

ЗВІТ:

НА ШЛЯХУ ДО КУЛЬТУРИ ПІДЗВІТНОСТІ РАД ПРАВОСУДДЯ



Варшава Лютий 2022

Подяка

Звіт «На шляху до культури підзвітності рад правосуддя» підготовлено для Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДПЛ) Суддею Кеесом Стерком, Почесним Професором Маастрихтського університету з дисципліни «Здійснення правосуддя в Європі», колишнім президентом Європейської мережі рад правосуддя (ЄМРП) (2018-2020), за участі Хосе Ігреха Матоса та Філіпо Донаті.

Цей звіт є частиною проєкту «Посилення інклюзивних та підзвітних демократичних інститутів у регіоні ОБСЄ», що фінансується за рахунок позабюджетних внесків та виконується БДПЛ. Погляди, висловлені у цьому звіті, не обов'язково відображають офіційну позицію БДПЛ, донорів або будь-якого уряду чи організації.

ЗМІСТ

Акроніми/ аббревіатури	6
Вступ	7
Передісторія	7
Мета	8
Методологія	9
РОЗДІЛ 1. Підзвітність рад	10
1.1 Чому ради повинні звітувати	10
1.2 Кому ради повинні звітувати та в який спосіб?	10
1.3 Межі підзвітності рад	11
РОЗДІЛ 2: Стандарти європейських організацій про підзвітність рад	13
2.1 Вступ	13
2.2 Рада Європи: Консультативна рада європейських суддів (КРЄС)	13
2.3 Рада Європи: Венеціанська комісія	15
2.4 Європейська мережа рад правосуддя (ЄМРП)	16
2.5 Висновки	18
РОЗДІЛ 3: Підзвітність рад правосуддя в окремих країнах ОБСЄ	20
3.1 Вступ	20
3.2. Албанія	22
3.2.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя	22
3.2.2. Довіра суспільства	22
3.2.3. Загальна підзвітність	22
3.2.4. Підзвітність за неетичну поведінку	22
3.2.5. Заключні зауваження	23
3.3. Боснія та Герцеговина	24
3.3.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя	24
3.3.2. Довіра суспільства	24
3.3.3. Загальна підзвітність	24
3.3.4. Підзвітність за неетичну поведінку члена ВСПР	25
3.3.5. Заключні зауваження	25
3.4. Грузія	27
3.4.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя	27
3.4.2. Довіра суспільства	27
3.4.3. Загальна підзвітність	27
3.4.4. Підзвітність за неетичну поведінку членів ВРЮГ	27

3.4.5. Заключні зауваження	28
3.5. Італія	29
3.5.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя	29
3.5.2. Довіра суспільства	29
3.5.3. Загальна підзвітність	29
3.5.4. Підзвітність за неетичну поведінку членів ВРМІ	30
3.5.5. Заключні зауваження	30
3.6. Казахстан	31
3.6.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя	31
3.6.2. Довіра суспільства	31
3.6.3. Загальна підзвітність	32
3.6.4. Підзвітність за неетичну поведінку члена ВСРПК	32
3.6.5. Заключні зауваження	32
3.7. Нідерланди	33
3.7.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя	33
3.7.2. Довіра суспільства	33
3.7.3. Загальна підзвітність	33
3.7.4. Підзвітність за неетичну поведінку членів РПН	34
3.7.5. Заключні зауваження	34
3.8. Норвегія	35
3.8.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя	35
3.8.2. Довіра суспільства	35
3.8.3. Загальна підзвітність НСА	35
3.8.4. Підзвітність за неетичну поведінку членів НСА	35
3.8.5. Заключні зауваження	36
3.9. Польща	37
3.9.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя	37
3.9.2. Довіра суспільства	37
3.9.3. Загальна підзвітність	37
3.9.4. Підзвітність за неетичну поведінку членів НРС	38
3.9.5. Заключні зауваження	39
3.10. Румунія	40
3.10.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя	40
3.10.2. Довіра суспільства	40
3.10.3. Загальна підзвітність	40

3.10.4. Підзвітність за неетичну поведінку членів ВРМР	40
3.10.5. Заключні зауваження	41
3.11. Іспанія	42
3.11.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя	42
3.11.2. Довіра суспільства	42
3.11.3. Загальна підзвітність	42
3.11.4. Підзвітність за неетичну поведінку членів ГРСВ	43
3.11.5. Заключні зауваження	43
3.12. Україна	44
3.12.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя	44
3.12.2. Довіра суспільства	44
3.12.3. Загальна підзвітність	44
3.12.4. Підзвітність за неетичну поведінку членів ВРП	45
3.12.5. Заключні зауваження	45
РОЗДІЛ 4: Аналіз та рекомендації	46
4.1 Доповнити Київські Рекомендації нормами про підзвітність рад	46
4.2 На шляху до культури загальної підзвітності рад	47
4.2.1 Вступ	47
4.2.2 Прозорість	47
4.2.3 Діалог з парламентом та урядом	48
4.2.4 Відкритість та готовність до залучення суспільства	48
4.2.5 Рекомендації стосовно загальної підзвітності рад	49
4.3 Відповідальність за (ймовірну) неетичну поведінку членів рад	49
4.3.1 Вступ	49
4.3.2 Призначення суддів на вищі судові посади	50
4.3.3 Притягнення членів рад до дисциплінарної відповідальності	51
4.3.4 Вплив членів рад на рішення по окремих судових справах	52
РОЗДІЛ 5: ОГЛЯД РЕКОМЕНДАЦІЙ	53
ДОДАТОК I: Опитування про підзвітність рад правосуддя	56
ДОДАТОК II: Витяг з Висновку № 10 (2007) КРЕС та Висновку № 24 (2021) КРЕС	58
ДОДАТОК III: Витяг з Висновків Венеціанської комісії	61

Акрони́ми/ абрeвіатури

КРЕС	Консультативна рада європейських суддів
РЕ	Рада Європи
Венеціанська комісія	Європейська комісія «За демократію через право»
ЄМРП	Європейська мережа рад правосуддя
Суд ЄС	Суд Європейського Союзу
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
ВРЮА	Вища Рада юстиції (Албанія)
ВСПР	Вища судова та прокурорська рада (Боснія та Герцеговина)
ВРЮГ	Вища Рада юстиції (Грузія)
ВРМІ	Вища Рада магістратури (Італія)
ВСРРК	Верховна судова рада (Казахстан)
РПН	Рада правосуддя (Нідерланди)
НСА	Норвезька судова адміністрація (Норвегія)
НРС	Національна рада судочинства (Польща)
ВРМР	Вища рада магістратури (Румунія)
ГРСВ	Генеральна рада судової влади (Іспанія)
ВРП	Вища рада правосуддя (Україна)

Вступ

Передісторія

В основі концепції незалежності судової влади лежить здатність окремих суддів та судової гілки влади в цілому виконувати свої обов'язки вільно і незалежно від неправомірного впливу або контролю з боку суб'єктів, що не належать до судової влади, чи то інші органи державної влади (уряд та парламент), ЗМІ, думка громадськості, компанії або впливових осіб. Так само це стосується неправомірного впливу або контролю з боку суб'єктів всередині самої судової системи, чи то старших суддів, не призначених до розгляду справи, голів судів або рад правосуддя (далі - ради).

Безспірно, уряди та парламенти здатні впливати на судову владу та контролювати її, в силу лише того, що вони володіють бюджетними ресурсами та правом законодавчої ініціативи. Цей вплив і контроль можуть здійснюватися без надмірного втручання в незалежність судової влади, але можливість такого втручання очевидна в багатьох сферах, таких як: добір, призначення і просування суддів по службі, система дисциплінарних проваджень щодо суддів, розподіл бюджету на судову владу, її приміщення, виділення допоміжного персоналу або ІКТ-послуг тощо.

Для того, щоб захистити судову владу від неправомірного впливу або контролю, створення органів суддівського врядування є абсолютно необхідним. Це поширена практика в Європі, Північній Америці та інших частинах світу, навіть у тих небагатьох країнах Європи, які вирішили не створювати національні ради судочинства. Європейський досвід свідчить про те, що ступінь самоврядування в різних країнах неоднаковий. Він варіюється від місцевих органів самоврядування з конкретними повноваженнями в рамках міністерської моделі на національному рівні до національних органів врядування з широкими повноваженнями, наприклад, повноваження відбирати, призначати та просувати суддів, притягати суддів до дисциплінарної відповідальності, обговорювати та розподіляти бюджет судової влади, а також управляти організацією судової влади (включаючи приміщення, допоміжний персонал та ІКТ-послуги).

У більшості європейських країн деякі з цих повноважень покладено на ради, однак існують і інші органи суддівського врядування, як от комітети з призначення суддів (Велика Британія), дисциплінарні органи (Нідерланди) або незалежні навчальні заклади (Італія).

З роками органи суддівського врядування набули більшої незалежності та повноважень у багатьох країнах, насамперед, але не в країнах, які перейшли від недемократичної системи правління до системи демократії та верховенства права. У демократичних країнах не існує управління без відповідальності, а відповідальності без підзвітності: уряд звітує перед парламентом, парламент - перед громадянами. Підзвітність у цьому контексті є конкретною, чітко визначеною концепцією, що включає довіру та повноваження змінювати склад парламенту або уряду до закінчення терміну їхніх повноважень. Але якою є мета, практика та актуальність підзвітності в контексті рад?

З огляду на посилення незалежності та повноважень рад, підзвітність дійсно є викликом і проблемою в багатьох країнах. Проблема полягає в тому, що існують певні докази того, що врядування суддів (незалежних від виконавчої влади рад з більшістю

суддів) не обов'язково означає свободу від неправомірного впливу або контролю з боку окремих суддів, а також етичне чи належне врядування в суддівській системі. Неправомірний вплив на суддів, неетичне та неефективне управління судовою системою в кінцевому підсумку підриває незалежність судової влади, а незалежна судова система є надзвичайно важливою для суспільства.

Мета

Держави-учасниці ОБСЄ зобов'язалися «поважати міжнародно визнані стандарти, що стосуються незалежності суддів та юристів-практикантів», підтримувати та розвивати «незалежність суддів та неупереджене функціонування державної судової служби». БДПЛ має мандат на надання допомоги державам-учасницям у виконанні та дотриманні тих чи інших зобов'язань у людському вимірі.

У світлі цих зобов'язань та мандату БДПЛ метою цієї роботи є дослідження існуючих стандартів та практики підзвітності рад суддів, виявлення проблемних питань у цій сфері, а також висунення пропозицій щодо перегляду «Київських рекомендацій щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та у Середній Азії» 2010 року (далі - Київські рекомендації). Київські рекомендації зосереджені на питаннях адміністрування судівництва (частина I), добору та навчання суддів (частина II), а також відповідальності суддів та суддівській незалежності у процесі судочинства (частина III).

Київські рекомендації були розроблені в червні 2010 року на регіональній зустрічі експертів, організованій БДПЛ спільно з Інститутом порівняльного публічного права та міжнародного права ім. Макса Планка, за результатами комплексного аналізу стану незалежності судової влади в усьому регіоні ОБСЄ. З моменту оприлюднення Київських рекомендацій слугують для формулювання відповідності міжнародним стандартам і передовим практикам реформування судової системи і широко використовуються національними органами влади, громадянським суспільством, ОБСЄ та іншими міжнародними організаціями.

З метою забезпечення того, щоб Київські рекомендації ефективно відповідали на виклики у всьому регіоні ОБСЄ, у 2019 році в рамках позабюджетного проєкту «Посилення інклюзивних та підзвітних демократичних інститутів у регіоні ОБСЄ» БДПЛ розпочало розробку оновлених рекомендацій щодо незалежності судової влади. Процес перегляду Київських рекомендацій здійснюється на основі детальних оцінок, подібних до цієї, та всебічних консультацій із зацікавленими сторонами у сфері правосуддя та провідними експертами держав-учасниць ОБСЄ.

Одним із викликів і питань, виявлених у процесі перегляду Київських рекомендацій, є підзвітність органів суддівського врядування. БДПЛ переконаний, що вдосконалення стандартів і практики підзвітності рад може бути корисним для сприяння належному та етичному управлінню судовою системою з метою захисту незалежності судової влади на користь суспільству.

З цією метою, а також для сприяння консультаціям з широким колом зацікавлених сторін, БДПЛ замовило цей звіт на тему підзвітності органів суддівського самоврядування.

Методологія

Звіт має дослідницький характер. Тому вибірка була підготовлена на основі тематик, пов'язаних з підзвітністю рад. У звіті розглядається підзвітність рад за їхніми загальними повноваженнями, а також за конкретним типом проблем: ймовірна неетична поведінка члена ради.

Дослідницький характер звіту також вплинув на обмежену кількість міжнародних організацій, стандарти яких вивчалися у цій роботі. Було обрано такі міжнародні організації: Консультативна рада європейських суддів, Венеціанська комісія Ради Європи та Європейська мережа рад правосуддя.

Дослідницький характер звіту також є причиною того, що для його написання було обрано ради з держав-учасниць ОБСЄ. Обрані ради представляють різні типи рад з точки зору обсягу повноважень і практики, а також різний рівень довіри з боку суспільства. Загалом було опитано одинадцять експертів (сім чоловіків, чотири жінки) з наступних країн (по одному з кожної країни) на основі опитування¹: Албанія, Боснія і Герцеговина, Грузія, Італія, Казахстан, Нідерланди, Норвегія, Польща, Румунія, Іспанія та Україна.

В основу цього документа покладено відповіді національних експертів, стандарти підзвітності згаданих міжнародних організацій та досвід автора як президента Європейської мережі рад правосуддя.

У звіті також використані відгуки, отримані експертами під час семінару, організованого БДПЛ 9 грудня 2020 року. Період дослідження для звіту завершився 8 лютого 2021 року, і в ньому не враховано зміни, які могли відбутися після цієї дати, за винятком Висновку № 24 КРЕС від 5 листопада 2021 року: «Еволюція рад правосуддя та їхня роль у створенні незалежних та неупереджених судових систем»².

¹ Див. Додаток I

² [«Еволюція рад правосуддя та їхня роль у створенні незалежних та неупереджених судових систем»](#) КРЕС, 24 (2021) (далі – Рішення 24 КРЕС).

РОЗДІЛ 1. Підзвітність рад

1.1 Чому ради повинні звітувати

Цей розділ присвячено судовій підзвітності, але почнемо з незалежності та неупередженості суддів з очевидних причин. Незалежність суддів в окремих справах є запорукою неупередженості судових рішень, особливо у випадках, де відповідачем виступає держава. Це стосується як неправомірного впливу на рішення суддів ззовні, так і зсередини судової системи. За дотримання закону окремі судді звітують перед судом вищої інстанції, а за дотримання професійної етики - перед дисциплінарними органами, якими в Європі, як правило, є ради. Ці стандарти є загальноприйнятими в Європі, з деякими винятками.³

З метою захисту окремого судді від неправомірного впливу з боку уряду, необхідний певний рівень самоврядування судової влади. Це передбачає створення органів суддівського врядування для прийняття таких рішень, як добір, призначення судді або його звільнення, та притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності або управління судовою системою (розпорядження бюджетом). Важливість повноважень, якими наділені ці органи, вимагає підзвітності, насамперед для того, щоб уникнути перетворення судової влади на самореферентну. Судова влада, яка не є відкритою для участі суспільства, ризикує втратити свій моральний авторитет, довіру громадян, свою актуальність для суспільства і, врешті-решт, свою незалежність.⁴

Ради зобов'язані захищати незалежність судової влади, як національні та впливові лідери суддівського корпусу, саме через цей обов'язок вони і піддаються значному тиску та конкуруючим інтересам. За таких обставин вони часто схильні захищати судову владу і самих себе. Суспільство має бачити, що члени рад поводяться відповідно до норм етики і керують судовою владою в інтересах суспільства.⁵ У цьому аспекті, етична поведінка членів рад означає діяльність в інтересах, і тільки в інтересах судової влади. Належне врядування означає досягнення результатів на користь суспільства, наприклад, підвищення доброчесності, якості та оперативності.

Іншими словами: ради підзвітні суспільству з тієї причини, що громадяни повинні довіряти тому, що ради здійснюють важливі повноваження, надані їм суспільством, на благо громадян. Це має вирішальне значення для легітимності їхньої незалежності, а також для покращення роботи судової влади.

1.2 Кому ради повинні звітувати та в який спосіб?

З причин того, чому ради повинні бути підзвітними, випливає, що вони повинні

³ Наприклад, у Польщі суддів можуть притягнути до дисциплінарної відповідальності за зміст винесених ними рішень. [Див. «Юридичні переслідування польських суддів - звіт для потреб порівняльної таблиці правосуддя ЄС \(2020\)»](#), Асоціація суддів «Феміда», березень 2020. Згадується дуже багато подібних випадків. Найбільш вражаючими є справи суддів, щодо яких здійснюється дисциплінарне провадження щодо застосування рішення ЄСПЛ від 19 листопада 2019 року проти НРС.

⁴ Для вивчення питання співвідношення між незалежністю суддів, довірою громадськості та законністю, див. Франс Ван Дейк, [Сприйняття незалежності суддів у Європі. Конгруентність суспільства та судової влади](#), (Palgrave Macmillan, Cham), 2021.

⁵ Рішення Великої Палати Суду від 19 листопада 2019, А.К. та Інші проти Національної ради судочинства (EU:C:2019:982), справи C-585/18, C-624/18 та C-625/18, п. 139.

звітувати перед суспільством: безпосередньо перед громадянами, а також перед урядом і парламентом як обраними представниками громадян. Це тягне за собою обов'язок інформувати про стан судової системи та відповідати на запитання міністрів чи парламенту, а також обов'язок вести діалог з іншими органами державної влади. Поділ державної влади не повинен бути перешкодою для такого діалогу. Ради також повинні бути безпосередньо підзвітні громадянам за допомогою інформаційно-просвітницьких програм, які пояснюють, як функціонує судова влада і чому вона важлива для суспільства. Суспільство також може бути залучене за допомогою зовнішніх оглядів або опитувань. Таким чином, судова влада отримує інформацію про свою фактичну діяльність, а також про побажання та очікування громадян.

У деяких європейських країнах ради повинні звітувати про добір, призначення та просування по службі до одного з найвищих судів країни, зазвичай до Вищого адміністративного суду. Остання практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) та Суду Європейського Союзу (Суд ЄС) вказує, що ради повинні усвідомлювати, що їм, можливо, доведеться звітувати про деякі аспекти своїх повноважень і перед європейськими судами: обидва суди все частіше звертаються до рад у своїй практиці щодо незалежних і неупереджених судів.⁶ Наприклад, у цьому контексті Суд ЄС постановив, що необхідно враховувати ступінь незалежності ради, яка добирає суддів.⁷ Факторами, які можуть мати значення для загальної оцінки гарантій незалежності ради, є звільнення членів ради до закінчення терміну повноважень, спосіб обрання суддів у раді (їхніми колегами або парламентом), а також можливість порушень і недостатньої прозорості при призначенні членів ради.⁸

Дехто стверджує, що підзвітність вищому суду або дисциплінарним органам є єдиним доречним способом забезпечення підзвітності суддів, зважаючи на правові наслідки.⁹ Таким чином, це віддзеркалює концепцію підзвітності, яка використовується у відносинах між урядом і парламентом або між державним службовцем і міністром. Однак, питання полягає в тому, чи є ця концепція підзвітності корисною для судової влади та рад. Можна стверджувати, що підзвітність суддів не може бути обмежена кількома ситуаціями, що мають юридичну силу. Цих ситуацій недостатньо для того, щоб завоювати і підтримувати довіру громадян. А саме в цьому полягає підзвітність у контексті незалежної судової влади і ради.

1.3 Межі підзвітності рад

Підзвітність досягає своїх меж, коли вона безпосередньо чи опосередковано підриває незалежність та неупередженість суду у вирішенні справ.

Найбільш очевидний приклад обмеження підзвітності пов'язаний зі змістом судових рішень. Незалежність і неупередженість вимагають щоб судді мали можливість судити, не піддаючись дисциплінарному переслідуванню через те, що уряду не до вподоби результат справи. Для рад це означає що вони зобов'язані чітко заявити суспільству що

⁶ Кун Ленартс, «Нові горизонти верховенства права у ЄС», *German Law Journal*, 21(1), 2020, п.п. 2934.

⁷ Рішення Великої Палати Суду від 19 листопада 2019, А.К. та Інші проти Національної ради судочинства (EU:C:2019:982), справи C-585/18, C-624/18 та C-625/18, п. 139.

⁸ *Te same.*, п. 143.

⁹ Давід Косар, «Небезпеки суддівського врядування в перехідних суспільствах», *Cambridge University Press*, 2016, п. 57. Давід Косар та Самуель Спач, «Концептуалізація(ї) суддівської незалежності та суддівської підзвітності Європейської мережі рад правосуддя: Два кроки вперед, один крок назад», *International Journal for Court Administration*, 9(3), 2018, п.п. 37-46.

вони протистоять політичному тиску або законодавству, яке запроваджує етичні правила для суддів, що забороняють їм застосовувати певні положення права ЄС, або забороняють їм пояснювати і захищати концепцію незалежності для громадян.¹⁰

Другим прикладом обмеження підзвітності є те, що діалог між радою та урядом і парламентом або представницькими органами суддів не повинен створювати ієрархію де факто. Така комунікація має відбуватися на добровільних засадах.

Щодо змісту діалогів, то третім обмеженням є те, що робота окремих суддів або результати розгляду окремих справ не можуть бути предметом обговорення міністрами або парламентом,¹¹ оскільки останні можуть використати це як інструмент для отримання певного контролю над судами. Існує дуже тонка грань між вимогою урядів і парламентів покращити роботу судової системи та винесенні судових рішень у певному напрямку.¹² Діалог з іншими органами державної влади здебільшого відбувається лише на агрегованому рівні. Наприклад, розгляд питань та вирішення певних типів справ, типів проблем для можливого законодавства, нової загальної політики або критики з боку науковців та публічних дебатів. Однак норми про заборону обговорення окремих справ не поширюються на рішення рад про ймовірну неетичну поведінку членів рад або про ймовірне неналежне управління радами, оскільки тут не йдеться про (непрямий) вплив на окремі судові справи. Більш того, жоден судовий орган, окрім самої ради, зазвичай не має повноважень вирішувати ці питання. Тобто, для того, щоб уникнути враження, що ради посилаються у своїй діяльності на самих себе, вони мають забезпечувати максимальну прозорість діяльності у цих питаннях.

Четвертим і останнім обмеженням підзвітності рад є звільнення членів ради урядом або парламентом до закінчення терміну їхніх повноважень. У разі неетичної поведінки члена ради, припинення його повноважень можливе лише внаслідок притягнення до кримінальної або дисциплінарної відповідальності, або ж добровільної відставки в інтересах судоустрою. Винятком з цього правила є люстрація суддів незабаром після істотної зміни конституції, наприклад, переходу від комуністичної до демократичної системи верховенства права або з метою припинення (міжнародно визнаної) повальної, повсюдної корупції в судовій системі. Але цей механізм люстрації є одноразовим рішенням у випадку, якщо інші рішення не є ефективними: його не можна використовувати знову і знову в одній і тій самій судовій системі, наприклад, у випадку повторної появи через роки після люстрації систематичної моделі неетичної поведінки членів рад або неналежного управління радами. Проведення люстрації кожні кілька років зрештою знищить незалежність судової влади. Поява систематичної практики неетичної поведінки членів рад є проблемою, яку потрібно вирішувати в інший спосіб. Наприклад, шляхом попереднього відбору кандидатів у члени ради на основі критерію доброчесності. Корисними в цьому відношенні будуть інвестиції в розвиток культури підзвітності.

¹⁰ «Аналітична записка Виконавчої ради ЄМРП про членство НРС Польщі», ЄМРП, серпень 2018. Дивитися також «Аналітична записка Виконавчої ради ЄМРП про членство НРС (виключення)», ЄМРП, травень 2020.

¹¹ Безспірно, окремі справи оприлюднюються в Інтернеті та обговорюються публічно.

¹² Філіп Лангбрук, «Від керуючого редактора: вимірювання ефективності, незалежності та підзвітності судової влади», *International Journal for Court Administration*, 9(3), 2018, pp. i-ii.

РОЗДІЛ 2: Стандарти європейських організацій про підзвітність рад

2.1 Вступ

У Розділі 1, який присвячено концепції підзвітності рад, згадується, що ЄСПЛ та Суд ЄС в своїй останній практиці починають регулювати до певної міри діяльність рад. Ця практика з'явилася нещодавно, але вона, ймовірно, розвиватиметься і матиме велике значення не лише для незалежності рад, але й для їхньої підзвітності.

Що стосується незалежності та підзвітності рад, ЄСПЛ та Суд ЄС не мають конкретних договорів або інших джерел права, на яких вони могли б ґрунтувати свої рішення. Саме тому вони повинні покладатися на загальні принципи та стандарти міжнародних організацій, наприклад, Консультативна рада європейських суддів Ради Європи (КРЕС), Венеціанська комісія Ради Європи (Венеціанська комісія) та Європейська мережа рад правосуддя (ЄМРП).

Ці стандарти вже стали джерелом натхнення для європейських країн у минулому та сьогодні для створення та діяльності рад, а також є і, безсумнівно, будуть джерелом натхнення для країн, ЄСПЛ та Суду ЄС у майбутньому.

2.2 Рада Європи: Консультативна рада європейських суддів (КРЕС)

КРЕС є дорадчим органом Ради Європи у питаннях, що стосуються незалежності, неупередженості та повноважень суддів. КРЕС складається виключно з суддів.

У 2007 році КРЕС надала висновок (№ 10) щодо судових рад, а в 2021 році доповнила цей висновок ще одним (№ 24) у світлі «подій останніх років», які «поставили під сумнів принципи та стандарти», викладені у висновку № 10.¹³

Точку зору КРЕС щодо загальної підзвітності рад можна підсумувати наступним чином:¹⁴

1. Рада підзвітна громадянам (№ 10, 91) та Парламенту (№ 10, 94), який схвалив бюджет;
2. Метою підзвітності є підтримка та підвищення довіри громадян до судової системи (№ 10, 91; № 24, 9 і 12), зменшення загрози політичного впливу або сприйняття наявності корпоративного інтересу, протекціонізму та надання преференцій в межах судової влади (№ 10, 91), а також пересвідчення в тому, що рада не прагне покривати негідні вчинки своїх представників (№ 10, 95).

У Висновку № 10 КРЕС виокремлює чотири сфери підзвітності:

1. Щодо рішень стосовно просування по службі судді:
 - критерії призначення мають бути оприлюднені;
 - всі рішення мають бути вмотивованими (93);
2. Щодо бюджету:
 - звітування про використання коштів перед парламентом;

¹³ Висновок КРЕС № 24., п. 2, примітка 7.

¹⁴ Витяги Висновків 10 та 24 наведено у Додатку I. Нумерація в цьому розділі відповідає пунктам у висновках.

- контроль з боку Рахункової палати (94);
- 3. Щодо дисциплінарних процедур:
 - оприлюднення прийнятих рішень, які вступили в силу (95);
- 4. Діяльність, труднощі та пропозиції щодо вдосконалення:
 - періодично оприлюднювати звіти;
 - зустрічі з пресою (96).

У Висновку № 24 КРЄС зосереджує увагу на наступних питаннях:

1. Функціональна легітимність рад правосуддя: вони повинні здобути довіру і підтримку громадськості шляхом відмінної, прозорої роботи та підзвітності. Під час конфлікту з іншими гілками влади, підтримка громадськості буде великою мірою залежати від такого суб'єктивного сприйняття легітимності ради (12).
2. Ради правосуддя як важливе джерело функціональної легітимності: чим більше повноважень та обов'язків має рада, тим важливіше, щоб вона була підзвітна за використання цих повноважень (13).
3. КРЄС розрізняє *судову, каральну та роз'яснювальну підзвітність* по відношенню до рад правосуддя.
4. Судова підзвітність рад правосуддя: деякі рішення ради впливають на права, що захищаються ЄКПЛ. Наприклад, коли виносяться рішення щодо кар'єри суддів, ці рішення повинні бути обґрунтованими, а судді повинні мати право оскаржити їх до суду. Коли рішення ради переглядається по суті незалежним судом, рада є підзвітною. Особливу увагу слід приділяти незалежності та неупередженості будь-якого суду, що переглядає рішення ради по суті, в тому числі незалежності від самої ради (15).
5. Каральна підзвітність: члени ради правосуддя мають відповідати найвищим етичним стандартам і повинні притягатися до відповідальності за свої дії через належні засоби. Вони не повинні мати імунітет від кримінального переслідування за загальним кримінальним законом. Водночас, КРЄС бажає підкреслити, що такі засоби мають регулюватися і застосовуватися у спосіб, який не дозволяє зловживати ними для здійснення посягань на незалежність і функціонування ради правосуддя. (16).
6. Каральна підзвітність: ради правосуддя мають розробити стандарти професійної та етичної поведінки своїх членів, які є судьями, і членів, які не є судьями, а також внутрішні процедури розслідування недоліків. Члени рад повинні діяти у відповідності до цих стандартів і цінностей незалежності, неупередженості і доброчесності. Важливим аспектом каральної підзвітності є дисциплінарна і кримінальна відповідальність членів рад. Необхідно забезпечити повагу до права членів ради на справедливий суд, включаючи право мати представника. Рішення, прийняті у цьому контексті, повинні містити обґрунтування і підлягати судовому перегляду (17).
7. Пояснювальна підзвітність: Будь-яка рада правосуддя повинна працювати у прозорий спосіб, наводити аргументацію для своїх рішень і процедур, і таким чином бути підзвітною. Крім того, рада повинна бути відкритою до сприйняття критики і готовою до постійного удосконалення. Ця форма підзвітності має особливе значення для діалогу з іншими гілками державної влади і громадянським суспільством (18).

2.3 Рада Європи: Венеціанська комісія

Венеціанська комісія є консультативним органом Ради Європи з конституційних питань. Членами комісії є професори університетів, судді верховних і конституційних судів, члени національних парламентів і державні службовці. Комісія працює у трьох галузях, одна з яких – «демократичні інститути та основоположні права». У цій галузі вона розглядає питання верховенства права та судової реформи завдяки багатьом дослідженням та висновкам складених протягом багатьох років щодо різних країн. Ці висновки, як правило, надаються щодо законопроектів країн на запит уряду.

Попри чисельність матеріалів Комісії, вона досі не проводила дослідження, присвяченого концепції підзвітності. Але слово «підзвітність» використовується стосовно судових органів та рад у її кількох висновках.

На основі цих висновків,¹⁵ позицію Комісії щодо загальної підзвітності рад можна коротко викласти наступним чином:

1. Ради повинні бути незалежними;¹⁶
2. На ради покладено обов'язок працювати на загальне благо незалежної та ефективної судової влади,¹⁷ що, серед іншого, означає, що вони повинні надавати суддям можливість захищати права і свободи людей;¹⁸
3. Ради не можуть функціонувати без довіри громадськості щодо їх діяльності та ефективності;¹⁹
4. Таким чином, ради повинні бути підзвітними²⁰ - з метою уникнення негативних наслідків корпоративізму в судовій владі, зважаючи на незалежне їх становище;²¹
5. Підзвітність рад - обов'язок бути максимально прозорими та інформувати громадськість, органи виконавчої та законодавчої влади про стан справ у судовій системі;²²
6. Обов'язок поінформування здійснюється шляхом розповсюдження звітів та в інші способи.²³ Наприклад, оприлюднення рішень ради, переконливе обґрунтування рішень ради²⁴ та добровільний діалог з іншими органами державної влади;²⁵
7. Обов'язок інформувати є більш обмеженим за обсягом, ніж формальна (або вертикальна) підзвітність рад перед законодавчою та виконавчою гілками влади, а також перед суддями;

¹⁵ Див. Додаток II, який містить текст згаданих доповідей.

¹⁶ Венеціанська комісія, Report on Judicial Appointments (2007), CDL-AD(2007)028, п. 48. Див. Додаток III.

¹⁷ Венеціанська комісія, Opinion on the Draft Amendments to the Law on The High Judicial Council of Serbia (2014), CDL-AD(2014)028, п. 70. Див. Додаток III.

¹⁸ Венеціанська комісія «On Judicial Appointments», там же, примітка 21, п. 6. Див. Додаток III.

¹⁹ Венеціанська комісія, Opinion on the Draft Act to Amend and Supplement the Constitution (In The Field Of The Judiciary) of the Republic of Bulgaria (2015), CDL-AD(2015)022, par. 63.; Venice Commission, "Opinion on constitutional arrangements and separation of powers and the independence of the Judiciary and law enforcement of Malta (2018)", CDL-AD 028, п. 27. Див. Додаток III.

²⁰ Висновок Венеціанської комісії по Болгарії, там же, примітка 24, п. 63. Див. Додаток III.

²¹ Венеціанська комісія, «On Judicial Appointments», там же, примітка 21, п. 51. Див. Додаток III.

²² Венеціанська комісія, Opinion on the Draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina (2014), CDL-AD(2014)008, п. 71. Див. Додаток III.

²³ Висновок Венеціанської комісії по Болгарії, там же, примітка 24, п. 63. Див. Додаток III.

²⁴ Те саме, п. 64.

²⁵ Висновок Венеціанської комісії по Боснії та Герцеговині, там же., примітка 27, п. 72. Див. Додаток III.

8. Тут, формальна (або вертикальна) підзвітність означає обов'язок ради з'являтися перед парламентом для того, щоб відповідати на запитання і брати участь в обговоренні з можливим наслідком розпуску ради (або звільнення одного чи кількох її членів) виконавчою чи законодавчою владою, якщо вони втрачають довіру до ради.²⁶ Заборона формальної підзвітності також стосується питання підзвітності членів ради перед суддями, оскільки дисциплінарні процедури повинні зосереджуватися лише на дотриманні чи недотриманні конституції та закону, а не на тому, чи судді, які брали участь у доборі члена ради, досі довіряють йому або їй, чи ні.²⁷

Венеціанська комісія виступає проти спеціальних правил щодо відповідальності за неетичну поведінку члена ради. У такому випадку так само застосовуються загальні правила щодо дисциплінарної та кримінальної відповідальності (суддів). Член ради також може подати заявку на звільнення за власним бажанням.²⁸

2.4 Європейська мережа рад правосуддя (ЄМРП)

ЄМРП - це насамперед мережа всіх рад правосуддя Європейського Союзу та країн-кандидатів на вступ до ЄС.²⁹ Її члени повинні бути незалежними від виконавчої та законодавчої влади.³⁰

З 2013 року ЄМРП працює над проектом під назвою «Незалежність та підзвітність».³¹ Метою проекту є надання радам інструменту для вдосконалення правил і практики щодо незалежності та підзвітності шляхом встановлення циклу вдосконалення кожні три роки. Цикл складається з різних елементів: визначення та оцінювання індикаторів, проведення опитувань щодо індикаторів серед рад, суддів та адвокатів, виявлення проблем на основі результатів опитувань, розробка планів вдосконалення рад для вирішення цих проблем і, нарешті, реалізація плану (включно з моніторингом).³²

Позиція ЄМРП полягає в тому, що незалежність та підзвітність суддів є взаємопов'язаними. Як передумова незалежності, судова влада зобов'язана демонструвати суспільству використання судової незалежності³³ як одного із засобів завоювання або збереження довіри суспільства, якому вона служить,³⁴ а також запобігання загрози її незалежності в короткостроковій або довгостроковій перспективі.³⁵

Таке переплетення незалежності та підзвітності означає, що незалежність стоїть на

²⁶ *Te same*, п. 72. Див. Додаток III

²⁷ Висновок Венеціанської комісії по Сербії, *там же*, примітка 22, п. 67. Див. Додаток III.

²⁸ *Te same*, п.п. 66, 70. Див. Додаток III.

²⁹ Членами ЄМРП є ради держав-членів ЄС. Ради кандидатів на вступ у ЄС є спостерігачами.

³⁰ Оскільки НРС Польщі більше не виконує цю вимогу, її діяльність була призупинена у 2018 році. Справа про виключення перебуває на стадії розгляду.

³¹ Див. на сайті <https://www.enci.eu>, у розділі «Теми та проекти».

³² Див. «Незалежність, підзвітність та якість судової влади. Індикатори та дослідження: очолюючи процес позитивних змін. Звіт ЄМРП», ЄМРП, червень 2019, п. 2.1.

³³ Див. «Незалежність та підзвітність судової влади. Звіт ЄМРП 2013 - 2014», ЄМРП, червень 2014, п. 13.

³⁴ Див. «Дистилляція ЄМРП. Принципи, рекомендації та настанови. 2004 - 2017», ЄМРП, 2017, п. 79.

³⁵ Див. «Незалежність, підзвітність та якість судової влади. Індикатори та дослідження: очолюючи процес позитивних змін. Звіт ЄМРП», ЄМРП, червень 2019, п. 3.1.

шляху вертикальної форми підзвітності судової влади,³⁶ на відміну від стандартних форм підзвітності, відомих між державними службовцями перед міністром або між міністром і парламентом.

Наразі ЄМРП зосереджується на формальній підзвітності та сприйнятті підзвітності. Формальна підзвітність пов'язана з правилами щодо вимог та механізму підзвітності, а сприйнята підзвітність - зі сприйняттям підзвітності правосуддя в суспільстві.³⁷ Варто зазначити, що ЄМРП використовує термін «формальна підзвітність» у зовсім іншому значенні, ніж Венеціанська комісія у своїх висновках, як це вище пояснюється в пункті 2.3.

Індикаторами ЄМРП є результати активних обговорень як між членами, так і між спостерігачами. Концепція підзвітності ЄМРП була науково проаналізована Утрехтським університетом. Окрім того, метод, що використовується в циклі вдосконалення, було підтверджено у 2018 році.³⁸

ЄМРП визначає наступні індикатори загальної підзвітності:

Індикатори формальної підзвітності рад правосуддя в цілому:

Прозорість функціонування рад правосуддя

1. Періодичне звітування рад за наступними питаннями:
 - Наявність річних звітів
 - Оприлюднення річного звіту
 - Обсяг річного звіту
 - Періодичний та відкритий порівняльний аналіз судів (доступний для громадськості)
2. Відносини з пресою та інформаційно-просвітницька діяльність, за наступними питаннями:
 - Роз'яснення судових рішень для ЗМІ
 - Наявність інструкцій для преси
 - Трансляція судових засідань
3. Інформаційно-просвітницька діяльність, спрямована на громадянське суспільство
 - Дні відкритих дверей
 - Освітні програми в школах
 - Розробка форматів телевізійних/радіопрограм/програм у соціальних мережах для ознайомлення з роботою судді
4. Зовнішнє оцінювання за наступними питаннями:
 - Використання зовнішнього оцінювання
 - Відповідальність за зовнішнє оцінювання
5. Участь громадянського суспільства в органах рад
 - Відбір та призначення суддів
 - Дисциплінарні заходи щодо суддів
 - Скарги на суддів та суд (суди) в цілому.

³⁶ Див. те саме, п. 3.2.

³⁷ Те саме, п. 3.1. Див. ван Дейк, там же, примітка 9.

³⁸ Див. [«Вимірювання незалежності та підзвітності судової влади»](#), *International Journal for Court Administration*, Спеціальний випуск, 9(3), 2018.

(..)

Показники сприйняття підзвітності рад та окремого судді:

10. Дотримання етичних стандартів, - так, як воно сприймається суддями
11. Адекватність дій рад правосуддя щодо протидії неправомірній поведінці суддів та корупції- так, як воно сприймається суддями
12. Адекватність дій органів рад правосуддя щодо протидії неналежній суддівській поведінці та корупції, на думку адвокатів.

ЄМРП не має конкретних правил чи індикаторів для притягнення до відповідальності членів ради, які поводяться невідповідно до норм етики.

2.5 Висновки

КРЕС, Венеціанська комісія та ЄМРП значною мірою погоджуються щодо принципів загальної підзвітності рад: чому ради повинні бути підзвітними, що передбачає підзвітність та якими є межі підзвітності. Різниця між ними полягає в деталях розробки цих принципів.

Підсумовуючи вище викладене:

1. Ради повинні бути незалежними в інтересах громадян (КРЕС, Венеціанська комісія, ЄМРП);
2. Ради потребують довіри громадськості для того, щоб виконувати свої функції, а також для того, щоб виконувати свої функції незалежно в довгостроковій перспективі (КРЕС, Венеціанська комісія, ЄМРП);
3. Таки чином, ради повинні бути підзвітні громадськості безпосередньо, а також опосередковано представникам громадськості, таким як уряд і парламент (КРЕС, Венеціанська комісія, ЄМРП);
4. Підзвітність рад - це обов'язок бути максимально прозорими та інформувати про стан справ рад (КРЕС, Венеціанська комісія, ЄМРП).
5. Засобами інформування є: широке розповсюдження звітів, оприлюднення рішень ради, переконлива аргументація рішень ради (КРЕС, Венеціанська комісія, ЄМРП), діалог з іншими органами державної влади на добровільних засадах (КРЕС, Венеціанська комісія, ЄМРП), зустрічі з пресою (КРЕС, ЄМРП), інформаційно-просвітницька діяльність, спрямована на громадянське суспільство, а також зовнішній огляд судової влади, що проводиться за дорученням ради (КРЕС, ЄМРП).
6. Обов'язок інформувати не повинен призводити до «ієрархії де-факто» законодавчої та виконавчої гілок влади або органу суддів (КРЕС, Венеціанська комісія, ЄМРП).
7. Де-факто ієрархія існує у випадку, якщо рада зобов'язана з'являтися в парламенті для відповідей на запитання, або зобов'язана брати участь у дискусіях з членами парламенту, або якщо уряд чи парламент можуть прийняти рішення про звільнення ради (або одного чи кількох її членів) через відсутність довіри. Те саме стосується цих обов'язків перед органом суддів і звільнення суддів таким органом (Венеціанська комісія).

КРЕС та Венеціанська комісія розглядають ситуацію, коли член ради поводить неетично. КРЕС та Венеціанська комісія не пропонують запровадження спеціальних

правил для вирішення цієї ситуації: кримінальна та дисциплінарна відповідальність такого члена ради або його звільнення за власним бажанням вважаються достатніми санкціями за неетичну поведінку.

РОЗДІЛ 3: Підзвітність рад правосуддя в окремих країнах ОБСЄ

3.1 Вступ

У цьому розділі досліджено стандарти та практику рад правосуддя з питань підзвітності в окремих країнах різних регіонів ОБСЄ. Такими країнами є Албанія, Боснія і Герцеговина, Грузія, Італія, Казахстан, Нідерланди, Норвегія, Польща, Румунія, Іспанія та Україна.³⁹

Було обрано ради саме цих країн з огляду на їх різноманітність у повноваженнях, складі, системі обрання та способах роботи. Проаналізовано як підзвітність де-юре, так і де-факто, оскільки самих лише формальних правил недостатньо для оцінки того, чи підзвітна рада таким чином, щоб завоювати або зберегти довіру суспільства.⁴⁰

Переважна більшість відібраних рад мають повноваження щодо добору, призначення та просування суддів по службі, а також притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, за винятком рад Норвегії та Нідерландів. Їхні повноваження зосереджені на бюджеті, якості та організаційному розвитку судової влади. Ради Албанії та Боснії і Герцеговини володіють усіма цими повноваженнями. Як правило, можна сказати, що чим більше повноважень має рада, тим більше вона повинна звітувати перед суспільством.

Склад усіх цих рад змішаний і представлений з суддів і непрофесійних членів, але при цьому судді становлять більшість. Лише в раді Норвегії судді становлять меншість, але законодавчий орган Норвегії зараз переглядає це питання. Судді в радах зазвичай обираються своїми колегами, за винятком Польщі та Іспанії (в обох випадках - парламентом простою більшістю, 60%), Казахстану (обираються Верховним судом і призначаються Президентом Республіки) та Нідерландів (обираються представниками суддів, голів та працівників апаратів судів).

Більшість цих рад мають гендерно «сліпу» систему обрання суддів-членів судових рад. Навіть у державах-учасницях ОБСЄ, де жінки однаково представлені або навіть кількісно переважають у судовій системі, гендерні бар'єри зберігаються, і жінки часто непропорційно представлені на вищих керівних посадах, у тому числі в судових радах.

Склад рад та система вибору членів рад представляють важливе значення для ступеня незалежності та підзвітності рад. Якщо рада складається лише з суддів, обраних на з'їздах суддів, ступінь її незалежності може бути високим, але також може існувати ризик замкнутості системи. Така рада здатна запобігти неправомірному впливу на судову владу, але не матиме стимулів прислухатися до потреб суспільства щодо якості та швидкості правосуддя. З іншого боку, якщо члени ради будуть обрані парламентом, ступінь незалежності ради може бути низьким, але вона буде краще прислухатися до потреб суспільства.

Таким чином, у цьому питанні необхідно знайти баланс між рівнем судового, незалежного врядування та підзвітності. Знайти цей баланс – не проста задача, оскільки це не лише про правила, але й також і про практики і свідомість суспільства і

³⁹ Інформація надана експертами рад окремих країн. Див. Вступ, Методологія.

⁴⁰ Косар, там же, п.п. 65 і далі, примітка 14.

рад.⁴¹

У цьому розділі буде проведено містке оцінювання рад з питання того, чи досягнуто балансу між незалежністю та підзвітністю таким чином, щоб вони могли завоювати або зберегти довіру суспільства. У розділі буде охоплено наступні аспекти: повноваження, склад ради та системи обрання її членів, довіра суспільства, загальна підзвітність і підзвітність за неетичну поведінку членів рад. Оцінка та висновки, викладені у цьому розділі, відображають погляди та думку експертів, які надали свої консультації під час підготовки цього звіту.

⁴¹ Про важливість хорошого балансу див: Джеймс Е. Молітерно, Люсія Бердісова, Петер Чурош та Ян Мазур, «Незалежність без підзвітності: Шкідливі наслідки політики ЄС щодо країн Центральної та Східної Європи», *Fordham International Law Journal*, 42(2), 2018, с. 481-551.; [Висновок Венеціанської комісії по Угорщині](#), CDL-AD(2019)004, п. 47.

3.2. Албанія

3.2.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя

З 2016 р., Вища рада юстиції Албанії (ВРЮА) має повноваження добору, призначення, просування по службі та переведення суддів. Рада схвалює правила суддівської етики і здійснює контроль за їх дотриманням. Також ВРЮА притягує суддів до дисциплінарної відповідальності, за винятком суддів, які є членами ради. Вона розпоряджається бюджетом судів. ВРЮА складається з одинадцяти штатних членів, серед яких шість суддів, обраних загальними зборами суддів, і п'ять адвокатів, обраних парламентом на основі об'єктивних критеріїв, передбачених законом.⁴² Члени ВРЮА не можуть бути переобрані повторно.

3.2.2. Довіра суспільства

Корупція судової влади історично розглядалася чималою часткою як національної, так і міжнародної спільноти як структурна проблема суспільства та країни в цілому.⁴³ Для того, щоб вирішити цю проблему, у 2016 р. було внесено поправки до Конституції, таким чином засновуючи ВРЮА серед інших установ. Також поправками запроваджено систему перевірки для всіх кандидатів на посаду суддів для ВРЮА. Перевірка стосується приблизно 300 суддів країни: вони повинні довести законне походження активів і оцінюються за професійною діяльністю, включаючи етичну поведінку. Перевірка є ретельним, але повільним процесом. Саме в цьому полягає причина чому ВРЮА розпочала свою роботу тільки 20 грудня 2018 року. Завдяки такій системі перевірки довіра суспільства до ВРЮА набагато вища, ніж до її попередника.

3.2.3. Загальна підзвітність

На ВРЮА покладено обов'язок завоювати та підтримувати довіру громадськості до судової влади. Під громадськістю розуміють як суспільство, так і парламент. Рада також проводить діалог з парламентом. Рішення ВРЮА оприлюднюються в інтернеті.

3.2.4. Підзвітність за неетичну поведінку

Албанія запровадила систему дотримання етичних стандартів для членів ВРЮА. Система видається багатообіцяючою, але ще не була перевірена на практиці. ВРЮА притягує до дисциплінарної відповідальності суддів, за винятком суддів, які є членами ради. Конституційний Суд приймає рішення за дисциплінарними скаргами щодо членів ВРЮА. Члени Конституційного Суду призначаються Парламентом (3), Президентом Республіки (3) та Верховним Судом (3) після попереднього відбору радою з питань призначення суддів (РПС).⁴⁴ Ця комісія складається з дев'яти магістратів (суддів і прокурорів), які обираються жеребкуванням, що проводиться Президентом Республіки. Після обрання вони зобов'язані стати членами РПС. Ідея полягає в тому, щоб гарантувати, що Конституційний суд прийматиме рішення тільки по суті справи, в тому числі і в дисциплінарних провадженнях щодо членів ради.

⁴² Про органи управління системою правосуддя 2016, ст. 3. Див. оригінал за посиланням <https://klgj.al/wp-content/uploads/2021/03/LIGJ-Nr.-115-2016-PËR-ORGANET-E-QEVERISJES-SË-SISTEMIT-TË-DREJTËSISË-i-Azhornuar.pdf> і неофіційний переклад англійською: <https://euralius.eu/index.php/en/library/albanian-legislation/send/87-governance-institutions/107-law-on-governance-institutions-of-the-justice-system-en>

⁴³ Див., наприклад, обговорення цієї проблеми в останніх Звітах про прогрес ЄС.

⁴⁴ Венеціанська комісія, [Opinion on the appointment of judges to the Constitutional Court \(2020\)](#), CDL- AD(2020)010, с. 7-8.

Після позитивного результату перевірки, суддя не підлягає повторній перевірці, але підлягає регулярному (кожні 3-5 років) оцінюванню ВРЮА (у тому числі з питань дотримання суддівської етики), за винятком суддів, які входять до складу ВРЮА.

3.2.5. Заключні зауваження

ВРЮА працює менше двох років, але вже встигла значно підвищити рівень довіри населення. Досі не було жодних скандалів навколо членів ВРЮА. Албанія запровадила систему перевірки суддів у зв'язку з у зв'язку з міжнародно визнаною корумпованістю судової системи, яка є ендемічною.⁴⁵ Лише судді, які пройшли перевірку, можуть бути обрані до ВРЮА. Система перевірки є дуже радикальною і буде використовуватися лише як одноразовий захід, щоб покінчити з минулими структурними проблемами корупції серед суддів. У майбутній діяльності оцінювання суддів та притягнення їх до дисциплінарної відповідальності є інструментами підтримки високих етичних стандартів у судовій системі. Албанія також запровадила систему, згідно з якою дисциплінарні процедури щодо членів ВРЮА вирішуються Конституційним судом, а сама рада не відіграє жодної ролі. Схоже, що Албанія знайшла багатообіцяючий баланс між незалежністю та підзвітністю.

⁴⁵ Як зазначено у п. 1.3, у випадку, якщо всі інші рішення виявилися неефективними, система перевірки суддів є тим єдиним рішенням, яке буде застосовуватися лише один раз.

3.3. Боснія та Герцеговина

3.3.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя

Вища судова та прокурорська рада (ВСПР) має широке коло повноважень, пов'язаних з призначенням та притягненням до дисциплінарної відповідальності суддів і прокурорів, наглядом за освітою суддів, критеріями оцінювання роботи суддів, кодексами суддівської етики, висновками щодо законопроектів та наглядом за підготовкою бюджету всіх судів.

До складу ВСПР входять п'ятнадцять членів: одинадцять обираються суддями та прокурорами різних рівнів (державний, рівень ентитетів, рівень кантонів, рівень муніципалітетів), два адвокати призначаються асоціацією адвокатів, один член призначається національним парламентом і один - урядом.

3.3.2. Довіра суспільства

Довіра суспільства до ВСПР є низькою. В останні роки часті звинувачення у політичному впливі, маніпуляціях з призначеннями та дисциплінарними процедурами, неетичній поведінці, конфлікті інтересів та неспроможності здійснити деякі з ключових реформ, необхідних для прогресу в майбутній інтеграції до Європейського Союзу, підірвали довіру суспільства до цієї установи. Професійна спільнота та громадськість споглядали приклади вибіркового застосування власних правил ВСПР як способу обходу закону для досягнення певних результатів замість того, щоб працювати на благо незалежної, професійної та неупередженої судової влади.⁴⁶

Міжнародні спостерігачі розглядають судову владу як державний орган, який перевершує уряд і парламент за рівнем професіоналізму. При цьому вони вважають діяльність ВСПР проблематичною. Як зазначає експерт ЄС у своєму звіті за 2019 рік, у минулому ВСПР робила значний внесок у забезпечення незалежності, неупередженості та підвищення рівня професіоналізму суддів і судової організації, але зараз її діяльність стала проблемою.⁴⁷ Ще однією важливою причиною такого погіршення, окрім поведінки ВСПР та її членів, на думку деяких, є те, що інші державні органи влади не допускають існування незалежної судової влади на національному рівні у фрагментованій державі Боснії і Герцеговини через власні політичні інтереси.

3.3.3. Загальна підзвітність

ВСПР звітує у щорічних звітах про стан справ у судовій системі. Ці звіти надсилаються до всіх судів та міжнародних організацій. Голова ВСПР представляє звіт у парламенті.

Діалог між органами державної влади відбувається рідко. ВСПР іноді бере участь у засіданнях парламенту, хоча нерідкі випадки відмови у виступі через незалежну позицію ВСПР. Та ж причина відмови іноді використовується у відповідь на письмові запитання Міністра юстиції або Парламенту.

⁴⁶ Див. [«Третій щорічний звіт Місії ОБСЄ в Боснії та Герцеговині щодо реагування судової влади на корупцію: Синдром безкарності»](#), листопад 2020 року, у розділі 2, де описано деякі з цих проблем.

⁴⁷ Райнхард Прібе, [«Експертний звіт з питань верховенства права в Боснії і Герцеговині»](#), 2019, п.п. 64-77. Див. п. 65: «Протягом останніх років ВСПР сама стала частиною проблеми».

ВСПР оприлюднює на веб-сайті свої остаточні рішення (відредаговані рішення у справах про притягнення до дисциплінарної відповідальності), звіти, висновки, етичний кодекс, політику та зовнішні огляди міжнародних експертів.

ВСПР не проводить інформаційно-роз'яснювальної роботи з громадськістю та не має процедури подання скарг. Рішення про відмову у призначенні або просування суддів по службі не можуть бути оскаржені в суді. Таким чином, не існує засобів правового захисту від того, що ВСПР не застосовує свої правила та критерії.

3.3.4. Підзвітність за неетичну поведінку члена ВСПР

Члени ВСПР можуть бути притягнуті прокуратурою до кримінальної відповідальності за здійснення корупційних кримінальних правопорушень. У разі ув'язнення члена ВСПР на підставі обов'язкового до виконання рішення суду, його повноваження припиняються. Також можливе звільнення члена за неетичну поведінку; пропозиція про звільнення потребує більшості у 2/3 голосів членів ВСПР, присутніх та які беруть участь у голосуванні.

Нещодавні приклади звинувачень у неетичній поведінці деяких членів ВСПР підняли важливе питання про те, що стандарти етики та доброчесності, встановлені для суддів і прокурорів, не застосовуються до членів ВСПР під час виконання ними своїх обов'язків. Наприклад, після того, як у 2019 році проти голови ВСПР було висунуто звинувачення у вчиненні корупційного кримінального правопорушення, ВСПР ухвалила повсюдне правило імунітету для членів ради, згідно з яким навіть у випадку, якщо член ради (опосередковано) бере гроші за прискорення судового процесу, він або вона має імунітет від дисциплінарного переслідування. Неурядові організації повідомляли про багато інших прикладів⁴⁸ упередженої та неетичної поведінки членів ради без жодних наслідків. У грудні 2020 року голова ВСПР подав у відставку після звинувачень у неетичній поведінці, оскільки члени Ради втратили до нього довіру.

3.3.5. Заключні зауваження

Правила, що стосуються місця та незалежності ВСПР, чітко сформульовані та відповідають міжнародним стандартам. ВСПР є однією з рад у Європі з найбільшим обсягом повноважень. Беручи до уваги, що Рада є такою потужною інституцією, надзвичайно важливо, щоб вона поважала і дотримувалася цінностей і принципів, які вона покликана гарантувати. Окрім того, важливо, щоб і сама ВСПР подавала такий приклад. Чим більше повноважень має рада, тим більше вона повинна звітувати.

Якщо члени ради сприймаються як такі, що не відповідають власним правилам щодо призначень, конфлікту інтересів або дисциплінарної відповідальності, це дуже шкодить інституту ВСПР та довірі громадськості до неї. Оскарження до суду у випадках непризначення або непросування по службі могло б змінити цю ситуацію. Законодавець міг би в законному порядку обмежити дисциплінарний імунітет членів ВСПР до виступів і голосування членів на засіданнях ради. Для майбутніх виборів членів ВСПР можна було б передбачити попередній відбір кандидатів особами з високою моральною репутацією та міжнародними експертами (тимчасово).

⁴⁸ Наприклад, [Звіт Freedom House про країни в перехідний період](#) (2020), Боснія і Герцеговина, під заголовком «Судова система та незалежність».

Іноді ВСПР використовує свою незалежну позицію як підставу для того, щоб не інформувати парламент або Міністра юстиції. Обов'язок інформувати завжди стосується справ, які стосуються членів ВСПР.

3.4. Грузія

3.4.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя

Основними функціями Вищої ради юстиції Грузії (ВРЮГ) є добір та призначення суддів, притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, переведення суддів, надання рекомендацій щодо судової реформи, здійснення управління якістю та зв'язків з громадськістю.

До складу ВРЮГ входять п'ятнадцять членів: дев'ять суддів і шість осіб, які не є суддями. Вісім суддів обираються з'їздом суддів, а один є членом ради за посадою.

3.4.2. Довіра суспільства

Правила, що стосуються ВРЮГ, відповідають міжнародним стандартам. Однак, проблемою є те, що, за загальним визнанням, існує давня практика втручання в індивідуальні справи суддів.⁴⁹ ВРЮГ відіграє в цьому ключову роль, здійснюючи переведення суддів, які не бажають піддаватися політичним бажанням в окремих справах, або використовуючи інші засоби впливу на суддів в окремих справах.⁵⁰ Це робить суддів вразливими до неналежного впливу з боку самої судової влади. Через таке втручання ВРЮГ в окремі справи рівень суспільної довіри до судової влади є низьким і продовжує знижуватися.⁵¹

3.4.3. Загальна підзвітність

ВРЮГ надає щорічні звіти про свою діяльність на з'їзді суддів і публікує ці звіти на своїй веб-сторінці. Рада дає інтерв'ю пресі та публікує прес-релізи. ВРЮГ не організовує роз'яснювальної роботи з громадськістю та не інформує Президента Республіки, Міністра юстиції чи Парламент про свої рішення та діяльність.

У липні 2020 року Конституційний суд підтримав норму, згідно з якою конституційний орган (у цьому випадку ВРЮГ) не зобов'язана обґрунтовувати своє рішення.⁵² Це впливає зі справи про призначення радою суддів Верховного Суду. Четверо суддів Конституційного суду висловилися «за» і четверо «проти». У такій ситуації (рівна кількість голосів «за» і «проти») норма/закон не скасовується відповідно до грузинського законодавства.

3.4.4. Підзвітність за неетичну поведінку членів ВРЮГ

Доброчесність членів ВРЮГ вважається важливою проблемою в судовій системі: стверджується, що вони використовують свої повноваження з метою неналежного впливу на суддів в окремих справах. ВРЮГ може заблокувати кримінальне переслідування члена ради кваліфікованою більшістю голосів. Таке рішення не потребує обґрунтування чи оприлюднення.

⁴⁹ [«Судова \(не\)залежність: уроки суддівського врядування для країн Східного партнерства»](#), Реформи демократичного правосуддя, вересень 2019, с. 6.

⁵⁰ За матеріалами, наданими експертами, з якими автор консультувався під час підготовки звіту.

⁵¹ [«Індекс економічної свободи 2019»](#), Фонд «Спадщина».

⁵² Рішення Конституційного суду Грузії від 30 липня 2020 року, «Народний захисник Грузії проти Парламенту Грузії», N3/1/1459,1491, п.п. 38-56, особливо п. 49: «Відповідно, Вища рада юстиції не порушує право, захищене першим реченням ст. 25(1) Конституції Грузії, обираючи кандидатів у судді Верховного суду без письмового обґрунтування». Ця цитата взята з офіційної версії перекладу Конституційного суду, доступної грузинською мовою за посиланням: <https://www.constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=9956>

3.4.5. Заключні зауваження

Законодавча база, що регулює діяльність ВРЮГ, захищає судову владу від формального політичного впливу стосовно призначення, звільнення та переведення суддів. Однак існує поширена думка, що ВРЮГ зловживає своїми повноваженнями для здійснення в окремих справах впливу на суддів.

Як вирішення цієї проблеми, ВРЮГ могла б звітувати про прийняті нею рішення. Це означатиме, що дискреційні рішення повинні бути обґрунтованими. Вони повинні доводитися до відома громадськості, Президента Республіки, Міністра юстиції та Парламенту, щоб їх можна було ретельно вивчити і піддати критиці. Це тим більше стосується випадків, коли ВРЮГ блокує переслідування одного зі своїх членів за неетичну поведінку. Таким чином, баланс між незалежністю та підзвітністю ще не досягнуто.

3.5. Італія

3.5.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя

Вища Рада магістратури Італії (ВРМІ) має повноваження щодо добору, оцінювання, просування суддів по службі та їхнього переведення. Також ВРМІ має повноваження притягнути суддю до дисциплінарної відповідальності. З 2002 р. ВРМІ складається з 27 членів: 16 суддів, які обираються самими суддями, 8 членів, які не є суддями призначаються парламентом, і 3 особи входять до складу ВРМІ за посадою. Особи обираються або призначаються без права на переобрання. Міністр юстиції має повноваження щодо організації та функціонування органів юстиції.

3.5.2. Довіра суспільства

Норми про незалежність ВРМІ відповідають міжнародним стандартам, але практика призначення суддів на високі посади негативно впливає на довіру суспільства до ради. Ця практика формується системою виборів суддів до складу ВРМІ. В Італії всі судді голосують за кандидатів. На практиці це означає, що кандидат, здебільшого відомий лише на місцевому рівні, повинен заручитися підтримкою національної «corrente» (з італійської – поточний, чинний, тут - фракція; множина «correnti»). Corrente – це група або фракція суддів, що входять до складу Національної асоціації суддів. Correnti можуть бути зосереджені навколо ідеї про роль судді в суспільстві або інших ідей. Після обрання судді до ВРМІ завдяки одній з фракцій, він або вона може відчутти необхідність підтримати кандидатів цієї corrente під час призначення на важливі посади в судовій системі. Таким чином, склалася система, в якій фракції розподіляють важливі посади в судовій системі між своїми прихильниками не на основі компетентності та заслуг, а на основі відданості та прихильності.⁵³ 45 % суддів вважають, що призначення у Вищій касаційний суд відбуваються не на основі компетентності та заслуг.⁵⁴ Цю проблему загострив скандал у 2019 році (див. п. 3.5.4) навколо колишнього члена ВРМІ, після якого політики запропонували низку реформ, спрямованих на зменшення впливу corrente. Одна з пропозицій полягає в тому, щоб розділити національний виборчий округ на кілька регіональних, щоб кандидати більше не мали потреби завойовувати підтримку національних corrente. Пропозиції все ще обговорюються.

3.5.3. Загальна підзвітність

У своїх щорічних звітах ВРМІ звітує перед громадськістю та парламентом. Тут існує прозорість дискусій (вони транслуються по радіо) та рішень пленуму (вмотивовані та опубліковані). Пропозиції до Міністра юстиції оприлюднюються, так само як і висновки щодо законопроектів. Існує формальний і неформальний діалог щодо пропозицій, які стосуються судової влади. ВРМІ зрідка бере участь у слуханнях у парламенті. Відповідати на запитання Міністра юстиції або парламенту вважається несумісним з принципом поділу влади. Зацікавлені особи можуть оскаржувати рішення ВРМІ щодо призначень та дисциплінарних стягнень в адміністративних судах.

⁵³ Сімоне Бенвенуті та Давіде Паріс, «Суддівське самоврядування в Італії: переваги, обмеження та реальність експортної моделі», Німецький юридичний журнал, спеціальний випуск - Суддівське самоврядування в Європі, 2018, 19(07), с. 1656 і далі.

⁵⁴ [«Незалежність та підзвітність судової влади. Опитування КРЄС щодо незалежності суддів у 2019 році»](#), КРЄС, 2019, с. 34.

3.5.4. Підзвітність за неетичну поведінку членів ВРМІ

Члени ВРМІ можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності на підставі норм, які застосовуються до кожного громадянина, за винятком того, що вони говорять або за що голосують на пленарному засіданні ради. Якщо ВРМІ вважає, що прокурор зловживає своїми повноваженнями, переслідуючи члена ради, вона може оскаржити це переслідування в Конституційному суді. ВРМІ може притягнути суддів до дисциплінарної відповідальності за поданням Міністра юстиції або Генерального прокурора.

Внаслідок притягнення до кримінальної або дисциплінарної відповідальності, суддю може бути позбавлено його посади, а отже, і членства в ВРМІ.

У 2019 році було проведено кримінальне розслідування щодо колишнього судді, члена ВРМІ (Лука Паламара). Внаслідок проведення розслідування було встановлено, що Паламара зустрічався з трьома членами ВРМІ і двома політиками, де вони обговорювали призначення нового головного прокурора Риму.⁵⁵ Один з цих двох політиків перебував під слідством прокуратури Риму. Також було виявлено низку інших розмов і переписок, в яких Паламара обговорював з членами ВРМІ призначення суддів на високі судові посади. Це викликало величезний медійний та політичний резонанс і підірвало довіру громадян до судової влади. Для того, щоб зменшити рівень напруги та шкоду, завдану репутації судової влади та ВРМІ, Голова ради попросив членів ВРМІ, які були втягнуті у скандал, піти у відставку. Ці особи, загалом п'ять суддів і один прокурор, вирішили покинути ВРМІ.

3.5.5. Заключні зауваження

ВРМІ надано повноваження самостійно добирати найкращу кандидатуру на вищу суддівську посаду на основі компетентності та заслуг. Пропозиції щодо зменшення впливу *correnti* на процес добору суддів на високі посади мають важливе значення для відновлення довіри громадян.

⁵⁵ Короткий опис процесуальних кроків у цій справі див. у статті ["Il Caso Palamara: tutte le tappe del caos procure"](#), la Repubblica, 19 вересня 2020 року.

3.6. Казахстан

3.6.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя

Вища судова рада Республіки Казахстан (ВСРПК) була створена законом у 2016 році як незалежний державний орган, на який покладено обов'язок реалізації конституційних повноважень Президента Республіки Казахстан щодо формування судів і забезпечення незалежності судової влади та недоторканності суддів. Раніше рада функціонувала на підставі указу Президента Республіки.

До повноважень ВСРПК входить добір, оцінювання, просування по службі, переведення, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення суддів. Рада подає рекомендації Президенту Республіки про призначення та звільнення суддів. Призначення та звільнення членів Верховного Суду мають бути схвалені та затверджені Сенатом.

Судді, що входять до складу ВСРПК, обираються Верховним Судом і призначаються Президентом Республіки. Щонайменше половина членів ВСРПК є суддями. Інші члени є членами за посадою, наприклад, Голова Верховного Суду, Міністр юстиції, Генеральний прокурор та голови відповідних постійних комітетів обох палат Парламенту, або призначаються Президентом Республіки з числа вчених-юристів, адвокатів чи іноземних експертів.

3.6.2. Довіра суспільства

Традиційно, довіра суспільства до судової влади є низькою. Так само, довіра до ВСРПК є низькою, оскільки громадяни не вважають судову владу незалежною від виконавчої.⁵⁶ Голова Верховного Суду має певні позасудові повноваження, що дозволяють йому поновлювати провадження, які вже були завершені. Генеральний прокурор має широкі наглядові повноваження, включно з повноваженнями поза межами кримінального судочинства. Генеральний прокурор підзвітний Президенту Республіки. Генеральний прокурор також може призупинити виконання некримінальних рішень, якщо вони оскаржуються ним самим у касаційному порядку.

Скасування рішення в апеляційній інстанції може мати негативні наслідки для судді, який ухвалив рішення в першій інстанції, оскільки це може бути підставою для сумнівів у здійсненні його діяльності; виправдувальні вироки досі є рідкістю. Голова суду має великий обсяг як формальних, так і неформальних повноважень, які можуть впливати на суддів (та їх роботу), включно з впливом, що може виявлятися у матеріальній вигоді.

Судді схильні слідувати рішенням та лінії вищих судових інстанцій, яку часто визначають голови судів. Ця лінія має тенденцію демонструвати обвинувальний ухил, регулярно слідує позиції прокуратури, що підриває довіру суспільства до незалежності суддів.

Голова Верховного Суду докладає зусиль для того, щоб створити більш незалежну позицію суддів, шляхом покращення самоврядування судової влади та зосереджуючи увагу на підвищенні її ефективності шляхом діджиталізації та орієнтації на надання

⁵⁶ Див. [«Нації в транзиті 2020: Падіння демократичного фасаду»](#), Freedom House, 2020. В звіті проведено судову систему та незалежність оцінено на 1,25 бала з 7.

послуг. Він також запровадив політику, яка призвела до збільшення кількості виправдувальних вироків. Ці заходи, спрямовані на розвиток незалежної судової системи, можуть позитивно повпливати на довіру суспільства.

3.6.3. Загальна підзвітність

У своїх щорічних звітах, які зазвичай оприлюднюються, ВСРПК звітує перед Президентом Республіки. Ніяким іншим чином ВСРПК не звітує перед громадськістю або парламентом. Її рішення не оприлюднюються в Інтернеті. Спосіб роботи ВСРПК залишається в значній мірі невідомим для громадськості та судової влади. Це створює серед громадян враження, що ВСРПК функціонує більше як наглядовий орган Президента, ніж як незалежна судова рада.

3.6.4. Підзвітність за неетичну поведінку члена ВСРПК

У відкритому доступі відсутня інформація про те, як у ВСРПК дотримуються підзвітності та етичних стандартів. Процедури прийняття рішень щодо добору членів різних комісій ВСРПК та здійснення її діяльності потребують більшої прозорості. Це стосується і доброчесності її членів, членів комісій та процедур, яких вона дотримується для прийняття рішень.

3.6.5. Заключні зауваження

Вже існують ініціативи, спрямовані на зменшення впливу виконавчої влади, хоча він все ще залишається домінуючим. Покращення підзвітності буде корисним, включно з більшою відкритістю щодо того, як обираються члени ВСРПК та її різних органів, у тому числі кваліфікаційних та дисциплінарних колегій. Рішення, протоколи та критерії оцінювання мають бути загальнодоступними. Існує усвідомлена потреба в розробці спеціальних правил щодо доброчесності та конфлікту інтересів. Збільшення кількості суддів у складі ВСРПК та добір інших членів через відкриту конкурсну процедуру могло б зменшити залежність від Президента. З огляду на всі ці питання, розробка рекомендацій щодо підзвітності в рамках Київських рекомендацій може бути вкрай доречною, особливо з огляду на те, що Казахстан не є членом Ради Європи.

3.7. Нідерланди

3.7.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя

Рада правосуддя Королівства Нідерландів (РПН) відповідає за бюджет судової влади, кадрове забезпечення суддів та працівників апарату, забезпечення однакового застосування законодавства, якість судових рішень, надання висновків щодо законопроектів, а також за житлові питання та ІКТ. РПН не проводить добору, призначення та просування по службі суддів, не здійснює дисциплінарних проваджень, за винятком відбору голів судів і членів судових колегій.

Члени Ради обираються представниками кількох судових органів. На сьогодні в РПН існує паритет між суддями (2) і неспеціалістами (2). Один із суддів є Головою РПН і за законом має право вирішального голосу.

3.7.2. Довіра суспільства

Довіра суспільства до судової влади є високою. РПН кожні три місяці проводить моніторинг довіри суспільства до судової влади. Протягом багатьох років рівень довіри є постійно високим - набагато вищий, ніж до уряду, політиків чи парламенту. Проте на адресу РПН лунає дедалі більше критики, що рада не здатна реформувати судову систему, щоб вона відповідала вимогам суспільства щодо швидкості, доступності та якості судочинства.⁵⁷ Ця критика надходить від політиків, громадян та кількох зовнішніх комітетів з оцінки якості судової системи (скликаних у 2010, 2014 та 2018 роках). Ці комітети призначаються РПН кожні чотири роки і складаються з двадцяти-двадцяти шести членів, більшість з яких є представниками громадськості, а меншість - суддями. Члени громадськості представляють компанії, університети та інші організації і є провідними фахівцями у своїх галузях. Невеликими групами члени комітету відвідують усі суди, оцінюють якість роботи судів за широким переліком критеріїв і доповідають раді. Звіт публікується на веб-сайті РПН. Таким чином, комітет забезпечує участь та вплив суспільства на судову владу та її організацію. Останній комітет (2018 рік) критично оцінював швидкість винесення рішень, відставання у розгляді справ та повільний розвиток у сфері діджиталізації. Він дійшов висновку, що культура та структура управління судової влади є основними причинами відсутності прогресу в цих сферах. Якщо ця нездатність відповідати вимогам суспільства стане структурною проблемою, це вплине на довіру суспільства до судової влади в довгостроковій перспективі та створить ризик зменшення організаційної автономії.⁵⁸

3.7.3. Загальна підзвітність

РПН здійснює усі форми загальної підзвітності, які запропоновані КРЕС, Венеціанською Комісією та ЄМРП, а також проводить інформаційно-просвітницькі програми для суспільства.

Обов'язок інформувати парламент та Міністра юстиції зводиться до інформації про діяльність судової влади як установи. Інформація про окремі суди, суддів чи рішення

⁵⁷ Елейн Мак, «Суддівське самоврядування в Нідерландах: розмежування автономії», Німецький юридичний журнал, 2018, 19(7), с. 1812.

⁵⁸ Якщо судову владу не буде реформовано в найближчі роки, вона ризикує втратити організаційну автономію. Див. [«Rapport visitatie gerechten 2018»](#), de Rechtspraak, березень 2019 року, с. 38-39.

не надається. Ці обмеження захищені інформаційними протоколами між РПН та Міністерством юстиції щодо бюджету та ІКТ.

Останніми роками відповідальність та підзвітність РПН поширилася на співробітництво з мережею кримінального правосуддя (поліція, прокуратура, комісія умовно-дострокового звільнення або комісія з помилування, Міністерством юстиції) та з імміграційною мережею (зокрема з Імміграційною службою, Міністерством юстиції та Державною радою). Метою співробітництва є покращення матеріально-технічного забезпечення (в тому числі ІКТ) цих мереж. Для покращення матеріально-технічного забезпечення мережі необхідно обмінюватися більш конкретною інформацією, можливо, і про конкретні суди. Ця співпраця є відповіддю на критику з боку суспільства, що ці мережі не працюють належним чином.

3.7.4. Підзвітність за неетичну поведінку членів РПН

Спеціальних правил щодо кримінальної або дисциплінарної відповідальності для членів РПН не існує. Кримінальне обвинувачення та притягнення до дисциплінарної відповідальності може призвести до того, що член РПН буде змушений піти у відставку. Дотепер не існує прикладів неетичної поведінки членів РПН. Члени ради, які обираються з числа суддів, можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності Верховним Судом.

3.7.5. Заключні зауваження

Високий рівень суспільної довіри до судової влади пояснюється високою якістю роботи суддів, проведенням інформаційно-просвітницьких програм для громадян та зв'язками з пресою. Однак, РПН не демонструє хороших результатів у проведенні реформ, необхідних для забезпечення довіри суспільства. Комітет зовнішнього огляду 2018 року зазначив, що причинами неналежного прогресу є недостатній бюджет, а також культура судової влади та її урядова структура. Судова влада повинна знайти відповіді, щоб зберегти високу довіру суспільства.

3.8. Норвегія

3.8.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя

Норвезька судова адміністрація (НСА) займається питаннями бюджету, організаційного розвитку судової системи, її приміщень та ІКТ. НСА була створена у 2002 році разом з Радою з призначення суддів та Наглядною радою. Ці три органи є незалежними один від одного, але НСА виконує функції секретаріату для двох інших.

НСА складається з дев'яти членів: чотирьох суддів, двох адвокатів, двох представників громадянського суспільства та одного працівника апарату суду. Члени-судді призначаються після проведення консультацій, зокрема, з Асоціацією суддів Норвегії.

3.8.2. Довіра суспільства

НСА здійснює моніторинг рівня довіри громадськості до судової влади, який постійно залишається дуже високим. Проте нещодавно Державний комітет запропонував внести зміни до системи самоврядування з метою створення ради, яка краще відповідатиме вимогам суспільства (швидкість і діджиталізація, кращий конституційний захист) та матиме повноваження спрямовувати суди у загальнодержавних справах. Внаслідок кризи COVID-19 це стало очевидним, оскільки суди по-різному реагували на це з багатьох питань, наприклад, відкриття судів. Під час обговорення нової «мапи судів» (у цьому випадку - реорганізації судів шляхом зміни меж округів з метою зменшення загальної кількості округів) деякі голови судів порушили питання про те, хто представляє судову владу перед іншими органами державної влади: НСА чи голови судів. Це також має бути чітко визначено у запропонованій системі самоврядування.

3.8.3. Загальна підзвітність НСА

НСА оприлюднює щорічні звіти для громадськості в Інтернеті. Інтерв'ю даються на телебаченні. Фінансові звіти подаються уряду. У процесі формування національного бюджету подаються статистичні дані та інші звіти про розвиток судової системи. Існує формальний і неформальний діалог з міністром і парламентом (постійним комітетом). НСА не обговорює ні з урядом, ні з парламентом окремі справи або роботу окремих суддів.

Під егідою НСА суди організують інформаційно-просвітницькі програми для громадськості, такі як дні відкритих дверей. Не існує жодного огляду якості роботи судової влади комітетом, до складу якого входять представники громадськості, а також опитувань відвідувачів судів. НСА та Асоціація суддів вважають за необхідне проведення такого аналізу та опитування для покращення роботи судової влади на благо суспільства.⁵⁹

3.8.4. Підзвітність за неетичну поведінку членів НСА

Членів НСА може бути притягнуто до кримінальної та дисциплінарної відповідальності за загальними правилами. НСА не має повноважень притягати суддів до дисциплінарної відповідальності. Досі не було прикладів притягнення членів НСА до відповідальності. Етична поведінка членів НСА не становить проблему ні для суспільства в цілому, ні для політичного дискурсу.

⁵⁹ За матеріалами, наданими експертами, з якими автор консультувався під час підготовки звіту.

3.8.5. Заключні зауваження

НСА багатьма способами звітує перед громадськістю та іншими органами державної влади. Попри те, можна вдосконалити її загальну підзвітність шляхом забезпечення стабільного впливу з боку суспільства, запровадивши зовнішні перевірки та опитування відвідувачів судів для покращення ефективності роботи та підзвітності судової влади.

3.9. Польща

3.9.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя

Основними повноваженнями Національної ради судочинства (НРС) є призначення суддів, прийняття етичних кодексів та висловлення думки щодо підготовки суддів і законодавства. Судді представляють більшість у складі ради (п'ятнадцять з двадцяти п'яти членів). Вони обираються простою більшістю Парламенту шляхом обрання, якому бракує прозорості. Міністр юстиції відповідає за бюджет та послуги правосуддя.

3.9.2. Довіра суспільства

За законом і на практиці НРС мала сильну незалежну позицію протягом багатьох років, але підрив незалежності НРС і втручання виконавчої влади без успішного опору з боку суспільства вказує на очевидний брак довіри з боку громадськості.

Починаючи з 2017 року, судді у складі НРС більше не обираються на з'їзді суддів. Натомість, вони обираються парламентом (простою більшістю), і влада над судовою владою зосередилася в руках виконавчої влади.⁶⁰ З того моменту НРС почала зазіхати на незалежність окремих суддів.⁶¹ Через ці події Європейський суд та Верховний суд Польщі поставили під сумнів незалежність НРС, причому Верховний суд наполягав на повній відсутності незалежності ради.⁶² Члени ЄМРП більшістю голосів постановили, що НРС де-факто більше не є незалежною від виконавчої влади.⁶³ Поступово вона перетворилася на інструмент виконавчої влади для призначення суддів на основі прихильності до уряду та для нападів на суддів, які виступали проти урядових судових реформ.⁶⁴

3.9.3. Загальна підзвітність

За законом, на НРС покладено обов'язок інформувати обидві палати Парламенту та Президента Республіки про щорічну діяльність, поточні справи та потреби системи правосуддя. Меж цієї підзвітності дотримано, оскільки закон передбачає, що Парламент не має права голосувати за цю інформацію. НРС відповідає на запити Парламенту, Міністра юстиції та Омбудсмена у письмовій формі.

НРС публікує в інтернеті інформацію, надану Парламенту і Президенту Республіки, а також висновки з загальних питань. Рішення в окремих справах не оприлюднюються. Голова, заступник голови або прес-секретар НРС дають інтерв'ю на телебаченні, радіо та в газетах. До реформи, НРС ніколи не була активною у спілкуванні з громадськістю, не проводила зовнішнього оцінювання діяльності судової влади, не отримувала

⁶⁰ Анна Следзінська-Сімон, [«Зліт і падіння суддівського самоврядування в Польщі: про судову реформу, яка скасовує демократичний перехід»](#), Німецький юридичний журнал, Спеціальний випуск, 2018, 19(7), с. 1839.

⁶¹ Заходи НРС, які становлять проблему: призначення суддів на основі прихильності, а не заслуг; встановлення етичних правил, що забороняють будь-який опір суддів «реформам» уряду як заборонену політичну поведінку; відкриття дисциплінарних проваджень проти суддів на основі цих правил.

⁶² А.К. та інші проти НРС (EU:C:2019:982), там же, примітка 12. Подальші дії у справі А.К. та інші проти НРС (EU:C:2019:982) Див. у Постанові палат у цивільних, кримінальних справах та у справах праці та соціального страхування Верховного Суду від 23 січня 2020 року, № 2/2020.

⁶³ Для того, щоб зрозуміти чому, див. [«Position Paper of the Board of the ENCI on the suspension of the KRS»](#), ЄМРП, травень 2020.

⁶⁴ Приклади та детальну аргументацію див. у ЄМРП, там же. Див. також Павел Філіпек, [«Нова Національна рада суддів та її вплив на Верховний Суд у світлі принципу незалежності суддів»](#), Питання сучасного міжнародного, європейського та порівняльного права, 2018, с. 177-196. Див. також Давід Косар, [«Beyond Judicial Councils: форми, обґрунтування та вплив суддівського самоврядування в Європі»](#), Німецький юридичний журнал, 2018, 19(7), с. 1586.

інформації від суспільства щодо їх потреб і не діяла відповідно до них. Сьогодні, асоціації суддів звітують перед громадськістю шляхом надання пояснень суспільству, чим займаються судді на фестивалях і в суддівських кафе.⁶⁵ Але НРС засудила цю діяльність як заборонену політичну акцію, за яку судді несуть дисциплінарну відповідальність і переслідуються в судовому порядку.⁶⁶

Між НРС та Міністром юстиції існує діалог: Міністр є членом НРС за посадою. Крім того, НРС зобов'язана повідомляти Міністра про процедури призначення на посади в конкретних випадках, тому Міністр може висловити свою думку щодо конкретних справ.

3.9.4. Підзвітність за неетичну поведінку членів НРС

Усі члени НРС (судді та народні депутати) недоторканні.⁶⁷ Це означає, що вони можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності лише за згодою суду (судді) або парламенту (народних депутатів). Також судді можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності.⁶⁸ Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності розглядається дисциплінарними судами, а не НРС. Якщо особу позбавлено посади судді, вона не може залишатися членом НРС.

За останні десять років був лише один випадок корупції серед членів НРС. Він стосувався члена парламенту, який одночасно був членом НРС.⁶⁹ У 2015 році, на тлі звинувачень у корупції, народні депутати проголосували за те, щоб не задовольнити запит прокуратури про зняття недоторканності з народного депутата. Член парламенту втратив своє місце під час парламентських виборів у жовтні 2015 року, а після закінчення терміну його недоторканності, був притягнутий до кримінальної відповідальності.

У 2019 році у справі Kasta-watch⁷⁰ член НРС, як стверджується, брав участь у кампанії розпалювання ненависті в соціальних мережах проти суддів, які виступали проти судової реформи в Польщі. У цій кампанії використовувалися особові справи суддів, які зберігалися в Міністерстві юстиції. Розслідування НРС полягало лише в запитанні члена ради, чи був він причетний до цього. Отримавши від нього негативну відповідь, НРС не продовжила розслідування.

У 2020 році Верховний суд Польщі постановив, застосовуючи тест Суду ЄС, що з 2017 року НРС більше не є незалежним від виконавчої влади органом.⁷¹ Це означає порушення етичних стандартів, згідно з якими члени ради повинні діяти в найкращих інтересах судової влади. Наразі рада не дала відповіді щодо цієї ситуації, але справи

⁶⁵ Малгожата Герсдорф і Матеуш Піліч, «Судді та представники народу: польське сприйняття», огляд європейського конституційного права, 16(3), 2020, с. 345-378, особливо с. 378: «Через деякі історичні причини (...) право видається дивною річчю для значної частини нашого суспільства; ставлення правового нігілізму є дуже поширеним. Було б ілюзією вважати, що таке ставлення можна змінити за короткий термін. Це, скоріше, завдання на роки, що вимагає багато терпіння і наполегливості. Тим не менш, судді повинні взятися за цю роботу. У них немає іншого вибору».

⁶⁶ Асоціація суддів Феміда, там же, примітка 8.

⁶⁷ Конституція Республіки Польща 1997 ст. 181 та ст. 105, розділ 2.

⁶⁸ Закон про організацію судів загальної юрисдикції 2001 року, ст. 107.

⁶⁹ [Freedom House Nations in Transit](#) (2016), Польща, під заголовком «Корупція» та «Bury usłyszał sześć zarzutów, w tym przycięcie dużej łapówki. Nie przyznał się do winy», tvn24.pl, 19 листопада 2015 року, де описано справу колишнього народного депутата парламенту і члена НРС Яна Бури.

⁷⁰ «Напади на суддів і незалежних прокурорів у Польщі. Захід ODG на форумі ОБСЄ», Фондація «Відкритий Діалог», вересень 2019 року.

⁷¹ Див. примітку 68.

перебувають на розгляді в Суді ЄС та ЄСПЛ.

3.9.5. Заключні зауваження

НРС має повноваження щодо забезпечення незалежності судової влади, але з 2017 року ці повноваження використовуються для подальшого підриву незалежності суддів. Відтоді члени Комісії більше не діють в інтересах незалежної судової влади, що є порушенням міжнародних етичних стандартів суддів. І це незважаючи на те, що законодавство про КРСУ відображає думки КРЄС, ВК та КРЄС щодо підзвітності. Недостатня взаємодія з громадськістю може бути причиною того, що підтримка судової влади з боку громадян була недостатньою, щоб протистояти серйозному підриву незалежності НРС.

3.10. Румунія

3.10.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя

Основними повноваженнями Вищої ради магістратури Румунії (ВРМР) є добір, оцінювання та просування суддів по службі, а також притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. ВРМР також затверджує кодекс суддівської етики та надає висновки щодо законопроектів. Міністр юстиції відповідає за бюджет та діяльність органів юстиції.

ВРМР складається з дев'ятнадцяти членів: дев'яти суддів, обраних на з'їзді суддів, п'яти прокурорів, двох непрофесійних членів і трьох членів за посадою, наприклад, як голова Вищого касаційного суду.

3.10.2. Довіра суспільства

Довіра суспільства до ВРМР є нестабільною. Це пов'язано з тим, що ВРМР та незалежні судді/прокурори ставали все більш успішними у боротьбі з корупцією, що створило політичний тиск на судову владу (зі звинуваченнями у корпоративізмі та відсутності підзвітності), спробами змінити законодавство та відкритими конфліктами між судьями та прокурорами ВРМР.⁷² У 2011 році Європейська Комісія у своєму звіті про Механізм співпраці та перевірки (СVM) зазначила, що покращення підзвітності судової влади залишається важливим викликом, особливо щодо дисциплінарної відповідальності суддів.⁷³ У наступних звітах СVM ці занепокоєння висвітлюються повторно. Відсутність підзвітності ВРМР загалом піддавалася критиці.⁷⁴

3.10.3. Загальна підзвітність

ВРМР щорічно звітує про стан судової влади та про власну діяльність. Звіти подаються до парламенту та оприлюднюються. Між Міністром юстиції та ВРМР існує формальний і неформальний діалог щодо бюджету судової влади, оскільки за бюджет судів відповідає Міністр. Такі діалоги також існують з парламентом з приводу законопроектів. За участю представників судової влади та інших органів державної влади було проведено семінар з метою розробки найкращих практичних рекомендацій щодо взаємовідносин між судовою владою та іншими органами державної влади. ВРМР ухвалила ці рекомендації, але інші органи державної влади - ще ні.

Порядок денний та рішення ВРМР публікуються, за винятком попередніх рішень з питань притягнення до дисциплінарної відповідальності. Надаються інтерв'ю на телебаченні.

3.10.4. Підзвітність за неетичну поведінку членів ВРМР

Члени ВРМР можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності. Розслідування

⁷² Б'янка Сележан-Гутан, [«Румунія: небезпеки «ідеальної євромоделі» Ради суддів»](#), Німецький юридичний журнал, Спеціальне видання – Судове самоврядування в Європі, 19(7), 2018, с. 1708.

⁷³ «Звіт Комісії Європейському Парламенту та Раді про прогрес у Румунії в рамках Механізму співробітництва та верифікації», Європейська Комісія, COM(2011) 460 final, липень 2011 р., с. 5. СVM розшифровується як Механізм співпраці та перевірки.

⁷⁴ Згідно з матеріалами, наданими експертами, з якими автор консультувався під час підготовки звіту. Див. також Сележан-Гутан, там же, примітка 78.

проводиться спеціальним підрозділом ВРМР.⁷⁵ Застосовуються стандартні правила для громадян, за винятком того, що ВРМР має дати свою згоду на ордер на обшук або арешт, як і в кожній справі, що стосується суддів або прокурорів.

Подати скаргу на суддю може будь-хто. Остаточне рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності приймає Головний інспектор, який призначається ВРМР за поданням комітету, що складається з п'яти членів ВРМР. Справа проти судді розглядається секцією, яка складається з усіх суддів ВРМР. Дисциплінарні рішення цієї секції можуть бути оскаржені у Вищому касаційному суді. У 2013 році пленум ВРМР звільнив двох своїх членів у зв'язку з неетичною поведінкою. Конституційний Суд визнав правила звільнення нечіткими, а отже, неконституційними. Конституційний суд поновив членів на посаді. У 2015 році суддя попереднього складу ВРМР був засуджений до одного року позбавлення волі за вчинення корупційного кримінального правопорушення. Суддя подав у відставку.⁷⁶ Прокурор цієї ж ради був притягнутий до кримінальної відповідальності, виправданий і поновлений у посаді.⁷⁷

Посада Головного інспектора має вирішальне значення для дисциплінарного контролю членів суддівського корпусу. Нещодавно розгорівся скандал навколо виборів Головного інспектора, оскільки меншість, яку представляли два члени комісії, стверджувала, що більшість (три члени) оцінювала кандидата за критеріями, не передбаченими законом. На момент написання цього звіту справа перебуває на розгляді в суді.

3.10.5. Заключні зауваження

Здається, що ВРМР відповідає міжнародним стандартам щодо загальної підзвітності. Всі рішення ВРМР щодо добору, просування по службі та притягнення до дисциплінарної відповідальності є відкритими для судового перегляду, що створює певну прозорість та покращує якість, наприклад, щодо критеріїв оцінювання. Правила були прийняті з урахуванням найкращих практик у відносинах між судовою владою та іншими органами державної влади. Це відіграє важливу роль для захисту незалежності у необхідній співпраці між органами державної влади, наприклад, щодо бюджету судів у Румунії.

Дисциплінарне переслідування членів ради також, здається таким, що відповідає міжнародним стандартам. Рішення про притягнення до відповідальності приймає незалежний Головний інспектор, якого обирає ВРМР, а рішення ухвалює відповідна секція ВРМР. Оскарження рішень може розглядати Вищий касаційний суд. Тим не менш, досі залишаються критичні свідчення щодо недостатньої прозорості та низького рівня підзвітності. Якщо ці проблеми не будуть вирішені, це може поставити під загрозу незалежність судової влади.⁷⁸

⁷⁵Секція з розслідування злочинів у сфері правосуддя.

⁷⁶ Див. [«Toni Neacsu, fost membru CSM, condamnat definitiv la un an inchisoare cu suspendare»](#), agerpres.ro, 23 березня 2015 для ознайомлення з описом справи колишнього члена СКМ Адріана Тоні Неакчу.

⁷⁷Див. [«Джордж Балан, колишній заступник Голови ВРМР, повертається до судової системи»](#), romaniatv.net, 19 липня 2019 року, для опису справи, в якій фігурує колишній заступник Голови ВРМР Джордж Балан..

⁷⁸ Див. Сележан-Гутан, там же, примітка 78, с. 1739 і далі.

3.11. Іспанія

3.11.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя

Генеральна рада судової влади (ГРСВ) має повноваження призначати, переводити та просувати суддів по службі, а також притягати суддів до дисциплінарної відповідальності. Вона надає висновки та рекомендації Парламенту. ГРСВ готує власний бюджет, який потім затверджується Парламентом. За бюджет судів і за надання судових послуг відповідає Міністр юстиції.

До складу ГРСВ входить двадцять один член, двадцять обрані парламентом з більшістю в 60% голосів: дванадцять суддів і вісім непрофесійних членів. Чени не можуть бути переобраними. Голова обирається двадцятьма членами ради, обраними парламентом, але на практиці це питання вирішується шляхом політичних переговорів.

Нещодавно уряд запропонував змінити 60% голосів, необхідних для парламентського голосування щодо обрання членів ГРСВ, на 50% голосів у другому турі, якщо ніхто не буде обраний у першому турі. Без сумніву, це зробить ГРСВ ще більш політизованою в очах суспільства та суддів.^{79 80}

3.11.2. Довіра суспільства

Довіра суспільства до ГРСВ є низькою, але за останні чотири роки вона покращилася.^{81 82} Основною причиною низької довіри є система обрання членів ГРСВ. Процес добору передбачає переговори між політичними партіями, але їм не завжди легко досягти згоди. У 2008, 2013 та 2018 роках ці переговори призвели до того, що члени ГРСВ залишалися на посаді більше, ніж на рік, після закінчення терміну своїх повноважень. Як наслідок, як громадяни, так і судді сприймають раду як заполітизовану. Майже 70% суддів вважають, що призначення радою на вищі судові посади ґрунтується на інших засадах, ніж конкуренція і заслуги.⁸³ Судді в Іспанії часто сприймаються суспільством як незалежні у вирішенні справ.

3.11.3. Загальна підзвітність

ГРСВ звітує перед громадськістю та парламентом у своїх щорічних публікованих звітів про стан судової влади. Вона публікує свої рішення в Інтернеті. З 2012 року ГРСВ веде діалог з Парламентом з метою посилення інституційної співпраці, хоча ГРСВ не зобов'язана з'являтися в Парламенті.⁸⁴ ГРСВ зобов'язана лише відповідати на запитання Парламенту на рахунок щорічного звіту.

У рамках Змішаної комісії ГРСВ та Міністр юстиції формально та неформально співпрацюють з нагальних питань, наприклад, пандемія COVID-19, а також з більш

⁷⁹ Європейська асоціація суддів у своєму повідомленні від 13 жовтня 2020 року щодо законодавчої пропозиції зазначає, що вона «збільшить ризик політичного впливу при призначенні членів Судової ради, що зашкодить сприйняттю суспільством ефективної судової незалежності». Див. <https://www.iaj-uim.org/news/eaj-%20statement-about-spain/> ", ЄАС, жовтень 2020.

⁸⁰ Нурія Діаз Абад, «Час висловитися: Чому реформа Ради правосуддя Іспанії не відповідає європейським стандартам», VerfBlog, 2020.

⁸¹ Аїда Торрес Перез, «Суддівське самоврядування та незалежність суддів: політичне захоплення Генеральної ради судової влади в Іспанії» Німецький юридичний журнал, 2018, 19 (7), с. 1769 і далі.

⁸² Див. п. 3.11.5.

⁸³ ЄМРП, там же, примітка 60, с. 34.

⁸⁴ Перез, там же, примітка 87, с. 1794.

стратегічних питань, таких як партнерські угоди щодо обміну інформацією, доступу до баз даних та новітніх технологій.

У 2010 році ГРСВ сформулювала об'єктивні критерії та вимоги оцінювання для призначення суддів на високі посади на основі заслуг та компетентності.⁸⁵ У 2020 році Комісія з питань суддівської етики ГРСВ рекомендувала членам ради не телефонувати та не відвідувати кандидатів на вищі судові посади. Рішення ГРСВ можуть бути оскаржені в судовому порядку до Верховного Суду.

З 2014 року ГРСВ впроваджує політику прозорості, включаючи портал прозорості, який надає громадськості інформацію на такі теми, як винагорода, декларації про майно всіх членів, витрати на відрядження та службові автомобілі. Ці зусилля були відзначені першою нагородою ради з питань прозорості та належного врядування, створеної відповідно до законодавства Іспанії у 2017 році.

3.11.4. Підзвітність за неетичну поведінку членів ГРСВ

Члени ГРСВ можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності. Кримінальне обвинувачення має бути подане до Верховного Суду. За серйозне порушення своїх обов'язків, члена ради можна звільнити рішенням більшості у три п'ятих голосів членів ГРСВ.

У 2012 році Голова ради подав у відставку після того, як витратив понад 6000 євро з бюджету ГРСВ на приватні поїздки.

3.11.5. Заключні зауваження

Причиною невіри громадян у незалежність ГРСВ є високий ступінь залученості політиків у призначенні членів ради. Особливо це стосується дискреційних призначень суддів на вищі посади, які сприймаються як такі, що здійснюються на основі (політичної) прихильності, а не заслуг і компетентності. З часу проведення вищезгаданих реформ у 2010 році рада працює над підвищенням довіри громадян, докладаючи зусиль у здійсненні підзвітності: діалог, прозорість (декларування майна членів ради), об'єктивні критерії просування суддів по службі та суворіші правила етики. Як результат, довіра суспільства зростає.

⁸⁵ Те саме, с. 1788.

3.12. Україна

3.12.1. Повноваження, склад та система обрання членів рад правосуддя

Вища рада правосуддя (ВРП) перевіряє добір суддів, здійснений Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, і приймає рішення про внесення подання Президенту України про призначення на посаду судді. Також до спектру повноважень ВРП входить переведення суддів з одного суду до іншого. Вона також має дисциплінарні повноваження та право звільняти суддів.

ВРП складається з двадцяти одного члена, з яких десятих - обирає з'їзд суддів України, двох - призначає Президент України, двох - обирає Верховна Рада України, двох - обирає з'їзд адвокатів України, двох - обирає всеукраїнська конференція прокурорів, двох - обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Голова Верховного Суду входить до складу ВРП за посадою. Голова ВРП обирається на засіданні ВРП її членами строком на два роки з правом на переобрання.

3.12.2. Довіра суспільства

Громадська підтримка судів та ВРП є низькою у зв'язку з корупцією в судовій системі. Попри значний прогрес у протидії корупції, переважно на законодавчому рівні, вона залишається великою проблемою в судовій системі. Загалом практика ВРП розглядається радше як перепона⁸⁶, а не як внесок у боротьбу з корупцією. У липні 2020 року громадська підтримка судів становила 12%, тоді як 78% опитаних не довіряють судовій системі взагалі. Наразі судова влада очолює рейтинг державних органів, яким громадяни найменше довіряють.⁸⁷

3.12.3. Загальна підзвітність

ВРП оприлюднює свої остаточно ухвалені рішення на офіційному веб-сайті та випускає прес-релізи. Рішення ВРП про звільнення судді може бути оскаржене до Верховного Суду.

Крім того, ВРП не підзвітна ні суспільству, ні Міністру юстиції, ні парламенту. Вона не організовує просвітницьких заходів, таких як дні відкритих дверей у суді для громадян, які б роз'яснювали, чим займаються судді.

ВРП оприлюднює щорічні звіти про стан незалежності суддів, але ці звіти зосереджені на незалежності від зовнішнього тиску, а не на небезпеках для незалежності зсередини судової влади через внутрішній тиск з боку голів судів,⁸⁸ або тиск з боку ВРП на суддів шляхом використання своїх дисциплінарних повноважень.⁸⁹ За останніми повідомленнями, ВРП не підтримала суддів, які нещодавно виступали проти фактичного здійснення внутрішнього тиску. Натомість, вони були притягнуті до кримінальної та дисциплінарної відповідальності. Вважається, що члени ВРП чинять

⁸⁶ «В аналітичних звітах стверджується, що законодавче закріплення створення нових судів та люстрації суддівського корпусу за органами, що складаються переважно з суддів (ВККС та ВРП), було фатальною помилкою з точки зору суспільних інтересів (...)». DEJURE, там же, примітка 55, с. 8.

⁸⁷ «Початок нового політичного року: довіра до соціальних інститутів», Разумков Центр, липень 2020.

⁸⁸ «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні. Тіньовий щорічний звіт (2019)», Центр політико-правових реформ».

⁸⁹ DEJURE, там же, примітка 55, с. 8.

тиск на суддів з метою досягнення певних результатів у конкретних справах.⁹⁰

3.12.4. Підзвітність за неетичну поведінку членів ВРП

Доброчесність членів ВРП широко розглядається як проблема. Саме тому Президент України запропонував Верховній Раді України створити Комісію з питань доброчесності у складі трьох міжнародних експертів та трьох членів ВРП для «очищення» Верховного Суду та ВРП. У 2019 році парламент прийняв цю пропозицію. Питання було винесено на розгляд Конституційного Суду, який у березні 2020 року визнав закон про Комісію доброчесності неконституційним, оскільки Комісія доброчесності, як підпорядкований ВРП орган, не може бути залучена до «очищення» членів ВРП. Як реакція на це рішення, у липні 2020 року до парламенту було внесено кілька поправок до закону, в одній з яких запропоновано запровадити механізм забезпечення доброчесності членів ВРП шляхом попередньої перевірки кандидатів до ВРП, а також чинних членів ВРП незалежною комісією, де вирішальну роль мали б міжнародні експерти.⁹¹ Ця пропозиція відповідає нещодавнім домовленостям між Україною та МВФ,⁹² а також Україною та Європейським Союзом.⁹³ Досвід попереднього відбору суддів до Вищого антикорупційного суду міжнародними експертами з правом вето є дуже позитивним.⁹⁴

3.12.5. Заключні зауваження

Правові норми щодо незалежності ВРП є надійними, але неетична поведінка її членів, тим не менш, все ще сприймається як перепона. Складається враження, що ВРП не бореться з корупцією в судовій системі, а навпаки, підтримує корупційну систему, наприклад, шляхом внутрішнього тиску на суддів в окремих справах.

Рішення може бути знайдено шляхом залучення до роботи ВРП «рук та очей з-поза меж національної правничої спільноти». Можна розглянути наступні можливості:

По-перше, запровадження членства у ВРП для осіб, які не є правниками. По-друге, залучення до попереднього відбору кандидатів до ВРП осіб з високою моральними якостями та репутацією, можливо, міжнародних експертів (тимчасово). І, нарешті, покладання обов'язку на ВРП інформувати Президента України, Міністра юстиції та парламент.

⁹⁰ Згідно з матеріалами, наданими експертами, з якими автор консультувався під час підготовки звіту.

⁹¹ Дві альтернативи президентському законопроекту «Про внесення змін», подані до парламенту, законопроект № 3711-1, <https://pravo.org.ua> Див. щотижневу аналітику ЦППР за 6-13 липня 2020 року.

⁹² “Ukraine: Request for Stand-by Arrangement”, МВФ, доповідь №. 20/197, червень 11, 2020, п. 23(b).

⁹³ [Memorandum and Loan Agreement](https://www.kmu.gov.ua/en/news/uryad-pidpisav-ugodu-shchodo-otrimannya-12-mlrd-yevro-makrofinansovoyi-dopomogi-vid-yes), липень 2020, Додаток І: Критерії структурної реформи, п. 3. Див. <https://www.kmu.gov.ua/en/news/uryad-pidpisav-ugodu-shchodo-otrimannya-12-mlrd-yevro-makrofinansovoyi-dopomogi-vid-yes>.

⁹⁴ [Democracy Justice Reforms](#), ортам же, примітка 55, с. 8.

РОЗДІЛ 4: Аналіз та рекомендації

4.1 Доповнити Київські Рекомендації нормами про підзвітність рад

Ради повинні бути підзвітними суспільству з причини того, що громадяни повинні мати можливість довіряти тому, як ради використовують повноваження, надані їм суспільством, на користь громадян. Підзвітність рад - це про легітимність суддівського самоврядування. Ця широка концепція підзвітності включає не лише (правові) норми, що стосуються рад, але й їхню практику. Іншими словами, мова йде про законність і (судову) культуру. Безсумнівно, зміни культури в установах потребують часу. Те саме стосується, можливо, навіть більшою мірою, змін культури в судових органах.⁹⁵

На прикладах, наведених у Розділі 3, окремих країн видно, що суддівське самоврядування⁹⁶ не обов'язково означає свободу від неправомірного впливу або контролю з боку окремих суддів, етичну поведінку рад та їхніх членів або належне врядування радами. Перепонами, що існують в одній або декількох країнах, є наступне:

- Прозорість процедур роботи рад іноді є недостатньою, тому суспільство не може побачити, чи є вони дійсно незалежними, чи добре керують судовою системою, чи поведуться їхні члени відповідно до етичних кодексів;
- Рішення рад не завжди є обґрунтованими;
- Рішення рад про призначення на вищі судові посади можуть прийматися не лише на основі заслуг і компетентності, але й в інтересах політичних партій або груп суддів;
- Рішення рад з дисциплінарних питань щодо їхніх членів приймаються не лише на основі етичних норм, але й на основі особистих чи інших інтересів;
- Радам не довіряють у боротьбі з корупцією в судовій системі;
- Вважається, що члени рад впливають на результати розгляду окремих справ;
- Ради не здатні виправдати очікування громадян щодо швидкості проведення судової реформи.

Результати, наведені у Розділі 3, відображають, що важливо встановити правила і практику (судову культуру) підзвітності. Для розвитку такої культури в нагоді можуть стати Київські рекомендації. Саме тому рекомендується доповнити Київські рекомендації керівними принципами щодо підзвітності рад. Оскільки не всі держави-учасниці ОБСЄ є членами Ради Європи, це також забезпечить широке розповсюдження рекомендацій, що ґрунтуються на відповідних регіональних та міжнародних стандартах.

У деяких країнах політичні діячі погрожували зменшити повноваження рад через вищезазначені проблеми.⁹⁷ Однак вирішенням цих проблем є не зменшення

⁹⁵Цей звіт не присвячений управлінським інструментам для досягнення такої культурної зміни, тому на даному етапі в ньому йдеться про інструменти, які ОБСЄ/БДПЛ використовує у своїх культурних програмах, наприклад, у сфері освіти. Можливо, було б доцільно заглибитися в цей аспект у подальших дослідженнях.

⁹⁶ Навіть якщо суддівське самоврядування відповідає міжнародним стандартам незалежності.

⁹⁷ Див., наприклад, Іспанія (п. 3.6.5) та Казахстан (п. 3.11.5)

незалежності рад, а розвиток суддівської культури підзвітності, оскільки незалежна судова влада та незалежні органи суддівського самоврядування найкраще служать суспільству.

Рекомендація:

Доповнити Київські Рекомендації нормами про підзвітність рад.

4.2 На шляху до культури загальної підзвітності рад

4.2.1 Вступ

Існує безліч видів рад. Деякі з них мають широкий спектр повноважень, інші - дуже обмежену їхню кількість. Як правило, можна сказати, що чим більше повноважень має рада, тим більше вона повинна звітувати.⁹⁸ У Розділі 1 розглядаються причини, чому ради повинні звітувати, а також зміст і межі цієї концепції. Висновки цього Розділу не будуть повторюватися тут, але ми все ж на них посилатимемося. Зазначені у Розділах 2 і 3 стандарти міжнародних організацій та практика обраних країн дають широке розмаїття рекомендацій для розвитку культури загальної підзвітності. Тут основна увага буде зосереджена на прозорості діяльності та планів на майбутнє для громадян, парламенту та уряду; діалозі з урядом та відкритості до залучення суспільства.

4.2.2 Прозорість

Більшість рад, досліджених для цього звіту, мають певний ступінь відкритості для громадськості щодо своїх (робочих) процедур, за винятком Казахстану. Більшість рад оприлюднюють дати засідань ради, порядок денний та протоколи. Деякі з них проводять прямі трансляції засідань ради в інтернеті (Боснія і Герцеговина, Італія), а також мають правила щодо відкритого голосування. Інші просто оприлюднюють рішення ради, здебільшого з обґрунтуванням, але іноді й без нього (Грузія).

Більшість рад інформують громадян за допомогою різних засобів зв'язку про питання, що стосуються судової влади, але лише деякі ради інформують громадян про політичні або стратегічні питання судової влади; попри те, що повсюдне інформування громадськості має важливе значення для розуміння і довіри суспільства. Обов'язок інформувати передбачає висвітлення діяльності в минулому та планів на майбутнє у спосіб, зрозумілий громадянам, який може бути підданий критиці як з боку громадськості, так і з боку науковців. Це повинно включати інформування суспільства про членів ради, в тому числі про винагороду, декларації про майно, витрати на відрядження та службові автомобілі.⁹⁹ Ради також повинні інформувати громадян про те, як працюють судді і чому незалежна судова влада важлива для суспільства. Це можна забезпечити шляхом проведення днів відкритих дверей, освітніх програм у школах та розробки теле- та радіо- інформаційно-просвітницьких програм та соціальних програм. На прикладі Польщі доведено, наскільки важливою є така діяльність.¹⁰⁰

Ради не завжди (в широкому обсязі) інформують Парламент та Уряд¹⁰¹. Це пов'язано з

⁹⁸ Див. 4.2.5, ч. 2

⁹⁹ ГРСВ Іспанії – належний приклад такої прозорості. Див. 3.11.3

¹⁰⁰ Див. 3.9.2

¹⁰¹ Лише ради України та Казахстану не інформують уряд або парламент.

особливостями тлумачення кожною країною норми про поділ влади, яка може не сприяти розумінню судової влади громадянами, парламентом або урядом, і в кінцевому підсумку створить проблеми (незалежність, бюджет, відсутність довіри) для судової влади, як показують приклади в попередньому Розділі. Це «правило поділу влади» може бути дотримано шляхом встановлення стандартів щодо того, яка інформація надається. Наприклад, тільки інформація про судову владу як організацію, і ніякої інформації про окремі судові справи або окремих суддів,¹⁰² а також стандартів щодо наслідків надання такої інформації, наприклад, відсутність ієрархії де-юре або де-факто.¹⁰³

Необхідно встановити правило, згідно з яким інформація стає загальною доступною громадянам, парламенту та уряду, за винятком випадків, коли така інформація ставить під загрозу незалежність судової влади.

Щоб запобігти постійним дискусіям на тему того, яка інформація загрожує незалежності судової влади, реалізація цього правила має бути закріплена в інформаційних протоколах, узгоджених між радою та парламентом/урядом. Правило «інформація, крім випадків» може бути дуже корисним для підвищення ефективності роботи рад і судової системи, а отже, допоможе завоювати і зберегти довіру суспільства.

4.2.3 Діалог з парламентом та урядом

Для досягнення радами своєї мети - поліпшення якості судових рішень і судової системи у багатьох сферах політики, таких як законопроекти про судоустрій, бюджет судів, житло, персонал та ІКТ-послуги - неможливо уникнути формального і неформального діалогу між радами та урядом. Ці діалоги повинні проводитися таким чином, щоб не ставити під загрозу незалежність судової влади. Знову ж таки, угоди про встановлення діалогу між гілками державної влади стануть в нагоді для забезпечення незалежності судової влади у співпраці з іншими гілками державної влади.¹⁰⁴

4.2.4 Відкритість та готовність до залучення суспільства

Завдяки незалежності суддів, більшість судових систем мають самозамкнуту судову культуру, спрямовану всередину себе. Ризик такої культури полягає в тому, що судова влада втрачає зв'язок із суспільством та не враховує його потреб щодо якості та швидкості судових рішень, а також якості судової організації (здатності до реформування, діджиталізації). Для того, щоб зменшити ці ризики, ради повинні забезпечити залучення громадськості. Для цієї мети особливу важливість становлять три інструменти. По-перше, процедура розгляду скарг на поведінку суддів¹⁰⁵ та роботу судів в окремих ситуаціях. По-друге, опитування стосовно вдоволеності, під час якого учасників судового процесу запитують про їхній досвід взаємодії з судом за кількома критеріями. Третім інструментом є огляд якості роботи судів та судової організації, що проводиться комітетом за дорученням ради. На прикладі Нідерландів висвітлено, як може працювати такий комітет, наскільки важливим є зовнішній критичний огляд з

¹⁰² Нідерланди (п. 3.7), Румунія (п. 3.10) та Іспанія (п. 3.11) розвинули та дотримуються цих стандартів.

¹⁰³ Див. «Іспанія».

¹⁰⁴ Те саме стосується співпраці з мережею кримінального правосуддя та імміграційною мережею у галузі матеріально-технічного забезпечення. Див. п. 3.7.3.

¹⁰⁵ Процедура оскарження не поширюється на питання, що стосуються рішень судді. Апеляція є належним способом вирішення цих питань.

метою покращення організації судової системи та наскільки складно змінити судову систему.¹⁰⁶

4.2.5 Рекомендації стосовно загальної підзвітності рад

1. Ради підзвітні суспільству.

Причина полягає в тому, що громадськість повинна мати можливість довіряти тому, як ради використовують повноваження, надані їм суспільством. Див. п. 1.1.

2. Чим більше повноважень у ради, тим більше вона повинна звітувати.

Це правило випливає з того факту, що ради мають широкий спектр повноважень. А загальне правило конституційного права багатьох країн стверджує, що державні органи зобов'язані звітувати щодо своїх повноважень. Див. Висновок 24 КРЄС, п. 13

3. Метою підзвітності рад є завоювання та збереження довіри суспільства стосовно того, як ради користуються своїми повноваженнями щодо самоврядування. Це передбачає найвищий рівень прозорості щодо їх діяльності, діалогів та відкритості до критики з боку суспільства з метою вдосконалення.

Див. п.п. 1.1 та 1.2

4. Інструментами рад є всі засоби, придатні для досягнення мети підзвітності. Наприклад, інформація (про процедури ради, щорічні звіти, обґрунтовані опубліковані рішення, контакти з пресою, винагороди членів ради, декларації про майно, витрати на відрядження, службові автомобілі), діалог з іншими органами державної влади, діалог з суспільством (зовнішня оцінка), безпосередній контакт з громадянами (процедура розгляду скарг, опитування щодо вдовolenості та інформаційно-просвітницька діяльність).

Див. п.п. 1.3, 2.5 та 4.2

5. Дотримання меж підзвітності забезпечує незалежність судової влади. Це передбачає:

- жодної інформації або діалогу щодо окремих справ або суддів;

- жодної юридичної ієрархії між радою та іншими суб'єктами, наприклад, право парламенту або з'їзду суддів звільнити члена ради у зв'язку з висловленням йому недовіри;

- жодної фактичної ієрархії між радою та іншими суб'єктами, наприклад, обов'язок з'являтися або відповідати на запитання в парламенті або з'їзді суддів.

Див. п. 1.3

4.3 Відповідальність за (ймовірну) неетичну поведінку членів рад

4.3.1 Вступ

Сприйняття в суспільстві того, що члени рад виконують свої обов'язки не у відповідності до стандартів етики, є причиною низького рівня довіри з боку суспільства, а отже, підриває легітимність суддівського самоврядування, необхідну для

¹⁰⁶ Див. 3.7.2.

незалежної судової влади.

У Розділі 3 показано різні види (ймовірної) неетичної поведінки членів рад, які були згадані в аналізі однієї або декількох країн, наприклад:

- при призначенні суддів на високі посади;
- у дисциплінарних питаннях членів рад;
- недостатня прихильність членів рад до боротьби з корупцією в судовій системі;
- внесок членів ради у підрив незалежності судової влади;
- вплив на результат окремих судових справ.

У Розділі 3 також наведено кілька обнадійливих прикладів підвищення рівня довіри суспільства до рад. Наприклад - Албанія, завдяки своїй системі перевірки кандидатів на посаду члена ради, та Іспанія, завдяки успішній політиці прозорості ради.

Брак довіри суспільства можна вирішити за допомогою загальних стандартів підзвітності рад.

4.3.2 Призначення суддів на вищі судові посади

З різних причин суспільство не довіряє тому, що деякі ради призначають суддів на високі посади на основі компетентності та заслуг. В Іспанії причиною цього є вплив політичних партій при обранні членів ради. ГРСВ Іспанії намагається вирішити проблему недовіри за допомогою політики прозорості, об'єктивних критеріїв для дискреційних призначень і більш суворих етичних правил, що стосуються процесу призначення.¹⁰⁷ В Італії причиною критичного ставлення суспільства є вплив фракцій суддів - *correnti*. ВРМ Італії намагається змінити систему обрання суддів таким чином, щоб кандидат не потребував підтримки однієї з *correnti*.¹⁰⁷ У Боснії і Герцеговині суспільство не бачить, щоб рада застосовувала свої власні правила призначення.¹⁰⁸ Запровадження перевірки незалежним судом могло б змінити цю ситуацію.

Нижче наведені рекомендації ґрунтуються на передовому досвіді низки держав-учасниць ОБСЄ.

Рекомендації:

6. Застосовувати міжнародні стандарти стосовно добору судів у ради: обрання на з'їзді суддів;
Це стандарт КРЕС, Венеціанської комісії та ЄМРП. Не усі країни притримуються його, наприклад, Казахстан, Нідерланди, Польща, Іспанія.
7. Розробити систему обрання суддів до рад, яка б давала суспільству змогу переконатися, що їхні члени діють в якнайкращих інтересах незалежної судової влади, і ніяк інакше. Елементами такої системи можуть бути
 - попередній відбір кандидатів до рад з питань доброчесності (див. «Боснія і Герцеговина» - п. 3.3.5 та «Україна» - п. 3.12.5);
 - зменшення впливу фракцій суддів на процес відбору членів рад (див. «Італія» - п. 3.5.4);

- регулярне оцінювання діяльності суддів з питань дотримання суддівської етики кожні 3-5 років (див. «Албанія» - п. 3.2.4)¹⁰⁷;
 - декларування майна у країнах, де існує корупція (див. «Албанія» - п. 3. 2.2 та «Румунія»¹⁰⁸);
 - залучення міжнародних експертів з повноваженнями приймати визначальне рішення щодо попереднього відбору кандидатів у члени ради в країнах, що стикаються з корупцією (див. «Україна» - п. 3.12.5);
 - ефективний моніторинг виборчого процесу з боку громадянського суспільства та міжнародних організацій в країнах, де існує корупція (див. «Україна» - п. 3.12.5).
8. Розробити чіткі етичні правила для членів рад щодо поведінки під час призначення суддів на вищі судові посади;
Див. «Іспанія» - п. 3.11.3.
 9. Розробити об'єктивні критерії для дискреційних призначень (як правило, на вищі судові посади);
Див. «Боснія і Герцеговина» - п. 3.3.5; «Італія» - п. 3.5.5 та «Іспанія» - п. 3.11.5.
 10. Запровадити систему, яка демонструє суспільству, що застосовуються об'єктивні критерії щодо призначень. Наприклад, прозорість процедури та вмотивованість рішень;
Див. «Боснія і Герцеговина» - п. 3.3.5; «Грузія» - п. 3.4.3 та «Казахстан» - п. 3.6.5.
 11. Запровадити можливість перегляду рішень про призначення незалежним судом, у повному обсязі, щодо застосування процесуальних норм та з широкою свободою дій щодо суті справи (тобто, чи відповідає результат об'єктивним критеріям відбору).
Див. «Боснія і Герцеговина» - п. 3.3.5; «Грузія» - п. 3.4.5;

4.3.3 Притягнення членів рад до дисциплінарної відповідальності

З різних причин деяким радам не вдається продемонструвати суспільству, що етичні правила застосовуються до членів цих рад під час дисциплінарних проваджень. Рада Боснії і Герцеговини запровадила фактичний імунітет для своїх членів¹⁰⁹; Рада Грузії запобігає тому, щоб її рішення щодо дисциплінарних проваджень проти членів були предметом ретельної перевірки та критики з боку громадськості або інших органів державної влади.¹¹⁰ Більш того, вважається, що її члени впливають на результати окремих судових справ. У випадку з радою Казахстану незрозуміло, як приймаються рішення про притягнення її членів до дисциплінарної відповідальності.

Можливим вирішенням проблеми могло б стати внесення змін до законодавства таким чином, щоб ради не мали нічого спільного з процедурами притягнення до дисциплінарної відповідальності щодо своїх членів. Таке законодавство існує в

¹⁰⁷ Кандидатами у члени рад допускаються лише ті судді, які успішно пройшли перевірку.

¹⁰⁸ У Румунії не лише члени ради повинні декларувати своє майно, але й усі судді.

¹⁰⁹ Див. п. 3.3.5.

¹¹⁰ Див. п. 3.4.5.

Албанії,¹¹¹ Нідерландах¹¹² та Норвегії.¹¹³

Іншим варіантом вирішення проблеми може бути запровадження норми, згідно з якою функціональний імунітет членів ради обмежується лише виступами та голосуванням на засіданнях ради. Рішення щодо членів ради мають бути повністю прозорими: обґрунтованими, оприлюдненими та з можливістю перегляду в незалежному суді.

Рекомендації:

12. Запровадити у дисциплінарних провадженнях щодо членів рад (1) процедуру, до якої рада не має жодного відношення, або (2) запровадити повністю прозору процедуру розгляду справи в раді з прийняттям вмотивованих рішень, які оприлюднюються та можуть бути переглянуті незалежним судом.
13. Запровадити (правову) норму, згідно з якою функціональний імунітет членів рад обмежується виступами та голосуванням на засіданнях ради.

4.3.4 Вплив членів рад на рішення по окремих судових справах

Проблема впливу членів ради на результати окремих судових справ викликає занепокоєння в кількох країнах. Наприклад, у Грузії цю проблему можна вирішити шляхом удосконалення практики дисциплінарних проваджень проти членів ради (див. п. 3.4.5). У ситуаціях, подібних до тієї, що склалася в Україні, для вирішення проблеми неетичної поведінки членів ради можуть знадобитися більш структурні рішення, такі як попередній відбір кандидатів до складу ради з питань етики особами з високими моральними якостями і репутацією (також деякими міжнародними експертами - тимчасово). Албанія успішно застосувала цей підхід.¹¹⁴ Перевірку застосовують як радикальне, одноразове рішення для подолання системної моделі неетичної поведінки суддів, коли інші рішення виявилися неефективними, наприклад, після переходу від комуністичної до демократичної системи верховенства права, або для подолання (визнаної на міжнародному рівні) ендемічної корупції в судовій системі в країні, яка перебуває на етапі переходу до демократичної системи верховенства права.¹¹⁵ Менш радикальними рішеннями є запровадження членства у раді для осіб, які не є юристами, запровадження системи попереднього відбору кандидатів на основі критерію добросовісності, а також покладання обов'язку звітувати перед іншими органами державної влади.¹¹⁶

Рекомендація:

14. Запровадити для країн, що перебувають на етапі переходу до демократичної системи верховенства права і мають (міжнародно визнану) системну проблему неетичної поведінки суддів (корупція), можливість попереднього відбору кандидатів до ради з питань добросовісності комісією, що складається з осіб з високими моральними якостями і репутацією (тимчасово - також з міжнародних експертів).

¹¹¹ Див. п. 3.2.4.

¹¹² Див. п. 3.7.1.

¹¹³ Див. п. 3.8.1.

¹¹⁴ Див. п. 3.2.2.

¹¹⁵ Див. п. 1.3, останній абзац.

¹¹⁶ Лише ради України та Казахстану не інформують уряд або парламент. Див. п.п. 3.6.3 та 3.12.3.

РОЗДІЛ 5: ОГЛЯД РЕКОМЕНДАЦІЙ

Загальна рекомендація:

Доповнити Київські рекомендації керівними принципами щодо підзвітності рад.

Рекомендації стосовно загальної підзвітності рад:

1. Ради підзвітні суспільству.
Причина полягає в тому, що громадськість повинна мати можливість довіряти тому, як ради використовують повноваження, надані їм суспільством.
Див. п. 1.1.
2. Чим більше повноважень у ради, тим більше вона повинна звітувати.
Це правило випливає з того факту, що ради мають широкий спектр повноважень. А загальне правило конституційного права багатьох країн стверджує, що державні органи зобов'язані звітувати щодо своїх повноважень. Див. Висновок 24 КРЕС, п. 13
3. Метою підзвітності рад є завоювання та збереження довіри суспільства стосовно того, як ради користуються своїми повноваженнями щодо самоврядування. Це передбачає найвищий рівень прозорості щодо їх діяльності, діалогів та відкритості до критики з боку суспільства з метою вдосконалення.
Див. п.п. 1.1 та 1.2
4. Інструментами рад є всі засоби, придатні для досягнення мети підзвітності. Наприклад, інформація (про процедури ради, щорічні звіти, обґрунтовані опубліковані рішення, контакти з пресою, винагороди членів ради, декларації про майно, витрати на відрядження, службові автомобілі), діалог з іншими органами державної влади, діалог з суспільством (зовнішня оцінка), безпосередній контакт з громадянами (процедура розгляду скарг, опитування щодо вдоволеності та інформаційно-просвітницька діяльність).
Див. п.п. 1.3, 2.5 та 4.2
5. Дотримання меж підзвітності забезпечує незалежність судової влади. Це передбачає:
 - жодної інформації або діалогу щодо окремих справ або суддів;
 - жодної юридичної ієрархії між радою та іншими суб'єктами, наприклад, право парламенту або з'їзду суддів звільнити члена ради у зв'язку з висловленням йому недовіри;
 - жодної *фактичної* ієрархії між радою та іншими суб'єктами, наприклад, обов'язок з'являтися або відповідати на запитання в парламенті або з'їзді суддів.Знову ж таки, за винятком інформації про окремі справи або окремих суддів.
Див. п. 1.3

Рекомендації стосовно (ймовірної) неетичної поведінки членів рад: призначення суддів на вищі судові посади:

6. Застосовувати міжнародні стандарти стосовно добору судів у ради: обрання на з'їзді суддів;
Це стандарт КРЕС, Венеціанської комісії та ЄМРП. Не усі країни притримуються його, наприклад, Казахстан, Нідерланди, Польща, Іспанія.
7. Розробити систему обрання суддів до рад, яка б давала суспільству змогу переконатися, що їхні члени діють в якнайкращих інтересах незалежної судової влади, і ніяк інакше. Елементами такої системи можуть бути
 - попередній відбір кандидатів до рад з питань доброчесності (див. «Боснія і Герцеговина» - п. 3.3.5 та «Україна» - п. 3.12.5);
 - зменшення впливу фракцій суддів на процес відбору членів рад (див. «Італія» - п. 3.5.4);
 - регулярне оцінювання діяльності суддів з питань дотримання суддівської етики кожні 3-5 років (див. «Албанія» - п. 3.2.4)¹¹⁷;
 - декларування майна у країнах, де існує корупція (див. «Албанія» - п. 3. 2.2 та «Румунія»¹¹⁸);
 - залучення міжнародних експертів з повноваженнями приймати визначальне рішення щодо попереднього відбору кандидатів у члени ради в країнах, що стикаються з корупцією (див. «Україна» - п. 3.12.5);
 - ефективний моніторинг виборчого процесу з боку громадянського суспільства та міжнародних організацій в країнах, де існує корупція (див. «Україна» - п. 3.12.5).
8. Розробити чіткі етичні правила для членів рад щодо поведінки під час призначення суддів на вищі судові посади;
Див. «Іспанія» - п. 3.11.3.
9. Розробити об'єктивні критерії для дискреційних призначень (як правило, на вищі судові посади);
Див. «Боснія і Герцеговина» - п. 3.3.5; «Італія» - п. 3.5.5 та «Іспанія» - п. 3.11.5.
10. Запровадити систему, яка демонструє суспільству, що застосовуються об'єктивні критерії щодо призначень. Наприклад, прозорість процедури та вмотивованість рішень;
Див. «Боснія і Герцеговина» - п. 3.3.5; «Грузія» - п. 3.4.3 та «Казахстан» - п. 3.6.5.
11. Забезпечити можливість перегляду рішень про призначення незалежним судом, у повному обсязі та по суті.
Див. «Боснія і Герцеговина» - п. 3.3.5; «Грузія» - п. 3.4.5;

Рекомендації стосовно (ймовірної) неетичної поведінки членів рад: притягнення членів рад до дисциплінарної відповідальності:

¹¹⁷ Кандидатами у члени рад допускаються лише ті судді, які успішно пройшли перевірку.

¹¹⁸ У Румунії не лише члени ради повинні декларувати своє майно, але й усі судді.

12. Запровадити у дисциплінарних провадженнях щодо членів рад (1) процедуру, до якої рада немає жодного відношення (див. «Албанія – п. 3.2.4; «Нідерланди» – п. 3.7.1 та «Норвегія» - п. 3.8.1»), або (2) запровадити повністю прозору процедуру розгляду справи в раді з прийняттям вмотивованих рішень, які оприлюднюються та можуть бути переглянуті незалежним судом (Див. «Боснія і Герцеговина» - п. 3.3.5; «Грузія» - п. 3.4.5).
13. Запровадити (правову) норму, згідно з якою функціональний імунітет членів рад обмежується виступами та голосуванням на засіданнях ради. (Див. «Боснія і Герцеговина» - п. 3.3.5 та «Італія»).

Рекомендації стосовно (ймовірної) неетичної поведінки членів рад: міжнародно визнана повальна, повсюдна неетична поведінка у раді.

14. Запровадити для країн, що перебувають на етапі переходу до демократичної системи верховенства права і мають (міжнародно визнану) системну проблему неетичної поведінки суддів (корупція), можливість попереднього відбору кандидатів до ради з питань доброчесності комісією, що складається з осіб з високими моральними якостями і репутацією (тимчасово - також з міжнародних експертів).
Це не є попередня перевірка. Див. п. 1.3. Комісія з попереднього відбору не повинна складатися з політиків або керуватися партійними політичними мотивами. Правила відбору членів комісії та порядок роботи комісії повинні гарантувати це.

ДОДАТОК I: Опитування про підзвітність рад правосуддя

A. Питання про раду правосуддя у Вашій країні

1. Коли було засновано раду?
2. З якою метою було засновано раду?
3. Чи здатна рада відповідати цій меті?
4. Які основні повноваження ради?
5. Який склад ради?
6. Хто призначає членів ради?
7. Чи може рада (член ради) бути розпущена (звільнений)? Якщо так, то ким та на яких підставах?
8. Чи є приклади розпуску ради або звільнення її члена? Якщо так, то з якої причини?

B. Питання про підзвітність ради у Вашій країні щодо її загальних повноважень

1. Чи звітує рада стосовно своїх діяльності та рішень, що стосуються її повноважень?
2. Якщо так, то перед ким?
 - Громадськість
 - Міністр юстиції
 - Парламент
 - Інше
3. В який спосіб рада звітує?
 - Щорічні опубліковані звіти
 - Рішення, що оприлюднюються в інтернеті
 - Інтерв'ю на телебаченні
 - У звітах міністрові юстиції та/або парламенту?
 - На слуханнях у Парламенті?
 - Шляхом надання відповідей (у письмовій формі) на питання Міністра юстиції та/або парламенту
4. Чи встановлено діалог (на постійній основі) між радою та Міністром юстиції/ Парламентом? Якщо ні, то чому? Якщо так, то це формальний чи неформальний діалог? Чи використовується цей діалог також для звітування або висловлення пропозицій?
5. Чи існують межі підзвітності Ради у світлі незалежності судової гілки влади? Якщо так, то чи узгоджені ці межі між органами державної влади та чи закріплені вони у письмовій формі?

C. Питання про підзвітність ради у Вашій країні, коли, у конкретному випадку, члена Ради звинувачують (ЗМІ, політики чи інші особи) у неетичній поведінці, особливо в корупції.

1. Чи може член ради бути притягнутий до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного кримінального правопорушення?
2. Хто приймає рішення про притягнення до відповідальності?
3. Чи існують спеціальні гарантії (недоторканність) щодо переслідування члена ради з огляду на незалежну позицію судової влади? Якщо так, то які вони?
4. Чи може член ради бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності? Якщо

так, то ким і хто ініціює процедуру?

5. Чи може Рада організувати власне розслідування у випадку, якщо її члена підозрюють у вчиненні корупційного кримінального правопорушення? Якщо так, то чи існує відповідна процедура? Чи є приклади таких розслідувань?
6. Які можливі кримінальні, дисциплінарні або інші санкції у випадку, якщо буде доведено, що член Ради є корумпованим?
7. Чи може член ради, викритий у корупції, бути звільнений? Якщо так, то ким?
 - Радою? Якою більшістю голосів?
 - Міністром юстиції?
 - Верховним судом?
 - Парламент?
 - Дисциплінарним органом?
8. Чи могли б Ви описати найкричущіший випадок обвинувачення в корупції (або інший випадок серйозної неетичної поведінки) члена ради за останні роки? Як рада з цим впоралася?
9. Чи були дії ради у цій важливій справі спрямовані на відновлення довіри громадськості до судової влади у вашій країні? Чи були вони успішними?

D. Що, на Вашу думку, особливо важливо знати про правила та практику підзвітності ради у Вашій країні?

ДОДАТОК II: Витяг з Висновку № 10 (2007) КРЄС та Висновку № 24 (2021) КРЄС

У 2007 р. КРЄС прийняла Висновок № 10 щодо судової ради на службі суспільства. Пункти, які стосуються підзвітності рад наведено нижче:

«10. КРЄС також вважає, що судова рада повинна сприяти ефективності та якості правосуддя, тим самим допомагаючи повному виконанню статті 6 Європейської конвенції про права людини та зміцненню суспільної довіри до судової системи. У цьому контексті судова рада має завдання надати необхідні інструменти для оцінки системи правосуддя, відображення стану послуг та звертатися до відповідних органів влади з тим, щоб вони вжили необхідних заходів для покращення відправлення правосуддя».

«VI. СУДОВА РАДА НА СТОРОЖІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ

91. Враховуючи вагому участь судової ради в управлінні судовою системою, слід гарантувати прозорість її діяльності. Прозорість є визначальним чинником довіри громадян до функціонування судової системи та є гарантією проти загрози політичного впливу або сприйняття наявності корпоративного інтересу, протекціонізму та надання преференцій в межах судової влади.

92. Усі рішення судової ради про призначення, просування по службі, оцінку, дисциплінарну відповідальність та будь-які інші рішення, що стосуються кар'єри суддів, повинні бути обґрунтованими (див. також пункт 39 вище).

93. Як уже зазначалося, прозорість процедур призначення та просування по службі суддів буде забезпечена в разі оприлюднення критеріїв призначення та поширення інформації про вакансії. Будь-яка заінтересована особа повинна мати можливість переглянути прийняті рішення та перевірити, чи застосувала судова рада правила та критерії, які ґрунтуються на здібностях кандидата, при здійсненні призначень чи просування по службі.

94. Коли судова рада має бюджетні повноваження, логічною буде її підзвітність за використання коштів Парламентові, що схвалив бюджет. Бюджетні кошти, виділені судовій системі, мають контролюватися рахунковою палатою (органом аудиту), що відповідає за використання коштів державного бюджету, коли такий орган існує.

95. У випадку, коли судова рада має дисциплінарні повноваження, судді, яких стосується дисциплінарне провадження, повинні бути поінформовані про підстави рішення щодо них з тим, щоб вони могли оцінити його та розглянути можливість оскарження (див. пункт 39 вище). Крім того, судова рада могла б розглянути оприлюднення прийнятих рішень, які вступили в силу, для інформування не лише суддівського корпусу, а й громадськості в цілому про те, як здійснювалося провадження, та щоб засвідчити, що судова влада не покриває негідні вчинки своїх представників.

96. Судова рада повинна періодично оприлюднювати звіт про свою діяльність, метою якого є, з одного боку, поінформувати про те, що зробила рада і які складнощі виникли, а з іншого боку, запропонувати заходи для вдосконалення функціонування системи правосуддя в інтересах суспільства. Оприлюднення звіту може

супроводжуватися проведенням прес-конференції із запрошенням журналістів, зустрічами із судьями та речниками судових установ. Це дозволить покращити поширення інформації та взаємодію з органами судової системи». 119

У 2021 р. КРЕС прийняла Висновок (№ 24) «Еволюція судових рад і їхня роль у незалежних і безсторонніх судових системах». Пункти, які стосуються підзвітності рад наведено нижче:

«Легітимність і підзвітність судової ради»

9. У деяких державах-членах легітимність, функції, склад і підзвітність судових рад були поставлені під сумнів, що призвело до змін у законі, які вплинули на їхні повноваження, склад, компетенції і функції. Легітимність усіх рад надзвичайно важлива для забезпечення верховенства права. А отже, КРЕС бажає підкреслити свої джерела. Раніше КРЕС пояснював, що легітимність судової влади повинна йти пліч-о-пліч з підзвітністю. КРЕС розрізняє два джерела легітимності влади окремих суддів і судової влади. Формальна, або конституційна легітимність створюється через конституцію відповідної держави-члена і призначення суддів відповідно до закону. Функціональна легітимність базується на громадській довірі, що створюється через відмінну роботу, прозорість і підзвітність. Ці два джерела легітимності є актуальними також і для судових рад.

[...]

Підзвітність

12. Хоча положення конституції і слугують формальним джерелом легітимності, вони не є достатніми і повинні доповнюватися функціональною легітимністю. Кожна судова рада і судова влада, яку вона представляє, повинні здобути довіру і підтримку громадськості шляхом відмінної і прозорої роботи й підзвітності. Під час конфліктів з іншими гілками влади підтримка громадськості щонайменше великою мірою буде залежати від такого суб'єктивного сприйняття легітимності ради.

13. КРЕС бажає підтвердити, що судова рада має відігравати роль у забезпеченні роботи судової влади у прозорий і підзвітний спосіб. Більш того, підзвітність судової ради сама по собі є важливим джерелом функціональної легітимності. Чим більше повноважень і обов'язків має рада, тим важливіше, щоб вона була підзвітною за використання цих повноважень.

14. КРЕС розрізняє судову, каральну і роз'яснювальну підзвітність не лише по відношенню до окремих суддів і судової влади в цілому, але і по відношенню до судових рад.

а. Судова підзвітність

15. Як і інші державні органи, жодна судова рада не є вищою за закон. Деякі рішення ради впливають на права, що захищаються ЄКПЛ. Наприклад, коли виносяться рішення щодо кар'єри суддів, ці рішення мають бути обґрунтованими, а судді повинні мати право оскаржити їх до суду. Коли рішення ради переглядається по суті незалежним судом, рада є підзвітною (судова підзвітність). Особлива увага має

¹¹⁹ «Щодо судової ради на службі суспільства», КРЕС, 10 (2007), п. 10 та 91-96.

приділятися незалежності і безсторонності будь-якого суду, що переглядає рішення ради по суті, включаючи незалежність від самої ради .

в. Каральна підзвітність

16. Члени судової ради мають відповідати найвищим етичним стандартам і повинні притягатися до відповідальності за свої дії через належні засоби. Вони не повинні мати імунітет від кримінального переслідування за загальним кримінальним законом. Як і у випадку окремих суддів, які можуть підлягати відповідальності за свої дії, це можна називати каральною підзвітністю. Водночас, КРСС бажає підкреслити, що такі засоби мають регулюватися і застосовуватися у спосіб, який не дозволяє зловживати ними для здійснення посягань на незалежність і функціонування судової ради.

17. Судові ради мають розробити стандарти професійної та етичної поведінки своїх членів, які є суддями, і членів, які не є суддями, а також внутрішні процедури розслідування недоліків. Члени рад повинні діяти у відповідності до цих стандартів і цінностей незалежності, безсторонності і доброчесності. Важливим аспектом каральної підзвітності є дисциплінарна і кримінальна відповідальність членів рад. Необхідно забезпечити повагу до права членів ради на справедливий суд, включаючи право мати представника. Рішення, прийняті у цьому контексті, повинні містити обґрунтування і підлягати судовому перегляду.

с. Роз'яснювальна підзвітність

18. Будь-яка судова рада повинна працювати у прозорий спосіб, наводити аргументацію для своїх рішень і процедур, і таким чином бути підзвітною. Це можна називати роз'яснювальною підзвітністю. Крім того, рада повинна бути відкритою до сприйняття критики і готовою до постійного удосконалення. Ця форма підзвітності має особливе значення для діалогу з іншими гілками державної влади і громадянським суспільством».

ДОДАТОК III: Витяг з Висновків Венеціанської комісії

У звіті про призначення суддів за 2007 рік Венеціанська комісія дійшла висновку, що незалежна рада є належним методом гарантування незалежності суддів¹²⁰. Далі у звіті зазначається:

«51. Необхідно досягти балансу між незалежністю і самоврядуванням суддів, з одного боку, і необхідною підзвітністю судової влади, з іншого боку, щоб уникнути негативних наслідків корпоративізму в судовій системі. (..)»¹²¹.

У 2010 році Венеціанська комісія визначила причину, чому судді повинні бути незалежними:

6.(...), незалежність судової влади не є самоціллю. Вона не є особистим привілеєм суддів, а виправдана необхідність надати суддям можливість виконувати свою роль охоронців прав і свобод народу.¹²²

У висновку 2014 року щодо проекту закону про Раду правосуддя Боснії і Герцеговини (ВСПР) Венеціанська комісія зазначає наступне:

«I. Зобов'язання ВСПР щодо звітування

69. Відповідно до ч. 2 ст. 25, «не пізніше 01 травня кожного року Рада готує щорічний звіт, в якому перераховує свою діяльність та описує стан судової влади та прокуратури, включаючи рекомендації щодо вдосконалення. Щорічний звіт Ради є відкритим та доступним для громадськості».

70. У ч. 3 ст. 25 додається, що «на запрошення Парламентської Асамблеї або іншого органу, зазначеного в попередньому пункті, Голова або будь-який інший уповноважений представник Ради бере участь у засіданні, безпосередньо пояснює звіт і відповідає на будь-які запитання парламентських представників або членів іншого органу. Обговорення звіту та висновків може призвести до оцінок, припущень та пропозицій, які не ставлять під сумнів незалежність Ради».

71. Робота ВСПР має бути максимально прозорою; вона повинна бути підзвітною громадськості через доступні звіти та інформацію. Обов'язок інформувати може також включати в себе обов'язок подавати доповідь Парламентській асамблеї про стан справ у судовій системі або прокуратурі. Однак це не повинно перетворюватися на формальну підзвітність ВСПР перед законодавчою або виконавчою гілками влади.

72. У цьому відношенні, ч. 3 ст. 25 явно становить проблему, оскільки вона передбачає, що у разі негативної оцінки звітів, Парламентська Асамблея «може усунути Президію або члена Президії зі складу Ради». Це положення слід вилучити. З іншого боку, це має бути правом, а не обов'язком Голови ВСПР бути присутнім на засіданні Парламентської асамблеї та/або брати участь в

¹²⁰ Висновок Венеціанської комісії по Сербії, там же, примітка 22, п.п. 48-50.

¹²¹ Те саме, абзац 51.

¹²² Венеціанська комісія, Report on the Independence of the Judicial System – Part I: The Independence of Judges (2010), CDLAD(2010)004, п. 6 та п. 32.

обговоренні звіту».

Того ж року Венеціанська комісія розглядає законопроект про Сербську раду суддів (СРС):

«Підстави та звільнення у разі засудження за вчинення кримінального правопорушення

(...)

58. На думку Венеціанської комісії, членам СРС слід довіряти у виконанні ними своїх обов'язків незалежно і відповідно до закону протягом терміну дії їхнього мандату. Тому було б доцільніше розглядати справи про «порушення обов'язків» у рамках звичайної дисциплінарної процедури, яка має бути чітко викладена в законопроекті та передбачати можливість оскарження в суді (у зв'язку з цим див. статтю 155 Конституції). Принцип пропорційності має бути належним чином врахований, а звільнення має застосовуватися лише як крайній захід (додатково див. пункти 65-70 нижче)».

«Ініціатива/клопотання про звільнення; процедура та рішення про звільнення; вотум довіри

(...)

66. Процедура збереження довіри є специфічною для політичних інститутів, таких як уряди, які діють під парламентським контролем. Вона не підходить для таких інституцій, як СРС, члени якої обираються на певний строк. Мандат цих членів повинен закінчуватися лише після закінчення цього терміну, виходу на пенсію, відставки, смерті або звільнення з причин притягнення до дисциплінарної відповідальності.

67. Дисциплінарна процедура може бути застосована лише у випадках дисциплінарних правопорушень, а не з причини «недовіри». Ст. 41 чітко визначає причини, які можуть призвести до звільнення членів СРС. Дисциплінарна процедура повинна зосереджуватися лише на питанні, чи не виконував член СРС свої обов'язки «відповідно до Конституції та закону». Це питання не слід плутати з питанням про те, чи користується цей член СРС довірою суддів, які брали участь у його обранні. (..).

70. (...) Венеціанська комісія хотіла б зазначити, що вотум довіри щодо членів судової ради є дуже незвичним. Члени судових рад є незалежними і часто змушені приймати рішення, які є «непопулярними» або не сподобаються суддям. Висловлення їм вотуму недовіри зменшить їхню незалежність, зробить їх надто залежними від бажань суддів і усуне від виконання їхньої ролі у досягненні цілей незалежної та ефективної судової влади для держави в цілому. Крім того, таке голосування важко узгодити з дисциплінарними функціями судової ради. Тому Венеціанська комісія наполегливо рекомендує не запроваджувати таку процедуру».

У висновку 2015 року щодо законопроекту про Раду суддів Болгарії (РСБ) Венеціанська комісія надала таку думку:

«63. На думку Венеціанської комісії, робота судових рад повинна бути максимально прозорою; вона повинна бути підзвітною громадськості через доступні звіти та інформацію. Це має особливе значення для болгарської РСБ з огляду на її (нинішню та запропоновану) організацію та склад (8 суддів та 5 непрофесійних членів у суддівській палаті), а також необхідність підвищення довіри громадськості до її роботи та ефективності.

64. Принцип прозорості також має ключове значення при розгляді окремих справ. З цієї точки зору, рішення палат і Пленуму РСБ, в тому числі з дисциплінарних питань, повинні вимагати відкритого голосування їхніх членів і підзвітності їхніх рішень. (..). «

У Висновку щодо Мальти 2018 року Венеціанська комісія зазначила наступне:

«27. Для верховенства права існування суспільної довіри у здатність судової влади діяти у незалежний та неупереджений спосіб становить найважливіше значення». ¹²³

¹²³ Висновок Венеціанської комісії по Мальті, там же, примітка 24, п. 27.