

м. Загреб, 9 листопада 2018 року

КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ (КРЄС)

Висновок КРЄС № 21 (2018)

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ СЕРЕД СУДДІВ

Неофіційний переклад Висновку № 21 забезпечено Городовенком Віктором Валентиновичем, суддею Конституційного Суду України, представником України в Консультативній раді європейських суддів при Комітеті міністрів Ради Європи

I. Введення

1. Відповідно до повноважень, покладених Комітетом Міністрів, Консультативна рада європейських суддів (КРЄС) підготувала нижчевикладений Висновок про запобігання корупції серед суддів.
2. Корупція серед суддів є однією з головних загроз суспільству та функціонуванню демократичної держави. Вона підриває суддівську доброчесність, яка є основоположним принципом верховенства права та основною цінністю Ради Європи. Суддівська доброчесність – найважливіша передумова ефективних, дієвих та неупереджених національних систем правосуддя. Вона тісно пов'язана з концепцією незалежності суддів: остання забезпечує доброчесність, а доброчесність посилює незалежність. Питання суддівської доброчесності в наш час стає все більш актуальним з огляду на численні напади на судові органи.
3. На жаль, в кількох державах-членах корупція все ще надто часто явище, що підриває довіру громадян до судової системи своєї країни, а отже, і до її загальної політичної системи¹. Судді відповідальні за виявлення та реагування на випадки корупції, а також контроль за поведінкою колег. КРЄС звертає увагу суддів на їх положення в судовій системі, відносно шляхів забезпечення суддівської доброчесності, що стосується спроб підкупу судової влади та ролі суддів у боротьбі з корупцією.

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

4. Даний Висновок був підготовлений на основі попередніх Висновків КРЄС, Magna Carta європейських суддів (2010), а також відповідних документів Ради Європи, зокрема Європейської хартії про статус суддів (1998), і Рекомендації CM/Rec (2010) 12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки (далі – Рекомендація CM/Rec (2010) 12), Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (1999)², та Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (2003)³, Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією (1999)⁴. Також було враховано Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції (2003).
5. Висновок, зокрема, ґрунтується на висновках та рекомендаціях Групи держав проти корупції Ради Європи (GRECO), включно, в першу чергу, з її Звітом про «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів. Висновки та тенденції» (Четвертий раунд оцінювання GRECO). Крім того, у Висновку враховано Резолюцію (97)24 Двадцять принципів боротьби з корупцією та Рекомендацію Rec(2000)10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, а також Резолюцію Парламентської асамблеї Ради Європи 2098(2016), Резолюцію Парламентської асамблеї Ради Європи 1703(2010), Рекомендацію Парламентської асамблеї Ради Європи 2019(2013) та Рекомендацію 1896(2010) про корупцію в суді. Також були розглянуті та взяті до уваги висновки Європейської суддівської конференції «Суддівська доброчесність та корупція», організованої КРЄС 7 листопада 2017 року в місті Страсбург.
6. У Висновку також враховуються відповіді членів КРЄС на анкету з питання Суддівської доброчесності та боротьби/запобігання корупції в судовій системі, а також аналіз цих відповідей та попередній проект, підготовлений науковим експертом, призначеним Радою Європи, доктором Райнером ХОРНУНГОМ⁵.
7. Відповіді на анкету показали, що ситуація з фактичним рівнем корупції та/або її сприйняттям дуже відрізняється серед держав-членів - від країн, де не було проблем з корупцією, країн, де періодично повідомляється про випадки корупції серед суддів, до країн, де реальний рівень корупції у судовій системі та/або її сприйняття викликає серйозну стурбованість у суспільстві. Тому, одним із головних завдань цього Висновку є пошук спільної позиції та подолання існуючих недоліків. Це також означає, що часто не існує єдиного рішення, і що деякі рекомендації будуть менш актуальними для деяких держав-членів, ніж для інших.

II. Суддівська корупція – що це?

A. Визначення суддівської корупції

8. Всі держави-члени Ради Європи прийняли кримінальне законодавство, а іноді й супутні підзаконні акти, щодо корупції взагалі, та особливо відносно державних службовців. Наприклад, отримання державним службовцем неправомірної вигоди суворо карається у всіх державах-членах. Проте, визначення поняття корупції є різним. В законодавстві держав-членів не існує єдиного розуміння, окрім того факту, що надання та отримання неправомірної вигоди є явищем корупційної поведінки та карається відповідно до кримінального законодавства. Що стосується

²ETS 173. Конвенція визначає загальні стандарти для корупційних правопорушень, серед іншого, криміналізація злочинів активного та пасивного хабарництва (а також пособництва та співучасть у таких злочинах), вчинене державними посадовцями, включно й суддями та посадовими особами міжнародних судів.

³ETS 191. Протокол вимагає криміналізації злочинів активного та пасивного хабарництва вітчизняних та іноземних арбітрів та присяжних.

⁴ ETS 174. Конвенція визначає питання компенсації за шкоду, відповідальність та інші цивільно-правові питання що стосуються корупції.

⁵ Доктор ХОРНУНГ заступник генерального прокурора (та антикорупційного координаційного центру) в Прокуратурі міста Леррах, Німеччина. Він був ректором Німецької академії правосуддя у 2011-2015. Доктор Хорнунг також був одним з експертів GRECO під час 4 раунду оцінювання.

більш специфічної суддівської корупції, то лише невелика частина держав-членів Ради Європи офіційно прийняла спеціальне кримінальне законодавство, яке передбачає більш суворі санкції для суддів, які отримали неправомірну вигоду, ніж для інших державних службовців. В переважній більшості держав-членів корупційні злочини, вчинені суддями, кваліфікуються так само, як і корупційні правопорушення, вчинені іншими державними службовцями.

9. Проте, КРЕС вважає, що в межах і для цілей цього Висновку, суддівська корупція повинна розумітися більш широко. Причиною цього є дуже важлива роль судді як незалежного та об'єктивного арбітра в справах, які він розглядає. В контексті даного Висновку суддівська корупція включає недоброчесну, шахрайську чи неетичну поведінку судді, пов'язану з отриманням особистої вигоди або вигоди для третіх осіб.
10. Як вбачається з відповідей на анкету⁶, в деяких державах-членах уявлення про корупцію в судовій системі з різних причин не є точним відображенням реальності. Таке сприйняття може бути настільки ж згубним для функціонування демократичної держави, як і реальна корупція. Тому додаткова глава цього Висновку (див. нижче Глава IV) присвячена опису та вирішенню цієї конкретної проблеми.

В. Фактори, що призводять до корупції серед суддів

11. Причини реальної корупції всередині судової системи різноманітні. Варіюються від надмірного зовнішнього впливу на судову гілку влади до факторів всередині судової системи, та можуть бути поділені на кілька категорій: структурні, економічні, соціальні та особисті. Проте всі викладені нижче фактори, які призводять до суддівської корупції, мають спільну рису – вони несуть загрозу незалежності судів та суддівській доброчесності. Часто два чи більше факторів є взаємозалежними. Даний перелік причин не є вичерпним. Вони просто є прикладом основних факторів небезпеки корупції, з якими може зіткнутися судова система.
12. Життєво важливим для забезпечення належного функціонування системи в будь-якій демократичній державі є насправді незалежна судова влада. Кожного разу, коли існує тривалий структурний дисбаланс / порушення між трьома гілками державної влади, та де система стримування та противаг є слабкою або ігнорується, існує серйозна загроза незалежності, неупередженості та доброчесності судової системи.
13. Брак прозорості спричинений перешкоджанням доступу до інформації, що стосується судової системи, сприяє корумпованій поведінці, і тому часто є важливим чинником корупції. Є чіткі докази того, що судова система з (традиційно) високим ступенем прозорості та доброчесності є найкращою гарантією проти корупції.
14. Низькі умови праці, які включають недостатній рівень заробітної плати та соціальних гарантій, погану інфраструктуру та обладнання, поряд з великим браком суддівських кадрів, тощо, може легко підштовхнути суддю до прийняття неправомірної вигоди.
15. КРЕС звертає увагу на взаємозв'язок між суддівською корупцією та прийняттям й толерантністю до корупції всередині суспільства взагалі. Поганий клімат всередині судової системи також може бути небезпечним. Відсутність правил етичної поведінки судді, відсутність загальної обізнаності про небезпеку корупції та неналежний нагляд за здійсненням правосуддя може призвести до байдужості судді до вимог об'єктивного та неупередженого правосуддя.

⁶ Див. пункти 6-7 даного Висновку

16. Суддя може стати жертвою неправомірного тиску з боку колег або впливових груп всередині судової системи. Існує мабуть досить поширена думка, що судді не в змозі захистити себе від такого тиску через специфічну природу їх ролі та посади, яку вони обіймають.
17. Інша серія факторів, які потенційно можуть призвести до корупційної поведінки судді це більше внутрішня природа. Суб'єктивні міркування, пов'язані з особистим розвитком та підвищенням, можуть призвести до байдужості судді щодо ризику упередженості у конкретній справі. Окрім того, образ судді та, як наслідок, образ судової системи як такої, серйозно страждає, якщо суддя виносить рішення у справі, в якій він / вона має прямі або опосередковані особисті чи фінансові інтереси, здатні вплинути на результат.

III. Попередження корупції серед суддів

A. Загальні заходи проти корупції

18. Не буде перебільшенням, якщо сказати, що ефективне запобігання корупції в судовій системі значною мірою залежить від політичної волі у відповідній країні, щоб справді та щиро забезпечити інституційні, інфраструктурні та інші організаційні гарантії незалежного, прозорого та неупередженого суду. Кожна держава-член повинен впроваджувати необхідні, законодавчі та нормативні основи для запобігання корупції в рамках своєї конкретної судової системи. Вони також повинні вжити всіх необхідних заходів, задля гарантування та сприяння культурі суддівської доброчесності, культурі нетерпимості до корупції на всіх рівнях судоустрою, включаючи працівників судів, і в той же час культуру поваги до специфічної ролі судової влади. Проте боротьба з корупцією не повинна використовуватися для посягання на незалежність судової влади
19. Добра політична воля, перш за все, потрібна, коли мова йде про належне кадрове забезпечення, інфраструктуру та обладнання судів. Належні умови праці (такі як функціональність будівлі суду та обладнання, так само, як і достатня кількість працівників суду), що гідні суддівської місії, можуть бути сильними стримуючими факторами від будь-якої корупційної поведінки. Тому, КРЕС хотів би підкреслити, що кожна країна несе відповідальність за надання достатніх бюджетних коштів для належного забезпечення судової системи, яка може здійснювати правосуддя шляхом ухвалення обґрунтованих та своєчасних рішень. Рада також закликає компетентні органи завжди забезпечувати судову гілку влади належною заробітною платнею, пенсійними виплатами та іншими соціальними пільгами. У цьому контексті також слід зазначити, що судова система є настільки сильною та надійною, наскільки сильними є її складові. Таким чином, належна заробітна плата, соціальні пільги та технічне обладнання для співробітників суду є настільки ж важливими для вільної від корупції судової системи, як і належні умови роботи самих суддів.
20. Правила належної поведінки судді можуть служити ефективною гарантією запобігання корупції. У багатьох державах-членах Конституція та/або закон, що регулює функціонування судової влади встановлюють правила щодо належної поведінки судді в суді та поза його межами. Найбільш поширеними прикладами таких правил є обов'язок бути витриманим та врівноваженим. Часто ці досить загальні правила – як щодо поведінки в суді, так і за його межами – супроводжуються та встановлюються нормативно-правовими актами та / або роз'ясненнями.
21. Однак КРЕС хотів би підкреслити, що існує чіткий зв'язок між ступенем прозорості судової системи, з одного боку, і роллю, яку судді відіграють у суспільстві, з іншого. Безперечно, що через свою особливу роль у взаємодії між органами державної

влади, суддя повинен завжди демонструвати витримку та врівноваженість, необхідні для належного виконання свого обов'язку. Але це не означає, що суддя повинен бути вигнанцем у суспільстві. Здається, насправді, простіше для когось, хто є частиною суспільства, і знайомий з його реаліями, ухвалювати – і де це необхідно пояснювати – рішення, які будуть зрозумілі і прийняті громадськістю. Проте суддя повинен утримуватися від будь-якої політичної діяльності, здатної скомпрометувати його/її незалежність або поставити під загрозу його/її неупередженість. У зв'язку з цим, КРЕС підтримує положення, викладені у Висновку КРЕС № 3 (2002) щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності⁷.

В. Посилення доброчесності суддів

22. Найважливішим заходом для запобігання корупції серед суддів є розробка та формування справжньої культури суддівської доброчесності. Здається, не існує єдиного визначення цього терміну, але в будь-якому випадку, існує загальне розуміння того, що є основними складовими елементами суддівської доброчесності.

а. Нормативно-інституційна та організаційна структура

23. Одним із важливих елементів суддівської доброчесності є вже згадана формально-законодавча чи інша нормативно-правова база, що регулює позицію судової системи як такої та окремих суддів у даній системі. У державах-членах Ради Європи, як правило, поєднання Конституції кожного окремого члена (де вона є писаною) та основного закону(ів), що регулюють функціонування судової влади (в тому числі й підзаконні акти, директиви, циркуляри тощо), які встановлюють правила організації судової системи (в тому числі правила інституційної незалежності) та очікуваної поведінки кожного судді в суді та за його межами.

24. Загальні основні принципи регулярно втілюються у конкретні правила щодо розвитку кар'єри судді - вибору, призначення, підвищення та переведення, навчання, оцінки результатів роботи та притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. КРЕС ще раз хотів би висловити свою повагу до абсолютно різних культур та традицій в системах правосуддя всіх держав-членів. Однак, на основі порівняльного аналізу та професійного досвіду можна виявити та описати об'єктивні критерії належного та прозорого кар'єрного розвитку в судовій системі. Повага до цих критеріїв має позитивний вплив на зміцнення клімату суддівської доброчесності в кожній системі, і це насправді не залежить від конкретних умов в країні. На інституційному рівні КРЕС вважає, що саме судова влада повинна, по суті, нести відповідальність за кар'єрний розвиток своїх суддів, в тому числі й навчання в незалежних установах з підготовки суддів.

25. В більшості держав-членів до повноважень вищої ради правосуддя або іншого органу суддівського самоврядування, принаймні більшість яких складається з практикуючих суддів, належить прийняття відповідних рішень з питань відбору, призначення, підвищення і розвитку, поряд з кваліфікаційним оцінюванням та притягненням до дисциплінарної відповідальності. Інший можливий підхід – залучення відповідного Верховного Суду до прийняття цих рішень. Щодо відбору, призначення та підвищення суддів, КРЕС вважає дуже важливим те, щоб процес ґрунтувався на об'єктивних висновках щодо правових та інших навичок кандидатів. Рішення мають прийматися відповідно до заслуг⁸ та ухвалюватися не політичними

⁷Див. особливо пункти 27 й далі Висновку № 3 (2002).

⁸Див. Рекомендації CM/Res (2010) 12 Комітету міністрів щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, пункт 44.

за своєю природою органами⁹, принаймні більшість членів яких, мають бути представниками судової влади. Незалежно від обраного державою-членом методу, кандидати, що зазнали поразки, повинні мати право на оскарження рішення або, принаймні, процедури прийняття рішення, задля забезпечення об'єктивності та прозорості в процесі¹⁰. Суспільство повинно мати загальне уявлення про процедуру відбору та призначення¹¹.

26. КРЕС наполегливо рекомендує не проводити перевірки, які виходять за межі загальноприйнятих – щодо наявності притягнення кандидата до кримінальної відповідальності та його матеріального становища. Тим не менш, деякі країни проводять дуже ретельні перевірки на предмет доброчесності, які включають особистий, сімейний та соціальний стан кандидата. Ці перевірки зазвичай проводяться службою безпеки. У країнах, де відбуваються такі перевірки, їх слід проводити відповідно до об'єктивних критеріїв. Кандидати повинні мати право на доступ до будь-якої наявної інформації. Особа, чия кандидатура відхилено на підставі результатів такої перевірки, повинна мати право на їх оскарження до незалежного органу, та у зв'язку з цим мати доступ до результатів такої перевірки.
27. Необхідно розрізнити кандидатів у судді та діючих суддів. За жодних обставин боротьба з корупцією в судах не повинна призвести до втручання спецслужб у здійснення правосуддя. Корупція суддів є злочином, тому її слід розглядати в рамках діючого законодавства.
28. Крім того, КРЕС хоче звернути увагу на негативні наслідки люстрації як засобу боротьби з корупцією. Процес, за яким всі судді перевіряються на предмет вчинення корупції, і ті, хто не пройшов перевірку, звільняються і, можливо, підлягають притягненню до кримінальної відповідальності, що в свою чергу може бути інструментом зловживання з метою усунення політично «небажаних» суддів. Сам факт бути суддею в державі-члені, де судова влада скомпрометована на системному рівні, за демократичними стандартами, є недостатнім для притягнення судді до персональної відповідальності. Інша проблема, яка виникає, стосується гарантій, що даний процес буде здійснюватися компетентними, незалежними та неупередженими органами.
29. Належним чином розроблена система оцінювання є дуже ефективним засобом ухвалення більш об'єктивних та надійних рішень щодо підвищення та розвитку. Це також сприяє прозорості судової системи в цілому. В цьому контексті КРЕС хотів би нагадати принципи, викладені в його Висновку № 17 (2014) про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади. Належна система оцінювання також враховує доброчесність судді, який оцінюється. Вона відрізняється від перевірки окремих рішень, винесених суддею, оскільки це стане явним порушенням незалежності суддів.
30. Нарешті, дисциплінарне провадження є ще одним важливим механізмом боротьби з корупцією. На думку КРЕС, дисциплінарне провадження завжди повинно здійснюватися судовими органами (наприклад, дисциплінарною комісією або судом або підрозділом вищої ради правосуддя). Це не тільки дає системі правосуддя ефективний інструмент саморегулювання, але також гарантує, що особи, які мають необхідний професійний досвід, оцінюють, чи вбачаються в певній поведінці підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності, і якщо так, яка санкція є адекватною та пропорційною¹². Окрім того, судді завжди повинні мати

⁹Див. Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету міністрів щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, пункт 46.

¹⁰Див. Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету міністрів щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, пункт 48.

¹¹ Див. Висновок КРЕС № 10 (2007), пункти 42, 50

¹² Щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності, див. нижче розділ С.

право на оскарження в судовому порядку рішень про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності¹³.

в. Рекомендації щодо етичної поведінки, консультування та навчання з питань етики

31. Практично у всіх державах-членах вищезазначена нормативно-правова база супроводжується набором письмових принципів / керівних принципів з етичної поведінки. Ці принципи, як правило, розробляються органом чи кількома органами суддівського самоврядування або (здебільшого) об'єднаннями суддів відповідної країни.
32. Наскільки важливим є розробка і прийняття цих правил, настільки ясно, що вони будуть сприйматися суддями лише, якщо вони зрозумілі та застосовні на практиці. Для досягнення цієї мети завданням компетентних органів є надання суддям відповідних вказівок щодо поведінки у випадку виникнення певних етичних дилем. Ці рекомендації мають запроваджуватися всередині судової системи самостійно. Єдина можливість це надати суддям доступ до електронних або паперових матеріалів, що пояснюють, як найкраще поводитися в конкретних відповідних ситуаціях. На підставі таких матеріалів можуть бути проведені регулярні наради між членами окремого суду та / або членами різних судів. Крім того, КРЕС вважає, що важливим аспектом реалізації справжньої культури доброчесності в судовій системі є забезпечення належного навчання з питання етичної поведінки. Це повинно бути обов'язком кожного судді, незалежно від віку та стажу, регулярно проходити такий тренінг. Даний тренінг також може проводитися у менш офіційних форматах, між колегами. Керівні колегіальні обміни та обговорення, здається, є хорошим засобом для підвищення обізнаності щодо небезпеки корупції.
33. Проте КРЕС хотів би підкреслити, що ці тренінги повинні доповнюватися пропозиціями індивідуального етичного консультування, який знову ж таки, бажано проводити між колегами. Вдалим рішенням може бути призначення співробітника з етичних питань або комісії з етики у кожному суді залежно від його розміру¹⁴. В даному питанні відповідальністю голови суду є взяти на себе ініціативу. Вони грають важливу роль у здійсненні правильної концепції етичного керівництва у відповідних судах, а отже, у популяризації справжньої культури судової доброчесності. Дане розуміння ролі голови суду в розрізі етичного керівництва відповідає положенням Висновку КРЕС № 19 (2016) про роль голів судів¹⁵. Крім того, центральні судові органи повинні за зверненням надавати конфіденційні консультації з питань етики.

с. Уникнення конфлікту інтересів

34. КРЕС вважає, що задля уникнення ситуації коли суддя розглядає справу, в якій він/вона має прями або опосередковані особисті чи фінансові інтереси, здатні вплинути на результат, повинні існувати системні гарантії.
35. Будь-яке прийняття подарунка суддею у зв'язку із виконанням своїх професійних обов'язків може сприяти уявленню про неналежний вплив. Саме тому більшість держав-членів, наприклад, ввела у дію правила прийому подарунків та інших благ суддями (та іншими державними службовцями) у процесі здійснення своєї професійної діяльності. Низька (об'єктивно) гранична вартість, з одного боку, і

¹³Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) визначив порушення у випадку відсутності такої можливості: див. Бака проти Угорщини, 23.06.2016; див. також Палуда проти Словаччини, 23.05.2017.

¹⁴ Див. пункт 49 iv) Висновку КРЕС № 3 (2002) щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності.

¹⁵ Див. особливо пункти 18 та 19 даного Висновку.

визначення того, що є прийнятним проявом дружності, з іншого боку, можуть надати суддям чітке та зрозуміле уявлення, особливо в поєднанні з рекомендаціями щодо того, як діяти при пропозиції неправомірного подарунка. КРЄС вітає рекомендації GRECO ряду держав-членів щодо впровадження та / або доопрацювання правил отримання подарунків та інших переваг суддями, прийнятих під час його четвертого раунду оцінювання під назвою «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів»¹⁶.

36. Ще одним аспектом поведінки судді, який регулюється, є його/її діяльність поза судом і спосіб його/її особистого життя. Ці правила значно відрізняються між державами-членами. В деяких країнах нерідко діють досить жорсткі нормативні акти, що забороняють, наприклад, суддям у відставці або тим, хто залишив посаду в інший спосіб, членство в політичній партії, будь-яку професійну зовнішню діяльність або навіть створення облікового запису в соціальних мережах. Інші країни, де немає проблем з корупцією, мають досить вільні та ліберальні правила, наприклад просто просять суддів повідомляти про свою діяльність за межами суду (викладацьку або наукову). КРЄС вітає інформування внутрішніх структур в судовій системі щодо діяльності судді за межами суду, оскільки є вірогідність виникнення конфлікту інтересів, та бажано, щоб дана інформація була доступна суспільству.
37. У вищезгаданому четвертому раунді оцінювання GRECO надав рекомендації ряду країн щодо впровадження або удосконалення системи регулярного, частіше щорічного, декларування доходів, та повністю декларувати доходи суддів та інші активи. GRECO також рекомендує мати всередині або поза судовою системою конкретний орган, на який покладаються функції перевірки своєчасності та правильності подання таких декларацій. Недотримання цих правил в окремих країнах може призвести до притягнення до адміністративної або дисциплінарної відповідальності¹⁷. Деякі країни поширювали зобов'язання щодо декларування майна на подружжя та інших близьких родичей суддів. Іноді ці декларації, усіх або окремих категорій суддів стають доступними для громадськості.
38. КРЄС вважає, що надійна система декларування доходів може сприяти виявленню та наступному уникненню конфліктів інтересів, у випадку вчинення належних дій, що таким чином призведуть до підвищення прозорості судової влади та сприятимуть посиленню клімату суддівської доброчесності.
39. Однак, враховуючи право судді на недоторканність приватного життя та право на приватність членів своєї родини, реалізація такої системи завжди повинна суворо відповідати принципу співмірності. Першим елементом останнього є питання необхідності. В багатьох державах-членах, де відсутні проблеми з корупцією, або, принаймні, реальна корупція є дуже низькою, не вбачається необхідності впровадження загальної системи декларування доходів. У таких країнах запровадження обов'язку систематичного декларування майна може мати навіть згубний вплив на якість судової системи. Деякі відповідні кандидати на посаду судді можуть утриматись від участі у відборі, оскільки вони вважатимуть таке серйозне зобов'язання невиправданим втручанням у їхнє приватне життя.
40. Крім того, КРЄС вважає, що навіть у країнах, де існує система декларування доходів, належну увагу завжди слід приділяти пропорційності деталей відповідного регулювання. Розкриття інформації зацікавленим сторонам поза межами судової влади має здійснюватися лише на вимогу, і лише у випадку обґрунтування законності інтересу¹⁸. В жодному випадку не слід розголошувати конфіденційну

¹⁶ Див. <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>

¹⁷ Див. нижче розділ С.

¹⁸ Наприклад, повідомлення держав-членів про випадки, що призводять до знищення майна та навіть замахів на життя суддів та членів їхніх сімей, спровоковані таким розкриттям.

інформацію, а конфіденційність третіх осіб, таких як члени сім'ї, повинна охоронятися сильніше, ніж навіть конфіденційність судді.

41. Ще одна ефективна гарантія запобіганню потенційної корупції серед суддів, які розглядають справу, є принцип права на розгляд справи повноважним суддею. Розподіл справи може здійснюватися або за допомогою електронних систем, або на основі щорічної схеми розподілу справ, розробленої в рамках судової системи. Об'єктивними критеріями для розподілу справ можуть бути періодична ротація, прізвища сторін по справі, місцеві судові ділянки, спеціалізація тощо. Для прозорості процесу, а отже, репутації судової системи важливо, щоб ця система була захищена від втручання¹⁹.
42. В деяких, державах-членах Ради Європи, де немає проблем з корупцією, особливо в країнах англосаксонської системи права та країн Скандинавії, голови судів мають досить широкі повноваження у розподілі справ, що надходять на розгляд його суду²⁰. Вони намагатимуться забезпечити справедливий розподіл робочого навантаження, з урахуванням факторів розподілу справ, які зазначені у попередньому пункті. Цей «більш м'який» підхід до розподілу справ є цілком законним, якщо обрана система на практиці гарантує справедливе та своєчасне здійснення правосуддя і, таким чином, підвищує довіру громадськості до доброчесності судової системи²¹.
43. У будь-якому випадку, система випадкового розподілу справ не може автоматично виключити потенційні конфлікти інтересів суддів. Фактично випадковий розподіл може призвести до надходження на розгляд судді справи, де стороною є її близький родич. Тому для кожної судової влади важливо впровадити надійні правила відводу та самовідводу суддів у випадку явної або навіть потенційно можливої зацікавленості в даній справі. Всі держави-члени мають правила такого роду (як закріплені законодавчо, так і вироблені практично). Визначення поняття потенційної зацікавленості, прийнятого державами-членами, в даному питанні теж дуже схожі.
44. Тим не менш, справді важливим моментом, який визначає ступінь суддівської доброчесності відповідної країни, є фактична реалізація та застосування правил про відвід та самовідвід. КРЄС вважає, що будь-яка держава-член, яка зіткнулася з феноменом небажання суддів заявляти самовідвід (які вбачають в цьому, наприклад, ганебний крок), має вжити необхідних заходів для реалізації культури самовідводу, тобто створення умов, де це звичайно можливо, для кожного судді

¹⁹ІТ не повинно перешкоджати суддям застосовувати закон незалежно та неупереджено, див. пункт 8 Висновку КРЄС № 14 (2011). Управління інформаційними системами повинне входити до компетенції Ради правосуддя або іншого подібного незалежного органу. Незалежно від того, який орган відповідає за управління ІТ, існує необхідність забезпечення активної участі суддів в процесі прийняття рішень з питань інформаційних технологій у широкому сенсі, див. Висновок КРЄС № 14 (2011), пункт 36.

²⁰КРЄС залишається на своїй попередній позиції, згідно з якою якщо голови судів відіграють певну роль у розподілі справ між членами суду, це слід робити відповідно до об'єктивних, заздалегідь визначених критеріїв, шляхом прозорої процедури, див. Висновок КРЄС № 19 (2016), пункт 21.

²¹GRECO розглядав це питання у своєму вже згаданому четвертому раунді оцінювання. Що стосується Великої Британії, то він встановив, що «судочинство видається адекватним; зовнішнє втручання у розгляд окремих справ не викликає занепокоєння у Сполученому Королівстві» (пункт 119). Що стосується Норвегії, то GRECO мав таке «враження, що політика розподілу справ у судах не була формалізованою та не була певною мірою прозорою та ясною» /.../ а краща інформація та передбачуваність стосовно розподілу справ чи їх перерозподілу конкретному судді могли б бути корисними громадськості» (пункт 111).

Див. Доповідь Європейської мережі суддівських рад (ENCJ) 2013-14 «Мінімальні стандарти судді IV: розподіл справ». Дана дуже ретельна Доповідь на 138 сторінках, базується на широкому дослідницькому проекті, який охопив 17 різних країн-членів ЄС, з дуже різними судовими культурами та традиціями.

оприлюднити існування потенційної зацікавленості у певній справі. Це може мати вигляд регулярних нагадувань, індивідуальних чи групових консультацій з питань етичної поведінки та/або офіційне підвищення кваліфікації. Важливо пам'ятати, однак, що ці питання мають бути збалансовані з міркувань ефективності правосуддя та недопущення зловживання правом на відвід судді (пошуками «зручного суду») сторонами процесу²².

d. Відповідальність кожного судді протидіяти корупції в суді

45. Наскільки важливими є комплексні рамки та етичні принципи, їх ефективність залежить від бажання кожного судді застосовувати їх у повсякденній роботі. Кожен суддя несе персональну відповідальність не тільки за свою поведінку, але і за судову владу в цілому.
46. Судді, як представники державної влади, зобов'язані повідомляти компетентні судові органи про злочини, які вони виявляють при виконанні своїх обов'язків, зокрема, про корупційні дії, вчинені колегами.
47. КРЄС хоче підкреслити, що судді беруть на себе відповідальність за доброчесність судової системи, та не повинні турбуватись за свою кар'єру у майбутньому, незалежно від того, чи було доведено, що їх занепокоєння обґрунтовані чи ні. У той самий час органи влади, в компетенції яких знаходяться такі справи, завжди повинні обережно вирішувати питання обґрунтованості будь-яких звинувачень.

c. Превентивний вплив належного розслідування та покарання корупції серед суддів

48. Очевидно, що адекватні кримінальні, адміністративні або дисциплінарні стягнення за корупційну поведінку судді та жорсткі реальні санкції, застосовані відносно корумпованих суддів, можуть бути сильним стримуючим чинником і, як наслідок, матимуть превентивний ефект. Що стосується кримінальної та дисциплінарної відповідальності суддів, КРЄС нагадує, що вже було сказано у більш загальному контексті у її Висновку № 3 (2002) щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності²³.
49. Корупційне діяння, вчинене суддею, повинно розглядатися відповідно до принципу пропорційності та з урахуванням його тяжкості. Воно може каратися звільненням судді або іншим відповідним дисциплінарним стягненням, застосованим за результатами дисциплінарного провадження. За чинення злочинів повинно бути застосоване покарання, передбачене кримінальним законодавством, в тому числі й позбавлення волі на певний строк. Тяжкість злочину може бути оцінено, зокрема, з огляду на його вплив на довіру суспільства до судової системи.
50. У незначній кількості держав-членів проблема боротьби та запобігання корупції серед суддів – це не стільки визначення кримінальних, адміністративних чи дисциплінарних правопорушень та покарань, а скоріше розслідування, обвинувачення та засудження корумпованих високопосадовців, в тому числі й суддів. На думку КРЄС, надзвичайно важливим є уникнення дуже шкідливого уявлення про те, що чим вищим, розумнішим і кращим є захист обвинуваченого в корупції державного службовця, тим більше він / вона отримує вигоду від фактичної безкарності. Залежно від історії, традицій та адміністративної структури відповідної країни, а також фактичного рівня корупції всередині системи, може бути

²²Зловживання правом на відвід судді (пошуки «зручного суду») - це практика спроби заміни судді, визначеного для розгляду справу, іншим суддею. Самовідвід повноважного судді в такому випадку може призвести до корупції.

²³ Див. особливо пункти з 51 до 77 даного Висновку.

необхідним створення спеціалізованих слідчих органів та органів прокуратури, з метою боротьби з корупцією серед суддів. Що стосується спеціалізованих судів, то КРЄС залишається на своїй позиції, викладеній у Висновку № 15 (2012) про спеціалізацію судів. Запровадження спеціалізованих судів можливе лише за виняткових обставин, коли це необхідно через складність проблеми та для належного здійснення правосуддя.

51. Проте КРЄС, керуючись висновками GRECO закликає держави-члени розглянути можливість запровадження незалежно від наявності децентралізованих органів та установ, мати центральний орган по боротьбі з корупцією на національному рівні. Цей орган не обов'язково повинен мати повноваження розслідування та / або обвинувачення, але він має виконувати функцію компетентного та неупередженого посередника та зв'язківця, коли мова йде про справи корупції на найвищому рівні.

D. Міжнародні інструменти, механізми та співпраця з питання запобігання корупції серед суддів

52. В підсумку, КРЄС хотів би підкреслити, що правильне використання механізмів та інструментів міжнародного співробітництва у сфері запобігання корупції серед суддів також може бути сильним превентивним чинником. Судова влада має перевагу завдяки конкретним рекомендаціям, які вони отримують від всесвітніх або регіональних організацій за наслідками їх оціночних звітів, таких як Венеціанська комісія Ради Європи та GRECO, а також UNCAC (Конвенція ООН проти корупції), ОБСЄ, Організація економічного співробітництва та розвитку, тощо. Як правило, ці звіти базуються на добре відображених та взаємних механізмах моніторингу, що пов'язані з виїздами на місця та залучення висококваліфікованих експертів, як з моніторингової установи, так і з країни, де здійснюється моніторинг.
53. Необхідно підкреслити, що такі країни, в яких судові органи більш-менш вільні від корупції, також отримують користь від таких звітів. Ці рекомендації дозволяють їм удосконалити свої інституційні, організаційні та інші запобіжні заходи проти корупції, в тому числі й всередині правосуддя.

IV. Сприйняття корупції

54. Незначна кількість держав-членів у своїх відповідях на анкету для підготовки даного Висновку зазначила про проблему – на перший погляд досить дивну – сприйняття суспільством корупції всередині судової системи, яка значно перевищує фактичну кількість корупційних справ відносно суддів. Хоча лише дуже невеликий відсоток опитаних може повідомити про особистий негативний досвід роботи з корумпованими суддями, дуже значна частка тієї ж опитаної групи вважала, що судова система є однією з найбільш корумпованих інституцій в країні.
55. КРЄС вважає, що причини існування або не існування значної невідповідності між фактичною та сприймаючою судовою корупцією в певній країні лежать головним чином у (не)прозорості, тобто (не)відкритості або мовчазності судової системи. Вище було зазначено, що судова система як третя гілка влади в певній мірі ускладнює інформаційну політику конкретними зобов'язаннями, які ускладнюють ефективне реагування на критику ззовні. До них, зокрема, відносяться: обов'язок дискреційних повноважень, включаючи право на справедливий судовий розгляд і повагу до презумпції невинуватості, а також обов'язок стриманості.
56. Поза системою правосуддя, негідна поведінка інших професійних груп, відіграє важливу роль поміж факторів, що призводять до уявлення про корумпованість суддів. Наприклад, під час розгляду справ, прокурори та адвокати нерідко застосовують тактику судової тяганини через засоби масової інформації, задля здійснення впливу на громадську думку.

57. У принципі судова влада повинна визнати, що критика є частиною діалогу між трьома гілками державної влади та в суспільстві в цілому, де вільні та різноманітні медіа грають невід'ємну роль. Однак існує чітка межа між свободою вираження поглядів та правомірною критикою, з одного боку, і неповагою та надмірним тиском на судову систему з іншого²⁴. Політики, інші посадовці та ЗМІ, особливо при розгляді справ і під час політичних кампаній, можуть використовувати примітивні, популістські або демагогічні аргументи та свідомо дезінформують громадськість, задля провокування безвідповідальної критики судової системи і неповаги до презумпції невинуватості. Як результат може бути створено атмосферу суспільної недовіри до судової влади, а в деяких випадках може порушуватися принцип на справедливий суд, передбачений статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод(далі – Конвенція з прав людини)²⁵.
58. Існує кілька механізмів для посилення умов легітимності²⁶ та прозорості судової системи, і таким чином довіри громадськості до судової влади. Усі вони можуть бути підсумовані необхідністю активної інформаційної політики, такої як надання загальної інформації про функціонування судової системи та інформування громадськості щодо розгляду резонансних справ з «присмаком» корупції.
59. КРЄС залишається на думці, викладеній в її Висновку № 7 (2005) з питання Правосуддя та суспільство, стосовно необхідності діалогу між усіма ланками у системі правосуддя. У зв'язку з необхідністю підвищувати прозорість та суспільну довіру, як зазначено у Висновку № 7 (2005), відповідальність судді полягає у використанні доступної, простої та зрозумілої мови в процесі та у своїх рішеннях.
60. Голови судів відіграють важливу роль у підвищенні прозорості своїх судів. КРЄС нагадує положеннях вищезгаданого Висновку № 19 (2016) і вважає, що інтереси суспільства вимагають, щоб голови судів інформували громадськість через засоби масової інформації про функціонування системи правосуддя²⁷. Включно щодо справ, які знаходяться на розгляді. Іноді своєчасна і регулярна інформація (яка, може бути надана без порушення конфіденційності) є важливою ще до фактичного винесення рішення. Це може бути у формі прес-релізу або інтерв'ю.
61. У цьому контексті КРЄС вважає, що голови судів та / або спікери (прес-секретарі) в рамках судової системи повинні підвищувати кваліфікацію за допомогою практичних тренінгів щодо зв'язків із засобами масової інформації.
62. Проте не тільки активна робота з засобами масової інформації та широкою громадськістю сприяють прозорості та довірі суспільства до судової системи, але це також значною мірою залежить від учасників судового розгляду²⁸. Суддя, який роз'яснює свої рішення – і в певних випадках шлях її вирішення – зрозумілим способом, як правило, породжує почуття справедливого ставлення навіть з боку сторони, яка в кінцевому підсумку програє справу²⁹.
63. Крім того, КРЄС вважає життєво важливим для сприйняття судової влади прозорою, справедливою та неупередженою, є підтримання постійного діалогу між

²⁴ Див. пункт 52 Висновку № 18 (2015) Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії.

²⁵ Див. Рішення ЕСПЛ Песа проти Хорватії, № 40523/08, від 8 квітня 2010 року.

²⁶ Висновок № 18 (2015) Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії містить достатньо міркувань щодо способів гарантування та посилення легітимності судової системи та водночас її підзвітності.

²⁷ Див. пункт 12 зазначеного Висновку; дивись також пункт 32 вищезазначеного Висновку № 18 (2015).

²⁸ Дане вже було висвітлено у Висновку № 7 (2005) про правосуддя та суспільство, особливо у пунктах 24-32. Це також відповідає Плану дій Ради Європи зі зміцнення суддівської незалежності та неупередженості, СМ(2016)36 final.

²⁹ Див. Висновок КРЄС № 11 (2008) щодо якості судових рішень

суддями та приватними юристами, а також прокурорами, з повагою один до одного та до різних професійних посад та ролей, та особливо принципу незалежності суду. У зв'язку з цим КРЄС нагадує точку зору, висловлену у Висновку № 16 (2013) про відносини між суддями та адвокатами³⁰.

64. Тенденція, яка спостерігається в деяких державах-членах, намагання підризу судової влади є реальною загрозою для принципу верховенства права та належного функціонування демократичного суспільства. Незважаючи на будь-які наміри стримати обґрунтовані коментарі громадськості про роботу судів, роль захисника конституційної позиції судової влади лежить не тільки на суддях, а й на представниках виконавчої та законодавчої влади, представниках громадянського суспільства, засобів масової інформації і т.п. Громадська критика судової влади повинна завжди відповідати вимогам, викладеним у статті 10 (2) Конвенції з прав людини та статті 18 Рекомендації СМ/Рес (2010)12.
65. Отже, КРЄС хоче підкреслити, що відповідальність кожної країни забезпечити достатнє бюджетне фінансування для належного матеріального забезпечення судової влади, яка може забезпечити належне правосуддя шляхом своєчасного ухвалення добре мотивованих рішень³¹.

V. Висновки та рекомендації

- a. Корупція серед суддів є однією з головних загроз суспільства та функціонування демократичної держави. Вона підриває суддівську доброчесність, яка є основоположним принципом верховенства права та є основною цінністю Ради Європи. Це питання в наш час стає все більш актуальним з огляду на численні напади на судові органи. Корупція серед суддів серйозно впливає на довіру громадськості до правосуддя.
- b. У цілях цього висновку корупція серед суддів повинна більш широко розумітись, а саме включати нечесну, шахрайську або неетичну поведінку судді з метою отримання особистої вигоди або в інтересах третіх осіб.
- c. Причини реальної корупції всередині судової системи варіюються від надмірного зовнішнього впливу на судову гілку влади до факторів всередині судової системи, та можуть бути поділені на кілька категорій: структурні, економічні, соціальні та особисті.
- d. Ефективне запобігання корупції в судовій системі значною мірою залежить від політичної волі у відповідній країні до забезпечення інституційних, інфраструктурних та інших організаційних гарантій. Найважливішим заходом для запобігання корупції серед суддів є розробка та формування справжньої культури суддівської доброчесності.
- e. Законодавча чи інша нормативно-правова база є одним із важливих запобіжників проти корупції. Вона повинна забезпечувати незалежність на всіх етапах суддівської кар'єри: вибору, призначення, підвищення та переведення, навчання, оцінки результатів роботи та дисциплінарної відповідальності суддів. Повага до об'єктивних критеріїв кар'єрного розвитку в судовій владі має позитивний вплив на зміцнення клімату судової доброчесності.
- f. КРЄС наполегливо рекомендує не проводити перевірки, які виходять за межі загальноприйнятих – щодо наявності притягнення кандидата до кримінальної відповідальності та його матеріального становища. У країнах, де відбуваються такі

³⁰ Див. особливо пункти 10-25.

³¹ Див. Рекомендацію СМ/Рес (2010)12, пункти 32-33; див. також Висновок КРЄС № 2 (2001), пункти 2-5.

перевірки, їх слід проводити відповідно до об'єктивних критеріїв. Кандидати повинні мати право на доступ до будь-якої наявної інформації. Необхідно розрізняти кандидатів у судді та діючих суддів.

- g. Компетентні органи завжди повинні забезпечувати судову владу адекватним фінансуванням, необхідним для достойного та належного виконання своєї місії. Належна заробітна плата, пенсійне забезпечення та інші соціальні виплати, розумне робоче навантаження, належна інфраструктура та безпека роботи як суддів, так і працівників апарату суду є життєво важливими для законності та гарної репутації судової системи. Це також є важливою гарантією проти корупції в судових органах.
- h. У всіх державах-членах суддям має надаватись збірка правил / принципів / рекомендацій щодо етичної поведінки. Вони повинні бути проілюстровані практичними прикладами та супроводжуватися офіційною підготовкою з питань етики, а також конфіденційними індивідуальними або груповими консультаціями з питань етики. Судові органи повинні на центральному рівні надавати судам консультації з даних питань.
- i. Надійна система декларування доходів може сприяти виявленню та наступному уникненню конфліктів інтересів, у випадку вчинення належних дій, що таким чином призведуть до підвищення прозорості судової влади та сприятимуть посиленню клімату суддівської доброчесності.
- j. Система випадкового розподілу справ не може автоматично виключити потенційні конфлікти інтересів суддів. Тому для кожної судової влади важливо впровадити надійні правила відводу та самовідводу суддів у випадку явної або навіть лише потенційно можливої зацікавленості в даній справі.
- k. Ефективність етичних принципів залежить від бажання кожного судді застосовувати їх у повсякденній роботі. Кожен суддя несе персональну відповідальність не тільки за свою поведінку, але і за судову владу в цілому.
- l. Адекватні кримінальні, адміністративні або дисциплінарні стягнення за корупційну поведінку судді можуть бути сильним стримуючим чинником і, таким чином, матимуть превентивний ефект. Випадки суддівської корупції повинні завжди розглядатися відповідно до принципу пропорційності.
- m. Правильне використання механізмів та інструментів міжнародного співробітництва у сфері запобігання корупції серед суддів може стати сильним превентивним чинником, включаючи такі установи Ради Європи як GRECO, Венеціанська комісія, а також інші організації, такі як UNCAC (Конвенція ООН проти корупції), ОБСЄ, Організація економічного співробітництва та розвитку та інші.
- n. Феномен сприйманої корупції, де суспільна недовіра до доброчесності судової влади набагато вища, ніж фактична кількість випадків корупції, як правило, є результатом системних недоліків на національному рівні щодо прозорості та відкритості судової системи.
- o. Існує кілька механізмів для підвищення рівня прозорості та, як наслідок, довіри суспільства до судової влади. Ці механізми можуть бути підсумовані необхідністю активної інформаційної політики, такою як надання загальної інформації про функціонування судової системи та інформування громадськості щодо резонансних справ беручи, однак, до уваги зобов'язання бути витриманим та врівноваженим, включаючи право на справедливий суд і повагу до презумпції невинуватості.