

Страсбург, 18 декември 2008 г.

## КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СЪДИИ (КСЕС)

### Мнение по.11 (2008) на Консултативния съвет на Европейските съдии (КСЕС) на вниманието на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно качеството на съдебните решения

*За по-добро разпространение на настоящото Мнение държавите членки трябва, по възможност, да осигурят превод на националните езици.*

#### ОБЩО ВЪВЕДЕНИЕ

1. Качеството на правосъдието е постоянна и дългосрочна грижа на Съвета на Европа, както е видно в частност от конвенциите, резолюциите и препоръките, приети под егидата на Съвета за начините на улесняване на достъпа до правосъдие, подобряване и опростяване на процедурите, намаляване натовареността на съда и пренасочване на фокуса в работата на съдиите върху присъщо съдебни дейности<sup>1</sup>.
2. В този контекст и в съответствие със заданието си Консултативният съвет на Европейските съдии (КСЕС) реши да посвети Мнение No. 11 на качеството на съдебните решения, което е основен елемент на качеството на правосъдието.
3. Ясните обосновки и анализи са основни изисквания в съдебните решения и важен аспект на правото на справедлив процес. Член 6 от Конвенция за защита правата на човека и основните свободи (по-долу ЕКЧП), например, изисква от държавите да създадат независими и безпристрастни съдилища и да насърчат въвеждането на ефективни процедури. Изпълнението на това задължение придобива реално значение, когато в резултат на това, съдиите имат възможност да раздават правосъдие справедливо и коректно във връзка с разкритията, които са направили въз основа на закона и на фактите в полза на гражданите. Качественото съдебно решение е онова, което постига правилни резултати – доколкото позволява материалът, с който съдията разполага – по справедлив, бърз, ясен и окончателен начин.
4. Като взе предвид горепосоченото, КСЕС вече е посочвал, че съдебната независимост трябва да се приема за право на гражданите; в своето Мнение No. 1 (2001) се посочва, че независимостта на съдебната власт “не е прерогатив или привилегия сама по себе си, а в интерес на правовата държава и на търсещите и очакващите правосъдие”. В мненията си от 2001 г. насам КСЕС направи редица предложения относно това как всяка една система би могла не просто да гарантира, право на достъп до съдилищата, но и да направи така, че търсещите правосъдие да имат доверие в резултатите от съдебния процес чрез качеството на съдебните решения<sup>2</sup>.
5. Това мнение не цели да оспори основния принцип, че оценката на присъщото качество на всяко съдебно решение трябва да става единствено посредством упражняване правото на възражение, установено в закона. Този принцип е ключово следствие от конституционно гарантираната независимост на съдиите, считан за една от основните характеристики на правовата държава в демократичните общества.

6. КСЕС счита, че съдиите, чиято задача е да издават качествени решения, са в особено добра позиция да инициират дискусия относно качеството на съдебните решения и да определят факторите за такова качество и условията за оценяването му.

7. Съдебното решение трябва да отговаря на редица изисквания и във връзка с това могат да бъдат формулирани някои общи принципи независимо от конкретните характеристики на всяка съдебна система и практиките на съдилищата в различните държави. Отправната точка е факта, че предназначението на съдебното решение е не само да разреши даден спор, осигурявайки правна сигурност на страните, но често пъти и да създаде прецедентно право, което може да предотврати възникването на други спорове и да установи социална хармония.

8. Докладът на Г-жа Мария Гулиана СИВИНИНИ, основан на отговорите, дадени от членовете на КСЕС на въпросник<sup>3</sup>, показва, че държавите имат много широк спектър от подходи към оценката и подобряване качеството на съдебните решения. Освен това се подчертава, че макар уредбата на оценка на качеството да зависи от конкретната традиция на всяка правна система, всички държави независимо от това са ангажирани с продължаващото усъвършенстване на условията, при които техните съдии вземат решенията си.

9. “Съдебно решение” е използвано в настоящото Мнение със значението на решение, което решава определен случай или въпрос и е издадено от независим и безпристрастен съд в обхвата на Член 6 от ЕКЧП, в това число:

§ Решения по граждански, социални, наказателни и повечето административни въпроси;

§ Решения, издадени на първа инстанция, по обжалване или от върховни съдилища, както и от конституционни съдилища;

§ неокончателни решения;

§ окончателни решения;

§ решения под формата на присъда или заповеди, издавани от съдилища, заседаващи в състав със съдебни заседатели или като самостоятелен съдия;

§ решения, издадени с или без възможност за мнение на малцинството;

§ решения, издадени от професионални или непрофесионални съдии или от съдилища, съчетаващи двата вида (*échevinage*).

## **ЧАСТ I. ФАКТОРИ НА КАЧЕСТВОТО НА СЪДЕБНИТЕ РЕШЕНИЯ**

### **A. Външната среда: законодателство и икономически и социален контекст**

10. Качеството на едно съдебно решение зависи не само от отделния съдия, който го издава, но и от редица фактори, външни за процеса на правораздаване като качеството на законодателството, наличието на адекватни ресурси предоставени на правосъдната система и качеството на юридическо образование.

## **1. Законодателството**

11. Съдебните решения са основани предимно на законите, приети от законодателя или, в системите на обичайно право, на такива закони и принципи, установени от съдебни прецеденти. Тези източници на правото не просто решават какви са правата, които имат лицата търсещи правосъдие, но също така определят процедурната рамка, в която се вземат съдебните решения. Така изборите, направени от законодателите, влияят на вида и обема на делата, внесени в съда, както и на начините, по които тези дела се решават. Качеството на съдебните решения може да бъде засегнато от твърде честите промени в законодателството, от зле написани закони или от несигурни елементи в тяхното съдържание, както и от недостатъци на процедурната рамка.

12. Поради това КСЕС счита за желателно националните парламенти да оценяват и наблюдават въздействието на действащото законодателство и на законодателните предложения върху системата на правосъдието и да въведат подходящи преходни и процедурни разпоредби за да гарантират, възможността на съдиите да ги прилагат посредством качествени съдебни решения. Законодателят трябва да осигури ясно и просто за прилагане законодателство, което съответства на ЕКЧП. За да се улесни тълкуването, подготвителната работа на законодателството трябва да е лесно достъпна и осъществявана на разбираем език. Всякакви проектозакони, отнасящи се до правораздаването и процесуалния закон, трябва да подлежат на обсъждане от страна на Съдебния съвет или негов еквивалентен орган преди да бъдат внесени в парламента за обсъждане.

13. За да бъдат постигнати качествени решения по начин, който е пропорционален на заложените интереси, съдиите трябва да действат в рамките на законодателна и процедурна рамка, позволяваща им да решават свободно и ефективно да разполагат с (например) времевите ресурси, необходими за разрешаване на делото. КСЕС засяга въпроса за “управлението на делата” в своето Мнение No. 6 (2004 г)<sup>4</sup>.

## **2. Ресурси**

14. Качеството на едно съдебно решение е пряко свързано с финансирането на системата на правосъдието. Съдилищата не могат да работят ефективно с неадекватни човешки и материални ресурси. Адекватното възнаграждение е необходимо като предпазване от натиска, насочен към оказване на влияние върху решенията на съдиите и по-общо върху тяхното поведение<sup>5</sup>, както и като гаранция, че в системата на правосъдието влизат най-добрите кандидати. Помощта на квалифициран персонал от служители и сътрудничеството на съдебните помощници, които трябва да разтоварват съдиите от работата с по-рутинен характер и да подготвят материалите, могат очевидно да допринесат за подобряване на качеството на решенията, издавани от съда. Ако липсват подобни ресурси, би било невъзможно, ефективното функциониране на съдебната система за постигане на продукт с високо качество<sup>6</sup>.

## **3. Действащи лица в правосъдието и правно образование**

15. Дори да се съсредоточим единствено върху действащите лица в системата на правосъдието, качеството на работата очевидно зависи от взаимодействието на множество роли: полицията, прокуратурата, адвокатите на защитата, служителите на съда, съдебните заседатели, когато е приложимо и т.н. Съдията е само една брънка във

веригата на взаимодействието и не непременно последната, тъй като фазата на изпълнението е от не по-малка важност. Дори когато фокусът е само върху качеството на съдебните решения, от казаното дотук следва, че ролята на съдиите, макар и основен, не единствен фактор, определящ вземането на качествено съдебно решение.

16. Качеството на съдебното решение зависи от правната квалификация на всички юристи, участващи в делата, наред с други фактори. Поради това КСЕС подчертава ролята на правната квалификация и обучение като цяло.

17. За съдиите в частност това означава, че е необходимо висококачествено правно обучение от самото начало на юридическата професионална кариера<sup>7</sup> и програма за продължаващо обучение след това за поддържане и подобряване на професионалните умения. Това обучение трябва не само да осигури на съдиите необходимите умения за прилагане на промените в националното и международното законодателство и законовите принципи, но трябва също да насърчава и други допълнителни умения и знания по въпроси извън правната област, които да им дават добро общо разбиране за проблемите, с които се сблъскват.

18. Съдиите също се нуждаят от обучение за етични и комуникационни умения, които да им помогнат в работата със страните в съдебното производство и с медиите и широката общественост. От особена важност е обучението за подобряване на техния организационен капацитет в областите на ефективна подготовка и управление на делата (например чрез използване на ИТ, управление на делата, работни техники, техники за писане на присъди/решения – в това число наръчници с общи модели за подготовка на решения, които обикновено им позволяват известна свобода за избор на индивидуален стил), и всичко това с цел да ръководят съдебните процеси без ненужно забавяне или излишни стъпки<sup>8</sup>.

19. Освен това председателите на съдилищата трябва да бъдат обучавани в управление на човешките ресурси, стратегическо планиране за регулиране и управление на потоците от съдебни дела, както и ефективно планиране и използване на бюджетните и финансовите ресурси. Административният персонал и съдебните помощници трябва да бъдат специално обучени за подготовка на заседанията и наблюдение и осигуряване на плавния процес на водене на делата (например по отношение на използването на ИТ, техники за управление на делата и времето, подготовка на проекторешения, чужди езици, комуникация със страните и обществени и правни изследвания). Това би допринесла за освобождаването на съдиите от административни и технически задължения, което да им позволи да посветят времето си на интелектуалните аспекти и управлението на съдебните процеси и вземането на решения.

## **В. Вътрешната среда: професионализъм, заседание и решение**

20. Качеството на съдебните решения зависи също и от вътрешни фактори като професионализма на съдиите, процедурите, управлението на делата, заседанията и присъщите елементи на решението.

### **1. Професионализмът на съдията**

21. Професионализмът на съдията е основната гаранция за висококачествено съдебно решение. Това включва високо ниво на правно познание на съдиите в съответствие с

принципите, определени от КСЕС в неговите Мнения N° 4 (2003) и N° 9 (2006), както и развитието на култура на независимост, етика и нравствени задължения в съответствие с Мнения No. 1 (2001) и 3 (2002).

22. Съдебното решение може да има нужда от отчитане не само на съответната правна материя, но и на не-правни концепции и реалности, свързани с контекста на споровете, като например етични, социални и икономически съображения. Това изисква от съдията да отчита подобни съображения, когато решава делото.

23. Процедурите за оценка или насоки по отношение на работата на съдебната власт могат да подобрят нейната компетентност и качеството на съдебните решения.

## **2. Процедурата и управлението на делата**

24. Ако резултатът трябва да бъде решение с високо качество, което да бъде прието както от страните, така и от обществото, процедурата трябва да е ясна, прозрачна и отговаряща на изискванията на ЕКЧП.

25. Само по себе си съществуването на процесуално право, отговарящо на тези изисквания обаче не е достатъчно. КСЕС е на мнение, че съдията трябва да може да организира и ръководи делата активно и точно. Правилното развитие на делото води до качество на крайния продукт – решението<sup>9</sup>.

26. Важен елемент на качеството е също и дали решението е издадено в разумен срок, съгласно Член 6 от ЕКЧП. Възможно е да възникне напрежение между скоростта, с която се ръководи процеса и други фактори, свързани с качеството като правото на справедлив процес, също защитено от Член 6 от ЕКЧП. Тъй като е важно да се запази социалната хармония и законовата сигурност, елементът време трябва да бъде отчетен, но не е единственият фактор, който следва да се вземе предвид. КСЕС се позовава на Мнение No. 6 (2004), в което подчертава, че “качество” на правосъдието не може да се равнява просто на “продуктивност”. Качественият подход трябва да има предвид и капацитета на правосъдната система да отговаря на очакванията към нея съобразно общите цели на системата, сред които бързината на процедурата е само един елемент.

27. Някои държави са установили стандартни модели на добра практика в управлението на делата и провеждането на заседанията. Подобни инициативи трябва да бъдат поощрявани за насърчаване на доброто управление на делата от всеки съдия.

28. Значението на консултациите между съдиите, при които може да се обменя информация и опит също се нуждаят от внимание. Това позволява на съдиите да обсъждат управлението на делата и да се справят с трудностите, срещани при прилагането на законовите принципи и възможните противоречия в практиката.

## **3. Заседанието**

29. Заседанието трябва да отговаря на всички изисквания на ЕКЧП и така да осигури на страните и обществото спазване на минималните стандарти на правилно структуриран и справедлив процес. Правилното развитие на процеса ще има пряко въздействие върху страните и разбирането и приемането от обществото на окончателното решение. Освен това то трябва да осигурява на съдията всички необходими елементи за правилната

оценка на делото; така то има определящо въздействие за качеството на съдебното решение. Изслушване се провежда винаги, когато съдебната практика по ЕКЧП го предписва.

30. Прозрачното и открито заседание и спазването на принципа за равнопоставеност на страните в производството са необходими предпоставки за приемане на решението от самите страни и от широката общественост.

#### **4. Присъщите елементи на решението**

31. За да бъде качествено, съдебното решение трябва да се възприема от страните и от обществото като цяло като резултат от правилното прилагане на законовите правила, от справедлив процес и точна оценка на фактите и също така да може да бъде ефективно приложимо. Само тогава страните ще бъдат убедени, че делото им е било добре разгледано и решено и обществото ще приеме решението като фактор за възстановяване на социалната хармония. За постигането на тези цели трябва да бъдат спазени редица изисквания.

##### **а. яснота**

32. всички съдебни решения трябва да бъдат разбираеми, съставени на ясен и прост език – предпоставка за разбирането им от страните и широката общественост. Това означава да бъдат последователно организирани с ясна аргументация, достъпна за всички<sup>10</sup>.

33. Всеки съдия има право на собствен стил и структура или може да използва стандартни модели, ако има такива. КСЕС препоръчва на правосъдните органи да съставят ръководство на добрите практики, за да улеснят написването на решенията.

##### **б. аргументация**

34. Съдебните решения по принцип трябва да бъдат аргументирани<sup>11</sup>. Качеството на съдебното решение зависи принципно от качеството на неговата аргументация. Правилната аргументация е абсолютна необходимост, която не трябва да бъде пренебрегвана в интерес на бързината. Добрата аргументация изисква съдиите да разполагат с достатъчно време за подготовка на своите решения.

35. Излагането на аргументите не просто улеснява разбирането и приемането на решението от страните, но преди всичко е защита от произволни решения. Първо, то задължава съдията да отговори на исканията на страните и да уточни елементите, които оправдават решението и го правят законно; второ, то дава възможност на обществото да разбере как функционира съдебната система.

36. Аргументите трябва да бъдат последователни, ясни, недвусмислени и непротиворечиви. Те трябва да позволяват проследяване на последователността на аргументите, които са довели съдията до решението.

37. Аргументацията трябва да отразява спазването на принципите, формулирани от Европейския съд по правата на човека (по-конкретно спазване на правото на защита и на справедлив процес). Когато неокончателни решения се отнасят до индивидуални

свободи (например задържане под стража) или могат да засегнат индивидуалните права или активи (например временно попечителство на дете или превантивно налагане на заповед върху имот или замразяване на банкови сметки), се изисква правилно изложение на съответните причини.

38. Изложението на причините трябва да отговаря на исканията на страните, т.е. на различните им претенции и основания за защита. Това е важна защитна клауза, защото позволява на тъжителите да гарантират, че техните искания са били разгледани и съдията ги е взел предвид. Аргументацията не трябва да съдържа обидни или нелюбезни забележки по отношение на страните.

39. Без накърняване на възможността или дори на задължението на съдиите да действат по собствен начин в определен контекст, съдиите трябва да отговарят само на аргументи, които имат отношение и могат да повлияят на разрешаването на спора.

40. Изложението на аргументите не трябва непременно да е обемно, тъй като трябва да се намери подходящия баланс между краткост и правилно разбиране на решението.

41. Задължението на съда да аргументира своите решения не означава отговор на всеки аргумент, повдигнат от защитата в подкрепа на твърдение за защита. Обхватът на това задължение е различен съобразно характера на решението. Съгласно практиката на Европейския съд по правата на човека<sup>12</sup> степента на очаквана аргументация зависи от онова, което е известно на всяка от страните, както и от законовите разпоредби, обичаи и принципи на доктрините за представяне и изработване на решения и присъди в различните държави. За да бъде спазен принципа на справедливия процес аргументацията трябва да демонстрира, че съдията наистина е разгледал всички основни въпроси, които са му/й били повдигнати<sup>13</sup>. В случай на участие на съдебни заседатели съдията трябва ясно да обясни фактите и проблемите, по които съдебните заседатели трябва да се произнесат.

42. По отношение на съдържанието съдебното решение включва преглед на фактическите и правните въпроси, формиращи основата на спора.

43. Когато се разглеждат фактически въпроси, може да се наложи съдията да се произнесе по възражения срещу доказателствата, особено по отношение на тяхната допустимост. Освен това съдията трябва да има предвид тежестта на фактическите доказателства, които биха имали отношение към разрешаването на спора.

44. Разглеждането на правните въпроси предполага прилагане на правилата на националния, европейския<sup>14</sup> и международния закон<sup>15</sup>. Аргументите трябва да се позовават на съответните разпоредби от Конституцията или националните, европейските и международните закони. Когато е удачно, позоваването на националните, европейските и международните съдебни практики, в това число на съда в други държави, както и позоваване на правната литература може да е от полза, а за обичайното право е от съществено значение.

45. В държавите с обичайно право решенията на съдилищата от висок ранг, решаващи правни проблеми, служат като обвързващ прецедент за следващи идентични спорове. Решенията нямат такъв ефект, но въпреки това дават ценни насоки на други съдии, занимаващи се с аналогично дело или въпрос, повдигащи широк социален или правен

проблем. Затова изложението на аргументите, произтичащи от подробно изучаване на решаваните правни въпроси, трябва да бъде направено с подчертано внимание при такива дела, за да се отговори на очакванията на страните и на обществото.

46. В множество случаи разглеждането на правните въпроси означава тълкуване на законови правила.

47. Макар и да признава правото на съдията да тълкува закона, задължението за съблюдаване на законова сигурност не бива да бъде забравяно. В действителност законовата сигурност гарантира предвидимост на съдържанието и прилагането на законовите правила и така допринася за поддържане на висококачествена съдебна система.

48. Съдиите трябва да прилагат тълкувателния принцип в националното и международното право с оглед на тази цел. В държавите с обичайно право те се ръководят от всякакви подходящи прецеденти. В държавите с континентално право те се ръководят от съдебната практика, особено на върховните съдилища, чиито задачи включват гарантиране на неговото единство.

49. Съдиите по принцип трябва да прилагат закона последователно. Когато обаче съдът реши да се отклони от предишна съдебна практика, това трябва да бъде ясно посочено в решението. При изключителни обстоятелства би могло да е подходящо съдът да уточни, че новото тълкуване е приложимо от датата на съответното решение или от дата, определена в това решение.

50. Обемът на делата, достигащи до по-висши инстанции, също може да засегне както качеството, така и бързината на съдебните решения. КСЕС препоръчва въвеждането на механизми, съответни на правната традиция на всяка държава, за регулиране на достъпа до тези съдилища.

### **с. разногласия**

51. В някои държави съдиите могат да дават съвпадащи или противоречащи мнения. В тези случаи противоречащото мнение трябва да бъде публикувано заедно с доминиращото мнение. Така съдиите изразяват пълното или частичното си несъгласие с решението, взето от мнозинството съдии, които дават свое решение и аргументация на несъгласието си или заявяват, че решението на съда трябва има различни основания. Това може да допринесе за подобряване на съдържанието на решението и да помогне както за неговото разбиране, така и за развитието на закона.

52. Противоречащите мнения трябва да бъдат надлежно обосновани, като отразяват оценката на съдията относно фактите и закона.

### **д. прилагане**

53. Всяка заповед, направена от или вследствие на съдебно решение трябва да бъде написана на ясен и недвусмислен език, за да може да влезе в сила или, в случай на заповед за действие, въздържане от действие или плащане, да бъде приложена.



54. Съгласно тълкуването на Европейския съд по правата на човека правото на справедлив процес, съдържащо се в Член 6 от ЕКЧП означава не само, че съдебното решение трябва да бъде взето в разумен срок, но и че трябва, когато е приложимо, да бъде ефективно изпълнимо в полза на спечелилата страна. Наистина Конвенцията не определя теоретична защита на човешките права, но цели да гарантира, че защитата, която осигурява, е действителна.

55. Такава заповед трябва следователно да има следните основни характеристики:

(i) Преди всичко тя трябва да бъде изпълнима по отношение на формулировката: това означава, че решението трябва да включва оперативни разпоредби, посочващи ясно присъдата, задълженията или заповедите, наложени от съда, без никаква възможност за несигурност или объркване. Неясно решение, което може да бъде тълкувано по различни начини, вреди на ефективността и правдоподобността на съдебния процес.

(ii) Заповедта трябва да бъде изпълнима при съответната система: тоест как ще бъде ефективно изпълнена. В повечето правни системи съществуват процедури за спиране или условно прилагане на изпълнението. В някои случаи спирането или условното прилагане са неоспоримо легитимни. То, обаче, може да се ръководи от тактически съображения и така неправомерното спиране или условно прилагане може да парализира съдебния процес и да позволи процедурни стратегии, предназначени да обезсилят решението. За да се гарантира ефективността на правосъдието всички държави трябва да имат процедури за условно изпълнение<sup>16</sup>.

56. Една качествена заповед (в дело от не-наказателен характер) може да се окаже безполезна без наличието на проста и ефективна процедура за нейното изпълнение. Важно е тази процедура да подлежи на съдебен надзор от съдии, които могат да отстранят трудностите, възникващи в процеса на изпълнение на решението съгласно ефективни процедури, които не трябва да причиняват излишни разходи на страните.

## **ЧАСТ II. ОЦЕНКА НА КАЧЕСТВОТО НА СЪДЕБНИТЕ РЕШЕНИЯ**

57. КСЕС подчертава, че качеството на отделните съдебни решения се контролират основно от процедурите за обжалване или преглед, налични в националните съдебни системи и от правото на достъп до Европейския съд по правата на човека. Държавите трябва да гарантират, че техните национални процедури отговарят на изискванията, посочени в решенията на този съд.

### **A. съдържанието на оценката**

58. От деветдесетте години насам нараства разбирането, че качеството на съдебните решения не може да бъде оценявано добре единствено чрез оценка на присъщата правна стойност на решенията. Както е показано в първата част на настоящото Мнение качеството на съдебните решения се влияе от качеството на всички подготвителни стъпки, които го предхождат и следователно трябва да бъде разгледана правната система в нейната цялост. Нещо повече, от гледната точка на лицата търсещи защита от значение е не само правното качество *stricto sensu* на конкретното решение; трябва да бъде обърнато внимание и на други аспекти като продължителност, прозрачност и

поведение по време на делото, начинът, по който съдията общува със страните и начинът, по който съдебната система се отчита пред обществото.

59. КСЕС подчертава, че какъвто и да е метод за оценка на качеството на съдебните решения не бива да се намесва в независимостта на правосъдието като цяло или поотделно.

60. Оценяването на качеството на съдебните решения трябва да се прави преди всичко на базата на фундаменталните принципи на ЕКЧП. То не може да се прави единствено в светлината на усмотрения от икономически или управленски характер. При използването на икономически методи трябва да се подхожда предпазливо. Ролята на правосъдието е преди всичко да прилага и изпълнява закона и не може да се анализира правилно по отношение на икономическа ефективност.

61. Всяка система за оценка на качеството трябва да цели строго повишаване на качеството на съдебните решения, а не да служи като просто бюрократично средство или самоцел. Това не е инструмент за външен контрол на правосъдието.

62. КСЕС припомня, че оценката на качеството на правосъдието, т.е. на работата на съдебната система като цяло или който и да е конкретен съд или местна група съдилища не бива да се бърка с оценката на професионалните способности на отделните съдии за други цели<sup>17</sup>.

63. Процедурите за оценка трябва да се стремят преди всичко към идентифициране на нуждата, ако има такава, от промени в законодателството, промени или подобрения в процедурите и/или допълнително обучение на съдиите и персонала на съда.

64. Предметът, методите и процедурите за оценка трябва да бъдат добре определени и разбираеми. Те трябва да бъдат определяни от съдии или в тясно взаимодействие със съдии.

65. Оценката трябва да е прозрачна. Личните или идентифициращи данни на съдиите трябва да останат поверителни.

66. Оценката на качеството на съдебните решения не трябва да кара съдиите да се занимават с фактите или да вземат решение по съществуващото на делото по единен начин без да се отчитат специфичните обстоятелства за всяко дело.

67. Всяка оценка на съдебни решения трябва да отчита различните видове и нива съдилища, различните видове спорове и различните умения и експертиза, необходими за разрешаването им.

## **В. Методите за оценяване (в това число органите, натоварени с оценката на качеството на съдебните решения)**

68. КСЕС подчертава, че (особено когато се ползва количествена и качествена статистика) е желателно да се съчетават различни методи за оценка, свързани с различни индикатори за качество и множество източници на информация. Не бива един метод да доминира над останалите. Методите за оценка могат да бъдат приети, ако са обмислени със съответната научна възискателност, знание и внимание и са определени

по прозрачен начин. Освен това системите за оценка не трябва да поставят под въпрос легитимността на съдебните решения.

69. КСЕС счита, че държавите не са непременно длъжни да приемат една и съща система за оценка и методологически подход; също и че, макар и извън обхвата на настоящото Мнение да прави подробен коментар на различните системи за оценка на качеството, въз основа на националния опит е възможно да бъде съставен списък на най-подходящите методи.

### **1. Самооценка от страна съдиите и оценка от други лица в рамките на системата на правосъдие**

70. КСЕС насърчава анализите между съдиите и самооценките. Освен това КСЕС насърчава участието на “външни” лица (например адвокати, прокурори, университетски преподаватели по право, граждани, национални или международни неправителствени организации) в оценяването, стига независимостта на съдебната система да бъде напълно спазена. Външната оценка не бива, разбира се, да бъде използвана като метод за компрометиране на съдебната независимост или на почтеността на процеса на правосъдие. Първата отправна точка в оценката на съдебните решения трябва да бъде наличието на своевременна и ефективна процедура за обжалване.

71. Със своите съдебни казуси, изследване на съдебните практики и годишни доклади висшите съдилища могат да допринесат за качеството на съдебните решения и тяхната оценка; в това отношение е от изключителна важност съдебната практика да е ясна, последователна и постоянна. Висшите съдилища могат да осъществят принос и за качеството на съдебните решения, като изработят наръчници за останалите съдилища, обръщайки внимание на приложимите принципи в съответствие със съдебния казус.

### **2. Статистически методи**

72. Количественият статистически метод включва събиране на статистика на ниво съд (за текущи дела, както и за насрочени дела и решени дела, брой на заседанията по всяко дело, отменени заседания, продължителност на процеса и т.н.). Количеството работа, извършена от съда, е основен измерител за способността на администрацията на правосъдието да отговори на нуждите на гражданите. Тази способност е един от индикаторите за качество на правосъдието. Този аналитичен метод отчита дейностите на съда, но сам по себе си не е достатъчен за да се оцени дали реалните решения са със задоволително качество. Характерът на решенията зависи от достойнствата на всеки отделен случай. Би могло, например, един съдия да трябва да вземе поредица от свързани решения в незначително дело. Статистиката не е точен критерий във всяка ситуация и трябва винаги да бъде поставена в контекст. Независимо от това този метод позволява оценяване дали случаите са били решавани в подходящата времева рамка и дали съществува резерв, която оправдава осигуряването на допълнителни ресурси и предприемането на мерки за неговото намаляване или отстраняване.

73. При качествения статистически метод решенията се класифицират по видове, предмет и сложност. Този метод позволява претегляне на различните видове дела за определяне на ефективно и коректно разпределяне на работата и минимален и максимален работен товар, който може да бъде изискван от съда. Особеност на този

метод е, че отчита характеристиките на определени случаи или видове въпроси, за да вземе предвид онези, при които е извършен значителен обем работа независимо от ограничения брой решения. Трудността на оценката по качествена статистика обаче е в определянето на факторите, които да бъдат взети предвид и кои власти са компетентни за установяването им.

74. Както ограниченият брой обжалвания, така и броят на успешните обжалвания могат да бъдат обективно определими и сравнително надеждни индикатори за качество. КСЕС обаче подчертава, че нито броя на обжалванията, нито тяхната успеваемост отразяват качеството на решенията, подлежащи на обжалване. Едно успешно обжалване би могло да не е нищо повече от различна преценка на труден въпрос от апелативния съдия, чието решение също може да бъде оспорено, ако делото бъде отнесено до по-висш съд<sup>18</sup>.

### **3. Ролята на Съвета за правосъдие**

75. Националните или международни органи, занимаващи се с оценка на съдебните решения, трябва да бъдат съставени от членове, които са напълно независими от изпълнителната власт. За да бъде избегнат всякакъв натиск в държавите, където съществува Съвет за правосъдие<sup>19</sup>, оценката на качеството на съдебните решения трябва да бъде възложена на него. В рамките на Съвета обработката на данните и оценката на качеството трябва да се извършват от отдели, различни от отговорните за съдебната дисциплина. По същата причина там, където няма Съвет за правосъдие, оценката на качеството на решенията трябва да се прави от специален орган със същите гаранции за независимост на съдиите като при Съвета за правосъдие.

#### **Основни изводи и препоръки**

а) Външните показатели, от които зависи качеството на съдебните решения, включват качеството на законите, приети от законодателя. Поради това е важно националните парламенти да оценяват и наблюдават въздействието на действащото законодателство върху системата на правосъдието.

б) Качеството на вземаните решения зависи от наличието на адекватни човешки, финансови и материални ресурси за всяка съдебна система, както и поддържането на финансова сигурност за всеки съдия в системата.

в) Качеството на юридическото образование и обучение на съдиите и други юристи е от определяща важност за гарантиране високо качество на съдебните решения.

г) Важно е също да се осигури обучение на съдиите по не-правни въпроси и да се обучава персонала на съда, за да бъдат освободени съдиите от административни и технически задължения и да имат възможност да се съсредоточат върху интелектуалните аспекти при вземането на решения.

д) Стандартът за качество на съдебните решения очевидно е резултат от взаимодействието между голям брой участници в съдебната система.

е) Професионализмът на съдията е основна гаранция за качество на решението и важна част от вътрешната среда, влияеща на съдебното решение. Професионализмът включва

високо ниво на правно обучение на съдиите, както и развитие на култура на независимост, етика и справедливост. Той изисква от съдията да познава не само правната материя, но и не-правни концепции.

ж) Други елементи на вътрешната среда, засягащи съдебното решение, са процедурите и управлението на делата. Процедурата трябва да е ясна, прозрачна и предвидима. Съдията трябва да може да организира и ръководи процеса активно и точно. Бързината на процедурата, обаче, не е единственият фактор, който трябва да бъде отчетен, тъй като съдебните решения трябва да защитават правото на справедлив процес, социална хармония и правна сигурност.

з) Стандартните модели на добри практики в управлението на дела трябва да бъдат поощрявани, както и консултативните срещи между съдиите.

и) Изслушване трябва да бъде провеждано винаги, когато практиката на Европейския съд по правата на човека предписва това и трябва да отговаря на всички изисквания на ЕСЧП, за да осигури спазването на минималните стандарти за добре воден и справедлив процес за страните и обществото като цяло.

к) Справедливо провеждане на процеса, правилно прилагане на законовите принципи и оценяване на фактичката обстановка, както и изпълнимостта са ключови елементи, допринасящи за висококачествени решения.

л) Решението трябва да бъде разбираемо и написано на ясен и прост език, като на всеки съдия се позволява да използва собствен стил или стандартни модели.

м) КСЕС препоръчва на съдебните власти да съставят ръководство с добри практики, за да улеснят изготвянето на решенията.

н) По принцип съдебните решения трябва да бъдат обосновани. Тяхното качество зависи принципно от качеството на обосновката. Аргументацията може да включва тълкуване на правни принципи, като се цели осигуряване на правна сигурност и последователност. Когато, обаче, съдът реши да се отклони от предишна съдебна практика, това трябва да е ясно споменато в решението.

о) КСЕС препоръчва въвеждането на механизми, съответстващи на правната традиция на всяка държава за регулиране на достъпа до съдилищата от по-висша инстанция.

п) Противоречащите мнения на съдии, когато са позволени, могат да подобрят съдържанието на решението и да допринесат за неговото разбиране и за еволюцията на закона. Тези мнения трябва да бъдат надлежно обосновани и публикувани.

р) Всяка заповед, издадена от или следваща съдебно решение, трябва да бъде написана на ясен и недвусмислен език, така че да може да бъде изпълнена или, в случай на заповед за действие, въздържане от действие или плащане, незабавно наложена.

с) КСЕС подчертава, че стойността на индивидуалните съдебни решения се контролира от процедурите за обжалване и преразглеждане, с които разполагат националните съдилища и от правото на достъп до Европейския съд по правата на човека.

т) Съдебната система като цяло трябва да бъде разгледана, за да се оцени качеството на съдебните решения. Трябва да се обърне внимание на продължителността, прозрачността и провеждането на съдебните процеси.

у) Оценката трябва да бъде направена на базата на фундаменталните принципи на ЕКЧП. Тя не може да бъде направена единствено в светлината на усмотрения от икономическо и управленско естество.

ф) Методите за оценяване на качеството на съдебните решения не трябва да пречат на независимостта на съдебната система като цяло или поотделно, не трябва да служат като бюрократично средство само по себе си и не трябва да се бъркат с оценката на професионалните способности на отделните съдии за други цели. Освен това системите за оценяване не трябва да оспорват легитимността на съдебните решения.

х) Преди всичко всяка процедура за оценяване трябва да се стреми да идентифицира нуждата, ако има такава, от промени в законодателството, промени или подобрения в съдебната процедура и/или по-нататъшно обучение на съдиите и персонала на съда.

ц) КСЕС подчертава, че е желателно да се съчетават различни методи за оценка. Методите за оценка могат да бъдат приети, ако са обмислени със съответната научна взискателност, знание и внимание и са определени по прозрачен начин.

ч) КСЕС поощрява колегиалния преглед и самооценката на съдиите. КСЕС поощрява също и участието на „външни” лица в оценката при положение, че се спазва напълно независимостта на съда.

ш) Със своето съдебно право, изследване на съдебните практики и годишни доклади по-висшите съдилища могат да допринесат за качеството на съдебните решения и неговата оценка; в това отношение е от определяща важност то да е ясно, последователно и постоянно.

щ) Оценката на качеството на решенията трябва да е прерогатив на Съвета за правосъдие, когато такъв съществува, или на независим орган със същите гаранции за независимост на съдиите.

<sup>1</sup> Всички текстове по тези въпроси демонстрират духа, в който Съвета на Европа разглежда нуждата от качествено правосъдие: “по мнение на Съвета на Европа качественият подход не може да се отнася до отделно решение, а като част от всеобхватен подход, зависи от качеството на съдебната система, в това число съдиите, адвокатите на защитата и персонала на съда, както и от качеството на процеса, водещ до решения. Поради това Съветът на Европа препоръчва усилията за подобряване на ситуацията да се съсредоточат върху всеки един от тези елементи” (неофициален превод), (Жан-Пол ЖЕАН Jean, “La qualité des décisions de justice au sens du Conseil de l'Europe”, Колоквиум, организиран на 8 и 9 март 2007 г. от Факултета по право и социални науки, Университет Поатие относно „Качеството на съдебните решения” – виж “CEPEJ Studies” N°4).

<sup>2</sup> Виж също заключенията на Конференцията за качеството на съдебните решения, организирана от Върховния съд на Естония в Тарту (18 юни 2008г.) с участието на естонската съдебна общност и Работната група на КСЕС.

<sup>3</sup> Виж въпросника за качеството на съдебните решения и отговорите на сайта на КСЕС: [www.coe.int/ccje](http://www.coe.int/ccje).

<sup>4</sup> Конкретно по отношение на процедурното право КСЕС би искал да припомни своето Мнение No. 6 (2004), с което препоръча, с оглед осигуряване на качествени съдебни решения, издавани в разумни срокове, законодателите да правят оптимален избор за баланса между продължителността на процесите и наличието на схеми за признаване на вина за по-малко престъпление, опростени и/или ускорени и обобщени процедури, както и процесуалните права на страните и т.т. Освен това за въпросните схеми трябва да бъдат осигурени финансови ресурси.

<sup>5</sup> Виж Мнение N° 1 (2001) на КСЕС, параграф 61.

<sup>6</sup> Виж Мнение N° 2 (2001) на КСЕС.

<sup>7</sup> Виж Мнение No. 4 (2003) на КСЕС.

<sup>8</sup> Брошури, казуси на добри и лоши практики, стандартни модели за писане на решения заедно с методологии, фактология и целеви практики, разработени за целите на обучението могат да бъдат широко разпространени сред съдиите.

<sup>9</sup> В своето Мнение No. 6 (2004) КСЕС, развивайки принципите, залегнали в Препоръка No. R (84) 5, подчерта значението на активната роля на съдиите в ръководенето на гражданските дела (виж по-конкретно параграфи 90-102 и 126).

<sup>10</sup> В тази връзка трябва да се направи позоваване на Мнение No. 7 (2005) на КСЕС и особено параграфи 56 до 61.

<sup>11</sup> Изключенията могат да включват решения, отнасящи се до управлението на делото (например отлагане на заседание), дребни процедурни въпроси или несъществени и неспорни въпроси (решение по принцип или по съгласие), решения на апелативни съдилища, потвърждаващи решението на съда на първа инстанция след изслушване на сходни аргументи със същите основания, решения на съдебните заседатели и някои решения, касаещи разрешение за обжалване или повдигане на иск в държавите, където това се изисква.

<sup>12</sup> Виж по-конкретно ЕСЧП : Болдея срещу Румъния, 15 февруари 2007 г, § 29; Ван де Хурк срещу Холандия, 19 април 1994 г, § 61.

<sup>13</sup> Виж по-конкретно ЕСЧП : Болдея срещу Румъния, 15 февруари 2007 г, § 29; Хеле срещу Финландия, 19 февруари 1997 г, § 60.

<sup>14</sup> Изразът „Европейско право” включва *acquis* на Съвета на Европа и Европейското общностно право.

<sup>15</sup> Виж Мнение No. 9 (2006) на КСЕС.

<sup>16</sup> Виж Мнение No. 6 (2004) на КСЕС, параграф 130.

<sup>17</sup> Виж Мнение No. 6 (2004) на КСЕС, част Б, параграф 34 и Мнение No. 10 (2007) на КСЕС, параграфи 52 до 56 и 78.

<sup>18</sup> Виж Мнение No. 6 (2004) на КСЕС, параграф 36.

<sup>19</sup> Тези Съвети за правосъдие трябва да бъдат създадени да работят по начина, препоръчан от КСЕС в Мнение No. 10 (2007).