



ЗВІТ

ЩОДО ГРОМАДСЬКОЇ РАДИ ДОБРОЧЕСНОСТІ ТА РЕЗУЛЬТАТІВ ЇЇ РОБОТИ, ЯКІ ВИКОРИСТОВУЄ ВИЩА КВАЛІФІКАЦІЙНА КОМІСІЯ СУДДІВ

Контракт No. AID-OAA-I-13-00032

Автор: доктор **Пім Альберс**, міжнародний експерт Програми USAID «Нове правосуддя»

Квітень-травень 2017 року

Погляди автора, викладені у цьому звіті, не обов'язково відображають погляди Агентства США з міжнародного розвитку або уряду Сполучених Штатів Америки

Цей звіт підготовлено за результатами аналізу законодавчої бази і Регламенту діяльності Громадської ради доброчесності та Положення про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, що застосовується Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, а також на основі спостережень, зроблених автором під час круглого столу, організованого ВГО «Асоціація правників України» 19 квітня 2017 року, та закритого засідання Громадської ради доброчесності 20 квітня 2017 року.

На основі одержаної інформації можна зробити такі висновки щодо поточної роботи Громадської ради доброчесності.

1. Робота Громадської ради доброчесності в цілому

Слід зазначити, що члени Громадської ради доброчесності (тут і надалі – ГРД) працюють на добровільних засадах. Вони не одержують винагороди за свою роботу, аналізуючи відповідність кандидатів на посаду суддів Верховного Суду критеріям професійної етики та доброчесності. Робота членів ГРД на добровільних засадах забезпечує повну незалежність ГРД у своїх діях від уряду. Водночас, це зумовлює також надзвичайну обмеженість технічної підтримки членів ГРД. ГРД не має власного приміщення, проте проводить свої засідання в офісі Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (тут і надалі – ВККСУ), яка надає ГРД необхідні для засідань приміщення.

Попри той факт, що члени ГРД не одержують винагороду за свою роботу, аналіз відповідності кандидатів на посаду судді встановленим критеріям професійної етики та доброчесності виконується дуже ретельно. Для підготовки своїх висновків члени ГРД збирають багато інформації (з відкритих джерел) про очевидні порушення принципів доброчесності та правил професійної етики.

2. Регламент та методологія роботи ГРД

ГРД здійснює свою роботу у чотирьох колегіях. Кожна колегія розглядає певну кількість справ кандидатів. Розподіл справ кандидатів на посади суддів серед колегій ГРД здійснюється за переліком прізвищ кандидатів і не залежить від спеціалізації суду (в той час як ВККСУ проводить свої засідання в колегіях відповідно до спеціалізації касаційних судів Верховного Суду, на посаду в яких претендує той чи інший кандидат).

У критичних відгуках, що їх ГРД одержує на свою адресу, згадується відсутність чіткої методології оцінювання відповідності кандидатів критеріям доброчесності та професійної етики, на що члени ГРД зауважують, що вони керуються передусім Бангалорськими принципами поведінки суддів.

Виходячи з результатів перших спостережень за проведеним у квітні засіданням ГРД та обговорення зі сторонніми партнерами, можна стверджувати про наявність необхідності розробки чіткої методології, яка б визначала набір критеріїв встановлення рівня відповідності вимогам щодо доброчесності та професійної етики кандидатів. Вона має також визначати, яку інформацію ГРД враховує в процесі оцінювання кандидатів (головним чином об'єктивна інформація, яку можна перевірити), та яку інформацію не може враховувати.

Очевидно, що це є не простим завданням, оскільки частково методологія роботи ГРД буде збігатися з методологією, що її ВККСУ застосовує для кваліфікаційного оцінювання кандидатів на посаду судді Верховного Суду. Про наявні у цій сфері проблеми свідчать

ухвалені ГРД рішення, в яких згадуються прийняті окремими кандидатами судові рішення. Загалом, перевірка знань і навичок кандидата шляхом аналізу вибіркового підготовленого кандидатом судових рішень, є компетенцією ВККСУ. Втім, це не виключає можливість оцінки і ГРД певних судових рішень кандидатів. **Особливо це стосується судових справ великої суспільної ваги та справ, в яких існують сумніви щодо незалежності, об'єктивності, справедливості та добросовісності судді. ГРД повинна мати свободу щодо врахування такої інформації при підготовці висновку про невідповідність кандидата критеріям добросовісності та професійної етики або інформації щодо такого кандидата.** Необхідно чітко встановити, що ГРД не перевіряє судові рішення на предмет правильності їх написання в технічно-правовому відношенні, а з'ясовує й оцінює, чи приймалося рішення суддею справедливо, незалежно, неупереджено і за відсутності неналежного зовнішнього впливу.

3. Повноваження ГРД

Функції ГРД обмежуються положеннями статті 87 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", згідно з якими ГРД створена і діє з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та добросовісності для цілей кваліфікаційного оцінювання.

Як вже зазначалося в п.2, повноваження та межі функцій ГРД не завжди є чітко визначеними. Що стосується аналізу змісту судових рішень, необхідно встановити, що ГРД не має права аналізувати і ставити під сумнів технічно-правові аспекти судового рішення, і має аналізувати його суспільний вплив (у частині добросовісності та професійної етики).

Інші сфери, в яких можуть виникати проблеми з тлумаченням повноважень ГРД, стосуються двох прикладів аналізу конкретних рішень ГРД. Одне стосується плагіату в докторській дисертації, а інше – використання даних про поїздки судді до Росії. У першому прикладі члени ГРД з'ясовували, спираючись на інформацію з інших джерел, чи справді дисертація одним із кандидатів була написана неякісно і не представляла собою вартий уваги внесок в розвиток судової системи та судочинства, і чи були в наявності достатні свідчення плагіату. Взагалі, аналіз дисертації не належить до компетенції ГРД і має виконуватися науковцями. Те ж саме стосується й плагіату. Наявність плагіату має підтверджуватися науковою радою, і при цьому мають бути наведені об'єктивні докази факту плагіату, які стають частиною процесу прийняття рішення щодо кандидата.

Що стосується іншого прикладу щодо поїздок судді до Росії, то Закон "Про судоустрій і статус суддів" не забороняє судді чи кандидату на посаду судді їздити до Росії. Але якщо поїздка судді передбачає ділове спілкування з органами влади Росії або пов'язана, скажімо, зі вчиненням у Росії злочином, тоді вона може стати предметом розгляду ГРД. **З іншого боку, аналіз того, чи виникає через дії кандидата (наприклад, через несанкціоновану поїздку до Росії) ризик для безпеки України, має виконуватися державними органами безпеки України і не належить до компетенції ГРД.**

З огляду на ці два приклади та предмет обговорення в п.2 (аналіз змісту судових рішень) ГРД рекомендується обмежити свої функції тими, що встановлені статтею 87 Закону "Про судоустрій та статус суддів". На практиці це означає, що для з'ясування рівня відповідності судді встановленим критеріям ГРД може користуватися інформацією з відкритих джерел та інших наданих державою джерел включно з реєстром судових рішень. Проте при підготовці висновків ГРД судові рішення мають враховуватися лише в частині їхнього суспільного впливу та спричиненої суспільству шкоди. Члени ГРД не повинні коментувати чи

аналізувати зміст судових рішень на предмет наявності в них помилок технічно-правового характеру і правильності застосування закону. **Крім того, ГРД важливо уникати виконання функцій інших компетентних державних органів та інституцій (як-то Міністерства освіти та науки чи Служби безпеки) та перевищення ГРД своїх повноважень у цьому зв'язку**

4. Конфлікт інтересів та поведінка членів ГРД

Є випадки, коли члени ГРД – адвокати представляли своїх клієнтів перед суддями, які наразі є кандидатами до Верховного Суду. Така ситуація конфлікту інтересів передбачена Законом і має бути визначено Регламентом ГРД, що у таких випадках член ГРД має взяти самовідвід і не брати участі у прийнятті рішення ГРД стосовно такого кандидата. Інформація про самовідвід члена ГРД має бути вказана у протоколі засідання ГРД.

Один з чинників ускладнення ситуації для членів ГРД полягає в тому, що вони мусять працювати на добровільних засадах, тобто на практиці їм доводиться поєднувати роботу в ГРД з виконанням обов'язків правника чи адвоката, члена громадської організації чи журналіста (за винагороду). У деяких випадках поєднання виконання функцій члена ГРД з виконанням професійних обов'язків може спричинити напруженість і конфлікт інтересів, особливо коли члени ГРД піддають публічній критиці процедури ВККСУ (і розміщують цю інформацію на веб сайті ГРД) або поведінку певного кандидата. **Задля уникнення конфлікту інтересів членів ГРД у зв'язку з їхньою роботою у юридичних компаніях, громадських організаціях та ЗМІ, рекомендується, щоб члени ГРД утримувалися від публічних (професійних) коментарів про роботу ВККСУ та поведінку кандидатів.** Високий рівень довіри до ГРД забезпечить відсутність сумнівів в об'єктивності роботи ГРД.

Відтак, членам ГРД слід уникати оприлюднення негативної інформації про кандидатів-суддів та ВККСУ у ЗМІ (та/або соціальних мережах). Оприлюднення критичної інформації може здійснюватися від імені юридичних компаній, громадських організацій або ЗМІ, а не від імені самого члена ГРД.

5. Довіра до роботи ГРД з боку суддів та ВККСУ

Робота ГРД має сприяти ВККСУ в її діяльності по ухваленню ретельних і добре обґрунтованих рішень по призначенню кандидатів на посаду судді Верховного Суду, що зумовлює надзвичайну важливість існування високого рівня взаємної довіри між ГРД і Вищою кваліфікаційною комісією суддів. Як вже зазначалося, оприлюднення окремими членами Громадської ради доброчесності негативних висновків про роботу ВККСУ не сприятиме встановленню такої довіри. У разі виникнення підстав для занепокоєння роботою ГРД або ВККСУ, сторони мають обговорити відповідні питання між собою і не виносити предмет обговорення у площину публічних дебатів.

Інший чинник, що може негативно вплинути на довіру до роботи ГРД з боку представників судового корпусу є відсутність чіткої методології. Оскільки ГРД не оприлюднено методологію, за якою вона встановлює відповідність кандидатів критеріям доброчесності та професійної етики, а також інформацію й порядок дій, які вона при цьому використовує/застосовує, це викликає занепокоєння суддів. Судді зацікавлені у застосуванні справедливих і прозорих процедур, тому існує велика ймовірність того, що кандидати, які одержали негативний висновок ГРД, оскаржуватимуть рішення ГРД (і піддаватимуть сумніву застосовану при цьому методологію), особливо коли інформація, на яку спирається висновок, є сумнівною і недостатньо об'єктивною.

Щоб уникнути критики і недовіри до роботи ГРД з боку суддівського корпусу, рекомендується залучити представників суддівського корпусу та ВККСУ до розробки єдиної методології встановлення відповідності кандидатів-критеріям доброчесності та професійної етики (або звернутися до судових інституцій/органів, щоб ті надали свій висновок про таку методологію).

6. Інформація, на яку спирається висновок ГРД, та супровідна інформація, що надається ВККСУ

Відповідно до пункту 6 статті 87 Закону "Про судоустрій та статус суддів" ГРД збирає, перевіряє та аналізує інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді) і надає ВККСУ інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді). Якщо кандидат не задовольняє критерії професійної етики та доброчесності, разом з іншою інформацією мають повідомлятися також обґрунтовані причини, з урахуванням яких зроблено висновок про невідповідність.

Виходячи з тлумачення змісту цієї статті, рекомендується, щоб висновок ГРД про невідповідність кандидата критеріям професійної етики та доброчесності, що надається ВККСУ, не просто містив мотиваційну частину, а щоб **ця мотиваційна частина доповнювалася документацією, яка перевіряється, і яка містить інформацію про та посилення на порушення кандидатом певних стандартів професійної етики та доброчесності.**

Якщо ж кандидат задовольняє мінімальні стандарти професійної етики та доброчесності, у його справі, яку ГРД передає ВККСУ, також рекомендується вказувати джерела об'єктивної інформації та посилення, на які спирається мотивувальна частина інформації про кандидата, яка надається ГРД до ВККСУ.

Це гарантуватиме, що члени ГРД практикують дійсно справедливу та об'єктивну процедуру розгляду справ кандидатів.

7. Положення, що стосуються захисту даних про особи кандидатів

Оскільки члени ГРД користуються конфіденційною інформацією про особи кандидатів (наприклад, інформацією, одержаною від НАБУ) або інформацією про доходи-статки кандидата, **необхідно виробити політику захисту таких даних.** Вона має врегульовувати такі питання, як зберігання даних про особу, рівень повноважень у частині доступу членів ГРД до тієї чи іншої інформації, засоби забезпечення безпеки даних про осіб кандидатів, процедури видалення даних про осіб, що використовувалися ГРД в ході аналізу справ кандидатів після завершення аналізу.