



м. Страсбург, 9 листопада 2018 року

КРЕС (2018) Висновок № 21

**КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ
(КРЕС)**

**ВИСНОВОК № 21 (2018)
Консультативної ради європейських суддів
до уваги Комітету міністрів Ради Європи
про запобігання корупції серед суддів**

I. ВСТУП

1. Відповідно до повноважень, наданих Комітетом міністрів Ради Європи, КРЕС підготувала Висновок «Про запобігання корупції серед суддів».

2. Корупція серед суддів є однією з основних загроз суспільству та функціонуванню демократичної держави. Корупція послаблює суддівську доброчесність, яка є основою верховенства права та фундаментальною цінністю Ради Європи. Суддівська доброчесність є найпершою передумовою ефективності, дієвості та неупередженості національних судових систем. Вона тісно пов'язана з поняттям незалежності суду, яка забезпечує доброчесність, а та, у свою чергу, посилює незалежність. Суддівська доброчесність набуває сьогодні все більшої ваги в контексті численних нападів на судову систему.

3. На жаль, корупція надто часто залишається реальністю в деяких державах-членах, що перешкоджає довірі громадськості до судової системи, а, отже, і до всієї політичної системи¹. Судді також відповідальні за виявлення випадків корупції та реагування на них, а також за нагляд за суддівською поведінкою. КРЕС має намір зосередити увагу на можливості самих суддів, у межах їхніх повноважень, забезпечувати доброчесність суддів в умовах спроб корумпувати судову систему, а також боротись із корупцією.

4. Цей Висновок було підготовлено на основі попередніх Висновків КРЕС, Великої хартії суддів, прийнятої КРЕС у 2010 р., і відповідних документів Ради Європи, зокрема Європейської хартії про статус суддів (1998 р.), Рекомендації СМ/Rec (2010) 12 «Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки» (далі – Рекомендація СМ/Rec (2010) 12), Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (1999 р.)², Додаткового протоколу (2003 р.) до цієї Конвенції³ та Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією (1999 р.)⁴. Було також враховано Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції (2003 р.).

¹ Див. річні звіти Генерального секретаря Ради Європи «Стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі».

² Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) визначає загальні стандарти щодо корупційних правопорушень, а саме, серед іншого, встановлення кримінальної відповідальності за активне та пасивне хабарництво (а також сприяння таким правопорушенням і співучасть у них) серед державних службовців, зокрема суддів і посадових осіб міжнародних судів.

³ ETS 191. Протокол вимагає встановлення кримінальної відповідальності за активне й пасивне хабарництво серед національних та іноземних суддів і присяжних.

⁴ Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 174) стосується компенсації шкоди, відповідальності й інших питань цивільно-правового характеру, пов'язаних із корупцією.

5. Висновок ґрунтується, зокрема, на висновках та рекомендаціях Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), зокрема її доповіді «Протидія корупції. Члени парламенту, судді та прокурори. Висновки й тенденції» (четвертий раунд оцінювання GRECO). Крім того, у Висновку враховано Резолюцію Ради Європи (97) 24 «Щодо двадцяти керівних принципів боротьби з корупцією» та Рекомендацію Rec (2000) 10 «Щодо кодексів професійної поведінки державних службовців», а також Резолюцію Парламентської асамблеї 2098 (2016), Резолюцію Парламентської асамблеї 1703 (2010), Рекомендації Парламентської асамблеї 2019 (2013) і 1896 (2010) «Щодо суддівської корупції». Також було розглянуто та враховано висновки Європейської конференції суддів «Суддівська доброчесність і корупція», організованої КРЕС 7 листопада 2017 року в Страсбурзі.

6. У Висновку також враховані відповіді членів КРЕС на опитування щодо суддівської доброчесності та боротьби/запобігання корупції в судовій системі, а також узагальнення цих відповідей і попередній проєкт Висновку, які підготував призначений Радою Європи науковий експерт доктор Райнер Хорнунг (*Rainer Hornung*)⁵.

7. Згідно з відповідями на опитування, ситуація щодо фактичної та/або стверджуваної корупції різко відрізняється серед держав-членів – є країни, де корупція не була проблемою; країни, де періодично повідомляється про випадки судової корупції; і країни, де фактична та/або стверджувана корупція в судовій системі викликає серйозне занепокоєння громадськості. Відповідно, одне із завдань цього Висновку полягає в пошуку спільних позицій та подоланні наявних розбіжностей. Це також означає, що часто не існує універсальних рішень, тому деякі рекомендації будуть менш релевантними для одних держав-членів, ніж для інших.

II. СУДОВА КОРУПЦІЯ – ЩО ЦЕ?

A. Визначення судової корупції

8. Усі держави – члени Ради Європи прийняли кримінальне законодавство, а іноді й супутні регуляторні документи, щодо загальних питань корупції, особливо стосовно державних службовців. Наприклад,

⁵ Д-р Хорнунг наразі є заступником Генерального Прокурора (а також контактною особою з питань боротьби з корупцією) Прокуратури Лерраха (*Lörrach*) в Німеччині. Він був директором Німецької академії суддів у 2011–2015 роках. Д-р Хорнунг був одним з експертів від Німеччини під час четвертого раунду оцінювання GRECO.

отримання державним службовцем хабарів суворо карається в усіх державах-членах. Проте відрізняється саме визначення корупції. У законодавстві держав-членів немає однакового розуміння корупції окрім того, що надання та одержання хабара є безпосереднім проявом корупційної поведінки і передбачає кримінальну відповідальність. Зокрема, що стосується корупції серед суддів, незначна кількість держав — членів Ради Європи офіційно прийняли спеціальні кримінальні закони, які передбачають більш суворе покарання для суддів, які отримують хабарі, ніж для інших державних службовців. У переважній більшості держав-членів судова корупція підпадає під ті ж визначення кримінальних правопорушень, що й корупція з боку інших державних службовців.

9. Проте КРЄС вважає, що в межах і для цілей цього Висновку корупцію слід розуміти в більш широкому сенсі. Причиною цього є той факт, що суддя виконує дуже важливу роль, виступаючи як незалежний і об'єктивний арбітр у справах, що розглядає його суд. У рамках цього Висновку судова корупція розуміється як нечесна, шахрайська або неетична поведінка судді з метою отримання особистої вигоди або вигоди для третіх осіб.

10. Як впливає із відповідей на опитування⁶, сприйняття корупції в судових органах деяких держав-членів може бути неточним відображенням реальності з різних причин. Таке сприйняття може бути згубним для функціонування демократичної держави, як і фактична корупція. Відповідно, додатковий розділ цього Висновку (див. нижче розділ IV) присвячений опису та вирішенню цієї проблеми.

В. Чинники, що призводять до корупції серед суддів

11. Існують різноманітні причини фактичної корупції в межах судової системи. До них відносяться як зовнішній неправомірний вплив, так і чинники всередині судової системи. Ці причини можна згрупувати в кілька категорій: структурні, економічні, соціальні й індивідуальні. Разом з тим усі чинники, які буде описано нижче та які сприяють корупції серед суддів, мають спільну ознаку — вони становлять загрозу незалежності й доброчесності суддів. Часто два чи більше чинників тісно пов'язані між собою. Наведений перелік чинників не є вичерпний, він лише демонструє основні небезпеки корупції, з якими може зіткнутися судова система.

⁶ Див. пункти 6–7 цього Висновку.

12. Для належного функціонування судової системи в будь-якій демократичній державі важливо, щоб судова влада була справді незалежною. Якщо існує тривалий структурний дисбаланс або порушення між трьома гілками влади та якщо система стримувань й противаг є слабкою чи ігнорується, існує серйозна загроза незалежності, неупередженості та доброчесності судової системи.

13. Відсутність прозорості, спричинена перешкоджанням доступу до інформації щодо судової системи, заохочує корупційну поведінку, а тому часто є основним чинником, що призводить до корупції. Існує явне свідчення того, що судова система з (традиційно) високим ступенем прозорості й доброчесності є найкращим засобом запобігання корупції.

14. Неналежні умови праці, зокрема недостатня заробітна плата та соціальні пільги, погані інфраструктура й обладнання, а також значно недоукомплектовані судові органи тощо, можуть мотивувати суддів із легкістю погоджуватися на пропозиції надання неналежних послуг.

15. КРЄС звертає увагу на зв'язок між судовою корупцією та її сприйняттям і толеруванням у суспільстві в цілому. Неналежний клімат усередині судової системи сам по собі також може бути небезпечним. Відсутність регулювання етичної поведінки судді, відсутність загальної обізнаності про небезпеку корупції та відсутність настанов з боку керівництва суду може призвести до того, що судді стають байдужими до вимог об'єктивного й неупередженого правосуддя.

16. Суддя може стати жертвою неправомірного тиску з боку колег чи впливових груп у судовій системі. Досить поширеною видається думка, що судді не можуть на достатньому рівні захистити себе від такого тиску через специфіку їхніх повноважень та посади, які вони обіймають.

17. Інші чинники, які потенційно можуть призвести до корупційної поведінки судді, є більш суб'єктивні за своїм характером. Суб'єктивні міркування, пов'язані з особистою кар'єрою та просуванням по службі, можуть зробити суддю байдужим до ризику упередження в конкретній справі. Крім того, імідж судді та, як наслідок, імідж судової системи в цілому серйозно страждають, якщо суддя приймає рішення в справі, де він чи вона має прямі чи опосередковані особисті або фінансові інтереси, що можуть залежати від результатів розгляду справи.

III. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ СЕРЕД СУДДІВ**A. Загальні заходи щодо запобігання корупції**

18. Без перебільшення можна сказати, що ефективне запобігання корупції в судовій системі значно залежить від політичної волі у відповідній країні щодо справжнього і щирого забезпечення інституційних, інфраструктурних та інших організаційних запобіжних заходів задля функціонування незалежної, прозорої та неупередженої судової системи. Кожна держава-член повинна запровадити необхідну законодавчу та нормативну базу для запобігання корупції в системі правосуддя. Держави-члени також повинні вжити всіх необхідних заходів для забезпечення й посилення культури суддівської доброчесності, культури нульової терпимості до корупції на всіх рівнях судової системи, зокрема серед працівників судів, і водночас культури поваги до особливої ролі судової влади. Разом із тим боротьбу з корупцією не можна використовувати для обмеження незалежності судової влади.

19. Наявність політичної волі є вкрай необхідною для вирішення ситуації щодо неналежних кадрового забезпечення, інфраструктури й обладнання судів. Належні умови праці (такі як функціональні будівлі й обладнання судів, а також достатня кількість працівників суду) гарантують гідність судової місії і можуть бути потужними стримувальними чинниками стосовно будь-якої корупційної поведінки. Отже, КРЕС хоче наголосити, що кожна країна є відповідальною за забезпечення достатніх бюджетних коштів та досягнення належного рівня оснащення судової системи, яка здійснює правосуддя шляхом ухвалення обґрунтованих і своєчасних рішень. КРЕС також закликає уповноважені органи постійно забезпечувати судову гілку влади належним рівнем заробітної плати, пенсіями й іншими соціальними виплатами. У цьому контексті також варто зазначити, що судова система є настільки сильною та надійною, наскільки сильними і надійними є її складові. Тому відповідна заробітна плата, соціальні пільги й обладнання для працівників суду, які не є суддями, настільки ж важливі для вільної від корупції судової системи, як і належні умови роботи для самих суддів.

20. Правила етичної поведінки судді можуть слугувати ефективним механізмом запобігання корупції. У багатьох державах-членах Конституція або законодавство щодо функціонування судової влади встановлює правила стосовно необхідної поведінки суддів усередині суду та поза ним. Найпоширенішими прикладами таких правил є обов'язок щодо обачності й обов'язок щодо стриманості. Часто ці

досить загальні правила (як щодо поведінки в суді, так і за межами суду) супроводжуються й визначаються регламентом або керівними принципами.

21. Однак КРЕС хоче наголосити, що існує чіткий зв'язок між ступенем прозорості судової системи з одного боку, і роллю, яку судді відіграють у суспільстві, — з другого. Безперечно, що через свою особливу роль у балансі державних гілок влади суддя завжди повинен проявляти обачність і стриманість, необхідні для належного виконання своїх обов'язків. Але це не означає, що суддя повинен стати соціально сторонньою людиною. Насправді, як видається, особі, котра перебуває у вирі суспільства та має розуміти його реалії, легше приймати і, за необхідності, пояснювати рішення, які може зрозуміти й прийняти широке коло громадськості. Однак суддя повинен утримуватися від будь-якої політичної діяльності, здатної скомпрометувати його чи її незалежність або поставити під загрозу його чи її неупередженість. У цьому відношенні КРЕС додержується позиції, яку вже було викладено у Висновку № 3 (2002) стосовно етики й відповідальності суддів⁷.

22. У деяких судових системах жінки-судді — хоч у багатьох випадках вони становлять більшість — мають обмежений доступ до більш високих і керівних посад. У спробах отримати кар'єрні переваги ця гендерна нерівність може призвести до різних форм корумпованої поведінки і практики, що може мати наслідком зниження довіри до судової системи. КРЕС вважає важливим посилити гендерну рівність у судовій системі як спосіб запобігання корупції, викликаній невідповідним досягненням кар'єрних цілей і привілеїв⁸.

B. Посилення доброчесності суддів

23. Чи не найважливішою гарантією запобігання корупції серед суддів є розвиток і зміцнення дієвої культури доброчесності в судовій системі. Хоча, скоріш за все, нема єдиного визначення терміна «суддівська доброчесність», утім існує загальне розуміння його складових.

⁷ Див. пункт 27 і далі у Висновку № 3 (2002).

⁸ Див. останні стандарти щодо гендерної рівності у Стратегії гендерної рівності Ради Європи (2018–2023): <https://rm.coe.int/prems-093618-gbr-gender-equality-strategy-2023-web-a/5/16808b47e1>; див. також Рекомендацію Rec (2003) 3 Комітету міністрів Ради Європи щодо збалансованого представництва жінок і чоловіків у процесі ухвалення політичних та суспільно важливих рішень, відповідно до якої представництво жінок або чоловіків має становити не менше 40 %.

а. Нормативно-правова, інституційна й організаційна база

24. Однією з важливих складових судочинства є вже згадана формальна (законодавча й нормативно-правова) база стосовно ролі судової системи в цілому й індивідуальних суддів у певній судовій системі. Як правило, у державах — членах Ради Європи правила щодо організації судової системи (зокрема, правила про інституційну незалежність) і очікуваної поведінки окремих суддів у судах і за межами судів встановлюються на основі поєднання конституції відповідної держави-члена (де конституція є прописаною) і головного законодавчого акта (чи актів) щодо функціонування судової системи (включно з підзаконними актами, директивами, циркулярами тощо).

25. Засадничі основні принципи доброчесності, як правило, формулюються в конкретних процедурах, які стосуються розвитку кар'єри судді: відбір, призначення, просування по службі й підвищення, навчання, оцінка роботи й дисциплінарна відповідальність. КРЕС ще раз хоче зазначити, що повністю поважає цілком різні судові культури й традиції держав-членів. Однак, виходячи з порівняльного аналізу та професійного досвіду, можна виявити й описати об'єктивні критерії належного й прозорого кар'єрного розвитку в межах судової системи, включно з навчанням у незалежних тренінгових інституціях для суддів. Дотримання цих критеріїв позитивно впливає на покращення клімату щодо суддівської доброчесності у будь-якій системі; що є правильним незалежно від особливостей певної країни. Стосовно інституційного рівня КРЕС вважає, що саме судова влада повинна нести відповідальність за кар'єрний розвиток суддів, зокрема за їхню підготовку в незалежних тренінгових інституціях для суддів.

26. Більшість держав-членів доручили вищим судовим радам або іншим органам самоврядування, у складі яких щонайменше половина є діючими судьями, приймати відповідні рішення щодо відбору, призначення, просування по службі та підвищення, а також оцінки роботи та дисциплінарного провадження. Інший належний спосіб полягає в залученні до цих рішень відповідного Верховного Суду. Що стосується відбору, призначення та просування суддів, КРЕС вважає дуже важливим, щоб цей процес ґрунтувався на об'єктивних даних стосовно правових та позаправових навичок кандидатів. Подібні рішення потрібно ґрунтувати виходячи з досвіду та заслуг судді⁹, а приймати рішення мають неполітичні органи¹⁰, у складі яких щонайменше половина

⁹ Див. СМ/Rec (2010) 12, пункт 44.

¹⁰ Див. СМ/Rec (2010) 12, пункт 46.

є судьями. Незалежно від способу, що застосовується в державі-члені, неуспішні кандидати повинні мати право оскаржувати рішення або принаймні процедуру прийняття рішення, що забезпечить об'єктивність і прозорість процесу¹¹. Громадськість повинна мати загальне уявлення про процедуру відбору та призначення¹².

27. КРЕС наполегливо рекомендує не проводити перевірки, які виходять за межі загальноприйнятих перевірок судимості й фінансового становища кандидата. Утім деякі країни проводять дуже ретельні перевірки на предмет доброчесності, які включають особистий, сімейний та соціальний стан кандидата. Ці перевірки зазвичай проводять служби безпеки. У країнах, де відбуваються такі перевірки, їх слід здійснювати відповідно до критеріїв, які можна об'єктивно оцінити. Кандидати повинні мати право на доступ до всієї отриманої інформації. Кандидат, у призначенні якого було відмовлено на підставі такої перевірки, повинен мати право оскаржити відповідне рішення до незалежного органу і, з цією метою, мати доступ до результатів такого контролю.

28. Необхідно розрізняти кандидатів у судді, які вступають до судової системи, і діючих суддів. За жодних обставин боротьба з корупцією серед суддів не повинна призвести до втручання спецслужб у здійснення правосуддя. Корупція є злочином, тому її слід вирішувати в рамках чинного законодавства.

29. Крім того, КРЕС хоче звернути увагу на негативні наслідки люстрації як засобу боротьби з корупцією. Процес, коли всі судді проходять перевірку на предмет корупції, а осіб, які її не пройшли, звільняють з посади і, можливо, переслідують у судовому порядку, можна використати у власних інтересах і, таким чином, є можливість зловживати цим процесом для усунення політично «небажаних» суддів. Самого лише факту роботи суддею в державі-члені, де судова влада скомпрометована на системному рівні, за демократичними стандартами недостатньо для встановлення відповідальності судді. Інша дотична проблема полягає в гарантуванні того, що процес мають здійснювати уповноважені, незалежні й неупереджені органи.

30. Система оцінки, яка впроваджена належним чином, є надзвичайно ефективним засобом для забезпечення об'єктивності й відповідальності рішень щодо просування по службі. Це також сприяє прозорості судової системи в цілому. У цьому контексті КРЕС нагадує про принципи,

¹¹ Див. СМ/Rec (2010) 12, пункт 48.

¹² Див. висновок КРЕС № 10 (2007), пункти 42, 50.

викладені у Висновку № 17 (2014) щодо оцінки роботи суддів. Належна система оцінки роботи також враховує добросовісність оцінюваного судді. Така оцінка відрізняється від ретельного вивчення окремих рішень, прийнятих суддею, оскільки це стало б явним порушенням суддівської незалежності.

31. Наприкінці зазначимо, що дисциплінарне провадження також є одним із важливих механізмів регулювання боротьби з корупцією. На думку КРЕС, дисциплінарні провадження завжди мають здійснювати судові органи (такі як дисциплінарна комісія або суд, чи відділення вищої судової ради). Це не лише надає судовій владі належний інструмент саморегулювання, а й гарантує, що особи з необхідним професійним досвідом вирішуватимуть, чи повинна певна поведінка передбачати дисциплінарну відповідальність та, в разі потреби, які санкції будуть належними й пропорційними¹³. Крім того, судді завжди повинні мати право оскаржити в судовому органі накладені на них дисциплінарні санкції¹⁴.

б. Керівні принципи етичної поведінки, консультування й навчання з питань етики

32. Практично в усіх державах-членах вищезгадану нормативно-правову базу супроводжує набір письмових чи керівних принципів етичної поведінки. Ці принципи, як правило, розробляються одним або кількома органами суддівського самоврядування чи (головною) асоціацією суддів відповідної країни.

33. Наскільки важливими не були б розробка та прийняття таких правил, очевидно, що судді приймуть їх лише в тому разі, якщо вони будуть зрозумілі й застосовні на практиці. Для досягнення цієї мети завдання уповноважених органів полягає в наданні суддям відповідних рекомендацій щодо поведінки в разі зіткнення з конкретними етичними дилемами. Подібні рекомендації мають пропонуватися самою судовою системою. Один із можливих способів полягає в наданні суддям електронних або паперових матеріалів, у яких пояснено, як найкраще поводитися в конкретних ситуаціях. На підставі таких матеріалів через рівні проміжки часу можна проводити обговорення з працівниками

¹³ Щодо дисциплінарних санкцій див. підрозділ С Висновку.

¹⁴ Європейський суд з прав людини (далі — ЄСПЛ) установив порушення, коли ситуація була іншою: див. справу «Бака проти Угорщини» (*Baka v. Hungary*), 23 червня 2016 року; див. також справу «Палуда проти Словаччини» (*Paluda v. Slovakia*), 23 травня 2017 року.

кожного окремого суду або з працівниками різних судів. Крім того, КРЕС вважає, що життєво важливим аспектом реалізації істинної культури добросовісності в судовій системі є забезпечення належної підготовки з питань етичної поведінки. Кожний суддя, незалежно від віку та стажу, повинен регулярно проходити таку підготовку. Її також можна проводити в менш офіційних внутрішніх форматах серед груп колег-суддів. Формальні колегіальні обміни інформацією та дискусії видаються ефективним засобом підвищення обізнаності про безпеку корупції.

34. Разом з тим КРЕС хоче наголосити, що пропозиції стосовно підготовки потрібно доповнити пропозиціями стосовно індивідуального консультування з питань етики, яке також мало би проводитися колегами-суддями. Хорошим рішенням може бути призначення посадової особи з питань етики або комісії з етики в кожному суді певного рівня¹⁵. Голови судів зобов'язані взяти на себе ініціативу в цьому питанні. Вони відіграють життєво важливу роль у реалізації розумної концепції етичних норм у своїх судах, а отже в просуванні істинної культури суддівської добросовісності. Відповідне розуміння ролі голови суду як взірця в етичних питаннях відповідає Висновку КРЕС № 19 (2016) «Про роль голів судів»¹⁶. Крім того, центральні судові органи у відповідь на запит повинні пропонувати конфіденційні консультації з питань етики.

с. Уникнення конфліктів інтересів

35. КРЕС вважає, що мають існувати системні запобіжні заходи для уникнення ситуацій, коли суддя приймає рішення в справі, у якій він чи вона має прямі або непрямі особисті чи фінансові інтереси, які можуть залежати від результатів розгляду справи.

36. Прийняття суддею будь-якого подарунка у зв'язку з виконанням його чи її суддівських обов'язків може привести до ймовірного неправомірного впливу. Ось чому в більшості держав-членів діють правила, зокрема щодо одержання подарунків та інших об'єктів вигоди суддями (й іншими державними службовцями) у рамках своєї професійної діяльності. Низькі (об'єктивні) пороги цінності подарунків, з одного боку, і визначення того, що є прийнятним проявом гостинності, з другого боку, можуть дати суддям чіткі вказівки, особливо в поєднанні з рекомендаціями щодо того, як діяти в разі отримання неналежного подарунка. КРЕС вітає рекомендації GRECO низці держав-членів щодо

¹⁵ Див. пункт 49 iv) Висновку КРЕС № 3 (2002) щодо етики та відповідальності суддів.

¹⁶ Порівняйте, зокрема, пункти 18 і 19 цього Висновку.

запровадження чи коригування правил одержання подарунків та інших об'єктів вигоди судьями, ухвалені в четвертому раунді оцінювання під назвою «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів і прокурорів»¹⁷.

37. Іншим аспектом поведінки судді, який часто регулюється, є діяльність поза судом і те, як суддя поводить себе в особистому житті. Ці правила значно різняться в державах-членах. У деяких державах нерідко встановлено досить суворі правила, що забороняють, наприклад, судьям на пенсії чи тим, хто іншим чином покинув свою посаду, ставати членами політичних партій, займатися будь-якою зовнішньою професійною діяльністю або навіть створювати особисті сторінки в соціальних мережах. В інших країнах, де корупція не була проблемою, існують досить вільні й ліберальні правила, зокрема просто прохання до суддів повідомляти про діяльність (викладацьку або наукову) поза судом. КРЕС вітає розкриття інформації про діяльність поза судом для внутрішніх структур судової влади, якщо є ймовірність виникнення конфлікту інтересів, і, якщо можливо, також бажано повідомляти про це громадськість.

38. GRECO у згаданому вище четвертому раунді оцінювання надала рекомендації низці країн щодо впровадження чи вдосконалення системи декларування майна для всебічного обліку доходів суддів та інших активів на регулярній, часто щорічній, основі. GRECO також рекомендує мати всередині судової гілки влади або за її межами спеціальний орган, якому буде доручено проводити перевірку своєчасності й точності таких декларацій. У деяких країнах недотримання цих правил може становити адміністративне чи дисциплінарне правопорушення¹⁸. Деякі країни поширили зобов'язання про декларування майна на чоловіків/дружин та інших близьких родичів суддів. Іноді декларації всіх чи окремих категорій суддів є відкритими для громадськості.

39. КРЕС вважає, що надійна система декларування майна може сприяти виявленню конфлікту інтересів і подальшому його запобіганню, якщо буде вжито відповідних заходів, що призведуть до більшої прозорості в судовій системі та сприятимуть створенню атмосфери добросовісності суддів.

40. Однак з урахуванням права судді на недоторканність приватного життя та права на недоторканність приватного життя членів його чи її

¹⁷ Див. <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>.

¹⁸ Порівняйте з підрозділом С нижче.

сім'ї запровадження подібної системи завжди має суворо відповідати принципу пропорційності. Першим елементом цього принципу є питання необхідності. У багатьох державах-членах, де корупція не була проблемою або принаймні була дуже незначною з огляду на фактичну корупцію, нема потреби запроваджувати загальну систему декларування майна. У таких державах запровадження зобов'язання щодо систематичного декларування майна може навіть зашкодити якості судової влади. Перспективні кандидати на посаду судді можуть утриматися від участі в конкурсі, якщо вважатимуть настільки далекосяжне зобов'язання невинуватимим втручанням у їхнє особисте життя.

41. Крім того, КРЕС вважає, що навіть у країнах, де існує система декларування майна, завжди слід приділяти належну увагу пропорційності деталей відповідної правової норми. Інформація має розкриватися зацікавленим сторонам поза межами судової влади лише на вимогу та лише в тому випадку, якщо надані достовірні й законні підстави¹⁹. За жодних обставин не можна розголошувати конфіденційну інформацію, а приватність особистого життя третіх сторін, як-от членів сім'ї, потрібно захищати навіть більше, ніж приватність особистого життя суддів.

42. Ще однією ефективною гарантією проти потенційно корумпованих суддів, які ухвалюють рішення в справах, є принцип неупередженого судді. Розподіл справ можна здійснювати в електронному вигляді або на основі щорічної схеми розподілу справ, розробленої в рамках судової системи. Об'єктивними критеріями для розподілу справ можуть бути чергування циклів, прізвища сторін, райони місцевих судів, спеціалізації тощо. Для прозорості процесу, а отже репутації судової влади важливо, щоб цією системою не можна було маніпулювати²⁰.

43. У деяких державах — членах Ради Європи, де корупція не є проблемою, особливо в країнах системи загального права, а також у Скандинавії, голови судів мають досить широкі повноваження під

¹⁹ Наприклад, держави-члени повідомляють про випадки, які призводять до руйнування майна та навіть життя суддів і членів їхніх сімей у результаті такого розкриття інформації.

²⁰ Інформаційні технології не мають перешкоджати судьям застосовувати закон незалежно й неупереджено; див. Висновок КРЕС № 14 (2011), пункт 8. Управління системами інформаційних технологій має входити до компетенції судової ради або іншого аналогічного незалежного органу. Незалежно від того, який орган відповідає за управління системами інформаційних технологій, необхідно забезпечувати активну участь суддів у прийнятті рішень щодо таких систем у широкому розумінні; див. Висновок КРЕС № 14 (2011), пункт 36.

час розподілу справ серед суддів²¹. Як правило, голови судів прагнуть гарантувати справедливий розподіл робочого навантаження, беручи до уваги чинники розподілу справ, відповідно до процедури, згаданої в попередньому пункті. Такий «м'якший» підхід до розподілу справ є цілком законним, якщо обрана система забезпечує на практиці справедливе та вчасне здійснення правосуддя й у такий спосіб підвищує довіру громадськості до суддівської доброчесності²².

44. У будь-якому випадку потенційні конфлікти інтересів суддів не можна автоматично усунути завдяки системі випадкового розподілу справ. Фактично, випадковий розподіл може призвести до того, що справу буде передано судді, який є близьким родичем однієї зі сторін. Ось чому так важливо, щоб у кожній судовій системі діяли суворі правила відводу та самовідводу суддів у разі явного або навіть лише можливого упередженого ставлення в конкретній справі. Усі держави-члени мають аналогічні правила (законодавчі або прецедентні). Визначення потенційної упередженості, прийняті державами-членами, також дуже схожі щодо цього.

45. Однак по-справжньому життєво важливим для рівня суддівської доброчесності тієї чи іншої держави є фактичне здійснення та застосування правил про відвід і самовідвід. КРЕС вважає, що будь-яка держава-член, що стикається з небажанням суддів заявляти самовідвід (розглядаючи його, наприклад, як безчесний крок), має вжити необхідних заходів для впровадження культури самовідводу, тобто середовища, у якому звичною практикою для будь-якого судді є розкриття інформації про потенційну упередженість у цій справі. Це можна зробити

²¹ КРЕС підтверджує свою попередню позицію, згідно з якою голови судів відіграють певну роль у розподілі справ між суддями; розподіл справ слід робити відповідно до заздалегідь визначених об'єктивних критеріїв, згідно із прозорою процедурою; див. Висновок КРЕС № 19 (2016), пункт 21.

²² GRECO розглянула цю проблему у вже згаданому четвертому раунді оцінки. Стосовно Сполученого Королівства, встановлено, що «організація розгляду справи видається належною; зовнішнє втручання в ухвалення рішення в конкретних справах не розглядається як джерело занепокоєння в Сполученому Королівстві» (пункт 119). Стосовно Норвегії в GRECO склалося «враження, що політика розподілу справ у судах була формалізована, у якійсь мірі їй не вистачало прозорості та ясності <...> і краще інформування та передбачуваність у питанні розподілу або перерозподілу справ певному судді могли б принести користь громадськості» (пункт 111).

Див. також звіт Європейської мережі судових рад (*European Network of Councils for the Judiciary, ECNJ*) за 2013–2014 роки «Мінімальні судові стандарти IV: Розподіл справ». Цей надзвичайно ретельний 138-сторінковий звіт заснований на великому дослідницькому проєкті за участі 17 різних країн — членів ЄС з абсолютно різними судовими культурами та традиціями.

за допомогою регулярних нагадувань, індивідуальних або групових консультацій з питань етичної поведінки або формального тренінгу без відриву від роботи²³. Однак важливо пам'ятати, що ці занепокоєння мають бути збалансовані міркуваннями ефективності судової системи та не заохочувати до пошуку сторонами найсприятливішого судді чи найвідповіднішого суду (практика *forum-shopping*)²⁴.

d. Обов'язок кожного судді протидіяти корупції в судовій системі

46. Якими важливими не були би всеосяжні правила й етичні принципи, їхня ефективність залежить від готовності кожного судді застосовувати їх у своїй повсякденній роботі. Кожний суддя несе особисту відповідальність не лише за свою поведінку, а й за поведінку судової влади в цілому.

47. Судді як особи, що обіймають державні посади, зобов'язані повідомляти компетентним органам судової влади про правопорушення, які вони виявляють під час виконання своїх обов'язків, зокрема про корупційні діяння, вчинені колегами.

48. КРЕС хоче наголосити, що, взявши на себе відповідальність за доброчесність судової влади, судді не повинні ставити під сумнів свою відданість майбутній кар'єрі, незалежно від того, чи були їхні занепокоєння в кінцевому підсумку обґрунтованими чи ні. Водночас органи влади, до яких надсилаються такі справи, завжди повинні бути обережні під час розслідування таких звинувачень.

c. Попереджувальний ефект належного розслідування й покарання корупції серед суддів

49. Очевидно, що відповідні кримінальні, адміністративні та дисциплінарні санкції за корупційну поведінку судді та фактичне застосування жорстких санкцій до корумпованих суддів можуть слугувати сильним стримувальним чинником і тому мати превентивний ефект. КРЕС нагадує, що ці питання кримінальної та дисциплінарної відповідальності суддів уже розглядалися в більш загальному контексті у Висновку № 3 (2002) щодо етики та відповідальності суддів²⁵.

²³ Див. вище пункти 50–53.

²⁴ Практика *forum-shopping* чи *judge-shopping* — це спроба замінити суд чи суддю, призначеного в справі, іншим судом чи суддею. Невиправданий самовідвід повноважного судді в такому випадку може бути ознакою корупційних дій.

²⁵ Див., зокрема, пункти 51–77 цього Висновку.

50. Корупційні дії судді слід розглядати відповідно до принципу пропорційності та з урахуванням їх тяжкості. Такий учинок може призвести до санкції, зокрема усунення судді з посади або до іншого відповідного дисциплінарного заходу за результатами дисциплінарного провадження. За кримінальні проступки потрібно накладати санкції, які передбачає кримінальне законодавство, у тому числі позбавлення волі. Тяжкість злочинних дій можна оцінити, зокрема, за їхнім впливом на громадську довіру до судової системи.

51. У чималій кількості держав-членів проблема боротьби з корупцією та її запобігання серед суддів полягає не стільки у визначенні кримінальних, адміністративних чи дисциплінарних корупційних правопорушень і санкцій, скільки в розслідуванні, пред'явленні звинувачень і засудженні корупційних посадовців високого рівня, у тому числі суддів. На думку КРЕС, вкрай важливо уникати глибоко руйнівного враження про те, що чим вищу посаду займає ймовірно корумпована посадова особа, чим розумніша вона й більш захищена, тим більший імунітет вона отримує де-факто. Залежно від історії, традицій і адміністративної структури тієї чи іншої країни, а також фактичних масштабів корупції всередині системи, може знадобитися створення спеціалізованих слідчих органів і запровадження посади спеціалізованих прокурорів для боротьби з корупцією серед суддів. Що стосується спеціалізованих судів, КРЕС підтверджує свою позицію, викладену в її Висновку № 15 (2012) «Про спеціалізацію судів». Створення спеціалізованих судів повинно бути можливим лише за виняткових обставин, коли це необхідно з огляду на складність проблеми, а отже для належного здійснення правосуддя.

52. Однак КРЕС, підтримуючи висновки GRECO, закликає держави-члени розглянути можливість запровадження центрального органу з питань боротьби з корупцією на національному рівні, незалежно від наявності децентралізованих органів влади й установ. Цей орган не обов'язково повинен мати слідчі або прокурорські повноваження, але він повинен бути уповноваженим, неупередженим посередником і місцем контакту й дискусій, коли йдеться про випадки корупції на високому рівні.

D. Міжнародні документи, механізми та співробітництво з питання запобігання корупції серед суддів

53. Насамкінець КРЕС хоче наголосити, що потужним превентивним чинником також може бути належне використання механізмів та

інструментів міжнародного співробітництва у сфері запобігання корупції серед суддів. Судова влада може отримати користь від пропозицій, які містяться у звітах про оцінку з конкретними рекомендаціями від світових або регіональних установ, як-от Венеціанської комісії Ради Європи, GRECO, а також Конвенції ООН проти корупції, ОБСЄ, Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Глобальної мережі ООН із суддівської доброчесності тощо. Як правило, ці звіти ґрунтуються на професійних і взаємоузгоджених механізмах моніторингу, які передбачають візити до відповідних країн та наявність висококваліфікованих експертів як з моніторингової установи, так і з країни, де відбувається моніторинг.

54. Слід підкреслити, що країни, у яких судова влада більш-менш вільна від корупції, також отримують вигоду від звітів, що надають оцінку. Рекомендації звітів дозволяють цим країнам відрегулювати свої інституційні, організаційні й інші заходи захисту від корупції, у тому числі в рамках судової системи.

IV. СТВЕРДЖУВАНА КОРУПЦІЯ

55. Чимала кількість держав-членів у своїх відповідях на опитування КРЕС під час підготовки цього Висновку повідомила про явище (на перший погляд досить дивне), коли громадське сприйняття корупції в судовій системі значно перевищує той рівень корупції, який обґрунтований фактичною кількістю справ проти корумпованих суддів. Незважаючи на те, що лише дуже невеликий відсоток респондентів відповідних соціологічних опитувань могли повідомити про свій особистий негативний досвід із корумпованими судьями, значна частина тієї ж опитаної групи дотримувалася думки, що судова система є однією з найбільш корумпованих інституцій у країні.

56. КРЕС вважає, що причини існування або відсутності суттєвої розбіжності між фактичною та стверджуваною корупцією в судовій системі в певній країні головним чином полягають у (не)прозорості, тобто (не)відкритості або мовчазності судової системи. Як уже було підкреслено, судова влада як третя гілка державної влади певною мірою стримана у своїй інформаційній політиці через певні зобов'язання, які ускладнюють ефективне реагування на критику ззовні. Серед них — зобов'язання конфіденційності, у тому числі з точки зору права на справедливий суд і поваги до принципу презумпції невинуватості, а також обов'язку щодо стриманості та поваги до суду.

57. Поза судовою системою неналежна поведінка інших груп фахівців відіграє негативну роль щодо чинників, які призводять до сприйняття корупції серед суддів. Наприклад, у справах, які очікують на розгляд, прокурори й адвокати нерідко використовують певну тактику, наприклад, показ судового розгляду в ЗМІ для впливу на громадську думку.

58. Загалом, судова влада повинна визнати той факт, що критика є частиною діалогу між трьома гілками державної влади й суспільством у цілому, де незалежні та різноманітні ЗМІ відіграють незамінну роль. Проте є чітка межа між свободою вираження поглядів та законною критикою, з одного боку, і неповагою та надмірним тиском на судову систему — з другого²⁶. Політики, інші особи на публічних посадах і ЗМІ можуть використовувати спрощені, популістські або демагогічні аргументи й навмисно дезінформувати громадськість, щоб безвідповідально критикувати судову владу й не дотримуватися презумпції невинуватості, особливо щодо справ, які знаходяться на розгляді та під час політичних кампаній. Отже, це може також створити атмосферу суспільної недовіри до судової системи і в деяких випадках порушити принцип справедливого судового розгляду, закріплений статтею 6 Європейської конвенції з прав людини (далі – ЄКПЛ)²⁷.

59. Існує декілька механізмів для підвищення необхідної легітимності²⁸ та прозорості судової системи, а отже й довіри громадян до судової влади. У цілому, всі механізми підкреслюють необхідність проактивної інформаційної політики, що полягає, зокрема, у наданні загальної інформації про функціонування судової системи й інформування громадськості щодо «делікатних» справ, у яких є «натяк» на корупцію.

60. У цьому контексті КРЕС підтверджує думки, викладені у Висновку № 7 (2005) «Про правосуддя та суспільство», які стосуються необхідності діалогу з усіма зацікавленими сторонами в системі правосуддя. Щоб забезпечити прозорість і громадську довіру, як зазначено у Висновку № 7 (2005), судді зобов'язані використовувати доступну, просту та зрозумілу мову під час розгляду справ і у своїх рішеннях.

²⁶ Див. пункт 52 Висновку КРЕС № 18 (2015) «Про місце судової влади та її відносини з іншими гілками влади в сучасних демократіях».

²⁷ Див. рішення ЄСПЛ у справі «Песа проти Хорватії» (*Pesa v. Croatia*), № 40523/08, 8 квітня 2010 року.

²⁸ Висновок КРЕС № 18 (2015) «Про місце судової влади та її відносини з іншими гілками влади в сучасних демократіях» містить достатньо інформації щодо шляхів забезпечення та підвищення легітимності судової влади та водночас її підзвітності.

61. Голови судів відіграють важливу роль у підвищенні прозорості судів, які вони очолюють. КРЕС нагадує про вже зазначений Висновок № 19 (2016) і вважає, що інтереси суспільства вимагають, щоб голови судів інформували громадськість про функціонування системи правосуддя через засоби масової інформації²⁹. Це стосується й справ, які знаходяться на розгляді. Іноді швидке й регулярне надання інформації (яка може бути надана без порушення конфіденційності) має суттєве значення навіть до винесення фактичного вироку. Її можна надати у вигляді прес-релізу чи інтерв'ю.

62. У цьому контексті КРЕС вважає, що голови судів або офіційні представники (прес-секретарі) судів повинні пройти практичний тренінг з питань взаємодії зі ЗМІ.

63. Проте прозорість і громадська довіра до судової влади забезпечуються не тільки проактивним підходом до роботи зі ЗМІ і громадськістю, а й значною мірою завдяки тому, як поведуться зі сторонами під час судових розглядів³⁰. Суддя, який зрозумілим чином пояснює свої рішення — і в певних випадках, шлях до такого рішення — як правило, викликає почуття справедливого поводження, навіть з боку сторони, яка в кінцевому підсумку програє справу³¹.

64. Крім того, КРЕС вважає, що для сприйняття судової влади як прозорої, справедливої й неупередженої важливо, щоб судді та приватні адвокати, а також прокурори підтримували постійний діалог, виявляючи повагу до їхніх різних професійних позицій і ролей, а більш конкретно — до принципу незалежності суддів. У зв'язку з цим КРЕС повторює думки, висловлені у Висновку № 16 (2013) «Про відносини між суддями й адвокатами»³².

65. Тенденція, яка спостерігається в деяких державах-членах, у спробах підірвати системи правосуддя становить реальну загрозу принципу верховенства права й належного функціонування демократичного суспільства. Незважаючи на будь-який намір обмежити обґрунтовані коментарі громадськості про роботу судів, роль захисту конституційного становища судової влади покладається не лише на

²⁹ Див. пункт 12 Висновку КРЕС № 19 (2016); див. також пункт 32 вищезгаданого Висновку № 18 (2015).

³⁰ На цьому вже наголошувалося у Висновку КРЕС № 7 (2005) «Про правосуддя та суспільство», зокрема в пунктах 24–32. Це також відповідає Плану дій Ради Європи щодо посилення незалежності та неупередженості судової системи; остаточна версія СМ (2016) 36.

³¹ Див. Висновок КРЕС № 11 (2008) «Про якість судових рішень».

³² Зверніть увагу на пункти 10–25.

суддів, а й на представників виконавчої та законодавчої гілок влади, громадянського суспільства, ЗМІ тощо. Громадська критика судової влади завжди повинна відповідати вимогам, викладеним у статті 10(2) ЄКПЛ та пункті 18 Рекомендації CM/Rec (2010) 12.

66. Отже, КРЄС хоче підкреслити, що відповідальність кожної країни полягає в забезпеченні достатніх бюджетних коштів для досягнення належного рівня оснащення судової системи, яка може здійснювати правосуддя шляхом ухвалення обґрунтованих і своєчасних рішень³³.

V. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

а. Корупція серед суддів є однією з основних загроз суспільству та функціонуванню демократичної держави. Корупція підриває суддівську доброчесність, яка є основою верховенства права та фундаментальною цінністю Ради Європи. Зараз питання корупції стає більш важливим у контексті численних нападів на судову систему. Корупція в судовій системі серйозно впливає на довіру громадськості до правосуддя.

б. У межах цього Висновку корупцію серед суддів слід розуміти у більш широкому сенсі, оскільки вона включає нечесну, шахрайську чи неетичну поведінку судді для отримання особистої вигоди або вигоди для третіх осіб.

с. Причини фактичної корупції в судовій системі різняться за багатьма факторами — від неправомірного зовнішнього впливу на суддів до чинників у межах судової системи і можуть бути згруповані в кілька категорій: структурні, економічні, соціальні й особисті.

д. Ефективне запобігання корупції в судовій системі значною мірою залежить від політичної волі у відповідній країні щодо забезпечення інституційних, інфраструктурних та інших організаційних запобіжних заходів. Найважливішим засобом запобігання корупції серед суддів, напевно, є розвиток і зміцнення дієвої культури доброчесності в судовій системі.

е. Законодавча чи інша нормативна база є важливою гарантією протидії корупції. Вона повинна передбачати незалежність на всіх етапах кар'єри судді: добір, призначення, переміщення, просування по службі та підвищення кваліфікації, професійна підготовка, оцінка роботи

³³ Див. Рекомендацію CM/Rec (2010) 12, пункти 32–33; див. також Висновок КРЄС № 2 (2001), пункти 2–5.

й дисциплінарна відповідальність суддів. Дотримання об'єктивних критеріїв розвитку кар'єри в судовій системі має позитивний вплив на формування атмосфери доброчесності суддів.

f. КРЄС наполегливо рекомендує не проводити перевірки, які виходять за межі загальноприйнятих перевірок судимості й фінансового становища кандидата. У країнах, де відбуваються такі перевірки, їх слід здійснювати відповідно до критеріїв, які можна об'єктивно оцінити. Кандидати повинні мати право на доступ до всієї отриманої інформації. Необхідно розрізняти кандидатів у судді, які вступають до судової системи, і діючих суддів.

g. Уповноважені органи повинні постійно забезпечувати судову владу достатніми коштами для гідного й належного виконання її місії. Належна заробітна плата, пенсії та інші соціальні виплати, розумне робоче навантаження, належна робоча інфраструктура й гарантія зайнятості як для суддів, так і для працівників судів, мають дуже важливе значення для легітимності та хорошої репутації судової системи. Ці заходи є важливими для запобігання корупції в судових органах.

h. У всіх державах-членах суддям потрібно забезпечити перелік правил, принципів, керівних вказівок щодо етичної поведінки. Їх слід ілюструвати практичними прикладами та супроводжувати офіційною підготовкою з питань етики, а також конфіденційними консультаціями з питань етики для окремих осіб або груп колег. Судова влада повинна надавати консультації з цього питання в судах і на центральному рівні.

i. Надійна система декларування майна, за умови вжиття відповідних заходів, може сприяти виявленню й подальшому запобіганню конфлікту інтересів і, таким чином, приведе до більшої прозорості в судовій системі та сприятиме створенню атмосфери доброчесності суддів.

j. Система автоматичного розподілу справ не усуває потенційні конфлікти інтересів суддів. Тому важливо, щоб у кожній судовій системі діяли суворі правила відводу та самовідводу суддів у разі явного або навіть лише можливого упередженого ставлення в конкретній справі.

k. Ефективність етичних принципів залежить від готовності кожного судді застосовувати їх у своїй повсякденній роботі. Кожний суддя несе особисту відповідальність не лише за свою поведінку, а й за поведінку судової влади в цілому.

l. Належні кримінальні, адміністративні та дисциплінарні санкції за корупційну поведінку судді можуть слугувати потужним

стримувальним фактором і мати попереджувальний ефект. Випадки корупції в судовій системі завжди повинні розглядатися відповідно до принципу пропорційності.

м. Належне використання механізмів та інструментів міжнародного співробітництва в галузі запобігання корупції серед суддів може стати сильним превентивним фактором, зокрема механізмів таких інституцій Ради Європи, як GRECO й Венеціанська комісія, а також інших організацій, таких як Глобальна мережа ООН із судової доброчесності, Конвенція ООН проти корупції, ОБСЄ, ОЕСР тощо.

п. Явище стверджуваної корупції, коли громадська недовіра до неупередженості судової влади набагато більша, ніж це може впливати з фактичної кількості справ щодо корупції, зазвичай є результатом системних недоліків на національному рівні, які стосуються прозорості та відкритості судової системи.

о. Існує декілька механізмів підвищення прозорості, а отже й довіри громадськості до судової влади. У цілому всі механізми підкреслюють необхідність проактивної інформаційної політики, яка, зокрема, полягає в наданні загальної інформації про функціонування судової системи й інформування громадськості щодо «делікатних» справ, у яких є «натяк» на корупцію, з урахуванням обов'язку судді діяти обачно та стримано, а також в контексті права на справедливий судовий розгляд і дотримання презумпції невинуватості.