

SAVJETODAVNO VIJEĆE EUROPSKIH SUDACA¹

MIŠLJENJE BROJ 17. (2014.)

O VREDNOVANJU SUDAČKOG RADA, KVALITETI SUDBENOG SUSTAVA

POŠTIVANJU SUDAČKE NEOVISNOSTI

PRVI DIO: UVOD

Predmet Mišljenja

1. Vladavina prava u demokraciji zahtjeva, ne samo neovisnost sudaca, već i sposobnost sudova da donose sudske odluke najviše moguće kvalitete. Savjetodavno vijeće europskih sudaca (CCJE) stalno se bavi sa dva temeljna pitanja. Prvo je, zaštita neovisnosti sudaca, a drugo je kako održati i poboljšati kvalitetu i učinkovitost pravosudnog sustava^{2, 3}. Pojedinačno vrednovanje sudaca je važno za ta oba pitanja. U ovom mišljenju, izraz „individualno vrednovanje sudaca“ uključuje procjenu rada sudaca i procjenu njihovih sposobnosti.

2. U skladu s nadležnosti koje mu je povjereno od strane Odbora ministara Vijeća Europe, CCJE se odlučio usredotočiti na pitanje kako pojedinačno ocjenjivanje rada sudaca može poboljšati kvalitetu sudovanja a da se time ne ugrozi neovisnost sudaca.

Ovo mišljenje uglavnom se bavi individualnom procjenom sudaca koji su trajno imenovani na sudačku dužnost. Mišljenje se neće baviti pitanjima prvog imenovanja sudaca⁴ ili pitanjem njihove početne obuke⁵. Iako se Mišljenje dotiče odnosa stegovnih postupaka i

¹ Consultative Council of European Judges - (dalje CCJE)

² Mišljenje CCJE broj 1 (2001.)- dalje kao Mišljenje broj.....

³ Mišljenja broj 3.,4.,6.,11., i 14.

⁴ Vidjeti Mišljenje broj 1. točke 17-56

⁵ Vidjeti mišljenje broj 4. točke 23.-30.

evaluacije, ono se ne bavi odnosom stegovne ili kaznene odgovornosti⁶, niti se bavi procjenom kako djeluje sudstvo zemlje u cjelini. To su teme koje zahtijevaju samostalan pristup zbog svoje važnosti i pitanja koja otvaraju.

3. Mišljenje je pripremljeno na temelju ranijih CCJE Mišljenja i na temelju „Magna Charta za suce“(2010) i drugih odlučujućih dokumenata vijeća Europe a posebice Evropske povelje o zakonima za suce i Preporuci CM/Rec(2010)12 Odbora Ministara o neovisnosti, djelotvornosti i odgovornosti (dalje Preporuka CM/Rec 2010/12). Ono također uzima u obzir Temeljna načela neovisnosti pravosuđa Ujedinjenih naroda iz 1985, Bangalore etička načela o postupcima sudaca, Izvješće Međunarodne udruge sudaca , Kijevske preporuke o sudačkoj neovisnosti u istočnoj Europi i centralnoj Aziji, sudskoj upravi , izboru i odgovornosti OSCE-a (dalje Kijevske preporuke) i Izvješće 2012-2013 Evropske mreže sudačkih vijeća o minimalnim standardima u procjeni i nepremjestivosti sudaca (dalje ENCJ Izvješće) . Mišljenje je također uzelo u obzir odgovore na upitnik država članica .

B. Ključni zadaci suca kao predmet vrednovanja.

4. Suci obnašaju nezamjenljive dužnosti u svakom demokratskom društvu koje se temelji na vladavini prava⁷. Suci moraju štiti prava i slobode svih osoba jednako. Suci moraju poduzimati korake kako bi se osigurao učinkovito i pristupačno rješavanje sporova⁸ i moraju odlučivati pravodobno i samostalno i u tome su vezani samo zakonom.

Suci moraju dati uvjerljive razloge za svoje odluke⁹ i moraju ih pisi na jasan i razumljiv način¹⁰. Osim toga, sve odluke sudaca moraju se učinkovito provoditi¹¹.

Sudska neovisnost ne znači da suci nisu odgovorni za svoj rad.

CCJE je već naglasio da je održavanje i poboljšanje kvalitete i učinkovitosti pravosudnog sustava u interesu svih građana¹².

Gdje postoji, pojedinačna procjena sudaca treba imati za cilj poboljšanje sudbenog sustava i osigurati najveće moguće kvalitete suđenja. To mora biti učinjeno u interesu javnosti u cjelini.

⁶ Vidjeti mišljenje broj 3. točke 51.-77-

⁷ Vidjeti Preporuku Vijeća Ministara CM/Rec (2010)12 točke 59-65- dalje kao Preporuka CM/Rec (2010)12

⁸ Vidjeti Magna Charta za suce točka 15.

⁹ Vidjeti Mišljenje broj 11, točka 36.

¹⁰ Vidjeti Mišljenje broj 11. točka 32

¹¹ Vidjeti Mišljenje broj 13, Zaključak A, Magna Charta za suce ,točka 17

¹² Vidjeti Mišljenje broj 1, broj 3., broj 4., broj 6. i broj 11.

C. Primat neovisnosti. Problem kako pomiriti vrednovanje s neovisnosti sudaca

5. Neovisnost sudaca preduvjet za očuvanje vladavine prava i temeljno jamstvo pravičnog suđenja¹³.

Kao što je navedeno u prethodnim Mišljenjima, neovisnost sudstva može biti ugrožena raznim čimbenicima koje mogu imati negativan utjecaj na sudstvo¹⁴, kao što je primjerice nedostatak financijskih sredstava¹⁵, problemi koji se odnose na početno i stručno usavršavanje sudaca¹⁶, elementi koji se odnose na organizaciju pravosuđa ali i moguća građanska i kaznena odgovornost sudaca¹⁷.

6. U skladu s time, temeljno pravilo za svaki oblik ocjenjivanje sudaca mora biti da se potpuno održava i ukupno poštuje neovisnost sudaca¹⁸. Kad pojedinačna procjena ima posljedice za suca glede njezine/ njegove promocije, plaće i mirovine, ili kada može čak idovesti i do njezina/njegovog razrješenja, postoji opasnost da ocjenjivani sudac neće odlučiti slučajeve prema svom objektivnom tumačenju činjenica i propisa, već na način da ugoditi ocjenjivačima.

Stoga ocjenjivanje sudaca od strane predstavnika tijela zakonodavne ili izvršne vlasti je posebno problematično. Međutim, rizik ugrožavanja sudske neovisnosti nije u potpunosti moguće izbjeći, čak i ako se procjena provodi od strane drugih sudaca. **Neovisnost sudaca ne ovisi samo o slobodi od nedopuštenog utjecaja iz vanjskog izvora, već zahtijeva slobodu od nedopuštenog internog utjecaja, što u nekim situacijama dolazi zbog stava ostalih sudaca¹⁹, uključujući i predsjednike sudova.**

DRUGI DIO: Aktualna praksa u državama članicama

D. Zašto uopće ocjenjivati suce i koje vrste evaluacije postoje?

¹³ Vidjeti Mišljenje broj 1., točka 10, Preporuka (2010)12. točka 3. i 11, Magna Charta , točka 2.

¹⁴ vidjeti Magna Charta točke 3. i 4.

¹⁵ Vidjeti mišljenje broj 2. točka 2.

¹⁶ Vidjeti mišljenje broj 4. točke 4.,8.,14. i 23.-37.

¹⁷ Vidjeti mišljenje broj 3., točka 51.

¹⁸ Vidjeti mišljenje broj 1. , posebice točka 45, Mišljenje broj 6.,točka 34

¹⁹ Vidjeti mišljenje broj 1.,točka 66. Preporuka (2010)12 točke 22-25

7. Procjena/ocjenjivanje sudaca provodi se radi procjene sposobnosti pojedinih sudaca i radi procjene kvalitete i količine poslova koje su završili. Procjena se koristi, na primjer: radi pružanja povratne informacije, radi identificiranja potreba za obukom sudaca i radi određivanja plaće na temelju radnih rezultata. Evaluacija se također može koristiti kako bi se našli odgovarajući kandidati radi napredovanja sudaca. Mnogi tvrde, da na ovaj način, pojedinačna procjena može, u načelu, pomoći u poboljšanju kvalitete sudskog sustava i može time osigurati odgovornost sudstva prema javnosti u cjelini.

8. Izvješće Europske mreže sudbenih vijeća (ENCJ)²⁰ razlikuje „formalne“ i „neformalne“ sustave ocjenjivanja:

Formalno ocjenjivanje

9. U slučaju većine formalnih sustava, ciljevi evaluacije, kriteriji koji se koriste, sastav i procjene tijela za evaluaciju, postupak ocjenjivanja i njegove moguće posljedice su jasno utvrđene prije bilo kakvog ocjenjivanja ili pokretanja postupka u tu svrhu. Ako se procjena provodi na takav formalni način, prava i dužnosti suca i tijela koje provodi procjenu regulirana su primarnim propisima (Zakonima) ili podzakonskim propisima.

Neformalno ocjenjivanje

10. Neformalna procjena ne koristi nikakve formalizirane ocjene ili kriterije. Procjene najčešće nemaju izravne posljedice za ocjenjivanog suca.

Neformalna procjena mogla bi biti provedena na način da se provede rasprava koja bi omogućila da se ocjeni sposobnost sudaca rješavati pojedine vrste predmeta, da sudac pokaže svoje sposobnosti i da se postigne dogovor o ciljevima u karijeri suca²¹. Neformalno prikupljanje informacija o sucu koji je kandidat za promociju²² također se može smatrati kao neformalna evaluacija.

E. Evaluacija u državama članicama.

²⁰ European Network of Councils of Judiciary

²¹ Finska i Nizozemska

²² Velika Britanija

(I) Gdje se koristi?

11. Dvadeset i četiri zemlje članice objasnilo je u svojim odgovorima na upitnik da se suci ocjenjuju na više ili manje formalan način (Albanija, Austrija, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Cipar, Estonija, Francuska, Gruzija, Njemačka, Grčka, Mađarska, Italija, Republika Moldova, Monako, Nizozemska, Poljska, Rumunjska, Slovenija, Španjolska, „Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija“ Turska, Ukrajina). U Estoniji i Ukrajini suce se ocjenjuje samo prije trajnog imenovanja. U devet članica (Češka, Danska, Finska, Island, Luksemburg, Norveška, Švedska, Švicarska, Velika Britanija) ne koriste se formalni sustavi individualnog ocjenjivanja. Međutim, Švedska koristi određene alate za ocjenjivanje, kako bi se utvrdio manji dio plaće suca u skladu s njegovom/njezinom „izvedbom“²³, Finska i Švicarska ih koristi u raspravama radi razvoja karijere sudaca. U Velikoj Britaniji, neformalno ocjenjivanje se primjenjuje kada se razmatra zahtjev suca za napredovanjem.

(II) Ciljevi u zemljama koje koriste sustav vrednovanja sudaca: Kvaliteta sudaca; promocija; plaće i stegovna odgovornost.

12. U većini zemalja koje koriste neki oblik individualnog vrednovanja sudaca, cilj takvog sustava je procjena, održavanje i poboljšanje kvalitete rada sudaca i pravosudnog sustava uopće. Mnoge zemlje su objasnile da cilj evaluacije nije samo procjena postignuća i vještina sudaca, već kako bi se utvrdile i potrebe za edukacijom i pružanjem povratnih informacija. Mnoge zemlje članice koriste evaluaciju sudaca kao temelj za odluke o napredovanju sudaca. Za neke zemlje članice, vrednovanje je posebno važno prilikom odlučivanja o trajnom imenovanju sudaca²⁴. Neke zemlje članice koriste vrednovanje sudaca da bi se utvrdili svi elementi plaće ili mirovine²⁵.

(III) Kriteriji koji se koriste

13. U većini država članica različito se koriste razne vrste kvantitativnih i kvalitativnih kriterija radi pojedinačnog ocjenjivanja sudaca.

²³ Ali također postoje i osigurači kojima štite neovisnost sudaca u čitavom postupku

²⁴ Bugarska, Estonija, Njemačka, Mađarska i Ukrajina

²⁵ Španjolska, Švedska (samo vrlo mali dio plaće određuje se individualno).U Belgiji i Bugarskoj plaće mogu biti smanjenje ako sudac loše radi. U Turskoj plaće mogu biti povećane ako su rezultati sudaca bolji

Tako čimbenici poput broja predmeta, vrijeme utrošeno na svakom predmetu i prosječno vrijeme za donošenje presude često se uzimaju u obzir kao „kvantitativni“ kriteriji.

Mnoge zemlje članice smatraju važnim broj odluka koje donosi ocjenjivani sudac ili broj predmeta dovršenih na drugi način (nagodba ili povlačenje tužbe)²⁶. U nekim zemljama članicama, produktivnost suca se mjeri prema fiksnoj kvoti²⁷ ili u odnosu prosječnog broja odluka donesenih od strane drugih sudaca²⁸.

Kao „kvalitativni“ kriteriji vrednuje se kvaliteta pravne analize ili način na koji sudac rješava složene predmete. U mnogim zemljama članicama, broj ili postotak odluka ukinutih povodom žalbe su čimbenici koji su od velike važnosti u procesu ocjenjivanja²⁹. U drugima³⁰, zbog načela neovisnosti sudaca, ni broj odluka ukinutih povodom žalbe, niti razlozi ukidanja presude ne uzimaju se u obzir, osim ako se time ne otkrivaju ozbiljne pogreške.

Ostali faktori koji se uzimaju u obzir su sposobnost posredovati između stranaka, sposobnost izraditi jasne i razumljive presude, sposobnost suradnje s drugim kolegama, sposobnost raditi u područjima prava koju su nova za suca i spremnost da se sudac angažira na dodatnim aktivnostima u okviru sudske uprave, kao što je mentorstvo i edukacija novoimenovanih sudaca ili odvjetnika³¹. Organizacijske vještine, radna etiku³² i znanstvena djelatnost, kao što su objava radova ili predavanja³³ također se uzimaju u obzir kao čimbenici evaluacije. Kršenje etičkih i profesionalnih pravila / normi smatraju se u postupku ocjenjivanja važnim u gotovo svim zemljama članicama u kojima postoji vrednovanje sudaca i takva načela su unaprijed propisana.

Sve države članice koje su odgovorile na upitnike razlikuju postupak ocjenjivanja i stegovne postupke.

14. Način na koji se kriteriji procjenjuju u postupku ocjenjivanja vrlo se razlikuju. Većina članica dodjeljuje ocjene sucima. Tablice uspješnosti³⁴ sustavi u zemljama članicama teško se mogu usporediti ali uglavnom se koriste ocjene kao „vrlo dobar“, „dobar“, „dovoljan“ i

²⁶ Albanija, Austrija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Cipar, Estonija, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Italija, Poljska, Rumunjska, Slovenija, Španjolska, Makedonija, Turska

²⁷ Bosna i Hercegovina, Španjolska

²⁸ Njemačka i Poljska

²⁹ Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Estonija, Gruzija, Grčka, Mađarska, Moldova, Poljska, Rumunjska, Španjolska, Makedonija, Turska

³⁰ Francuska i Njemačka

³¹ Austrija, Hrvatska, Njemačka, Slovenija,

³² Njemačka, Poljska, Švedska

³³ Hrvatska, Njemačka

³⁴ „Rejting“

„nedovoljan“³⁵, ili A, B, C³⁶. Neke zemlje koriste ocjenu kojom se utvrđuje je li sudac spreman za napredovanje³⁷. Ostale članice ne koriste formalne ocjene³⁸. U nekim državama članicama, podaci o broju predmeta koje je sudac završio pretvaraju se u postotak ili broj koji odražava uspješnost svakog pojedinog suca u odnosu na druge suce³⁹. U drugim državama, suci čiji se rad ocjenjivao rangiraju se od najboljeg do najlošijeg suca⁴⁰. U Mađarskoj, odgovarajuća ocjena suca određuje se u odnosu na tzv. „faktor produktivnosti“. U drugim državama, kvantitativni i kvalitativni čimbenici služe kao polazište za pojedinu procjenu⁴¹. U nekim državama članicama, mišljenje odvjetničke komore, stranaka, kolega, i sudaca viših sudova⁴² uzimaju se u obzir.

(IV) Vrste ocjenjivanja i metode / postupci koriste

15. U većini zemalja, procjene su provedene rutinski i redovito.

No, države članice su usvojile različite stupnjeve formalnosti postupka.

Tako Albanija, Austrija, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Cipar, Francuska, Gruzija, Njemačka, Grčka, Mađarska, Italija, Republika Moldova, Monaco, Poljska, Rumunjska, Slovenija, Španjolska, „Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija“, Turska koriste formalne sustave ocjenjivanja. Finska, Nizozemska, Švicarska i Velika Britanija koriste više neformalne sustave ocjenjivanja

16. U nekim zemljama, proces evaluacije obavlja se u obliku rasprave o razvoju karijere suca koje mogu biti više ili manje formalne prirode. U toj raspravi, ocjenjivani sudac i procjenitelj / komisija razmatraju karijeru suca i koje ciljeve sudac ima⁴³. U nekim slučajevima, proces evaluacije počinje sa samoprocjenom suca⁴⁴. U drugim zemljama, Sudbeno vijeće ili neko njegovo tijelo prikuplja informacije o radu, ocjenjuje suca i odlučuje o ocjeni⁴⁵.

³⁵ Albanija, Austrija, Belgija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Francuska, Njemačka, Grčka, Italija, Moldova, Monaco, Rumunjska, Slovenija, Makedonija

³⁶ Gruzija, Turska

³⁷ Mađarska, Slovenija

³⁸ Cipar, Estonija, Finska, Nizozemska, Švedska, Velika Britanija

³⁹ Bugarska, Hrvatska, Estonija, Španjolska, Makedonija, Turska

⁴⁰ Hrvatska

⁴¹ Austrija, Francuska, Njemačka

⁴² Grčka

⁴³ Belgija, Finska, Francuska, Monaco, Rumunjska, Švicarska

⁴⁴ Belgija, Francuska, Rumunjska

⁴⁵ Albanija, Austrija, Bugarska, Hrvatska, Estonija, Italija, Moldova, Slovenija, Makedonija, Turska

17. U drugim državama članicama jedan evaluator, obično predsjednik suda u kojem sudac obnaša svoju dužnost, prikuplja relevantne informacije o sudačkom radu⁴⁶. To često uključuje čitanje odluke suca, praćenja rasprava i razgovor sa sucem. Često, ocjenjivač donosi konačnu odluku nakon što je sudac imao priliku izjasniti se o preliminarnom nacrtu ocjene. U nekim državama članicama, drugi stručnjaci sudjeluju u procesu ocjenjivanja⁴⁷. U Poljskoj, pojedinačna procjena sudaca provodi se tijekom redovitih sudskih inspekcija i provode ih inspektori- suci iz drugih sudova⁴⁸.

18. U većini sustava, sudac može komentirati nacrt mišljenja i ima pravo žaliti se na konačnu odluku.

19. Neke zemlje su izvijestile da, iako ne postoji formalni postupak procjene od strane kolega sudaca (peer review) suci su slobodni pomagati jedni drugima, dajući im savjete i povratne informacije bez nekog formalnog okvira⁴⁹. U Austriji, pokrenut je projekt po Udruzi austrijskih sudaca u kojem suci na dobrovoljnoj osnovi prate rasprave drugih sudaca i neformalno komentiraju njihov rad.

(V) Posljedice

20. U većini država članica, pojedinačna ocjena sudaca je važan čimbenik za suca glede njezina/njegova izgleda za napredovanje, a posebice za novoimenovane suce radi trajnog imenovanja⁵⁰. U nekim zemljama članicama, procjena također igra ulogu u određivanju plaća ili mirovina⁵¹. Štoviše, u nekim zemljama članicama, loša ocjena može dovesti do pokretanja stegovnih postupaka⁵², smanjenja plaća i čak do razrješenja suca⁵³.

TREĆI DIO: ANALIZA I PREPORUKE

F- Zašto postoje različite vrste ocjenjivanja?

⁴⁶ Njemačka, Grčka, Mađarska, Nizozemska

⁴⁷ Profesori prava i odvjetnici u Estoniji, odvjetnici u Grčkoj i psiholozi u određenim okolnostima u Rumunjskoj

⁴⁸ Grčka

⁴⁹ Bosna i Hercegovina, Finska, Njemačka, Grčka

⁵⁰ Bugarska, Estonija, Gruzija, njemačka, Grčka, Ukrajina

⁵¹ Bugarska, Švedska, Španjolska, Turska

⁵² Belgija, Bugarska, Hrvatska, Cipar, Grčka, Mađarska, Poljska, Slovenija

⁵³ Austrija, Estonija, Grčka, Hrvatska, Mađarska, Italija, Moldova, Poljska, Rumunjska, Slovenija, Makedonija

(I) Pravni sustavi zemalja (kako se biraju suci, dob, obuka, napredovanje i sl.)

21. Odluka o tome da li i kako ocjenjivati suce neraskidivo je povezana s načinom na koji su se razvijale pravosudne strukture različitih država članica. Posebno valja voditi računa o vremenu imenovanja, karijeri suca prije imenovanja, kriteriji po kojima može napredovati na viši sud jer će svi ovi elementi posebno biti važni u određivanju vrste (metode) ocjenjivanja koja se koristi.

Na primjer, ako su novoimenovani suci imali uspješne karijere kao odvjetnici prije imenovanja za suce (kao u skandinavskim zemljama, Velika Britanija ili Cipar) u pravosudnom sustavu može biti manje potrebe za postojanjem formalnog individualnog vrednovanja, nego što je to u sustavima u kojima se odmah imenuje suce ubrzo nakon završetka pravnog obrazovanja (kao u Francuskoj, Njemačkoj, i Španjolskoj). U pravnim sustavima u kojima napredovanje ovisi o stažu (kao što je primjerice, u Luksemburgu), postoji manja potreba da se procjenjuje individualna sposobnost sudaca.

(II) Kultura dotične zemlje

22. Odluka hoće li se i kako ocjenjivati suci također je neraskidivo povezana s poviješću i kulturom zemlje i kako su one razvijale svoj pravni sustav.

Slijedom toga, procjena postojanja potrebe za osjenjivanjem sudaca značajno se razlikuju u državama članicama. Rumunjska i „Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija“⁵⁴ objasnile su da neovisnost sudstva i povjerenje javnosti u pravosudni sustav može biti unaprijeđeno kroz individualnu evaluaciju sudaca⁵⁵. Slovenija navodi da ocjenjivanje sudaca osigurava sudsku odgovornost, a time i kvalitetu sudske odluke. Španjolska tvrdi da utvrđivanje varijabilnog dijela plaće prema broju predmeta koje je sudac dovršio unaprijeđuje poštovanje neovisnosti sudstva, dok bi ocjenjivanje sudaca prema kvalitativnim kriterijima to ugrozilo⁵⁶. Francuska i Njemačka, s druge strane, smatraju da bi ocjenjivanje samo kvantitativnih učinaka moglo ugroziti neovisnost sudstva. No, druge zemlje, na primjer Norveška i Švicarska smatraju da je procjena nepotrebna da bi se osigurao pravni sustav visoke kvalitete. Danska, Luksemburg i Švicarska smatraju da je pojedinačno ocjenjivanje sudaca jednostavno nespojivo s neovisnosti pravosuđa i da se ponašanje suca može ocijeniti samo u tijeku

⁵⁴ Makedonija

⁵⁵ Rumunjska

⁵⁶ Ali, u Španjolskoj kvantitativni kriteriji se uzima u obzir kada se odlučuje o napredovanju sudaca.

stegovnih postupaka. Dakle, čini se da je ono što se smatra kao imperativ za neovisnost sudstva u jednoj zemlji, vidi se kao kontraproduktivno u drugoj zemlji.

G. Dilema - ocjenjivati ili ne ocjenjivati

23. Dva su ključna zahtjeva pred svakim pravosudnim sustavom, on treba pružiti pravdu najviše kvalitete i odgovarajuću odgovornost u demokratskom društvu. Svaki oblik ocjenjivanja sudaca, treba zadovoljiti te zahtjeve. Temeljno je pitanje da li takva procjena mora biti „formalnog“ karaktera. CCJE potiče sve države članice da razmotre ovo pitanje. Odgovor koji svaka država članica mora dati biti će u skladu sa njenim pravosudnim sustavom, tradicijom i kulturom. Ako država članica smatra da se dva ključna uvjeta⁵⁷ mogu zadovoljiti drugim sredstvima osim formalnog vrednovanja pojedinih sudaca, može odlučiti ne imati sustav formalne procjene. Ako se zaključi da ti zahtjevi ne mogu biti ispunjeni drugim sredstvima, CCJE predlaže usvajanje formalnijeg sustava individualnog ocjenjivanja sudaca kao što je objašnjeno u nastavku ovog mišljenja.

24. Svaka procjena treba biti usmjerena na očuvanje i poboljšanje kvalitete rada sudaca i time cijelog pravosudnog sustava.

25. Neformalna procjena može se provoditi u obliku pomaganja sucima dajući im priliku za samoprocjenu, pružajući povratne informacije i u utvrđivanju njihovih potreba za odgovarajućom obukom. Sve to može biti učinkovit način za poboljšanje sposobnosti sudaca i time poboljšava ukupnu kvalitetu sudovanja. Neformalni tzv. „peer review“, samovrednovanje od strane sudaca i savjeti iz reda sudaca također mogu biti korisni i treba poticati takav oblik evaluacije.⁵⁸

H. Ako postoji formalna procjena: kako je provoditi?

(I) Mogući ciljevi i njihov utjecaj na neovisnost sudstva.

(a) Pomoć glede radnih uvjeta sudaca.

⁵⁷ (op. autora)Pravda najviše kvalitete i odgovornost

⁵⁸ Vidjeti Mišljenje broj 11. točka 70.

26. Sudski sustav treba koristiti podatke prikupljene u postupcima ocjenjivanja, ne samo za procjenu pojedinih sudaca, već se u tom postupku mogu prikupiti obavijesti koje mogu pomoći u poboljšanju organizacijske strukture sudova i uvjeta rada sudaca. Bilo bi osobito nepravedno da se sudaca može ocijeniti negativno zbog problema uzrokovanih lošim uvjetima rada i da ona/on ne može na to utjecati, kao što su na primjer duga suđenja uzrokovana velikim brojem zaostataka, ili zbog nedostatka sudaca ili zbog neadekvatnog administrativnog sustava.

(b) Napredovanje.

27. CCJE⁵⁹ i UN⁶⁰ jednako utvrđuju da se imenovanje i napredovanje sudaca ne treba temeljiti samo na duljini staža, već na objektivnim kriterijima, a posebno na sposobnosti, integritetu i iskustvu. Ako su odluke o napredovanju izrađene u skladu s tim objektivnim kriterijima, to znači da kad suci podnose prijavu radi napredovanja oni se moraju, u toj fazi ocijeniti u nekom obliku. Dakle, prikupljanje informacija o prikladnosti suca za napredovanje može biti važan cilj zbog kojeg postoji individualna procjena sudaca.

(c) Naknada i plaća

28. Činjenica je da u nekoliko država članica na plaću suca utječe rezultat evaluacije tog suca⁶¹. Međutim CCJE podupire Preporuku Odbora Ministara Rec (2010) 12 u kojoj stoji „sustavi gdje plaće sudaca ovise o njegovoj/njezinoj uspješnosti treba izbjegavati, jer oni mogu stvoriti poteškoće za neovisnost sudaca“⁶². CCJE također podržava stav da mirovina sudaca ne bi trebala ovisiti o uspješnosti i rezultatima rada sudaca.

(d) Stegovna odgovornost

29. Iako se kršenja etičkih i profesionalnih pravila/normi mogu uzeti u obzir u postupku ocjenjivanja, države članice trebaju jasno razlikovati evaluacije i stegovne mjere i postupke. **Načelo sigurnosti mandata i načelo nesmjjenjivosti su ključni elementi neovisnosti**

⁵⁹ Vidjeti Mišljenje broj 1, točke 17. i 29.

⁶⁰ Vidjeti Osnovna načela neovisnosti sudstva UN-a, točka 13.

⁶¹ Španjolska, Švedska

⁶² Preporuka CM/Rec (2010)12, točka 55, IAJ Izvješće 2006., točka 12.

U svim slučajevima moraju postojati odgovarajuća postupovna jamstva za suce koji se ocjenjuju i ona se moraju bez iznimke primjenjivati.

33. CCJE primjećuje da „Kijevske preporuke“⁷⁰ navode da bi se ocjene sudaca trebale temeljiti na sljedećim kriterijima: stručnost (poznavanje zakona, sposobnost vođenja sudskog postupka, sposobnost pisanja obrazloženih odluka), osobne kompetencije (sposobnost savladavanja poslova, sposobnost odlučivanja, otvorenost prema novim tehnologijama), socijalne kompetencije odnosno sposobnost mirenja, poštovanje stranke i sposobnost vođenja onih koje treba voditi.

34. Općenito, CCJE se slaže s kvalitativnim kriterijima utvrđenim u Kijeuskim preporukama. CCJE smatra da se ocjenjivanje ne treba temeljiti isključivo na kvantitativnim kriterijima. Nadalje, iako učinkovitost sudačkog rada može biti važan čimbenik za vrednovanje, CCJE smatra da preveliko oslanjanje na broj predmeta koje je sudac dovršio je problematično, jer bi to moglo dovesti do pogrešnih motiva kod sudaca .

35. Kvaliteta sudstva i suđenja ne može se shvatiti kao da je sinonim za puku „produktivnost“ pravosudnog sustava.⁷¹ CCJE upozorava da bi nedovoljno financiranje i proračunski rezovi mogli dovesti u pravosudnom sustavu do prenaglašavanja uloga „produktivnosti“, u pojedinačnom ocjenjivanju sudaca. Dakle, CCJE opet naglašava da svi opći principi i standardi Vijeća Europe postaju dužnost država članica pa tako i da osiguraju potrebna financijska sredstva koja odgovaraju potrebama različitih pravosudnih sustava.⁷² **CCJE smatra da kvaliteta, a ne samo količina, odluka suca mora biti u središtu individualne procjene.** U Mišljenju broj 11 (2008), CCJE je naglasio koja je važnost da su presude najviše kvalitete. **Kako bi se ocijenila kvaliteta odluka suca, ocjenjivači se trebaju usredotočiti na metodologiju koju sudac primjenjuje u njegovom/njezinom radu, a ne na procjenu pravne osnovanosti pojedinačnih odluka**⁷³. **Potonje pitanje mora biti predmet isključivo žalbenog postupka.** Evaluatori moraju uzeti u obzir sve aspekte koji čine dobar sudački rad određeno pravno znanje, komunikacijske vještine, marljivost, učinkovitost i integritet. Da bi se to postiglo ocjenjivači trebaju uzeti u obzir cijelu širinu rada suca u kontekstu u kojem se taj rad obavlja. **Dakle, CCJE i dalje smatra da je problematično da se procjena temelji na rezultatu broja i postotku ukinutih odluka**⁷⁴, **osim ako broj i razlozi ukidanja jasno**

⁷⁰ točka 27. tih preporuka

⁷¹ vidjeti mišljenje Broj 6. točka 42.

⁷² vidjeti Preporuku CM/Rec (2010)12 , točka 32 i Mišljenje broj 2. , točka 4

⁷³ vidjeti Mišljenje broj 11., točka 57.

⁷⁴ Vidjeti Mišljenje broj 11, točka 74, i Mišljenje broj 6. točka 36.

pokazuju da sudac nema potrebno pravno znanje. Kijevske Preporuke i ENCJ Izvješće zauzimaju isto gledište.

(IV) Kako procijeniti (ocijeniti)?

(a) Tko to radi: voditelji / suci / drugi profesionalci?

36. Evaluatori bi trebali imati dovoljno vremena i sredstava da bi obavili sveobuhvatnu procjenu svakog suda u njegovim vještinama i načinu rada. Ocjenjivani sudac trebao bi biti informiran tko su ocjenjivači i sudac mora imati pravo tražiti zamjenu bilo kojeg procjenitelja koji bi objektivno mogao biti viđen kao pristran.

37. U cilju zaštite neovisnosti sudstva, procjenu bi trebali provoditi uglavnom suci. Sudbena vijeća (gdje postoje) mogu imati u ovom poslu važnu ulogu⁷⁵. Međutim, mogu se koristiti i drugi načini vrednovanja, primjerice kada su suci imenovani, ili izabrani od strane drugih sudaca da bi provodili postupak ocjenjivanja⁷⁶. **Evaluaciju od strane Ministarstva pravosuđa i drugih vanjskih tijela treba izbjegavati⁷⁷; niti bi Ministarstvo pravosuđa i druga tijela izvršne vlasti trebala biti u mogućnosti utjecati na proces evaluacije.**

38. Drugi profesionalci koji mogu korisno doprinijeti postupku evaluacije mogli bi sudjelovati u tom postupku. Međutim, bitno je da takvi procjenitelji imaju dovoljno znanja i iskustvo o funkcioniranju pravosudnog sustava kako bi bili u stanju ispravno ocjenjivati rad sudaca. **Također je bitno da je njihova uloga samo savjetodavna, a ne i odlučujuća.**

(b) Kako bi ocjenjivanje trebalo provoditi?

39. Izvori informacija koji se koriste u postupku ocjenjivanja moraju biti pouzdani⁷⁸. To je osobito tako u odnosu na podatke na kojima bi se temeljila nepovoljna procjena. Također, bitno je da se takva procjena temelji na dovoljno dokaza. Sudac koji se ocjenjuje trebao bi imati neposredan pristup do bilo dokaza koji će koristiti u procjeni, tako da se ocjena može

⁷⁵ Vidjeti Mišljenje broj !0. točka 42. i točke 52-56

⁷⁶ Npr. Hrvatska

⁷⁷ Vidjeti ENCJ Izvješće točke 4.13-4.15

⁷⁸ „ „ „ točka 4.16

osporiti ako bi to bilo potrebno⁷⁹. Pojedinačna ocjena sudaca i ocjena rada suda koje donose različiti oblici sudske inspekcije trebaju biti u postupnosti odvojene. Međutim, činjenice utvrđene tijekom nadzora nekog suda mogu se uzeti u obzir u postupku pojedinačne procjene suca.⁸⁰

(c) Kada ocjenjivati - redovito? Samo prilikom napredovanja? U drugim slučajevima.

40. Zemlja članica koja odluči uvesti individualnu formalnu procjenu mora odlučiti hoće li ocijeniti suce redovito ili samo u posebnim okolnostima, primjerice kada je sudac kandidat za napredovanja⁸¹. Redovno ocjenjivanje dopušta stvaranje potpune slike rada suca. Ove procjene ne bi se trebale provoditi prečesto, kako bi se izbjegao dojam da se stalnim nadzorom ugrožava neovisnost sudstva.

(d) Proceduralna jamstva.

41. Kako je CCJE naveo ranije, svi postupci individualne evaluacije trebaju omogućiti sucima da izraze svoje mišljenje o svojim aktivnostima i da procjene uzimaju u obzir te aktivnosti⁸². Svaki postupak treba im omogućiti da ospore ocjenu pred neovisnim tijelom ili sudom. Sudac koji se ocjenjuje mora toga imati priliku sudjelovati u postupku ocjenjivanja, primjerice, komentirajući nacrt odluke ili da se sasluša u postupku ocjenjivanja. Štoviše, ocjenjivani sudac mora imati pravo osporiti nepovoljnu ocjenu, posebno kada utječe na „građanska prava“ suca u smislu članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Što su ozbiljne posljedice ocjene za suca, to je važnije da postoji učinkovito sudske preispitivanje ocjene.

(e) Posljedice za suce

42. CCJE se protivi da se rezultati evaluacije izražavaju samo u obliku bodova, brojaka, postotaka ili broja donesenih odluka. Sve takve metode, ako se koriste bez daljnjeg objašnjenja mogu stvoriti lažni dojam objektivnosti i izvjesnosti. CCJE također smatra da je

⁷⁹ vidjeti ENCJ Izvješće točka 4.19

⁸⁰ Austrija i Bugarska

⁸¹ Hrvatska i Velika Britanija

⁸² vidjeti Preporuka Cm/Rec (2010)12. točka 58. također ENCJ Izvješće točka 4.19

nepoželjno stalno rangiranje sudaca koje je rezultat njihovog vrednovanja.⁸³ Ne samo da takvo rangiranje daje dojam objektivnosti i izvjesnosti; još gore, to je nefleksibilan sustav i teko ga je primijeniti među svim sucima iste razine. Dakle, takav sustav je nepraktičan i nepravedan, osobito ako je dostupan javnosti te ne doprinosi poboljšanju učinkovitosti sudaca ili njihove neovisnosti.

43. Međutim, sustav rangiranja za određene svrhe, kao što je primjerice napredovanje, može biti koristan. Na primjer, ako se dva ili više sudaca prijave za imenovanje na jedno mjesto, vjerojatno je da će se kandidati postaviti u neki oblik rangiranja .

44. Rezultati pojedinačnog ocjenjivanja vjerojatno će imati izravan utjecaj na karijeru suca, a posebno na njegove / njezine šanse za napredovanje. Osim toga, potrebe za osposobljavanjem i dodjela dodatnih sredstava⁸⁴ može se odrediti prema rezultatima evaluacije. Kao što je već navedeno, osim u iznimnim okolnostima, razrješenje od sudačke dužnosti ne bi trebalo biti samo posljedica nepovoljnog vrednovanja, nego i ako se radi o ozbiljnom kršenju disciplinskih pravila ili kaznenog zakona, nakon što je proveden propisan postupak i na temelju pouzdanih dokaza.⁸⁵ Međutim, kao što je već i navedeno, razrješenje od sudačke dužnosti može biti posljedica neizbježnog objektivnog zaključka procesa evaluacije da je sudac nesposoban za obavljanje njegove / njezine pravosudne dužnosti do granice prihvatljivog minimuma standarda obnašanja sudačke dužnosti. U svim tim slučajevima, moraju postojati proceduralna jamstva za suce kojih se treba strogo pridržavati.

45. Korištenje rezultata individualne procjene kako bi se utvrdile plaće i mirovine sudaca⁸⁶ treba izbjegavati. Takav postupak mogao bi utjecati na ponašanje sudaca (na štetu stranaka u pojedinim slučajevima) te ugroziti neovisnost sudstva⁸⁷.

I. Pomirenje neovisnosti i vrednovanja u svjetlu ove rasprave; odgovornost.

⁸³ Albanija

⁸⁴ vidjeti ENCJ Izvješće točka 4.11

⁸⁵ Vidjeti Preporuka CM/Rec(2010)12, točke 49 i 50.

⁸⁶ iako valja naglasiti da u Švedskoj samo je mali dio plaće suca određen zbog rezultata u ocjenjivanju i postoje jaki osigurači kojima je zaštićena neovisnost suca.

⁸⁷ Vidjeti Izvješće IAJ, Zaključci točka 12. i također Preporuka CM/Rec(2010)12 točka 55

46. Uskladiti načelo neovisnosti sudaca s bilo kojim procesom individualnog ocjenjivanja sudaca je vrlo teško ali točna ravnoteža između tih načela je od presudne važnosti. U konačnici, u svako doba neovisnost sudstva mora biti na prvom mjestu.

47. Ukratko, sredstva da bi se postigla ova ravnoteža uključuju sljedeće: (1) Moraju postojati jasna i transparentna pravila u vezi s postupkom, kriterijima i posljedicama ocjenjivanja. (2) Ocjenjivani sudac trebao bi imati pravo biti saslušan u postupku i pravo osporiti nezadovoljavajuću ocjenu, uključujući pravo na neposredan uvid na materijal koji se odnosi na procjenu. (3) Vrednovanje se ne treba temeljiti isključivo na broju odluka, već se treba usredotočiti prvenstveno na kvalitetu odluka suca i njegov / njezin ukupni sudački rad. (4) Neke posljedice, kao što je razrješenje zbog negativne ocjene, trebalo bi izbjegavati za sve suce, osim u iznimnim okolnostima.

48. Pojedinačno formalno vrednovanje sudaca, gdje postoji, trebalo bi pomoći poboljšanju i održavanju pravosudnog sustava za dobrobit građana zemalja članica. Time bi se trebao pridonijeti i očuvanju povjerenja javnosti u pravosuđe. To zahtijeva da javnost mora biti u stanju razumjeti opća načela i provedbu postupka procjene. Dakle, proceduralni okvir i metode vrednovanja trebaju biti dostupni javnosti. Osim toga, individualni proces ocjenjivanja radi napredovanja ne smije uzimati u obzir mišljenje javnosti o sucu. Takva mišljenja nisu uvijek posljedica potpunog razumijevanje svih potrebnih informacija, jer se često se takvi stavovi formiraju na nerazumijevanju ukupnog rada sudaca.

Proces i rezultati pojedinačnih procjena moraju u načelu ostati povjerljivi i ne smiju biti objavljeni. U suprotnom to bi gotovo sigurno ugrozilo neovisnost pravosuđa, jer je očito da bi objavljivanje moglo diskreditirati suca u očima javnosti, a možda bi suca učinilo ranjivim na pokušaje da se na njega ili nju utječe. Osim toga, javno objavljivanje može izložiti suca verbalnim i drugim napadima.

J. Preporuke

49. CCJE daje sljedeće glavne preporuke:

1. Svaki oblik vrednovanja pojedinih sudaca mora ispunjavati dva ključna zahtjeva i to, pravda najviše kvalitete i odgovarajuća odgovornost u demokratskom društvu (stavak 23).

2. Ako, nakon pažljive analize država članica odluči da ovi ključni zahtjevi ne mogu biti ispunjeni drugim sredstvima (primjerice „neformalna“ procjena), CCJE predlaže usvajanje formalnijeg sustava individualnog vrednovanja (stavak 23).

3. Cilj svih pojedinačnih vrednovanja sudaca usvojenog od strane države članice, bilo da je to „formalni“ ili „neformalni“ oblik vrednovanja, mora biti, poboljšanje kvalitete rada sudaca i, na taj način, cijelog pravosudnog sustava zemlje (paragraf 24).

4. CCJE potiče sve države članice da koriste neformalne evaluacijske postupke koji pomažu usavršavanje sudaca i time ukupnu kvalitetu sudstva. Takva sredstva neformalnog vrednovanja uključuju pomaganje sucima dajući im priliku za samoprocjenu, pružajući im povratne informacije i neformalna kritiku njihova rada (stavak 25).

5. Osnova i glavni elementi za formalno vrednovanje (gdje postoji) trebali bi biti postavljeni jasno i iscrpno u primarnom zakonodavstvu. Detalji se mogu regulirati podzakonskim propisima koji bi također trebali biti objavljeni. Sudbeno vijeće (gdje postoji) bi trebalo igrati važnu ulogu u pružanju pomoći u formuliranju ovih pitanja, osobiti u formiranju kriterija za ocjenjivanje (stavak 30).

6. Procjena se mora temeljiti na objektivnim kriterijima. Takvi kriteriji trebaju se prvenstveno sastojati od kvalitativnih pokazatelja, ali osim toga, mogu se sastojati i od kvantitativnih pokazatelja. U Svakom slučaju, pokazatelji koji se kriste moraju omogućiti ocjenjivačima da uzmu u obzir sve aspekte koji čine dobar sudački rad. Procjena se ne bi trebala temelji samo na kvantitativnim kriterijima (stavci 31-35).

7. Izražavanje rezultata ocjenjivanja po bodovima, postocima ili rangiranju suca, bez daljnjih dodatnih informacija treba izbjegavati, jer to može stvoriti lažni dojam objektivnosti i izvjesnosti. CCJE se protivi bilo kojem obliku trajnog rangiranja sudaca. Međutim, sustav rangiranja je prihvatljiv za neke posebne namjene, kao što je primjerice napredovanje sudaca (paragrafi 42-43).

8. Radi očuvanja načela neovisnosti sudstva , pojedinačne procjene trebaju provoditi suci. Sudbena vijeća (gdje postoje) mogu imati ulogu u tom procesu. Procjene Ministarstva pravosuđa i drugih vanjskih tijela treba izbjegavati (paragraf 37).

9. Dokazi na kojima se temelje procjene moraju biti potpuni i vjerodostojni, osobito ako se radi o dokazima koji čine osnovu za nepovoljnu ocjenu (stavci 39, 44).

10. Individualno ocjenjivanje sudaca trebalo bi - u načelu - odvojiti od ocjenjivanja rada suda i od stegovnih postupaka (stavci 29,39).

11. Bitno je da postoje postupovna jamstva u svim elementima postupka ocjenjivanja. Sudac mora biti u stanju izraziti svoje mišljenje o tom procesu kao i o predloženim zaključcima ocjene. Oni također moraju imati pravo osporiti procjene, pogotovo kada to utječe na „građanska prava“ suca u smislu čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (članak 41).

12. Negativna ocjena ne bi smjela (osim u iznimnim okolnostima) dovesti do razrješenja suca. To bi trebalo biti moguće samo u slučaju ozbiljnih kršenja stegovnih pravila ili kršenja kaznenih odredbi utvrđenih zakonom ili kada je neizbježan zaključak procesa evaluacije da je sudac nesposoban ili ne želi obavljati svoju sudačku dužnost. Ovakvi zaključci moraju biti rezultat pravilnog postupka i temeljiti se na pouzdanim dokazima (stavci 29, 44).

13. Korištenje pojedinačnih ocjena da bi se utvrdila plaća i mirovina pojedinog suca treba izbjegavati jer bi ovaj proces mogao utjecati na ponašanje sudaca i tako ugroziti neovisnost sudstva i interese stranaka (članci 28, 45).

14. Načela i postupci na kojima se temelji postupak ocjenjivanja moraju biti dostupni javnosti. Međutim, proces i rezultati pojedinačnih procjena moraju, u načelu, ostati povjerljivi kako bi se osigurala neovisnost i sigurnost suca (stavak 48).

