

Strasburg, 24 października 2014 r.

RADA KONSULTACYJNA SĘDZIÓW EUROPEJSKICH (CCJE)

OPINIA NR 17 (2014)

W SPRAWIE OCENY PRACY SĘDZIÓW, JAKOŚCI WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI ORAZ POSZANOWANIA SĘDZIOWSKIEJ NIEZAWISŁOŚCI

CZĘŚĆ PIERWSZA: WPROWADZENIE

A. Cele Opinii

1. Demokratyczne państwo prawa wymaga nie tylko sędziowskiej niezawisłości, ale również istnienia kompetentnych sądów wydających decyzje możliwie najwyższej jakości. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) nieustannie zwraca uwagę na dwie kwestie o zasadniczym znaczeniu. Po pierwsze, jest to ochrona sędziowskiej niezawisłości¹, a po drugie sposoby utrzymania i poprawy jakości oraz efektywności systemów sądowniczych². Z obydwoma tymi zagadnieniami jest związana kwestia indywidualnej oceny sędziów. W niniejszej Opinii termin indywidualna ocena sędziów oznacza zarówno ocenę zawodowej pracy poszczególnych sędziów, jak i ich kompetencji.
2. Zgodnie z zakresem zadań powierzonych CCJE przez Komitet Ministrów, CCJE postanowiła skoncentrować się na kwestii tego, w jaki sposób indywidualna ocena pracy sędziów może przyczynić się do poprawy jakości funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości bez naruszania sędziowskiej niezawisłości. Niniejsza Opinia dotyczy przede wszystkim indywidualnej oceny sędziów, którzy zostali już wcześniej mianowani na swoje stanowisko; nie analizuje się w niej ani pierwszego mianowania sędziów³ ani też ich wstępnego szkolenia⁴. Jakkolwiek poruszane są w niej kwestie relacji między oceną a postępowaniem dyscyplinarnym, to zasadniczo ocena niniejsza nie obejmuje kwestii dyscyplinarnych ani odpowiedzialności karnej⁵. Nie porusza się w niej również spraw związanych z oceną funkcjonowania krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości jako takiego, ani sądów stanowiących część systemu sądowniczego. Zagadnienia te same w sobie mają charakter tematów zasadniczych, z których wynikają inne ważne kwestie i perspektywy.
3. Niniejsza Opinia została opracowana na podstawie wcześniejszych Opinii CCJE oraz Magna Carta Sędziów (2010), jak również stosownych instrumentów Rady Europy, w szczególności Europejskiej Karty Statusu Sędziego (1998) oraz Rekomendacji nr CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów dotyczącej sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności (zwanej dalej Rekomendacją CM/Rec(2010)12)). Uwzględniono w niej również Podstawowe zasady ONZ dotyczące niezależności sądów i niezawisłości sędziów (1985), Zasady postępowania sędziów z

¹ Zob. Opinia CCJE nr 1(2001).

² Zob. Opinie CCJE nr 3(2002), nr 4(2003), nr 6(2004), nr 11(2008), nr 14(2011).

³ Zob. Opinia CCJE nr 1(2001), punkty 17-56.

⁴ Zob. Opinia CCJE nr 4(2003), punkty 23-30.

⁵ Zob. Opinia CCJE nr 3(2002), punkty 51-77.

Bangalore (2002), Raport Generalny⁶ Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów (IAJ) (2006) (zwany dalej Raportem Generalnym IAJ), kijowskie rekomendacje OBWE dotyczące niezawisłości sądownictwa i niezawisłości sędziów na obszarze Europy wschodniej, Azji środkowej i południowego Kaukazu (2010) – ustrój sądów, wybór i zasady odpowiedzialności sędziów (zwane dalej rekomendacjami kijowskimi), jak również Raport 2012-2013 Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) w sprawie minimalnych standardów oceny zawodowej oraz nieusuwalności członków systemu sądowniczego (zwany dalej raportem ENCJ). W niniejszej Opinii wzięto również pod uwagę udzielone przez państwa członkowskie odpowiedzi w ramach kwestionariusza dotyczącego indywidualnej oceny aktywnych sędziów oraz raport wstępny sporządzony przez eksperta powołanego przez CCJE, panią Anne SANDERS (Niemcy).

B. Kluczowe zadania sędziego jako przedmiot oceny

4. Sędziowie wykonują obowiązki niezbędne w każdym demokratycznym społeczeństwie, które przestrzega rządów prawa⁷. Sędziowie muszą w jednakowy sposób chronić prawa i wolności wszystkich osób. Są oni zobowiązani podejmować działania mające na celu zapewnienie skutecznego i dostępnego dla wszystkich rozwiązywania sporów⁸ oraz rozstrzygać sprawy przestrzegając terminów, zachowując niezawisłość, a równocześnie będąc związanymi wyłącznie przepisami prawa. Muszą przekonująco uzasadniać swoje decyzje⁹ pisząc je w czytelny i zrozumiały sposób¹⁰. Ponadto wszystkie wiążące decyzje sędziów muszą być skutecznie egzekwowane¹¹. Sędziowska niezawisłość nie oznacza, że sędziowie nie odpowiadają za swoją pracę. CCJE kładzie nacisk na utrzymanie i poprawę jakości oraz efektywności systemów sądowniczych w interesie wszystkich obywateli¹². Indywidualna ocena sędziów, jeżeli jest prowadzona, powinna mieć na celu poprawę wymiaru sprawiedliwości przy równoczesnym zapewnieniu możliwie najwyższej jakości. Zadanie to należy realizować w interesie społeczeństwa jako całości.

C. Prymat niezawisłości: problem pogodzenia oceny z sędziowską niezawisłością

5. Sędziowska niezawisłość to zasadniczy warunek z punktu widzenia zapewnienia rządów prawa oraz fundamentalnej zasady prawa do rzetelnego procesu¹³. CCJE wskazywała w swoich poprzednich Opiniach, że sędziowska niezawisłość może ucierpieć wskutek szeregu różnych czynników, które mogą mieć negatywny wpływ na zarządzanie wymiarem sprawiedliwości¹⁴, taki jak na przykład brak środków finansowych¹⁵, problemy związane z początkowym szkoleniem sędziów, jak również szkoleniami w trakcie trwania kariery zawodowej¹⁶, niezadowolająca organizacja wymiaru sprawiedliwości oraz możliwość cywilnej i karnej odpowiedzialności sędziów¹⁷.
6. W związku z powyższym fundamentalną zasadą w przypadku jakiegokolwiek indywidualnej oceny sędziów musi być całkowite poszanowanie sędziowskiej niezawisłości¹⁸. Jeżeli indywidualna ocena ma wpływ na awans sędziego, jego wynagrodzenie i uposażenie w stanie spoczynku, a nawet może skutkować usunięciem sędziego ze stanowiska, wówczas istnieje ryzyko, że poddawany ocenie sędzia nie będzie podejmować rozstrzygnięć stosownie do swojej obiektywnej interpretacji faktów i przepisów prawa, ale będzie to czynić w sposób, który może zostać uznany za chęć przypodobania się osobom oceniającym. W związku z powyższym jakakolwiek ocena sędziów przez osoby reprezentujące władzę ustawodawczą bądź wykonawczą państwa jest szczególnie problematyczna.

⁶ Tytuł tego raportu to "W jaki sposób dostosować sposób mianowania i oceny (jakościowej i ilościowej) sędziów do zasady sędziowskiej niezawisłości?", zob. <http://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/02/I-SC-2006-conclusions-E.pdf>.

⁷ Zob. Rekomendacja CM/Rec(2010)12, punkty 59 – 65.

⁸ Zob. Magna Carta Sędziów CCJE (2010), punkt 15.

⁹ Zob. Opinia CCJE nr 11 (2008), punkt 36.

¹⁰ Zob. Opinia CCJE nr 11 (2008), punkt 32.

¹¹ Zob. Opinia CCJE nr 13(2010), Wniosek A; Magna Carta Sędziów CCJE (2010), punkt 17.

¹² Zob. Opinie CCJE nr 1(2001), nr 3(2002), nr 4(2003), nr 6(2004) i nr 11(2008).

¹³ Zob. Opinia CCJE nr 1(2001), punkt 10; Rekomendacja CM/Rec(2010)12, punkty 3 i 11; Magna Carta Sędziów CCJE (2010), punkt 2.

¹⁴ Zob. Magna Carta Sędziów CCJE (2010), punkty 3 i 4.

¹⁵ Zob. Opinia CCJE nr 2(2001), punkt 2.

¹⁶ Zob. Opinia CCJE nr 4(2003), punkty 4, 8, 14 i 23-37.

¹⁷ Zob. Opinia CCJE nr 3(2002), punkt 51.

¹⁸ Zob. Opinia CCJE nr 1(2001), w szczególności punkt 45, Opinia CCJE nr 6(2004), punkt 34.

Tym niemniej nawet w przypadku oceny przeprowadzanej przez innych sędziów nie da się całkowicie uniknąć zagrożeń dla sędziowskiej niezawisłości, ponieważ zależy ona nie tylko od niezależności od nieuzasadnionego wpływu źródeł zewnętrznych, ale również wymaga niezależności od wpływów wewnętrznych, które w niektórych sytuacjach mogą wynikać z postawy innych sędziów¹⁹, w tym prezesów sądów.

CZĘŚĆ DRUGA: OBECNE PRAKTYKI W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

D. Dlaczego w ogóle potrzebna jest ocena jakie rodzaje ocen są aktualnie stosowane?

7. Ocena sędziów jest przeprowadzana w celu określenia kompetencji poszczególnych sędziów oraz jakości i ilości wykonywanych przez nich zadań. Ocena jest, na przykład, stosowana w celu: uzyskania informacji zwrotnych, identyfikacji potrzeb szkoleniowych oraz określenia wysokości wynagrodzeń "uzależnionych od wyników". Może ona również być stosowana w celu wyszukiwania odpowiednich kandydatów do awansu. Niektórzy argumentują, że w ten sposób indywidualna ocena może, co do zasady, być narzędziem pomocnym w poprawie jakości systemu sędziowskiego, a tym samym zapewniać także właściwą odpowiedzialność sądownictwa wobec społeczeństwa.

8. W raporcie ENCJ rozróżnia się kraje stosujące "formalne" oraz "nieformalne" systemy oceny. Ujmując rzecz krótko, systemy te są:

(I) Formalne

9. W przypadku większości ocen formalnych cele oceny, zastosowane kryteria, skład organu oceniającego, procedura oceny oraz jej możliwe konsekwencje są jasno określone z góry przed rozpoczęciem procesu oceny. Jeżeli ocena jest przeprowadzana w tego rodzaju sformalizowany sposób, wówczas prawa i obowiązki ocenianego sędziego oraz organu oceniającego są uregulowane przepisami prawa pierwotnego bądź przepisów wykonawczych.

(II) Nieformalne

10. W nieformalnej ocenie nie stosuje się sformalizowanych ratingów lub kryteriów. Zazwyczaj nieformalna ocena nie niesie ze sobą bezpośrednich konsekwencji dla ocenianego sędziego. Nieformalna ocena może być przeprowadzana w formie dyskusji, podczas której oceniany sędzia może odnieść się do problemów, pokazać swoje kwalifikacje oraz określić cele swojej kariery²⁰. Za rodzaj nieformalnej oceny można również uznać nieformalne zbieranie informacji na temat sędziego będącego kandydatem do awansu²¹.

E. Ocena praktykowana w państwach członkowskich

(I) Gdzie stosuje się ocenę

11. W odpowiedziach w ramach kwestionariusza dwadzieścia cztery państwa członkowskie poinformowały, że stosują mniej lub bardziej formalne metody oceny sędziów (Albania, Austria, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Francja, Gruzja, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Republika Mołdowy, Monako, Holandia, Polska, Rumunia, Słowenia, Hiszpania, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Turcja, Ukraina). Estonia i Ukraina poddają sędziów ocenie wyłącznie przed ich ostatecznym mianowaniem. Dziewięć państw członkowskich (Republika Czeska, Dania, Finlandia, Islandia, Luksemburg, Norwegia, Szwecja, Szwajcaria, Zjednoczone Królestwo) stwierdziły, że nie stosują żadnego formalnego systemu indywidualnej oceny. Tym niemniej w Szwecji wykorzystuje się pewne narzędzia ewaluacyjne w celu ustalenia niewielkiej części wynagrodzenia sędziego uzależnionej od jego wyników pracy²², Finlandia i Szwajcaria

¹⁹ Zob. Opinia CCJE nr 1(2001), punkt 66, Rekomendacja CM/Rec(2010)12, punkty 22-25.

²⁰ Zob. np. system w Finlandii i Holandii.

²¹ Jak to ma miejsce w Zjednoczonym Królestwie.

²² Tym niemniej, w ramach procesu stosuje się rygorystyczne zabezpieczenia mające na celu ochronę sędziowskiej niezawisłości.

wykorzystują je w ramach przygotowań do rozmowy poświęconej rozwojowi kariery zawodowej sędziego. W Zjednoczonym Królestwie nieformalna ocena jest przeprowadzana podczas analizowania wniosku o awans sędziego.

(II) Cele krajów, które stosują ocenę: jakość sędziów; awans; wynagrodzenia oraz postępowania dyscyplinarne.

12. W większości krajów, które stosują pewne formy indywidualnej oceny, celem oceny jest określenie, utrzymanie oraz poprawa jakości pracy sędziów i systemu sądowego. Wiele krajów wyjaśniło, że celem oceny jest nie tylko określenie osiągnięć i umiejętności, ale również identyfikacja potrzeb szkoleniowych i uzyskanie informacji zwrotnych. W wielu państwach członkowskich ocena stanowi podstawę dla decyzji dotyczących sędziowskich awansów. W niektórych państwach członkowskich ocena jest szczególnie istotna w momencie podejmowania decyzji o dożywotnim mianowaniu świeżo powołanych sędziów²³. Inne państwa członkowskie wykorzystują ocenę do określania elementów wynagrodzenia lub uposażenia w stanie spoczynku uzależnionych od indywidualnych wyników pracy sędziego²⁴.

(III) Stosowane kryteria

13. W większości państw członkowskich stosuje się szereg kryteriów ilościowych i jakościowych dla indywidualnej oceny sędziów. Tak więc jako kryteria "ilościowe" pod uwagę często brane są takie czynniki, jak liczba spraw, w których orzekał oceniany sędzia, czas poświęcony każdej sprawie oraz średni czas niezbędny na wydanie orzeczenia. Wiele państw członkowskich za równie ważny element uznaje liczbę orzeczeń wydanych przez ocenianego sędziego i/lub liczbę spraw, które zostały zakończone w inny sposób (na przykład w drodze ugody między stronami lub wycofania pozwu)²⁵. W niektórych państwach członkowskich produktywność sędziego jest mierzona na podstawie ustalonej kwoty²⁶ lub też średniej liczby orzeczeń wydanych przez innych sędziów²⁷. Jeżeli chodzi o kryteria "jakościowe", to w ramach procesu oceny ogromne znaczenie ma jakość sędziowskiej analizy oraz sposób, w jaki sędzia prowadzi złożone sprawy. W wielu państwach członkowskich elementem, który ma ogromne znaczenie w procesie oceny, jest liczba lub procent orzeczeń, które zostały zwrócone do ponownego rozpatrzenia przez sąd 2. instancji w ramach odwołania²⁸. Jeszcze w innych²⁹ z powodu zasady sędziowskiej niezawisłości nie bierze się pod uwagę ani liczby spraw zwróconych do ponownego rozpatrzenia w ramach odwołania, ani też przyczyny, dla których sprawy te zostały zwrócone, chyba że ujawnione zostaną rażące błędy. Inne czynniki brane pod uwagę to zdolność do mediacji między stronami, zdolność do sporządzania jasnych i zrozumiałych orzeczeń, zdolność do współpracy z kolegami, praca w dziedzinach prawa, które są dla sędziego nowe oraz gotowość do podejmowania dodatkowych działań w ramach administrowania pracą sądu, takich jak szkolenie i edukowanie świeżo mianowanych sędziów bądź prawników³⁰. Do czynników takich należą również umiejętności organizacyjne, etyka pracy³¹, czy też działalność oświatowo-edukacyjna, np. publikacje i wykłady³². Prawie we wszystkich krajach, w których przeprowadzana jest ocena sędziów i w których ustalone zostały tego rodzaju zasady, w procesie oceny pod uwagę bierze się naruszenia zasad/norm etycznych i zawodowych. Wszystkie państwa członkowskie, które wypełniły kwestionariusz, rozróżniają proces oceny i środki dyscyplinarne.

²³ Bułgaria, Estonia, Niemcy, Węgry, Ukraina.

²⁴ Hiszpania, Szwecja (tym niemniej jedynie bardzo drobny ułamek wynagrodzenia jest określany indywidualnie, przy czym stosowane są rygorystyczne zabezpieczenia mające na celu ochronę sędziowskiej niezawisłości). W Belgii i Bułgarii wynagrodzenie sędziego może zostać obniżone z powodu złych wyników oceny. W Turcji wynagrodzenia i emerytury mogą dzięki wynikom oceny zostać podwyższone.

²⁵ Albania, Austria, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Polska, Rumunia, Słowenia, Hiszpania (jeżeli wynagrodzenie jest uzależnione od wyników pracy), "Była Jugosłowiańska Republika Macedonii", Turcja.

²⁶ Bośnia i Hercegowina, Hiszpania.

²⁷ Niemcy, Polska,

²⁸ Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Gruzja, Grecja, Węgry, Republika Mołdowy, Polska, Rumunia, Hiszpania, "Była Jugosłowiańska Republika Macedonii", Turcja.

²⁹ Francja i Niemcy.

³⁰ Austria, Niemcy, Słowenia.

³¹ Niemcy, Polska, Szwecja.

³² Chorwacja, Niemcy.

14. Sposoby ewaluacji kryteriów w procesie oceny bardzo się różnią. W większości państw członkowskich oceniani sędziowie otrzymują ratingi. Stosowane systemy ratingowe są mniej więcej porównywalne i bazują na takich ocenach jak "bardzo dobry", "dobry", "dostateczny" i "niedostateczny"³³ czy też A, B, C³⁴. W niektórych krajach ratingi sędziów obejmują również przydatność ocenianego sędziego pod kątem jego awansu³⁵. Inne państwa członkowskie twierdzą, że nie stosują formalnych ratingów³⁶. W niektórych krajach członkowskich dane takie jak liczba spraw, w których sędzia wydał orzeczenia, są przeliczane na wartości procentowe lub liczby odzwierciedlające wydajność danego sędziego w porównaniu z innymi sędziami³⁷. W niektórych państwach sędziowie, których praca została przeanalizowana, są na podstawie oceny szeregowani w kolejności od najlepszego do najgorszego³⁸. Na Węgrzech ocena sędziego jest ustalana na podstawie porównania wyników jego z pracy ze "współczynnikiem produktywności". W innych państwach tego rodzaju czynniki ilościowe i jakościowe stanowią jedynie punkt wyjścia dla indywidualnej oceny³⁹. W niektórych państwach członkowskich pod uwagę brane są opinie rad adwokackich⁴⁰, uczestników postępowań, kolegów i starszych sędziów⁴¹.

(IV) Rodzaje ocen oraz stosowane metody/procedury

15. W większości krajów oceny są przeprowadzane rutynowo i regularnie. Jednak w poszczególnych państwach członkowskich procedury są sformalizowane na różnych poziomach. I tak Albania, Austria, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Francja, Gruzja, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Republika Mołdowy, Monako, Polska, Rumunia, Słowenia, Hiszpania, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii oraz Turcja stosują formalne systemy ocen, podczas gdy w Finlandii, Holandii, Szwajcarii oraz Zjednoczonym Królestwie występują nieformalne systemy ocen.
16. W niektórych krajach proces oceny przeprowadzany jest w formie rozmowy dotyczącej rozwoju kariery zawodowej sędziego, która może mieć mniej lub bardziej formalny charakter. Podczas tej rozmowy oceniany sędzia oraz osoba/komisja przeprowadzająca ocenę analizują karierę sędziego i cele jego rozwoju⁴². W niektórych przypadkach proces oceny rozpoczyna się od przeprowadzenia przez ocenianego sędziego samooceny⁴³. Innych krajach Rada ds. Sądownictwa lub jej jednostka zbiera informacje na temat pracy ocenianego sędziego i podejmuje decyzję w sprawie oceny⁴⁴.
17. W innych państwach członkowskich pojedynczy ewaluator, którym jest zazwyczaj prezes sądu, w którym oceniany sędzia wykonuje swoje obowiązki, zbiera stosowne informacje na temat pracy sędziego⁴⁵. Polega to często na czytaniu orzeczeń tego sędziego, wizytowaniu posiedzeń, którym przewodniczy ten sędzia oraz na przeprowadzeniu rozmowy z danym sędzią. Częstokroć ewaluator podejmuje ostateczną decyzję po daniu sędziemu możliwości zgłoszenia uwag do wstępnego projektu. W niektórych państwach członkowskich w procesie oceny udział biorą inni przedstawiciele zawodu⁴⁶. W Polsce indywidualna ocena sędziów jest przeprowadzana podczas regularnych inspekcji sądów prowadzonych przez sędziów inspektorów z innych sądów⁴⁷.

³³ Albania, Austria, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Francja, Niemcy, Grecja, Włochy, Republika Mołdowy, Monako, Rumunia, Słowenia, "Była Jugosłowiańska Republika Macedonii".

³⁴ Gruzja, Turcja.

³⁵ Węgry, Słowenia.

³⁶ Cypr (współczynnik produktywności), Estonia, Finlandia, Holandia, Szwecja, Zjednoczone Królestwo.

³⁷ Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Hiszpania, "Była Jugosłowiańska Republika Macedonii", Turcja.

³⁸ Chorwacja.

³⁹ Austria, Francja, Niemcy.

⁴⁰ Grecja.

⁴¹ Austria, Niemcy, Węgry, Monako, Zjednoczone Królestwo.

⁴² Belgia, Finlandia, Francja, Monako, Rumunia, Szwajcaria.

⁴³ Belgia, Francja, Rumunia.

⁴⁴ Albania, Austria, Bułgaria, Austria, Chorwacja, Estonia, Włochy, Republika Mołdowy, Słowenia, "Była Jugosłowiańska Republika Macedonii", Turcja.

⁴⁵ Niemcy, Grecja, Węgry, Holandia.

⁴⁶ Prawnicy z tytułami naukowymi oraz rady adwokackie w Estonii; rady adwokackie w Grecji oraz w pewnych okolicznościach psychologowie w Rumunii.

⁴⁷ Grecja stosuje mniej więcej porównywalny system.

18. Większości systemów oceniany sędzia może zgłaszać uwagi do projektu opinii a także ma prawo zakwestionować ostateczną decyzję.
19. Niektóre kraje poinformowały, że pomimo braku formalnych procedur oceny ze strony innych sędziów, sędziowie mogą bez przeszkód pomagać sobie nawzajem udzielając nieformalnych porad i informacji⁴⁸. Austriackie Stowarzyszenie Sędziów zainicjowało dobrowolny projekt oceniania sędziów przez sędziów, w ramach którego sędziowie wizytują się nawzajem podczas rozpraw i wymieniają się informacjami.

(V) Konsekwencje

20. W większości państw członkowskich indywidualna ocena sędziów stanowi ważny czynnik determinujący szanse sędziego na awans oraz – w szczególności w przypadku świeżo mianowanych sędziów – zapewnienia sobie bezpieczeństwa w zakresie sprawowanego urzędu⁴⁹. W niektórych państwach członkowskich ocena odgrywa również pewną rolę w ustalaniu wysokości wynagrodzeń i uposażeń w stanie spoczynku uzależnionych od wyników pracy⁵⁰. Ponadto w niektórych krajach członkowskich słabe wyniki w pracy mogą skutkować wszczęciem postępowania dyscyplinarnego⁵¹, obniżką wynagrodzenia, a nawet usunięciem sędziego z urzędu⁵².

CZĘŚĆ TRZECIA: ANALIZA I REKOMENDACJE

F. Dlaczego istnieją różne rodzaje ocen?

(I) Struktura sądownictwa danego kraju (w jaki sposób sędziowie są wybierani, wiek, szkolenia, awanse itp.)

21. Decyzja o tym czy, a jeżeli tak, to w jaki sposób oceniać sędziów, jest nierozzerwalnie związana ze sposobem, w jaki ewoluowały struktury sądownicze w poszczególnych państwach członkowskich. Szczególnie istotne znaczenie dla określenia typu stosowanej oceny ma etap w karierze zawodowej, na którym dana osoba zostaje mianowana sędzią, jak również kryteria, na podstawie których może ona zostać awansowana na wyższe stanowisko. Przykładowo, jeżeli nowo mianowani sędziowie odnosili sukcesy jako praktykujący prawnicy przed mianowaniem na stanowisko sędziego (tak jak to ma miejsce w krajach nordyckich, w Zjednoczonym Królestwie oraz na Cyprze), wówczas system sądowniczy może w mniejszym stopniu potrzebować formalnego systemu indywidualnej oceny aniżeli system, w którym sędziowie są mianowani niezwłocznie lub bardzo szybko po zakończeniu swojej edukacji prawniczej (jak to ma miejsce w Francji, w Niemczech oraz w Hiszpanii). W systemie prawnym, w którym awanse zależą od starszeństwa (na przykład w Luksemburgu), ocena kwalifikacji sędziego może w mniejszym stopniu być uzależniona od jego indywidualnej oceny.

(II) Kultura danego kraju

22. Decyzja o tym czy i w jaki sposób oceniać sędziów jest również nierozzerwalnie związana z historią i kulturą kraju oraz jego systemem prawnym. W konsekwencji uznanie konieczności przeprowadzania oceny sędziów różni się w zależności od poszczególnych państw członkowskich. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii oraz Rumunia wyjaśniły, że niezawisłość sędziowską⁵³ oraz zaufanie opinii publicznej do systemu sądowniczego⁵⁴ można promować poprzez indywidualną ocenę sędziów. Słowenia stwierdziła, że ocenianie pozwala zagwarantować odpowiedzialność w ramach systemu sądowego oraz jakość usług sądowniczych. Hiszpania stwierdziła, że uzależnianie

⁴⁸ Bośnia i Hercegowina, Finlandia, Niemcy, Grecja.

⁴⁹ Bułgaria, Estonia, Gruzja, Niemcy, Grecja, Ukraina.

⁵⁰ Bułgaria, Szwecja (jednak jedynie bardzo drobna część wynagrodzenia jest ustalana indywidualnie, przy czym wprowadzono rygorystyczne zabezpieczenia mające na celu ochronę sędziowskiej niezawisłości w ramach procesu), Hiszpania, Turcja.

⁵¹ Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Grecja, Węgry, Polska, Słowenia.

⁵² Austria, Estonia, jedynie w rzadkich przypadkach: Grecja, Węgry, Włochy, Republika Mołdowy, Polska, Rumunia, Słowenia, "Była Jugosłowiańska Republika Macedonii".

⁵³ "Była Jugosłowiańska Republika Macedonii".

⁵⁴ Rumunia.

części wynagrodzenia od liczby spraw, w których orzeka dany sędzia, nie narusza sędziowskiej niezawisłości, podczas gdy ocenianie sędziów na podstawie kryteriów jakościowych stanowiłoby dla tej niezawisłości zagrożenie⁵⁵. Z drugiej strony Francja i Niemcy uznały, że ocenianie pracy sędziów wyłącznie w kategoriach ilościowych mogłoby naruszać zasadę sędziowskiej niezawisłości. Tym niemniej inne kraje, np. Norwegia i Szwajcaria, stoją na stanowisku, że ocenianie sędziów nie jest konieczne dla zapewnienia wysokiej jakości systemu prawnego. Dania, Luksemburg i Szwajcaria poinformowały, że indywidualna ocena sędziów jest po prostu niezgodna z zasadą sędziowskiej niezawisłości. W tych krajach zachowanie sędziego może być przedmiotem oceny wyłącznie w ramach postępowania dyscyplinarnego. Tak więc wydaje się, że to co w jednym kraju jest uznawane za imperatyw z punktu widzenia sędziowskiej niezawisłości jest w innym postrzegane jako coś, co przynosi efekt przeciwny do zamierzonego.

G. Wybór zasady: oceniać albo nie oceniać

23. Dwa kluczowe wymogi każdego systemu sędziowskiego to: zagwarantowanie najwyższej jakości wymiaru sprawiedliwości oraz zapewnienie stosownej odpowiedzialności w ramach demokratycznego społeczeństwa. Dla spełnienia tych wymogów konieczna jest pewna forma oceny sędziów. Zasadnicze pytanie brzmi czy tego rodzaju ocena musi mieć "formalny" charakter. CCJE zachęca wszystkie państwa członkowskie do przeanalizowania tego problemu. Odpowiedź udzielona przez każde państwo członkowskie będzie zgodna z jego systemem sędziowskim, tradycjami i kulturą sądową. Jeżeli państwo członkowskie zdecyduje, że wyżej wymienione dwa kluczowe wymogi można spełnić przy pomocy środków innych, aniżeli formalna ocena indywidualnych sędziów, to może ono zdecydować o braku tego rodzaju formalnej oceny. Jeżeli jednak państwo dojdzie do wniosku, że wymogów tych nie można spełnić przy pomocy innych środków, wówczas CCJE rekomenduje przyjęcie bardziej sformalizowanego systemu indywidualnej oceny sędziów, o którym mowa poniżej.
24. Wszelka ocena powinna mieć na celu utrzymanie i poprawę jakości pracy sędziów, a tym samym całego systemu sędziowskiego.
25. Ocena nieformalna może przyjąć formę pomocy dla sędziów poprzez zapewnienie im możliwości samooceny, dostarczenie informacji zwrotnych oraz określenie ich potrzeb szkoleniowych. Wszystkie one mogą być skutecznymi sposobami poprawy kwalifikacji sędziów, a tym samym ogólnej poprawy jakości sądownictwa. Nieformalne wzajemne oceny i samooceny, jak również wzajemne doradztwo sędziów, także mogą okazać się pomocne i należy do nich zachęcać⁵⁶.

H. Ocena formalna: jak ją przeprowadzić?

(I) Możliwe cele i ich wpływ na sędziowską niezawisłość

(a) Pomoc w problemach związanych z warunkami pracy

26. Systemy sędziowskie powinny wykorzystywać informacji zgromadzonych w ramach procedur oceny nie tylko dla potrzeb oceny indywidualnych sędziów, ale również w celu zgromadzenia materiału, który mógłby okazać się pomocny dla poprawy struktury organizacyjnej sądów oraz warunków pracy sędziów. Szczególnie niesprawiedliwa byłaby sytuacja, w której sędzia zostałby negatywnie oceniony z powodu problemów wynikających ze złych warunków pracy, na które nie ma on wpływu, na przykład opóźnień spowodowanych masowymi zaległościami, braku personelu sądowego bądź nieodpowiedniego systemu administracyjnego.

(b) Awanse

27. Zarówno CCJE⁵⁷, jak i ONZ⁵⁸ stoją na stanowisku, że mianowanie i awansowanie sędziów nie powinno się opierać wyłącznie na zasadzie starszeństwa, ale na obiektywnych kryteriach, w

⁵⁵ Jednak w Hiszpanii kryteria jakościowe są brane pod uwagę przy rozpatrywaniu kwestii awansu sędziego.

⁵⁶ Zob. Opinia CCJE nr 11(2008), punkt 70.

⁵⁷ Zob. opinia CCJE nr 1(2001), punkty 17 i 29.

szczegółności kompetencjach, uczciwości zawodowej i doświadczeniu. W przypadku awansów bazujących na tego rodzaju obiektywnych kryteriach okazuje się, że jeżeli sędzia wnioskuje o awans, to musi przynajmniej na tym etapie zostać poddany jakiejś formie oceny. W związku z powyższym zebranie informacji na temat zasadności awansu sędziego może być ważnym celem procesu indywidualnej oceny sędziów.

(c) Wynagrodzenie

28. W kilku państwach członkowskich wynagrodzenie sędziego jest faktycznie uzależnione od wyników jego oceny⁵⁹. Jednak CCJE popiera zapis w Rekomendacji Komitetu Ministrów Rec(2010)12 stanowiący, że "należy unikać systemów uzależniających podstawę wynagrodzenia sędziów od wyników ich pracy ponieważ mogą one stwarzać problemy z punktu widzenia sędziowskiej niezależności"⁶⁰. CCJE popiera również stanowisko, zgodnie z którym uposażenie sędziego w stanie spoczynku nie powinno być uzależniona od wyników jego pracy.

(d) Postępowanie dyscyplinarne

29. Mimo że w procesie oceny można brać pod uwagę naruszenia etycznych i zawodowych reguł/norm, to państwa członkowskie powinny w jasny sposób rozróżniać procesy oceny oraz postępowania i środki dyscyplinarne. Zasada bezpieczeństwa sprawowanego urzędu oraz nieusuwalność sędziego z urzędu to dobrze ugruntowane, kluczowe elementy sędziowskiej niezależności, które powinny być przestrzegane⁶¹. W związku z powyższym nie należy odwoływać ze stanowiska mianowanego sędziego wyłącznie z powodu niekorzystnych wyników jego oceny. Należy to robić jedynie w przypadku poważnych naruszeń przepisów dyscyplinarnych bądź przepisów prawa karnego⁶² lub też w sytuacji, w której proces oceny sędziego kończy się nieuchronnym wnioskiem, że nie jest on w stanie bądź nie wyraża woli wykonywania swoich sędziowskich obowiązków zgodnie z przyjętymi minimalnymi standardami według obiektywnych kryteriów. We wszystkich przypadkach powinny istnieć stosowne proceduralne zabezpieczenia sędziego poddawanego ocenie, które muszą być rygorystycznie stosowane.

(II) Ramy indywidualnej oceny

30. W przypadku formalnego systemu indywidualnej oceny należy w ramach przepisów prawa pierwotnego jasno i wyczerpująco określić jego bazowe i główne elementy (kryteria, procedury, konsekwencje oceny). Szczegółowe rozwiązania mogą się znajdować w przepisach wykonawczych⁶³. Rada Sądownictwa (w krajach, w których organ taki istnieje) powinna odgrywać ważną rolę przy formułowaniu tych kwestii, w szczególności kryteriów.

(III) Kryteria oceny formalnej

31. Formalna ocena sędziów musi się opierać na obiektywnych kryteriach ogłaszanych przez właściwy organ władzy sądniczej⁶⁴. Obiektywne standardy są potrzebne nie tylko po to, aby wykluczyć możliwość wywierania politycznych nacisków, ale również z innych powodów, takich jak na przykład możliwe ryzyko stwarzania wrażenia stronniczości, zachowawczości i nepotyzmu, co ma miejsce w sytuacjach, w których sędziowie są mianowani/oceni w nieusystematyzowany sposób lub też na podstawie osobistych rekomendacji⁶⁵. Tego rodzaju obiektywne standardy powinny się opierać na aspektach merytorycznych i uwzględniać kwalifikacje, uczciwość zawodową, umiejętności i efektywność sędziego⁶⁶.

⁵⁸ Zob. Podstawowe zasady ONZ dotyczące niezawisłości sędziów (1985), punkt 13.

⁵⁹ Hiszpania, Szwecja (jednak jedynie bardzo niewielka część wynagrodzenia jest ustalana indywidualnie).

⁶⁰ Zob. Rekomendacja CM/Rec(2010)12, punkt 55; zob. również Raport ogólny IAJ (2006), Wnioski, punkt 12.

⁶¹ Zob. Rekomendacja CM/Rec(2010)12, punkt 49.

⁶² Zob. Rekomendacja CM/Rec(2010)12, punkt 50.

⁶³ Zob. Raport ENCJ 2012-2013, działy 4.17-4.18.

⁶⁴ Zob. Rekomendacja CM/Rec(2010)12, punkt 58.

⁶⁵ Zob. Opinia CCJE nr 1(2001), punkt 24.

⁶⁶ Zob. Opinia CCJE nr 1(2001), punkt 25.

32. CCJE stwierdza, że Raport ENCJ zaleca, aby kryteria oceny wyników pracy sędziego były wszechstronne i obejmowały zarówno wskaźniki o charakterze ilościowym, jak i jakościowym, w celu umożliwienia pełnej i dogłębnej oceny pracy sędziego i jego wyników⁶⁷.
33. CCJE stwierdza, iż rekomendacje kijowskie⁶⁸ stanowią, że ocena powinna być przeprowadzana na podstawie następujących kryteriów: kompetencje zawodowe (znajomość prawa, umiejętność prowadzenia postępowań sądowych, umiejętność sporządzania dobrze uzasadnionych orzeczeń), kompetencje osobiste (umiejętność radzenia sobie z dużym obciążeniem w pracy, umiejętność podejmowania decyzji, otwartość na nowe technologie), kompetencje społeczne, to znaczy umiejętność mediacji, szacunek dla stron postępowania, a dodatkowo umiejętność kierowania tymi osobami, których stanowiska tego wymagają.
34. Generalnie rzecz biorąc CCJE zgadza się z kryteriami jakościowymi określonymi w kijowskich rekomendacjach. CCJE stoi na stanowisku, że ocena nie powinna się opierać wyłącznie na kryteriach ilościowych. Oprócz tego, jakkolwiek efektywność sędziego może być ważnym czynnikiem jego oceny, to CCJE uważa, że zdecydowane bazowanie na liczbie spraw, w których orzekał sędzia, jest problematyczne ponieważ może skutkować błędnymi zachętami.
35. Jakość systemu sądowego nie może być rozumiana jako prosty synonim "produktywności"⁶⁹. CCJE ostrzega, że niedostateczne finansowanie oraz cięcia budżetowe mogą skutkować nadmiernym akcentowaniem "produktywności" w trakcie indywidualnej oceny sędziów. W związku z powyższym CCJE ponownie pragnie podkreślić, że wszystkie generalne zasady i standardy Rady Europy nakładają na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia środków finansowych zaspokajających potrzeby poszczególnych systemów sądowych⁷⁰. CCJE wyraża przekonanie, że głównym elementem oceny sędziego musi być jakość, a nie tylko ilość, wydanych przez niego orzeczeń. W Opinii nr 11 (2008) CCJE omówiła znaczenie wysokiej jakości orzeczeń. Aby ocenić jakość decyzji wydanej przez sędziego osoby oceniające powinny się koncentrować na metodologii stosowanej przez sędziego w całej jego pracy, a nie na ocenie aspektów prawnych poszczególnych decyzji⁷¹. Te ostatnie można określić wyłącznie na podstawie procesu odwoławczego. Osoby oceniające muszą brać pod uwagę wszystkie aspekty stanowiące o dobrej pracy sędziego, w szczególności znajomość prawa, umiejętności komunikacyjne, staranność, wydajność i uczciwość zawodową. W tym celu osoby oceniające powinny brać pod uwagę całą pracę sędziego w kontekście w jakim jest ona wykonywana. Dlatego też CCJE nadal uważa uzależnianie wyników oceny od liczby bądź procentowego wskaźnika spraw zwróconych w procesie odwoławczym do ponownego rozpatrzenia za problematyczne rozwiązanie⁷², chyba że ilość i sposób, w jaki sprawy te są zwracane, jasno świadczą o tym, że sędzia nie posiada niezbędnej znajomości przepisów prawa materialnego i proceduralnego. Należy stwierdzić, że ten sam pogląd został wyrażony zarówno w rekomendacjach kijowskich⁷³, jak i Raporcie ENCJ⁷⁴.

(IV) W jaki sposób oceniać?

(a) Kto ocenia: menedżerowie/sędziowie/przedstawiciele innych zawodów?

36. Osoby oceniające powinny dysponować wystarczającym czasem i zasobami pozwalającymi na przeprowadzenie kompleksowej oceny indywidualnych umiejętności i pracy każdego sędziego. Poddawany ocenie sędzia powinien zostać poinformowany o tym, kim są osoby oceniające. Ponadto powinien on mieć prawo wnioskować o zmianę osoby oceniającej, którą można by było obiektywnie uznać za stroniczą.

⁶⁷ Zob. Raport ENCJ 2012-2013, dział 4.8.

⁶⁸ Zob. rekomendacje kijowskie (2010), punkt 27.

⁶⁹ Zob. Opinia CCJE nr 6(2004), punkt 42.

⁷⁰ Zob. Rekomendacja CM/Rec(2010)12, punkt 32 oraz Opinia CCJE nr 2(2001), punkt 4.

⁷¹ Zob. Opinia CCJE nr 11(2008), punkt 57.

⁷² Zob. Opinia CCJE nr 11(2008), punkt 74 oraz Opinia CCJE nr 6(2004), punkt 36.

⁷³ Zob. rekomendacje kijowskie (2010), punkt 28.

⁷⁴ Zob. Raport ENCJ 2012-2013, dział 4.12.

37. W celu ochrony sędziowskiej niezawisłości ocena powinna być przeprowadzana głównie przez sędziów. W procesie tym pewną rolę mogą odgrywać Rady ds. Sądownictwa⁷⁵. Tym niemniej można stosować inne metody oceny, na przykład przez członków wymiaru sprawiedliwości mianowanych bądź wybieranych do konkretnych zadań przez innych sędziów. Należy unikać ocen przeprowadzanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości lub innego rodzaju zewnętrzne organy⁷⁶; ponadto ani Ministerstwo Sprawiedliwości ani inne organy władzy wykonawczej nie powinny mieć możliwości wywierania wpływu na proces oceny.

38. Oprócz tego w procesie oceny udział brać mogą przedstawiciele innych zawodów, którzy mogą do niego wnieść cenny wkład. Tym niemniej jest rzeczą zasadniczej wagi, aby osoby takie posiadały dostateczną wiedzę i doświadczenie w zakresie systemu sądowego w celu właściwej oceny sędziów. Ważne jest również, aby ich rola miała wyłącznie charakter doradczy, a nie rozstrzygający.

(b) Jak przeprowadzać ocenę: źródła dowodów

39. Źródła informacji wykorzystywanych w procesie oceny muszą być wiarygodne⁷⁷. Dotyczy to w szczególności informacji wykorzystywanych do wydania oceny negatywnej. Ponadto zasadnicze znaczenie ma to, aby proces oceny był przeprowadzany na podstawie wystarczającego materiału dowodowego. Poddawany ocenie sędzia powinien mieć bezpośredni dostęp do wszelkich dowodów wykorzystywanych w procesie oceny tak, aby w razie konieczności był w stanie je zakwestionować⁷⁸. Indywidualna ocena sędziów powinna być przeprowadzana odrębnie od inspekcji oceniających pracę sądu jako całości. Tym niemniej fakty ujawnione podczas inspekcji sądowej mogą zostać wzięte pod uwagę w trakcie indywidualnej oceny sędziego⁷⁹.

(c) Kiedy należy przeprowadzać oceny – regularnie? wyłącznie w przypadku awansu? w innych przypadkach?

40. Państwo członkowskie, które postanowiło wprowadzić formalną ocenę, musi określić, czy sędziowie powinni być oceniani regularnie czy też w szczególnych sytuacjach, na przykład jeżeli sędzia został zgłoszony do awansu⁸⁰. Regularne oceny pozwalają stworzyć pełny obraz wyników pracy sędziego. Nie powinny one się jednak odbywać zbyt często aby uniknąć wrażenia stałego nadzoru, który z samej swojej natury mógłby zagrażać sędziowskiej niezawisłości.

(d) Proceduralna uczciwość wobec ocenianego sędziego

41. Jak CCJE już stwierdziła wcześniej, wszystkie procedury w zakresie indywidualnej oceny powinny umożliwiać sędziom wyrażanie opinii zarówno na temat ich własnych działań, jak i dokonywanej oceny tych działań⁸¹. Każda procedura powinna również zapewniać im możliwość kwestionowania oceny przed niezależnym organem bądź sądem. W związku z powyższym oceniany sędzia musi mieć możliwość wnoszenia w proces oceny użytecznego wkładu, na przykład poprzez zgłoszenie uwag do wstępnego projektu lub bycie wysłuchanym w trakcie procesu oceny. Ponadto oceniany sędzia musi dysponować efektywnym prawem kwestionowania niekorzystnej oceny, zwłaszcza jeżeli dotyczy ona "praw obywatelskich" sędziego w rozumieniu artykułu 6 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Im poważniejsze mogą być dla sędziego konsekwencje jego oceny, tym ważniejsze staje się prawo do jej efektywnego przeglądu.

(e) Konsekwencje dla sędziów i innych osób

42. CCJE przestrzega przed wyrażaniem wyników oceny wyłącznie w postaci punktów, cyfr, wartości procentowych lub liczby wydanych orzeczeń. Wszystkie tego rodzaju metody mogą stwarzać fałszywe wrażenie obiektywności i pewności jeżeli stosuje się je bez dodatkowych objaśnień i

⁷⁵ Zob. Opinia CCJE nr 10 (2007), punkty 42 i 52-56.

⁷⁶ Zob. Raport ENCJ 2012-2013, działy 4.13-4.15.

⁷⁷ Zob. Raport ENCJ 2012-2013, dział 4.16.

⁷⁸ Zob. Raport ENCJ 2012-2013, dział 4.19.

⁷⁹ W Austrii lub Bułgarii.

⁸⁰ W Chorwacji lub Zjednoczonym Królestwie.

⁸¹ Zob. Rekomendacja CM/Rec(2010)12, punkt 58. Zob. również Raport ENCJ 2012-2013, dział 4.19.

ewaluacji. CCJE stoi również na stanowisku, że szczegółowe i stałe rankingi sędziów będące wynikiem ich ocen⁸² są niepożądane. Tego rodzaju rankingi nie tylko stwarzają fałszywe wrażenie obiektywności i pewności, lecz co gorsza są nieelastyczne i trudne do zmiany bez przeprowadzenia "ponownego zaszeregowania" wszystkich sędziów zbliżonego szczebla. Tak więc tego rodzaju system jest niepraktyczny oraz niesprawiedliwy, zwłaszcza jeżeli zostaje on upubliczniony. W żaden sposób nie przyczynia się to do zwiększenia efektywności sędziów lub ich niezawisłości.

43. Tym niemniej system rankingów przygotowanych dla konkretnych potrzeb, takich jak na przykład awanse, może okazać się przydatny. Przykładowo, jeżeli 2 lub kilku sędziów wnioskuje bądź jest rozpatrywanych jako kandydaci na to samo stanowisko, to wówczas mogą oni zostać sklasyfikowani w ramach jakiegoś "rankingu" opracowanego dla tego celu.
44. Wyniki indywidualnej oceny będą miały prawdopodobnie bezpośredni wpływ na przebieg kariery zawodowej sędziego, a w szczególności na jego szanse na awans. Ponadto na podstawie wyników oceny można określić potrzeby szkoleniowe oraz alokacje dodatkowych zasobów⁸³. Jak już wcześniej wspomniano, z wyjątkiem szczególnych okoliczności, złożenie z urzędu nie powinno być konsekwencją wyłącznie niekorzystnej oceny sędziego, ale wynikiem poważnego naruszenia przepisów dyscyplinarnych bądź norm prawa karnego, po przeprowadzeniu stosownego postępowania na podstawie wiarygodnych dowodów⁸⁴. Tym niemniej, jak również wcześniej wspomniano, złożenie z urzędu może być konsekwencją w przypadku, w którym proces oceny w nieuchronny sposób prowadzi do wniosku, że sędzia nie jest w stanie lub nie wyraża woli wykonywania swoich sędziowskich obowiązków zgodnie z minimalnymi możliwymi do przyjęcia standardami według obiektywnych kryteriów. We wszystkich tego rodzaju przypadkach szczególne znaczenie mają zabezpieczenia proceduralne sędziego, których należy rygorystycznie przestrzegać.
45. Leży unikać wykorzystywania indywidualnych ocen sędziów do ustalania ich wynagrodzeń wysokości ich wynagrodzeń i uposażeń w stanie spoczynku⁸⁵. Tego rodzaju proces może w oczywisty sposób wpłynąć na zachowanie sędziego (ze szkodą dla uczestników postępowania w poszczególnych sprawach), jak również zagrozić sędziowskiej niezawisłości⁸⁶.

I. Pogodzenie sędziowskiej niezawisłości i oceny w świetle niniejszej dyskusji; odpowiedzialność przed społeczeństwem

46. Pogodzenie zasady sędziowskiej niezawisłości z procesem indywidualnej oceny sędziów jest rzeczą trudną. Jednak zapewnienie odpowiedniej równowagi ma kluczowe znaczenie. W ostatecznym rozrachunku sędziowska niezawisłość powinna we wszystkich przypadkach mieć nadrzędne znaczenie.
47. Podsumowując, sposoby zapewnienia wyżej wymienionej równowagi obejmują następujące elementy: (1) Muszą istnieć jasne i przejrzyste reguły w zakresie procedury, kryteriów oraz skutków oceny. (2) Poddawany ocenie sędzia powinien mieć prawo do bycia wysłuchanym w trakcie całego procesu oraz do zakwestionowania niezadowolającej oceny, w tym prawo bezpośredniego wglądu w materiały dotyczące oceny. (3.) Ocena nie powinna opierać się wyłącznie na liczbie rozstrzygniętych spraw, ale powinna przede wszystkim koncentrować się na jakości orzeczeń wydawanych przez sędziego, a także brać pod uwagę całokształt jego sędziowskiej pracy. (4) W przypadku wszystkich sędziów, którzy zostali mianowani na urząd, należy unikać niektórych rodzajów konsekwencji, takich jak złożenie z urzędu z powodu negatywnej oceny, z wyjątkiem szczególnych przypadków..
48. System formalnej oceny sędziów powinien przyczyniać się do poprawy oraz utrzymywania wysokiej jakości systemu sądowniczego z korzyścią dla obywateli państw członkowskich. Powinien on pomagać utrzymywać zaufanie opinii publicznej do wymiaru sprawiedliwości. Tego rodzaju

⁸² Jak w Albanii.

⁸³ Zob. Raport ENCJ 2012-2013, dział 4.11.

⁸⁴ Zob. Rekomendacja CM/Rec(2010)12, punkty 49 i 50.

⁸⁵ Jednak w Szwecji jedynie bardzo niewielka część wynagrodzenia sędziego jest ustalana na podstawie wyników oceny, przy czym stosowane są rygorystyczne zabezpieczenia mające na celu ochronę sędziowskiej niezawisłości.

⁸⁶ Zob. Raport generalny IAJ (2006), Wnioski, punkt 12. Zob. również Rekomendacja CM/Rec (2012)12, punkt 55.

założenie wymaga, aby opinia publiczna rozumiała ogólne zasady i procedury procesu oceny sędziów. W związku z powyższym ramy proceduralne oraz metody oceny powinny być publicznie dostępne. Ponadto, w opinii CCJE, w procesie indywidualnej oceny sędziów przeprowadzanym pod kątem awansu zawodowego lub rozwoju kariery zawodowej nie należy brać pod uwagę publicznych ocen sędziego, ponieważ mogą one czasami wynikać z niepełnych informacji bądź niedokładnego zrozumienia całokształtu pracy sędziego. Proces i wyniki indywidualnej oceny muszą, co do zasady, pozostać poufne i nie mogą być ujawniane opinii publicznej, ponieważ prawie na pewno zagroziłoby to sędziowskiej niezawisłości z tego powodu, że ich ujawnienie mogłoby zdyskredytować sędziego w oczach opinii publicznej, a być może również zwiększyłoby jego podatność na próby wywierania wpływu. Ponadto ujawnienie tych informacji może spowodować, że sędzia będzie obiektem słownych lub innego rodzaju ataków.

J. Rekomendacje

49. CCJE przedstawia następujące główne rekomendacje:

1. Pewna forma indywidualnej oceny sędziów jest konieczna w celu spełnienia 2 kluczowych wymogów każdego systemu sądowniczego, to znaczy zapewnienia jego najwyższej jakości i odpowiedzialności w demokratycznym społeczeństwie (punkt 23).
2. Jeżeli po przeprowadzeniu dokładnej analizy państwo członkowskie uzna, że wyżej wymienionych kluczowych wymogów nie można spełnić przy pomocy innych środków (na przykład oceny "nieformalnej"), wówczas CCJE rekomenduje przyjęcie bardziej sformalizowanego systemu indywidualnych ocen (punkt 23).
3. Celem każdej indywidualnej oceny sędziego prowadzonej przez państwo członkowskie, niezależnie od tego czy jest to ocena "formalna", czy też "nieformalna", musi być poprawa jakości pracy sędziów, a tym samym całego systemu sądowniczego danego kraju (punkt 24).
4. CCJE zachęca wszystkie państwa członkowskie do stosowania nieformalnych procedur oceny przyczyniających się do poprawy kwalifikacji sędziów, a tym samym do podniesienia ogólnej jakości systemu sądowniczego. Tego rodzaju nieformalne oceny obejmują zapewnienie sędziom pomocy poprzez zapewnienie im możliwości samooceny, dostarczanie informacji zwrotnych oraz nieformalne oceny wzajemne (punkt 25).
5. Podstawy oraz główne elementy oceny formalnej (jeżeli taka jest prowadzona) powinny zostać w jasny i wyczerpujący sposób określone w ramach ustawodawstwa pierwotnego. Szczegółowe rozwiązania mogą zostać uregulowane przepisami wykonawczymi, które również powinny zostać opublikowane. Rada ds. Sądownictwa (jeżeli takowa istnieje) powinna odgrywać ważną rolę w formułowaniu tych zagadnień, zwłaszcza kryteriów oceny (punkt 30).
6. Ocena musi się opierać na obiektywnych kryteriach. Tego rodzaju kryteria powinny zasadniczo obejmować wskaźniki jakościowe, jednak dodatkowo mogą również obejmować wskaźniki ilościowe. W każdym przypadku zastosowane wskaźniki muszą umożliwiać osobom dokonującym oceny uwzględnienie wszystkich aspektów stanowiących o dobrej pracy sędziego. Ocena nie powinna opierać się wyłącznie na kryteriach ilościowych (punkty 31-35).
7. Należy unikać wyrażania wyników oceny w postaci liczb, wartości procentowych lub rankingów sędziów bez dodatkowych wyjaśnień, ponieważ może to stwarzać fałszywe wrażenie obiektywności i pewności. CCJE sprzeciwia się tworzeniu wszelkiego rodzaju stałych rankingów sędziów. Tym niemniej system rankingów jest możliwy do przyjęcia dla określonych, konkretnych celów, takich jak np. awanse (punkty 42-43).
8. W celu ochrony sędziowskiej niezawisłości indywidualne oceny powinny być przeprowadzane przede wszystkim przez sędziów. W procesie tym pewną rolę mogą odgrywać Rady ds. Sądownictwa. Należy unikać przeprowadzania ocen przez Ministerstwo Sprawiedliwości lub innego rodzaju zewnętrzne organy (punkt 37).

9. Źródła dowodowe, na których bazują oceny, powinny być wystarczające i wiarygodne, zwłaszcza jeżeli mają one stanowić podstawę do wydania oceny negatywnej (punkty 39, 44).
10. Indywidualna ocena sędziów powinna, co do zasady, być przeprowadzana odrębnie od inspekcji, których celem jest ocena pracy sądów jako całości, jak również odrębnie od postępowań dyscyplinarnych (punkty 29, 39).
11. Zasadnicze znaczenie ma zapewnienie proceduralnej rzetelności we wszystkich elementach indywidualnej oceny. W szczególności sędziowie muszą być w stanie wyrażać swoje opinie odnośnie do całego postępowania oraz proponowanych wniosków wynikających z oceny. Muszą również mieć możliwość kwestionowania ocen, zwłaszcza jeżeli dotyczą one "praw obywatelskich" sędziów w rozumieniu artykułu 6 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (punkt 41).
12. Sam fakt niekorzystnej oceny nie powinien (z wyjątkiem szczególnych okoliczności) skutkować złożeniem sędziego z urzędu. Powinno to mieć miejsce wyłącznie w przypadkach poważnego naruszenia przepisów dyscyplinarnych lub norm prawa karnego bądź też w tych przypadkach, w których z procesu oceny w nieuchronny sposób wynika, że sędzia jest niezdolny bądź nie wyraża woli wykonywania swoich sędziowskich obowiązków zgodnie z obiektywnymi i minimalnymi możliwymi do przyjęcia standardami. Wnioski takie muszą być wynikiem odpowiedniej procedury oraz opierać się na wiarygodnych dowodach (punkty 29, 44).
13. Należy unikać wykorzystywania indywidualnych ocen do ustalania wysokości wynagrodzenia sędziów oraz uposażenia sędziów w stanie spoczynku ponieważ może to w oczywisty sposób wpływać na zachowanie sędziów, a tym samym zagrażać sędziowskiej niezawisłości oraz interesom stron postępowania (punkty 28, 45).
14. Zasady i procedury, na których opierają się oceny sędziów, powinny być upublicznione. Tym niemniej samo postępowanie oraz wyniki indywidualnej oceny powinny co do zasady pozostać poufne, tak aby zagwarantować sędziom ich niezawisłość oraz bezpieczeństwo (punkt 48).