

До  
Комисия "Международно-правно сътрудничество"  
на  
Висшия съдебен съвет

## И Н Ф О Р М А Ц И Я

относно: работно посещение в САЩ –  
19 януари – 29 януари 2011 година  
от: Капка Василева Костова – член на ВСС

---

Настоящият документ представлява опит за систематично обобщаване на информацията, придобита по време на работното посещение в САЩ през периода 19. 01. – 29. 01. 2011 година. Изготвен е със съдействието и на останалите участници в работното посещение от съдебната система.

Основният акцент на документа е съсредоточен върху добрите практики, свързани с традициите на федералната и щатска съдебни системи в разработването и прилагането на различни модели, критерии и процедури за оценка на работата на съдиите.

Информацията касае изучаване на тези практики само по отношение на съдиите, защото американската съдебна система включва единствено структурите на съда – щатски и федерални.

### 1. Цели на посещението:

1.1. Запознаване с американската съдебна система и различните модели в нея за оценка работата на съдиите въз основа на техните лични качества и заслуги, чрез запознаване основно със:

- ✓ спецификите във федералната и щатската съдебни системи,
- ✓ различни видове източници, използвани за набавяне на данни, въз основа на които се извършва оценка на съдиите,

- ✓ различни обективни критерии за оценяване на съдийския труд,
- ✓ различни процедури за оценяване на работата на съдиите и
- ✓ структурирането и дейността на компетентните за това органи (Комисии).

1.2. Изследване на моделите на гражданско участие и наблюдение върху процесите на подбор и кариерно израстване на съдии и ролята на това участие за утвърждаване прозрачността на съдебната система и доверието на обществото в нея.

1.3. Придобиване на знание за тази част от работата на американската съдебна система, което да послужи като основа за разработване и внедряване на специфични, съобразени с българските правни традиции, механизми за обективно оценяване работата на отделния съдия.

## **2. Участници от съдебната система:**

Капка Костова – член на ВСС

Мирослава Тодорова – съдия в СГС

Миглена Тянкова – съдия и административен ръководител на РС – гр. Хасково

Незабравка Стоева – инспектор в ИВСС

## **3. Проведени срещи**

3.1. Във Вашингтон групата проведе срещи с представители на:

- Административния офис на щатските съдилища (Administrative Office of the United States Courts (AOUSC)),
- Неправителствена организация, провеждаща кампании за справедливо и безпристрастно правосъдие (Justice at Stake Campaign),
- Държавния департамент на САЩ (U.S. Department of State),
- Американската асоциация на юристите (American Bar Association),
- Центъра за федерални съдилища (Federal Judicial Center),
- Националния център за щатски съдилища (National Center for State Courts).

3.2. В Аризона групата проведе срещи с представители на:

- Правна асоциация на щата Аризона (Arizona State Bar Association),
- Окръжен съд (U.S. District Court, Sandra Day O'Connor U.S. Courthouse),
- Върховен съд (Arizona Supreme Court),
- Комисия за апелативни назначения (Commission on Appellate Court Appointments).

3.3. В Колорадо групата проведе срещи с представители на:

- Офис за оценка на съдиите (Colorado Office of Judicial Performance Evaluation),
- Дисциплинарна комисия (Colorado Commission on Judicial Discipline),
- Върховен съд (Colorado Supreme Court),
- наблюдение на процес в Окръжен съд (Observation of court proceedings in U. S. District Court of Colorado, Denver),
- Правен институт (Colorado Judicial Institute).

#### 4. Обсъждани теми:

##### 4.1. Типове процедури за назначаване и повишаване на съдии в САЩ.

###### Федерална система

Федералните съдии се назначават с одобрението на Конгреса по предложение на Президента на САЩ и са пожизнени. Президентът носи политическа отговорност за кандидатите, които предлага.

Преди обявяване на номинациите, се извършва детайлна проверка от сенаторите от съответния щат, като се прави преценка на кандидатите от гледна точка на корупционни фактори, потенциални конфликти на интереси, вмешателства и др. Извършва се проверка и от ФБР. Кандидатите преминават през Комисията по правосъдие към Сената, където се прави изчерпателен и публичен преглед на събраната информация. Номинираните се изслушват от сенаторите. Всички данни за кандидатите се оповестяват публично месеци преди това.

На федерално ниво важна роля играе професионалната организация на юристите в САЩ – Американската асоциация на юристите (ААЮ). Това е неправителствена организация, която чрез своята Постоянна комисия, занимаваща се със съдебните въпроси на федерално ниво, предоставя на Президента извършената от нея независима оценка на професионалната квалификация на потенциалните кандидати за федерални и върховни съдии. Тази оценка не е задължителна за Президента, но тя има голяма тежест поради своята обективност и независимост и обикновено нейните констатации и изводи се съобразяват при взимане на решението за предлагане на един или друг кандидат. Използването на тези оценки представлява дългогодишна традиция - от 1953 година. По този начин Комисията консултира Президента и подпомага процеса по назначение на най – компетентните лица за федерални и върховни съдии.

На шест години се прави оценка на федералните съдии. Тази оценка не е за кариерно развитие или за запазване на длъжността, тъй като техните назначения са пожизнени. Отдава се обаче голямо значение на оценките, защото чрез тях се балансира между независимостта на съдиите и тяхната отговорност. Тези оценки също се правят от външни организации, а не от държавни институции. В основата на провеждането им е идеята, че е по-добре федералните съдилища да имат своя система за оценяване, която ще е адекватна и справедлива, отколкото да им бъде наложена такава система на оценка отвън. Констатациите от оценяването се приемат от повечето от федералните съдии като особено важни, защото представляват обратната връзка с обществото и им дават възможност да коригират свои грешки и пропуски.

Резултатите от оценките са предназначени за съдията и не се оповестяват публично, още повече, че няма публична процедура, в която да се ползват. Оценката се извършва чрез анкети сред адвокати, страни по делата, съдебни служители, други юристи, чрез оценка на становищата (актовете) на съдията, особено за върховните федерални съдии.

## Щатски системи

В отделните щати системите за назначаване на съдии са различни. Свещдат се основно до назначаване или преки избори. Напоследък все повече щати се отказват от преките избори на съдии, защото те могат да породят финансова и политическа зависимост. В преобладаващия брой щатски системи съдиите се назначават, като след определен срок преминават през т. нар. процедура за запазване на поста. При нея избирателите имат възможност да гласуват за освобождаване на определен съдия.

Като част от усилията за подпомагане на информирания вот на избирателите, е развита система за публична оценка на качеството на работата на съдиите. Тя включва оценяване по определени критерии чрез събиране на подробна и разнообразна информация чрез анкети, проверки на съдебни актове, интервюта, присъствие в съдебни заседания, самооценка, публично изслушване и пр. Всичко това се извършва от независими и външни за съдебната система комисии, с широко участие на обществеността и на професионални общности и организации.

Наричат тази система "подбор по достойнства".

Ключовата характеристика на тази система е постигане на действителни, а не само деклариран публичност и прозрачност при назначаването и кариерното израстване на съдиите.

Така тя гарантира в максимална степен избор на най-добрите и най-компетентните.

Механизмите на осъществяването ѝ ограничават до минимум възможностите за външни влияния и вмешателства, т. е. за нерегламентиран лобизъм.

Прилагането ѝ постига знание и разбиране за работата на съда и по този начин кумулира доверие в него.

По този начин съдебната система успява да противостои на изкушението за капсулиране и собствена самодостатъчност, което би било пагубно за нея и за обществения ѝ имидж и доверие.

#### 4.2. Критерии за оценка

Въпреки разгледаните разлики във федералната и щатска съдебни системи, както и особеностите на всеки щат, критериите, въз основа на които се преценява професионалната квалификация на определен съдия, в голяма степен са сходни и дори идентични. Важна роля в тяхното унифициране има ААЮ, която в „Насоки за оценяване работата на съдиите”<sup>1</sup> (Насоки) като основни критерии посочва:

- ✓ Правни знания,
- ✓ Интегритет и безпристрастност,
- ✓ Комуникационни умения,
- ✓ Професионализъм и темперамент,
- ✓ Административен капацитет.

Съдебните системи в Аризона и Колорадо, например, използват идентични критерии с единствената разлика, че в Колорадо е добавен и допълнителен:

- ✓ Заслуги към юридическата професия и обществото.

При изготвяне на своя оценъчен доклад за всеки бъдещ кандидат за федерален съдия, ААЮ също използва доста сходни критерии:

- ✓ Професионална компетентност,
- ✓ Интегритет,
- ✓ Темперамент,

Посочените „Насоки” се отнасят до всички съдилища на територията на САЩ без значение от принадлежността им към федералната или щатска системи. Всички те се стремят към подобряване качеството на правосъдието и

---

<sup>1</sup> ABA Guidelines for Evaluation of Judicial Performance (2005), достъпни на: [http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/jd/lawyersconf/pdf/jpec\\_final\\_commentary.authcheckdam.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/jd/lawyersconf/pdf/jpec_final_commentary.authcheckdam.pdf)

прозрачността на процесите в съдебната система, а обективната оценка на съдийския труд е водещ фактор в този процес.

#### 4.3. Източници и начин на събиране на информация за кандидатите:

Въпреки спецификите на различните щатски съдебни системи, от посетените и анализирани такива може да се заключи, че източниците на данни за конкретен съдия са разнообразни: резултати от специално разработени за целта въпросници и анкети, преглед на съдебните актове на определен съдия, съдебна статистика, данни от етичните комисии, коментари на граждани от публични изслушвания, извършване на необявени предварително наблюдения в съдебни заседания на съдията от членове на комисията за оценка, интервю със самия съдия и др.

Характерно и за двата щата е наличието на т. нар. самооценка, която всеки преминаващ през процедурата по оценяване съдия трябва да представи.

Както в Аризона, така и в Колорадо, част от информацията се набавя чрез анкети, попълвани от различни субекти, които имат досег до съда и впечатление от работата на конкретния съдия: адвокати, прокурори, жури, страни в съдебния процес (за които в съда има база данни), свидетели, съдебен персонал, преводачи, жертви на престъпления, колеги съдии, съдии от горна инстанция. Въпросите, макар и сходни, не са еднакви за всички, а са модифицирани с цел отчитане разликите в качествата на анкетираните и информацията, която те могат да предоставят в това си качество. Въпросниците се обновяват периодично.

Анкетите в Аризона използват оценяваща скала за различните професионални качества на съдията (вж. т. 4.2. относно критериите за оценка): „Неприемливо“, „Слабо“, „Задоволително“, „Много добро“, „Отлично“, „Не може да оцени“. Попълнените въпросници се изпращат на независим център за обработване на данните (избран чрез конкурс), за да компилира резултатите. Анкетираните запазват анонимност, а резултати се обобщават в индивидуален доклад, който се изпраща на оценяваните съдии и на Комисията. Последната получава данните за съдията, за когото се отнася оценката без самият той/тя да бъде персонално идентифициран. Напротив, с оглед максимално запазване на

обективността и безпристрастността, съдията фигурира само с определен номер.

Подобна е процедурата и в щата Колорадо, но практиката там е насочена към максимална прозрачност на процеса, поради което Комисията по оценяване е запозната с личността на подлежащия на оценка съдия.

#### ААЮ

Освен подробен въпросник (от около 15 стр.), който всеки потенциален кандидат за федерален съдия попълва, Комисията проверява съдебните актове на съответното лице, негови/нейни публикации, дисциплинарни производства. Провежда конфиденциални интервюта с различни представители на юридическата професия (съдии, адвокати, професори), които могат да предоставят информация за оценявания съдия, проверява дори становища, изразени в електронната кореспонденция. При проверка на кандидат за федерален съдия, броят на интервюираните може да достигне 60, а при номинации за кандидати за Върховния съд – и много повече. След тях се провежда интервю с евентуалния кандидат. Докладът с резултатите може да достигне 1000 страници. Комисията не взема под внимание данни от анонимни източници.

#### 4.4. Форма на оценяване

Въз основа на така събраните и обработени данни, се прилагат различни форми на оценка:

В Аризона те са две:

- ✓ Отговаря на стандартите
- ✓ Не отговаря на стандартите

В Колорадо:



- ✓ Да запази поста
- ✓ Да не запази поста
- ✓ Без мнение

Възможно е преди публичното представяне на евентуалните неблагоприятни резултати (вж. т. 4.5.), съдиите сами да се откажат от поста си, за да не дискредитират своето име и да си отидат с достойнство от професията (и в двата щата беше споделено, че това е най-често срещаната практика). При незадоволително представяне на определен съдия, който все пак е запазил поста си, съществува възможност за съставяне на индивидуален план за подобряване на неговото развитие и представяне, чрез който се стимулира самоусъвършенстването на професионалните му умения и качества.

ААЮ използва три форми на оценка:

- ✓ напълно квалифициран;
- ✓ квалифициран;
- ✓ неквалифициран.

#### **4.5. Модели на гражданско участие и наблюдение**

В съдилищата, които правораздават на щатско ниво, участието на гражданите може да придобие различни форми:

- ✓ Участие в Комисия/Комисии за преглед на работата на съдиите.

В Аризона Комисията е 30 – членна, от които 18 са граждани, 6 са адвокати и 6 са съдии; в Колорадо тя е 10 членна, от които 6 са неюристи и 4 - юристи. Не всеки неюрист може да стане член на съответната комисия – той/тя трябва да е обществено ангажиран (не политически), с доказан авторитет и репутация, който има интерес по отношение на работата на съдебната система и мотивация за подобряване на нейното ефективно функциониране и за установяване на върховенството на закона. Кандидатите за членове в тези комисии подават заявление за участие в Комисията до Върховния съд на щата. Членовете на

Комисията, които са съдии, също се назначават от Върховния съд. Те са от различни съдилища, но преобладават тези от първоинстанционните съдилища, от различни географски региони. Съдиите също кандидатстват за участие в Комисията.

Важна роля в процеса по оценяване на съдии в Аризона и Колорадо има участието на адвокати в съответните оценяващи комисии. Същественото значение на това участие се доказва и от неговото изрично регламентиране в законодателството на тези щати (в Аризона, например, това е уредено в самата Конституцията на щата). Идеята е, че именно адвокатите в голяма степен желаят и се стремят към подобряване качеството на правораздаване, тъй като то е главното условие за най-ефективно осъществяване и на техните функции. Чрез активно включване в оценката на работата на съдиите, адвокатите индиректно допринасят за провеждането на безпристрастно и компетентно правосъдие, осъществявано от магистрати с високи професионални и етични качества. Това създава допълнителни гаранции, че изходът от делото ще зависи единствено от доказателствата, закона и подготвеността на адвоката. Адвокатурата на практика има функцията на коректив на системата, който я стимулира да дава още по-качествен продукт;

- ✓ Попълване на анкетни карти в качеството на страни в съдебен процес, свидетели, съдебни заседатели;
- ✓ Участие в публични изслушвания на кандидатите – нивото на посещаемост на публичните изслушвания е различно. Разбира се, засилен обществен интерес предизвиква наличието на спорни кандидатури, свързани с възникнал обществен проблем или дори скандал.

Провеждането на подобни публични изслушвания при назначения на магистрати на ръководни постове в българската съдебната система биха имали съществено значение, предотвратявайки корупционни политики и нерегламентирано влияние.

Освен чрез пряко участие, гражданите могат да извършват наблюдение над кариерните процеси в съдебната система чрез преглед на информацията от направената оценка, която може да бъде открита в различни източници:

- ✓ Уеб портали, където се публикува синтезираната за всеки съдия информация,
- ✓ Печатни издания със синтезирана за всеки съдия информация – така например в Арizona разпространява брошура, а в Колорадо т. нар. „Синя книга”.

Независимо от формата на участие, включването на гражданите в разглежданите процеси е довело до утвърждаване независимостта на съдебната власт, повишаване качеството на правосъдие и усъвършенстване професионалните и етични качества на магистратите. Възможността за обществен мониторинг гарантира прозрачност на процесите на подбор и кариерно израстване в съдебната система, а оттам засилва общественото доверие в нея. Участието е доброволно и не се заплаща, което гарантира, че единственият интерес на гражданите е подобрене качеството на правосъдието и установяване върховенството на закона.

## ААЮ

За разлика от комисиите в щатските съдилища, извършваната от Комисията на ААЮ независима експертна оценка на федералните и върховни съдии се прави само от юристи с признат авторитет и професионални качества. Ако Президентът номинира кандидата, ръководството на Комисията изпраща доклада си в писмен вид до Белия дом, Министерство на правосъдието и отделно до всеки член на Комисия по правосъдие в Сената, както и до кандидата. Документът се публикува и на интернет страницата на Комисията, което го прави достъпен за всеки заинтересован. Юристът, който ръководи процеса по събиране на данни и оценка на конкретен съдия, както и председателят на Комисията могат да бъдат поканени за изслушване пред Конгреса.

