

**Совет по правам человека**

Тридцать вторая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Доклад Специального докладчика по вопросу
о независимости судей и адвокатов****Записка секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов Моники Пинто, подготовленный во исполнение резолюции Совета 26/7. Настоящий доклад является первым докладом, написанным Специальным докладчиком со времени ее вступления в должность 1 августа 2015 года. В докладе она напоминает о факторах, которые послужили причиной утверждения ее мандата, а также о международных и региональных рамках, которые были изучены, проанализированы и развиты в контексте деятельности трех ее предшественников. Она отмечает, что вопреки существованию всеобъемлющих международных и региональных правовых основ, в которых четко прописаны условия и требования, которые должны соблюдаться в интересах деятельности независимых, компетентных и беспристрастных судебных органов, а также независимых профессиональных юристов, такая независимость и беспристрастность все еще крайне уязвимы, подвергаются посягательствам или практически отсутствуют во многих частях мира.

С учетом вышесказанного Специальный докладчик поясняет, что настало время вновь обратиться к установившимся принципам независимости и беспристрастности судебных органов, а также к важным наработкам в этой области, включая рекомендации, которые оставили после себя ее предшественники, с целью оказания помощи всем заинтересованным сторонам в принятии конкретных мер в интересах более эффективного обеспечения независимости и беспристрастности судебной системы. Для этого она предлагает начать работу над комплексом показателей независимости и беспристрастности, которые бы могли использоваться, среди прочего, государственными ведомствами, судьями, прокурорами, адвокатами, структурами гражданского общества, донорами и со-

GE.16-05469 (R) 180416 180416



* 1 6 0 5 4 6 9 *

Просьба отправить на вторичную переработку



труднечающими учреждениями для оценки уровня независимости и беспристрастности конкретных судебных систем, для выявления потребностей в проведении реформ, а также для содействия реализации целенаправленных мероприятий и шагов по улучшению процессов отправления правосудия и управления судебной системой на более эффективной основе.

В заключение Специальный докладчик напоминает о принципиальной важности независимости судей и адвокатов для поощрения и защиты прав человека и указывает на конкретные вопросы, которые она планирует продолжать отслеживать и более подробно изучать во время своего пребывания в должности.

Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Деятельность после 1 августа 2015 года	5
A. Посещения стран	5
B. Сообщения и пресс-релизы	5
C. Прочая деятельность	7
III. Дальнейшая проработка принципа независимости судебной системы	9
A. Происхождение мандата	9
B. Международная правовая основа	10
C. Потребность в демократическом контексте	12
D. Приверженность принципу независимости судей и адвокатов	12
E. Формирование внутригосударственной культуры независимости судебной системы	14
IV. Показатели	15
V. Выводы и соображения	17

I. Введение

1. Настоящий доклад является первым докладом, написанным Специальным докладчиком по вопросу о независимости судей и адвокатов Моникой Пинто со времени вступления ее в должность 1 августа 2015 года. Он представляется согласно резолюции 26/7 Совета по правам человека.

2. В своем первом докладе Специальный докладчик пользуется имеющейся возможностью, чтобы подчеркнуть, насколько много она унаследовала от своих предшественников Габриэлы Кнаул, Леандро Деспуи и Парамы Кумарасвами, которые обеспечили авторитет и признание мандата при толковании его рамок и содержания. Упомянутые бывшие специальные докладчики уточнили и консолидировали необходимые требования в отношении достижений и поддержания независимости и беспристрастности судебной системы в своих тематических докладах о посещении стран. Учет проделанной ими работы крайне важен при рассмотрении перспектив будущей деятельности по совершенствованию и укреплению независимости судебной системы и профессиональных юристов.

3. Специальный докладчик отмечает, что, несмотря на существование всеобъемлющих международных, региональных правовых основ, в которых четко описаны условия и требования, которые должны соблюдаться в интересах обеспечения независимости, компетентности и беспристрастности судебного корпуса, а также независимости и квалификации адвокатов, такая независимость и беспристрастность до сих пор все еще является подверженной большому посягательствам, нападкам или попросту отсутствуют во многих частях мира. Исходя из этого, она считает, что настало время вновь обратиться к установившимся принципам независимости и беспристрастности судебного корпуса, а также к важным наработкам в этой области, включая рекомендации, которые были унаследованы от ее предшественников с целью оказания помощи всем заинтересованным сторонам в принятии конкретных мер в интересах более эффективного обеспечения независимости и беспристрастности судебной системы. Для этого она предлагает начать работу над комплексом показателей независимости и беспристрастности, которые бы могли использоваться, в частности, государственными учреждениями, судьями, прокурорами, адвокатами, деятелями гражданского общества, донорами и сотрудничающими агентствами для оценки уровня независимости и беспристрастности конкретных судебных систем для выявления потребности в проведении реформ, а также для содействия выработке целенаправленных мероприятий и шагов по улучшению процесса отправления правосудия и регулирования деятельности судебных систем на более эффективной основе.

4. Специальный докладчик начала формулировать свой подход и представления в выступлении в Третьем комитете Генеральной Ассамблеи в октябре 2015 года, когда она представила последний тематический доклад, подготовленный ее предшественником (A/70/263). В настоящем докладе после рассмотрения своей деятельности со времени вступления в должность (часть II), она продолжает пояснять свой подход и основания, на которых она будет работать (часть III). Далее она представляет предварительную информацию о предлагаемой ею работе над показателями (часть IV). Она завершает свой доклад напоминанием о принципиальной важности независимости судей и адвокатов для поощрения и защиты прав человека, а также указывает на некоторые дополнительные темы, которые, как она надеется, она сможет более глубоко изучить во время нахождения в должности (часть V).

II. Деятельность после 1 августа 2015 года

5. Деятельность, которую проводила предшественница Специального докладчика в период с 1 марта по 31 июля 2015 года, описывается в ее последнем докладе Генеральной Ассамблее (A/70/263). В период с 1 августа 2015 года по 15 марта 2016 года Специальный докладчик принимала участие в мероприятиях, о которых идет речь ниже.

A. Посещения стран

6. Специальный докладчик совершила свой первый официальный визит в страну с 10 по 16 октября 2015 года в Гвинею-Биссау в целях изучения и анализа достижений и трудностей, с которыми сталкивается Гвинея-Биссау в обеспечении независимости судей, прокуроров и адвокатов, а также добросовестного и компетентного отправления правосудия (см. A/HRC/32/34/Add.1). Она выражает признательность властям за полученное от них приглашение, а также за их поддержку в осуществлении ею своего мандата и выражает надежду на то, что будут приняты конкретные меры для выполнения ее рекомендаций. Она также предлагает международному сообществу доноров принимать во внимание ее доклад и содержащиеся в нем рекомендации при определении своих первоочередных задач в области сотрудничества и при принятии решений о конкретных инициативах.

7. Специальный докладчик также хотела бы поблагодарить правительство Шри-Ланки за направленное ей и Специальному докладчику по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видах обращения и наказания Хуану Мендесу приглашение совместно посетить эту страну в период с 29 апреля по 7 мая 2016 года. Итоговый доклад об этой поездке будет представлен Совету по правам человека на его тридцать пятой сессии в июне 2017 года.

8. После 1 августа 2015 года Специальный докладчик направляла просьбы о проведении официальных визитов правительствам Ливана и Эквадора, а также напоминания о ранее направленных просьбах о посещении правительствами Боливарианской Республики Венесуэлы, Египта, Исламской Республики Иран и Китая. Она также послала письмо в Кению, которая положительно откликнулась на запрос ее предшественницы о посещении страны, подтвердив свой интерес к нанесению визита и предложив осуществить его во второй половине 2016 года. На момент написания настоящего доклада она не получила ответы на упомянутые выше просьбы.

9. В заключении Специальный докладчик хотела бы выразить признательность правительствам Германии, Греции, Ирака, Испании, Марокко, Непала, Соединенных Штатов Америки и Франции за позитивные ответы на просьбы о посещении стран, которые были направлены ее предшественницей. В этом контексте она хотела бы поблагодарить власти соответствующих стран. Она также информирует Совет по правам человека о том, что она в установленном порядке рассмотрит вышеупомянутые ответы.

B. Сообщения и пресс-релизы

10. В период с 1 августа 2015 года по 29 февраля 2016 года Специальный докладчик направила в целом 55 сообщений в 32 государства-участника из всех

региональных групп и в 1 другое образование в форме 46 призывов к незамедлительным действиям (84% сообщений) и 9 писем с утверждениями (16% сообщений). Эти сообщения наряду с ответами правительств включены в доклады о сообщениях специальных процедур (сообщения за период с 1 августа по 30 ноября 2015 года см. A/HRC/31/79, а сообщения за период с 1 декабря 2015 года по 29 февраля 2016 года см. A/HRC/32/53).

11. Все 55 сообщений были направлены совместно с другими мандатариями специальных процедур. По мнению Специального докладчика, это свидетельствует о том, что ситуации, в которых затрагиваются независимость и беспристрастность судей, адвокатов и прокуроров, должная работа судебной системы и права на надлежащие процессуальные гарантии и справедливое судебное разбирательство очень часто возникают в условиях, когда под угрозой находятся демократические институты или когда одновременно нарушается целый ряд прав человека, в частности, право не подвергаться произвольному аресту или задержанию, право не подвергаться пыткам или жестокому обращению, право на свободу мнений и их выражение, право не подвергаться дискриминации либо право на свободу мирных собраний или ассоциаций.

12. Подавляющее большинство направленных сообщений касались нарушений гарантий надлежащего отправления правосудия или справедливого судебного разбирательства, в частности вопросов отсутствия или недостаточного доступа к адвокату, проведения необоснованно закрытых судебных заседаний, нарушения принципа равенства сторон в судебном процессе и права на защиту, судебных разбирательств по делам гражданских лиц в военных судах или отсутствия беспристрастности судей. Примерно в двенадцати сообщениях высказались предположения относительно отсутствия процессуальных гарантий правосудия или справедливого судебного разбирательства в контексте дел, обвиняемые по которым были приговорены или могли быть приговорены к смертной казни. Такое же число сообщений содержали предположения о нарушениях прав и независимости адвокатов, включая убийства, нападения, угрозы, запугивания, притеснения и произвольные аресты, а также необоснованные ограничения их профессиональной деятельности. В нескольких сообщениях ставились вопросы о ненадлежащем давлении на прокуроров, а также об угрозах, нападениях и запугиваниях в отношении судей, равно как и о случаях насильственных исчезновений и содержания задержанных без связи с внешним миром.

13. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что в вышеупомянутых сообщениях отражалась исключительно информация, которая была препровождена ей и на основании которой она принимала соответствующие меры. Жалобы, которые содержали в себе недостаточные сведения, не подпадали под сферу ее мандата или в отношении которых Специальный докладчик не могла принять меры в связи с отсутствием времени, рабочей нагрузкой и другими трудностями, не отражены в статистических данных, которые содержатся в настоящем докладе. Кроме этого, проблемы относительно независимости и беспристрастности судебной системы не ограничиваются государствами или образованиями, которым направлялись сообщения. В этой связи тот факт, что то или иное конкретное государство или образование не получило сообщения, не следует истолковывать как свидетельство отсутствия проблем в отношении независимости и беспристрастности судебной системы и отправления правосудия в данном государстве или образовании.

14. На время написания настоящего доклада общая доля откликов на сообщения, которые были направлены Специальным докладчиком, составляла 42%. Специальный докладчик хотела бы призвать государства оперативно откликать-

ся на все направляемые им сообщения и принимать меры по конкретным случаям нарушений и вопросам, которые обоснованно упоминаются в этих сообщениях, в частности, когда речь идет о срочных проблемах, способных иметь необратимые последствия для людей.

15. Специальный докладчик использовала пресс-релизы, обращая внимание общественности на ситуации, вызывавшие у нее особую озабоченность. За исключением пресс-релизов и публичных заявлений, касающихся ее поездок в страны, она в целом опубликовала десять сообщений для прессы; девять из которых касались положения в конкретных странах из различных регионов, и в одном из них речь шла об особой теме, связанной с ее мандатом. Все десять пресс-релизов были направлены совместно с другими мандатариями специальных процедур.

С. Прочая деятельность

16. Вскоре после вступления в должность с 14 по 18 сентября 2015 года Специальный докладчик участвовала в Женеве в серии совещаний и консультаций.

17. 15 сентября 2015 года в качестве координатора она участвовала в параллельном мероприятии Совета по правам человека под названием «Судьи, адвокаты, прокуроры и права человека: 30 лет действий ООН». Это мероприятие было проведено Институтом по правам человека Международной ассоциации адвокатов и Международной комиссией юристов. В его организации также приняли участие Постоянные представительства Австралии, Ботсваны, Венгрии, Ирландии и Таиланда, а также Совет Европы, Ассоциация за предотвращение пыток, Организация «Адвокаты без границ», Колумбийская комиссия юристов, Ассоциация юристов Содружества наций, Ассоциация магистратов и судей Содружества наций, Международный консорциум по оказанию правовой помощи, Фонд «Юристы в борьбе за права юристов» и Организации «Судьи для судей».

18. Упомянутое параллельное мероприятие было приурочено к тридцатой годовщине принятия Основных принципов независимости судебных органов¹ и двадцать пятой годовщине принятия Основных принципов, касающихся роли юристов, а также Руководящих принципов, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование². В этом контексте Специальный докладчик подчеркнула, что в настоящее время независимость судебного корпуса признана неотъемлемым элементом обеспечения защиты прав человека и верховенства закона. Она рассматривала эти три комплекса принципов и руководящих указаний важнейшего выражения стандартов независимости и беспристрастности судебной системы, а также независимости юристов.

19. 16 сентября 2015 года Специальный докладчик провела открытые неформальные консультации с представителями гражданского общества, включая ассоциации юристов.

20. 17 сентября 2015 года Специальный докладчик участвовала в качестве выступающего в параллельном мероприятии Совета по правам человека под

¹ Приняты седьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, проходившим в Милане, Италия, 26 августа – 6 сентября 1985 года, и утверждены резолюциями 40/32 и 40/146 Генеральной Ассамблеи.

² Оба документа приняты восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, проходившим в Гаване, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 года.

названием «Справедливые суды и подотчетность судебных органов на Мальдивских Островах: пути продвижения вперед», которое было организовано организацией «Международная амнистия». На этом мероприятии она напомнила о выводах и рекомендациях, сделанных ее предшественниками, которые совершили официальные поездки на Мальдивы: г-н Деспуй в 2007 году и г-жа Кнаул в 2013 году. Она также вновь подчеркнула обеспокоенность, которая была выражена г-жой Кнаул по поводу ухудшения положения с независимостью судебного корпуса после 2013 года.

21. 27 октября 2015 года Специальный докладчик представила последний тематический доклад своей предшественницы Третьему комитету Генеральной Ассамблеи (A/70/263). В первой части своего доклада г-жа Кнаул, среди прочего, осветила многочисленные проведенные ею мероприятия во время шестилетнего нахождения на должности Специального докладчика, представила подробные сведения и статистические данные о поездках по странам, в частности о сообщениях и пресс-релизах. Вторая часть ее доклада была посвящена обзору вопросов и проблем, которыми она занималась в процессе выполнения своего мандата и которые она распределила по семи тематическим блокам, а именно: образование, профессиональная подготовка и укрепление потенциала судей, адвокатов и прокуроров; доступ к правосудию и юридической помощи; проблемы независимости и беспристрастности судей; защита независимости адвокатов; обеспечение независимости и беспристрастности прокуроров и самостоятельности органов прокуратуры; равенство перед судами и гарантии справедливого судебного разбирательства; а также безнаказанность за нарушения прав человека.

22. Кроме того, в своих устных выступлениях Специальный докладчик также напоминала об основных направлениях своего мандата, а также о том, что вопросы обеспечения независимости и целостности судебной системы требуют к себе постоянного внимания и наблюдения в интересах выявления и решения новых или повторяющихся проблем, а также трудностей, связанных с социальными, политическими и экономическими изменениями.

23. 14 декабря 2015 года Специальный докладчик приняла участие в видеоконференции в рамках шестого ежегодного Женевского форума судей и юристов, организованного Международной комиссией юристов, который был посвящен подотчетности судебных органов. В своем принципиально важном заявлении она подчеркнула, что независимость и подотчетность являются необходимыми условиями для обеспечения профпригодности и добросовестности членов судебного корпуса, а также соблюдения верховенства права. Она напомнила, что судьи и прокуроры могут увольняться от должности только в случаях доказанной некомпетентности, виновности в совершении преступления или поступков, которые лишают их права на выполнение своих профессиональных обязанностей. Она также в порядке предостережения подчеркнула, что между подотчетностью и необоснованным давлением или вмешательством проходит очень тонкая грань.

24. 14 и 15 января 2016 года Специальный докладчик наряду с другими специальными докладчиками участвовала в качестве выступающего и эксперта на семинаре по вопросам прав человека и стандартам выборов, который был организован в Атланте, Соединенные Штаты Америки, Центром Картера. Это мероприятие, участие в котором также принял бывший президент Картер, было направлено на изучение возможностей активизации работы специальных процедур Совета по правам человека в области выборов и на совершенствование сотрудничества между специальными процедурами и организациями, которые

занимаются наблюдением за выборами. В этой связи Специальный докладчик изложила свои мнения о требованиях в отношении независимости и беспристрастности членов судебных органов по рассмотрению связанных с выборами жалоб.

25. 8 марта 2016 года Специальный докладчик выступила на учебном мероприятии по универсальной системе прав человека, которое было организовано Региональным бюро УВКПЧ по Южной Америке, Управлением Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Секретарем правительства Аргентины по правам человека и проходило в Буэнос-Айресе. В своей лекции она рассказала о деятельности специальных процедур и разъяснила методы их работы группе государственных должностных лиц.

26. Наконец, 10 марта 2016 года Специальный докладчик выступила с заявлением по случаю открытия постоянного учебного курса для магистратов и сотрудников судебных органов в Сан-Мигель-де-Тукуман, Аргентина, по приглашению Управления по правам человека и правосудию Верховного суда провинции Тукуман. В своем выступлении она сосредоточилась на основных особенностях отправления правосудия в XXI веке. Она высказалась по поводу прав человека и права на правосудие, особенно права на доступ к правосудию, требований в отношении независимости и беспристрастности, а также потребности в постоянной подготовке сотрудников судебных органов, включая подготовку по международному праву прав человека и гендерным вопросам. Она также подчеркнула важность общественного мнения: правосудие не должно быть удалено от населения, быть для него дорогостоящим либо требовать слишком много времени для его отправления.

III. Дальнейшая проработка принципа независимости судебной системы

A. Происхождение мандата

27. Мандат Специального докладчика по вопросу независимости судей и адвокатов был установлен Комиссией по правам человека в ее резолюции 1994/41 и предусматривал выяснение утверждений о вмешательстве и посягательствах на независимость судебного корпуса, адвокатов и должностных лиц судов; выявление и фиксирование таких посягательств, наряду с прогрессом в этой области; а также изучение важных и актуальных вопросов, которые имели принципиальное значение с точки зрения защиты и укрепления независимости судей, адвокатов, прокуроров и должностных лиц судов.

28. Однако обеспокоенность по поводу независимости судей, прокуроров и адвокатов в Организации Объединенных Наций была выражена задолго до установления этого мандата. В начале 1980-х годов Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (впоследствии известная под названием Подкомиссия по поощрению и защите прав человека) назначила Л.М. Сингхви Докладчиком по вопросам деятельности в этой области. Он представил несколько последовательных докладов³, а также окончательный доклад, который включал в себя проект всеобщей декларации независимости

³ Предварительный доклад 1980 года (E/CN.4/Sub.2/L.731) и доклады о ходе работы 1981 года (E/CN.4/Sub.2/481 and Add.1), 1982 (E/CN.4/Sub.2/1982/23) и 1983 года (E/CN.4/Sub.2/1983/16).

судебных органов, включающий комплекс важных принципов, касающихся независимости судей и адвокатов⁴. Подкомиссия решила передать данный вопрос на рассмотрение Комиссии по правам человека, которая рекомендовала принимать во внимание содержащиеся в проекте декларации г-на Сингхви принципы в контексте обеспечения реализации Основных принципов независимости судебных органов, которые были приняты в 1985 году⁵.

29. В 1989 году Луи Жуане, который входил в качестве эксперта в состав членов Подкомиссии, было поручено подготовить рабочий документ о средствах наблюдения за выполнением Основных принципов независимости судебных органов⁶. Работа г-на Сингхви и г-на Жуане стала основанием для принятия в 1994 году мандата Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов.

В. Международная правовая основа

30. Международная правовая основа, которой подкрепляются цели мандата, прочно установлена и универсальна. Она включает договорное право, в частности статью 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого Генеральной Ассамблеей в декабре 1966 года и остающегося в силе для 168 государств, ее региональные аналоги, в частности статью 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, которая действует по отношению к 47 европейским государствам – членам Совета Европы, статью 8 Американской конвенции о правах человека 1969 года, которая действует в отношении 23 государств – членов Организации Американских государств, статью 7 Африканской хартии прав человека и народов 1981 года, которая имеет силу по отношению к 53 государствам – членам Африканского союза, а также статьи 12, 13 и 16 Арабской хартии прав человека 2004 года, которая имеет силу для 13 государств – участников Лиги арабских государств.

31. Статья 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, являющаяся наиболее универсальным из вышеупомянутых договорных положений, служила предметом толкования со стороны Комиссии по правам человека в контексте ее замечаний общего порядка⁷, а также правовой практики и заключительных замечаний по периодическим докладам государств-участников Пакта. Такое толкование имеет исключительно важное значение для оценки масштабов независимости судебной системы и ее основных компонентов.

32. Кроме того, независимость судебной системы защищается также статьей 10 Всеобщей декларации прав человека 1948 года, а также статьями xviii и xxvi Американской декларации прав и обязанностей человека, которая была также принята в 1948 году. Позднее, в 1985 году, на седьмом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями были приняты Основные принципы независимости судебных органов, которые немного позднее были утверждены Генеральной Ассамблеей. Кроме того, как отметил г-н Кумарасвами в своем первом докладе существовавшей в то время Комиссии по правам человека, «общая практика обеспечения независимого и беспристрастного отправления правосудия принята госу-

⁴ См. E/CN.4/Sub.2/1985/18 and Add.1-6.

⁵ См. E/CN.4/RES/1989/32.

⁶ См. E/CN.4/RES/1989/22.

⁷ См., в частности, замечание общего порядка № 32 о праве на равенство перед судами и трибуналами и праве каждого на справедливое судебное разбирательство.

дарствами в качестве правовой нормы и по этой причине представляет собой международный обычай по смыслу подпункта b) пункта 1 статьи 38 Устава Международного суда»⁸.

33. Спустя пять лет этот достаточно всеобъемлющий комплекс международных и региональных нормативов и правил был дополнен Основными принципами, касающимися роли юристов, и Руководящими принципами, касающимися роли лиц, осуществляющих судебное преследование, которые были приняты в 1990 году восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. По мнению Специального докладчика, хотя эти принципы первоначально разрабатывались и рассматривались в качестве дополнительных надежных гарантий обеспечения справедливого и беспристрастного отправления правосудия в отношении всех привлекаемых к уголовной ответственности лиц, в настоящее время независимость судебных органов столь строго не увязывается с вопросами уголовного правосудия. Независимая и беспристрастная судебная система рассматривается скорее как неотъемлемый и естественный элемент защиты и поощрения прав человека и верховенства закона. Независимость судебных органов и профессионализм юристов также является центральным компонентом обеспечения права на достаточные и эффективные средства правовой защиты в случаях нарушения прав человека.

34. Сфера деятельности и требования независимой и беспристрастной судебной системы также прорабатывались весьма подробно и в разных ситуациях в рамках судебной практики региональных судов по правам человека. Так, например, Межамериканский суд по правам человека подчеркивал необходимость применения статьи 8 Американской конвенции о правах человека, т.е. положения о праве на справедливое судебное разбирательство, по отношению к решениям, принимаемым любым публичным органом, осуществляющим юрисдикционные функции⁹. В другом случае Суд постановил, что требования в отношении независимости и беспристрастности должны также соблюдаться при рассмотрении дел, связанных с решениями судебных органов в контексте электоральных вопросов¹⁰. Со своей стороны Европейский суд по правам человека отмечал особую важность того, чтобы учреждения, отвечающее за проведение выборов, работали на транспарентной основе и сохраняли беспристрастность и независимость от политических манипуляций¹¹. В свою очередь Комитет министров Совета Европы рекомендовал на случай необходимости принятия дисциплинарных мер в отношении судей предусматривать в законодательстве надлежащие процедуры обеспечения как минимум всех процессуальных гарантий Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейской конвенции о правах человека), особенно в части проведения судебного разбирательства в разумные сроки и предоставления судьям права отвечать на любые обвинения¹². Сфера применения принципов независимости и беспристрастности судебных органов уточняется во многих других решениях региональных судов.

⁸ См. E/CN.4/1995/39, пункт 35.

⁹ Inter-American Court of Human Rights, *Constitutional Court v. Peru*, Judgment of 31 January 2001, Series C No. 55.

¹⁰ Inter-American Court of Human Rights, *Yatama v. Nicaragua*, Judgment of 23 June 2005, Series C No. 127.

¹¹ European Court of Human Rights, *Georgian Labour Party v. Georgia*, Judgment of 8 October 2008; and European Court of Human Rights, *Namat Aliyev v. Azerbaijan*, Judgment of 8 July 2010.

¹² Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers to member States on the independence, efficiency and role of judges.

35. Несмотря на наличие столь внушительной правовой базы и обширной правовой практики и толкований, независимость судей, адвокатов и прокуроров до сих пор остается исключительно уязвимой, подвергается посягательствам или практически отсутствует во многих частях мира. Именно по этой причине дальнейшая проработка принципов независимости и беспристрастности судебной системы с целью выработки рекомендаций о конкретных путях повышения эффективности такой независимости, по мнению Специального докладчика, представляется своевременной. С этой целью Специальный докладчик должен будет не только учитывать международные нормы и стандарты, но и уделять внимание контексту, в котором обеспечивается и поддерживается независимость, а также принимать к сведению обязательства или отсутствие таковых у всех заинтересованных сторон, особенно у государств.

С. Потребность в демократическом контексте

36. С учетом упомянутой правовой базы становится очевидным, что естественным контекстом реализации принципа независимости судей, адвокатов и прокуроров является демократия. Все договоры о правах человека касаются существования демократического общества в качестве естественной среды защиты и поощрения прав человека. При этом в демократическом обществе также необходимы инструменты оценки ограничений прав и основных свобод человека с точки зрения их приемлемости или неприемлемости. Действующая демократия обеспечивает разделение ветвей власти и, как было отмечено первым Специальным докладчиком, «принцип разделения властей... является основой осуществления требований в отношении независимости и беспристрастности судебной системы»¹³.

37. Однако демократия не является статичной; она развивается вместе с обществами и приобретает разные особенности. Вместе с тем ни одна из таких особенностей не должна ущемлять базовые принципы независимости и беспристрастности судебной системы.

38. Высоко профессиональный и независимый корпус профессиональных юристов также необходим для обеспечения доступа к правосудию и праву на равенство перед судами и справедливое судебное разбирательство, включая надлежащие процессуальные гарантии при рассмотрении уголовных дел. По этой причине адвокаты должны быть вправе консультировать своих клиентов, оказывать им содействие, юридическую помощь и осуществлять свои профессиональные функции в обстановке свободы и безопасности.

Д. Приверженность принципу независимости судей и адвокатов

39. Не менее важное значение имеет четкая приверженность правительств, других политических и экономических субъектов, а также самих судей, прокуроров и адвокатов делу соблюдения, защиты и повышения независимости и беспристрастности судебной системы. Любые нормативные положения о защите независимости судей, адвокатов или прокуроров становятся бессмысленными при отсутствии приверженности их соблюдению и применению. Кроме того, когда одна из упомянутых групп «забывает» об их особых ролях в демократическом обществе – о ролях, которые несут с собой права и обязанности, – возникают трудности в реализации предварительных условий независимости.

¹³ См. E/CN.4/1995/39, пункт 55.

40. Государства должны соблюдать и защищать независимость судей, прокуроров и адвокатов на разных уровнях и различными способами. Государства обязаны придерживаться надлежащих механизмов отбора, назначения, продвижения по службе, перевода и привлечения к ответственности судей и прокуроров согласно соответствующим международным нормам и стандартам. Они также должны создавать механизмы для защиты судей, прокуроров и адвокатов от давления, вмешательства, запугивания и посягательств, и обеспечивать их безопасность.

41. Государства обязаны оперативно и добросовестно соблюдать и выполнять решения и постановления судебных органов. Кроме того, государства должны демонстрировать свою приверженность обеспечению независимости, беспристрастности и компетентности судебной системы путем создания надлежащей инфраструктуры, объектов и материальных ресурсов, необходимых для выполнения судебной системой своих обязанностей, выделяя разумную часть национального бюджета на нужды сектора правосудия. Государства также обязаны быть привержены введению в действие необходимого законодательства для защиты независимости и беспристрастности судебной системы.

42. Государства должны также соблюдать независимость адвокатов и признавать их важную роль, в том числе путем обеспечения их безопасности и создания возможностей для свободы ассоциации. Невозможно или нереально представить, чтобы отправление правосудия могло осуществляться без наличия независимых и компетентных адвокатов. Соответственно государства обязаны предоставлять адвокатам возможности для выполнения своих профессиональных обязанностей без каких-либо препятствий.

43. Государства должны стремиться к обеспечению доступа к правосудию для всех, в том числе путем создания институционализированных систем оказания бесплатной юридической помощи малообеспеченным лицам. В этом контексте Специальный докладчик отмечает, что 25 сентября 2015 года 193 государства – члена Организации Объединенных Наций обязались предоставлять доступ к правосудию для всех в результате принятия Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (см. цель устойчивого развития № 16).

44. Государства должны также обеспечивать доступность для любого человека профессии юриста, сотрудника прокуратуры или судебных органов без какой-либо дискриминации, особенно по признакам гендерной идентичности; государства обязаны способствовать более широкой представленности женщин и меньшинств.

45. Независимость является не прерогативой судей, а их обязанностью. Судьи должны полностью сознавать свою четкую функцию в обществе и как к ним относятся люди. От судей ожидается, что они будут поддерживать социальный мир посредством урегулирования жалоб и споров путем применения закона. Они обязаны отправлять правосудие беспристрастно и на основе равенства всех людей. При этом они должны обеспечивать свою независимость с личной, политической, а также интеллектуальной точек зрения. Они обязаны быть полностью отстранены от участников судебных разбирательств. Они также должны быть самостоятельными и пользоваться положением, которое Оуэн

Фисс называл «политической изолированностью», т.е. независимостью от политических институтов и общественности в целом¹⁴.

46. В свою очередь адвокаты также должны быть привержены делу независимости своей профессии и признавать свою центральную роль в цепочке отправления правосудия. Занятие адвокатской практикой является не коммерческой деятельностью, а профессией, которая несет в себе особые права, но и важные обязанности, а также предполагает соблюдение этического кодекса. Адвокаты отдают свои знания на службу представительства и защиты своих клиентов.

Е. Формирование внутригосударственной культуры независимости судебной системы

47. Внутренние правила и стандарты важны во многих отношениях. Они имеют символическое и юридическое значение и обеспечивают информирование общественности об образах поведения, которые являются приемлемыми или запрещенными. Пересмотр положений внутреннего законодательства в целях закрепления требований в отношении независимости судей, адвокатов и прокуроров настоятельно необходим отнюдь не в одном государстве.

48. Однако одних только норм недостаточно. Они требуют существования правовой культуры, т.е. культуры верховенства права, в рамках которой важнейшая роль принадлежит независимости судей и адвокатов. Такая правовая культура строится на основе формального образования, которое обеспечивается юридическими школами и учебными заведениями для сотрудников судебных органов, а также неформального образования, которое требует принятия политических актов и решений, в том числе на самом высоком уровне государственного управления, посылающих надлежащие сигналы о важности соблюдения и применения таких норм. В таких условиях государственные служащие, политические и социальные деятели, а также представители академических кругов выполняют важную функцию. Официальные выступления против независимости судей, адвокатов и/или прокуроров, даже если они не подкрепляются конкретными действиями, способствует делигитимизации судебной системы и подрыву основного механизма, которым располагают демократические общества в области мирного урегулирования споров и обеспечения эффективных средств правовой защиты жертвам нарушений прав человека.

49. Как следует из вышесказанного, в настоящее время существует прочная база международных правовых норм, стандартов и принципов, направленных на обеспечение и повышение независимости и беспристрастности судебной системы. Во многих странах также действуют всеобъемлющие комплексы внутренних норм и принципов. Однако независимость не должна рассматриваться как данность. На самом деле вопросы обеспечения независимости требуют к себе постоянного внимания и контроля в целях выявления и решения новых или вновь возникающих проблем и трудностей, связанных с общественными, политическими или экономическими преобразованиями. Для устранения таких трудностей государства должны принимать надлежащие меры, а гражданское общество и другие заинтересованные стороны должны осуществлять необходимый мониторинг.

¹⁴ Owen Fiss, «The limits of judicial independence», *University of Miami Inter-American Law Review*, vol. 25, No. 1, p. 57.

IV. Показатели

50. Специальный докладчик считает первоочередной задачей, чтобы судьи, прокуроры, адвокаты, государственные учреждения и другие заинтересованные стороны, включая международное сообщество, имели возможность для сбора информации о независимости, беспристрастности и эффективной работе конкретных судебных систем на более системной и последовательной основе в интересах их оценки с помощью соответствующих международных стандартов.

51. В настоящее время не существует универсальной системы, которая бы обеспечивала поступление точной и конкретной информации о фактическом положении национальных судебных систем. Однако такая информация крайне важна для оценки уровня их независимости и разработки обоснованных и эффективных мероприятий по их совершенствованию и укреплению. Некоторые категории информации могут способствовать пониманию контекста, в котором работает та или иная конкретная система отправления правосудия, другие категории позволяют получить представления о действующих процедурах и требованиях, которые применяются для выполнения функции отправления правосудия, а другие сведения дают возможность выявить неэффективные элементы системы. Специальный докладчик полагает, что такая информация была бы полезна для формирования системы ориентиров для государств, международных организаций и гражданского общества, позволяющих им выяснять, как работает судебная система, оценивать уровень ее независимости и беспристрастности, а также выявлять недостатки и трудности. Наличие точных сведений должно позволить принимать более продуманные и эффективные решения и меры.

52. Специальному докладчику известно о растущем спросе на качественные и количественные показатели, способствующие поощрению и мониторингу осуществления прав человека. Показатели являются полезными инструментами, которые помогают сформулировать и выдвинуть требования к носителям обязательств, а также разработать государственную политику и программы, направленные на осуществление прав человека. В 2012 году Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека опубликовало руководство, направленное на трансформацию правозащитного дискурса в контекстуально актуальные показатели и ориентиры в интересах реализации и оценки обеспечения прав человека на страновом уровне¹⁵. С точки зрения независимости судей и адвокатов применение надлежащих показателей могло бы обеспечить получение точной и объективной информации о той или иной судебной системе, которая помогла бы данному государству и другим заинтересованным сторонам, включая Специального докладчика, в оценке прогресса в деле осуществления международных обязательств в области прав человека, в части независимости и беспристрастности судебных органов.

53. Специальный докладчик уверен в своевременности разработки комплекса показателей, которые бы обеспечили сбор информации о национальных системах отправления правосудия, в том числе об их структурах и о степени соответствия этих систем международным стандартам и нормам в отношении независимости и беспристрастности. Показатели обеспечивают получение фактических сведений и данных, которые необходимы для понимания конкретных ситуаций и оценки прогресса в деле выполнения обязательств в области прав человека.

¹⁵ *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, HR/PUB/12/5, New York and Geneva, 2012.

54. Применение показателей привело к составлению «дорожных карт», особенно на региональном уровне, по образцу Европейского союза¹⁶ или Центра изучения судебных систем стран Америки¹⁷, а также частных инициатив, направленных на выработку комплекса показателей, касающихся структуры судебной системы, методов ее работы и качества оказываемых ею услуг¹⁸. Такие инициативы могут преследовать неодинаковые цели, однако все они дают возможность получения исключительно полезной информации о независимости и беспристрастности судебных систем.

55. С помощью конкретных показателей можно оценивать различные аспекты судебных систем. В порядке иллюстрации, показатели могут дать представление о кадровом составе судебной системы, его подготовке, о выделяемых ему бюджетных ресурсах, окладах и даже об уровне его независимости как персонала судебных органов.

56. Потребность в показателях, касающихся систем отправления правосудия, объясняется множеством причин. Во-первых, такие показатели являются полезным средством выработки более четкого представления о положении в каждой стране. На основе полученной с их помощью информации государства могут более точно диагностировать проблемы и вырабатывать более эффективные решения для совершенствования положения и устранения выявленных недостатков. Соответственно такие конкретные показатели станут для государств инструментом более эффективного управления своими соответствующими судебными системами.

57. Во-вторых, показатели судебной системы могут способствовать развитию диалога по вопросам потребностей судебных систем и уровня их прогресса между различными заинтересованными группами, включая тех, кто играет в таких системах определенные роли и тех, которые ими пользуются, в том числе судей, адвокатов, прокуроров, государственных служащих, представителей гражданского общества или международного донорского сообщества.

58. Специальный докладчик полагает, что показатели судебной системы могли бы послужить рамками для оценки статуса различных институтов отправления правосудия в том или ином конкретном государстве, а также компасом для стран, стремящихся достичь прогресса и улучшения работы своей системы отправления правосудия.

59. Специальный докладчик отмечает, что первоначально показатели не будут составлять систему оценки качества каждой судебной системы. Они должны включать комплекс целевых ориентиров, позволяющих изучать состояние основных судебных структур.

¹⁶ European Commission, Directorate-General for Justice, *The 2015 EU Justice Scoreboard*, COM (2015) 116 final. The foreword to this document indicates that «the EU Justice Scoreboard provides an overview of the quality, independence and efficiency of EU member States' justice systems. Together with individual country assessments, the EU Justice Scoreboard helps to identify possible shortcomings or improvements and to regularly reflect on progress».

¹⁷ Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Cifrar y Descifrar: Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales*, vol. 2 (2005).

¹⁸ See, for instance, Germán Garavano and others, «Indicadores de desempeño judicial», Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia, in *La Ley Actualidad*, Buenos Aires, 18 July 2000; and Todd Foglesong and others, «Measuring progress towards safety and justice: a global guide to the design of performance indicators across the justice sector», Vera Institute for Justice, New York, 2003.

60. По этим причинам Специальный докладчик надеется сформулировать в процессе исполнения своего мандата предложение о показателях работы судебной системы, которые бы способствовали повышению осведомленности о роли правосудия в каждой стране. В этих интересах она разработает первоначальный проект для представления в установленном порядке Совету по правам человека и другим заинтересованным сторонам, в рамках которого она намеревается учесть описанные в настоящем докладе различные подходы в интересах внесения предложения о комплексе показателей, которые были бы в определенной степени приемлемы для международного сообщества.

V. Выводы и соображения

61. В настоящем докладе выражаются предварительные взгляды Специального докладчика в отношении ее мандата и конкретного проекта, который она надеется осуществить. По существу она отметила, что в настоящее время существует достаточно полный комплекс принципов и требований в отношении независимости судей, прокуроров и адвокатов, которые нашли признание в значительном числе международных и региональных нормативных документов, некоторые из которых имеют обязывающее значение для государств, и которые были разработаны в рамках судебной практики региональных судов, договорных органов, а также толковательных документов, включая тематические доклады и доклады о миссиях бывших мандатариев.

62. Через 40 лет после вступления в силу Международного пакта о гражданских и политических правах, 30 лет после принятия Основных принципов независимости судебных органов, и 25 лет после принятия Основных принципов, касающихся роли юристов, и Руководящих принципов, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, настало время вновь вернуться к рассмотрению вопроса о независимости судей, прокуроров и адвокатов.

63. В существующем контексте возникает потребность в принятии новых обязательств в отношении принципов независимости и беспристрастности судебной системы в целях превращения их в реальность. Все заинтересованные стороны, включая политические власти, представителей судебных органов, адвокатуры и прокуратуры, наряду с представителями гражданского общества должны понимать роль независимых судей, прокуроров и адвокатов в демократическом обществе и должны способствовать соблюдению и защите такой независимости.

64. Специальный докладчик считает первоочередной задачей, чтобы субъекты системы отправления правосудия, другие заинтересованные стороны и международное сообщество были проинформированы о состоянии и прогрессе того или иного конкретного судебного сектора с помощью системы показателей, делающих доступной необходимую информацию. В данное время международное сообщество лишено такой универсальной системы, которая бы обеспечивала получение согласованной и всеобъемлющей информации о фактическом положении национальных судебных систем.

65. Специальный докладчик считает необходимым и своевременным разработать комплекс показателей, которые позволят получать точную и актуальную информацию о национальных судебных системах и уровне со-

блюдения этими системами международных стандартов независимости судебных органов. Такие показатели могут пролить свет на различные аспекты работы системы отправления правосудия.

66. В заключение Специальный докладчик будет стремиться к углублению понимания универсальности и центрального характера ее мандата с точки зрения защиты и поощрения прав человека. При этом она продолжит заниматься вопросами, которые уже затрагивали ее предшественники, в частности вопросами доступа к правосудию, цели устойчивого развития № 16, независимости и положения прокуроров, целостности и подотчетности судебных органов, а также положения адвокатов, и, в особенности, вопросами препятствий для независимого осуществления ими своих профессиональных функций и совершаемых против них грубых нарушений, равно как и ролью, которую должны выполнять ассоциации адвокатов в защите независимости адвокатов и укреплении правопорядка, вопросами судебных разбирательств над гражданскими лицами в военных и специальных судах, а также вопросами безнаказанности за нарушения прав человека и другими вопросами, которые требуют к себе внимания со стороны мандата и Совета по правам человека.
