



CCJE(2018)3

м. Загреб, 9 листопада 2018 р.

КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ (КРЕС)

Висновок КРЕС № 21 (2018)

ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ СЕРЕД СУДДІВ

I. Вступ

1. Відповідно до повноважень, наданих Комітетом міністрів Ради Європи, Консультативна рада європейських суддів (КРЕС) підготувала цей Висновок «Про запобігання корупції серед суддів».
2. Корупція серед суддів є однією з основних загроз суспільству та функціонуванню демократичної держави. Корупція послаблює судову етику, яка є основою верховенства права та фундаментальною цінністю Ради Європи. Судова етика є першою передумовою ефективності, дієвості та неупередженості національних судових систем. Вона тісно пов'язана з поняттям незалежності суду: остання забезпечує добросовісність, а та у свою чергу посилює незалежність. Судова етика зараз стає все більш важливою 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 є відповідальними за виявлення корупції та реагування на неї, а також за нагляд за поведінкою судів. КРЕС має намір

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

зосередити увагу на можливості самих суддів, у межах їхніх повноважень, забезпечувати доброчесність суддів в умовах спроб корумпувати судову систему, а також боротись з корупцією.

4. Цей висновок було підготовлено на основі попередніх висновків КРЕС, Великої хартії суддів, прийнятої КРЕС (2010 р.), і відповідних документів Ради Європи, зокрема Європейської хартії про статус суддів (1998 р.), Рекомендації CM/Rec(2010)12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки (далі - CM/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.).
5. Висновок ґрунтується, зокрема, на висновках та рекомендаціях Групи держав проти корупції Ради Європи (GRECO), зокрема її доповіді «Протидія корупції. Члени парламенту, судді та прокурори. Висновки й тенденції» (четвертий раунд оцінювання GRECO). Крім того, у висновку враховано Резолюцію (97)24 про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією та Рекомендацію Rec(2000)10 про кодекси професійної етики державних службовців, а також Резолюцію 2098(2016) Парламентської асамблеї, Резолюцію 1703(2010), Рекомендацію 2019(2013) і Рекомендацію 1896(2010) про корупцію в суді. Також було розглянуто та враховано висновки Європейської конференції суддів «Судова доброчесність і корупція», організованої КРЕС 7 листопада 2017 року в Страсбурзі.
6. У висновку також враховано відповіді членів КРЕС на опитувальник щодо судової доброчесності та боротьби/запобігання корупції в судовій системі, а також узагальнення цих відповідей і попередній проект, які підготував призначений Радою Європи науковий експерт доктор Райнер Хорнунг⁵.
7. Згідно з відповідями на опитувальник, 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 спільної основи та подоланні наявних прогалін. Це також означає, що часто не існує універсальних рішень, тому деякі рекомендації будуть менш доречними для одних держав-членів, ніж для інших.

II. Судова корупція – що це?

A. Визначення судової корупції

² ETS 173. Конвенція визначає загальні стандарти для 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 ETS 174. Конвенція стосується компенсації шкоди, відповідальності й інших питань цивільно-правового характеру, пов'язаних із корупцією.

⁵ Доктор Хорнунг наразі є заступником головного прокурора (і контактною особою з питань боротьби з корупцією) Прокуратури Лерраха в Німеччині. Він був директором Німецької академії суддів у 2011-2015 роках. Доктор Хорнунг був одним з експертів від Німеччини під час 4 раунду оцінювання GRECO.

8. Усі держави-члени Ради Європи прийняли кримінальне законодавство – а іноді й супутні регуляторні документи – щодо загальних питань корупції, особливо стосовно державних службовців. Наприклад, отримання державним службовцем хабарів суворо карається у всіх державах-членах. Проте відрізняється саме визначення корупції. У законодавстві держав-членів немає його спільного розуміння, окрім того, що надання та одержання хабаря є конкретним проявом корупційної поведінки й 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 КРЕС вважає, що в межах і для цілей цього висновку слід розуміти корупцію 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 включає нечесну, шахрайську або неетичну поведінку судді з метою отримання особистої вигоди або вигоди для третіх осіб.
10. Як впливає із відповідей на опитувальник⁶, сприйняття корупції в судових органах деяких держав-членів може не бути точним відображенням реальності з різних причин. Сприйняття може бути таким же згубним для функціонування демократичної держави, як і фактична корупція. Відповідно, додатковий розділ цього висновку (див. нижче розділ IV) присвячений опису та вирішенню цієї конкретної проблеми.

В. Чинники, що призводять до корупції серед суддів

11. Існують різноманітні причини фактичної корупції всередині судової системи. Вони є різними: від зовнішнього неправомірного впливу до чинників у межах судової системи; їх також можна згрупувати в кілька категорій: структурні, економічні, соціальні й особисті. Однак усі викладені нижче чинники, що сприяють корупції серед суддів, мають спільну рису – вони становлять загрозу незалежності й доброчесності судів. Часто два чи більше чинників тісно пов'язані між собою. Цей перелік чинників невичерпний. Він лише демонструє основні небезпеки корупції, з якими може зіткнутися судова система.
12. Для належного функціонування системи в будь-якій демократичній державі важливо, щоб судова влада була справді незалежною. Якщо існує тривалий структурний дисбаланс/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, полегшує 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 заходом для запобігання корупції.

⁶ Див. пункти 6-7 цього висновку.

14. Неналежні умови праці, які включають недостатню заробітну плату та соціальні пільги, погану інфраструктуру й обладнання, а також значно недоукомплектовані судові органи тощо, можуть мотивувати суддів із легкістю приймати неправомірні пропозиції.
15. КРЕС звертає увагу на взаємодію між судовою корупцією та прийняттям і толерантністю до корупції в суспільстві в цілому. Неналежний клімат усередині судової системи сам по собі також може бути небезпечним. Відсутність нормативних положень стосовно етичної поведінки судді, відсутність загальної обізнаності про небезпеку корупції та відсутність спрямування 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, здається, є думка, що судді не можуть на достатньому рівні захистити себе від такого тиску через специфіку ролі та посаду, яку вони займають.
17. Інші чинники, які потенційно можуть призвести до корупційної поведінки судді, більш суб'єктивні за своїм характером. Суб'єктивні міркування, пов'язані з особистою кар'єрою та розвитком, можуть зробити суддю байдужим до ризику упередження в конкретній справі. Крім того, імідж судді та, як наслідок, імідж судової системи як такої серйозно страждають, якщо суддя приймає рішення в справі, де він/вона має прями чи опосередковані особисті або фінансові інтереси, на які може вплинути результат розгляду.

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 та щирого забезпечення інституційних, інфраструктурних та інших організаційних запобіжних заходів задля 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 судової доброчесності, культури нульової терпимості до корупції на всіх рівнях судової системи, зокрема серед працівників судів, і водночас культуру поваги до особливої ролі судової влади. Проте боротьбу з корупцією не можна використовувати для обмеження незалежності судової влади.
19. Перш за все, сильна політична воля потрібна тоді, коли на карту поставлені належне кадрове забезпечення, інфраструктура й обладнання судів. Належні умови праці (як-от функціональні будівлі й обладнання судів, а також достатня кількість працівників суду), які гарантують гідність судової місії, можуть слугувати сильними стримувальними чинниками від будь-якої корупційної поведінки. Відповідно, КРЕС 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 рішень. Вона також закликає компетентні органи завжди забезпечувати судову гілку влади належним рівнем заробітної плати, пенсіями й іншими соціальними виплатами. У цьому контексті також варто зазначити, що судова система є настільки ж сильною та надійною, як і її

основа. 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 заходом запобігання корупції. У багатьох державах-членах Конституція та/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 регламентом і/або керівними принципами або вказані в них.
21. Однак КРЄС хоче 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 співвідношенні сил, суддя завжди повинен проявляти обачність і стриманість, необхідні для належного виконання своїх обов'язків. Але це не означає, що суддя повинен стати соціальним вигнанцем. Насправді, як видається, особі, яка перебуває в середині суспільства та має безпосереднє відношення до його реалій, легше приймати – і, за необхідності, пояснити – рішення, яке може зрозуміти й прийняти широка громадськість. Однак суддя повинен утримуватися від будь-якої політичної діяльності, здатної скомпрометувати його/її незалежність або поставити під загрозу його неупередженість. У цьому відношенні КРЄС підтримує те, що вже було зазначено у висновку № 3 (2002 р.) про етику та відповідальність суддів⁷.
22. У деяких судових системах судді-жінки, хоча у багатьох випадках вони становлять більшість, усе ще мають обмежений доступ до вищих і керівних посад. Під час спроби отримати кар'єрні переваги ця гендерна нерівність може призвести до різних форм корупційної поведінки та практики, наслідком чого може стати зниження довіри до судової системи. КРЄС вважає, що важливо посилити гендерну рівність у судовій системі, адже вона є засобом запобігання корупції, зумовленої неправомірним прагненням до досягнення кар'єрних цілей і привілеїв⁸.

В. Посилення доброчесності суддів

23. Найважливішим засобом запобігання корупції серед суддів, мабуть, є розвиток і зміцнення справжньої культури доброчесності в судовій системі. Здається, немає єдиного визначення цього терміну, утім існує загальне розуміння складових елементів доброчесності судової системи.

а. Нормативно-правова й організаційна база

24. Одним із важливих елементів судочинства є вже згадана формальна – законодавча або нормативно-правова – база стосовно позиції судової системи в цілому й суддів зокрема. 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 їх межами

⁷ Див. пункт 27 і наступні висновку № 3 (2002 року).

⁸ Див. останні стандарти щодо гендерної рівності в Стратегії гендерної рівності Ради Європи (2018 - 2022 роки) <https://rm.coe.int/prems-093618-qbr-gender-equality-strategy-2023-web-a/5/16808b47e1>; див. також Рекомендацію Rec(2003)3 Комітету міністрів щодо збалансованої участі жінок та чоловіків у прийнятті політичних і громадських рішень, що вимагає встановлення 40% порогу представництва недостатньо представленої статі.

встановлюються на основі поєднання Конституції кожної окремої держави-члена (де вона прописана) і головного законодавчого акту(-ів) про функціонування судової системи (як-от будь-які підзаконні акти, директиви, циркуляри тощо).

25. Засадничі основні принципи регулярно викладають у конкретних правилах щодо розвитку кар'єри судді: відбір, призначення, просування по службі й підвищення, навчання, оцінка роботи та дисциплінарна відповідальність суддів. КРЄС знову хоче зазначити, що повністю поважає цілком різні судові культури й традиції держав-членів. Проте, виходячи з порівняльного аналізу та професійного досвіду, можна виявити й описати об'єктивні критерії належного та прозорого кар'єрного розвитку в межах судової системи. Дотримання цих критеріїв позитивно впливає на покращення клімату судової доброчесності в кожній системі; це вірно незалежно від конкретної ситуації в країні. На інституційному рівні КРЄС вважає, що саме судова влада повинна нести відповідальність за кар'єрний розвиток своїх суддів, зокрема за їхню підготовку в автономних судових навчальних закладах.
26. Більшість держав-членів доручили вищим судовим радам або іншим органам самоврядування, у складі яких щонайменше половина є суддями, приймати найдоречніші 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, КРЄС вважає дуже важливим, щоб цей процес ґрунтувався на об'єктивних висновках стосовно правових та позаправових навичок кандидатів. Рішення потрібно ґрунтувати на заслугах,⁹ а приймати їх мають неполітичні органи¹⁰, у складі яких щонайменше половина є представниками судових органів. Незалежно від методу, прийнятого державою-членом, неуспішні кандидати повинні мати право оскаржувати рішення або, принаймні, процедуру прийняття рішення, що забезпечить об'єктивність і прозорість процесу¹¹. Широка громадськість повинна мати загальне уявлення про процедуру відбору та призначення¹².
27. КРЄС 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 проводить служба 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 такого контролю, повинен мати право оскаржити таке рішення до незалежного органу і, з цією метою, мати доступ до результатів такого контролю.
28. Необхідно розрізняти суддів-кандидатів, які вступають до судової системи, і діючих суддів. За жодних обставин боротьба з корупцією суддів не повинна призвести до втручання спецслужб у здійснення правосуддя. Корупція суддів є злочином, тому її слід вирішувати в рамках встановленого законодавства.
29. Крім того, КРЄС хоче звернути увагу на негативні наслідки люстрації як засобу боротьби з корупцією. Процес, коли всі судді проходять перевірку на предмет корупції, а осіб, які не пройшли її, звільняють із посади і, можливо, переслідують

⁹ Див. CM/Rec(2010)12, пункт 44.

¹⁰ Див. CM/Rec(2010)12, пункт 46.

¹¹ Див. CM/Rec(2010)12, пункт 48.

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

у судовому порядку, можна використати у власних інтересах і, таким чином, зловживати ним для усунення політично «небажаних» суддів. Сам по собі факт роботи суддею в державі-члені, де судова влада скомпрометована на системному рівні, за демократичними стандартами недостатній для встановлення відповідальності з боку окремих суддів. Інша проблема полягає в гарантуванні того, що процес здійснюватимуть компетентні, незалежні й неупереджені органи.

30. Належно впроваджена система оцінки є дуже ефективним засобом для забезпечення об'єктивності та надійності рішень про просування по службі. Це також сприяє прозорості судової системи в цілому. У цьому контексті КРЄС нагадує про принципи, викладені в її Висновку № 17(2014) щодо оцінки роботи суддів. Добра система оцінки роботи також враховує добросовісність оцінюваного судді. Вона відрізняється від ретельного вивчення окремих рішень, винесених суддею, оскільки це стало б явним порушенням незалежності суддів.
31. Нарешті, дисциплінарне провадження є ще одним важливим механізмом регулювання боротьби з корупцією. На думку КРЄС, дисциплінарні провадження завжди мають здійснювати судові органи (як-от дисциплінарна комісія або суд чи відділення вищої ради правосуддя). Це не лише надає судовій владі належний інструмент саморегулювання, але й гарантує, що особи з необхідним професійним досвідом вирішуватимуть, чи повинна ця поведінка передбачати дисциплінарну відповідальність та, в разі потреби, - які стягнення будуть належними й пропорційними¹³. Крім того, судді завжди повинні мати право оскаржити накладені на них дисциплінарні стягнення в судовому органі¹⁴.

b. Керівні принципи етичної поведінки, етичне консультування й підготовка з питань етики

32. Практично у всіх державах-членах вищезгадану нормативно-правову базу супроводжує набір письмових/керівних принципів етичної поведінки. Ці принципи, як правило, розробляють один або кілька органів суддівського самоврядування чи (основна) асоціація суддів відповідної країни.
33. Наскільки б важливими не були розробка та прийняття цих правил, очевидно, що суді переймуть їх лише в тому разі, якщо вони будуть зрозумілі й застосовані на практиці. Для досягнення цієї мети завдання компетентних органів полягає в наданні суддям відповідних рекомендацій щодо поведінки в разі зіткнення з конкретними етичними дилемами. Ці рекомендації слід запропонувати всередині самої судової системи. Один з можливих способів полягає в наданні суддям електронних або паперових матеріалів, в яких пояснено, як найкраще поводитися в конкретних ситуаціях. На основі таких матеріалів через рівні проміжки часу можна проводити обговорення між працівниками кожного суду та/або працівниками різних судів. Крім того, КРЄС 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. Керовані колегіальні обміни інформацією та дискусії здаються добрим засобом підвищення обізнаності про небезпеку корупції.

¹³ Щодо дисциплінарних санкцій, див. підрозділ С.

¹⁴ Європейський суд з прав людини (далі - ЄСПЛ) встановив 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.

34. Проте КРЕС хоче підкреслити, що ці пропозиції щодо підготовки потрібно доповнити пропозиціями щодо індивідуального консультування з питань етики, яке також краще проводити серед колег. Хорошим рішенням може бути призначення посадової особи з питань етики або комісії з етики в кожному суді певного розміру¹⁵. 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 чесності суддів. Таке розуміння ролі голови суду як взірця в етичних питаннях відповідає Висновку КРЕС № 19(2016) про роль голів судів¹⁶. Крім того, центральні судові органи у відповідь на запит повинні пропонувати конфіденційні консультації з питань етики.

с. Уникнення конфліктів інтересів

35. КРЕС вважає, що для уникнення ситуацій, коли суддя приймає рішення у справі, у якій він/вона має прямі або непрямі особисті чи фінансові інтереси, на які може вплинути результат розгляду, повинні існувати системні запобіжні заходи.
36. Прийняття суддею будь-якого подарунка у зв'язку з виконанням його/її судових 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, з одного боку, і визначення того, що є прийнятним проявом гостинності, з іншого, 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 реалізації та/чи коригування правил одержання подарунків та інших об'єктів вигоди суддями, ухвалені в четвертому раунді оцінки під назвою «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів і прокурорів»¹⁷.
37. Іншим часто регульованим аспектом поведінки судді є його/її діяльність поза судом і те, як він/вона веде своє особисте життя. Ці правила значно різняться в державах-членах. У деяких державах нерідко зустрічаються досить суворі правила, що забороняють, наприклад, суддям на пенсії чи тим, хто іншим чином покинув свою посаду, ставати членами політичних партій, займатися будь-якою зовнішньою професійною діяльністю або навіть створювати облікові записи 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 системи, якщо є ймовірність виникнення конфлікту інтересів, і бажано робити це для широкої громадськості.
38. GRECO у своєму вищезгаданому Четвертому раунді оцінки надала рекомендації для ряду країн, що стосуються впровадження або вдосконалення системи декларування майна для всебічного обліку доходів суддів та інших активів на регулярній, часто щорічній, основі. GRECO також рекомендує мати спеціальний орган усередині судової гілки влади та за її межами, якому буде доручено проводити перевірку своєчасності й точності таких декларацій. У деяких країнах недотримання цих правил може становити адміністративне чи дисциплінарне

¹⁵ Див. пункт 49 iv) Висновку КРЕС № 3(2002) про етику та відповідальність суддів.

¹⁶ Порівняйте особливо пункти 18 і 19 цього Висновку.

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

правопорушення¹⁸. Деякі країни поширили зобов'язання про декларування майна на чоловіків/дружин та інших близьких родичів суддів. Іноді декларації всіх чи окремих категорій суддів стають доступними 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 чесності суддів.
40. Однак з урахуванням права судді на недоторканність приватного життя та права на недоторканність приватного життя членів його/її сім'ї, впровадження такої системи завжди має суворо відповідати принципу пропорційності. Першим елементом останнього є питання необхідності. У багатьох державах-членах, де корупція не була проблемою або принаймні була дуже незначною з огляду на фактичну корупцію, немає потреби впроваджувати загальну систему декларування майна. У таких державах запровадження зобов'язання щодо систематичного декларування майна може навіть зашкодити якості судової влади. Інші відповідні кандидати на посаду судді можуть утриматися від участі в конкурсі, якщо вважатимуть настільки далекосяжне зобов'язання невинуватим 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 норми. Інформація має розкриватися зацікавленим сторонам поза межами судової влади лише на вимогу та лише в тому випадку, якщо показано достовірний законний інтерес¹⁹. За жодних обставин не можна розголошувати конфіденційну інформацію, а відомості про особисте життя третіх сторін, як-от членів сім'ї, потрібно захищати навіть більше, ніж конфіденційність суддів.
42. Ще один ефективний запобіжний захід щодо потенційно корумпованих суддів, які приймають рішення в справах, – це принцип природного 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 була проблемою, особливо в системі загального права, а також у Скандинавії, голови судів мають досить широкі повноваження під час розподілу справ серед суддів²¹. Як правило, вони прагнуть гарантувати справедливий розподіл робочого навантаження, приймаючи до уваги чинники розподілу справ, відповідно до

¹⁸ Уважно порівняйте з підрозділом С нижче.

¹⁹ Наприклад, держави-члени повідомляють про спровоковані таким розкриттям інциденти, що призводять до руйнування майна та навіть життя суддів і членів їхніх сімей.

²⁰ Інформаційні технології не мають перешкоджати суддям застосовувати закон незалежно й неупереджено; див. Висновок КРЕС № 14(2011), пункт 8. Управління системами ІТ має входити до компетенції Ради судової влади або іншого аналогічного незалежного органу. Незалежно від того, який орган відповідає за управління системами ІТ, необхідно забезпечити активну участь суддів у прийнятті рішень щодо них в широкому сенсі; див. Висновок КРЕС № 14(2011), пункт 36.

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

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 таким чином підвищує довіру громадськості до чесності судової влади²².

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 у цьому відношенні.
45. Однак по-справжньому життєво важливим для рівня судової доброчесності тієї чи іншої держави є фактичне здійснення та застосування правил про відвід і самовідвід. КРЕС вважає, що будь-яка держава-член, що зіштовхується з явищем небажання 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 за допомогою регулярних нагадувань, індивідуальних або групових консультацій з питань етичної поведінки та/або формального навчання без відриву від роботи²³. Однак важливо пам'ятати, що ці заходи мають бути збалансовані з міркуваннями ефективності судової системи та не заохочувати до пошуку судді (пошуку найвідповіднішого суду) сторонами²⁴.

d. Обов'язок кожного судді боротися з корупцією в судовій системі

46. Якими б важливими не були всеосяжна база й етичні принципи, їх ефективність залежить від готовності кожного судді застосовувати їх у своїй повсякденній роботі. Кожний суддя несе особисту відповідальність не лише за свою поведінку, але 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, учинені колегами.

²² GRECO розглянула цю проблему у вже згаданому 4 раунді оцінки. Що стосується Сполученого Королівства, встановлено, що «організація розгляду справи видається належною; зовнішнє втручання у винесення рішення в конкретних справах не розглядається як джерело занепокоєння в Сполученому Королівстві» (пункт 119). У 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 Ради судової влади за 2013-14 роки «Мінімальні судові стандарти IV: Розподіл справ». Цей дуже ретельний 138-сторінковий звіт заснований на великому дослідницькому проекті за участю 17 різних країн-членів ЄС з абсолютно різними судовими культурами та традиціями.

²³ Див. вище пункти 50-53.

²⁴ Пошук судді (пошук найвідповідніших судів) – це спроба замінити суддю, призначеного в справі, іншим суддею. Невиправданий самовідвід повноважного судді в такому випадку може бути ознакою корупційних дій.

48. КРЕС хоче підкреслити, що, взявши на себе відповідальність за добросовісність 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. У той же час, 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 належні кримінальні, адміністративні та дисциплінарні стягнення за корупційну поведінку судді та фактичне застосування жорстких санкцій до корумпованих суддів можуть слугувати сильним стримувальним чинником і таким чином мати превентивний ефект. КРЕС нагадує те, що вже було зазначено щодо кримінальної та дисциплінарної відповідальності суддів у більш загальному контексті у Висновку № 3(2002) про етику та відповідальність суддів²⁵.
50. Корупцію, учинену суддею, слід розглядати відповідно до принципу пропорційності та з урахуванням її тяжкості. Відповідний вчинок можна покарати шляхом усунення судді з посади або іншого відповідного дисциплінарного заходу за результатами дисциплінарного провадження. Кримінальні проступки потрібно карати заходами, які передбачає кримінальне законодавство, зокрема позбавленням волі. Тяжкість злочинних дій можна оцінити, зокрема, за їх впливом на громадську довіру до судової системи.
51. У чималій кількості держав-членів проблема боротьби з корупцією серед суддів і запобігання їй полягає не стільки у визначенні кримінальних, адміністративних або дисциплінарних корупційних правопорушень і покарань, скільки в розслідуванні, пред'явленні звинувачень і засудженні корупційних посадовців високого рівня, у тому числі суддів. На думку КРЕС, вкрай важливо уникнути глибоко руйнівного враження про те, що чим вищу посаду займає ймовірно корумпована посадова особа, чим розумніша й більш захищена вона, тим більший імунітет він/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) щодо спеціалізації суддів. 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, натхненна висновками 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 та/або прокурорські повноваженнями, але він повинен слугувати компетентним і неупередженим посередником і точкою контакту, коли мова йде про випадки корупції на високих рівнях.

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

²⁵ Див. особливо пункти 51-77 цього висновку.

53. Насамкінець, КРЄС хоче підкреслити, що сильним превентивним фактором також може бути належне використання механізмів та інструментів міжнародного співробітництва в галузі запобігання корупції серед суддів. Судова влада може отримати користь із вказівок, які вона отримує у звітах про оцінку з конкретними рекомендаціями від світових або регіональних установ, як-от Венеціанська комісія Ради Європи та GRECO, а також Конвенція ООН проти корупції, ОБСЄ, ОЕСР, глобальна мережа ООН із судової доброчесності тощо. Як правило, ці звіти засновані на добре відображених і заснованих на взаємності механізмах моніторингу, що передбачають поїздки на місця та наявність висококваліфікованих експертів із контролюючої установи та з контрольованої країни.
54. Слід підкреслити, що країни, у яких судова влада більш-менш вільна від корупції, також отримують вигоду від таких звітів про оцінку. Рекомендації дозволяють їм відрегулювати свої інституційні, організаційні й інші заходи захисту від корупції, у тому числі в рамках судової системи.

IV. Стверджувана корупція

55. Доволі значна кількість держав-членів у своїх відповідях на опитувальник, під час підготовки цього Висновку, повідомила про явище (з першого погляду досить дивне), коли громадське сприйняття корупції в судовій системі значно перевищує фактичну кількість справ проти корумпованих суддів. Незважаючи на те, що лише дуже невеликий відсоток респондентів міг повідомити про свій особистий негативний досвід із корумпованими суддями, дуже значна частина тієї ж опитаної групи дотримувалася думки, що судова система є однією з найбільш корумпованих інституцій у країні.
56. КРЄС вважає, що причини існування або відсутності істотної 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'язаннями, які ускладнюють ефективне реагування на критику ззовні. До них відносяться: зобов'язання діяти обачно, у тому числі право на справедливий судовий розгляд і повага до презумпції невинуватості, а також зобов'язання щодо стриманості.
57. Поза судовою системою неналежна поведінка інших груп фахівців відіграє важливу роль серед чинників, що ведуть до сприйняття корупції серед суддів. Наприклад, у справах, що очікують на розгляд, прокурори й адвокати нерідко використовують певну тактику, наприклад, судовий розгляд через 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 вільні та різноманітні ЗМІ відіграють незамінну роль. Проте існує чітка межа між свободою вираження поглядів та законною критикою, з одного боку, і неповагою та надмірним тиском на судову систему, з іншого²⁶. Політики, інші особи на публічних посадах і в засобах масової інформації, можуть використовувати спрощені, популістські або демагогічні аргументи й навмисно дезінформувати громадськість, щоб безвідповідально критикувати судову владу й не

²⁶ Див. пункт 52 Висновку КРЄС № 18(2015) про становище судової влади та її зв'язок з іншими повноваженнями держави в сучасній демократії.

дотримуватися презумпції невинуватості, - це особливо стосується справ, що знаходяться на розгляді, і періодів 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 кілька механізмів для підвищення необхідної легітимності²⁸ та прозорості судової системи, а отже й довіри громадян до судової влади. Їх всі можна узагальнити необхідністю проактивної інформаційної політики, що полягає, зокрема, в наданні загальної інформації про функціонування судової системи й інформування громадськості щодо делікатних справ, в яких є «натяк» на корупцію.
60. У цьому контексті КРЕС підтверджує думки, викладені у своєму Висновку № 7(2005) про правосуддя та суспільство, що 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 в своїх рішеннях.
61. Голови судів відіграють важливу роль у підвищенні прозорості судів, які вони очолюють. КРЕС нагадує про вищезазначений 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 швидко та регулярно надання інформації (яка може бути надана без порушення конфіденційності) має істотне 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 та/або офіційні представники (прес-секретарі) із судових органів повинні пройти практичне навчання з питань ЗМІ.
63. Проте прозорість і громадська довіра до судової влади забезпечується не тільки проактивним підходом до засобів масової інформації та широкої громадськості, але в значній мірі завдяки тому, як поведуться з учасниками судових розглядів³⁰. Суддя, який зрозумілим чином пояснює свої рішення – і в певних випадках, шлях до такого рішення – як правило, викликає почуття справедливого поводження навіть із 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

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 гілки влади та її відносини з іншими гілками влади в сучасних демократіях містить безліч думок із приводу шляхів забезпечення та підвищення легітимності судової влади та водночас її підзвітності.

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

³⁰ Це вже підкреслювалося у Висновку КРЕС № 7(2005) про правосуддя та суспільство, особливо 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.

незалежності суддів. У зв'язку з цим КРЕС повторює думки, висловлені у своєму Висновку № 16(2013) про відносини між суддями й адвокатами³².

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 суддів, а й представників виконавчої та законодавчої влади, громадянського суспільства, ЗМІ тощо. Громадська критика судової влади завжди повинна відповідати вимогам, викладеним у статті 10(2) ЄКПЛ та пункті 18 CM/Rec(2010)12.
66. Отже, КРЕС хоче підкреслити, що відповідальність кожної країни полягає в забезпеченні достатніх бюджетних коштів для досягнення належного рівня оснащення судової системи, яка може здійснювати правосуддя шляхом прийняття обґрунтованих і своєчасних рішень³³.

V. Висновки та рекомендації

- a. Корупція серед суддів є однією з основних загроз суспільству та функціонуванню демократичної держави. Вона підриває судову доброчесність, яка є основою верховенства права та фундаментальною цінністю Ради Європи. Зараз вона стає все більш важливою в контексті численних нападів на судову систему. Корупція в судовій системі серйозно впливає на довіру громадськості до правосуддя.
- b. У межах цього Висновку, корупцію суддів слід розуміти в більш широкому сенсі, тому що вона включає нечесну, шахрайську чи неетичну поведінку судді для отримання особистої вигоди або вигоди для третіх осіб.
- c. Причини фактичної корупції в судовій системі різняться: від неправомірного зовнішнього впливу на суддів до чинників у межах судової системи, і можуть бути згруповані в кілька категорій: структурні, економічні, соціальні й особисті.
- d. 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, мабуть, є розвиток і зміцнення справжньої культури доброчесності в судовій системі.
- e. Законодавча чи інша нормативна база є важливим заходом 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 й дисциплінарна відповідальність суддів. Дотримання об'єктивних критеріїв розвитку кар'єри в судовій системі має позитивний вплив на формування атмосфери чесності суддів.
- f. КРЕС наполегливо рекомендує не проводити перевірки, які виходять за межі загальноприйнятих перевірок судимості й фінансового становища кандидата. У

³² Порівняйте пункти 10-25.

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

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 суддів-кандидатів, які вступають до судової системи, і діючих суддів.

- g. Компетентні органи повинні завжди 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 гарної репутації судової системи. Це також важливі заходи запобігання корупції в судових органах.
- h. У всіх державах-членах суддям слід забезпечити перелік правил/принципів/керівних вказівок щодо етичної поведінки. Їх слід проілюструвати 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, призведе до більшої прозорості в судовій системі та сприятиме створенню атмосфери доброчесності суддів.
- j. Система автоматичного розподілу справ не усуває потенційні конфлікти інтересів суддів. 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.
- 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, але й за поведінку судової влади в цілому.
- l. Належні кримінальні, адміністративні та дисциплінарні стягнення за корупційне поведіння судді можуть слугувати сильним стримувальним фактором і мати таким чином попереджувальний ефект. Випадки корупції в судовій системі завжди повинні розглядатися відповідно до принципу пропорційності.
- m. Належне використання механізмів та інструментів міжнародного співробітництва в галузі запобігання корупції серед суддів може стати сильним превентивним фактором, зокрема це такі інституції Ради Європи, як GRECO й Венеційська комісія, а також інші організації, як-от Глобальна Мережа ООН із судової доброчесності, Конвенція ООН проти корупції, ОБСЄ, ОЕСР та інші.
- n. Явище стверджуваної корупції, коли громадська недовіра до неупередженості судової влади набагато більша, ніж фактична кількість справ щодо корупції, зазвичай є результатом системних недоліків на національному рівні, що стосуються прозорості та відкритості судової системи.
- o. Існує кілька механізмів для підвищення прозорості, а отже й довіри громадськості до судової влади. Усі ці механізми можна узагальнити з точки зору необхідності проактивної інформаційної політики, як-от надання загальної інформації про функціонування судової системи та інформування громадськості в делікатних справах, пам'ятаючи про зобов'язання діяти обачно та стримано, а

також про право на справедливий судовий розгляд і дотримання презумпції невинуватості.