

Strazbur, 23. novembar 2001.

KVES (2001) Mišljenje br. 2

Konsultativno veće evropskih sudija (KVES)

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

1. Konsultativno veće evropskih sudija (KVES) pripremio je ovo mišljenje na osnovu odgovora država na upitnik i na osnovu tekstova koje je pripremila Radna grupa KVES-a i tekstova koje su pripremili predsednik i potpredsednik KVES-a i ekspert KVES-a za ovu oblast, g. Jaček Člebni (Poljska).

2. KVES 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, načelima Evropske konvencije o ljudskim pravima: pristup pravdi i pravo na pravično suđenje nisu garantovani na odgovarajući način ako predmet ne može biti razmotren u razumnom roku od strane suda koji raspolaže odgovarajućim sredstvima i resursima koji mu omogućavaju efikasan rad.

4. Sva opšta načela i standardi Saveta Evrope u vezi finansiranja i upravljanja sudovima nameću državama obavezu da obezbedi finansijska sredstva koja odgovaraju potrebama različitih sudskih sistema.

5. KVES se slaže da iako je finansiranje sudova deo 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 izdvoji za svoje sudove politička odluka, mora da se vodi računa, u sistemu zasnovanom na podeli vlasti, da se obezbedi da ni izvršna ni zakonodavna vlast ne budu u mogućnosti da izvrše bilo kakav pritisak na sudove u procesu određivanja budžeta. **Odluke o izdvajanju sredstava za sudove moraju biti donete uz strogo poštovanje nezavisnosti pravosuđa.**

6. U većini zemalja, Ministarstvo pravde učestvuje u predstavljanju sudskog budžeta Ministarstvu finansija i pregovara o budžeta sa tim ministarstvom. U mnogim zemljama, sudovi prethodno neposredno ili posredno daju svoj doprinos u formi predloga koji dostavljaju Ministarstvu pravde. Međutim, u nekim slučajevima, sudovi neposredno dostavljaju predlog budžeta Ministarstvu finansija. Primeri za to su Vrhovni sudovi Estonije i Slovačke koji to čine za sopstvene budžete, dok Vrhovni sudovi Kipra 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), predsednik i generalni sekretar tog suda imaju pravo da prisustvuju sednici 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 opredeljena 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 Savet 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 telo, sa koordinacionim odborom u kome su sudije u manjini) ima sličnu ulogu, uz obavezu priprema privremenih budžeta na period od tri godine.

7. Nasurot tome, u drugim zemljama ne postoji formalni postupak 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, Nemačka, Italija (osim u slučaju pojedinih plaćanja), Luksemburg, Malta, Ukrajina i Velika Britanija primeri su pravnih sistema koji spadaju u ovu kategoriju.

8. Stepen u kom se smatra da je sudski sistem odgovarajuće finansiran nije uvek u vezi sa stepenom postojanja formalnog postupka za davanje predloga od strane pravosuđa ili konsultovanje istog, iako se neposredno učešće pravosuđa i dalje prepoznaje kao važna. Odgovori na upitnik veoma često otkrivaju širok spektar nedostataka, počevši od manjka odgovarajućih materijalnih resursa (prostorija, nameštaja, kancelarijske i kompjuterske opreme, itd.) do potponog nepostojanja one vrste pomoći koja je od presudnog značaja za savremeno obavljanje sudijskih funkcija (kvalifikovano osoblje, specijalizovani pomoćnici, pristup izvorima elektronske dokumentacije, itd.). U zemljama Istočne Evrope, naročito, budžetska ograničenja su navela parlamente da ograniče sredstva namenjena za finansiranje sudova na relativno mali deo zahtevanih sredstava (npr. 50% u Rusiji). Čak i u zemljama Zapadne Evrope primenjuju se budžetska ograničenja kojima se ograničava broj sudnica, kancelarija, količina informacione opreme i/ili broj zaposlenih (u potonjem slučaju, to znači da nekada sudije nisu oslobođene od nesudskih poslova).

9. Do jednog od mogućih problema dolazi kada se u pravosuđu, na koje se ne gleda uvek kao na posebnu granu 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 promena u pravosuđu i njegovoj efikasnosti. Iako nijedna zemlja ne može da ignoriše 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 KVES ne može da ignoriše ekonomske razlike među zemljama, unapređivanje finansiranja sudova iziskuje veće učešće samih sudova u procesu pripreme budžeta. **KVES se slaže da je, stoga, važno da postupak usvajanja sudskog budžeta u parlamentu sadrži postupak kojim se uzimaju u obzir stavovi sudstva.**

11. Jedan od mogućih načina na koji pravosuđe može da aktivno učestvuje u izradi budžeta bio bi da nezavisnom telu nadležnom za upravljanje pravosuđem – u zemljama gde takvo telo postoji¹ – dodeli koordinaciona uloga u vezi sa pripremom zahteva za finansiranje sudova, i učini da ovo telo služi kao neposredna veza sa Palamentom u pogledu procene potreba sudova. Poželjno je da telo koje predstavlja sve

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

sudove bude odgovorno za podnošenje budžetskih zahteva Parlamentu ili nekom od njegovih posebnih odbora.

12. Upravljanje budžetom dodeljenim sudovima postaje sve veća odgovornost koja zahteva angažovanje profesionalaca. Diskusije unutar KVES-a su pokazale da postoji velika razlika između, sa jedne strane, sistema u kojima se upravljanjem bavi pravosuđe ili lica ili tela koja su odgovorna pravosuđu ili nezavisno telo uz podršku odgovarajuće administracije koja je odgovorna tom telu i, sa druge strane, onih sistema u kojima je za upravljanje u potpunosti nadležno vladino telo 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 obezbeđivanju nezavisnosti pravosuđa i u obezbeđivanju uslova da pravosuđe vrši svoje funkcije.

13. Ako je sudijama data odgovornost za upravljanje sudovima, oni treba da budu odgovarajuće 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 neposredno tiču vršenja funkcije sudova.

Zaključak

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