

Неофіційний переклад



CCJE(2014)2

м. Страсбург, 24 жовтня 2014 року

КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ (КРЕС)

ВИСНОВОК № 17 (2014)

ЩОДО ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУДДІВ, ЯКОСТІ ПРАВОСУДДЯ І ПОВАГИ ДО НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ

ЧАСТИНА I: ВСТУП

A. Мета Висновку

1. Верховенство права в демократичній державі вимагає не лише незалежності судової влади, але й створення компетентних судів, які б приймали якомога якісніші судові рішення. Консультативна рада європейських суддів (далі – КРЕС) постійно звертає увагу на два основні питання. По-перше, на захист незалежності судової влади¹, а по-друге, на способи підтримки і підвищення якості та ефективності судових систем². Індивідуальне оцінювання суддів має відношення до обох цих питань. У цьому Висновку вираз "індивідуальне оцінювання суддів" включає в себе оцінку професійної діяльності окремих суддів та їх кваліфікації.
2. Відповідно до технічного завдання, переданого їй Комітетом міністрів, КРЕС вирішила зосередитися на тому, як індивідуальне оцінювання діяльності суддів може підвищити якість правосуддя, не зашкоджуючи незалежності судової влади. Цей Висновок в основному звертається до індивідуального оцінювання суддів, яких вже було призначено на посаду на певний термін; у ньому не розглядається перше призначення суддів³ або їх початкова підготовка⁴. Хоча Висновок зачіпає питання зв'язку між дисциплінарним провадженням та оцінюванням, він не розглядає питання дисципліни або кримінальної відповідальності⁵. У ньому також не обговорюється питання щодо оцінювання ефективності судової системи країни в

¹ Див. Висновок КРЕС № 1(2001).

² Див. Висновок КРЕС № 3(2002), № 4(2003), № 6(2004), № 11(2008), № 14(2011).

³ Див. Висновок КРЕС № 1(2001), пп. 17-56.

⁴ Див. Висновок КРЕС № 4(2003), пп. 23-30.

⁵ Див. Висновок КРЕС № 3(2002), пп. 51-77.

цілому або ж судів, що функціонують в межах судової системи. Ці теми є самі по собі важливими і піднімають окремі важливі питання й думки.

3. Цей Висновок базується на попередніх висновках КРЕС та Великій хартії суддів (2010 р.), а також на відповідних документах Ради Європи, зокрема на Європейській хартії про статус суддів (1998 р.) і Рекомендації CM/Rec(2010)12 Комітету міністрів щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки (далі – Рекомендація CM/Rec(2010)12). У ньому також враховано Основні принципи незалежності судових органів ООН (1985 р.), Бангалорські принципи поведінки суддів (2002 р.), Загальний звіт⁶ Міжнародної асоціації суддів (далі – Загальний звіт МАС) (2006 р.), Київські рекомендації ОБСЄ щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та у Середній Азії (2010 р.) – Адміністрування судівництва, добір та відповідальність суддів (далі – Київські рекомендації) та Звіт Європейської мережі судових рад (далі – ЄМСР) за 2012-2013 роки щодо мінімальних стандартів оцінки професійної діяльності й незмінності представників судової влади (далі – Звіт ЄМСР). У Висновку враховано відповіді держав-членів на питання у запитальнику щодо індивідуального оцінювання й оцінки функціонування суддів, а також підготовчий звіт, складений пані Анне САНДЕРС (Німеччина), експертом, призначеним КРЕС.

В. Ключові завдання судді як об'єкта оцінювання

4. Судді виконують необхідні обов'язки в кожному демократичному суспільстві, яке поважає верховенство права⁷. Судді повинні захищати права і свободи всіх людей однаково. Судді мають вживати заходів для забезпечення ефективного й доступного вирішення спорів⁸, вирішувати справи своєчасно та незалежно і керуватися лише законом. Вони повинні наводити переконливі причини своїх рішень⁹ і викладати їх у чіткій та зрозумілій формі¹⁰. Крім того, всі обов'язкові рішення суддів повинні ефективно виконуватися¹¹. Незалежність суддів не означає, що судді не несуть відповідальності за свою діяльність. КРЕС наголосила на необхідності підтримки та підвищення якості й ефективності судових систем в інтересах усіх громадян¹². Якщо проводиться індивідуальне оцінювання суддів, його метою має бути вдосконалення судової системи та забезпечення її якомога вищої якості. Це слід робити в інтересах громадськості в цілому.

С. Примат незалежності: проблема узгодження оцінювання з незалежністю судової влади

5. Незалежність судової влади є передумовою для забезпечення верховенства права та основоположною гарантією справедливого судового розгляду¹³. Як КРЕС вказувала у своїх попередніх висновках, незалежності судової влади загрожують різні питання, що можуть негативно впливати на відправлення правосуддя¹⁴,

⁶ Звіт має назву: "Як призначення та оцінювання (якісне і кількісне) суддів може бути приведені у відповідність до принципу незалежності судової системи?", див. за посиланням: <http://www.iajuim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/02/I-SC-2006-conclusions-E.pdf>.

⁷ Див. Рекомендацію CM/Rec(2010)12, пп. 59 – 65.

⁸ Див. Велику хартію суддів КРЕС (2010), пп. 15.

⁹ Див. Висновок КРЕС № 11 (2008), пп. 36.

¹⁰ Див. Висновок КРЕС № 11 (2008), пп. 32.

¹¹ Див. Висновок КРЕС № 13 (2010), Висновок А, Велику хартію суддів КРЕС (2010), пп. 17.

¹² Див. висновки КРЕС № 1 (2001), № 3(2002), № 4(2003), № 6(2004) і № 11(2008).

¹³ Див. Висновок КРЕС № 1(2001), п. 10; Рекомендацію CM/Rec(2010)12, пп. 3 і 11; Велику хартію суддів КРЕС (2010), п. 2.

¹⁴ Див. Велику хартію суддів КРЕС (2010), пп. 3 і 4.

наприклад, відсутність фінансових ресурсів¹⁵, проблеми, пов'язані з початковим навчанням суддів та підвищення їх кваліфікації¹⁶, незадовільні елементи організації судової влади, а також можливість притягнення суддів до цивільної та кримінальної відповідальності¹⁷.

6. Відповідно, основне правило будь-якого індивідуального оцінювання суддів повинно полягати в тому, що в процесі його проведення повинна зберігатися повна повага до незалежності судової системи¹⁸. Якщо індивідуальне оцінювання впливає на кар'єру, заробітну плату та пенсійне забезпечення судді або ж може призвести до звільнення його з посади, є ризик, що суддя, який проходить оцінювання, вирішуватиме справи не на підставі свого об'єктивного тлумачення фактів і законодавства, але таким чином, щоб догодити оцінювачам. Тому оцінювання суддів представниками законодавчої чи виконавчої влади держави є особливо проблематичним. Проте навіть якщо оцінювання проводиться іншими суддями, неможливо повністю уникнути загроз для незалежності суддів. Незалежність судової влади не лише залежить від свободи від неналежного впливу з боку зовнішніх джерел, але й вимагає свободи від внутрішнього неналежного впливу, який у деяких ситуаціях може справлятися через відношення інших суддів¹⁹, у тому числі голів судів.

ЧАСТИНА II: СУЧАСНА ПРАКТИКА ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ

D. Навіщо взагалі проводити оцінювання та які існують типи оцінювання?

7. Оцінювання суддів проводиться для визначення можливостей окремих суддів, а також якості й кількості завдань, які вони виконали. Оцінювання використовується, наприклад, для: забезпечення зворотного зв'язку, визначення потреб у навчанні та призначення зарплати "на основі продуктивності". Воно також може використовуватися для добору кандидатів, придатних для просування по службі. Дехто стверджує, що в цьому сенсі індивідуальне оцінювання може, в принципі, допомогти в удосконаленні якості судової системи і тим самим гарантувати належний рівень відповідальності судової системи перед громадськістю.
8. Звіт ЄМСР розрізняє країни, що використовують "формальні" та "неформальні" системи оцінювання. Коротко, ці системи можна описати наступним чином:
- (I) Формальні
9. У більшості випадків проведення формального оцінювання, мета оцінювання, застосовні критерії, склад органу з оцінювання, процедура оцінювання та її можливі наслідки чітко викладаються перед проведенням самого оцінювання. Якщо оцінювання проводиться таким формальним чином, права й обов'язки судді, якого оцінюють, та органу з оцінювання регулюються первинним законодавством і підзаконними актами.
- (II) Неформальні
10. Під час неформального оцінювання не використовуються жодні з формалізованих норм або критеріїв. Це оцінювання, як правило, не має прямих наслідків для судді.

¹⁵ Див. Висновок КРЄС № 2(2001), п. 2.

¹⁶ Див. Висновок КРЄС № 4(2003), пп. 4, 8, 14 і 23-37.

¹⁷ Див. Висновок КРЄС № 3(2002), п. 51.

¹⁸ Див. Висновок КРЄС № 1(2001), особливо п. 45, Висновок КРЄС № 6(2004), п. 34.

¹⁹ Див. Висновок КРЄС № 1(2001), п. 66, Рекомендація CM/Rec(2010)12, пп. 22-25.

який проходить оцінювання. Неформальне оцінювання може проводитися у вигляді обговорення, яке дозволить відповідному судді вирішити проблеми, проявити свої здібності і погодити кар'єрні цілі²⁰. Неформальний збір інформації про суддю, який є кандидатом на просування по службі²¹ також можна вважати неформальним оцінюванням.

E. Практика проведення оцінювання у державах-членах

(I) Де проводиться оцінювання

11. У своїх відповідях на питання запитальника двадцять чотири держави-члени пояснили, що вони оцінюють суддів більш-менш формальним чином (Албанія, Австрія, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Естонія, Франція, Грузія, Німеччина, Греція, Угорщина, Італія, Молдова, Монако, Нідерланди, Польща, Румунія, Словенія, Іспанія, Колишня Югославська Республіка Македонія, Туреччина, Україна). Естонія та Україна проводять оцінювання суддів лише до їх довічного призначення на посаду. Дев'ять держав-членів (Чеська Республіка, Данія, Фінляндія, Ісландія, Люксембург, Норвегія, Швеція, Швейцарія, Велика Британія) заявили, що не використовують формальну систему індивідуального оцінювання. Проте Швеція використовує певні інструменти оцінювання для того, щоб визначити невелику частину заробітної плати судді відповідно до його продуктивності²², Фінляндія і Швейцарія використовують їх при підготовці до обговорення кар'єрного росту. У Великій Британії неформальне оцінювання проводиться тоді, коли розглядається заява судді щодо просування по службі.

(II) Мета країн, які проводять оцінювання: якість суддів; просування по службі; оплата праці та дисципліна

12. У більшості країн, в яких якимось чином проводиться індивідуальне оцінювання, воно спрямоване на отримання оцінки, підтримку та підвищення якості роботи суддів і функціонування судової системи. Багато країн пояснили, що метою оцінювання є не лише надання оцінки досягненням і навичкам, але й виявлення потреб у навчанні та забезпечення зворотного зв'язку. Багато держав-членів використовують оцінювання як підставу для прийняття рішень про заохочення суддів. Для деяких держав-членів оцінювання є особливо важливим при ухваленні рішення про довічне призначення нещодавно призначених суддів²³. Інші держави-члени використовують оцінювання для визначення певних елементів винагороди або пенсійного забезпечення на основі індивідуальної продуктивності суддів²⁴.

(III) Застосовні критерії

13. У більшості держав-членів для індивідуального оцінювання суддів використовуються певні кількісні та якісні критерії. Таким чином, такі фактори, як кількість справ, які розглядає суддя, що проходить оцінювання, час, який затрачається на розгляд кожної зі справ, а також середній час, потрібний для

²⁰ Див., наприклад, системи Фінляндії та Нідерландів.

²¹ Як у Сполученому Королівстві.

²² Однак застосовуються жорсткі захисні механізми для захисту незалежності судді в процесі оцінювання.

²³ Болгарія, Естонія, Німеччина, Угорщина, Україна.

²⁴ Іспанія, Швеція (проте в індивідуальному порядку визначається лише дуже невеликий відсоток заробітної плати, а в процесі оцінювання застосовуються жорсткі захисні механізми для захисту незалежності судді). У Бельгії та Болгарії розмір заробітної плати судді може бути зменшено внаслідок отримання поганих результатів в процесі оцінювання. У Туреччині розмір заробітної плати та пенсії судді може бути підвищено за результатами оцінювання.

винесення судового рішення, часто вважаються "кількісними" критеріями. Багато держав-членів вважають важливою кількість рішень, винесених суддею, що проходить оцінку, та/або кількість справ, розгляд яких так чи інакше завершено (наприклад, шляхом вирішення або відхилення скарги)²⁵. У деяких державах-членах продуктивність судді оцінюється на основі фіксованої квоти²⁶ або середньої кількості рішень, винесених іншими суддями²⁷. "Якісні" критерії, а саме рівень аналітичних здібностей судді і спосіб, у який суддя вирішує складні справи, вважаються такими, що мають важливе значення в процесі оцінювання. У багатьох державах-членах кількість або відсоток рішень, скасованих в апеляційному порядку, є показником, якому надається велике значення в процесі оцінювання²⁸. В інших країнах²⁹ через принцип незалежності судової системи не враховується ані кількість рішень, скасованих в апеляційному порядку, ані причини їх скасування, за винятком ситуацій, коли вони вказують на серйозні помилки. Іншими показниками, які беруться до уваги, є здатність здійснювати посередництво між сторонами, вміння складати чіткі та зрозумілі рішення, здатність співпрацювати з іншими колегами, працювати в нових областях права і готовність взяти на себе такі додаткові обов'язки в адмініструванні судом, як наставництво і навчання новопризначених суддів чи адвокатів³⁰. Організаторські навички, трудова етика³¹ чи наукова діяльність, така як публікації і читання лекцій³² також вважаються чинниками. Порушення етичних та професійних норм/стандартів розглядаються в процесі оцінювання практично в усіх державах-членах, де проводиться оцінювання суддів і закладені такі принципи. Усі держави-члени, які заповнювали опитувальники, розрізняли процес оцінювання і дисциплінарні заходи.

14. Способи, з допомогою яких в процесі оцінювання оцінюються критерії, дуже відрізняються. Більшість держав-членів повідомили, що присвоюють рейтинги суддям, які проходять процедуру оцінювання. Рейтингові системи схожі між собою та використовують такі оцінки, як "дуже добре", "добре", "задовільно" і "незадовільно"³³ або "А", "В" і "С"³⁴. У своїх рейтингах деякі країни зазначають придатність суддів, які проходять процедуру оцінювання, для просування по службі³⁵. Інші держави-члени відмовилися від використання формальних рейтингів³⁶. У деяких державах-членах такі дані, як кількість справ, вирішених суддею, переводяться у відсотки або цифри, що відображають ефективність роботи кожного окремого судді у порівнянні з іншими суддями³⁷. У деяких державах на основі отриманих оцінок судді, робота яких вивчалася, ранжуються від кращого до гіршого³⁸. В Угорщині відповідний клас судді визначається шляхом зіставлення його продуктивності та "показника продуктивності". В інших державах такі кількісні та якісні показники є лише відправною точкою для проведення індивідуального

²⁵ Албанія, Австрія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Естонія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Італія, Польща, Румунія, Словенія, Іспанія (коли заробітна плата визначається на основі продуктивності), Колишня Югославська Республіка Македонія, Туреччина.

²⁶ Боснія і Герцеговина, Іспанія.

²⁷ Німеччина, Польща.

²⁸ Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Естонія, Грузія, Греція, Угорщина, Молдова, Польща, Румунія, Іспанія, Колишня Югославська Республіка Македонія, Туреччина.

²⁹ Франція і Австрія.

³⁰ Австрія, Австрія, Словенія.

³¹ Німеччина, Польща, Швеція.

³² Хорватія, Німеччина.

³³ Албанія, Австрія, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Франція, Німеччина, Греція, Італія, Молдова, Монако, Румунія, Словенія, Колишня Югославська Республіка Македонія.

³⁴ Грузія, Туреччина.

³⁵ Угорщина, Словенія.

³⁶ Кіпр (з показником продуктивності), Естонія, Фінляндія, Нідерланди, Швеція, Сполучене Королівство.

³⁷ Болгарія, Хорватія, Естонія, Іспанія, Колишня Югославська Республіка Македонія, Туреччина.

³⁸ Хорватія.

оцінювання³⁹. У деяких державах-членах враховується думка колегій адвокатів⁴⁰, позивачів, колег і старших суддів⁴¹.

(IV) Типи оцінювання та методи/процедури, які використовуються

15. У більшості країн оцінювання здійснюється за встановленим порядком та регулярно. Проте держави-члени затвердили в себе різні рівні формальності процедури. Так, Албанія, Австрія, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Франція, Грузія, Німеччина, Греція, Угорщина, Італія, Молдова, Монако, Польща, Румунія, Словенія, Іспанія, Колишня Югославська Республіка Македонія, а також Туреччина використовують формальні системи оцінювання. Фінляндія, Нідерланди, Швейцарія та Сполучене Королівство користуються менш формальними системами оцінювання.
16. В деяких країнах процес оцінювання проходить у формі обговорення кар'єрного росту, яке може бути більш або менш формальним за своїм характером. Під час обговорення суддя, який проходить оцінювання, та особа/комісія, яка проводить оцінювання, розглядають кар'єру судді та цілі його розвитку⁴². У деяких випадках, процес оцінювання починається з оцінювання суддею, який проходить оцінювання, себе самого⁴³. В інших країнах Рада суддів або її підрозділ збирає інформацію щодо роботи судді, який підлягає оцінюванню, та надає свою оцінку⁴⁴.
17. В інших державах-членах єдина особа, що проводить оцінювання, а зазвичай це голова суду, в якому виконує свої обов'язки відповідний суддя, збирає відповідну інформацію щодо його роботи⁴⁵. Такий збір часто полягає у перерахуванні рішень судді, відвідуванні засідань, на яких він головує, та проведенні бесіди з цим суддею. Часто особа, яка проводить оцінювання, вносить остаточне рішення лише після того, як суддя матиме можливість прокоментувати попередній проект рішення. У деяких державах-членах в процесі оцінювання також беруть участь інші фахівці⁴⁶. У Польщі індивідуальне оцінювання суддів здійснюється в ході регулярних перевірок, які здійснюються суддями-інспекторами з інших судів⁴⁷.
18. Відповідно до більшості систем, суддя, що підлягає оцінюванню, може надавати коментарі щодо проекту рішення і має змогу оскаржити остаточне рішення.
19. Деякі країни повідомили, що хоча в них не існує формального оцінювання діяльності колег, судді можуть вільно допомагати один одному, неформально даючи поради або відгуки⁴⁸. В Австрії Асоціацією суддів Австрії був ініційований проект добровільного оцінювання колегами. Судді відвідують засідання колег та надають неформальні відгуки.

(V) Наслідки

³⁹ Австрія, Франція, Німеччина.

⁴⁰ Греція.

⁴¹ Австрія, Німеччина, Угорщина, Монако, Сполучене Королівство.

⁴² Бельгія, Фінляндія, Франція, Монако, Румунія, Швейцарія.

⁴³ Бельгія, Франція, Румунія.

⁴⁴ Албанія, Австрія, Болгарія, Хорватія, Естонія, Італія, Молдова, Словенія, Колишня Югославська Республіка Македонія, Туреччина.

⁴⁵ Німеччина, Греція, Угорщина, Нідерланди.

⁴⁶ Юристи-науковці та асоціації адвокатів в Естонії; Асоціації адвокатів у Греції та за певних обставин психологи в Румунії.

⁴⁷ Греція використовує подібну систему.

⁴⁸ Боснія і Герцеговина, Фінляндія, Німеччина, Греція.

20. У більшості держав-членів індивідуальне оцінювання суддів є важливим фактором для шансів судді на просування по службі, особливо для новопризначених суддів, та отримання гарантій щодо терміну обіймання посади⁴⁹. У деяких державах-членах оцінювання також відіграє важливу роль у визначенні розміру заробітних плат та пенсій, які залежать від показника продуктивності⁵⁰. Більше того, у певних державах-членах низький показник продуктивності може призвести до ініціювання дисциплінарного провадження⁵¹, скорочення розміру виплат та навіть звільнення судді з посади⁵².

ЧАСТИНА III: АНАЛІЗ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

F. Чому існують різні типи оцінювання?

- (I) Структура судової системи країни (як обираються судді, вік, підготовка, просування по службі тощо)
21. Рішення щодо того, чи слід проводити оцінювання, і яким чином слід оцінювати суддів, нерозривно пов'язане з тим, яким шляхом розвивалися судові органи різних держав-членів. Зокрема, етап кар'єри, на якому особу вирішують призначити суддею, та критерії, за якими може відбутися її підвищення на посаді, може виявитися особливо важливим для визначення типу оцінювання, який використовується. Наприклад, якщо до свого призначення на суддівську посаду новопризначені судді мали успішні кар'єри як практикуючі юристи (як у країнах Північної Європи, Сполученому Королівстві та на Кіпрі), то судова система може не виявити велику необхідність у формальному індивідуальному оцінюванні на відміну від тієї судової системи, у якій судді призначаються одразу або незабаром після отримання правової освіти (як у Франції, Німеччині та Іспанії). У правовій системі, у якій просування по службі відбувається відповідно до стажу (як, наприклад, у Люксембурзі) кваліфікації судді менше потребують проведення індивідуального оцінювання.
- (II) Культура відповідної країни
22. Рішення щодо того, чи слід проводити оцінювання та як його проводити, є також нерозривно пов'язаним з історією, та культурою країни, а також її правової системи. Отже, виявлення необхідності у проведенні судового оцінювання дуже відрізняється у державах-членах. Румунія та Колишня Югославська Республіка Македонія пояснили, що незалежність суддів⁵³ і громадська довіра до судової системи⁵⁴ може підтримуватися шляхом проведення індивідуального оцінювання суддів. Словенія заявила, що оцінювання забезпечило відповідальність суддів, а також якість судових послуг. Іспанія зауважила, що встановлення змінної частини заробітної плати в залежності від кількості справ, розглянутих суддею, дозволить дотримуватися незалежності суддів, в той час як оцінювання суддів за якісними показниками⁵⁵ поставить її під загрозу. Франція та Німеччина, з іншого боку,

⁴⁹ Болгарія, Естонія, Грузія, Німеччина, Греція, Україна.

⁵⁰ Болгарія, Швеція (проте в індивідуальному порядку визначається лише дуже невеликий відсоток заробітної плати, а в процесі оцінювання застосовуються жорсткі захисні механізми для захисту незалежності судді), Іспанія, Туреччина.

⁵¹ Бельгія, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Греція, Угорщина, Польща, Словенія.

⁵² Австрія, Естонія, рідко: Греція, Угорщина, Італія, Республіка Молдова, Польща, Румунія, Словенія, Колишня Югославська Республіка Македонія.

⁵³ Колишня Югославська Республіка Македонія.

⁵⁴ Румунія.

⁵⁵ Однак в Іспанії кількісний показник враховується, коли розглядається питання про просування судді по службі.

заявили, що оцінювання виключно за кількісними показниками може скомпрометувати незалежність суддів. Однак інші країни, наприклад, Норвегія та Швейцарія, вважають оцінювання непотрібним для забезпечення високої якості функціонування судової системи. Данія, Люксембург та Швейцарія заявили, що індивідуальне оцінювання суддів є просто несумісним з незалежністю суддів. У цих країнах поведінка судді може піддаватися оцінюванню виключно в процесі дисциплінарних проваджень. Таким чином, виявляється, що те, що є обов'язковим для незалежності суддів в одній країні, вважається неефективним для досягнення цієї ж мети в іншій країні.

G. Принциповий вибір: проводити оцінювання, чи не проводити його

23. Двома ключовими вимогами до будь-якої судової системи мають бути відправлення правосуддя якомога вищої якості та належна відповідальність у демократичному суспільстві. Певні форми оцінювання суддів є необхідними для задоволення цих вимог. Основне питання – чи має таке оцінювання носити "формальний" характер. КРЕС заохочує усі держави-члени розглянути це питання. Відповідь кожної держави-члена буде залежати від її судової системи, традицій та культури. Якщо держава-член вирішить, що ці дві ключові вимоги можуть бути задоволені шляхом іншого, відмінного від формального, оцінювання окремих суддів, то вона може вирішити не проводити такого формального оцінювання. Якщо вона дійде висновку, що ці вимоги не можуть бути задоволені іншими засобами, то КРЕС рекомендує використовувати більш формальну систему індивідуального оцінювання суддів, як описано нижче.
24. Оцінювання має бути націлене на підтримку та підвищення якості роботи суддів, а тому і всієї судової системи.
25. Неформальне оцінювання може приймати форму допомоги суддям у самостійній оцінці своєї роботи, забезпечуючи відгуки та визначення їх потреб у навчанні. Все це може бути ефективними засобами удосконалення загальної якості судочинства. Неформальні відгуки колег, самостійне оцінювання суддями власної діяльності та рекомендації інших суддів також можуть стати у нагоді та мають заохочуватися⁵⁶.

H. Якщо проводити формальне оцінювання: як це зробити?

(I) Можливі цілі та їх вплив на незалежність суддів

(a) Допомога з вирішенням проблем, пов'язаних з умовами праці

26. Судовим системам слід використовувати інформацію, отриману в процесі оцінювання, не лише з метою самого оцінювання, але й для надання матеріалу, що може допомогти у вдосконаленні організаційної структури судів та умов праці суддів. Зокрема, буде несправедливо, якщо окремий суддя отримує негативну оцінку через проблеми, спричинені поганими умовами праці, на які він не може вплинути, наприклад, затримками, причиною яких є масове накопичення справ, недостатня кількість судового персоналу чи неналежна система управління.

(b) Просування по службі

⁵⁶ Див. Висновок КРЕС № 11(2008), п. 70.

27. Як КРЕС⁵⁷, так і ООН⁵⁸ заявляють, що призначення суддів та їх просування по службі повинні ґрунтуватися не виключно на стажі, а на об'єктивних критеріях, зокрема, кваліфікації, порядності та досвіді. Якщо просування по службі відбувається відповідно до об'єктивних критеріїв, тоді судді, коли вони претендують на підвищення, мають, принаймні на цьому етапі, підлягати певній формі оцінювання. Таким чином, збір інформації щодо допустимості просування судді по службі може бути важливою метою індивідуального оцінювання суддів.

(с) Винагорода

28. У декількох державах-членах на винагороду судді впливає результат його оцінювання⁵⁹. Однак КРЕС схвалює Рекомендацію Комітету міністрів Rec(2010)12 у тому, що "систем, які роблять основну винагороду судді залежною від продуктивності, необхідно уникати, так як вони можуть створювати труднощі для незалежності суддів"⁶⁰. КРЕС також схвалює думку стосовно того, що пенсія судді не має залежати від продуктивності.

(d) Дисципліна

29. Хоча порушення етичних та професійних норм/стандартів можуть бути враховані в процесі оцінювання, держави-члени мають чітко відрізнити оцінювання від дисциплінарного провадження та процесів. Принципи гарантування терміну обіймання посади та незмінюваності суддів є традиційними ключовими елементами незалежності суддів; їх необхідно дотримуватися⁶¹. Таким чином, довічне призначення не повинно припинятися лише через негативну оцінку. Воно має припинятися виключно у випадку серйозних порушень дисциплінарних або кримінальних положень, визначених законом⁶², або в разі неминучого рішення, об'єктивно винесеного в процесі оцінювання, стосовно того, що суддя не може або не бажає виконувати свої судові обов'язки відповідно до мінімального прийнятого стандарту. У будь-якому випадку, для судді, який проходить оцінювання, мають існувати належні процедурні гарантії, і це слід ретельно контролювати.

(II) Рамки формального оцінювання

30. Якщо застосовується система формального індивідуального оцінювання, її основа та ключові елементи (критерії, процедури, наслідки оцінювання) мають бути чітко та повно викладені у первинному законодавстві. Деталі можуть регулюватися підзаконними актами⁶³. Рада суддів (якщо така існує) має відігравати важливу роль, допомагаючи сформулювати ці питання, особливо критерії.

(III) Критерії формального оцінювання

31. Формальне індивідуальне оцінювання суддів повинно ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, оприлюднених компетентним судовим органом⁶⁴. Об'єктивні стандарти необхідні не стільки для виключення політичного впливу, скільки для інших підстав, наприклад, для уникнення ризику можливих проявів фаворитизму, консерватизму

⁵⁷ Див. Висновок КРЕС № 1(2001), пп. 17 і 29.

⁵⁸ Див. Основні принципи незалежності судових органів ООН (1985), п. 13.

⁵⁹ Іспанія, Швеція (проте в індивідуальному порядку визначається лише дуже невеликий відсоток заробітної плати).

⁶⁰ Див. Рекомендацію CM/Rec(2010)12, п. 55; див. також Загальний звіт МАЄ (2006), Висновки, п. 12.

⁶¹ Див. Рекомендацію CM/Rec(2010)12, п. 49.

⁶² Див. Рекомендацію CM/Rec(2010)12, п. 50.

⁶³ Див. Звіт ЄМСП за 2012-2013 рр., пп. 4.17-4.18.

⁶⁴ Див. Рекомендацію CM/Rec(2010)12, п. 58.

та кумівства, які мають місце у разі, якщо призначення/оцінювання відбувається безструктурно або на основі особистих рекомендацій⁶⁵. Ці об'єктивні стандарти мають ґрунтуватися на заслугах та враховувати кваліфікацію, сумлінність, вміння та ефективність⁶⁶.

32. КРЕС зауважує, що у Звіті ЄМСР рекомендується, щоб критерії оцінювання професійної продуктивності суддів були комплексними і включали в себе кількісні та якісні показники, щоб зробити можливим повне та глибоке оцінювання професійної продуктивності суддів⁶⁷.
33. КРЕС зауважує, що в Київських рекомендаціях⁶⁸ зазначено, що оцінювання має відбуватися за такими критеріями: професійна компетентність (знання права, спроможність проводити судові засідання, спроможність писати вмотивовані рішення), особиста компетентність (спроможність вправлятися з обсягом роботи, спроможність приймати рішення, відкритість до нових технологій), соціальна компетентність, тобто спроможність бути посередником у спорах, повага до сторін, а також лідерська спроможність для тих, чия посада цього вимагає.
34. Загалом, КРЕС погоджується з якісними критеріями, визначеними у Київських рекомендаціях. КРЕС вважає, що оцінювання не має ґрунтуватися лише на кількісних критеріях. Крім того, хоча ефективність роботи судді може бути важливим фактором для оцінювання, КРЕС вважає, що проблематично повністю покладатися на кількість справ, які розглянув суддя, оскільки це може призвести до хибного заохочення.
35. Якість правосуддя не можна розуміти як простий синонім до "продуктивності" судової системи⁶⁹. КРЕС застерігає, що недостатнє фінансування та зменшення бюджету може призвести до того, що судова система приділить надмірну увагу "продуктивності" під час індивідуального оцінювання суддів. Тому КРЕС знову підкреслює, що всі загальні принципи та стандарти Ради Європи покладають на держави-члени обов'язок забезпечувати фінансові ресурси, що відповідають потребам різних судових систем⁷⁰. КРЕС вважає, що якість, а не лише кількість рішень судді повинна бути ключовим елементом індивідуального оцінювання. У Висновку № 11 (2008) КРЕС обговорила важливість високоякісних рішень. Щоб оцінити якість рішення, винесеного суддею, особи, які проводять оцінювання, мають зосереджуватися на методиці, яку суддя в цілому застосовує в своїй роботі, а не на оцінюванні правового обґрунтування окремих рішень⁷¹. Останнє має визначатися виключно в процесі оскарження. Особи, які проводять оцінювання, повинні врахувати всі аспекти, що засвідчують високу продуктивність судді, зокрема знання права, навички спілкування, ретельність, ефективність та сумлінність. Для цього особам, які проводять оцінювання, слід врахувати загальний обсяг роботи судді в тому контексті, в якому суддя виконує цю роботу. Таким чином, КРЕС продовжує вважати проблематичним базувати результати оцінювання на кількості або відсотку рішень, скасованих в апеляційному порядку⁷², якщо кількість та характер скасування чітко не демонструє, що судді бракує

⁶⁵ Див. Висновок КРЕС № 1(2001), п. 24.

⁶⁶ Див. Висновок КРЕС № 1(2001), п. 25.

⁶⁷ Див. Звіт ЄМСР за 2012-2013 рр., п. 4.8.

⁶⁸ Див. Київські рекомендації (2010), п. 27.

⁶⁹ Див. Висновок КРЕС № 6(2004), п. 42.

⁷⁰ Див. Рекомендацію СМ/Реєс(2010)12, п. 32, і Висновок КРЕС № 2(2001), п. 4.

⁷¹ Див. Висновок КРЕС № 11(2008), п. 57.

⁷² Див. Висновок КРЕС № 11(2008), п. 74, і Висновок КРЕС № 6(2004), п. 36.

необхідних знань права та процедури. Вже зазначалося, що Київські рекомендації⁷³ та Звіт ЄМСР⁷⁴ висловлюють цю ж думку.

(IV) Як проводити оцінювання?

(а) Хто проводить оцінювання: управлінці/судді/інші фахівці?

36. Оцінювачі повинні мати достатньо часу і ресурсів, щоб дозволити комплексну оцінку індивідуальних навичок та продуктивності кожного судді. Суддя, який проходить оцінювання, повинен бути поінформований про те, хто є оцінювачами, і повинен мати право попросити про заміну будь-якого оцінювача, якого можна об'єктивно вважати упередженим.
37. З метою захисту судової незалежності, оцінювання повинно проводитися в основному суддями. Ради суддів (якщо такі існують) можуть відігравати у ньому роль⁷⁵. Проте можуть бути використовуватися інші засоби оцінювання, наприклад, представниками судової влади, яких було призначено або обрано іншими суддями з конкретною метою проведення оцінювання. Слід уникати проведення оцінювання Міністерством юстиції чи іншими зовнішніми органами⁷⁶; Міністерство юстиції чи інші органи виконавчої влади не повинні бути спроможними впливати на процес оцінювання.
38. Крім того, у ньому можуть брати участь інші фахівці, які здатні зробити корисний внесок у процес оцінювання. Проте дуже важливо, щоб такі оцінювачі могли спиратися на достатні знання і досвід судової системи, щоб бути здатними належним чином оцінити роботу суддів. Також важливо, щоб їх роль була виключно консультативною, а не вирішальною.

(b) Як це зробити: джерела доказів

39. Джерела інформації, які використовуються в процесі оцінювання, повинні бути надійними⁷⁷. Це особливо стосується інформації, на якій повинно базуватися негативне оцінювання. Крім того, дуже важливо, щоб таке оцінювання ґрунтувалося на достатніх доказах. Суддя, який проходить оцінювання, повинен мати безпосередній доступ до будь-якої доказів, призначених для використання в оцінюванні, щоб мати можливість при необхідності оскаржити їх⁷⁸. Індивідуальне оцінювання суддів та перевірка роботи суду в цілому повинні бути повністю відокремленими. Проте факти, виявлені в ході перевірки суду, можна враховувати під час індивідуального оцінювання судді⁷⁹.

(c) Коли проводити оцінювання – регулярно? Тільки для просуванні по службі? Чи існують інші підстави?

40. Держава-член, яка вирішує проводити індивідуальне формальне оцінювання, повинна вирішити, чи суддів слід оцінювати регулярно, чи тільки в особливих випадках, наприклад, коли суддя є кандидатом на просування по службі⁸⁰.

⁷³ Див. Київські рекомендації (2010), п. 28.
⁷⁴ Див. Звіт ЄМСР за 2012-2013 рр., п. 4.12.
⁷⁵ Висновок КРЕС № 10 (2007), пп. 42 і 52-56.
⁷⁶ Див. Звіт ЄМСР за 2012-2013 рр., пп. 4.13-4,15.
⁷⁷ Див. Звіт ЄМСР за 2012-2013 рр., п. 4.16.
⁷⁸ Див. Звіт ЄМСР за 2012-2013 рр., п. 4.19.
⁷⁹ Як в Австрії або Болгарії.
⁸⁰ Як у Хорватії або Сполученому Королівстві.

Регулярне проведення оцінювання надає можливість отримати повну картину продуктивності судді. Однак оцінювання не повинно проходити занадто часто, щоб не справляти враження постійного нагляду, який за самою своєю природою може загрожувати незалежності судової влади.

(d) Процесуальна справедливість при оцінюванні судді

41. Як КРЕС раніше заявляв, усі процедури індивідуального оцінювання повинні дозволяти суддям висловлювати свою думку щодо власної діяльності та її оцінки⁸¹. Будь-яка процедура повинна також давати їм можливість оскаржити оцінку до незалежного органу або суду. Тому суддя, який проходить оцінювання, повинен мати можливість зробити свій внесок у процес оцінювання корисним чином, наприклад, надаючи коментарі щодо попереднього проекту або виступаючи в процесі оцінювання. Крім того, суддя, який проходить оцінювання, повинен мати ефективне право на оскарження негативного оцінювання, зокрема, коли воно впливає на "цивільні права" судді, за змістом статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Чим серйозніші наслідки оцінювання може мати для судді, тим важливішими є такі права ефективного перегляду.

(e) Наслідки для суддів та інших осіб

42. КРЕС застерігає від вираження результатів оцінювання лише у вигляді балів, цифр, відсотків або кількості прийнятих рішень. Усі ці методи, якщо вони використовуються без пояснення та оцінювання, можуть створити помилкове враження об'єктивності та достовірності. КРЕС також вважає небажаним здійснення детального постійного ранжування суддів в результаті їх оцінювання⁸². Таке ранжування не лише справляє помилкове враження об'єктивності і достовірності; гіршим є те, що воно є негнучким і його важко змінити без участі всіх суддів одного рівня у "повторному ранжуванні". Таким чином, така система є непрактичною і несправедливою, особливо якщо вона стає публічною. Вона нічого не робить ні для підвищення ефективності суддів, ні для їх незалежності.
43. Проте система ранжування може бути корисною для конкретних цілей, таких як просування по службі. Наприклад, якщо двоє або більше суддів подали заяви або розглядаються для призначення на одну посаду, цілком ймовірно, що з цією метою кандидатів буде поставлено за "рейтингом" в тій чи іншій формі.
44. Результати індивідуального оцінювання, ймовірно, безпосередньо впливатимуть на кар'єру судді, особливо на його шанси на просування по службі. Крім того, відповідно до результатів оцінювання може бути визначено потреби у навчанні та виділено додаткові ресурси⁸³. Як вже зазначалося, окрім як у виняткових обставинах звільнення з посади не повинно бути наслідком самого негативного оцінювання, а має відбуватися лише у випадку серйозного порушення дисциплінарних норм чи кримінального законодавства, після проведення належної процедури та на основі надійних даних⁸⁴. Однак, як вже також зазначалося, звільнення з посади може відбуватися, якщо існує неминучий висновок з процесу оцінювання щодо того, що суддя не здатний або не бажає виконувати свої обов'язки судді на мінімально прийнятному рівні, встановленому об'єктивно. У всіх таких випадках потреба в процесуальних гарантіях для судді є особливо важливою, і їх потрібно неухильно дотримуватися.

⁸¹ Див. Рекомендацію CM/Rec(2010)12, п. 58. Див. також Звіт ЄМСП за 2012-2013 рр., п. 4.19.

⁸² Як в Албанії.

⁸³ Див. Звіт ЄМСП за 2012-2013 рр., п. 4.11.

⁸⁴ Див. Рекомендацію CM/Rec(2010)12, пп. 49 і 50.

45. Слід уникати використання індивідуального оцінювання для визначення зарплати та пенсій суддів⁸⁵. Такий процес може просто вплинути на поведінку суддів (на шкоду сторонам в окремих справах), а також поставити під загрозу незалежність судової влади⁸⁶.

I. Узгодження незалежності та оцінювання в світлі цієї дискусії: відповідальність перед суспільством

46. Узгодити принцип незалежності судової системи з будь-яким процесом індивідуального оцінювання суддів складно. Проте вирішальне значення має правильний баланс. Зрештою, незалежність судової системи повинна бути завжди першорядною.

47. Таким чином, шляхи досягнення цього балансу включають в себе наступне: (1) Повинні існувати прості й прозорі норми щодо процедур, критеріїв і наслідків оцінювання. (2) Суддя, що проходить оцінювання, повинен мати право бути вислуханим в ході процесу, а також оскаржити незадовільну оцінку, в тому числі мати право на негайний доступ до матеріалів, які стосуються оцінювання. (3) Оцінювання не повинно ґрунтуватися тільки на кількості розглянутих справ, але має передусім зосереджуватися на якості рішень судді, а також його роботи в цілому. (4) Деяких наслідків, таких як звільнення з посади через негативну оцінку, слід уникати для всіх суддів, які постійно перебувають на посаді, крім виняткових обставин.

48. Формальне індивідуальне оцінювання суддів, де воно існує, повинно допомагати у вдосконаленні та підтримці високоякісної судової системи в інтересах громадян держав-членів. В свою чергу воно повинно допомогти у підтримці довіри громадськості до судочинства. Це вимагає, щоб громадськість була в змозі зрозуміти загальні принципи і порядок процесу оцінювання. Таким чином, процедурні рамки та методи оцінювання мають бути доступними для громадськості. Крім того, на думку КРЕС, процес індивідуального оцінювання у цілях кар'єрного росту або заохочення не повинен враховувати громадську думку щодо судді. Вона не завжди може бути результатом повної чи повністю зрозумілої інформації; подібна думка може навіть бути заснована на нерозумінні роботи суддів в цілому. Процес і результати окремого оцінювання повинні в принципі залишатися конфіденційними і не повинні оприлюднюватися. Якщо це зробити, судова незалежність майже напевно буде поставлена під загрозу через те, що публікація може дискредитувати суддю в очах громадськості і, можливо, зробити його вразливим перед спробами вплинути на нього. Крім того, оприлюднення може означати, що суддя піддаватиметься нападам у словесній чи іншій формі.

J. Рекомендації

49. КРЕС надає такі основні рекомендації:
1. Певна форма оцінювання окремих суддів є необхідною для виконання двох ключових вимог до будь-якої судової системи, а саме здійснення правосуддя якнайвищої якості та належна відповідальність у демократичному суспільстві (п. 23).

⁸⁵ Проте у Швеції в індивідуальному порядку визначається лише дуже невеликий відсоток заробітної плати, а в процесі оцінювання застосовуються жорсткі захисні механізми для захисту незалежності судді.

⁸⁶ Див. Загальний звіт МАС (2006), Висновки, п. 12. Див. також Рекомендацію CM/Rec (2012)12, п. 55.

2. Якщо після ретельного аналізу держава-член вирішить, що ці ключові вимоги не можуть бути виконані за допомогою інших засобів (наприклад, "неформального" оцінювання), КРЕС рекомендує прийняти більш формальну систему індивідуального оцінювання (параграф 23).
3. Метою індивідуального судового оцінювання, як "формального", так і "неформального", прийнятого державою-членом, має бути підвищення якості роботи суддів, а тому й всієї судової системи країни (параграф 24).
4. КРЕС закликає всі держави-члени використовувати неформальні процедури оцінювання, які допомагають підвищувати кваліфікацію суддів і тим самим загальну якість судочинства. До таких засобів неформального оцінювання відноситься допомога суддям у наданні їм можливостей для самооцінки, забезпечення зворотного зв'язку і неформального обговорення з колегами (параграф 25).
5. Основа та основні елементи формального оцінювання (якщо таке існує) повинні бути чітко і вичерпно визначені у первинному законодавстві. Деталі можуть регулюватися підзаконними актами, які також повинні бути опубліковані. Рада суддів (якщо така існує) повинна відігравати важливу роль в наданні допомоги у формулюванні цих питань, особливо критеріїв оцінювання (параграф 30).
6. Оцінювання повинно бути засноване на об'єктивних критеріях. Такі критерії повинні в основному складатися з якісних показників, але, крім того, можуть складатися і з кількісних показників. У кожному випадку показники, які використовуються, повинні надавати змогу оцінювачам розглянути всі аспекти, з яких складається належна продуктивність суддів. Оцінювання не повинно ґрунтуватися лише на кількісних критеріях (параграфи 31-35).
7. Слід уникати вираження результатів оцінювання у цифрах, відсотках або рейтингу суддів без надання додаткової інформації, оскільки це може сформувати помилкове враження об'єктивності та достовірності. КРЕС виступає проти будь-якого постійного рейтингу суддів. Проте система ранжування є прийнятною для досягнення деяких конкретних цілей, таких як просування по службі (параграфи 42-43).
8. З метою захисту судової незалежності, оцінювання повинно передусім проводитися суддями. Ради суддів (якщо такі існують) можуть відігравати в процесі певну роль. Слід уникати проведення оцінювання Міністерством юстиції або іншими зовнішніми органами (параграф 37).
9. Джерела доказів, на яких ґрунтуються оцінки, повинні бути надійними, особливо якщо ці докази мають стати основою для негативного оцінювання (параграфи 39, 44).
10. Індивідуальне оцінювання суддів потрібно в принципі відділяти як від перевірок роботи суду в цілому, так і від дисциплінарних процедур (параграфи 29, 39).
11. Дуже важливо, щоб в усіх елементах індивідуального оцінювання була присутня процедурна справедливість. Зокрема, судді повинні бути в змозі висловити свої думки щодо процесу і запропонованих висновків оцінювання. Вони також повинні мати можливість оскаржити оцінку, особливо якщо вона впливає на "цивільні права" судді за змістом статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (параграф 41).

12. Само по собі несприятливе оцінювання не повинно бути (крім виняткових обставин) причиною для звільнення з посади. Це має відбуватися лише у випадку серйозного порушення визначених законом дисциплінарних норм чи положень кримінального права або якщо неминучий висновок з процесу оцінювання полягає в тому, що суддя не здатний або не бажає виконувати свої суддівські функції на об'єктивно визначеному мінімальному прийнятному рівні. Ці висновки повинні прийматися за належною процедурою і базуватися на надійних даних (параграфи 29, 44).
13. Використання індивідуального оцінювання для визначення зарплати і пенсії суддів слід уникати, оскільки такий процес може просто вплинути на поведінку суддів і поставити під загрозу незалежність судової системи та інтереси сторін (параграфи 28, 45).
14. Принципи та процедури, на яких засноване судове оцінювання, мають бути доступними для громадськості. Проте процес і результати окремих оцінювань повинні в принципі залишатися конфіденційними, щоб забезпечити незалежність судочинства та безпеку суддів (параграф 48).