



Страсбург, 27 ноември 2003 г.

CCJE (2003) OP N°4

КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СЪДИИ (КСЕС)

СТАНОВИЩЕ № 4 НА КОНСУЛТАТИВНИЯ СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СЪДИИ (КСЕС),
ПРЕДОСТАВЕНО НА ВНИМАНИЕТО НА КОМИТЕТА НА МИНИСТРИТЕ НА СЪВЕТА НА
ЕВРОПА ОТНОСНО ПОДХОДЯЩО ПЪРВОНАЧАЛНО ОБУЧЕНИЕ И ОБУЧЕНИЕ БЕЗ
ОТКЪСВАНЕ ОТ РАБОТА ЗА СЪДИИ НА НАЦИОНАЛНО И ЕВРОПЕЙСКО РАВНИЩЕ

Въведение

1. По време, когато сме свидетели на нарастващото внимание, което се обръща на ролята и важното място на съдебната власт, на която се гледа като на единствен гарант на демократичното функциониране на институциите на национално, европейско и международно равнище, въпросът за обучението на бъдещите съдии преди да заемат длъжността си и обучението без откъсване от работа е от особена важност (виж Становище на КСЕС № 1 (2001), параграфи 10-13 и Становище № 3 (2002), параграфи 25 и 50.ix).
2. Независимостта на съдебната власт предоставя права на съдиите от всички равнища и юрисдикции, но също така налага и морални задължения. Последните включват задължението за изпълняване на съдийската работа професионално и задълбочено, което предполага, че съдиите трябва да имат високи професионални умения, придобити, поддържани и увеличавани чрез обучение, което те имат задължение, както и право, да преминават.
3. Важно е съдиите, избрани след пълно проучване на юридическата им подготовка, да получат изчерпателно, задълбочено, разнообразно обучение, така че да могат задоволително да изпълняват задълженията си.
4. Такова обучение също така е гаранция за тяхната независимост и безпристрастност в съответствие с изискванията на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.
5. Накрая, обучението е предпоставка за това съдебната власт да бъде уважавана и да бъде достойна за уважение. Доверието, което гражданите възлагат на съдебната система, ще бъде укрепено ако съдиите имат задълбочени и разнообразни познания, които се простират отвъд техническото поле на закона към области, които имат важно социално значение, като провеждане на съдебните заседания, личните умения и разбирането, даващи им възможност да разглеждат делата и да се отнасят към всички участващи лица по подходящ начин и съпричастно. С една сума обучението е съществено за обективното, безпристрастно и компетентно изпълнение на съдебните функции, а и да защитава съдиите от недопустими влияния.
6. Има големи разлики между европейските страни по отношение на първоначалното обучение и обучението без откъсване от работа на съдии. Тези разлики могат частично да се отнасят до конкретни белези на различните съдебни системи, но в някои отношения не изглеждат да са фатални или неизбежни. Някои държави предлагат продължително формално обучение в специализирани заведения, последвано от интензивно по-нататъшно обучение. Други осигуряват нещо като стажуване под наблюдението на опитен съдия, който предава познанията и професионалния си опит на основата на конкретни примери, показвайки какъв подход да се предприеме и избягвайки всякакъв

дидактизъм. Страните с прецедентно право основно се облягат на дългогодишен професионален опит, обикновено като адвокати. Между тези възможности има цял спектър от държави, където обучението е организирано и задължително в различна степен.

7. Независимо от разнообразието на националните институционални системи и проблемите, възникващи в някои страни, на обучението трябва да се гледа като на съществен въпрос с оглед нуждата да се подобрят не само уменията на тези, които са в съдебната власт, но и за самото функциониране на тази служба.

8. Важността на обучението на съдиите се признава в международни документи, като напр. Основните принципи на ООН относно независимостта на съдебната власт, приети през 1985 г. и текстовете на Съвета на Европа, приети през 1994 г. (Препоръка № R (94) 12 относно независимостта, ефективността и ролята на съдиите) и 1998 г. (Европейската харта относно статута на съдиите) и бе посочено в параграф 11 на Становище № 1 на КСЕС).

I. Правото на обучение и законовото ниво, на което това право трябва да бъде гарантирано

9. Конституционните принципи трябва да гарантират независимостта и безпристрастността, от които зависи легитимността на съдиите, а съдиите от своя страна трябва да осигурят, че те поддържат висока степен на професионална компетентност (виж параграф 50 (ix) на Становище № 3 КСЕС).

10. В много страни обучението на съдиите се подчинява на специални разпоредби. Съществен въпрос е необходимостта от обучение да се включи в разпоредбите, уреждащи статута на съдиите; правните разпоредби не трябва да включват точното съдържание на обучението, а да поверяват тази задача на специален орган, отговорен за изготвяне на учебните програми, осигуряващ обучението и контролиращ провеждането му.

11. Държавата има задължение да осигурява на съдебната власт или друг независим орган, отговорен за организирането и контрола на обучението, на необходимите средства и да посреща разходите на съдиите и други участници.

12. Следователно, КСЕС предлага законодателството за статута на съдиите във всяка държава да предвижда обучение на съдиите.

II. Орган, отговорен за обучението

13. Европейската харта за статута на съдиите (параграф 2.3) гласи, че всеки орган, отговорен за контрола върху качеството на програмите за обучение, трябва да бъде независим от изпълнителната и законодателната власт и че поне половината му членове трябва да бъдат съдии. Мотивите към Хартата също така сочат, че обучението на съдиите не трябва да се ограничава до техническо правно обучение, а трябва също така да отчита, че естеството на съдийската работа често изисква съдията да взема отношение по сложни и трудни ситуации.

14. Това подчертава ключовото значение, което се придава на независимостта и състава на органа, отговорен за обучението и неговото съдържание. Това е естествена последица от общия принцип за независимостта на съдебната власт.

15. Обучението е въпрос от обществен интерес и независимостта на органа, отговорен за изготвянето на учебните програми и вземащ решение относно обучението, което трябва да бъде осигурено, трябва да бъде запазена.

16. Съдебната власт трябва да играе главна роля във или самата тя да бъде отговорна за организирането и контрола на обучението. В съответствие с това, и придържайки се към препоръките на Европейската харта за статута на съдиите, КСЕС застъпва становището, че във всяка държава тези отговорности трябва да бъдат поверени не на Министерството на правосъдието или на друг орган, подчинен на законодателната или изпълнителната власт, а на самата съдебна власт или на друг независим орган (включително Комисия за съдийската служба). Асоциациите на съдиите могат

също така да играя ценна роля за насърчаване и улесняване на обучението, работейки заедно със съдебния или друг орган, който носи пряка отговорност.

17. За да се осигури подходящо разделение на ролите, същият орган не трябва да бъде пряко отговорен и за обучението, и за наказанията на съдиите. Следователно КСЕС препоръчва, че под ръководството на съдебната власт или на друг независим орган, обучението трябва да бъде поверено на специална автономна институция със свой собствен бюджет, която по този начин да може, след съгласуване със съдиите, да разработва програми за обучение и да осигурява тяхното провеждане.

18. Тези, които са отговорни за обучението, не трябва да бъдат и пряко отговорни за назначаването или повишаването на съдиите. Ако органът (т.е. комисията по съдийската служба), посочен в Становище № 1 на КСЕС, параграфи 73(3), 37 и 45, е компетентен за обучението и назначенията или повишенията, трябва да се осигури ясно разделение между неговите клонове, отговарящи за тези задачи.

19. За да се защити този орган от недопустимо външно влияние, КСЕС препоръчва управленският състав и преподавателите в институцията да бъдат назначавани от съдебната власт или от друг независим орган, отговорен за организирането и контрола на обучението.

20. Важно е обучението да се провежда от съдии и от експерти по всяка дисциплина. Преподавателите трябва да бъдат избирани измежду най-добрите в професията им и грижливо да бъдат подбирани от органа, отговорен за обучението, като се вземат предвид техните познания по предметите, които ще бъдат преподавани и техните преподавателски умения.

21. Когато съдии отговарят за дейности по обучението, важно е тези съдии да запазят контакт със съдебната практика.

22. Методите за обучение трябва да бъдат определяни и преглеждани от органа по обучението и трябва да има редовни срещи за преподавателите, които да им дават възможност да споделят опита си и да подобряват подхода си.

III. Първоначално обучение

a. Трябва ли обучението да бъде задължително?

23. Тъй като е очевидно, че съдиите, които се набират в началото на тяхната професионална кариера, е необходимо да бъдат обучавани, възниква въпросът дали това е необходимо, когато за съдии се избират измежду най-добрите юристи, които имат опит като (например) в страните с прецедентно право.

24. По мнение на КСЕС и двете групи трябва да получават първоначално обучение: изпълнението на съдийските задължения е нова професия и за двете групи и включва особен подход в много области, особено по отношение на професионалната етика на съдиите, процедурите и отношенията с всички лица, участващи в съдебния процес.

25. От друга страна, важно е да се вземат предвид конкретните белези на методите за набиране, така че програмите за обучение да бъдат подходящо насочени и адаптирани: опитните юристи е необходимо да бъдат обучавани само в това, което се изисква от новата им професия. В някои малки страни с малобройна съдебна власт, местните възможности за обучение могат да бъдат ограничени и неформални, но конкретно тези държави могат да се възползват от възможности за съвместно обучение с други страни.

26. Следователно КСЕС препоръчва задължително първоначално обучение чрез програми, подходящи за професионалния опит на назначените.

b. Програма за първоначално обучение

27. Програмите за първоначално обучение и интензивността на обучението ще са много разнообразни в зависимост от избрания метод за набиране на съдии. Обучението не трябва да се състои само от инструкции по техниките, използвани при разглеждането на делата от съдиите, но трябва също така да вземе предвид нуждата от социална информираност и обширни познания по различни въпроси, отразяващи сложността на социалния живот. Освен това отварянето на границите означава, че на бъдещите съдии е нужно да осъзнаят, че те са европейски съдии и трябва да познават по-добре европейските въпроси.

28. С оглед разнообразието на системите за обучение на съдии в Европа, КСЕС препоръчва:

- i. всички назначени на съдебни постове трябва да имат или да придобият преди да встъпят в длъжност обширни познания за материалния национален и международен закон и процедури;
- ii. по-конкретните програми за обучение по упражняването на професията съдия трябва да бъдат определяни от органа, отговорен за обучението, от преподавателите и самите съдии;
- iii. тези теоретични и практически програми не трябва да бъдат ограничавани до техники само в правната област, но трябва да включват и обучение по етика и въведение в други области, свързани със съдийската работа, като движение на делата и администриране на съдилищата, информационни технологии, чужди езици, социални науки и алтернативно решаване на спорове (АРС);
- iv. обучението трябва да бъде плуралистично, за да гарантира и засили непредубедеността на съдията;
- v. в зависимост от наличието и продължителността на предишния професионален опит, обучението трябва да бъде със значителна продължителност, за да се избегне то да бъде просто формално.

29. КСЕС препоръчва практиката да се предвижда срок за обучение, който да е общ за различните юридически и съдебни професии (напр. адвокатите и прокурорите в страни, където те изпълняват задълженията си отделно от тези на съдиите). Тази практика е вероятно да поощри по-добро опознаване и взаимно разбирателство между съдиите и другите професии.

30. КСЕС също така отбелязва, че много държави поставят достъпа до съдебни постове в зависимост от предишния професионален опит. Тъй като не изглежда възможно такъв модел да се наложи навсякъде и тъй като възприемането на система, комбинираща различни видове на набиране, може също така да има предимството да отчита разликите в професионалния опит на съдиите, важно е периодът на първоначалното обучение да включва, в случай на кандидати, които са дошли направо от университета, значителни срокове за обучение в професионална среда (адвокатски практики, компании и т.н.).

IV. Обучение без откъсване от работа

31. Напълно отделно от базисните познания, които е нужно да придобият преди да заемат постовете си, съдиите са "осъдени на непрекъснато четене и учене" (виж доклад на Р. Янсен "Как да се подготвят съдиите, за да станат добре квалифицирани съдии в 2003 г.", doc. CCJE-GT (2003) 3).

32. Това обучение е неразделно не само от промените в законодателството, технологиите и необходимите познания за изпълнение на съдийските задължения, но и от вероятността, че в много от държавите съдиите ще поемат нови отговорности, когато встъпят в новите си длъжности. Програмите за обучение без откъсване от работа трябва следователно да предлагат възможността за обучение в случай на промени в кариерата, такива като премествания между наказателните и гражданските съдилища; поемане на специализирани юрисдикции (напр. в семейни, съдилища за непълнолетни или социални съдилища) и поемане на даден пост като председателство на отделение

или съд. Такова преместване или поемане на такава отговорност може да бъде поставено в зависимост от преминаването на съответна програма за обучение.

33. Макар че е важно да се организира обучение без откъсване от работа, тъй като обществото има право да извлече ползите от добре обучени съдии, то също така е важно е в съдебната власт да се възпита културата за обучение.

34. Нереалистично е обучението без откъсване от работа да бъде задължително при всеки отделен случай. Опасенията са, че тогава то би станало бюрократично и просто въпрос на формалност. Предлаганото обучение трябва да бъде достатъчно привлекателно, за да накара съдиите да се включат в него, като участието на доброволна основа е най-добрата гаранция за ефективност на обучението. Това трябва да бъде улеснено и от стимулирането на всеки съдия да осъзнае, че има морално задължение да поддържа и осъвременява своите знания.

35. В контекста на последващото обучение КСЕС също така насърчава сътрудничество с други юридически професионални органи, отговорни за последващото обучение, по въпроси от общ интерес (напр. ново законодателство).

36. Освен това КСЕС подчертава желанието от организиране на последващото обучение на съдии по начин, който да обхваща всички нива на съдебната власт. Когато е възможно, всички различни нива трябва да бъдат представени на едни и същи сесии, давайки им се възможността за обмен на виждания между тях. Това съдейства за разчупване на йерархическите тенденции, държи всички нива на съдебната система информирани за проблемите и грижите на всяко от тях и насърчава по-единен и последователен подход в цялата съдебна система.

37. Следователно КСЕС препоръчва:

- i. обучението без откъсване от работа нормално трябва да бъде основано на доброволното участие на съдиите;
- ii. може да има задължително обучение без откъсване от работа само в изключителни случаи; примерите могат (ако съдебният или друг орган решат това) да включват, когато даден съдия поема нова длъжност или различен вид работа или функции или в случай на фундаментални промени в законодателството;
- iii. програмите за обучение трябва да бъдат изготвени под ръководството на съдебния или друг орган, отговорен за първоначалното обучение или за обучението без откъсване от работа, от преподавателите и от самите съдии;
- iv. тези програми, изпълнявани от същия орган, трябва да фокусират върху правни и други въпроси, свързани с функциите, изпълнявани от съдиите и отговарящи на техните нужди (виж параграф 27 по-горе);
- v. самите съдилища трябва да насърчават членовете си да участват в курсове по обучение без откъсване от работа;
- vi. програмите трябва да се провеждат и да насърчават обстановка, в която членовете на различни клонове и нива на съдебната власт, могат да се срещат, да обменят опит и да достигат до общи виждания;
- vii. макар че обучението е морално задължение на съдиите, държавите-членки също имат задължение да осигурят на съдиите финансови ресурси, време и други средства, необходими за обучение без откъсване от работа.

V. Оценка на обучението

38. За да се подобрява непрекъснато качеството на обучението на съдиите, органите, отговорни за обучението, трябва да правят чести оценки на програмите и методите. Важна роля в този процес

трябва да играят становищата, изразени от всички участници в обучението, които могат да бъдат насърчавани с подходящи средства (отговори на въпросници, интервюта).

39. Макар че няма съмнение, че работата на преподавателите трябва да бъде наблюдавана, оценката на работата на участниците в обучението на съдиите е по-съмнителна. Обучението без откъсване от работа на съдиите може да бъде истински ползотворно ако тяхното свободно взаимодействие не се влияе от кариерни съображения.

40. В държави, които обучават съдиите при започване на професионалната им кариера, КЕСС счита, че оценката на резултатите от първоначалното обучение е необходима с оглед осигуряване на най-добрите назначения в съдебната власт. За разлика от това в страните, които избират съдии от кръга на опитни юристи, обективните методи, за оценка се прилагат преди назначението чрез обучение, което се провежда само ако кандидатите са били избрани, така че в тези страни не е подходящо да се прави оценка по време на първоначалното обучение.

41. Независимо от това е важно в случай на кандидати, подлежащи на оценка, те да ползват същите правни средства за защита, които ги защитават срещу произвол и при оценяване на работата им. Освен това в случая на държави, практикуващи временно назначаване на съдии, отстраняването им от длъжност в края на периода на обучение трябва да се извършва при надлежно съблюдаване на гаранциите, приложими към съдии, когато е предвидено тяхното отстраняване от длъжност.

42. С оглед на горното, КЕСС препоръчва:

- i. програмите и методите за обучение трябва да бъдат предмет на честа оценка от органите, отговорни за обучението на съдии;
- ii. по принцип участието на съдии в различни обучения не трябва да бъде предмет на качествена оценка; тяхното участие само по себе си, обективно взето, може обаче да бъде отчитано при професионалното оценяване на съдиите;
- iii. независимо от това, качеството на представяне на обучаващите се трябва да бъде оценявано, като необходимостта от такава оценка възниква от факта, че в някои системи първоначалното обучение е фаза в процеса на набиране

VI. Европейското обучение на съдии

43. Какъвто и да е характерът на задълженията им, никой съдия не може да игнорира европейското законодателство – било то Европейската конвенция за правата на човека или други конвенции на Съвета на Европа, или в други случаи, Договора за Европейския съюз и законодателството, произтичащо от него, тъй като се изисква те да бъдат прилагани пряко към делата, които се разглеждат от тях.

44. За да се насърчи този съществен аспект на задълженията на съдиите, КЕСС счита, че държавите-членки след засилване на изучаването на европейското право в университетите, трябва също така да насърчават неговото включване в програми за първоначално обучение и в обучение без откъсване от работа, предлагано за съдиите, с конкретно разглеждане на практическото му приложение в ежедневната работа.

45. Препоръчва се също така подсилване на Европейската мрежа за обмен на информация между лица и институции, отговарящи за обучението на съдии (Лисабонската мрежа), която насърчава обучението по въпроси от общ интерес и сравнително право, и че такова обучение трябва да обслужва преподавателите, както и самите съдии. Функционирането на Мрежата може да бъде ефективно само ако всяка държава-членка я подкрепя, особено чрез създаване на орган, отговорен за обучението на съдиите, както е предвидено в раздел II по-горе и чрез общоевропейско сътрудничество в тази област.

46. Освен това, КЕСС счита, че сътрудничеството с други инициативи, насочени към обединяване на институциите за обучение на съдии в Европа, по-специално в рамките на Европейската мрежа за

обучение на съдии, може ефективно да допринесе за по-голямо сътрудничество и хармонизация на програмите и методите за обучение на съдии на целия континент.