvom z žrtvami, sodelovanjem z drugimi agencijami ter uporabo kompletov za spolne napade in drugih forenzičnih dokazov lahko tožilci zagotovijo obsodbe

Namera 6 zajema 6 kazalcev.

PPI 6. 1	Dostopnost tožilstva
Način merjenja	Število vstopov v pisarne/skupnostne centre
Podatki	Datum obiska
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Povečanje števila vstopov
Utemeljitev za merjenje	Člani skupnosti se morajo počutiti udobno, če želijo obiskati tožilstvo, da bi prijavili kaznivo dejanje ali kako drugače poiskali pomoč. Tožilstva bi morala imeti tudi satelitske pisarne na celotnem območju pristojnosti in zaposlovati tožilce skupnosti, da bi omogočila neposredne stike z lokalnimi prebivalci

PPI 6. 2	Razširjene možnosti za prijavo kaznivih dejanj
Način merjenja	(a) Število vloženih zadev, ki so se začele s prijavo žrtve neposredno pri tožilstvu (b) število vloženih zadev, ki so se začele na podlagi prijave žrtve pri tožilcih skupnosti

Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vrsta primera, ki je bil posredovan ("walk-in") 2. Odločitev o vložitvi primera 3. Datum vložitve primera
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Povečanje števila vloženih primerov
Utemeljitev za merjenje	Večina kaznivih dejanj ni prijavljenih, zaradi česar so žrtve brez podpore, skupnosti pa bolj ogrožene. Tožilci bi morali žrtvam zagotoviti možnosti, da prijavijo kaznivo dejanje in poiščejo pomoč pri njihovem uradu

PPI 6. 3	Sodelovanje z ekonomsko raznolikimi skupnostmi
Način merjenja	<p>(a) Število sestankov skupnosti za vsako poštno številko</p> <p>(b) Odstotek sestankov skupnosti, ki so potekali v najnižjem kvintilu povprečnega dohodka gospodinjstev v poštne številke ZIP</p>
Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poštna številka, v kateri je potekalo srečanje skupnosti 2. Mediana dohodka gospodinjstva vsake oznake ZIP v pristojnosti 3. Datum srečanja skupnosti
Frekvenca	Četrletno
Željena smer	Povečanje števila srečanj in odstotka v spodnjem kvintilu
Utemeljitev za merjenje	Prizadevanja za vključevanje skupnosti morajo biti enakomerno porazdeljena med vse segmente prebivalstva, kar zagotavlja, da se tožilci smiselno vključujejo v soseske z nizkimi dohodki. Razumevanje težav, značilnih za sosesko, tožilcem omogoča, da se osredotočijo na te

	težave in ponovno vzpostavijo zaupanje v pravosodni sistem
--	--

PPI 6. 4	Sodelovanje tožilcev na dogodkih znotraj lokalne skupnosti
Način merjenja	Odstotek tožilcev, ki so se udeležili vsaj ene dejavnosti za ozaveščanje skupnosti
Podatki	1. Število tožilcev, ki so se udeležili dejavnosti 2. Skupno število tožilcev v uradu 3. Datum dejavnosti
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Povečanje odstotka tožilcev
Utemeljitev za merjenje	Tožilci na vseh ravneh bi morali imeti diferencirano razumevanje izzivov, s katerimi se soočajo različne skupnosti in identitetne skupine. Široka vključenost v delo s skupnostmi humanizira tožilstvo in tožilcem omogoča, da so proaktivni reševalci problemov

PPI 6. 5	Sodelovanje s pričami
Način merjenja	Odstotek vseh zavrnenih primerov, ki so bili posledica pomanjkanja sodelovanja prič
Podatki	1. Vrsta razrešitve primera 2. Razlog za zavrnitev primera 3. Datum razrešitve primera
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Zmanjšanje odstotka zavrnenih zadev
Utemeljitev za merjenje	Zavrnitev pričanja priče pogosto škoduje pregonu primera. Eden od razlogov za nesodelovanje prič je pomanjkanje zaupanja javnosti v sistem kazenskega pravosodja. Pričevanje predstavlja za priče finančne, družinske, zaposlitvene in

	socialne izzive, ki bi jih morali tožilci pomagati ublažiti
--	---

PPI 6. 6	Odzivnost na zahteve po javnih evidencah
Način merjenja	Odstotek izpolnjenih zahtevkov za javne evidence, ki so bili vloženi v tridesetih dneh
Podatki	1. Datum zahtevka za javno evidenco 2. Datum izpolnitve zahteve za javno evidenco
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Povečanje odstotka zahtevkov, izpolnjenih v 30 dneh
Utemeljitev za merjenje	Izpolnjevanje zahtevkov za javne evidence izboljšuje delovanje celotnega urada ter spodbuja preglednost in odgovornost. Prav tako krepi zaupanje skupnosti v tožilsko odločanje

Namera 7 zajema 7 kazalcev.

PPI 7. 1	Viktimizacija rasnih/etničnih manjšin
Način merjenja	Odstotek vloženi primerov nasilja, v katerih so bile žrtve temnopolte ali latinskoameriške narodnosti
Podatki	1. Vrsta kaznivega dejanja, ki je bilo vloženo 2. Rasna/etnična pripadnost žrtve 3. Datum vložitve zadeve
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Zmanjšanje odstotka črnih in latinskoameriških žrtev
Utemeljitev za merjenje	Rasne/etnične manjšine so bolj izpostavljene tveganju viktimizacije kot belci. Zmanjšanje te viktimizacije bo koristilo rasnim/etničnim manjšinam in na splošno zmanjšalo nasilje v soseski

PPI 7.2	Razlike v zavrnitvi zadeve glede na raso/etnično pripadnost žrtve
Način merjenja	Odstotek vloženih primerov, ki so bili zavrnjeni, razčlenjen po: (a) azijske žrtve (b) črnske žrtve (c) latinskoameriške žrtve (d) bele žrtve
Podatki	1. Odločitev o vložitvi primera 2. Vrsta odločitve v primeru 3. Rasna/etnična pripadnost žrtve 4. Datum zavrnitve primera
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Zmanjšanje rasnih/etničnih razlik
Utemeljitev za merjenje	Stopnje zavrnitve zadev z žrtvami iz različnih rasnih/etničnih skupin morajo biti podobne. Višje stopnje zavrnitve zadev z žrtvami črncev in Latinoameričanov lahko kažejo, da tožilci ne morejo pritegniti žrtev iz manjšin ali da sistem izkušnjam žrtev iz manjšin pripisuje neenako vrednost

PPI 7.3	Razlike v vloženih primerih glede na rasno/etnično pripadnost toženca
Način merjenja	Odstotek vloženih zadev v zvezi s prekrški zaradi drog, razčlenjen po: (a) obtožence azijskega porekla (b) temnopoltih obdolžencev (c) obtožence latinskoameriškega porekla (d) beli obtoženci
Podatki	1. Vrsta kaznivega dejanja napotitve 2. Resnost kaznivega dejanja, za katerega je bila podana napotitev

	<p>3. Rasna/etnična pripadnost obdolženca</p> <p>4. Odločitev o vložitvi primera</p> <p>5. Datum odločitve o vložitvi primera</p>
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Zmanjšanje rasnih/etničnih razlik
Utemeljitev za merjenje	Rasne/etnične razlike pri odločitvah o vložitvi primera lahko negativno vplivajo na poznejše izide za obdolžence iz manjšin. Vložitev primera je ključna točka odločitve, na kateri lahko tožilci zmanjšajo ali poslabšajo razlike, nastale ob prijetju. Obravnava primerov prekrškov zaradi drog je še posebej izpostavljena rasnim neskladjem

PPI 7. 4	Razlike v priporu pred sojenjem glede na rasno/etnično pripadnost obdolženca
Način merjenja	<p>Odstotek prestopnikov, ki so bili pridržani v predkazenskem postopku, razdeljen po:</p> <p>(a) obdolžence azijskega porekla</p> <p>(b) temnopoltih obdolžencev</p> <p>(c) obtožence latinskoameriškega porekla</p> <p>(d) beli obtoženci</p>
Podatki	<p>1. Resnost kaznivega dejanja</p> <p>2. Rasna/etnična pripadnost obdolženca</p> <p>3. Status pripora pred sojenjem</p> <p>4. Datum obravnave primera</p>
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Zmanjšanje rasnih/etničnih razlik
Utemeljitev za merjenje	Neenakost v predkazenskem priporu sproži razlike v obsodbah, saj je pri pridržanih posameznikih večja verjetnost, da bodo priznali krivdo. Sproži tudi razlike v priporu, saj je večja verjetnost, da bodo pridržani posamezniki obravnavani kot krivi in nevarni. Tožilci lahko s priporočili

	za pridržanje v predkazenskem postopku zmanjšajo ali poslabšajo neenakosti
--	--

PPI 7.5	Razlike v preusmeritvah glede na rasno/etnično pripadnost obdolženca
Način merjenja	Odstotek vloženih zadev, ki so bile preusmerjene, razčlenjen po: (a) obtožence azijskega porekla (b) temnopolti obdolženci (c) obtožence latinskoameriškega porekla (d) beli obtoženci
Podatki	1. Odločitev o vložitvi primera 2. Rasna/etnična pripadnost obdolženca 3. Vrsta odločitve v primeru 4. Datum odreditve primera
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Zmanjšanje rasnih/etničnih razlik
Utemeljitev za merjenje	Programi preusmeritve so postali pogosta alternativa tradicionalnemu kazenskemu pregonu. Tožilci bi morali zagotoviti, da so programi preusmeritve enako dostopni in da niso pretirano obremenjujoči za obdolžence iz manjšin

PPI 7.6	Razlike med obtožnico in predlogom za priznanje krivde glede na rasno/etnično pripadnost obdolženca
Način merjenja	Odstotek priznanj krivde, ki so vključevala priznanje manjše obtožbe, razčlenjen po (a) azijskih, (b) temnopoltih, (c) hispanskih in (d) belih obtožencih Povprečno število umaknjenih obtožb in/ali obtožnih predlogov med vložitvijo tožbe in priznanjem krivde, razčlenjeno po (a) azijskih, (b) temnopoltih, (c) hispanskih in (d) belih obtožencih

Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vrsta odločitve v primeru 2. Resnost kaznivega dejanja ob vložitvi 3. Resnost kaznivega dejanja pri odreditvi 4. Število vloženih obtožb 5. Število obtožb pri izreku 6. Rasna/etnična pripadnost obdolženca 7. Datum izročitve
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Zmanjšanje rasnih/etničnih razlik
Utemeljitev za merjenje	Sistematične razlike v spremembah obtožnic med rasnimi/etničnimi skupinami povzročajo razlike pri izrekanju kazni. Glede na to, da se 95 % zadev reši s priznanjem krivde, rasna/etnična enakost pri pogajanjih o priznanju krivde zagotavlja, da je velika večina zadev pravično zaključena

PPI 7.7	Razlike v priporu glede na raso/etnično pripadnost obdolženca
Način merjenja	<p>Srednje število dni zapora, ločeno za kazniva dejanja in prekrške, razčlenjeno po:</p> <ol style="list-style-type: none"> (a) obtožence azijskega porekla (b) temnopolti obtoženci (c) obtožence latinskoameriškega porekla (d) beli obtoženci
Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vrsta izrečene kazni 2. Trajanje izrečene kazni 3. Resnost kaznivega dejanja 4. Rasna/etnična pripadnost obdolženca 5. Datum odreditve
Frekvenca	Mesečna

Željena smer	Zmanjšanje rasnih/etničnih razlik
Utemeljitev za merjenje	Rasne/etnične razlike pri odločanju tožilcev vodijo do razlik v zapornih kaznih. Tožilci lahko s svojo presojo pri vložitvi obtožnice in pogajanjih o priznanju krivde zagotovijo čim večjo pravičnost pri izrekanju kazni

Namera 8 zajema 7 kazalcev.

PPI 8. 1	Izogibanje nepotrebnim obtožbam za kazniva dejanja ob vložitvi vloge
Način merjenja	Odstotek primerov z napotitvijo za kaznivo dejanje, v katerih so bile vložene samo obtožbe za prekršek
Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Odločitev o vložitvi primera 2. Resnost kaznivega dejanja, za katero je bila zadeva napotena 3. Resnost kaznivega dejanja ob vložitvi primera 4. Datum vložitve
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Povečanje odstotka napotitev za kazniva dejanja, vloženi kot prekrški
Utemeljitev za merjenje	Tožilci so odgovorni za temeljito preverjanje primerov in zagotavljanje točnosti obtožnic. Kazenskim pregonom se je treba izogibati, kadar je mogoče z vložitvijo zadeve kot prekrška doseči enake cilje javne varnosti.

PPI 8.2	Preusmeritev kot alternativa zaporni kazni
Način merjenja	<p>(a) Število preusmerjenih primerov, ločeno po kaznivih dejanjih in prekrških</p> <p>(b) Število primerov, ki so se končali z odvzemom prostosti ali zaporom, ločeno po kaznivih dejanjih in prekrških</p>

Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vrsta preusmeritve zadeve 2. Vrsta kazni 3. Resnost kaznivega dejanja 4. Datum razrešitve primera
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Povečanje števila preusmeritev glede na število zapornih kazni
Utemeljitev za merjenje	Tožilci bi morali dati prednost preusmeritvi pred zaporom, ker je preusmeritev cenejša, zmanjšuje obremenitev tožilstva, preprečuje nepotrebne kazenske evidence in je usmerjena v temeljne vzroke kaznivih dejanj za zmanjšanje povratništva

PPI 8. 3	Zmanjšanje zanašanja na predkazenski pripor
Način merjenja	Odstotek primerov, v katerih je bil obdolženec priprt pred sojenjem
Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Status pripora v predkazenskem postopku 2. Datum obravnave primera
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Zmanjšanje odstotka pridržanih oseb
Utemeljitev za merjenje	<p>Zmanjšanje odstotka pridržanih oseb</p> <p>Utemeljitev za merjenje tega kazalnika Nepotrebno predkazensko pridržanje povzroča ogromne finančne in družbene stroške, ne da bi povečalo javno varnost. Tožilci se morajo zavzemati za pred obravnavni pripor, razen če obstaja utemeljeno tveganje, da bo obdolženec storil novo kaznivo dejanje, se ne bo pojavil na sodišču ali oviral preiskavo</p>

PPI 8. 4	Izogibanje zaporni kazni, kadar je to mogoče
Način merjenja	Odstotek primerov kaznivih dejanj, v katerih je tožilec ponudil priznanje krivde brez odvzema prostosti
Podatki	1. Teža kaznivega dejanja 2. Vrsta ponudbe za priznanje krivde (zaporna ali ne-zaporna) 3. Datum odločitve o primeru
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Povečanje odstotka s predlogom za priznanje krivde brez odvzema prostosti
Utemeljitev za merjenje	Zapor mora biti rezerviran za obdolžence, ki so storili najhujša kazniva dejanja. Tožilci bi morali dajati prednost kaznim brez odvzema prostosti, da bi ohranili sredstva kazenskega pravosodja ter preprečili prekinitev zaposlitve obdolžencev in njihovih vezi v skupnosti

PPI 8. 5	Priprtje, ki ga sproži predkazenski pripor za revne
Način merjenja	(a) Odstotek priprtih v predkazenskem postopku, ki so bili pridržani zaradi nezmožnosti plačila varščine v višini < 500 USD; (b) Odstotek obtožencev, ki so bili pridržani zaradi nezmožnosti plačila varščine v višini < 500 USD in so bili obsojeni na zaporno kazen
Podatki	1. Status pripora v predkazenskem postopku 2. Znesek varščine 3. Vrsta kazni 4. Datum odločitve v primeru
Frekvenca	Mesečno

Željena smer	Zmanjšanje odstotka pridržanih in zaprtih oseb
Utemeljitev za merjenje	Pri pripornikih v predkazenskem postopku je precej večja verjetnost, da bodo zaprti. To je še posebej problematično za obdolžence, ki so pridržani v priporu, ker ne morejo plačati majhnih zneskov varščine. Tožilci bi morali zagotoviti pravičnost in poštenost ne glede na dohodek ali socialni položaj obdolžencev

PPI 8. 6	Diskrecijska pravica glede smernic za preprečevanje prekomernih kazni
Način merjenja	Odstotek obsodb, v katerih je tožilec priporočil kazen: (a) ki je nižja od najvišje kazni, določene v smernicah/ustavah, in (b) pod najnižjo kaznijo, določeno v smernicah/ustavah
Podatki	1. Vrsta odločitve v primeru 2. Tožilčevo priporočilo za izrek kazni 3. Razpon kazni, predpisan v smernicah/ustavah 4. Datum odločitve o primeru
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Povečanje v odstotkih pod najvišjo in najnižjo vrednostjo
Utemeljitev za merjenje	Tožilci imajo veliko diskrecijsko pravico, da se zavzemajo za kazni, ki ustrezajo vsakemu posameznemu primeru. Zakonsko določene najvišje kazni morajo biti rezervirane za najhujše storilce kaznivih dejanj. To pomeni, da je treba priporočiti nižje kazni, kadar so primerne za zagotavljanje javne varnosti in izvrševanje pravice

PPI 8. 7	Nesorazmerno kaznovanje revnih
Način merjenja	Odstotek vloženi primerov, v katerih je bila izrečena zaporna kazen, med obdolženci, ki jih zastopa (a) javni zagovornik, (b) zagovornik, ki ga imenuje sodišče, in (c) zasebni odvetnik; odstotek vloženi primerov, v katerih je bila izrečena zaporna kazen, med obdolženci v (a) zgornjem kvintilu in (b) spodnjem kvintilu povprečnega dohodka gospodinjstva v poštnih številkah
Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Odločitev o vložitvi primera 2. Vrsta kazni 3. Vrsta zagovornika 4. Poštna številka obdolženca 5. Povprečni dohodek gospodinjstva za vsako kodo ZIP v sodni pristojnosti 6. Datum obravnave primera
Frekvenca	Mesečna
Željena smer	Zmanjšanje števila zapornih kazni in zmanjšanje razlik med vrstami svetovalcev/ kvinteti dohodkov
Utemeljitev za merjenje	Čprav zaporne kazni ne bi smele biti odvisne od finančnih sredstev obdolžencev, dohodek pogosto vpliva na izid primera prek posrednih mehanizmov, kot sta vrsta odvetnika in možnost plačila varščine. Tožilci bi morali zmanjšati razlike, ki izhajajo iz socialno-ekonomskega položaja obdolžencev

Namera 9 zajema 5 kazalcev.

PPI 9. 1	Postopkovne kršitve in kršitve etike
Način merjenja	Število primerov, v katerih je prišlo do razveljavitve ali zavrnitve na podlagi kršitve Bradyja, kršitve pri odkrivanju ali nepravilnega ravnanja tožilstva
Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Razveljavitev ali zavrnitev primera

	<p>2. Razlog za razveljavitev ali zavrnitev primera</p> <p>3. Datum razveljavitve ali zavrnitve primera</p>
Frekvenca	Četrtna
Željena smer	Zmanjšanje števila primerov z razveljavitvijo ali zavrnitvijo
Utemeljitev za merjenje	Napake tožilcev so včasih neizogibne, vendar povzročajo velike stroške za obdolžence, žrtve in integriteto kazenskopravnega sistema. Z usmerjenimi politikami in usposabljanjem lahko tožilstva učinkovito ugotavljajo, odpravljajo in preprečujejo tožilske napake in kršitve

PPI 9. 2	Predanost poštenosti
Način merjenja	<p>(a) Število začelih preiskav o neoporečnosti obsodb</p> <p>(b) Število oprostitev</p>
Podatki	<p>1. Začetek preiskave integritete obsodbe</p> <p>2. Datum začetka preiskave</p> <p>3. Status oprostitve</p> <p>4. Datum oprostitve</p>
Frekvenca	Četrtno
Željena smer	Kratkoročno povečanje, dolgoročno pa zmanjšanje števila preiskav in oprostitev
Utemeljitev za merjenje	Zagotavljanje neoporečnosti obsodb in oprostitev nedolžnih oseb krepi zaupanje skupnosti in legitimnost sistema kazenskega pravosodja

PPI 9. 3	Zavezanost odgovornosti organov kazenskega pregona
Način merjenja	Število primerov s kršitvijo 4. amandmaja, ki so bili: (a) zavrnjeno ob vložitvi vloge

	(b) zavrjnjeni po vložitvi
Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Odločitev o vložitvi primera 2. Razlog za zavrnitev primera 3. Datum vložitve primera 4. Vrsta odreditve primera 5. Razlog za zavrnitev primera 6. Datum razrešitve primera
Frekvenca	Četrletno
Željena smer	Kratkoročno povečanje, dolgoročno pa zmanjšanje števila zavrnitev in zavrženj
Utemeljitev za merjenje	Tožilci so dolžni spoštovati ustavo in zahtevati, da organi pregona odgovarjajo za kršitve pravic obdolžencev. Tožilci morajo prepoznati in zavrniti primere, ki vključujejo kršitve 4. amandmaja, da bi zaščitili pravice obdolžencev in odvrčali policijske kršitve v prihodnosti

PPI 9. 4	Integriteta
Način merjenja	Odstotek primerov, vloženi kot kazniva dejanja, ki so bili obravnavani kot prekrški
Podatki	<ol style="list-style-type: none"> 1. Resnost kaznivega dejanja, ki je bilo vloženo 2. Teža kaznivega dejanja pri obravnavi 3. Datum razrešitve
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Zmanjšanje odstotka primerov, ko je bila kazen izrečena kot prekršek
Utemeljitev za merjenje	Tožilci imajo neomejeno diskrecijsko pravico pri obtoževanju, kar na koncu vpliva na izrek kazni. Odgovoren pregon zahteva natančne odločitve o obtožbi, ki temeljijo na dejstvih primera. Namesto da tožilci obtožnice uporabljajo kot pogajalsko sredstvo za izsiljevanje

	priznanj krivde, bi morali obtožiti le tisto, kar lahko dokažejo in kar nameravajo dokazati
PPI 9. 5	Skladnost z zahtevami za ugotavljanje skladnosti
Način merjenja	Število primerov, v katerih je bil vložen predlog za obvezno odkritje, ki je bil: (a) odobreno (b) zavrnjeno
Podatki	1. Vložitev predloga za obvezno razkritje 2. Izid predloga za odreditev odkritja 3. Datum predloga za prisilno odkritje
Frekvenca	Mesečno
Željena smer	Zmanjšanje števila predlogov
Utemeljitev za merjenje	Neupoštevanje pravil o odkrivanju nepravilno daje prednost tožilcem in ogroža pravice obdolžencev do poštenega sojenja. Zavezanost tožilcev k nepristranskemu sojenju prispeva tudi h krepitvi zaupanja javnosti v pravosodni sistem