



АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – РУСЕ

Русе 7000, ул. „Цариброд“ 6, тел. 082 511632, факс 082 511664, e-mail: as@admcourt-ruse.com, www.admcourt-ruse.com

Изх. № АС-104/08.05.2013 г.

ДО
ПРЕДСТАВЛЯЩИЯ ВСС
СОНЯ НАЙДЕНОВА

ДО
КОМИСИЯ “МЕЖДУНАРОДНА
ДЕЙНОСТ”

ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

Д О К Л А Д

Относно: участие на Елга Цонева – председател на Административен съд – Русе в работна среща по проект на Европейската мрежа на съдебни съвети “Стандарти III”

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО НАЙДЕНОВА,

УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ,

С решение по т.29 от протокол № 10 /14.03.2013г. от заседание на ВСС бях командирована като представител на съдебната власт за участие в работна среща на екипа по проект “Съдебни стандарти III” на Европейската мрежа на съдебните съвети, проведена на 8 - 9 април 2013г. в Истанбул, Турция.

Срещата се проведе в новата Съдебна палата на Истанбул и в нея участваха представители на 20 държави, членове на ЕМСС и наблюдатели. Участниците бяха поздравени от Главния прокурор на Истанбул. Представена бе новата сграда, открита през 2011г., застроена върху 45 дка и с разгъната застроена площ от около 350 000 кв.м, на 19 етажа, която дневно се посещава от около 50 000 души. Направена бе кратка презентация на съдебната система в Турция. Посочено бе, че в момента Съдебният съвет на Турция изпълнява проект, касаещ професионалното оценяване на магистратите. Проведено е мащабно проучване сред действащите съдии и прокурори с цел събиране на

информация, мнения, становища, касаещи професионалното оценяване. В проекта участват и научни работници – психолози, статистици и юристи.

В началото на съвещанието членовете на екипа одобриха протокола от предходното заседание, проведено в Париж.

След това работата продължи с обсъждане на възможни стандарти в областта на професионалното оценяване на магистратите, като се следваше поредността на въпросите от Въпросника /представен на ВСС с предходни доклади от командировки/.

Обсъжданията протекоха като се имаше предвид съществуването в европейските държави на две системи за оценяване на магистратите:

а/ в държавите от континенталната система съществува формална система за професионално оценяване на магистратите. Налице са обаче множество различия по отношение цели, етапи, органи, процедури и т.н.

б/ в държавите на общото право /common law/ не съществува формална система за професионално оценяване, което е обусловено от редица особености, най-съществената от които е, че за съдии там се назначават юристи с дълга практика, с доказан професионализъм извън съдебната система. Наред с това обаче, следва да се посочи, че в тези държави ръководители или старши съдии разполагат с функции да вземат мерки при констатирани слабости, неудачи в дейността на редовите съдии.

Представянето на националните системи показва, че те се променят или подлежат на промяна в зависимост от възникналите проблеми в съответната национална съдебна система. Така например, от 3 години в Швеция е въведен нов механизъм, различен от формалната процедура на оценяване и с повече характеристики, който го доближават и дават основание да се сравни със синдикалния „диалог за уговаряне на възнаграждението”.

След като на предходната среща в Париж бяха дискутирани възможните цели на професионалното оценяване, обсъжданията се насочиха към **идентифициране на стандарти по следните основни въпроси:**

А/ приложими критерии при професионалното оценяване;

Б/ компетентни органи, провеждащи оценяването;

В/ процедура за оценяване.

А. Механизмът на оценяване трябва да гарантира компетенциите и подготовката на магистрата чрез задълбочена проверка и потвърждение, че съдията, който е оценяван, притежава професионална подготовка и квалификация, необходима и съответна за упражняване на правораздавателни функции. Проверката следва да обхване способността на магистрата да изпълнява съдебните функции балансирано, независимо и безпристрастно. Тя следва да вземе предвид и функционалния принос на магистрата към съответния орган на съдебната власт във връзка с качеството на съдебната работа, както и приносът към решаване на организационни проблеми.

Участниците бяха единодушни, че оценяването следва да се извърши въз основа на разнообразни и многостранни критерии, включващи количествени и качествени индикатори, за да се постигне пълна и задълбочена преценка на професионалното представяне на магистратите. Така например,

сред критериите, прилагани в някои от държавите – членки на ЕМСС са: ефективност и ефикасност на предприеманите действия при осъществяване на правораздавателната дейност, способност да се организира съдебната дейност или изпълнението на други задачи и функции; мениджърска култура, вкл. лична култура и организация на работата; зачитане правата на страните в процеса; начин на формулиране на съждения по казуса и мотивиране; процес на професионално развитие, вкл. обучения; съблюдаване на стандартите за етично поведение /отношение към колеги, служители, страни в процеса, уязвими групи лица и др./; съобразяване с поставените работни цели в организацията, като се вземат предвид и обема и сложността на натоварването на конкретния съдия.

Въпросът за преценка на съдържанието на постановените актове е спорен, тъй като преценката по същество на актовете, постановени при упражняване на съдебни функции /оценка на доказателствата, установяване на фактите, интерпретация на нормативните актове/ може да доведе до трансформиране на процеса на професионално оценяване в преглед на постановените актове, като по този начин да доведе до подкопаване на независимостта и автономията на съдията/прокурора. Преценката по същество на постановените актове се прави от горните инстанции или евентуално чрез правото на достъп до Европейския съд по правата на човека. Следователно, методите за оценяване, основани на качеството на актовете, не бива да засягат независимостта на съдебната власт като цяло и индивидуално. Оценката на качеството на постановените актове трябва да се фокусира върху формалното им съответствие/годност и да съобразява различните нива на органите на съдебната власт, различните видове спорове и различните умения и опит, необходими за решаването им, за да се предпазят съдиите от постановяване на решения по съществуващото на спора на еднакъв начин, без да се вземат предвид специфичните за всеки спор факти и обстоятелства. С други думи, дейностите и постановените актове на магистратите следва да се оценяват стриктно в съответствие с принципа на независимостта, без да се проверява законността и валидността на отделните решения.

Обсъден беше и критерият „количество на работата” /workload/, който се използва в повечето от формалните системи на оценяване. Наред с това, количеството извършена работа от съдилищата е един от инструментите за измерване на способността на органите на съдебната власт да удовлетворят потребностите на гражданите, което е и един от ключовите индикатори за качество на правосъдието. Беше отчетено, че количествените статистически критерии единствено са недостатъчни да се оцени дали професионалната дейност на магистрата е с удовлетворително качество. Този метод на оценяване обаче, позволява да се оцени дали споровете са решени в разумен срок, дали съществува голяма висиящност, което може да оправдае разпределяне/отпускане на допълнителни ресурси и вземане на мерки за преодоляване или намаляване на висиящността. Количествените статистически критерии могат да бъдат допълнени от качествени статистически методи, които класифицират актовете/делата съобразно техния вид, предмет и

сложност. Това позволява претегляне на различните видове казуси с цел осигуряване на ефективно и правилно разпределяне на работата, както и минималното и максималното натоварване, което може да се очаква от един магистрат или орган на съдебната власт. Трудността при качествено статистическо оценяване е в определяне на факторите, които да се вземат предвид и в определянето дали органите, овластени да извършват професионалното оценяване са компетентни да ги установят.

В заключение по този пункт специално внимание бе отделено на въпроса дали статистическата информация относно потвърдени/отменени актове е надежден качествен индикатор за професионалното оценяване на магистрати от по-ниските нива на органи на съдебната власт. Заключение, до което достигнаха членовете на работната група е, че процентът на успешните обжалвания трябва да се използва внимателно като един от разнообразните критерии за оценяване, тъй като той не отразява непременно качеството на обжалвания акт /успешното обжалване може да се дължи на различна оценка на труден факт или закон от апелативния магистрат, чието решение също би могло да бъде отменено при последващо обжалване пред по-горна инстанция/ и може да се възприеме от първоинстанционните магистрати като пречка за развитие на съдебната практика.

Б. За да се избегне политическо влияние, процедурата по оценяване следва да бъде възложена на орган/органи, които са независими от изпълнителната власт и в които са директно ангажирани съответен брой членове на съдебната власт. Такива органи могат да бъдат: Съдебният съвет или отдел, комисия в него, независим борд или комисия по оценяването, ръководителите на органите на съдебната власт. Последните предложения са релевантни в съдебни системи, където няма Съдебен съвет, но където други независими и автономни органи имат необходимата компетентност за администриране и финансово управление на органите на съдебната власт и за назначаване и кариерно развитие на магистратите.

Формирано бе общо становище, че МП като част от изпълнителната власт, не би следвало да се занимава директно с професионалното оценяване на магистратите, тъй като това може да представлява заплаха за съдебната независимост.

Органът овластен да провежда оценяването трябва да разполага с подходящ ресурс, съответен на работната програма, която се очаква да извършва всяка година и трябва да има независим контрол върху собствения си бюджет, подлежащ на обичайното изискване за одит.

За да се гарантира, че системата за професионално оценяване е независима, справедлива, открита и прозрачна, органът следва да събере и създаде достатъчно документи, данни и сведения, за всеки оценяван магистрат, за да гарантира, че е налице проверима, независима, справедлива, обективна и прозрачна процедура и за да се гарантира ефективността на процеса на обжалване, на който всеки магистрат следва да има право, ако счита, че неправилно е оценен. Ако компетентният орган за оценяването е

Съдебният съвет, събирането и обработката на информация и всички последващи етапи на процедурата следва да се извършва от негови комисии, различни от тези отговорни за дисциплинарните мерки.

В. Процедурата по оценяване трябва да се провежда по същите критерии и със същите гаранции, както и процедурата по първоначалния подбор и назначаване на магистрати: тя трябва да бъде независима от политическо влияние, справедлива, отворена за всички членове на съдебната власт и прозрачна за обществено наблюдение. Процедурата следва да се основава на предходната работа на магистрата, като се използват различни източници на достоверна информация /напр. информация от съответния ръководител на орган на съдебната власт; данни относно количеството и качеството на работата на оценявания магистрат и др/. Информация или доказателства, представени от представители на други правни професии /напр. адвокати/ могат също да бъдат взети предвид при оценяването, но само доколкото са събрани по прозрачен начин и съобщени на заинтересования магистрат.

В държавите, където съществува формална процедура за професионално оценяване, основните правила следва да бъдат уредени в първичното законодателство. Съдебният съвет, респ. друг орган, компетентен да провежда оценяването, трябва да е овластен да приема вътрешни актове относно вторичните аспекти /детайлите/ на оценяването. Процедурата по оценяването трябва да е съобразена с принципите на правна сигурност и ефективност, и да осигурява условия за задълбочено и обективно оценяване на професионалната работа на магистратите. Нормативните актове относно атестирането следва да регламентират по ясен и изчерпателен начин всички релевантни аспекти на оценяването, като напр.: периодичност, основания за извънредно атестиране /в случай, че е нормативно уредена такава възможност в законодателството/; методологията, продължителност и процедура на професионалното оценяване, вкл. критериите за оценяване; методите за събиране на данни и информация, необходима за атестирането; правата на оценявания магистрат, вкл. възможността да възразява или обжалва решението на компетентния орган относно оценяването; възможните последствия от оценката, засягащи последващото изпълнение на професионалните функции или кариерното развитие, икономическите ползи, или възлагането на специфични задължения, свързани с идентифицираните при атестирането професионални нужди или недостатъци /напр. допълнително професионално обучение/. Наред с това, процедурата трябва да дава възможност на оценявания магистрат да има достъп до документите, които се събират и преглеждат, активно да участва или да бъде изслушван в процедурата чрез изразяване на собствено мнение за своята професионална работа и да коментира евентуални негативни бележки. Това може да се осъществи писмено /чрез доклад на оценявания магистрат относно собствената си професионална дейност/ или устно /чрез интервю като част от атестационната процедура/. Оценяваният магистрат трябва да бъде третиран като субект, а не само като обект на оценяването.

Всеки оценяван магистрат трябва да знае резултатите от оценяването, особено когато решението на компетентния орган влече след себе си негативни последици по отношение на професионалната кариера, икономическите облаги или налага специфични задължения.

Това предполага и налага съществуването на независима процедура на обжалване, която може да бъде ползвана от всеки засегнат магистрат, ако той счита, че е несправедливо оценен. Органът, овластен да разгледа жалбата, трябва да има възможност за изследва целия процес на оценяване и да реши дали оценяваният е третиран несправедливо.

В последната част от работното съвещание бяха обсъдени предложения за **минимални стандарти относно несменяемост на магистратите**.

Значимостта на несменяемостта във връзка със съдебната независимост е отчитана в множество международни документи като напр. Основни принципи на независимост на съдебната власт, приети от ООН през 1985г., Европейската харта за статута на съдиите, Мнения на Консултативния съвет на европейските съдии и др. Съдийската независимост е необходимо условие /предпоставка/ на законността и фундаментална гаранция за справедлив процес. Съдийската независимост трябва да съществува във връзка с обществото като цяло и във връзка с конкретните страни по споровете, по които магистратите правораздават. Тя изисква институционална рамка и гаранции, осигуряващи съдийската независимост в обществото. Несменяемостта на магистратите е една от тези гаранции.

Членовете на работния екип споделят мнението, че несменяемостта е компонент от принципа на съдийската независимост и трябва да бъде уреден в нормативните актове от най-висша степен в националното законодателство. На практика, в повечето европейски страни този принцип е закрепен в Конституцията, а в останалите – в първичното законодателство, уреждащо статута на съдебната власт.

Основна последица на съдийската независимост е, че заемането на такава позиция трябва да е гарантирано до достигане на пенсионна възраст или изтичане на срок /в случай на временно назначение/. В допълнение, принципът на несменяемост се простира и до назначаване или преместване/командироване на магистрат в различен орган на съдебната власт или населено място без негово съгласие /т.е. магистратът не може да бъде прехвърлен на различна позиция или да изпълнява други функции без негово съгласие/, въпреки че са допустими приемливи изключения на това общо правило, когато задължителното прехвърляне на магистрата към други функции, съд или населено място се извършва при специфични обстоятелства, определени от закона или установени по общ, абстрактен начин, вкл. дисциплинарни санкции или случаи на доказана неспособност да се изпълняват функциите на дадена позиция по подходящ, независим и безпристрастен начин. Това може да е резултат например: от дисциплинарни процедури, които са установили несъответно и незаконно поведение на магистрата на дадената позиция, или от присъствието на обективни, не-

незаконосъобразни обстоятелства, които поставят въпроса за безпристрастността при упражняване на правораздавателните функции в конкретния орган на съдебната власт /напр. лични или роднински взаимоотношения с адвокати или други съдии, които се занимават със същите казуси/.

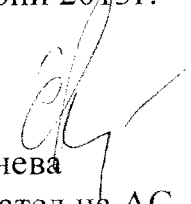
Правилото на несменяемостта може да бъде преодоляно по значение при наличие на важни причини, свързани с доброто функциониране на органите на съдебната власт в публичен интерес. С други думи, магистратската несменяемост трябва да се разбира и прилага в съответствие с публичния интерес или публичното служене на правосъдието; целите на професионалното оценяване и политиката за човешките ресурси в съдебната власт. Във всеки случай, принципът за несменяемост налага като императив, че основанията за преместване на магистрати трябва бъдат ясно установени и че задължителното преместване трябва да се осъществява посредством прозрачна процедура, провеждана от независим орган, без външни влияния и чийто решения подлежат на преглед или обжалване. Това предотвратява възможността за преместване на магистрат против неговото съгласие и превръщането му в средство за заплахата на съдийската автономия и независимост при вземане на решения.

Съществуването на изключения при несменяемостта, по-специално тези, които произтичат от дисциплинарни санкции, води директно към съображения относно органа, процеса и основанията, въз основа на които могат да се предприемат дисциплинарни мерки спрямо магистрати. Съществува необходимост да се дефинират дисциплинарните нарушения, за които магистратът може да бъде освободен от служба, както и дисциплинарните процедури да са съобразени със съответните изисквания, вкл. възможност да се възрази, да се обжалва, да се преразгледа по съдебен ред решението на компетентния орган за дисциплинарно наказание. Дисциплинарните компетенции и процедури трябва да бъдат възложени на орган, който е независим от останалите власти и в който съответен брой членове на съдебната власт са директно включени. Такъв независим орган би могъл да бъде Съдебния съвет /или специален негов отдел, комисия/, независими национални или регионални дисциплинарни бордове или комитети; ръководителите на съответните органи на съдебната власт или дори ръководителят на съдебната власт.

В момента проектът за окончателен доклад е разпратен на всички участници в работната група за коментари и бележки. След придобиване на окончателен вид той ще бъде изпратен на ЕМСС и ще бъде представен на Генералната Асамблея на ЕМСС в София на 6-7 юни 2013г.

Гр.Русе
8.05.2013г.

ИЗГОТВИЛ:


Елга Цонева
Председател на АС - Русе