



Continued support
to the criminal justice reform
in Ukraine
Подальша підтримка
реформи кримінальної
юстиції в Україні



Висновки та рекомендації

за результатами міжнародної конференції та семінару по темі дисциплінарної відповідальності суддів та прокурорів в Україні

19-21 жовтня 2018 року, місто Київ

Висновки:

Завдання дисциплінарного органу та принципи дисциплінарного процесу

- Орган, який здійснює контроль за поведінкою суддів, повинен захищати добросовісність судового процесу та підтримувати довіру громадян до суду. Цей орган та дисциплінарний процес мають сприяти дотриманню всіма суддями приписів Кодексу суддівської етики, а також впливати на вдосконалення судової системи і зміцнення суспільної довіри до суду.
- Основними завданнями органу, що здійснює контроль за поведінкою суддів, мають бути:
 - підтримання громадської довіри до суду;
 - послідовне впровадження стандартів добросовісності та професіоналізму суддів, запобігання їх порушенню чи ігноруванню;
 - захист незалежності та репутації суду та суддів;
 - вдосконалення судової практики через підтримання високих стандартів здійснення судочинства;
 - інформування суспільства, суддів та працівників судів про вимоги до суддівської поведінки та діяльність щодо її контролю.
- Основоположними засадами діяльності дисциплінарного органу є дотримання вимог справедливої процедури, повага до заявника, презумпція добросовісності судді, добросовісність, компетентність та незалежність членів цього органу.
- Судді повинні мати можливість ухвалювати складні рішення вільно і без страху, тому для суддів мають створюватись та підтримуватись надійні гарантії справедливої процедури дисциплінарного провадження, як передумови запобігання необгрунтованим звинуваченням судді в неналежній поведінці, які можуть зашкодити його репутації.
- Дисциплінарний орган під час здійснення дисциплінарного провадження щодо судді повинен поважати принцип презумпції невинуватості особи у випадках, коли кримінальну справу відносно цієї особи закрито. Кримінальне провадження щодо судді, що не завершено вироком суду, не може мати преюдиційного значення для дисциплінарного органу.

- Дисциплінарна справа на всіх етапах провадження має розглядатися з дотриманням розумних строків та з використанням процедур, які повною мірою гарантують захист репутації судді.
- Основними принципами справедливої процедури дисциплінарного провадження є:
 - гарантії висловлення позиції судді щодо суті скарги;
 - повага до заявника;
 - повне заслуховування сторін;
 - право на ознайомлення судді з матеріалами справи і результатами попереднього розслідування викладених у скарзі фактів проти нього;
 - допомога адвоката судді, щодо якого висувуються обвинувачення;
 - дотримання принципу змагальності;
 - можливість судді надати свої пояснення і виступити на свій захист за фактами обвинувачень, які йому висувуються;
 - публічний характер розгляду справи на етапі ухвалення рішення про застосування стягнення до судді;
 - обґрунтованість рішення та наявність мотивації як обов'язкового елемента тексту рішення;
 - послідовне застосування принципу пропорційності при визначенні стягнення за неналежну поведінку;
 - право на оскарження рішення дисциплінарного органу.
- Принцип відкритості дисциплінарного провадження має дотримуватись з огляду на необхідність забезпечення конфіденційності певних процедур (особливо - на ранніх стадіях процесу) з метою захисту заявника від помсти з боку судді, а також захисту судді від поширення чуток та необґрунтованих звинувачень в неналежній поведінці, які можуть зашкодити його репутації та репутації суду.
- Дисциплінарна процедура має передбачати мінімальні ризики завдання психологічного тиску на суддю, особливо у випадках подання скарг, щодо яких є обґрунтовані підстави для сумнівів у відсутності зловживання скаржником права на звернення до дисциплінарного органу. Варто максимально обмежити спілкування з суддею на стадії попередньої перевірки таких скарг.
- Дисциплінарна відповідальність суддів не повинна розглядатися як фактор підвищення ефективності судової системи. Цей інститут повинен застосовуватись лише для тих випадків, де є серйозні порушення суддею правил етики та стандартів поведінки.
- Не повинно бути зв'язку між дисциплінарною відповідальністю судді та його кваліфікаційним оцінюванням, адже завданням кваліфікаційного оцінювання є перш за все покращення якості професіоналів.
- Додержання принципу пропорційності при застосуванні дисциплінарних стягнень не означає, що застосовані стягнення не можуть бути суворими.
- Дисциплінарне стягнення має застосовуватися у разі вчинення серйозних порушень, а не у випадку просто невідповідності дій судді певним професійним стандартам.
- Дисциплінарний орган повинен виконувати і превентивні функції. У взаємодії із Радою суддів України він має сприяти суддям у виборі варіантів поведінки у ситуаціях, де існує ризик конфлікту інтересів, порушення етичних стандартів тощо. Необхідно розробляти механізми попередження дисциплінарних порушень, зокрема, можливість виклику судді для надання пояснень в разі придбання нерухомості, транспортних засобів тощо, отримання банківського кредиту на суму, яка значно перевищує його/її дохід.

Кваліфікація дисциплінарного проступку судді

- В США існує базовий рівень вимог до поведінки судді стосовно гідного, ввічливого та поважного ставлення до учасників процесу, адвокатів та прокурорів.
- Суддя не підлягає дисциплінарній відповідальності за допущену недбалість, яку можна вибачити (за відсутності негативних наслідків), проте ці випадки мають ретельно розглядатися.
- Дисциплінарні провадження не повинні виходити за межі притаманного лише їм предмету (добросовісності та поведінки судді) і вдаватися до процесуальних оцінок судових рішень, оскільки такі оцінки повинні мати виключно судовий характер і здійснюватись у порядку, передбаченому процесуальним законом.
- В разі допущення суддею помилкового застосування закону, його може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності лише у випадках:
 - явної очевидної правової помилки внаслідок грубої недбалості, що призвело до порушення фундаментальних прав особи, або
 - навмисної поведінки, тобто коли помилку було зроблено з певною метою.
- Кваліфікація дисциплінарного проступку судді має здійснюватись незалежно від судової процедури. Виправлення судової помилки судом вищої інстанції не повинно завадити кваліфікації дій судді як “ проступку внаслідок недбалості”.

Рекомендації:

Необхідні зміни до чинного законодавства та нормативних актів

- Верховній Раді України слід внести зміни та доповнення в законодавчі акти, якими:
 - чітко визначити гарантії незалежності дисциплінарної процедури;
 - передбачити більш чітке формулювання складів дисциплінарних проступків, спростити їх перелік та виключити дублювання;
 - передбачити обов’язок дисциплінарного органу перевіряти факти з поданих анонімних скарг щодо конкретних суддів, якщо вони містять інформацію, яка з великою вірогідністю може бути правдивою;
 - вдосконалити статус скаржника в дисциплінарному процесі;
 - залишити єдину змістовну підставу повернення дисциплінарної скарги - відсутність ознак дисциплінарного проступку, а також чітко визначити вичерпний перелік формальних підстав (наприклад, звільнення судді);
 - підвищити кваліфікаційні вимоги до посади дисциплінарного інспектора (запровадити вимогу досвіду роботи суддею);
 - надати самостійного статусу службі інспекторів ВРП; покласти на цей орган повноваження щодо попередньої перевірки скарг;
 - передбачити повноваження інспекторів на представлення членам ВРП результатів перевірки в рамках дисциплінарного провадження;
 - забезпечити добір кандидатів на посаду інспектора за конкурсом;
 - виключити положення щодо діяльності Дисциплінарних палат на постійній основі, передбачивши їх періодичне оновлення, створення палат та колегій *ad hoc*;
 - забезпечити законодавчі гарантії сталості служби інспекторів, що не повинна залежати від персонального складу ВРП;
 - передбачити широкий спектр дисциплінарних стягнень для прокурорів;

- передбачити можливість перегляду рішень ВРП в дисциплінарних справах у повному обсязі, а саме, за фактичними обставинами та за підставами процедури розгляду справи;
- передбачити право судді укласти угоду з ВРП про визнання правопорушення та застосування стягнення;
- забезпечити повний он-лайн доступ інспекторів та членів ВРП до електронних баз даних (реєстрів, судових справ, матеріалів технічної фіксації судових засідань тощо).
- Вищій раді правосуддя внести зміни/доповнення до Регламенту, якими передбачити:
 - конкретизацію окремих стадій дисциплінарного провадження та процесуальних дій;
 - строки проведення попередньої перевірки дисциплінарної скарги;
 - способи реагування на випадки неповноти інформації у дисциплінарній скарзі з метою усунення надмірного формалізму на стадії попередньої перевірки;
 - конфіденційність стадій попередньої перевірки скарги та підготовки дисциплінарної справи до розгляду;
 - запровадження ефективних фільтрів для ідентифікації і залишення без розгляду безпідставних по суті скарг;
 - оперативну процедуру уточнення формальних даних дисциплінарної скарги (ідентифікація заявника тощо);
 - механізми реагування на неналежну поведінку адвокатів в дисциплінарному процесі.
- Вищій раді правосуддя розробити новий шаблон Зразка заяви/дисциплінарної скарги, передбачивши чіткі та зрозумілі пояснення та поради щодо заповнення і подання інформації (наприклад, визначення мінімального рівня відомостей, що можуть бути визнані достатніми для висновку про наявність ознак типових проступків).
- Раді суддів України:
 - розробити методичні рекомендації щодо попередження порушень Кодексу суддівської етики;
 - створити веб-ресурси для самооцінювання суддів, перевірки знання стандартів професійної діяльності та вміння їх застосовувати;
 - розробити ілюстративні пояснення порушень правил суддівської етики;
 - надавати на порталі судової влади (публічному форумі) поради рекомендаційного характеру у відповідь на знеособлені запити суддів.

Забезпечення єдності дисциплінарної практики

- Вищій раді правосуддя створити і постійно поповнювати каталог власних рішень з метою уніфікації та забезпечення сталості дисциплінарної практики щодо суддів і прокурорів.
- Члени ВРП, працівники секретаріату та інспектори мають вивчати попередній досвід Ради та ВККСУ по здійсненню дисциплінарного провадження стосовно суддів.
- При запровадженні конкурсного відбору на посади секретаріату та інспекторів передбачити спеціальні тести щодо правових позицій у сфері дисциплінарної практики (як на матеріалах ВРП так і судів).
- Висновок за результатами попередньої перевірки дисциплінарної скарги та рішення Дисциплінарної палати та ВРП має містити посилання на попередні рішення в аналогічних випадках. Це є важливим для підтримання інституційної пам'яті Ради,

прозорості, передбачуваності рішень, збільшення довіри до діяльності ВРП як з боку суддів, так і громадян.

- Запровадити зразки типових бланків до використання інспекторами та членами ВРП на кожному етапі дисциплінарного провадження, включаючи проекти рішень ДП чи ВРП. Потребує уніфікації практика в самій ВРП та між Дисциплінарними палатами, для чого є доцільним:
 - опрацювати критерії перевірки дисциплінарних скарг;
 - розробити модельні ухвали про повернення дисциплінарної скарги за типовими (масовими) підставами;
 - виробити єдину позицію тлумачення «розумних строків», «належного представництва»;
 - узгодити підходи стосовно змістовних підстав повернення скарги;
 - узгодити підходи до мотивування ухвал;
 - визначити ознаки предмету дисциплінарного провадження на всіх стадіях та ризики можливого виходу за ці межі;
 - запровадити зразок типової справи;
 - визначити загальні критерії кваліфікації основних типів проступків;
 - передбачити єдиний підхід для обґрунтування наявності умислу чи недбалості у діях судді;
 - узгодити підходи щодо застосування принципу пропорційності стягнення;
 - передбачити механізми запобігання зловживанню членами ВРП своїми процесуальними правами у випадках, коли заявник об'єктивно не може надати докази правопорушення.

Доступ інспекторів та членів ВРП до електронних баз даних

- Вдосконалити доступ до інформації в електронній системі (електронних баз даних судових справ, матеріалів технічної фіксації судових засідань).
- Розробити механізм доступу членів ВРП та інспекторів до базових державних реєстрів (нерухомості, правочинів, транспортних засобів, суддівських досьє тощо);
- Розробити засади (меморандум про співпрацю) взаємодії із НАЗК, передбачивши умови і порядок обміну інформацією.
- Не залучати працівників апарату судів для отримання інспекторами ВРП доступу до баз даних суду (включаючи протоколи автоматичного розподілу справ, матеріали судових справ, технічної фіксації судових засідань, протоколи зборів суддів тощо) запровадивши зміни до нормативної бази, де врегульовані ці питання.
- Вдосконалити порядок використання інспекторами баз даних судових справ всіх інстанцій, включаючи з грифом секретно, та для службового користування, забезпечивши дотримання вимог по користуванню інформацією з обмеженим доступом.

Вдосконалення процедур дисциплінарного провадження та дисциплінарної практики

- Розробити пам'ятку для інспектора/члена ВРП про психологічні аспекти спілкування з суддею в процесі дисциплінарного провадження.
- Створити базу даних дисциплінарних скарг та базу даних суддів, відносно яких подавалися скарги.

- Запровадити ведення статистики в дисциплінарній практиці у розрізі по регіонах та видах дисциплінарних порушень. Провідною практикою в цьому питанні є досвід Румунії.
- Запровадити регулярні (раз на 6-8 місяців) зустрічі з інспекторами для обговорення викликів, проблемних питань практики. Зосередитись на конкретних питаннях, зібрати їх та винести на обговорення під час семінару.
- Завершити розробку, із залученням інспекторів служби інспекторів ВРП, практичного посібника для використання новопризначеними колегами у процесі дисциплінарних проваджень.

Використання даних дисциплінарної практики для навчання суддів, працівників апарату судів і прокурорів

- Запровадити у навчальні програми підвищення кваліфікації суддів інформацію від ВРП про її діяльність, дисциплінарну практику та процедурні гарантії дисциплінарного процесу.
- Налагодити канали отримання зворотнього зв'язку від суддів/прокурорів з метою підвищення довіри і впевненості у справедливості дисциплінарної практики ВРП.
- Запровадити у навчальні програми для працівників апарату судів інформацію про діяльність ВРП та керівні рекомендації щодо співпраці з ВРП.

Публічність діяльності дисциплінарних органів та інформаційна політика

- Важливо підвищувати обізнаність суддів/громадян про діяльність дисциплінарного органу.
- ВРП необхідно проводити незалежну аналітичну і просвітницьку роботу для того, щоб у відкритій формі зрозумілою мовою доводити до суспільства зміст та результати дисциплінарної практики стосовно суддів.
- Передбачити підготовку щорічного звіту ВРП про результати реалізації дисциплінарних повноважень, де мають наводитись як статистичні дані так і аналітика.
- Розробити систему показників та програмне забезпечення статистичного обліку дисциплінарних проваджень та забезпечити її публічність (розміщення на веб-сайті та періодичне оновлення даних).