

Страсбург, 24 октомври 2014 г.

КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СЪДИИ (КЕС)

Становище № 17 (2014)

ОТНОСНО ОЦЕНКАТА НА РАБОТАТА НА СЪДИИТЕ, КАЧЕСТВОТО НА ПРАВОСЪДИЕТО И ЗАЧИТАНЕТО НА НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

ЧАСТ ПЪРВА: ВЪВЕДЕНИЕ

А. Обекти на становището

1. Принципът на правовата държава в условията на демокрация изисква не само независимост на съдебната власт, но и създаване на компетентни съдилища, постановяващи съдебни решения от възможно най-високо качество. Консултативният съвет на европейските съдии (КЕС) непрестанно обръща внимание на два основни въпроса. На първо място защитата на независимостта на съдебната система¹ и на второ – начини за поддържане и подобряване на качеството и ефективността на съдебната система². Индивидуалната оценка на съдиите е от значение и за двата въпроса. В настоящото становище фразата „индивидуално оценяване на съдиите“ включва оценка на професионалната работа на отделните съдии и техните способности.
2. В съответствие с мандата, възложен му от Комитета на министрите, КЕС реши да се съсредоточи върху това как индивидуалната оценка на работата на съдиите може да подобри качеството на правосъдието без да наруши независимостта на съдебната власт. Това становище се отнася най-вече до индивидуалната оценка на съдиите, които вече са назначени на длъжност за срока на техния мандат; то не разглежда нито първоначалното назначаване на съдиите³, нито първоначалното им обучение⁴. Въпреки, че това засяга и връзката между дисциплинарното производство и оценката, становището не се занимава предимно с въпроси, свързани с дисциплината или наказателната отговорност⁵. Също така не се обсъжда оценката на изпълнението на

¹ Вж Становище № 1(2001) на КЕС

² Вж Становище № 3(2002), № 4(2003), № 6(2004), № 11(2008), № 14(2011).

³ Вж Становище №1(2001) на КЕС, параграфи 17-56.

⁴ Вж Становище №4(2003) на КЕС, параграфи 23-30.

⁵ Вж Становище №3(2002) на КЕС, параграфи 51-77.

съдебната система на страната като цяло или на съставните съдилища в съдебната система. Това са всеобхватни теми сами по себе си, които повдигат отделни важни проблеми и гледни точки.

3. Настоящото становище е изготвено въз основа на предишни Становища на КЕС и Магна харта на съдиите (2010 г.) и съответните инструменти на Съвета на Европа, по-специално Европейската харта за статута на съдиите (1998 г.) и Препоръка CM/Rec (2010)12 на Комитета на министрите относно съдиите: независимост, ефективност и отговорности (наричана Препоръка CM/Rec (2010)12). Становището също така взема предвид основните принципи на ООН за независимостта на съдебната власт (1985 г.), Принципите от Бангалор за поведението на съдиите (2002 г.), Общия доклад⁶ на Международната асоциация на съдиите (МАС) (2006 г.) (наричан по-нататък Общ доклад на МАС), препоръките към Киев от ОССЕ във връзка с независимостта на съдебната система в Източна Европа, Южен Кавказ и Централна Азия (2010 г.) – съдебна администрация, подбор и отчетност (по-нататък наричани Препоръките към Киев), и доклада от 2012–2013 г. на Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС) относно минималните стандарти по отношение на оценката на професионалните качества и несменяемостта на членовете на съдебната власт (по-нататък Доклад на ЕМСС). В становището се взимат под внимание отговорите на държавите-членки на въпросника за индивидуална оценка и оценката за функциониращите съдии и за подготвителния доклад, изготвен от експерта, назначен от КЕС, г-жа Ан САНДЪРС (Германия).

Б. Основните задачи на съдията като обект на оценката

4. Съдиите изпълняват незаменими задължения във всяко демократично общество, което зачита върховенството на закона⁷. Съдиите трябва по равно да защитават правата и свободите на всички хора. Съдиите трябва да предприемат стъпки за осигуряване на ефективен и достъпен начин за разрешаване на спорове⁸ и да решават дела своевременно и независимо и трябва да бъдат обвързани единствено от закона. Те трябва да дават основателни причини за решенията си⁹ и да пишат по ясен и разбираем начин¹⁰. Нещо повече, всички обвързващи решения на съдиите трябва да се прилагат ефективно¹¹. Независимостта на съдебната власт не означава, че съдиите не са отговорни за своята работа. КЕС поставя акцент върху поддържането и подобряването на качеството и ефективността на съдебните системи в интерес на всички граждани¹². В случаите, когато е налице индивидуална оценка на съдиите, същата следва да се стреми към подобряване на съдебната система, като същевременно осигурява най-високото възможно качество. Това упражнение трябва да се прави в интерес на обществото като цяло.

В. Преимущество на независимостта: проблемът за съвместяване на оценката с независимостта на съдебната власт

⁶ Този доклад е озаглавен „Как може назначаването и атестирането (качествено и количествено) на съдиите да се направи в съответствие с принципа за независимост на съдебната система?“, вж <http://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/02/I-SC-2006-conclusions-E.pdf>

⁷ Вж препоръки CM/Rec(2010)12, параграфи 59 – 65.

⁸ Вж Магна харта на съдиите от КЕС (2010), параграф 15.

⁹ Вж Становище № 11(2008) на КЕС, параграф 36.

¹⁰ Вж Становище № 11(2008) на КЕС, параграф 32.

¹¹ Вж Становище № 13(2010) на КЕС, Заключение А; Магна харта на съдиите от КЕС (2010), параграф 17.

¹² Вж Становище № 1(2001) на КЕС, както и No. 3(2002), No 4(2003), No. 6(2004) and No. 11(2008).

5. Независимостта на съдебната система е предпоставка за гарантиране на върховенството на закона и е основна гаранция за справедлив процес¹³. Както сочи КСЕС в предходните си становища, независимостта на съдебната власт може да бъде компрометирана от различни въпроси, които могат да окажат неблагоприятно въздействие върху правораздаването¹⁴, като например липса на финансови ресурси¹⁵, проблеми, свързани с първоначалното и текущо обучение на съдиите¹⁶, незадоволителни елементи, свързани с организацията на съдебната власт, както и възможната гражданска и наказателна отговорност на съдиите¹⁷.
6. В съответствие с горното, основното правило за всяко индивидуално оценяване на съдиите трябва да е поддържането на общото зачитане на независимостта на съдебната власт¹⁸. Когато дадено индивидуално оценяване има последствия за повишението на съдията и за заплатата и пенсията му или дори може да доведе до неговото отстраняване от длъжност, съществува риск оценяваният съдия да не реши делата в съответствие със своето обективно тълкуване на фактите и правото, а по начин, който може да се възприеме като угаждане на оценителите. Затова всяка оценка на съдиите от страна на членовете на законодателните или изпълнителни органи на държавата е особено проблематична. Въпреки това, рискът за независимостта на съдебната система не е напълно избегнат, дори ако оценката се извършва от други съдии. Независимостта на съдебната система зависи не само от липсата на неправомерно влияние от външни източници, но и изисква липса на неправомерно вътрешно влияние, което може в някои случаи да произтича от отношението на други съдии¹⁹, включително председатели на съдилища.

ЧАСТ ВТОРА: НАСТОЯЩА ПРАКТИКА В ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

Г. Защо изобщо са необходими оценките и какви типове оценки съществуват понастоящем?

7. Оценката на съдиите се предприема, за да се направи преценка на способностите на отделните съдии и на качеството и количеството на задачите, които са завършили. Оценяването се използва, например: за да се предостави обратна информация, да се идентифицират нуждите от обучение и да се определят заплати, „основани на представянето“. Оценяването може да се използва и за да се търсят подходящи кандидати за повишение. Някои твърдят, че по тези начини, индивидуалната оценка може, по принцип, да съдейства за подобряване качеството на съдебната система и по този начин може да се осигури правилната отчетност на съдебната система по отношение на обществеността.
8. Докладът на ЕМСС прави разлика между държавите с помощта на „формални“ и „неформални“ системи за оценка. В обобщение, тези системи са:

(I) Формални

¹³ Вж Становище № 1(2001) на КСЕС, параграф 10; Препоръки CM/Rec(2010)12, параграфи 3 и 11; Магна харта на съдиите от КСЕС (2010), параграф 2.

¹⁴ Вж Магна харта на съдиите от КСЕС (2010), параграфи 3 и 4.

¹⁵ Вж Становище № 2(2001) на КСЕС, параграф 2

¹⁶ Вж Становище № 4(2003) на КСЕС, параграфи 4, 8, 14 и 23-37

¹⁷ Вж Становище № 3(2002) на КСЕС, параграф 51

¹⁸ Вж Становище № 1(2001) на КСЕС, по-специално параграф 45, Становище № 6(2004) на КСЕС, параграф 34.

¹⁹ Вж Становище № 1(2001) на КСЕС, параграф 66, Препоръки CM/Rec(2010)12, параграфи 22-25.

9. В случай на най-формални оценки, целите на оценката, използваните критерии, съставът на оценяващия орган, процедурата за оценка и възможните последици са ясно изложени предварително при всяко упражняване на оценка. Ако оценката се извършва по такъв формален начин, правата и задълженията на оценявания съдия и оценяващия орган ще бъдат регулирани чрез първично законодателство или подзаконови рамки.

(II) Неформални

10. Неофициалната оценка не използва нито формализирани рейтинги, нито формални критерии. Тя обикновено няма преки последици за оценявания съдия. Неформална оценка може да се проведе под формата на дискусия, която ще позволи на оценявания съдия да обърне внимание на проблеми, да покаже своите умения и да бъде постигнат консенсус за професионални цели²⁰. Неформалното събиране на информация за съдия, който е кандидат за повишение²¹ може да се счита и за неформална оценка.

Д. Оценяването, практикувано в държавите-членки

(I) Къде се използва

11. Двадесет и четири държави-членки обясниха в своите отговори на въпросника, че те оценяват съдиите по повече или по-малко формален начин (Албания, Австрия, Белгия, Босна и Херцеговина, България, Хърватска, Кипър, Естония, Франция, Грузия, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Република Молдова, Монако, Нидерландия, Полша, Румъния, Словения, Испания, „Бивша югославска република Македония“, Турция, Украйна). Естония и Украйна оценяват съдиите само преди да бъдат назначени за постоянно. Девет държави-членки (Чешката република, Дания, Финландия, Исландия, Люксембург, Норвегия, Швеция, Швейцария, Обединеното кралство) заявяват, че не са използвали официална система на индивидуална оценка. Въпреки това Швеция използва определени инструменти за оценка, за да определи малка част от заплатите на съдиите според тяхната производителност²², а Финландия и Швейцария ги използват в подготовката на дискусии за кариерно развитие. В Обединеното кралство неформалната оценка се извършва, когато се разглежда молбата на съдия за повишение.

(II) Целите на държавите, които я използват: качество на съдиите; повишение; възнаграждение и дисциплина

12. В повечето държави, които използват някаква форма на индивидуална оценка, тя има за цел да оцени, да поддържа и да подобри качеството на работата на съдиите и на съдебната система. Много държави обясниха, че целта на оценката е не само преценка на постиженията и уменията, но и идентифициране на нуждите от обучение и предоставяне на обратна информация. Много държави-членки използват оценката като основа за решенията за повишаване на съдиите. За някои държави-членки, оценката е особено важна, когато се взема решение за продължителността на назначението на наскоро назначени съдии²³. Други държави-членки използват

²⁰ Вж напр. системата във Финландия и Обединеното кралство.

²¹ Както е в Обединеното кралство.

²² Въпреки това са въведени строги защити за опазване на независимостта на съдиите в рамките на процеса.

²³ България, Естония, Германия, Унгария, Украйна.

оценката за установяване на елементи на възнаграждение или пенсия въз основа на индивидуалното представяне на даден съдия²⁴.

(III) Използвани критерии

13. В повечето държави-членки се използват редица количествени и качествени критерии за индивидуална оценка на съдиите. Така фактори като броя на случаите, определени с решение на оценявания съдия, времето, прекарано върху всеки отделен случай и средното време за изпълнение на решение често се вземат предвид като „количествени“ критерии. Много държави-членки считат за важен броя на решенията, издадени от оценявания съдия и/или броя на случаите, приключени по друг начин (например чрез уреждане или отказ)²⁵. В някои държави-членки, производителността на един съдия се измерва спрямо фиксирана квота²⁶ или спрямо средния брой на решения, постановени от други съдии²⁷. Както „качествени“ критерии, от особена важност за процеса на оценяване се считат качеството на анализа на съдията и начина по който съдията се справя със сложни случаи. В много държави-членки броят или процентът на решения, отменени при обжалване, са фактори, които се считат от голямо значение в процеса на оценяване²⁸. В други²⁹, поради принципа за независимост на съдебната система, нито броят на решенията, отменени при обжалване, нито причините за отмяната се взимат под внимание, освен ако не разкриват сериозни грешки. Други фактори, които се взимат под внимание са способността на съдията да посредничи между страните, способността да изготвя ясни и разбираеми решения, възможността да си сътрудничи с други колеги, да работи в области на правото, които са нови за него и готовността за поемане на допълнителни дейности в рамките на администрацията на съда като наставничество и обучение на наскоро назначени съдии или адвокати³⁰. Организационните умения, работната етика³¹ или научните дейности като публикации и лекции³² също се третират като фактори. Нарушенията на етични и професионални правила/стандарты, се зачитат в процеса на оценка в почти всички държави-членки, където е налице оценка на съдиите и тези принципи биват изложени. Всички държави-членки, които попълват въпросниците правят разлика между процеса на оценка и дисциплинарните мерки.
14. Начинът, по който се оценяват критериите в процеса на оценка, е много различен. Повечето държави-членки предоставят оценъчен рейтинг от оценката на съдиите. Използваните рейтингови системи са сравними и използват оценки като „много добра“, „добра“, „достатъчна“ и „недостатъчна“³³ или А, В, С³⁴. Някои държави, при класирането си, се позовават на годността на оценявания съдия

²⁴ Испания, Швеция (само много малък процент от заплатата обаче се определя индивидуално и са въведени строги защити за опазване на независимостта на съдиите). В Белгия и България заплатата на даден съдия може да бъде намалена поради слаби резултати от оценката. В Турция заплатите и пенсиите могат да бъдат увеличени в следствие на резултатите от оценката.

²⁵ Албания, Австрия, Босна и Херцеговина, България, Хърватска, Кипър, Естония, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Полша, Румъния, Словения, Испания (когато се определят заплати въз основа на изпълнението), „Бивша югославска република Македония“, Турция

²⁶ Босна и Херцеговина, Испания

²⁷ Германия, Полша

²⁸ Босна и Херцеговина, България, Хърватия, Естония, Грузия, Гърция, Унгария, Република Молдова, Полша, Румъния, Испания, „Бивша югославска република Македония“, Турция

²⁹ Франция и Германия.

³⁰ Австрия, Германия, Словения.

³¹ Германия, Полша, Швеция.

³² Хърватска, Германия

³³ Албания, Австрия, Белгия, Босна и Херцеговина, България, Хърватия, Франция, Германия, Гърция, Италия, Република Молдова, Монако, Румъния, Словения, „Бивша югославска република Македония“.

³⁴ Грузия, Турция

за повишение³⁵. Други държави-членки отричат използването на формални рейтинги³⁶. В някои държави-членки, данни, като например броя на случаите, по които съдията се е произнесъл, биват превръщани в процент или число, което отразява представянето на всеки отделен съдия в сравнение с другите съдии³⁷. В някои държави съдии, чиято работа е проучена, са подредени от най-добър до най-малко добър съдия в зависимост от тяхната оценка³⁸. Унгария определя съответния клас на съдия като сравнява производителността на съдията спрямо „фактора на производителност“. В други държави такива количествени и качествени фактори предоставят само отправна точка за индивидуална оценка³⁹. В някои държави-членки се взима под внимание и мнението на адвокатските колегии⁴⁰, на страните в процеса, на колегите и по-старшите съдии⁴¹.

(IV) Тип оценяване и използвани методи/процедури

15. В повечето държави оценки се извършват рутинно и редовно. Но държавите-членки са приели различни степени на формалност на процедурата. Така Албания, Австрия, Белгия, Босна и Херцеговина, България, Хърватска, Кипър, Франция, Грузия, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Република Молдова, Монако, Полша, Румъния, Словения, Испания, „Бивша югославска република Македония“ и Турция използват формални системи за оценка. Финландия, Нидерландия, Швейцария и Обединеното кралство използват по-неформални системи за оценка.
16. В някои държави, процесът на оценка е под формата на дискусия за развитие на кариерата, която може да бъде повече или по-малко с формален характер. В тази дискусия оценяваният съдия и оценителят/оценяващата комисия разглеждат кариерата и целите за развитие⁴². В някои случаи, процесът на оценка започва със самооценка на оценявания съдия⁴³. В други държави Съдебният съвет или негова подгрупа събира информация за работата на оценявания съдия и взима решение за оценката⁴⁴.
17. В други държави-членки, един-единствен оценител, обикновено председателят на съда, в който оценяваният съдия изпълнява своите задължения, събира информация за работата на съдията⁴⁵. Това често включва четене на решенията на съдията, посещение на гледания, председателствани от съдията и интервюиране на самия съдия. Често оценителят взема окончателното решение след като съдията е имал възможността да коментира предварителната чернова. В някои държави-членки други специалисти участват в процеса на оценяване⁴⁶. В Полша, в хода на редовните съдебни инспекции, се

³⁵ Унгария, Словения

³⁶ Кипър (с фактор на производителност), Естония, Финландия, Холандия, Швеция, Великобритания

³⁷ България, Хърватия, Естония, Испания, „Бивша югославска република Македония“, Турция

³⁸ Хърватска

³⁹ Австрия, Франция, Германия.

⁴⁰ Гърция

⁴¹ Австрия, Германия, Унгария, Монако, Обединеното кралство.

⁴² Белгия, Финландия, Франция, Монако, Румъния, Швейцария

⁴³ Белгия, Франция, Румъния

⁴⁴ Албания, Австрия, България, Австрия, Хърватия, Естония, Италия, Република Молдова, Словения,

„Бивша югославска република Македония“, Турция

⁴⁵ Германия, Гърция, Унгария, Нидерландия

⁴⁶ Правни академици и адвокатски колегии в Естония; Адвокатски колегии в Гърция и психолози при определени обстоятелства в Румъния.

предприема индивидуална оценка на съдиите, извършена от съдии-инспектори от други съдилища⁴⁷.

18. В повечето системи оценяваният съдия може да коментира проектното становище и да оспорва крайното решение.
19. Някои държави отчитат, че въпреки че няма официална процедура на партньорски проверки, съдиите са свободни да си оказват взаимна помощ чрез предоставяне на съвети и обратна връзка, неформално⁴⁸. В Австрия от Асоциацията на австрийските съдии е инициран доброволчески проект за партньорска оценка. Съдиите посещават гледанията на колегите си и предоставят неформална обратна връзка.

(V) Последици

20. В повечето държави-членки индивидуалната оценка на съдиите е важен фактор по отношение на шансовете на съдията за повишение и – по-специално за наскоро назначени съдии – за получаване на сигурност на мандата⁴⁹. В някои държави-членки, оценката също играе роля при определяне на заплати и пенсии, обвързани с изпълнение на служебните задължения⁵⁰. Освен това, в някои държави-членки, лошото изпълнение на служебните задължения може да доведе до образуване на дисциплинарни производства⁵¹, намалявания в заплащането и дори освобождаване на съдията от длъжност⁵².

ЧАСТ ТРЕТА: АНАЛИЗ И ПРЕПОРЪКИ

Е. Защо съществуват различни типове оценяване?

(I) Съдебна структура на дадена държава (как се избират съдиите, възраст, обучение, повишение и т.н.)

21. Решението дали и как да се оценяват съдиите е неразривно свързано с начина, по който органите на съдебната власт в различните държави-членки са се развили. По-специално стадият в кариерата им, при който дадено лице се назначава за съдия и критериите, по които той/тя може да бъде повишен в длъжност, изглежда са особено важни при определянето на вида на оценка, която се използва. Например, ако новоназначени съдии са имали успешна кариера като практикуващи адвокати, преди назначаването им като съдии (както е в скандинавските страни, Обединеното кралство и Кипър), в дадена съдебна система може да има по-малка необходимост от официалната индивидуална оценка отколкото в системата, в която съдиите се назначават незабавно или скоро след завършване на своето правно образование (както е във Франция, Германия и Испания). В една правна система, в която повишенията са направени в съответствие със старшинство (като, например, в Люксембург), съществува по-слаба потребност квалификацията на съдията да бъде оценявана с помощта на индивидуална оценка.

⁴⁷ Гърция използва горе-долу подобна система.

⁴⁸ Босна и Херцеговина, Финландия, Германия, Гърция

⁴⁹ България, Естония, Хърватска, Германия, Гърция, Украйна.

⁵⁰ България, Швеция (само много малък процент от заплатата обаче се определя индивидуално и са въведени строги защити за опазване на независимостта на съдиите), Испания, Турция

⁵¹ Белгия, България, Хърватска, Кипър, Гърция, Унгария, Полша, Словения

⁵² Австрия, Естония, само в редки случаи: Гърция, Унгария, Италия, Република Молдова, Полша, Румъния, Словения, „Бивша югославска република Македония“.

(II) Култура на съответната страна

22. Решението за това дали и как да се направи оценка на съдиите е неразривно свързано и с историята и културата на една страна и с историята и културата на нейната правна система. Следователно преценката за необходимостта от съдебна оценка се различава значително в различните държави-членки. Румъния и „Бивша югославска република Македония“ обясняват, че независимостта на съдебната система⁵³ и доверието на обществеността в съдебната система⁵⁴ може да се насърчава чрез индивидуалната оценка на съдиите. Словения заявява, че оценката гарантира съдебната отчетност и наред с това – качеството на съдебните услуги. Испания твърди, че установяването на променлива част от заплатата в зависимост от броя на делата, по които даден съдия се е произнесъл, би довело до зачитане на независимостта на съдебната система, като в същото време оценката на съдиите според качествени критерии⁵⁵ би застрашила тази независимост. Франция и Германия, от друга страна, твърдят, че оценката само на количествени резултати може да компрометира независимостта на съдебната власт. Въпреки това, други държави, като например Норвегия и Швейцария, намират оценката за ненужна за осигуряване на правна система с високо качество. Дания, Люксембург и Швейцария заявяват, че индивидуалната оценка на съдиите е просто несъвместима с независимостта на съдебната система. Тук работата на даден съдия може да се преценява само по време на дисциплинарни производства. Така се оказва, че това, което се счита за наложително за независимостта на съдебната система в една страна, се счита за непродуктивно в друга.

Ж. Изборът по принцип: да оценяваш или не

23. Две от ключовите изисквания на всяка съдебна система трябва да са създаването на справедливост от най-високо качество и адекватна отчетност в едно демократично общество. Някаква форма на оценяване на съдиите е необходима, за да се отговори на тези изисквания. Основният въпрос е дали такава оценка трябва да бъде от „формален“ характер. КСЕС насърчава всички държави-членки да разгледат този въпрос. Отговорът, който дава всяка държава-членка, ще бъде в съответствие с нейната съдебна система, традиции и култура. Ако дадена държава-членка реши, че тези две ключови изисквания могат да бъдат изпълнени по начин, различен от формалната оценка на отделните съдии, тя може да реши да не провежда такава формална оценка. Ако държавата заключи, че тези изисквания не могат да бъдат изпълнени по друг начин, КСЕС препоръчва приемането на по-формална система за индивидуална оценка на съдиите, както е дискутирано по-долу.
24. Всяка оценка трябва да се стреми към поддържане и подобряване на качеството на работата на съдиите и оттам на цялата съдебна система.
25. Неформалната оценка може да бъде под формата на подпомагане на съдиите, като им се даде възможност за самооценка, осигуряване на обратна връзка и определяне на техните нужди от обучение. Всички тези елементи могат да бъдат ефективни начини за подобряване на цялостните умения на съдиите и по този начин – подобряване на цялостното качество на съдебната система.

⁵³ „Бившата югославска република Македония“

⁵⁴ Румъния

⁵⁵ Въпреки това в Испания количествените критерии се взимат под внимание, когато става дума за повишение на съдия.

Неформална партньорска проверка, самооценка от страна на съдиите и консултациите между съдиите също могат да помогнат и би трябвало да бъдат насърчавани⁵⁶.

3. Ако има формална оценка – как да се извърши?

(I) Възможни цели и техният ефект върху независимостта на съдебната система

(a) Помощ при проблемите на работните условия

26. Съдебните системи би трябвало да използват информация, събирана в процедурите за оценка не само за оценяване на отделните съдии, но и за предоставяне на материал, който може да помогне за подобряване на организационната структура на съдилищата и на условията на труд на съдиите. Би било особено несправедливо, ако даден съдия бива оценен негативно поради проблеми, причинени от лоши условия на труд, върху които той или тя не могат да повлияят, като например забавяния, причинени от големите обеми на висящите дела, или поради липса на съдебен състав или поради неадекватна административна система.

(a) Повишение

27. Както КСЕС⁵⁷, така и ООН⁵⁸ посочват, че назначаването и повишаването на съдии не трябва да се основава единствено на старшинството, а и на обективни критерии, по-специално способности, почтеност и опит. Ако дадени повишения са направени въз основа на такива обективни критерии, то следва, че когато съдиите кандидатстват за повишение, те трябва, поне на този етап, да се оценяват в някаква форма. Следователно, събирането на информация относно годността за повишение на даден съдия, може да бъде важна цел за индивидуалната оценка на съдиите.

(в) Възнаграждение

28. В няколко държави-членки е факт, че възнаграждението на даден съдия е повлияно от неговите/нейните резултати от оценяването⁵⁹. Въпреки това КСЕС подкрепя препоръката на Комитета на министрите Rec(2010)12, че „системите, които определят основната заплата на съдиите в зависимост от резултатите в работата им, следва да се избягват, тъй като те биха могли да създадат трудности за независимостта на съдиите“⁶⁰. КСЕС също подкрепя мнението, че пенсията на даден съдия не трябва да зависи от изпълнението на служебните му задължения.

(г) Дисциплина

29. Въпреки че нарушенията на етичните и професионални правила/стандарти може да се разглеждат в процеса на оценка, държавите-членки следва да направят ясна разлика между оценката и дисциплинарните мерки и процеси. Принципите на сигурност на мандата и на несменяемост са добре установени ключови елементи на независимостта на съдебната система и трябва да се

⁵⁶ Вж Становище № 11(2008) на КСЕС, параграф 70.

⁵⁷ Вж Становище № 1(2001) на КСЕС, параграфи 17 и 29.

⁵⁸ Вж Основни принципи на ООН за независимостта на съдебната власт (1985 г.) параграф 13.

⁵⁹ Испания, Швеция (само много малък процент от заплатата обаче се определя индивидуално).

⁶⁰ Вж Препоръка CM/Rec(2010)12, параграф 55; вж също Общ доклад на IAJ (2006 г.), Заключение, параграф 12.

зачитат⁶¹. Затова дадено постоянно назначение не бива да се прекратява само заради неблагоприятна оценка. То трябва да бъде прекратено само в случай на сериозни нарушения на дисциплинарните или наказателни разпоредби, установени със закон⁶², или когато неизбежното заключение от процеса на оценка е, че съдията не е в състояние или не желае да изпълнява своите съдебни задължения в минималния приемлив стандарт, когато бива оценяван обективно. Във всички случаи трябва да има подходящи процесуални гаранции за оценявания съдия и те трябва да бъдат стриктно наблюдавани.

(II) Работна рамка за формална оценка

30. В случаите, когато се прилага система на формална индивидуална оценка, нейната база и основни елементи (критерии, процедура, последици от оценката) трябва да се излагат ясно и изчерпателно от първичното законодателство. Подробностите могат да бъдат регулирани в подзаконовите нормативни актове⁶³. Съветът на съдебната власт (когато има такъв) трябва да играе важна роля в подпомагането при формулирането на тези въпроси, особено на критериите.

(III) Критерии за формална оценка

31. Формалната индивидуална оценка на съдиите трябва да се основава на обективни критерии, публикувани от компетентния съдебен орган⁶⁴. Обективните стандарти не са необходими само за да се изключи политическо влияние, но и по други причини, като например да се избегне рискът от евентуално впечатление за фаворизиране, консерватизъм и „връзкаство“, което съществува, ако назначенията/оценките се правят по неструктуриран начин или въз основа на лични препоръки⁶⁵. Тези обективни стандарти следва да се основават на заслуги, с оглед на квалификациите, почтеността, способностите и ефикасността⁶⁶.

32. КСЕС отбелязва, че докладът на ЕМСС препоръчва критериите за оценка на професионалните качества на съдиите да бъдат всеобхватни и да включват както количествени, така и качествени показатели, за да се даде пълна и дълбока оценка на професионалното представяне на съдиите⁶⁷.

33. КСЕС отбелязва, че Препоръките към Киев⁶⁸ гласят, че трябва да има оценка в съответствие със следните критерии: професионална компетентност (познаване на закона, на способността за провеждане на съдебното производство, капацитет за написването на мотивирани решения), лична компетентност (способност да се справят с обема на работата, способност за взимане на решения, отвореност към нови технологии), социални компетенции, т.е. способност за посредничество, зачитане на страните и, в допълнение, способност за лидерство за тези, чиито позиции го изискват.

34. Като цяло, КСЕС се съгласява с критериите за качество, определени в Препоръките към Киев. КСЕС счита, че оценките не трябва да се основават

⁶¹ Вж Препоръки CM/Rec(2010)12, параграф 49

⁶² Вж Препоръки CM/Rec(2010)12, параграф 50

⁶³ Вж Доклад на ЕМСС 2012—2013 г., раздели 4.17-4.18.

⁶⁴ Вж Препоръки CM/Rec(2010)12, параграф 58

⁶⁵ Вж Становище № 1(2001) на КСЕС, параграф 24.

⁶⁶ Вж Становище № 1(2001) на КСЕС, параграф 25.

⁶⁷ Вж Доклад на ЕМСС 2012—2013 г., раздел 4.18

⁶⁸ Вж Препоръки към Киев, (2010), параграф 27

единствено на количествени критерии. Освен това, въпреки че ефективността на работата на даден съдия може да бъде важен фактор за оценката, КСЕС счита, че по-силната зависимост от броя на случаите, по които даден съдия се е произнесъл, може да се окаже проблематична, защото това може да доведе до фалшиви стимули.

35. Качеството на правосъдието не може да се разбира като синоним на „производителността“ на съдебната система⁶⁹. КСЕС предупреждава, че недостатъчното финансиране и бюджетните съкращения биха могли да възникнат в една съдебна система, която да поставя твърде силен акцент върху „производителността“ в индивидуалната оценка на съдиите. Следователно, КСЕС подчертава отново, че всички общи принципи и стандарти на Съвета на Европа поставят задължение пред държавите-членки да предоставят финансови ресурси, които да отговарят на нуждите на различните съдебни системи⁷⁰. КСЕС счита, че и качеството, а не само количеството на решенията на съдията трябва да бъде в основата на дадена индивидуална оценка. В Становище № 11 (2008), КСЕС разглежда значението на високото качество на решенията. За да се оцени качеството на решението на даден съдия, оценителите трябва да се концентрират върху методологията на съдията в своята работа като цяло, а не да оценяват правните основания на индивидуалните решения⁷¹. Последните трябва да се определят единствено от процеса на обжалване. Оценителите трябва да разгледат всички аспекти, които съставляват добрата работата на съдебната система, по-специално – правни познания, умения за общуване, старание, ефикасност и почтеност. За тази цел оценителите трябва да имат предвид пълния мащаб на работата на съдията в контекста, в който се извършва тази работа. Следователно, КСЕС продължава да смята за проблематично да основава резултати от оценки върху броя или процента на решенията, отменени при обжалване⁷², освен ако броят и начинът на отмяна на решенията ясно показва, че съдията не разполага с необходимите познания за право и процес. Следва да се отбележи, че Препоръките към Киев⁷³ и докладът на ЕМСС⁷⁴ стигат до същото мнение.

(IV) Как да оценяваме?

(а) Кой прави оценката: мениджъри/съдии/други специалисти?

36. Оценителите трябва да разполагат с достатъчно време и ресурси за цялостна оценка на индивидуалните умения и производителност на всеки съдия. Оценяваният съдия трябва да бъде информиран кои са оценителите и трябва да има правото да поиска смяната на всеки оценител, който може обективно да се възприеме като предубеден.
37. С цел да се защити независимостта на съдебната власт, оценка следва да се извършва главно от страна на съдиите. Съветите на съдебната власт (когато има такива) могат да играят роля в този процес⁷⁵. Въпреки това могат да бъдат използвани и други средства за оценка, например, от представители на съдебната власт, назначени или избрани за конкретната цел на оценка от други съдии. Трябва да се избягва оценка от Министерството на правосъдието или

⁶⁹ Вж Становище № 6(2004) на КСЕС, параграф 42

⁷⁰ Вж Препоръки CM/Rec(2010)12, параграф 32 и Становище № 2(2001) на КСЕС, параграф 4

⁷¹ Вж Становище № 11(2008) на КСЕС, параграф 57

⁷² Вж Становище № 11(2008) на КСЕС, параграф 74 и Становище № 6(2004) на КСЕС, параграф 36.

⁷³ Препоръки към Киев (2010), параграф 28.

⁷⁴ Вж Доклад на ЕМСС 2012—2013 г., раздел 4.12

⁷⁵ Вж Становище № 10(2007) на КСЕС, параграф 42 и 52-56

други външни органи⁷⁶; също така, нито Министерството на правосъдието, нито други органи на изпълнителната власт следва да са в състояние да повлияят на процеса на оценка.

38. В допълнение, други професионалисти, които могат да допринесат за процеса на оценка, също могат да участват в него. Въпреки това, от съществено значение е тези оценители да са в състояние да се възползват от достатъчните количества знания и опит на съдебната система, за да бъдат в състояние правилно да оценят работата на съдиите. Важно е също така, че тяхната роля е единствено консултативна и не е решаваща.

(б) Как става оценяването: източници на доказателства

39. Източниците на информация, използвани в процеса на оценяване, трябва да бъдат надеждни⁷⁷. Това е така, особено по отношение на информация, върху която следва да се обоснове неблагоприятна оценка. Също така е важно такава оценка се основава на достатъчно доказателства. Оценяващият съдия трябва да има незабавен достъп до всички доказателства, предназначени да бъдат използвани в оценката, така че да може същата да се оспори, ако е необходимо⁷⁸. Индивидуална оценка на съдиите и на инспекцията за оценяване на работата на даден съд като цяло трябва да бъдат напълно отделни една от друга. Въпреки това, факти, открити по време на инспекцията на съдилищата, могат да бъдат взети предвид при индивидуалната оценка на даден съдия⁷⁹.

(в) Кога следва да се прави оценка – Редовно? Само при повишение? На друга база?

40. Държава-членка, която реши да въведе индивидуална формална оценка трябва да вземе решение дали да оценява съдиите редовно или само по специални случаи, например, когато даден съдия е кандидат за повишение⁸⁰. Редовните оценки позволяват изграждането на пълна картина на представянето на съдията. Те обаче не трябва да се извършват твърде често, за да се избегне впечатлението за постоянен контрол, което би могло, по своята същност, да застраши независимостта на съдебната власт.

(г) Процесуална справедливост за оценявания съдия

41. Както Консултативният съвет на европейските съдии е заявявал и преди, всички процедури за индивидуална оценка следва да дадат възможност на съдиите да изразяват становището си относно собствените си дейности и относно оценката, която е направена на тези дейности⁸¹. Всяка процедура следва също така да им даде възможност да оспорят оценките пред независим орган или съд. Следователно оценяваният съдия трябва да има възможност да допринесе за процеса на оценка по начин, който е полезен, например чрез коментиране на предварителната чернова или като бъде изслушан в процеса на оценяване. Освен това, оценяваният съдия трябва да има ефективно право да оспори неблагоприятна оценка, особено когато това се отразява на „гражданските права“ на съдията по смисъла на член 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Колкото по-сериозни могат да бъдат

⁷⁶ Вж Доклад на ЕМСС 2012—2013 г., раздели 4.13-4.15

⁷⁷ Вж Доклад на ЕМСС 2012—2013 г., раздел 4.16

⁷⁸ Вж Доклад на ЕМСС 2012—2013 г., раздел 4.19

⁷⁹ Както е в Австрия или България.

⁸⁰ Както е в Хърватска или Обединеното кралство.

⁸¹ Вж Препоръки CM/Rec(2010)12, параграф 58. Вж също Доклад на ЕМСС 2012—2013 г., раздел 4.19.

последниците от оценката за даден съдия, толкова по-важни са такива права за ефективно преразглеждане.

(д) Последници за съдиите и за другите

42. КЕС съветва изразяването на резултатите за оценка да не става само във вид на точки, цифри, проценти или брой на постановени решения. Всички такива методи, ако се използват без допълнително обяснение и оценка, могат да създадат невярна представа за обективност и сигурност. КЕС също така счита, че подробно постоянно класиране на съдиите в резултат на оценката им⁸², е нежелателно. Не само че такава класация създава погрешно впечатление за обективност и сигурност; още по-лошо, тя е негъвкава и е трудно да се промени без да е налице ангажираност в дейност, която „пренарежда класацията“ на всички съдии от подобни нива. По този начин такава система става непрактична и, особено ако е направена публично достояние, е несправедлива. Тя не предприема нищо, за да се подобри ефикасността на съдиите или тяхната независимост.
43. Въпреки това системата за класиране за специфични цели, като например повишение, може да бъде полезна. Например, ако двама или повече съдии са кандидатствали или се разглежда възможността да заемат позиция, за която и двамата се борят, то е вероятно кандидатите да бъдат поставени в някаква форма на „класиране“ за тази цел.
44. Резултатите от индивидуалната оценка вероятно ще окажат пряко влияние върху кариерата на даден съдия и особено върху неговите шансове за повишение. Освен това необходимостта от обучение и разпределение на допълнителни ресурси⁸³ може да се определи в съответствие с резултатите от оценката. Както вече бе отбелязано, освен при изключителни обстоятелства, освобождаване от длъжност не трябва да бъде следствие от неблагоприятна оценка сама по себе си, а само в случай на сериозно нарушаване на дисциплинарните или наказателни предписания, след правилна процедура и въз основа на надеждни доказателства⁸⁴. Въпреки това, както вече също бе отбелязано, освобождаването може да бъде последица, ако неизбежното заключение от процеса на оценка е, че съдията не е в състояние или не желае да изпълнява своите съдебни задължения до минималния приемлив стандарт, при обективна преценка. Във всички тези случаи необходимостта от процедурни гаранции за съдията е особено важна и те трябва да бъдат стриктно спазени.
45. Използването на индивидуална оценка за определяне на заплатите и пенсиите на съдиите трябва да се избягва⁸⁵. Такъв процес би могъл явно да окаже влияние върху поведението на съдиите (в ущърб на страните в отделни случаи), а също и да застраши независимостта на съдебната власт⁸⁶.

И. Съчетаване на независимост и оценка в светлината на тази дискусия; публична отчетност

⁸² Както е в Албания.

⁸³ Вж Доклад на ЕМСС 2012—2013 г., раздел 4.11

⁸⁴ Вж Препоръки CM/Rec(2010)12, параграфи 49 и 50.

⁸⁵ В Швеция обаче само една много малка част от заплатата на даден съдия се определя от резултатите от оценката и са въведени строги защити с цел опазване на независимостта на съдията.

⁸⁶ Вж Общ доклад на IAJ (2006 г.), Заключение, параграф 12. Вж също така Препоръка CM/Rec(2012)12, параграф 55.

46. Съчетаването на принципа за независимост на съдебната власт с всеки процес на индивидуална оценка на съдиите, е трудно. Правилният баланс обаче е от решаващо значение. В крайна сметка независимостта на съдебната власт е от първостепенно значение във всеки един момент.
47. В обобщение, средствата за постигане на този баланс включват следното: (1) Трябва да има ясни и прозрачни правила по отношение на процедурата, критериите и последствията от оценката. (2) Оценяваният съдия трябва да има право да бъде изслушан в процеса и да има право да оспорва дадена незадоволителна оценка, включително с право на незабавен достъп до материали, свързани с оценката. (3) Дадена оценка не трябва да се основава единствено на броя на решените дела, а да се съсредоточи основно върху качеството на решенията на съдията и също върху неговата/нейната съдебна практика като цяло. (4) Някои последици, като например освобождаването от длъжност поради отрицателна оценка, трябва да се избягват за всички съдии, които са получили мандат, освен при изключителни обстоятелства.
48. Формалната индивидуална оценка на съдиите, където тя съществува, трябва да помогне за подобряването и поддържането на съдебна система с високо качество в полза на гражданите на държавите-членки. Следователно това би трябвало да спомогне за поддържане на общественото доверие в съдебната система. Това означава, че обществото трябва да бъде в състояние да разбере основните принципи и процедура на процеса на оценка. Затова процедурната рамка и методите на оценка следва да бъдат на разположение на обществеността. Освен това, по мнение на КСЕС, процесът на индивидуална оценка за целите на кариерно развитие или повишение, следва да не взема предвид общественото мнение относно даден съдия. То може винаги да е в резултат на пълна или изцяло изяснена информация, а такива възгледи може дори да се основават на неправилно разбиране на работата на съдията като цяло. Процесът и резултатите от индивидуалните оценки, по принцип, трябва да останат поверителни и не трябва да се оповестяват публично. Това почти със сигурност би застрашило независимостта на съдебната власт, поради очевидната причина, че публикуването може да дискредитира даден съдия в очите на обществеността и евентуално да го направи уязвим за опити да му се повлияе. В допълнение, публикуването може да означава, че съдията е подложен на словесни или други атаки.

К. Препоръки

49. КСЕС отправя следните основни препоръки:
1. Необходима е някаква форма за оценяване на отделните съдии с цел изпълнение на две ключови изисквания на всяка съдебна система, а именно: правосъдие от най-високо качество и адекватна отчетност в едно демократично общество (параграф 23).
 2. Ако след внимателен анализ дадена държава-членка реши, че тези ключови изисквания не могат да бъдат задоволени по друг начин (т.е. „неформална“ оценка), КСЕС препоръчва приемането на по-формална система за индивидуално оценяване (параграф 23).
 3. Целта на всички индивидуални съдебни оценки, приети от държава-членка, независимо дали са „формални“ или „неформални“, трябва да бъде подобряване на качеството на работата на съдиите и, по този начин, на цялата съдебна система на страната (параграф 24).

4. КСЕС насърчава всички държави-членки да използват неформални процедури за оценка, които помагат за подобряване на уменията на съдиите и по този начин на цялостното качество на съдебната власт. Такива средства за неформална оценка включват подпомагане на съдиите, като им се дава възможност за самооценка, осигуряване на обратна връзка и неформална партньорска проверка (параграф 25).
5. Основата и базовите елементи за формална оценка (когато има такава) трябва да бъдат посочени ясно и изчерпателно в първичното законодателство. Подробностите могат да бъдат регулирани в подзаконовни актове, които също трябва да бъдат публикувани. Съветът на съдебната власт (когато има такъв) следва да играе важна роля в подпомагането при формулирането на тези въпроси, по-специално при критериите за оценка (параграф 30).
6. Оценката трябва да се основава на обективни критерии. Тези критерии следва, по принцип, да се състоят от качествени показатели, но в допълнение може да се състоят и от количествени показатели. Във всеки случай, използваните показатели трябва да дават възможност на оценяващите да обмислят всички аспекти, които изграждат добрата работата на съдебната система. Дадена оценка не трябва да се основава единствено на количествени критерии (параграфи 31-35).
7. Изразяването на резултатите от оценките чрез числа, проценти или по класация на съдиите без допълнителна информация, трябва да се избягва, тъй като това би могло да създаде невярна представа за обективност и сигурност. КСЕС се противопоставя на всякакво постоянно класиране на съдиите. Въпреки това, система за класиране е приемлива за някои специфични цели, като например повишение (параграфи 42-43).
8. За да се запази независимостта на съдебната система, индивидуални оценки трябва да бъдат предприемани преди всичко от страна на съдиите. Съветите на съдебната власт (когато има такива) могат да играят роля в този процес. Оценките от Министерството на правосъдието или от други външни органи трябва да се избягват (параграф 37).
9. Източниците на доказателства, на които се основават оценките, трябва да бъдат достатъчни и надеждни, особено ако доказателството ще стои в основата на неблагоприятна оценка (параграфи 39, 44).
10. Индивидуалната оценка на съдиите следва, по принцип, да се съхранява отделно, както от проверките, оценяващи работата на съда като цяло, така и от дисциплинарните производства (параграфи 29, 39).
11. От съществено значение е да има справедливост на процедурите по всички елементи на индивидуалните оценки. По-специално, отделните съдии трябва да бъдат в състояние да изразят своите становища по процеса и да предложат заключения от оценката. Те трябва също така да бъдат в състояние да оспорят оценки, особено когато това се отразява на „гражданските права“ на съдията по смисъла на член 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (параграф 41).
12. Дадена неблагоприятна оценка сама по себе си не следва (освен при изключителни обстоятелства) да е в състояние да доведе до освобождаване на съдия от длъжност. Това трябва да стане само в случай на сериозни нарушения

на дисциплинарните или наказателни разпоредби, установени със закон, или когато неизбежният извод от процеса на оценка е, че съдията не е в състояние или не желае да изпълнява своите съдебни функции в обективно оценен минимално допустим стандарт. Тези заключения трябва да следват правилната процедура и да се основават на надеждни доказателства (параграфи 29, 44).

13. Използването на индивидуалните оценки за определяне на заплатите и пенсиите на отделните съдии трябва да се избягва, тъй като този процес може явно да повлияе върху поведението на съдиите и така да застраши независимостта на съдебната власт и интересите на страните (параграфи 28, 45).
14. Принципите и процедурите, на които се основават съдебните оценки, трябва да бъдат предоставени на разположение на обществеността. Въпреки това, този процес и резултатите от индивидуалните оценки по принцип трябва да останат поверителни, така че да се гарантира независимостта на съдебната система и сигурността на съдията (параграф 48).