



м. Страсбург, 24 жовтня 2014 року

КРЄС (2014) Висновок № 17

**КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ  
(КРЄС)**

**ВИСНОВОК № 17 (2014)  
Консультативної ради європейських суддів  
до уваги Комітету міністрів Ради Європи  
про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та  
повагу до незалежності судової влади**

## ЧАСТИНА ПЕРША: ВСТУП

### А. Мета Висновку

1. Верховенство права в демократичній державі вимагає не тільки незалежності судової влади, а й створення компетентних судів, які приймали би рішення високої якості. КРЄС постійно звертає увагу на два основоположних питання. По-перше, на захист незалежності судової влади<sup>1</sup>, а по-друге, на способи підтримання та підвищення якості й ефективності судових систем<sup>2</sup>. Індивідуальне оцінювання суддів стосується обох питань. У цьому Висновку значення словосполучення «індивідуальне оцінювання суддів» включає оцінювання професійної діяльності окремого судді та оцінювання його компетентності.

2. Відповідно до завдань, визначених Комітетом міністрів Ради Європи, КРЄС вирішила звернути увагу в цьому Висновку на те, як індивідуальне оцінювання роботи судді може підвищити якість правосуддя, не зашкоджуючи незалежності судової влади. Висновок висвітлює переважно питання індивідуального оцінювання суддів, яких вже було призначено на посаду на безстроковий термін; у ньому не розглядаються ані перше призначення суддів<sup>3</sup>, ані їхня початкова підготовка<sup>4</sup>. Порушуючи питання співвідношення дисциплінарного процесу з процесом оцінювання, Висновок не розглядає питання дисциплінарної або кримінальної відповідальності<sup>5</sup> по суті. Також у ньому не розглядаються питання оцінювання функціонування судової системи країни загалом або окремих судів, які належать до цієї системи. Ці аспекти мають важливе значення самі по собі, а важливі питання та погляди, що пов'язані з ними, слід досліджувати окремо.

3. Цей Висновок був підготовлений на основі попередніх Висновків КРЄС та Великої хартії суддів (2010), а також на основі відповідних документів Ради Європи, зокрема Європейської хартії про статус суддів (1998), Рекомендації (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки» (далі — Рекомендація (2010) 12). Також були враховані Резолюція ООН про основні принципи незалежності судових органів (1985), Бангалорські принципи поведінки суддів (2002), Загальний звіт<sup>6</sup> Міжнародної асоціації суддів (2006) (далі — Загальний звіт МАС), Київські рекомендації ОБСЄ щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та в Середній Азії — адміністрування судівництва, добір та відповідальність суддів (2010) (далі — Київські рекомендації) та Звіт Європейської мережі рад

<sup>1</sup> Див. Висновок КРЄС № 1 (2001).

<sup>2</sup> Див. Висновки КРЄС № 3 (2002), № 4 (2003), № 6 (2004), № 11 (2008), № 14 (2011).

<sup>3</sup> Див. Висновок КРЄС № 1 (2001), пункти 17–56.

<sup>4</sup> Див. Висновок КРЄС № 4 (2003), пункти 23–30.

<sup>5</sup> Див. Висновок КРЄС № 3 (2002), пункти 51–77.

<sup>6</sup> Ця Доповідь має назву «Як призначення та оцінювання (якісне й кількісне) суддів може відповідати принципу незалежності судової влади», див. <http://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/02/I-SC-2006-conclusions-E.pdf>.

з питань судочинства (далі — ЄМРС) за 2012–2013 роки щодо мінімальних стандартів оцінки професійної діяльності й незмінюваності представників судової влади (далі — Звіт ЄМРС). Висновок ураховує відповіді держав-членів на перелік питань стосовно індивідуального оцінювання й оцінювання роботи суддів, а також підготовчий звіт експерта, призначеного КРЕС, пані Анне Сандерс (Німеччина).

#### **В. Ключові завдання судді як об'єкта оцінювання**

4. Судді виконують незамінні обов'язки в кожному демократичному суспільстві, яке поважає верховенство права<sup>7</sup>. Судді повинні захищати права та свободи всіх людей однаково. Судді мають уживати заходів для забезпечення ефективного й доступного вирішення спорів<sup>8</sup>, а також розглядати справи своєчасно й незалежно, виключно на підставі закону. Судді мають обґрунтовувати мотиви винесення рішень<sup>9</sup> і викладати рішення в чіткій та зрозумілій формі<sup>10</sup>. Крім того, всі рішення суддів обов'язкового характеру повинні також ефективно виконуватися<sup>11</sup>. Незалежність судової влади не означає, що судді не несуть відповідальності за свою діяльність. КРЕС наголошує на необхідності підтримки та підвищення якості й ефективності судових систем в інтересах усіх громадян<sup>12</sup>. Індивідуальне оцінювання суддів, де таке існує, повинно мати на меті удосконалення судочинства, забезпечуючи його найвищу якість в інтересах суспільства в цілому.

#### **С. Пріоритет незалежності: питання узгодження оцінювання з незалежністю судової влади**

5. Незалежність судової влади є передумовою гарантування верховенства права та основоположною гарантією справедливого суду<sup>13</sup>. Як вже зазначала КРЕС у попередніх Висновках, судова незалежність може ставитися під загрозу через певні проблеми, які можуть призвести до негативного впливу на функціонування правосуддя<sup>14</sup>, — такі як недостатність фінансування<sup>15</sup>, проблеми, пов'язані з початковою та подальшою підготовкою суддів<sup>16</sup>, неналежна організація діяльності судів, а також можлива цивільна та кримінальна відповідальність суддів<sup>17</sup>.

---

<sup>7</sup> Див. Рекомендацію (2010)12, пункти 59–65.

<sup>8</sup> Див. Велику хартію суддів (2010), п. 15.

<sup>9</sup> Див. Висновок КРЕС № 11 (2008), п. 36.

<sup>10</sup> Див. Висновок КРЕС № 11 (2008), п. 32.

<sup>11</sup> Див. Висновок КРЕС № 13 (2010), Висновок А; Велику хартію суддів (2010), п. 17.

<sup>12</sup> Див. Висновки КРЕС № 3 (2002), № 4 (2003), № 6 (2004) та № 11 (2008).

<sup>13</sup> Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), п. 10, Рекомендацію (2010)12, пункти 3 та 11; Велику хартію суддів (2010), п. 2.

<sup>14</sup> Див. Велику хартію суддів (2010), пункти 3 та 4.

<sup>15</sup> Див. Висновок КРЕС № 2 (2001), п. 2.

<sup>16</sup> Див. Висновок КРЕС № 4 (2003), пункти 4, 8, 14 та 23–37.

<sup>17</sup> Див. Висновок № 3 (2002), п. 51.

6. Відповідно, основоположним правилом будь-якого індивідуального оцінювання суддів повинна бути абсолютна повага до незалежності судової влади<sup>18</sup>. Якщо індивідуальне оцінювання має наслідки щодо підвищення судді по службі, визначення розміру заробітної платні та пенсії або може навіть призвести до відставки, існує ризик, що суддя, якого оцінюють, буде розглядати справи не шляхом неупередженого тлумачення фактів та закону, а у спосіб, який задовольнив би оцінювачів. Будь-яке оцінювання суддів представниками законодавчої чи виконавчої влади держави є особливо проблематичним. Однак загрози незалежності судової влади неможливо повністю уникнути, навіть коли оцінювання проводиться іншими суддями. Незалежність судової влади обумовлюється не тільки свободою від неналежного зовнішнього впливу, а й вимагає свободи від неналежного тиску зсередини судової системи, який у певних випадках може виникати як прояв точки зору інших суддів<sup>19</sup>, зокрема голів судів.

## **ЧАСТИНА ДРУГА: СУЧАСНА ПРАКТИКА В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ**

**D. Для чого взагалі потрібне оцінювання та які види оцінювання існують на сьогодні?**

7. Оцінювання суддів проводиться з метою оцінки вмінь окремих суддів та якості і кількості виконаних ними завдань. Оцінювання застосовується, наприклад, для надання висновків стосовно роботи, визначення навчальних потреб та співставлення розміру заробітної плати «з обов'язками, що виконуються». Оцінювання також застосовується для визначення кандидатур на підвищення. Деякі вважають, що таким чином індивідуальне оцінювання може, у принципі, сприяти покращенню якості судової системи і, завдяки цьому, гарантувати належну відповідальність суддівського корпусу перед суспільством.

8. У Доповіді ЄМРС виокремлено країни, які використовують «формальну» та «неформальну» системи оцінювання, тобто:

(I) Формальна система

9. У більшості формальних процедур оцінювання цілі оцінювання, використані критерії, склад органу, який проводить оцінювання, процедура оцінювання та можливі наслідки чітко визначаються завчасно до проведення оцінювання. Якщо оцінювання проводиться формально, права та обов'язки судді, робота якого оцінюється, мають регулюватися законодавчими чи підзаконними нормативними актами.

(II) Неформальна система

10. Неформальне оцінювання не застосовує ані формалізовані рейтинги, ані критерії. Воно зазвичай не матиме прямих наслідків для судді, робота якого оцінюється. Неформальне оцінювання може проводитися шляхом

---

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

<sup>19</sup> Див. Висновок КРЄС № 1 (2001), п. 66, Рекомендацію (2010)12, пункти 22–25.

обговорення, що дозволятиме судді, робота якого оцінюється, проаналізувати проблемні питання, показати свої вміння та узгодити кар'єрні цілі<sup>20</sup>. Неформальний збір інформації про суддю, який подає свою кандидатуру на підвищення<sup>21</sup>, також може розглядатися як неформальне оцінювання.

## **Е. Практика оцінювання в державах-членах**

### **(I) Сфера застосування оцінювання**

11. Двадцять чотири держави-члени у своїх відповідях на опитування пояснили, що вони оцінюють суддів переважно у формальний спосіб (Албанія, Австрія, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Естонія, Франція, Грузія, Німеччина, Греція, Угорщина, Італія, Республіка Молдова, Монако, Нідерланди, Польща, Румунія, Словенія, Іспанія, Колишня Югославська Республіка Македонія, Туреччина, Україна). Естонія та Україна оцінюють суддів тільки перед їх безстроковим призначенням. Дев'ять держав-членів (Чеська Республіка, Данія, Фінляндія, Ісландія, Люксембург, Норвегія, Швеція, Швейцарія, Велика Британія) заявили, що вони не використовують систему індивідуального оцінювання. Однак Швеція все ж використовує певні інструменти оцінювання з метою визначення розміру невеликої частки винагороди залежно від діяльності судді<sup>22</sup>, Фінляндія та Швейцарія застосовують оцінювання під час підготовки до обговорення кар'єрних питань. У Великій Британії, неформальне оцінювання проводиться при розгляді заяви судді про підвищення.

(II) Цілі, які ставлять держави, що застосовують оцінювання: якість роботи суддів, підвищення, винагорода та дисципліна

12. У більшості країн, які використовують певні форми індивідуального оцінювання, воно спрямоване на оцінку, підтримання та вдосконалення якості роботи суддів та судової системи. Багато країн пояснювали, що мета оцінювання полягає не тільки в оцінці досягнень та навичок, а й у визначенні потреб у навчанні, а також в отриманні відгуків про роботу судді. Багато держав-членів використовують оцінювання як підставу для прийняття рішень стосовно підвищення суддів. Для деяких держав-членів оцінювання є особливо важливим при вирішенні питання стосовно безстрокового призначення на посаду суддів, що були призначені на перший, обмежений у часі строк<sup>23</sup>. Інші держави-члени використовують оцінювання для визначення розміру певних частин винагороди або пенсії залежно від результатів роботи окремого судді<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Див., наприклад, системи у Фінляндії та Нідерландах.

<sup>21</sup> Як у Великій Британії.

<sup>22</sup> Однак при цьому існують жорсткі правові засоби захисту незалежності суддів.

<sup>23</sup> Болгарія, Естонія, Німеччина, Угорщина, Україна.

<sup>24</sup> Іспанія, Швеція, Естонія (проте доволі незначний відсоток заробітної плати визначається в індивідуальному порядку, а також існують жорсткі правові засоби захисту незалежності судової влади). У Бельгії та Болгарії заробітна плата судді може бути зменшена через погані результати оцінювання. У Туреччині розмір заробітної плати та пенсії може бути збільшено відповідно до результатів оцінювання.

### (III) Критерії оцінювання

13. У більшості держав-членів для індивідуального оцінювання роботи суддів застосовуються кількісні та якісні критерії. Таким чином, фактори, як то кількість справ, розглянутих суддею, робота якого оцінюється; середня кількість часу, за який розглянуто справу, та середня кількість часу, необхідна для ухвалення рішення, зазвичай належать до «кількісних» показників. Багато держав-членів визнають важливими кількість рішень, ухвалених суддею, робота якого оцінюється, або кількість іншим чином розглянутих справ (наприклад, закритих через примирення або через відмову від позовних вимог)<sup>25</sup>. У деяких державах-членах продуктивність роботи судді визначається з урахуванням визначеної квоти<sup>26</sup> або середньої кількості рішень, винесених іншими суддями<sup>27</sup>. «Якісні» показники, наприклад, якість суддівського розгляду або те, як суддя вирішує складні справи, також вважаються надзвичайно вагомими в процесі оцінювання. У багатьох державах-членах кількість або відсоткове співвідношення рішень, змінених в апеляційному порядку, є факторами, що мають дуже велике значення в процесі оцінювання<sup>28</sup>. В інших<sup>29</sup>, з огляду на принцип незалежності судової влади, до уваги не беруться ані кількість рішень, змінених в апеляційному порядку, ані причини таких змін, окрім випадків виявлення грубих помилок. Іншими факторами, які беруться до уваги, є вміння бути посередником між сторонами, приймати та формулювати чіткі й зрозумілі рішення, співпрацювати з колегами, працювати в нових для судді сферах права, готовність взяти на себе додаткові обов'язки з адміністрування роботи суду, такі як наставництво та навчання молодших суддів чи правників<sup>30</sup>. Організаційні навички, професійна етика<sup>31</sup> та академічні здобутки, такі як публікації, читання лекцій<sup>32</sup>, також розглядаються як критеріїв оцінювання. Порушення етичних та професійних правил і стандартів беруться до уваги в процесі оцінювання в більшості держав-членів, у яких таке оцінювання існує і в яких визначено відповідні принципи. Усі держави-члени, що відповіли на опитування КРЕС, зазначили відмінності між процесом оцінювання та дисциплінарними заходами.

---

<sup>25</sup> Албанія, Австрія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Естонія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Італія, Польща, Румунія, Словенія, Іспанія (коли визначається розмір заробітної плати залежно від діяльності), Колишня Югославська Республіка Македонія, Туреччина.

<sup>26</sup> Боснія і Герцеговина, Іспанія.

<sup>27</sup> Німеччина, Польща.

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

<sup>29</sup> Франція та Німеччина.

<sup>30</sup> Австрія, Німеччина, Словенія.

<sup>31</sup> Німеччина, Польща, Швеція.

<sup>32</sup> Хорватія, Німеччина.

14. Способи оцінки критеріїв роботи судді відрізняються кардинально. Більшість держав-членів повідомили про формування рейтингів суддів, робота яких оцінюється. Рейтингові системи можна порівняти. У них використовуються такі оцінки, як «дуже добре», «добре», «задовільно», «незадовільно»<sup>33</sup> або А, В, С<sup>34</sup>. Деякі країни в рейтингах визначають можливість підвищення судді<sup>35</sup>. Інші держави-члени не використовують формальні рейтинги<sup>36</sup>. У деяких державах-членах інформація стосовно кількості справ, розглянутих суддею, трансформується в проценти або в цифри, які відображають діяльність кожного судді порівняно з іншими суддями<sup>37</sup>. У деяких державах судді оцінювалися за рейтингом від найкращого судді до найгіршого на підставі результатів оцінювання<sup>38</sup>. Угорщина ставить відповідну оцінку судді, враховуючи фактор «продуктивності» в його роботі. В інших державах кількісні та якісні показники існують тільки на початковій стадії індивідуального оцінювання<sup>39</sup>. У деяких державах-членах ураховуються думки асоціацій адвокатів<sup>40</sup>, сторін, колег та старших суддів<sup>41</sup>.

#### (IV) Види оцінювання, методи і процедури

15. У більшості країн оцінювання проводиться планово та регулярно. Проте держави-члени прийняли різні ступені формальності процедури. Так, Албанія, Австрія, Бельгія, Боснія та Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Франція, Грузія, Німеччина, Греція, Угорщина, Італія, Республіка Молдова, Монако, Польща, Румунія, Словенія, Іспанія, Колишня Югославська Республіка Македонія та Туреччина використовують формальні системи оцінювання. Фінляндія, Нідерланди, Швейцарія та Велика Британія використовують більш неформальні системи оцінювання.

16. У деяких країнах процес оцінювання відбувається у формі обговорення кар'єрного просування, що, відповідно, може бути більше чи менше формалізованим. У рамках такого обговорення суддя, який оцінюється, та оцінювач або комісія з оцінювання визначають кар'єрні цілі та напрями кар'єрного розвитку<sup>42</sup>. У деяких випадках процес оцінювання розпочинається

---

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

<sup>34</sup> Грузія, Туреччина.

<sup>35</sup> Угорщина, Словенія.

<sup>36</sup> Кіпр (з урахуванням фактора продуктивності), Естонія, Фінляндія, Нідерланди, Швеція, Велика Британія.

<sup>37</sup> Болгарія, Хорватія, Естонія, Іспанія, Колишня Югославська Республіка Македонія, Туреччина.

<sup>38</sup> Хорватія.

<sup>39</sup> Австрія, Франція, Німеччина.

<sup>40</sup> Греція.

<sup>41</sup> Австрія, Німеччина, Угорщина, Монако, Велика Британія.

<sup>42</sup> Бельгія, Фінляндія, Франція, Монако, Румунія, Швейцарія.

з самостійної оцінки судді<sup>43</sup>. В інших країнах судова рада або її відділ збирає інформацію про суддю, робота якого оцінюється, та приймає рішення стосовно оцінювання<sup>44</sup>.

17. В інших державах-членах оцінювач одноособово, як правило, голова суду, в якому працює суддя, робота котрого оцінюється, збирає відповідну інформацію стосовно діяльності судді<sup>45</sup>. Це зазвичай ознайомлення з рішеннями судді, відвідування судових засідань, в яких головує суддя, робота котрого оцінюється, проведення співбесіди із суддею. Як правило, оцінювач приймає остаточне рішення після того, як судді була надана можливість прокоментувати проект цього рішення. У деяких державах-членах до процесу оцінювання залучаються інші фахівці<sup>46</sup>. У Польщі індивідуальне оцінювання проводиться в рамках регулярних судових перевірок, що проводяться судьями-інспекторами з інших судів<sup>47</sup>.

18. У більшості систем суддя, робота якого оцінюється, може прокоментувати проект рішення щодо свого оцінювання та оскаржити остаточне рішення.

19. Деякі країни зазначили, що, хоча в них немає офіційної процедури оцінки роботи судді колегами, судді можуть вільно допомагати один одному, надаючи поради та неформальні коментарі<sup>48</sup>. В Австрії Австрійською асоціацією суддів було ініційовано проект добровільного оцінювання суддів своїми колегами. Судді відвідували судові засідання один одного та надавали неформальні висновки.

#### (V) Наслідки оцінювання

20. У більшості держав-членів індивідуальне оцінювання суддів є важливим фактором для підвищення судді на посаді, а також для отримання постійної посади судьями, призначеними вперше<sup>49</sup>. У деяких державах-членах оцінювання роботи судді також має значення для визначення розміру заробітної плати та пенсії<sup>50</sup>. Більше того, у деяких державах-членах незадовільні результати роботи можуть призвести до відкриття дисциплінарного провадження<sup>51</sup>, зменшення винагороди та навіть звільнення судді<sup>52</sup>.

---

<sup>43</sup> Бельгія, Франція, Румунія.

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

<sup>45</sup> Німеччина, Греція, Угорщина, Нідерланди.

<sup>46</sup> Юридичні навчальні заклади та асоціації адвокатів у Естонії; асоціації адвокатів у Греції та психологи, за деяких обставин, у Румунії.

<sup>47</sup> У Греції існує схожа система.

<sup>48</sup> Боснія і Герцеговина, Фінляндія, Німеччина, Греція.

<sup>49</sup> Болгарія, Естонія, Грузія, Німеччина, Греція, Україна.

<sup>50</sup> Болгарія, Швеція (утім, дуже невеликий відсоток заробітної плати визначається індивідуально за наявності жорстких правових засобів захисту незалежності судової влади), Іспанія, Туреччина.

<sup>51</sup> Бельгія, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Греція, Угорщина, Польща, Словенія.



## ЧАСТИНА ТРЕТЯ: АНАЛІЗ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

### Г. Чому існують різні види оцінювання?

(I) Побудова судової системи країни (процедури добору суддів, вік, підготовка, підвищення тощо)

21. Рішення щодо необхідності проведення оцінювання та визначення формату оцінювання нерозривно пов'язані з розвитком судових систем різних держав-членів. Зокрема, етап професійної діяльності, на якому особа призначається суддею, підстави, відповідно до яких суддя може бути переведений до суду вищої інстанції, можуть виявитись особливо важливими при визначенні виду оцінювання. Наприклад, якщо новопризначені судді до їхнього призначення на посаду матимуть успішну кар'єру практикуючих юристів (як у скандинавських країнах, Великій Британії й на Кіпрі), тоді судова система меншою мірою потребуватиме формального оцінювання, ніж та система, у якій судді призначаються одразу чи невдовзі по отриманню юридичної освіти (як у Франції, Німеччині та Іспанії). У правовій системі, де підвищення на посаді відбуваються за вислугою років (як, наприклад, у Люксембурзі), існує менша потреба в проведенні індивідуального оцінювання роботи судді.

(II) Урахування культури країни

22. Рішення щодо необхідності та способу проведення оцінювання є нерозривно пов'язаним з історією й культурою країни, а також залежить від правової системи цієї країни. Тому визначення мети оцінювання суддів у різних державах-членах значно відрізняється. Колишня Югославська Республіка Македонія та Румунія пояснили, що незалежність судочинства<sup>53</sup> та довіра суспільства до судової системи<sup>54</sup> може посилюватись як наслідок індивідуального оцінювання суддів. Словенія заявила, що оцінювання забезпечує відповідальність суддів і водночас якість судової системи. Іспанія вважає, що обумовлення залежності розміру частини заробітної плати судді від кількості справ, які він розглянув, відповідатиме незалежності судочинства, тоді як оцінювання роботи суддів за кількісними показниками<sup>55</sup> загрожуватиме їй. Франція та Німеччина, з другого боку, заявили, що оцінювання тільки за кількісними показниками може негативно позначитися на незалежності судочинства. Утім, інші країни, наприклад Норвегія та Швейцарія, вважають, що для забезпечення високої якості правосуддя оцінювання є непотрібним. Данія, Люксембург та Швейцарія заявили, що індивідуальне оцінювання суддів є просто несумісним з їхньою незалежністю. Так, поведінка судді може оцінюватися лише в рамках

---

<sup>52</sup> Австрія, Естонія, в окремих випадках — Греція, Угорщина, Італія, Республіка Молдова, Польща, Румунія, Словенія, Колишня Югославська Республіка Македонія.

<sup>53</sup> Колишня Югославська Республіка Македонія.

<sup>54</sup> Румунія.

<sup>55</sup> Тим не менш, в Іспанії якісний показник береться до уваги, коли розглядається питання підвищення судді.

дисциплінарного провадження. Отже, якщо в певних державах відповідні заходи вважаються вкрай необхідними для забезпечення незалежності судової влади, в інших державах схожі заходи навпаки вбачаються шкідливими.

### **Г. Принциповий вибір: чи проводити оцінювання**

23. Двома ключовими вимогами до будь-якої судової системи має бути відправлення правосуддя на найвищому рівні якості та належна відповідальність суддів перед демократичним суспільством. Певна форма оцінювання суддів має існувати, щоб задовольняти ці вимоги. Чи повинно мати оцінювання «формальний» характер, є ключовим питанням. КРЄС заохочує всі держави-члени звернути на нього увагу. Відповідь кожної держави-члена має ґрунтуватися на особливостях її судової системи, традицій та культури. Якщо держава-член вирішить, що відповідність двом зазначеним вимогам може бути досягнута в інший спосіб, аніж через запровадження формального оцінювання, то ця держава може відмовитися від подібного оцінювання. Якщо ж держава дійде висновку, що відповідність зазначеним вимогам не може бути досягнута в інший спосіб, КРЄС рекомендує запровадити більш формальну процедуру індивідуального оцінювання суддів, як про це зауважено нижче.

24. Усі процедури оцінювання повинні проводитися з метою підтримання та вдосконалення якості роботи суддів і, як наслідок, усієї судової системи.

25. Неформальна оцінка може існувати як форма допомоги суддям, надаючи їм можливість самооцінювання, отримання відгуків про їхню роботу та виявлення потреб у навчанні. Усі ці заходи можуть бути ефективними засобами для вдосконалення вмінь суддів та, як наслідок, удосконалення якості здійснення судочинства. Неформальні перегляди діяльності суддів іншими суддями, самооцінювання суддів та обмін порадами між суддями також можуть бути корисними та повинні заохочуватися<sup>56</sup>.

### **Н. Якщо існує формальне оцінювання: як його проводити?**

(I) Можливі цілі та їхній вплив на незалежність судочинства

(a) Допомога у вирішенні проблем щодо умов роботи

26. Судові системи мають використовувати інформацію, зібрану в процесі оцінювання, не тільки для оцінки окремих суддів, а й задля забезпечення інформацією, яка зможе допомогти вдосконалити організаційну структуру судів та умови роботи суддів. Було би надзвичайно несправедливо, якщо суддя оцінюється негативно через проблеми, спричинені несприятливими умовами роботи, на які цей суддя не міг вплинути, як, наприклад, затримання розгляду справ через велику кількість накопичених нерозглянутих справ унаслідок недостатньої кількості персоналу або неналежної системи судового адміністрування.

(d) Підвищення

---

<sup>56</sup> Див. Висновок КРЄС № 11 (2008), п. 70.

27. Згідно з КРЄС<sup>57</sup> та Основними принципами ООН<sup>58</sup> призначення та підвищення суддів не може ґрунтуватися винятково на критерії вислуги років, оскільки повинні враховуватись об'єктивні показники, такі як компетентність, високі моральні якості та досвід. Якщо підвищення проводяться відповідно до цих об'єктивних показників, хоча б на етапі подання суддею заяви на підвищення, має проводитись оцінювання в тій чи іншій формі. Тому збір інформації стосовно відповідності судді посаді, на яку він претендує, може бути важливою метою для індивідуального оцінювання суддів.

(с) Винагорода

28. У декількох державах-членах на розмір суддівської винагороди впливають результати оцінювання<sup>59</sup>. Однак КРЄС підтримує позицію Рекомендації Комітету міністрів (2010) 12, що «системи, які визначають розмір винагороди судді залежно від їхньої роботи, мають бути скасовані, оскільки вони можуть ускладнити забезпечення незалежності суддів»<sup>60</sup>. КРЄС також підтримує той погляд, що пенсії суддів не повинні залежати від оцінки діяльності судді.

(d) Дисципліна

29. Хоча порушення етичних та професійних правил і стандартів можуть розглядатися в процесі оцінювання, держави-члени мають чітко відокремлювати оцінювання від дисциплінарних заходів та проваджень. Принципи гарантій збереження постійної посади та незмінюваності суддів є усталеними ключовими елементами суддівської незалежності, і їх треба дотримуватися<sup>61</sup>. Тому діяльність судді, призначеного безстроково, не повинна припинятися тільки на підставі незадовільних результатів оцінювання. Це можливо тільки у випадку серйозних порушень дисциплінарного або кримінального законодавства<sup>62</sup> чи в разі, коли об'єктивні результати оцінювання прямо підтверджують нездатність або небажання судді виконувати свої обов'язки на мінімально прийнятному рівні. В усіх випадках мають існувати та неухильно здійснюватися належні процесуальні правові засоби захисту суддів, які оцінюються.

(II) Система формального оцінювання

30. Якщо існує система формального індивідуального оцінювання, її основа і складові (критерії, процедура, наслідки оцінювання) мають бути чітко та вичерпно передбачені законодавством на рівні закону. Деталі

---

<sup>57</sup> Див. Висновок КРЄС № 1 (2001), пункти 17 та 29.

<sup>58</sup> Див. Основні принципи ООН щодо незалежності судових органів (1985), п. 13.

<sup>59</sup> Іспанія, Швеція (утім дуже невеликий відсоток від загальної заробітної плати визначається індивідуально).

<sup>60</sup> Див. Рекомендацію (2010)12, п. 55; також див. Загальну доповідь Міжнародної асоціації суддів(2006), Висновки, п. 12.

<sup>61</sup> Див. Рекомендацію (2010)12, п. 49.

<sup>62</sup> Див. Рекомендацію (2010)12, п. 50.

можуть бути врегульовані підзаконними актами<sup>63</sup>. Судова рада (де така існує) має відігравати важливу роль у формулюванні цих складових елементів, особливо критеріїв.

### (III) Критерії формального оцінювання

31. В основі формального індивідуального оцінювання суддів мають бути об'єктивні критерії, визначені компетентним суддівським органом<sup>64</sup>. Об'єктивні стандарти необхідні не тільки для виключення політичного впливу, а й з інших причин, таких як запобігання виникненню упередженості, консерватизму та протекції по знайомству, що може мати місце, коли призначення та оцінювання проводяться у довільному порядку або за особистими рекомендаціями<sup>65</sup>. Ці об'єктивні стандарти мають ґрунтуватися на критеріях, що враховують кваліфікацію, високі моральні якості, компетентність та ефективність<sup>66</sup>.

32. КРЕС зауважує, що в Доповіді ЄМРС рекомендується, щоб критерії оцінювання професійної діяльності суддів були всебічними, включали б як кількісні, так і якісні показники задля проведення повного й глибокого оцінювання професійної діяльності суддів<sup>67</sup>.

33. КРЕС зауважує, що в Київських рекомендаціях<sup>68</sup> зазначено, що оцінювання має здійснюватись, ураховуючи такі критерії: професійна компетентність (знання законодавства, здатність проводити судові засідання, уміння формулювати обґрунтовані рішення), особисті навички (здатність справлятися з навантаженнями, приймати рішення, відкритість до запровадження нових технологій), соціальні навички, наприклад, здатність бути посередником, поважати сторони та відстоювати свої позиції в разі потреби.

34. Загалом КРЕС погоджується із якісними критеріями, переліченими в Київських рекомендаціях. КРЕС вважає, що оцінювання не може ґрунтуватися лише на кількісних критеріях. Крім цього, хоч ефективність роботи судді може бути важливим фактором для оцінювання, КРЕС вважає, що надмірна орієнтація на кількість справ, розглянутих суддею, є проблематичною, оскільки може призвести до появи хибних стимулів.

35. Якість правосуддя не може сприйматися як синонім однієї лише «продуктивності» судової системи<sup>69</sup>. КРЕС попереджує, що недостатнє фінансування та скорочення бюджету можуть призвести до того, що судова система перебільшуватиме значення «продуктивності» в індивідуальному

---

<sup>63</sup> Див. Доповідь Європейської мережі рад з питань судочинства, 2012–2013 роки, секції 4.17–4.18.

<sup>64</sup> Див. Рекомендацію (2010)12, п. 58.

<sup>65</sup> Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), п. 24.

<sup>66</sup> Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), п. 25.

<sup>67</sup> Див. Доповідь Європейської мережі рад з питань судочинства, 2012–2013 роки, секція 4.8.

<sup>68</sup> Див. Київські рекомендації (2010), п. 27.

<sup>69</sup> Див. Висновок КРЕС № 6 (2004), п. 42.

оцінюванні суддів. Тому КРЄС повторно підкреслює, що всі загальні принципи та стандарти Ради Європи покладають обов'язок на держави-члени надавати таке фінансування, яке відповідає вимогам різних судових систем<sup>70</sup>. КРЄС упевнена, що якість, а не тільки кількість, судових рішень має бути основою індивідуального оцінювання. У Висновку № 11 (2008) КРЄС обговорювала важливість високої якості судових рішень. Для оцінки якості судового рішення оцінювачі мають сконцентруватися на методології, яку використовує суддя, а не на оцінюванні правових характеристик окремих судових рішень<sup>71</sup>. Останнє може оцінюватися лише в процесі апеляційного перегляду. Оцінювачі мають розглядати всі аспекти, які підтверджують високі результати діяльності судді, зокрема, знання законодавства, навички спілкування, добросовісність, ефективність та високі моральні якості. Для цього оцінювачі мають брати до уваги весь спектр роботи судді в рамках контексту, у якому здійснювалася ця робота. Тому КРЄС надалі вважає проблематичним умотивовувати результати оцінювання кількістю чи процентною часткою судових рішень, змінених апеляційною інстанцією<sup>72</sup>, тільки якщо ця кількість та причини змін рішень чітко не підтверджують, що судді бракує необхідних знань законів та процесуального права. У Київських рекомендаціях<sup>73</sup> та в Доповіді ЄМРС<sup>74</sup> висловлюється така сама точка зору.

#### (IV) Як оцінювати?

##### (а) Хто оцінює: оцінювачі, судді, інші фахівці

36. Оцінювачі повинні мати достатню кількість часу й ресурсів для проведення всебічного оцінювання індивідуальних якостей та роботи кожного судді. Суддя, роботу якого оцінюють, має бути поінформований, хто проводить оцінювання. Суддя повинен мати можливість заявити про відвід будь-кого з оцінювачів, який може сприйматись упередженим.

37. З метою захисту незалежності судочинства оцінювання має проводитися лише суддями. Судові ради, де вони наявні, можуть брати участь у цьому процесі<sup>75</sup>. Однак можуть застосовуватись інші засоби оцінювання, наприклад, членами суддівського корпусу, призначеними або обраними спеціально для оцінювання суддів іншими суддями. Слід уникати того, щоб оцінювання проводилося Міністерством юстиції<sup>76</sup> або іншими зовнішніми органами, також ані Міністерство юстиції, ані інші органи виконавчої влади не повинні мати можливості впливати на процес оцінювання.

<sup>70</sup> Див. Рекомендацію (2010)12, п. 32, Висновок КРЄС № 2 (2001), п. 4.

<sup>71</sup> Див. Висновок КРЄС № 11 (2008), п. 57.

<sup>72</sup> Див. Висновок КРЄС № 11 (2008), п. 74, Висновок КРЄС № 6 (2004), п. 36.

<sup>73</sup> Див. Київські рекомендації (2010), п. 28.

<sup>74</sup> Див. Доповідь Європейської мережі рад з питань судочинства, 2012–2013 роки, секція 4.12.

<sup>75</sup> Див. Висновок КРЄС № 10 (2007), пункт 42 та 52–56.

<sup>76</sup> Див. Доповідь Європейської мережі рад з питань судочинства, 2012–2013 роки, секції 4.13–4.15.

38. Інші фахівці, які можуть сприяти проведенню оцінювання, можуть брати в ньому участь. Утім для належного оцінювання роботи суддів ці фахівці обов'язково повинні мати достатній досвід та обізнаність стосовно судової системи. Також важливо, щоб їхня роль була лише дорадчою, але не вирішальною.

(b) Як оцінювати: джерела доказів

39. Джерела інформації, які використовуються в процесі оцінювання, мають бути надійними<sup>77</sup>. Особливо це стосується інформації, на якій ґрунтуються незадовільні результати оцінювання. Також важливо, щоб оцінювання ґрунтувалося на достатній кількості доказів. Суддя, роботу якого оцінюють, повинен мати доступ до будь-якого доказу, що може бути використаний при оцінюванні, з можливістю оскарження його за потреби<sup>78</sup>. Індивідуальне оцінювання суддів та перевірка результатів роботи суду загалом мають проводитись окремо. Однак факти, з'ясовані під час перевірки суду, можуть братися до уваги при індивідуальному оцінюванні судді<sup>79</sup>.

(c) Коли оцінювати: систематично, тільки при підвищенні, для інших цілей

40. Держава-член вирішує, чи запроваджувати індивідуальне формальне оцінювання на регулярній основі чи лише в особливих випадках, наприклад, коли суддя висуває свою кандидатуру на підвищення<sup>80</sup>. Регулярні оцінювання дозволяють створювати повну картину діяльності суддів. Однак ці оцінювання не повинні відбуватись занадто часто з метою запобігання ефекту здійснення постійного нагляду, що, звичайно, за своєю суттю може загрожувати суддівській незалежності.

(d) Процесуальна справедливість при оцінюванні роботи судді

41. Як уже зазначала КРЄС, усі процедури індивідуального оцінювання мають надавати суддям змогу висловлювати свою думку стосовно власної діяльності і стосовно оцінки своєї діяльності<sup>81</sup>. Будь-яка процедура має надавати їм можливість оскаржити результати оцінювання в незалежних органах або в суді. Суддя, роботу якого оцінюють, повинен мати змогу брати участь в оцінюванні, наприклад, коментуючи проект висновку оцінювання або надаючи пояснення в процесі оцінювання. Більше того, суддя, роботу якого оцінюють, повинен мати ефективні правові засоби оскарження незадовільних результатів оцінювання, особливо, якщо це впливає на «громадянські права» судді в розумінні статті 6 Європейської конвенції з прав людини. Чим вагоміші наслідки оцінювання для судді, тим важливіші є відповідні права на ефективний перегляд результатів оцінювання.

<sup>77</sup> Див. Доповідь Європейської мережі рад з питань судочинства, 2012–2013 роки, секція 4.16.

<sup>78</sup> Див. Доповідь Європейської мережі рад з питань судочинства, 2012–2013 роки, секція 4.19.

<sup>79</sup> Як в Австрії чи Болгарії.

<sup>80</sup> Як у Хорватії чи Великій Британії.

<sup>81</sup> Див. Рекомендацію (2010)12, п. 58. Також див. Доповідь Європейської мережі рад з питань судочинства, 2012–2013 роки, секція 4.19.

(e) Наслідки для суддів та інших осіб

42. КРЄС застерігає від оформлення результатів оцінювання лише у вигляді балів, чисел, процентних співвідношень або кількості винесених рішень. Усі ці методи, за умови застосування їх без подальшого пояснення чи оцінки, можуть створити хибне враження об'єктивності та достовірності. КРЄС також вважає небажаним створення детальних постійних рейтингів суддів залежно від результатів їх оцінювання<sup>82</sup>. Такі рейтинги не тільки дають хибне враження об'єктивності та достовірності, вони також не є гнучкими, оскільки їх важко змінити, не ініціюючи оцінювання для «зміни місця в рейтингу» всіх суддів одного рівня. Отже, ця система є непрактичною, а якщо ці відомості ще й оприлюднюються, — несправедливою. Ця система не сприяє покращенню ані ефективності діяльності суддів, ані їхній незалежності.

Утім, система створення рейтингів для спеціальних цілей, таких як підвищення, може бути корисною. Наприклад, коли один або більше суддів подали заяви або їхні кандидатури розглядаються щодо призначення на одну посаду, можливо, що кандидати будуть розміщені за певним «рейтингом».

43. Результати індивідуального оцінювання, ймовірно, матимуть прямий вплив на кар'єру судді і, зокрема, на його шанси на підвищення. Крім того, потреби в навчанні та розподіл додаткових ресурсів<sup>83</sup> також можуть визначатися за результатами оцінювання. Як уже зазначалося, крім виняткових обставин, звільнення з посади не має бути наслідком лише незадовільних результатів оцінювання, але може мати місце в разі серйозного порушення дисциплінарних правил або кримінального законодавства, відповідно до належної процедури та ґрунтуючись на достовірних доказах<sup>84</sup>. Однак звільнення можливе у випадку, якщо об'єктивні результати оцінювання однозначно підтверджують нездатність чи небажання судді виконувати свої обов'язки на мінімально прийнятному рівні. В усіх таких випадках потреба процесуальних правових засобів захисту для судді є надзвичайно важливою.

44. Слід запобігати використанню індивідуального оцінювання для визначення розміру заробітної плати та пенсій суддів<sup>85</sup>. Подібний процес може, очевидно, впливати на поведінку суддів (зашкоджуючи сторонам у конкретних справах), а також загрожувати незалежності судової влади<sup>86</sup>.

45. Узгодження принципу незалежності судочинства з будь-яким процесом індивідуального оцінювання суддів є складним. Але правильний баланс є

---

<sup>82</sup> Як в Албанії.

<sup>83</sup> Див. Доповідь Європейської мережі рад з питань судочинства, 2012–2013 роки, секція 4.11.

<sup>84</sup> Див. Рекомендацію (2010)12, пункти 49 та 50.

<sup>85</sup> Утім, у Швеції тільки невелика частина заробітної плати обумовлена результатами оцінювання й існують жорсткі правові засоби захисту незалежності судових органів.

<sup>86</sup> Див. Загальну доповідь Міжнародної асоціації суддів (2006), п. 12. Також див. Рекомендацію (2010)12, п. 55.

надзвичайно вагомим. Зрештою, судова незалежність повинна мати першорядне значення.

### **I. Баланс між незалежністю та оцінюванням у світлі обговорення; відповідальність перед суспільством**

46. У короткому вигляді, засоби досягнення цього балансу передбачають таке: (1) мають існувати прості та прозорі правила стосовно процедури, критеріїв і наслідків оцінювання; (2) суддя, робота якого оцінюється, повинен мати право надавати пояснення та оскаржувати незадовільні результати оцінювання, включаючи право негайного доступу до матеріалів оцінювання; (3) оцінювання не повинно ґрунтуватися винятково на кількості розглянутих справ, але має зосереджуватися на якості рішень судді та роботі судді загалом; (4) деякі наслідки, такі як звільнення з посади через негативні результати оцінювання, не можуть застосовуватися до суддів, які працюють безстроково, окрім виняткових обставин.

47. Формальне індивідуальне оцінювання суддів, де таке існує, має сприяти вдосконаленню та підтриманню функціонування судової системи на найвищому рівні якості на користь громадян держав-членів. Це, у свою чергу, має допомогти зберегти довіру суспільства до судової системи. Це передбачає, що суспільство матиме змогу розуміти принципи та процедуру оцінювання. Тому загальні умови та методи оцінювання мають бути доступними суспільству. Тим не менше, на думку КРЄС, процес індивідуального оцінювання для кар'єрних цілей або підвищення не повинен урахувати думку суспільства стосовно судді. Ця думка не завжди може бути результатом повного чи всебічного розуміння інформації або, можливо, навіть ґрунтуватися на нерозумінні діяльності судді в цілому. Процес та результати індивідуального оцінювання мають перш за все залишатися конфіденційними і не розголошуватися. Розголошення результатів оцінювання загрожуватиме незалежності здійснення судочинства через те, що це може принизити суддю в очах суспільства та зробити вразливим до впливу. Крім цього, оприлюднення результатів оцінювання може означати, що суддя стає об'єктом для обговорення та інших нападок.

### **J. Рекомендації**

49. КРЄС визначила такі основні рекомендації:

1. Певна форма проведення індивідуального оцінювання суддів має відповідати двом ключовим вимогам будь-якої судової системи, а саме: відправленню правосуддя на найвищому рівні якості та належній відповідальності перед демократичним суспільством (пункт 23).
2. Якщо після ретельного аналізу держава-член вирішить, що ці вимоги не можуть бути задоволені іншими засобами (наприклад, «неформальне» оцінювання), КРЄС рекомендує запровадити більш формальну систему індивідуального оцінювання (пункт 23).
3. Метою всіх індивідуальних оцінювань суддів, запроваджених державами-членами у вигляді «формального» чи «неформального»



оцінювання, повинно бути вдосконалення якості роботи суддів та, як наслідок, усієї судової системи держави (пункт 24).

4. КРЄС заохочує всі держави-члени використовувати процедури неформального оцінювання з метою вдосконалення навиків суддів та, як наслідок, якості здійснення судочинства загалом. Ці засоби неформального оцінювання включають допомогу суддям шляхом надання їм можливості проводити самооцінювання, отримувати відгуки та отримувати неформальну оцінку своєї роботи іншими суддями (пункт 25).
5. Підстави та основні складові формального оцінювання (де таке існує) мають бути чітко й вичерпно визначені в законодавстві на рівні законів. Деталі можуть бути врегульовані підзаконними актами, які також підлягають опублікуванню. Судова рада (якщо така існує) має відігравати важливу роль у формуванні цих складових, особливо критеріїв оцінювання (пункт 30).
6. Оцінювання суддів має ґрунтуватися на об'єктивних критеріях. Ці критерії перш за все мають складатися з якісних показників, але також можуть включати кількісні показники. У кожному випадку застосовані показники мають дозволяти оцінювачам урахувати всі аспекти, які підтверджують позитивні результати роботи судді. Оцінювання не повинно ґрунтуватися винятково на кількісних показниках (пункти 31–35).
7. Слід уникати викладення результатів оцінювання в числах, процентах або рейтингах суддів без надання подальшої інформації, оскільки це може створити хибне враження об'єктивності та достовірності. КРЄС виступає проти формування будь-яких постійних рейтингів суддів. Утім, така система є прийнятною для окремих спеціальних цілей, таких як підвищення на посаді (пункти 42–43).
8. З метою захисту незалежності судочинства індивідуальне оцінювання має проводитися насамперед суддями. Судові ради можуть брати участь у цьому процесі. Оцінювань Міністерством юстиції або іншими сторонніми органами слід уникати (пункт 37).
9. Джерела доказів, на яких ґрунтується оцінювання, мають бути достатніми та достовірними, особливо якщо доказ покладений в основу обґрунтування незадовільних результатів оцінювання (пункти 39, 44).
10. Індивідуальне оцінювання суддів повинно, як правило, проводитись окремо від перевірок, що оцінюють роботу суду загалом, і від дисциплінарних проваджень (пункти 29, 39).
11. Важливо забезпечити процесуальну справедливість в усіх складових індивідуального оцінювання. Зокрема, судді повинні мати можливість висловлювати свою думку стосовно процедури та попередніх результатів оцінювання. Судді також повинні мати змогу оскаржити результати оцінювання, особливо, якщо зачіпаються громадянські права

судді в розумінні статті 6 Європейської конвенції з прав людини (пункт 41).

12. Незадовільні результати оцінювання не повинні (окрім виняткових обставин) мати можливість призвести до звільнення з посади. Це може відбутися лише в разі серйозного порушення дисциплінарних правил або кримінального законодавства, або якщо об'єктивний висновок, отриманий в результаті оцінювання однозначно підтверджує нездатність чи небажання судді виконувати свої обов'язки на мінімально прийнятному рівні. Ці об'єктивні висновки повинні надаватися за належною процедурою і ґрунтуватися на достовірних доказах (пункти 29, 44).
13. Використання індивідуального оцінювання задля визначення розміру заробітної плати та пенсії окремих суддів слід уникати, оскільки цей процес може вплинути на поведінку суддів і зашкодити незалежності здійснення судочинства та інтересам сторін (пункти 28, 45).
14. Принципи і процедури, на яких ґрунтується індивідуальне оцінювання суддів, мають бути доступними громадськості. Утім, процес та результати індивідуальних оцінювань мають, як правило, залишатися конфіденційними з метою забезпечення незалежності здійснення судочинства та безпеки судді (пункт 48).