

Strazbur, 23. novembar 2001.

CCJE (2001) OP N°2

Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE)

Mišljenje br. 2 (2001) Konsultativnog vijeća evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara Savjeta Evrope o finansiranju i upravljanju sudovima sa osvrtom na efikasnost pravosuđa i član 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima
--

1. Konsultativno vijeće evropskih sudija (CCJE) pripremio je ovo mišljenje na osnovu odgovora država na upitnik i na osnovu tekstova koje je pripremila Radna grupa CCJE i tekstova koje su pripremili predsjednik i potpredsjednik CCJE i ekspert CCJE za ovu oblast, g. Jaček Člebni (Poljska).

2. CCJE prihvata stanovište da je finansiranje sudova usko povezano sa pitanjem nezavisnosti sudija u smislu da određuje uslove u kojima sudovi obavljaju svoju funkciju.

3. Štaviše, postoji očigledna veza između, sa jedne strane, finansiranja i upravljanja sudovima i, sa druge, principima Evropske konvencije o ljudskim pravima: pristup pravdi i pravo na pravično suđenje nisu adekvatno garantovani ako predmet ne može biti razmotren u razumnom roku od strane suda koji raspolaže odgovarajućim sredstvima i resursima koji mu omogućavaju efikasan rad.

4. Svi opšti principi i standardi Savjeta Evrope u vezi finansiranja i upravljanja sudovima nameću državama obavezu da obezbijedi finansijska sredstva koja će zadovoljiti potrebe različitih pravosudnih sistema.

5. CCJE se slaže da iako je finansiranje sudova dio državnog budžeta koji Ministarstvo finansija podnosi Parlamentu, ova finansijska sredstva ne bi trebalo da budu podložna političkim fluktuacijama. Iako je nivo sredstava koje neka zemlja može da priušti za svoje sudove politička odluka, mora se voditi računa, u sistemu zasnovanom na podjeli vlasti, da se osigura da ni izvršna ni zakonodavna vlast ne budu u mogućnosti da izvrše bilo kakav pritisak na pravosuđe u procesu određivanju budžeta. **Odluke o izdvajanju sredstava za sudove moraju biti donešene uz strogo poštovanje nezavisnosti pravosuđa.**

6. U većini zemalja, Ministarstvo pravde učestvuje u prezentiranju sudskog budžeta Ministarstvu finansija i pregovara o budžeta sa tim ministarstvom. U mnogim zemljama, sudovi prethodno direktno ili indirektno daju svoj doprinos u formi predloga koji dostavljaju Ministarstvu pravde. Međutim, u nekim slučajevima, sudovi direktno dostavljaju predlog budžeta Ministarstvu finansija. Primjeri za to su Vrhovni sudovi Estonije i Slovačke koji to čine za sopstvene budžete, dok Vrhovni sudovi Cipra i Slovenije to obavljaju za sudove na svim nivoima. U Švajcarskoj, Savezni vrhovni sud ima pravo da Saveznom parlamentu podnese sopstveni budžet (koji odobrava Administrativna komisija, koju čine tri sudije), predsjednik i generalni sekretar tog suda imaju pravo da prisustvuju sjednici Parlamenta i brane svoj budžet. U Litvaniji, odlukom Ustavnog suda od 21. decembra 1999. ustanovljen je princip da svaki sud ima pravo na sopstveni budžet, u okviru posebnih stavki Državnog budžeta koji odobrava Parlament. U Rusiji, Saveznim budžetom moraju biti posebno opredijeljena sredstva za budžete Ustavnog suda, Vrhovnog suda i drugih sudova koji sude po precedentnom pravu, kao i Saveznog arbitražnog suda i drugih arbitražnih sudova, i Savjet

ruskih sudija ima pravo ne samo da učestvuje u pregovorima o saveznom budžetu, već i da bude zastupljen u raspravi u oba doma ruske Savezne skupštine. U nordijskim državama, zakonskom regulativom je nedavno formalizovana procedura za koordinaciju sudskih budžeta i njihovo podnošenje Ministarstvu pravde – u Danskoj Sudska uprava (u čijem koordinacionom odboru većinu članova čine predstavnici različitih sudova) ispunjava ovu ulogu. U Švedskoj, Nacionalna sudska uprava (posebno vladino tijelo, sa koordinacionim odborom u kome su sudije u manjini) ima sličnu ulogu, uz obavezu priprema privremene budžete na period od tri godine.

7. Nasurot tome, u drugim zemljama ne postoji zvanična procedura po kojoj pravosuđe učestvuje u određivanju budžeta za finansiranje sudskih potreba, o čemu pregovara ministar pravde ili njegov ekvivalent, i svaki uticaj je neformalne prirode. Belgija, Hrvatska, Francuska, Njemačka, Italija (osim u slučaju pojedinih plaćanja), Luksemburg, Malta, Ukrajina i Velika Britanija primjeri su pravnih sistema koji spadaju u ovu kategoriju.

8. Stepem u kom se smatra da je sudski sistem adekvatno finansiran nije uvijek u srazmjeri sa stepenom postojanja zvanične procedure za dobijanje predloga od strane pravosuđa ili konsultovanje istog, iako se direktno učešće pravosuđa i dalje smatra važnom potrebom. Odgovori na upitnik veoma često otkrivaju širok spektar razlika, počevši od nedostatka odgovarajućih materijalnih resursa (prostorija, namještaja, kancelarija, kompjuterske opreme, itd.) do potponog nepostojanja one vrste pomoći koja je od presudne važnosti za sudije u savremenom vršenju sudijskih funkcija (kvalifikovano osoblje, specijalizovani asistenti, pristup izvorima elektronske dokumentacije, itd.). U zemljama Istočne Evrope, naročito, budžetska ograničenja su navela parlamente da ograniče sredstva namijenjena za finansiranje sudova na relativno mali dio realne potrebe (npr. 50% u Rusiji). Čak i u zemljama Zapadne Evrope primjenjuju su budžetska ograničenja kojima se ograničava broj sudnica, kancelarija, količina informacione opreme i/ili broj zaposlenih (u ovom posljednjem slučaju, to znači da nekada sudije ne mogu biti oslobođene od poslova koji su izvan sudijske funkcije).

9. Do jednog od mogućih problema dolazi kada se u pravosuđu, koje nije uvijek posmatrano kao posebna grana vlasti u državi, javne posebne potrebe u cilju izvršavanja zadataka samog pravosuđa i očuvanja njegove nezavisnosti. Nažalost ekonomski aspekti mogu biti presudni u raspravama koje se tiču važnih strukturalnih promjena u pravosuđu i njegove efikasnosti. Iako nijedna zemlja ne može ignorisati svoj ukupni finansijski kapacitet pri odlučivanju o nivou usluga koje može da podrži, pravosuđe i sudovi, kao presudna grana državne vlasti, polažu puno pravo na finansijske resurse.

10. Iako CCJE ne može da ignoriše ekonomske razlike među zemljama, izrada odgovarajućeg finansijskog okvira za sudove zahtijeva veće učešće samih sudova u procesu pripreme budžeta. **CCJE se slaže da je, stoga, važno da postupak usvajanja pravosudnog budžeta u parlamentu sadrži proceduru kojom se uzimaju u obzir stavovi pravosuđa.**

11. Jedan od mogućih načina na koji pravosuđe može aktivno učestvovati u izradi budžeta bio bi da nezavisnom tijelu nadležnom za upravljanje pravosuđem – u zemljama gdje takvo tijelo postoji¹ – dodijeli ulogu koordinacije u pripremi zahtjeva za finansiranje, i učini da ovo tijelo služi kao direktna veza sa Parlamentom u procjeni potreba sudova. Poželjno je da tijelo koje predstavlja sve sudove bude odgovorno za ponošenje budžetskih zahtjeva Parlamentu ili jednom od njegovih posebnih odbora.

12. Upravljanje budžetom dodijeljenim sudovima postaje sve veća odgovornost koja zahtjeva angažovanje profesionalaca. Diskusije unutar CCJE su pokazale da postoji velika razlika između, sa jedne strane, sistema u kojima se upravljanjem bavi pravosuđe ili osobe ili tijela koja su u nadležnosti pravosuđa ili nezavisno tijelo uz podršku odgovarajuće administracije koja je odgovorna tom tijelu i, sa druge strane, onih sistema u kojima je za upravljanje u potpunosti nadležno vladino tijelo ili služba. Ovaj prvi pristup je usvojen u nekim novim demokratijama, kao i u nekim drugim zemljama zbog prednosti koje se smatra da ima u obezbjeđivanju nezavisnosti pravosuđa i u obezbjeđivanju uslova da pravosuđe vrši svoje funkcije.

13. Ako je sudijama data odgovornost za administraciju u sudovima, oni treba da budu adekvatno obučeni i da imaju neophodnu podršku u ispunjavanju tog zadatka. U svakom slučaju, važno je da sudije budu odgovorne za sve administrativne odluke koje se direktno tiču vršenja funkcije sudova.

Zaključak

14. CCJE smatra da države treba da ponovo razmotre postojeće procedure finansiranja i upravljanja sudovima u svijetlu ovog mišljenja. CCJE dalje posebno ukazuje na potrebu alokacije dovoljnih sredstava sudovima kako bi mogli da funkcionišu u skladu sa standardima navedenim u članu 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

¹ Vidi Mišljenje br.1 (2201) o standardima koji se tiču nezavisnosti, efikasnosti i uloge sudija, u podnaslovu „Tijela za imenovanje i konsultacije“.