



არაოფიციალური თარგმანი

სტრასბურგი, 2001 წლის 23 ნოემბერი

ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭო (CCJE)

დასკვნა №2 (2001)

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის საყურადღებოდ

სასამართლოების დაფინანსებისა და მართვის
შესახებ, სასამართლო კორპუსის
ეფექტიანობისა და ადამიანის უფლებათა
ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლის
გათვალისწინებით

1. ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭომ (CCJE) შეიმუშავა წინამდებარე დასკვნა სახელმწიფოების მიერ კითხვარზე გაცემული პასუხების საფუძველზე, რომლის ტექსტი მომზადებულ იქნა ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭოს სამუშაო ჯგუფის, ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭოს თავმჯდომარის, ვიცე-თავმჯდომარის და აღნიშნულ საკითხებზე ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭოს სპეციალისტის, ბატონი იაცეკ ხლებნის (პოლონეთი) მიერ.

2. ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭომ გააცნობიერა, რომ სასამართლოების დაფინანსება მჭიდრო კავშირშია მოსამართლეების დამოუკიდებლობის საკითხთან, რადგან ის განსაზღვრავს პირობებს, რომლებშიც სასამართლოები მათ ფუნქციებს ახორციელებენ.

3. ამასთან, არსებობს აშკარა კავშირი, ერთი მხრივ, სასამართლოების დაფინანსებასა და მართვას, და მეორე მხრივ, ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის პრინციპებს შორის: მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობა და უფლება სამართლიან სასამართლო განხილვაზე არ შეიძლება იყოს სათანადოდ გარანტირებული, თუ სასამართლო, რომელსაც ეფექტიანი საქმიანობისათვის შესაბამისი ფინანსური სახსრები და რესურსები გააჩნია, საქმის განხილვას გონივრულ ვადაში ვერ უზრუნველყოფს.

4. ევროპის საბჭოს ყველა ძირითადი პრინციპი და სტანდარტი სასამართლოების დაფინანსებისა და მართვის შესახებ სახელმწიფოებს ვალდებულებას აკისრებს, გამოყონ ფინანსური სახსრები ისე, რომ ეს შეესაბამებოდეს სხვადასხვა სასამართლო სისტემის მოთხოვნებს.

5. ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭო შეთანხმდა, რომ მიუხედავად იმისა, რომ სასამართლოების დაფინანსება სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაწილია, რომელსაც პარლამენტის წინაშე ფინანსთა სამინისტრო წარადგენს, ასეთი დაფინანსება არ შეიძლება იყოს პოლიტიკური რყევების საგანი. მიუხედავად იმისა, რომ დაფინანსების მოცულობა, რომელიც თითოეულ ქვეყანას შეუძლია გამოყოს მისი სასამართლოებისათვის, პოლიტიკური გადაწყვეტილებაა, ხელისუფლების დანაწილებაზე დაფუძნებულ სისტემაში აუცილებლად უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი, რომ არც აღმასრულებელ, და არც საკანონმდებლო ხელისუფლებას ჰქონდეს საშუალება განახორციელოს რაიმე სახის ზეწოლა სასამართლო კორპუსზე სასამართლოს ბიუჯეტის განსაზღვრის პროცესში. სასამართლოებისათვის ფინანსური სახსრების გამოყოფის შესახებ გადაწყვეტილებები მიღებული უნდა იქნეს სამოსამართლო დამოუკიდებლობისადმი უმკაცრესი პატივისცემით.

6. ქვეყნების უმრავლესობაში, იუსტიციის სამინისტრო მონაწილეობს ფინანსთა სამინისტროსათვის სასამართლოების ბიუჯეტის წარდგენაში და მასთან მოლაპარაკებების წარმოებაში. ბევრ ქვეყანაში, ბიუჯეტის წარდგენამდე, მოსამართლეები მონაწილეობენ ბიუჯეტის შედგენაში პირდაპირი ან არაპირდაპირი გზით, სასამართლოების მიერ იუსტიციის სამინისტროსათვის წინადადებების წარდგენის ფორმით. თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში, სასამართლოები ბიუჯეტს პირდაპირ წარუდგენენ ფინანსთა სამინისტროს. მაგალითად, ესტონეთისა და სლოვაკეთის უზენაესი სასამართლოები საკუთარ ბიუჯეტს თვითონ წარადგენენ,

ხოლო კვიპროსისა და სლოვენის უზენაესი სასამართლოები კი – ყველა დონის სასამართლოს ბიუჯეტს. შვეიცარიაში, ფედერალურ უზენაეს სასამართლოს აქვს უფლება საკუთარი ბიუჯეტი (რომელიც დამტკიცებულია სამი მოსამართლისაგან შემდგარი ადმინისტრაციული კომისიის მიერ) ფედერალურ პარლამენტს წარუდგინოს, ხოლო მისი პრეზიდენტი და გენერალური მდივანი უფლებამოსილი არიან წარდგენენ პარლამენტის წინაშე, რათა დაიცვან ბიუჯეტი. ლიტვაში, საკონსტიტუციო სასამართლოს 1999 წლის 21 დეკემბრის გადაწყვეტილება ადგენს პრინციპს, რომლის თანახმად თითოეულ სასამართლოს აქვს უფლება ჰქონდეს საკუთარი ბიუჯეტი, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტში ცალკე არის მოცემული და დამტკიცებულია პარლამენტის მიერ. რუსეთში, ფედერალურ ბიუჯეტში უნდა არსებობდეს ცალკე დებულება საკონსტიტუციო სასამართლოს, უზენაესი სასამართლოს, საერთო სასამართლოების, ფედერალური არბიტრაჟის და საარბიტრაჟო ტრიბუნალების ბიუჯეტის შესახებ. ხოლო რუსეთის მოსამართლეთა საბჭო უფლებამოსილია არა მხოლოდ მონაწილეობა მიიღოს ფედერალური ბიუჯეტის შესახებ მოლაპარაკებებში, არამედ მისი წარმომადგენელი დაესწროს ბიუჯეტის განხილვას რუსეთის ფედერალურ დუმაში. ჩრდილოეთ ევროპის ქვეყნებში, უახლესმა კანონმდებლობამ დააწესა სასამართლოების ბიუჯეტის კოორდინირებისა და მისი იუსტიციის სამინისტროსათვის წარდგენის პროცედურა – დანიაში ადმინისტრაციული სასამართლო (რომლის მმართველი კომიტეტის წევრების უმრავლესობა სხვადასხვა სასამართლოს წარმომადგენლები არიან) ასრულებს აღნიშნულ როლს. შვედეთში, სასამართლოების ეროვნული ადმინისტრაცია (სპეციალური სამთავრობო ორგანო, რომლის მმართველი კომიტეტის წევრთა უმცირესობა მოსამართლეები არიან) ასრულებს მსგავს ფუნქციას და აკისრია სამწლიანი ბიუჯეტის მომზადების ვალდებულება.

7. ზემოაღნიშნულისაგან განსხვავებით, სხვა ქვეყნებში სასამართლოების დაფინანსებისათვის ბიუჯეტის შესახებ იუსტიციის მინისტრის ან ეკვივალენტური პირის მიერ წარმოებულ მოლაპარაკებებში მოსამართლეთა მონაწილეობის ფორმალური პროცედურა არ არსებობს და ნებისმიერი სახის მონაწილეობა არაფორმალურია. ბელგია, ხორვატია, საფრანგეთი, გერმანია, იტალია (გარდა გარკვეული კატეგორიის ხარჯებისა), ლუქსემბურგი, მალტა, უკრაინა და გაერთიანებული სამეფო წარმოადგენენ აღნიშნული კატეგორიის სამართლებრივ სისტემებს.

8. სასამართლო სისტემის დაფინანსების ადეკვატურობა ყოველთვის არ უკავშირდება სასამართლო კორპუსთან კონსულტაციების ან მის მიერ წინადადებების წარდგენის ფორმალური პროცედურების არსებობას, თუმცა სასამართლო კორპუსის უფრო პირდაპირი მონაწილეობა კვლავაც მიიჩნევა, როგორც მნიშვნელოვანი აუცილებლობა. კითხვარის პასუხებიდან ხშირად ჩანს რიგი პრობლემებისა, კერძოდ, შესაბამისი მატერიალური რესურსების ნაკლებობიდან (შენობა-ნაგებობები, ავეჯი, საოფისე და კომპიუტერული მოწყობილობები და ა.შ.) სამოსამართლო ფუნქციების თანამედროვე პირობებში განხორციელებისათვის სრულიად აუცილებელი დახმარების არარსებობამდე (კვალიფიციური კადრები, ასისტენტი სპეციალისტები, კომპიუტერული დოკუმენტალური წყაროების ხელმისაწვდომობა და ა.შ.). განსაკუთრებით აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, ბიუჯეტის სიმცირემ პარლამენტარები აიძულა შეეზღუდათ სასამართლოს დაფინანსებისათვის გამოყოფილი თანხები აუცილებელის შედარებით მხოლოდ მცირე ნაწილის ოდენობამდე (მაგალითად, რუსეთში 50% ოდენობით). დასავლეთ ევროპის ქვეყნებშიც კი, საბიუჯეტო

შეზღუდვებმა გამოიწვია სასამართლო დარბაზების, ოფისების კომპიუტერული ტექნოლოგიების და/ან კადრების შემცირება (ეს უკანასკნელი ზოგჯერ იმას ნიშნავს, რომ ვერ ხერხდება მოსამართლეების არასამოსამართლო ფუნქციებისაგან გათავისუფლება).

9. ერთ-ერთი პრობლემა, რომელიც შეიძლება წარმოიშვას არის ის, რომ სასამართლო კორპუსმა, რომელიც ხშირად, როგორც სახელმწიფოს ხელისუფლების განცალკევებული შტო არ განიხილება და რომელსაც მისი მოვალეობების შესასრულებლად კონკრეტული საჭიროებები გააჩნია, დამოუკიდებლობა ვერ შეინარჩუნოს. სამწუხაროდ, ეკონომიკური ასპექტები შეიძლება დომინირებდნენ სასამართლო კორპუსის სტრუქტურული ცვლილებებისა და ეფექტიანობის შესახებ განხილვებში. მიუხედავად იმისა, რომ არც ერთ ქვეყანას შეუძლია მთლიანი საკუთარი ფინანსური შესაძლებლობების უგულვებელყოფა იმის გადაწყვეტისას, თუ რა დონის მომსახურების მხარდაჭერა შეუძლია მას, სასამართლო კორპუსსა და სასამართლოებს, როგორც სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანეს ინსტრუმენტს, სერიოზული რესურსები ესაჭიროებათ.

10. მიუხედავად იმისა, რომ ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭოს არ შეუძლია იგნორირება გაუკეთოს ქვეყნებს შორის არსებულ ეკონომიკურ სხვაობებს, სასამართლოებისათვის შესაბამისი დაფინანსების გამოყოფა მოითხოვს თვით სასამართლოების მეტ მონაწილეობას ბიუჯეტის შექმნის პროცესში. ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭო შეთანხმდა, რომ აქედან გამომდინარე, აუცილებელია, რომ სასამართლო კორპუსის ბიუჯეტის პარლამენტის მიერ დამტკიცება უნდა მოიცავდეს პროცედურას, რომელიც მოსამართლეთა მოსაზრებებს გაითვალისწინებს.

11. ბიუჯეტის შედგენის პროცესში მოსამართლეთა აქტიური მონაწილეობის ერთ-ერთი ფორმა იქნებოდა სასამართლო კორპუსის მართვაზე პასუხისმგებელი ორგანოსათვის – ქვეყნებში, სადაც ასეთი ორგანო არსებობს¹ – კოორდინატორის როლის მინიჭება სასამართლოს დაფინანსებისათვის მოთხოვნების მომზადებაში და ამ ორგანოს პარლამენტის პირდაპირ საკონტაქტო უწყებად დანიშვნა სასამართლოების საჭიროებების შეფასების მიზნით. სასურველია, რომ ორგანო, რომელიც ყველა სასამართლოს წარმოადგენს, პასუხისმგებელი იყოს პარლამენტისათვის ან მისი რომელიმე სპეციალიზებული კომიტეტისათვის საბიუჯეტო მოთხოვნების წარდგენაზე.

12. სასამართლოებისათვის გამოყოფილი ბიუჯეტის განკარგვა საკმაოდ მნიშვნელოვანი პასუხისმგებლობაა, რომელიც პროფესიონალურ ყურადღებას მოითხოვს. ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭოს განხილვების შედეგად გამოვლინდა, რომ არსებობს მნიშვნელოვანი სხვაობა, ერთი მხრივ, იმ სისტემებს შორის, რომლებშიც მართვა ხორციელდება სასამართლო კორპუსის მიერ ან სასამართლო კორპუსისადმი ანგარიშვალდებული პირის, ან ორგანოს მიერ, ან დამოუკიდებელი ორგანოს მიერ, რომელსაც შესაბამისი ადმინისტრაციული, მის

¹ იხ. დასკვნა №1 (2201) მოსამართლეთა დამოუკიდებლობასთან, ეფექტიანობასთან და როლთან მიმართებით, სათაურით “მოსამართლეთა დანიშვნა და საკონსულტაციო ორგანოები”.

წინაშე ანგარიშვალდებული მხარდაჭერა აქვს და მეორე მხრივ, სისტემებს შორის, რომლებშიც განკარგვის სრული პასუხისმგებლობა სამთავრობო ორგანოს ან სამსახურს ეკისრება. ეს უკანასკნელი მიდგომა ზოგიერთ, ახლად ჩამოყალიბებულ დემოკრატიულ ქვეყნებში იქნა დანერგილი ისევე, როგორც სხვა ქვეყნებში მისი დადებითი მხარეების გამო სამოსამართლო დამოუკიდებლობისა და სასამართლო კორპუსის სამოსამართლო ფუნქციების შესრულების უზრუნველყოფის საქმეში.

13. თუ მოსამართლეებს სასამართლოების ადმინისტრირების პასუხისმგებლობა დაეკისრებათ, მათ შესაბამისი ტრენინგი უნდა გაიარონ და ჰქონდეთ საჭირო მხარდაჭერა იმისათვის, რომ შეასრულონ აღნიშნული მოვალეობა. ნებისმიერ შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია, რომ მოსამართლეები პასუხისმგებელი იყვნენ ყველა ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებაზე, რომელსაც პირდაპირი გავლენა აქვს სასამართლოს ფუნქციების შესრულებაზე.

დასკვნა

14. ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭოს მიაჩნია, რომ სახელმწიფოებმა უნდა გადახედონ არსებულ პროცედურებს სასამართლოების დაფინანსებასა და მართვასთან დაკავშირებით წინამდებარე დასკვნის გათვალისწინებით. ევროპის მოსამართლეთა საკონსულტაციო საბჭო განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს სასამართლოებისათვის საკმარისი სახსრების გამოყოფის აუცილებლობას, რათა მათ მიეცეთ შესაძლებლობა მათი საქმიანობა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლით დადგენილი სტანდარტების შესაბამისად განახორციელონ.