



Strasburg, 23 listopada 2001
[ccje/docs2001/ccje(2001)op n°2e]

CCJE (2001) OP N°2

**RADA KONSULTACYJNA SĘDZIÓW EUROPEJSKICH
(CCJE)**

OPINIA Nr 2 (2001)

RADY KONSULTACYJNEJ SĘDZIÓW EUROPEJSKICH (CCJE)

**DO WIADOMOŚCI KOMITETU MINISTRÓW
RADY EUROPY**

**NA TEMAT FINANSOWANIA I ZARZĄDZANIA SĄDAMI
W ZWIĄZKU Z WYDAJNOSCIĄ SĄDOWNICTWA
I ARTYKUŁEM 6 EUROPEJSKIEJ KONWENCJI
PRAW CZŁOWIEKA**

1. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) sporządziła niniejszą opinię na podstawie odpowiedzi państw członkowskich na ankietę, tekstów przygotowanych przez Grupę Roboczą CCJE i teksty przygotowane przez przewodniczącego i wiceprzewodniczącego CCJE oraz specjalisty CCJE w tym zakresie, Pana Jacka CHLEBNEGO (Polska).

2. CCJE uznała, że finansowanie sądów jest ściśle związane z kwestią niezawisłości sędziów, ponieważ określa warunki, w których sądy wykonują swoje funkcje.

3. Ponadto, istnieje oczywisty związek między, z jednej strony, finansowaniem i zarządzaniem sądami a, z drugiej strony, zasadami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka: dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz prawo do rzetelnego procesu sądowego nie są prawidłowo zagwarantowane, jeśli sprawa nie może być rozpatrzona w rozsądnym terminie przez sąd, który posiada odpowiednie środki finansowe i zasoby do swojej dyspozycji dla efektywnej realizacji zadań.

4. Wszystkie zasady ogólne i standardy Rady Europy dotyczące finansowania i zarządzania sądami nakładają na państwa obowiązek udostępnienia środków finansowych odpowiadających potrzebom różnych systemów wymiaru sprawiedliwości.

5. **CCJE przyjęła, że chociaż finansowanie sądów stanowi część budżetu państwa przedstawianego Parlamentowi przez Ministerstwo Finansów, takie finansowanie nie powinno podlegać zmianom politycznym.** Mimo, że poziom finansowania sądów, na jaki dany kraj może sobie pozwolić, jest decyzją polityczną, zawsze należy się starać zapewnić, w systemie opartym na podziale władzy, by ani władza wykonawcza, ani ustawodawcza nie mogła wywierać żadnego nacisku na sądownictwo przy ustalaniu budżetu. **Decyzje dotyczące przydziału środków na sądy muszą być podejmowane przy ścisłym poszanowaniu niezależności wymiaru sprawiedliwości.**

6. W większości krajów, Ministerstwo Sprawiedliwości uczestniczy z kolei przy przedstawianiu Ministerstwu Finansów budżetu sądów i negocjowaniu go z tym ministerstwem. W wielu krajach, następuje wcześniejszy udział środowiska sędziowskiego w formie propozycji przedstawianych bezpośrednio lub pośrednio przez sądy Ministerstwu Sprawiedliwości. Jednak w niektórych przypadkach sądy przedstawiają propozycje budżetu Ministerstwu Finansów. Przykładami są Sądy Najwyższe Estonii i Słowacji co do własnych budżetów oraz Sądy Najwyższe Cypru i Słowenii co do sądów wszystkich szczebli. W Szwajcarii Federalny Sąd Najwyższy ma prawo do przedstawiania swojego budżetu (zatwierdzonego przez Komisję Administracyjną, składającą się z trzech sędziów) do Zgromadzenia Federalnego, a jego Prezes i Sekretarz generalny mają prawo występować przed Zgromadzeniem w obronie swojego budżetu. Na Litwie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 1999 roku ustanowiło zasadę, że każdy sąd ma prawo mieć swój własny budżet, osobno wyszczególniony w budżecie państwa przyjętym przez Sejm. W Rosji, budżet federalny musi zawierać odrębną rezerwę na budżet Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i innych sądów powszechnych i Federalnego Trybunału Arbitrażowego i innych trybunałów arbitrażowych, a Rada Sędziów

Rosyjskich ma prawo nie tylko do udziału w negocjacjach dotyczących budżetu federalnego, ale także do reprezentacji w dyskusjach w izbach Rosyjskiego Zgromadzenia Federalnego. Najnowsze ustawodawstwo państw nordyckich sformalizowało procedury koordynacji budżetów sądów i przekazywania ich do Ministerstwa Sprawiedliwości - w Danii rolę tę pełni Administracja Sądów (w której komitecie sterującym większość członków to przedstawiciele różnych sądów). W Szwecji podobną funkcję pełni Krajowa Administracja Sądów (specjalny organ rządowy, z komitetem sterującym, którego mniejszość składu stanowią sędziowie) mająca za zadanie przygotowanie ciągłych budżetów trzyletnich.

7. Z kolei w innych krajach brak jest formalnej procedury uwzględniającej opinię środowiska sędziowskiego na temat budżetu negocjowanego przez Ministra Sprawiedliwości lub podobnego budżetu finansującego koszty sądów, a wszelki wpływ ma charakter nieformalny. Belgia, Chorwacja, Francja, Niemcy, Włochy (z wyjątkiem niektórych wydatków), Luksemburg, Malta, Ukraina i Wielka Brytania stanowią przykłady systemów prawnych w tej kategorii.

8. Stopień, w jakim system sądów uznaje się za odpowiednio finansowany nie zawsze jest związany z zakresem, w którym istnieją formalne procedury składania wniosków przez sądownictwo lub konsultacji z sądownictwem, chociaż bardziej bezpośrednio opinie środowisk sędziowskich nadal są uważane za ważną potrzebę. Odpowiedzi na ankietę zbyt często ujawniają szereg niedociągnięć, od zwłaszcza braku odpowiednich zasobów materialnych (pomieszczeń, mebli, sprzętu biurowego i komputerowego itp.) po całkowity brak tego rodzaju pomocy, która jest niezbędna sędziom do współcześnie wykonywanej działalności orzeczniczej (wykwalifikowana kadra, wyspecjalizowani asystenci, dostęp do komputerowych źródeł dokumentacji itp.). Zwłaszcza w krajach Europy Wschodniej, ograniczenia budżetowe skłoniły parlamenty do ograniczenia środków pieniężnych przeznaczonych na finansowanie sądów do stosunkowo małej kwoty w porównaniu do potrzeb (np. 50% w Rosji). Nawet w krajach Europy Zachodniej funkcjonowały ograniczenia budżetowe redukujące liczbę sal rozpraw, biur, wyposażenia informatycznego i/lub personelu (w tym ostatnim przypadku oznacza to, że sędziowie nie mogą być oddzieleni od czynności nieorzeczniczych).

9. Jednym z problemów, które się mogą pojawić, jest to, że sądownictwo, które nie zawsze jest postrzegane jako szczególnie rodzaj władzy państwa, ma specyficzne potrzeby konieczne do wykonywania swoich zadań i pozostaje niezależne. Niestety, aspekty ekonomiczne mogą zdominować dyskusje o ważnych zmianach strukturalnych sądownictwa i jego skuteczności. Chociaż żaden kraj nie może lekceważyć swojej ogólnej zdolności finansowej przy podejmowaniu decyzji o tym, jaki poziom usług może wspierać, sędziowie i sądy jako ważna władza państwowa mają uzasadnione roszczenie o środki.

10. Pomimo, że CCJE nie może nie uwzględniać dysproporcji gospodarczych pomiędzy krajami, opracowanie odpowiedniego finansowania dla sądów wymaga większego zaangażowania samych sądów w proces przygotowania budżetu. **CCJE przyjęła, że w związku z tym jest ważne, aby ustalenia dotyczące uchwalenia budżetu sądów przez parlament zawierały procedurę uwzględniającą opinie wymiaru sprawiedliwości.**

11. Jedną z postaci, którą może przyjąć taki aktywny udział sądownictwa w sporządzaniu budżetu byłoby przyznanie niezależnemu organowi odpowiedzialnemu za zarządzanie wymiarem sprawiedliwości – w krajach, w których taki organ istnieje¹ – funkcję koordynacyjną przy przygotowywaniu wniosków o finansowanie sądownictwa oraz ustanowienie bezpośredniego kontaktu z tym Parlamentem dla oceny potrzeb sądów. Pożądane jest, aby organ reprezentujący wszystkie sądy miał kompetencje i zadania w zakresie składania wniosków budżetowych do Parlamentu lub jego wyspecjalizowanych komisji.

12. Zarządzanie budżetem przyznanym sądom jest coraz bardziej szeroką kompetencją wymagającą profesjonalnego podejścia. Dyskusje CCJE wykazały, że występuje szerokie rozróżnienie pomiędzy, z jednej strony, systemami, w których zarządzanie jest prowadzone przez wymiar sprawiedliwości lub osoby lub organ podlegający wymiarowi sprawiedliwości, lub przez niezależny organ z odpowiednim wsparciem administracyjnym podlegający wymiarowi sprawiedliwości, a z drugiej strony, systemami, w których zarządzanie jest całkowicie w gestii ministerstwa lub służby. To pierwsze podejście zostało przyjęte w niektórych nowych demokracjach, a także w innych krajach ze względu na jego postrzeganą przewagę przy zapewnieniu niezależności sądownictwa i zapewnieniu zdolności sądownictwa do wykonywania jego funkcji.

13. Jeżeli sędziowie mają zadania w zakresie administracji sądów, powinni odbyć odpowiednie szkolenie i mieć niezbędne wsparcie do realizacji tego zadania. W każdym razie istotną rzeczą jest to, by sędziowie byli odpowiedzialni za wszystkie decyzje administracyjne, które mają bezpośredni wpływ na pełnienie funkcji sądów.

Wniosek

14. CCJE uznała, że Państwa członkowskie w świetle niniejszej opinii powinny ponownie rozważyć istniejące rozwiązania dotyczące finansowania i zarządzania sądami. Ponadto CCJE w szczególności zwraca uwagę na potrzebę przydzielenia sądom wystarczających środków, aby umożliwić im funkcjonowanie zgodnie ze standardami określonymi w artykule 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

¹ Zob. Opinia nr 1 (2201) w sprawie standardów dotyczących niezależności, skuteczności i roli sędziów, w rozdziale „organy powołujące i doradcze”