



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
17 July 2020
Russian
Original: English

Семьдесят пятая сессия

Пункт 72 b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Независимость судей и адвокатов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад по вопросу о независимости судей и адвокатов, представленный Специальным докладчиком по вопросу о независимости судей и адвокатов Диего Гарсия-Саяном в соответствии с резолюцией [35/11](#) Совета по правам человека.

* [A/75/150](#).



Доклад Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов г-на Диего Гарсия-Саяна

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов Диего Гарсия-Саян уделяет первоочередное внимание вопросам дисциплинарного производства в отношении судей за предполагаемые проступки, совершенные при выполнении ими своих функций. Кроме того, Специальный докладчик рассматривает скрытые санкции, применяемые к судьям в целях запугивания, притеснения или иного вмешательства в их профессиональную деятельность.

Дисциплинарное производство в отношении судей должно основываться на принципе верховенства права и осуществляться в соответствии с определенными базовыми принципами, направленными на обеспечение независимости судебной власти. Международные стандарты и судебная практика региональных судов и независимых консультативных органов предусматривают, что: а) дисциплинарное производство должно быть возбуждено на основании закона; б) поведение, которое может повлечь за собой дисциплинарную ответственность, должно быть четко определено законом; с) дисциплинарное производство должно осуществляться независимым органом или судом; d) в ходе дисциплинарного разбирательства обвиняемому судье должны обеспечиваться достаточные процессуальные гарантии, а решение дисциплинарного органа должно быть мотивированным и подлежать пересмотру вышестоящей судебной инстанцией; и е) меры взыскания должны быть предварительно установлены законом и их применение должно соответствовать принципу соразмерности.

Для того чтобы обеспечить независимость судебной власти и оградить судей от уголовного преследования или сутяжнических гражданских исков, международные и региональные стандарты предусматривают, что судьи пользуются определенным иммунитетом от гражданской или уголовной ответственности. Такой иммунитет не является полным, он распространяется только на деятельность, осуществляемую добросовестно при выполнении судебных функций. Существующие стандарты не содержат исчерпывающих указаний в отношении тех видов поведения, которые могут повлечь за собой ответственность, или в отношении процедур ее установления.

В настоящем докладе Специальный докладчик задокументировал систематическое применение к судьям различных форм скрытых санкций в целях притеснения, наказания или иного вмешательства в законное осуществление профессиональной деятельности судьи. В отличие от взысканий, налагаемых по итогам официального разбирательства, скрытые санкции не применяются в случаях, предусмотренных законом, и/или в строго установленном порядке. Их цель заключается в том, чтобы побудить судью прекратить рассмотрение дела, вынести решение по делу определенным образом или наказать судью за решение, принятое при выполнении им судебных функций. Судьи, занимающиеся деликатными с политической точки зрения делами, особенно подвержены таким санкциям.

С учетом существующих международных и региональных стандартов Специальный докладчик предлагает государственным органам власти некоторые рекомендации, касающиеся разработки и осуществления четких процедур и объективных критериев для наложения взысканий в случаях грубых и непростительных профессиональных проступков, которые могут нанести ущерб репутации судебных органов.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	5
II. Правовые стандарты	5
III. Дисциплинарная ответственность	7
IV. Гражданская и уголовная ответственность	15
V. Скрытые санкции	17
VI. Выводы	23
VII. Рекомендации	24

I. Введение

1. Настоящий доклад является четвертым докладом, представленным Специальным докладчиком по вопросу о независимости судей и адвокатов Диего Гарсия-Саяном в соответствии с резолюцией 35/11 Совета по правам человека.
2. В настоящем докладе Специальный докладчик уделяет первоочередное внимание вопросам дисциплинарного производства в отношении судей за предполагаемые проступки, совершенные при выполнении ими своих функций. Кроме того, он рассматривает скрытые санкции, применяемые к судьям в целях запугивания, притеснения или иного вмешательства в их профессиональную деятельность. В докладе выявлены различные виды скрытых санкций, начиная от «легких» форм притеснения (например, перевод в меньший по размеру служебный кабинет) и заканчивая серьезным и постоянным давлением или угрозами.
3. Со времени учреждения его мандата мандатарий затрагивал вопрос о дисциплинарной, гражданской и уголовной ответственности судей в ряде тематических докладов, включая доклад, в котором особое внимание уделялось подотчетности судебных органов (A/HRC/26/32). Вопрос о дисциплинарном производстве в отношении судей также рассматривался в докладах об осуществлении прав на свободное выражение мнений, свободу ассоциаций и мирных собраний (A/HRC/41/48, пп. 5–7), о национальных советах судей (A/HRC/38/38, пп. 60–65) и об обеспечении гарантий независимости судебных органов (A/HRC/11/41, пп. 57–63). Вопрос о подотчетности судей также рассматривался в нескольких докладах о поездке в страну.
4. При подготовке настоящего доклада Специальный докладчик призвал государства, международные и региональные правозащитные механизмы, профессиональные ассоциации судей и организации гражданского общества внести свой вклад. На момент подготовки настоящего доклада Специальный докладчик получил 57 ответов на вопросник. Он хотел бы выразить признательность всем государствам и негосударственным субъектам, которые внесли свой вклад в подготовку этого доклада (см. приложение). С вопросником и полученными материалами можно ознакомиться на веб-сайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека¹.
5. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить Клинику по правам человека при Центре исследований и образования в области прав человека Оттавского университета за ценную поддержку в проведении научных исследований для подготовки настоящего доклада.

II. Правовые стандарты

Международные стандарты

6. Основные принципы независимости судебных органов содержат ряд положений о дисциплинарном производстве в отношении судей. В соответствии с принципом 18 судьи могут быть временно отстранены от должности или уволены только по причине их неспособности выполнять свои обязанности или поведения, делающего их несоответствующими занимаемой должности. Дисциплинарное взыскание может быть применено только на беспристрастной основе согласно соответствующей процедуре (принцип 17) и в соответствии с

¹ См. www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/ResponsesDCCLJ.aspx.

установленными стандартами судебного поведения (принцип 19) и должны быть предметом независимой проверки (принцип 20).

7. В пересмотренной Всемирной хартии судьи два положения посвящены вопросу об ответственности судей. Статья 7-1 основана на общих принципах дисциплинарной ответственности, изложенных в Основных принципах независимости судебных органов, а статья 7-2 регулирует гражданскую и уголовную ответственность судей.

8. Комитет по правам человека рассмотрел вопрос о судебной ответственности в своем замечании общего порядка № 32 (2007) о праве на равенство перед судами и трибуналами и на справедливое судебное разбирательство, а также в ряде соображений, которые были приняты в рамках процедуры сообщений и в которых он установил, что отстранение судей от должности в нарушение установленных процедур и гарантий представляет собой нарушение пункта 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, рассматриваемого в совокупности со статьей 25 с), в которой признается право каждого гражданина допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе².

Региональные стандарты

9. Несколько региональных документов содержат положения о дисциплинарной, гражданской и уголовной ответственности судей. К ним относятся:

- a) Пекинская декларация о принципах, касающихся независимости судебной власти в регионе Азиатско-тихоокеанской юридической ассоциации;
- b) Европейская хартия о статусе судей;
- c) Принципы Содружества наций («Латимер-Хаус»), касающиеся трех ветвей государственного управления;
- d) Принципы и руководящие указания, касающиеся права на справедливое судебное разбирательство и юридическую помощь в Африке;
- e) рекомендация Совета Европы о независимости судебной власти³;
- f) Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии⁴.

10. Европейский суд по правам человека и Межамериканский суд по правам человека рассмотрели несколько споров, касающихся судей, которые были отстранены от должности судьи⁵, сняты с административной должности без

² См. дело «Пастухов против Беларуси», сообщение № 814/1998, 5 августа 2003 года, дело «Мундо Бусио и др. против Демократической Республики Конго», сообщение № 933/2000, 31 июля 2003 года, дело «Бандаранаяке против Шри-Ланки», сообщение № 1376/2005, 24 июля 2008 года.

³ Совет Европы, «Рекомендация Комитета министров государствам-членам о судьях: независимость, эффективность и ответственность», CM/Rec(2010)12, 2010 год.

⁴ Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии: судебное управление, отбор и подотчетность судей (июнь 2010 года).

⁵ Что касается судебной практики Европейского суда по правам человека, то см. решение по делу «Александр Волков против Украины» от 9 января 2013 года, решение по делу «Стуруа против Грузии» от 28 марта 2017 года и решение по делу «Денисов против Украины» от 25 сентября 2018 года. Что касается Межамериканского суда по правам человека, то см. решение по делу «Реверон Трухильо против Венесуэлы» от 30 июня

прекращения их полномочий в качестве судьи⁶, временно отстранены от должности в судебном органе⁷ или в отношении которых было проведено дисциплинарное разбирательство, в ходе которого ответчику не были предоставлены основные гарантии надлежащего отправления правосудия⁸.

11. Консультативные органы Совета Европы также внесли свой вклад в прояснение основных аспектов судебной ответственности. Консультативный совет европейских судей утвердил заключение, посвященное конкретно принципам и процедурам, регулирующим уголовную, гражданскую и дисциплинарную ответственность судей⁹, и сослался на этот вопрос в ряде других заключений, а также в Великой хартии судей¹⁰. Европейская комиссия «Демократия через закон» (Венецианская комиссия) рассмотрела вопрос об ответственности судей в ряде тематических докладов¹¹, а также в мнениях по отдельным государствам-членам¹².

III. Дисциплинарная ответственность

Ответственность, установленная законом (принцип законности)

12. В целях обеспечения независимости судебной власти некоторые международные и региональные стандарты прямо предусматривают, что дисциплинарное производство в отношении судей может осуществляться только в случаях, предварительно предусмотренных конституцией или законом, и в установленном ими порядке¹³. Комитет по правам человека и Консультативный совет европейских судей также считают, что критерии и порядок применения дисциплинарных мер должны регулироваться обычным законодательством¹⁴. Межамериканская комиссия по правам человека подчеркнула, что отсутствие четких

2009 года, п. 70, решение по делу *«Верховный суд (Кинтана Коэльо и др.) против Эквадора»* от 23 августа 2013 года и решение по делу *«Колиндрес Шоненберг против Сальвадора»* от 4 февраля 2019 года.

⁶ Европейский суд по правам человека, решение по делу *«Бака против Венгрии»* от 23 июня 2016 года.

⁷ Там же, решение по делу *«Палуда против Словакии»* от 23 мая 2017 года.

⁸ Там же, решение по делу *«Рамуш Нуниси ди Карвальу и Са против Португалии»* от 6 ноября 2018 года.

⁹ Консультативный совет европейских судей, заключение № 3 (2002) «О принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности этические нормы, несовместимое с должностью поведение и беспристрастность».

¹⁰ Там же, заключение № 1 (2001) «О стандартах независимости судебных органов и несменяемости судей», пп. 59 и 60; заключение № 10 (2007) «О совете судебной власти на службе общества», пункты 62–64; заключение № 21 (2018) «О предупреждении коррупции среди судей», п. 30; Великая хартия судей, 17 ноября 2010 года, пп. 6 и 18–22.

¹¹ См., например, European Commission for Democracy through Law, “Report on the independence of the judicial system: part I – the independence of judges” (CDL-AD(2010)004), March 2010, paras. 39–43, and “Report on the freedom of expression of judges” (CDL-AD(2015)018), June 2015, paras. 16–23.

¹² European Commission for Democracy through Law, “Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning courts and judges” (CDL-PI(2019)008), December 2019.

¹³ Международная ассоциация судей, Всемирная хартия судьи (2017 год), ст. 7-1; Азиатско-тихоокеанская юридическая ассоциация, Пекинская декларация о принципах, касающихся независимости судебной власти в регионе Азиатско-тихоокеанской юридической ассоциации (1997 год), п. 20; Иберо-американская встреча на высшем уровне председателей верховных судов и трибуналов юстиции, Статут иберо-американского судьи (2001 год), ст. 19; Африканская комиссия по правам человека и народов, Принципы и руководящие положения, касающиеся права на справедливое судебное разбирательство и на юридическую помощь в Африке, принципы 4 м) и г); Великая хартия судей, п. 19.

¹⁴ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 32 (2007) о праве на равенство перед судами и трибуналами и на справедливое судебное разбирательство, п. 19. Консультативный совет европейских судей, заключение № 3 (2002), п. 63.

правил, касающихся оснований и процедуры увольнения судей, может сказаться на независимости судебной власти и «привести к произвольным злоупотреблениям властью, что имеет прямые последствия для прав на надлежащую правовую процедуру и свободу от законов, имеющих обратную силу»¹⁵.

13. Норма считается законом, если она доступна для заинтересованных лиц и сформулирована с достаточной четкостью для того, чтобы они могли регулировать свое поведение и предвидеть последствия, которые может повлечь за собой то или иное действие. В деле «Лопес Лоне и др. против Гондураса» Межамериканский суд по правам человека подтвердил, что дисциплинарные взыскания, как и уголовное наказание, являются выражением карательных полномочий государства, поскольку они могут серьезно влиять на осуществление прав человека (особенно в случае наиболее серьезных дисциплинарных мер, таких как отстранение от должности). Следовательно, принципы законности, предсказуемости и узкого толкования, которые применяются в уголовных делах, также применяются *mutatis mutandis* к дисциплинарным делам¹⁶.

Основания для дисциплинарной ответственности

14. Международные и региональные стандарты не содержат подробных указаний в отношении поведения, которое может привести к наложению дисциплинарных взысканий. Некоторые стандарты предусматривают, что судьи могут быть временно отстранены от должности или уволены за «поведение, делающее их не соответствующими занимаемой должности»¹⁷, или в случаях грубых или серьезных проступков, несовместимых с должностью судьи¹⁸, в то время как другие стандарты гласят, что дисциплинарные меры могут быть применены в случаях, когда судьи не выполняют свои обязанности эффективным и надлежащим образом¹⁹, или в случаях грубых и непростительных профессиональных проступков, которые могут нанести ущерб репутации судебных органов²⁰.

15. В докладе об ответственности судей Специальный докладчик в качестве примеров поведения или действий, за которые судьи могут привлекаться к дисциплинарной ответственности, включая временное отстранение от должности и увольнение, назвал постоянное невыполнение ими своих обязанностей, невосдержанность в привычках, преднамеренное неправомерное поведение при исполнении своих должностных обязанностей, поведение, которое наносит ущерб репутации судебного органа или представляет собой серьезное нарушение судебной этики (A/HRC/26/32, п. 84).

16. Основания для привлечения судей к дисциплинарной ответственности должны быть установлены конституцией государства или обычным законодательством. Если основания для привлечения к дисциплинарной ответственности установлены конституцией, то их следует более точно переформулировать в

¹⁵ Inter-American Commission on Human Rights, *Guarantees for the independence of justice operators: towards strengthening access to justice and the rule of law in the Americas* (December 2013), para. 207.

¹⁶ Межамериканский суд по правам человека, решение по делу «Луна Лопес и др. против Гондураса» от 5 октября 2015 года, п. 257.

¹⁷ Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Основные принципы независимости судебных органов (1985 год), принцип 18.

¹⁸ Пекинская декларация, пункты 20 и 22, Принципы и руководящие указания, касающиеся права на справедливое судебное разбирательство и юридическую помощь в Африке, принцип 4 р).

¹⁹ Совет Европы, Европейская хартия о статусе судей (1998 год), ст. 5.1; рекомендация Совета Европы о независимости судебной власти, п. 69.

²⁰ Рекомендации Киевской конференции, п. 25.

обычном законодательстве, поскольку широкий характер положений конституции может не соответствовать строгому критерию законности. Установление оснований для привлечения к дисциплинарной ответственности позволяет судьям ознакомиться с минимальными нормами поведения, которое от них ожидается, и служит своевременным предупреждением любому, кто может поддаться искушению нарушить эти нормы.

17. Расплывчатые и двусмысленные основания для принятия дисциплинарных мер, такие как «нарушения, подрывающие репутацию судебных органов», «неэтичное поведение» или «общественный скандал», открывают возможности для чрезмерно широких или оскорбительных толкований и, следовательно, чреваты риском подрыва независимости судебной власти (A/HRC/44/47/Add.1, п. 58, и A/HRC/23/43/Add.1, п. 76). Кроме того, чрезмерно общие формулировки в нарушение принципа законности могут создать неопределенность и непредсказуемость в отношении поведения, требующего принятия дисциплинарных мер.

18. Ответы на вопросник показывают, что в некоторых странах судьи продолжают подвергаться дисциплинарному наказанию на слишком общих и расплывчатых основаниях для принятия дисциплинарных мер. Например, в Гане национальное законодательство предусматривает, что основанием для начала судебного разбирательства в отношении судьи может стать «лень», «недостаточная пунктуальность» или «невыполнение [своих] обязанностей». В Польше судья в отставке может быть привлечен к дисциплинарной ответственности «за нарушение, подрывающее репутацию судебных органов» как после выхода в отставку, так и во время службы. Помимо грубых и серьезных проступков, в некоторых странах судьи могут быть отстранены от должности за «грубую некомпетентность», «неэффективность» или «несоблюдение кодекса судебной этики»²¹.

19. Специальный докладчик считает, что эти основания для принятия дисциплинарных мер являются слишком широкими и общими и подвергают судей риску дисциплинарного наказания или увольнения за содержание их решений или за поведение, которое не относится к категории серьезного проступка. В ряде докладов о поездке в страну Специальный докладчик с обеспокоенностью отметил, что в законодательстве, касающемся ответственности судей, не содержится подробных указаний в отношении нарушений, влекущих за собой применение дисциплинарных мер, в том числе в отношении степени тяжести нарушений, от которой зависит вид дисциплинарной меры, которую надлежит принять в данном конкретном случае (см., например, A/HRC/44/47/Add.1, пп. 57 и 58, A/HRC/29/26/Add.1, п. 53, и A/HRC/11/41/Add.2, п. 62).

20. Кодексы этики могут служить дополнительным руководством для судей при толковании права, однако их не следует использовать в качестве основного источника для установления ответственности судей. В некоторых случаях серьезные нарушения этических норм могут также подразумевать небрежность и халатность, которые в соответствии с законом должны повлечь за собой принятие дисциплинарных мер. Уместность применения дисциплинарных мер может зависеть от других факторов, таких как серьезность проступка, систематический характер неподобающего поведения и влияние такого поведения на других людей и судебную систему в целом.

²¹ J. van Zyl Smit, *The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles: A Compendium and Analysis of Best Practice* (London, Bingham Centre for the Rule of Law, 2015), p. 85.

21. В международных и региональных стандартах признается, что никакие дисциплинарные меры не могут быть применены к судье за содержание вынесенных им решений, различий в правовом толковании или судебных ошибок²². Специальный докладчик подчеркивал этот принцип в ряде тематических докладов и докладов о поездке в страну (см., например, [A/HRC/26/32](#), п. 87, [A/HRC/11/41](#), п. 58, [A/HRC/44/47/Add.1](#), п. 110, и [A/HRC/26/32/Add.1](#), п. 103). В целом, правовые и процессуальные ошибки должны исправляться через систему апелляций. Судебные ошибки могут стать основанием для применения дисциплинарных мер только в том случае, если они были совершены при недобросовестном исполнении обязанностей, с намерением извлечь выгоду или причинить вред стороне в судебном разбирательстве или в результате грубой небрежности.

22. На национальном уровне отсутствует единый подход к определению оснований для привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Большинство стран, ответивших на вопросник, пошли по пути составления всеохватного списка нарушений, часто сгруппированных по степени тяжести нарушения. Другие страны предпочли разработать более общее определение этих оснований²³ или увязать дисциплинарные проступки с нарушением правил профессионального поведения, изложенных в кодексе этики²⁴. Специальный докладчик считает, что было бы целесообразно дополнить всеобъемлющее определение неисчерпывающим перечнем видов поведения, которое может повлечь за собой дисциплинарную ответственность.

Орган, отвечающий за рассмотрение дисциплинарных дел в отношении судей

23. Дисциплинарное производство в отношении судей должно осуществляться независимыми органами²⁵, судебными органами²⁶ или либо независимым органом, либо судом²⁷. Принцип естественного судьи предусматривает, что дисциплинарный орган должен быть создан в соответствии с законом. Учреждение специальной дисциплинарной группы, формируемой на индивидуальной основе, не может считаться совместимым с институциональной независимостью судебной власти.

24. Некоторые стандарты прямо предусматривают, что дисциплинарный орган должен состоять в основном из судей, избранных их коллегами²⁸. В целях предотвращения обвинений в келейности и обеспечения справедливого дисциплинарного разбирательства в состав этого органа также должны входить представители, не имеющие отношения к судебным органам, но ни в коем случае эти

²² Всемирная хартия судьи, ст. 7-1; Принципы и руководящие указания, касающиеся права на справедливое судебное разбирательство и юридическую помощь в Африке, принцип 4 п) 2); рекомендация Совета Европы о независимости судебной власти, п. 66; Великая хартия судей, п. 21; Рекомендации Киевской конференции, п. 25.

²³ Швеция, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии.

²⁴ Кипр.

²⁵ Всемирная хартия судьи, ст. 7-1.

²⁶ Статут Иберо-американского судьи, ст. 20; Пекинская декларация, пункт 24.

²⁷ Европейская хартия о статусе судей, ст. 5.1; рекомендация Совета Европы о независимости судебной власти, п. 69; Рекомендации Киевской конференции, п. 26.

²⁸ Всемирная хартия судьи, ст. 2-3 и 7-1; Европейская хартия о статусе судей, ст. 1.3; рекомендация Совета Европы о независимости судебной власти, пп. 26–29; Конференция верховных судей и старших судей Азиатского региона, Стамбульская декларация о транспарентности судебного процесса (ноябрь 2013 года), принцип 15.

лица не должны быть представителями законодательных или исполнительных органов государственной власти²⁹.

25. Региональные суды по правам человека считают, что для того, чтобы установить, может ли трибунал или дисциплинарный орган считаться независимым, необходимо рассмотреть, в частности, порядок назначения членов этого органа, срок их полномочий, наличие гарантий от внешнего давления и вопрос о том, производит ли этот орган впечатление независимого суда.

26. Например, в деле *«Александр Волков против Украины»* Европейский суд по правам человека установил, что состав Высшего совета юстиции, большинство членов которого составляют лица, не являющиеся судьями и назначаемые непосредственно органами исполнительной и законодательной власти, при том, что министр юстиции и Генеральный прокурор являются членами *ex officio*, раскрыл ряд структурных недостатков, противоречащих требованиям о независимости и беспристрастности в нарушение статьи 6 (1) Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

27. В предварительном постановлении о независимости Дисциплинарной палаты Верховного суда Польши Суд Европейского союза постановил, что национальные суды, применяющие законодательство Европейского союза, обязаны игнорировать положения национального законодательства, наделяющие юрисдикцией суд, который не может считаться независимым и беспристрастным трибуналом в соответствии с законодательством Европейского союза³⁰. 8 апреля 2020 года Большая палата Суда Европейского союза приняла временную меру, предписывающую Польше незамедлительно приостановить применение национальных положений о полномочиях Дисциплинарной палаты Верховного суда в отношении дисциплинарных дел, касающихся судей³¹. В докладе о поездке в страну Специальный докладчик выразил серьезную обеспокоенность по поводу независимости Дисциплинарной палаты, члены которой выбираются новым Национальным советом магистратуры, в котором преобладают политические назначенцы нынешнего правящего большинства (A/HRC/38/38/Add.1, пп. 60–62).

28. Что касается функций дисциплинарного органа, то полномочия принимать дисциплинарные жалобы и проводить дисциплинарные расследования, а также полномочия выносить решения по делам о привлечении к дисциплинарной ответственности должны быть возложены на отдельные ветви судебного совета или на разные органы³². Это не означает, что нужно создавать отдельное учреждение, достаточно того, чтобы член судебного совета, который инициирует дисциплинарное разбирательство в качестве обвинителя, не принимал участия в установлении обвинений в качестве судьи³³.

29. Государственная практика в отношении состава органа, отвечающего за вынесение решений по дисциплинарным делам, касающимся судей, различается от страны к стране. В одних государствах судебные органы сохраняют за собой полномочия рассматривать дисциплинарные дела³⁴, в то время как в других

²⁹ Всемирная хартия судьи, ст. 2-3; Рекомендации Киевской конференции, п. 9; Стамбульская декларация, принцип 15.

³⁰ Суд Европейского союза, решение по делу *«А.К. и другие (Независимость Дисциплинарной палаты Верховного суда)»* от 19 ноября 2019 года, п. 166.

³¹ Там же, дело *«Европейская Комиссия против Польши»*, приказ от 8 апреля 2020 года.

³² Консультативный совет европейских судей, заключение № 10 (2007) «О совете судебной власти на службе общества», п. 64. См. также Рекомендации Киевской конференции, п. 26.

³³ Европейский суд по правам человека, дело *«Волков против Украины»*, п. 115.

³⁴ Великобритания, Венгрия, Грузия, Польша, Словакия.

государствах такими полномочиями наделяется независимый орган, как правило, совет судебных органов³⁵.

30. В некоторых странах представители исполнительной власти, как правило, министерства юстиции, официально назначают членов дисциплинарного органа³⁶ или участвуют в дисциплинарном производстве в качестве членов дисциплинарного органа *ex officio*³⁷. В юрисдикциях общего права по-прежнему распространена практика представления дисциплинарными органами рекомендаций об увольнении судьи главе государства, который отвечает за официальное прекращение полномочий³⁸.

31. Специальный докладчик неоднократно подчеркивал, что участие представителей исполнительной власти в процедуре отбора членов дисциплинарных органов или в дисциплинарном производстве вызывает серьезную обеспокоенность в отношении независимости судебных органов и принципа разделения властей (A/HRC/38/38, п. 61, A/HRC/26/32, пп. 91–93, и A/HRC/11/41, пп. 60 и 61). В пункте 20 замечания общего порядка № 32 (2007) Комитет по правам человека подчеркнул, что увольнение судей органами исполнительной власти, например, до истечения срока их полномочий, установленного при их назначении, без сообщаемых им любых конкретных причин и при отсутствии эффективных средств судебной защиты, позволяющих оспорить увольнение, не совместимо с принципом независимости судебной власти.

32. В некоторых юрисдикциях законодательные органы власти сохраняют за собой центральную роль в процедурах отрешения от должности в отношении судей³⁹. Международные механизмы, включая Специального докладчика, считают, что дисциплинарный надзор, осуществляемый законодательными органами через процедуру отрешения от должности, создает угрозу гарантиям независимости и беспристрастности судей, особенно с учетом широких и расплывчатых формулировок, используемых при определении многих оснований для отрешения от должности⁴⁰.

Дисциплинарное производство

33. Международные и региональные стандарты не содержат подробных указаний в отношении лиц или органов, которые могут инициировать дисциплинарное разбирательство в отношении судей. По мнению Консультативного совета европейских судей, необходимо придать более формальный характер процедурам, ведущим к началу дисциплинарного производства⁴¹. В целях защиты независимости отдельных судей от вышестоящего руководства, некоторые стандарты предусматривают, что председатели судов должны играть ограниченную роль в дисциплинарных вопросах⁴².

34. Вопрос о том, кто и как может инициировать принятие дисциплинарных мер в отношении судей, главным образом решается на национальном уровне. В большинстве стран, ответивших на вопросник, дисциплинарное производство

³⁵ Аргентина, Армения, Бразилия, Казахстан, Кипр, Колумбия, Латвия, Португалия, Румыния, Северная Македония, Словения.

³⁶ Польша, Турция, Швеция.

³⁷ Сербия, Турция, Черногория.

³⁸ J. van Zyl Smit, *The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles*, p. 104.

³⁹ Аргентина, Канада, Колумбия, Мальдивские Острова, Сербия, Япония.

⁴⁰ Inter-American Commission on Human Rights, *Guarantees for the independence of justice operators*, paras. 202–205.

⁴¹ Заключение № 3 Консультативного совета европейских судей, п. 68.

⁴² Рекомендации Киевской конференции, п. 14.

начинают определенные судьи или независимые органы, такие как судебный совет. В некоторых странах полномочия начинать производство могут также принадлежать представителям исполнительной и законодательной ветвей власти⁴³, а также любым лицам, имеющими законный интерес⁴⁴.

35. Международные стандарты предусматривают, что дисциплинарное производство в отношении судей должно проводиться безотлагательно и беспристрастно в соответствии с надлежащей процедурой, и в них подчеркивается, что обвиняемый судья имеет право на определенные минимальные процессуальные гарантии. Специальный докладчик неизменно придерживается мнения о том, что дисциплинарное производство должно осуществляться с соблюдением гарантий надлежащей правовой процедуры и справедливого судебного разбирательства и что обвиняемым судьям должны предоставляться все процессуальные гарантии, предусмотренные в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (A/HRC/38/38, п. 63, A/HRC/26/32, п. 90, и A/HRC/11/41, п. 61).

36. Региональные суды внесли свой вклад в уточнение минимальных гарантий, на которые имеют право судьи, в отношении которых возбуждено дисциплинарное производство. В деле «*Олуйиц против Хорватии*» Европейский суд по правам человека постановил, что принцип равенства сторон подразумевает, что судья, чья должность находится под угрозой, «должна быть предоставлена разумная возможность представить свое дело... на условиях, которые не ставят его в существенно невыгодное положение по отношению к органам, возбуждающим разбирательство против судьи»⁴⁵. В деле «*Конституционный суд против Перу*» Межамериканский суд постановил, что для определения того, были ли уволенным судьям предоставлены возможности для защиты себя, необходимо учитывать, имели ли они достаточно времени для ознакомления с выдвинутыми против них обвинениями, имели ли они надлежащий доступ к доказательствам, был ли им предоставлен достаточный срок для осуществления своей защиты и было ли им разрешено провести перекрестный допрос свидетелей, показания которых послужили основанием для дисциплинарного разбирательства⁴⁶.

37. Основные принципы независимости судебных органов предусматривают, что рассмотрение жалобы на начальном этапе должно проводиться конфиденциально, если судья не обратится с просьбой об ином (принцип 17). Вместе с тем гласность и транспарентность должны стать руководящими принципами для последующих этапов дисциплинарного производства. Дисциплинарные слушания могут проводиться в закрытом режиме только в исключительных случаях, по просьбе судьи и при обстоятельствах, предусмотренных законом.

38. Международные и региональные стандарты предусматривают, что решения по дисциплинарным делам должны быть предметом независимой проверки. Так обстоит дело в большинстве стран, ответивших на вопросник. Однако в некоторых странах решения дисциплинарного органа являются окончательными и не подлежат обжалованию, хотя пострадавший судья может подать жалобу в другой орган⁴⁷. Отсутствие возможности обжалования вызывает особую

⁴³ Армения, Словения, Швеция, Эквадор.

⁴⁴ Аргентина, Колумбия, Мальдивские Острова, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сербия, Соединенное Королевство.

⁴⁵ European Court of Human Rights, *Olujic v. Croatia*, judgment of 5 February 2009, para. 78.

⁴⁶ Inter-American Court of Human Rights, *Constitutional Court v. Peru*, judgment of 31 January 2001, paras. 81–83.

⁴⁷ Соединенное Королевство, Швеция.

обеспокоенность в случае решений об увольнении, принятых парламентом на основании процедуры отрешения от должности⁴⁸.

39. Для эффективного осуществления права на обжалование некоторые стандарты прямо предусматривают, что решения дисциплинарного органа должны быть мотивированными и должны быть опубликованы⁴⁹. Как постановил Межамериканский суд по правам человека, обязанность обосновывать решения имеет важнейшее значение для оценки поведения, пригодности к работе и эффективности работы судьи как государственного должностного лица и, в конечном счете, для «оценки серьезности проступка и соразмерности взыскания»⁵⁰.

Меры взыскания

40. Международные и региональные документы не содержат подробных указаний о мерах взыскания, которые могут быть приняты в отношении судьи. Некоторые стандарты определяют только наиболее серьезные меры взыскания, такие как «временное отстранение от должности» и «увольнение»⁵¹, в то время как другие оставляют определение дисциплинарных мер на усмотрение национального законодательства.

41. Ответы на вопросник свидетельствуют о существенных различиях на национальном уровне в видах и масштабах дисциплинарных мер, которые могут быть применены к судьям. Как правило, в странах, входящих в семью общего права, единственной официальной мерой взыскания, предусмотренной конституцией или национальным законодательством, является увольнение в случае грубых нарушений, в то время как незначительные дисциплинарные вопросы, как правило, не кодифицированы и решаются главой судебной системы (обычно Главным судьей). В странах, относящихся к германо-романской правовой семье, законодательство, как правило, содержит исчерпывающий перечень мер взыскания, которые могут включать финансовое наказание. В некоторых странах законодательство также включает своего рода требование *de minimis*, препятствующее началу дисциплинарного производства в случаях, когда нарушение само по себе является незначительным⁵².

42. Дисциплинарные меры должны быть соразмерны серьезности нарушения⁵³. В деле *«Кудешкина против России»* Европейский суд по правам человека постановил, что отстранение от должности в качестве наказания за критику недостаточной независимости судебной власти не соответствовало тяжести правонарушения⁵⁴. Для оценки соразмерности мер взыскания необходимо учитывать все обстоятельства дела, в том числе тяжесть проступка, систематический характер ненадлежащего поведения и влияние ненадлежащего поведения на других лиц и судебную систему в целом.

⁴⁸ Мальдивские Острова.

⁴⁹ Пекинская декларация, п. 28; Рекомендации Киевской конференции, п. 26.

⁵⁰ Inter-American Court of Human Rights, *Chocrón v. Venezuela*, judgment of 1 July 2011, para. 120.

⁵¹ Основные принципы независимости судебных органов, принцип 18; Пекинская декларация, п. 22; Принципы и руководящие указания, касающиеся права на справедливое судебное разбирательство и юридическую помощь в Африке, принцип 4 р); Стамбульская декларация, принцип 15.

⁵² Армения, Венгрия, Швеция.

⁵³ Всемирная хартия судьи, ст. 7-1; Европейская хартия о статусе судей, ст. 5-1; рекомендация Совета Европы о независимости судебной власти, п. 69.

⁵⁴ European Court of Human Rights, *Kudeshkina v. Russia*, judgment of 26 February 2009, para. 98.

IV. Гражданская и уголовная ответственность

43. Международные стандарты предусматривают, что судьи пользуются в определенной степени иммунитетом от гражданской или уголовной ответственности.

44. Иммунитет судей вытекает из принципа независимости судебной власти и направлен на то, чтобы оградить судей от любых форм угроз, притеснений, запугивания или неоправданного вмешательства в выполнение их профессиональных функций. Без определенного иммунитета уголовное преследование или гражданские иски могут использоваться в качестве ответной меры или меры принуждения для препятствия процессу принятия независимых и беспристрастных решений за счет отвлечения времени и ресурсов суда от выполнения обычных обязанностей.

45. Иммунитет судей не является полным, а ограничивается решениями, добросовестно принятыми при выполнении судебных функций, или деятельностью, добросовестно осуществляемой при выполнении судебных функций (функциональный иммунитет). Как и другие лица, судьи могут быть привлечены к гражданской или уголовной ответственности за нарушения гражданского или уголовного законодательства, совершенные во внеслужебное время.

46. Гражданская, уголовная и дисциплинарная ответственность не являются взаимоисключающими. Действия или бездействие, совершаемые судьей умышленно, с преднамеренным злоупотреблением или, возможно, с повторяющейся, серьезной или грубой халатностью, могут привести, с одной стороны, к дисциплинарным взысканиям и мерам, а с другой — к уголовной или гражданско-правовой ответственности. Дисциплинарные меры могут быть уместны даже в тех случаях, когда гражданская или уголовная ответственность судьи не может быть установлена, например, когда уголовное дело не было возбуждено в связи с неспособностью установить уголовную ответственность при отсутствии малейшего основания для сомнения.

47. В ряде международных и региональных документов содержатся положения о гражданской ответственности судей. Как правило, судьи должны пользоваться личным иммунитетом от судебного преследования за финансовый ущерб, причиненный в результате неправильных действий или упущений, имевших место при добросовестном осуществлении ими своих судебных функций⁵⁵, и, в частности, за содержание своих решений. В международных документах содержатся различные нормы, касающиеся поведения, которое может повлечь за собой гражданскую ответственность судьи. В одних стандартах предусматривается, что судьи не должны нести никакой личной ответственности, даже в порядке возмещения расходов государством, за исключением случаев умышленного невыполнения обязательств⁵⁶, а в соответствии с другими стандартами ответственность судьи распространяется на случаи «преступной небрежности»⁵⁷.

48. Ответы на вопросник свидетельствуют о том, что на национальном уровне вопрос о гражданской ответственности судей рассматривается по-разному. В некоторых странах гражданский иск против судей невозможен, и жертвы судебных

⁵⁵ Основные принципы независимости судебных органов, принцип 16; Пекинская декларация, п. 32; Принципы и руководящие указания, касающиеся права на справедливое судебное разбирательство и юридическую помощь в Африке, принцип 4 n) 1).

⁵⁶ Всемирная хартия судьи, ст. 7-2; Хартия судей, п. 22.

⁵⁷ Европейская хартия о статусе судей, ст. 5-2; рекомендация Совета Европы о независимости судебной власти, п. 66.

ошибок могут требовать возмещения ущерба только от государства⁵⁸. В другой группе стран гражданский иск против судей возможен только при определенных обстоятельствах, предусмотренных законом, и с разрешения судебного совета или другого государственного органа⁵⁹. В третьей группе стран судьи могут нести гражданскую ответственность за умышленное невыполнение или грубое и непростительное нарушение правил, регулирующих выполнение судебных обязанностей, особенно по требованию государства, после того как неудовлетворенный участник судебного процесса установил право требовать возмещения от государства⁶⁰.

49. Международные и региональные стандарты предусматривают, что при выполнении своих служебных обязанностей судьи пользуются личным иммунитетом от ареста и судебного преследования за ненадлежащие действия, совершенные добросовестно при выполнении ими своих судебных функций, или бездействие. Судьи могут быть привлечены к уголовной ответственности только в том случае, если они умышленно совершают преступление при исполнении своих служебных обязанностей (например, принимают взятку)⁶¹. В отношении преступлений, совершенных во внеслужебное время, судьи подлежат уголовной ответственности на тех же основаниях, что и другие лица⁶².

50. В некоторых странах, ответивших на вопросник, судьи могут быть привлечены к ответственности за уголовное преступление, совершенное при исполнении ими своих функций, только в случае умышленного невыполнения ими своих обязанностей. Однако в других странах судьи, как и другие государственные служащие, могут быть привлечены к ответственности в некоторых случаях преступной небрежности (например, слишком долгое заключение или содержание какого-либо лица в местах лишения свободы)⁶³.

51. В некоторых странах в отношении судей может быть возбуждено уголовное дело в связи с решениями, принятыми ими при выполнении своих функций, как, например, на Украине, где вынесение судьей заведомо несправедливого решения является уголовным преступлением согласно статье 357 Уголовного кодекса⁶⁴. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что в июне 2020 года Конституционный суд объявил эту статью неконституционной, заявив, что термин «несправедливое решение» является слишком расплывчатым и поэтому может подрывать независимость судебной власти⁶⁵.

52. Даже в тех случаях, когда судья может быть лишен иммунитета на законных основаниях, например в связи с такими уголовными преступлениями, как подкуп или коррупция, должны быть предусмотрены надлежащие процессуальные гарантии для защиты судей от сутяжнических или явно необоснованных жалоб, единственной целью которых является их запугивание или оказание на них давления. В некоторых странах процедура лишения иммунитета судьи требует вмешательства судебного совета или аналогичного независимого органа⁶⁶,

⁵⁸ Кипр, Латвия, Северная Македония, Эстония.

⁵⁹ Армения.

⁶⁰ Бразилия, Венгрия, Грузия, Колумбия, Словакия, Словения, Швеция, Эквадор.

⁶¹ Всемирная хартия судьи, ст. 7-2; рекомендация Совета Европы о независимости судебной власти, п. 68.

⁶² Хартия судей, п. 20.

⁶³ Бразилия, Швеция.

⁶⁴ Молдова, Румыния.

⁶⁵ Материалы, представленные миссией по наблюдению за правами человека на Украине (Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека).

⁶⁶ Армения, Грузия, Черногория, Северная Македония, Швеция.

в то время как в других странах разрешение на осуществление такой процедуры выдается главой государства или национальным собранием⁶⁷.

V. Скрытые санкции

53. В ответах на вопросник подчеркивается, что в ряде стран к судьям применяются скрытые санкции. По данным Глобальной сети по добросовестности судебных органов, судьи, не имеющие минимальной институциональной защиты, подвержены различным видам недисциплинарного вмешательства, таким как финансовая нестабильность, нестабильность работы, отсутствие физической безопасности или неоправданное давление со стороны других учреждений или самой судебной системы. Все они могут рассматриваться как формы скрытых санкций⁶⁸.

54. Скрытые санкции в отношении судей не регулируются международными документами. Их составляющие были определены в решениях региональных и национальных судов.

55. Чтобы считаться скрытой санкцией, мера должна иметь субъективную и объективную составляющие.

56. Субъективная составляющая заключается в цели принятия меры. В отличие от дисциплинарных мер, целью которых является наложение на судью дисциплинарного взыскания за проступок, совершенный при выполнении им своих служебных функций, скрытые санкции не используются для достижения законной цели, предусмотренной законом. Их реальная цель заключается в запугивании, преследовании или ином вмешательстве в профессиональную деятельность судей. Мера не квалифицируется как скрытая санкция, если она применяется для наказания за предполагаемый проступок, совершенный судьей, даже если судопроизводство не соответствовало международным или национальным стандартам.

57. Объективная составляющая заключается в том, что такие меры всегда оказывают негативное воздействие на профессиональную жизнь судьи (например, срок полномочий, финансовую безопасность, личную безопасность, надлежащее вознаграждение, условия службы или возраст выхода на пенсию). Меры, не оказывающие негативного влияния на карьеру судьи, не являются скрытой санкцией.

58. Скрытые санкции могут принимать различные формы, начиная от «легких» форм притеснения (например, перевод в меньший по размеру служебный кабинет) и заканчивая серьезным и постоянным давлением или угрозами. Они могут быть приняты для того, чтобы побудить судью прекратить рассмотрение дела или вынести по нему решение определенным образом, или представлять собой наказание за выраженное мнение или решение, принятое при осуществлении судьей своей профессиональной деятельности, даже если поведение, которое привело к применению санкции, соответствует национальному законодательству и соответствующим нормам профессионального поведения. Региональные суды по правам человека рассматривали различные случаи, когда в отношении судей было возбуждено дисциплинарное производство или они были уволены

⁶⁷ Венгрия, Казахстан, Латвия, Словения.

⁶⁸ Материалы, представленные Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УПН ООН).

из-за критических замечаний, высказанных ими в адрес судебной системы или реформы системы правосудия⁶⁹.

59. Скрытые санкции могут налагаться вышестоящим судебным органом или другими государственными учреждениями и быть направлены на отдельного судью, на конкретную категорию судей (например, судей Верховного суда) или на судебную систему в целом. Судьи, которые занимаются делами, имеющими большое политическое или социальное значение (например, борьба с коррупцией, организованной преступностью и нарушениями прав человека, совершаемыми государственными должностными лицами), особенно подвержены таким санкциям. Даже если эти санкции направлены на конкретного судью, они могут оказать негативное воздействие на других судей, которые могут отказаться от участия в аналогичной деятельности из страха подвергнуться наказанию.

60. Из ответов на вопросник видно, что многие судьи подвергались «судебным притеснениям» — злонамеренному и зачастую одновременно использованию дисциплинарного производства, гражданских исков и/или уголовного преследования в качестве репрессивной тактики или тактики принуждения, с тем чтобы заставить судью прекратить рассмотрение конкретного дела, перейти в другой суд или трибунал или уйти в отставку⁷⁰. Иногда преследование судьи представляло собой наказание за решение, принятое судьей при осуществлении им своих служебных функций, или за критические замечания, высказанные в адрес судебной системы или реформы судебной системы⁷¹. В некоторых случаях судебные притеснения в отношении судей продолжаются много лет, чтобы оказывать постоянное давление на независимых судей, которые не желают следовать указаниям, навязанным правительством или вышестоящими судебными органами.

61. Некоторые ассоциации судей, ответившие на вопросник, сообщили, что их руководство подвергалось угрозам, давлению или судебным притеснениям из-за деятельности, осуществляемой ими в интересах своих членов⁷².

Меры, влияющие на гарантии срока пребывания в должности

62. К скрытым санкциям, затрагивающим срок пребывания судьи в должности, относятся, в частности:

- a) увольнение в случаях, не предусмотренных законом, и/или без соблюдения процедуры, предусмотренной законом;
- b) принуждение к выходу в отставку, подаче заявления о досрочном выходе на пенсию или уходу в длительный отпуск или отпуск по болезни;
- c) временное отстранение от должности до окончания гражданского или уголовного судопроизводства;
- d) отстранение от должности из-за неудовлетворительной профессиональной аттестации;
- e) невозобновление временного назначения судьи.

⁶⁹ См., например, Европейский суд по правам человека, дело «Бака против Венгрии», дело «Кудешкина против России» и дело «Вилле против Лихтенштейна», решение от 28 октября 1999 года. См. также Межамериканский суд по правам человека, дело «Лопес-Лоне и др. против Гондураса».

⁷⁰ Боливия (Многонациональное Государство), Бразилия, Гватемала, Молдова, Эквадор.

⁷¹ Польша, Румыния.

⁷² Гватемала, Польша, Румыния.

63. Независимо от того, является ли назначение судьи пожизненным или ограниченным по времени, срок пребывания в должности судей должен гарантироваться несменяемостью судьи на период его назначения, за исключением случаев недееспособности или серьезного проступка. Мандатарий рассмотрел несколько случаев, когда представители исполнительной или законодательной власти увольняли судей в отставку за действия, совершенные ими при осуществлении ими своих функций, или принятые решения⁷³. В других случаях судьи были вынуждены из-за угроз и запугивания уйти в отставку, просить о досрочном выходе на пенсию или уйти в длительный отпуск.

64. Временное отстранение от должности до завершения судебного разбирательства в отношении судьи может быть оправдано, если это необходимо для поддержания доверия общественности к судебной системе, в частности в тех случаях, когда судья предъявляются правдоподобные обвинения в совершении серьезных проступков. Однако в нескольких случаях временное отстранение от должности использовалось в качестве непрямого способа запугивания или наказания независимого судьи или для того, чтобы помешать судье вынести решение по рассматриваемому им делу. В исключительных случаях временное отстранение от должности могло продолжаться очень длительное время и было равносильно фактическому увольнению.

65. В странах, в которых судьи регулярно проходят профессиональную аттестацию⁷⁴, процедура оценки может использоваться для оказания давления на независимых судей или для их увольнения в отставку за их независимую позицию по вопросам, связанным с применением закона или организацией системы правосудия. В некоторых из этих стран судьи могут быть отстранены от должности из-за неудовлетворительных оценок, полученных в ходе этого процесса, зачастую на основе оценки, которая сосредоточена главным образом на производительности, а не на качественных параметрах⁷⁵.

66. В странах, где судьи не назначаются пожизненно⁷⁶, на судей, работающих по срочным контрактам, может оказываться давление с целью заставить их принять решение в пользу государства, чтобы повысить возможность повторного назначения. В ряде докладов Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечал, что система временных назначений подвергает судей риску неоправданного давления и вмешательства, как снижая фактическую независимость судьи, так и сказываясь ее восприятие (A/HRC/11/41, п. 54, A/67/305, п. 52, и A/HRC/44/47/Add.1, п. 46). Такая обеспокоенность также была выражена Консультативным советом европейских судей и Европейской комиссией «Демократия через закон»⁷⁷.

⁷³ См., например, дела UA LKA 7/2012 (URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=20485>), AL PHL 6/2018 (URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23835>) и AL NGA 1/2019 (URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24327>), касающиеся увольнения главных судей на Шри-Ланке, Филиппинах и в Нигерии соответственно.

⁷⁴ Казахстан, Молдова, Сербия, Словакия, Словения.

⁷⁵ International Commission of Jurists, *Serbia's Judges and Prosecutors: The Long Road to Independent Self-Governance* (2016), pp. 35–38.

⁷⁶ Сербия, Швейцария, Узбекистан.

⁷⁷ Консультативный совет европейских судей, заключение № 1, пп. 46–53; European Commission for Democracy through Law, “Judicial appointments” (CDL-AD(2007)028), paras. 40–43.

Меры, влияющие на условия службы

67. Скрытые санкции, влияющие на условия службы судьи, оказывают негативное влияние на личную или финансовую безопасность судьи, его физическую безопасность или возможности карьерного роста. В их число входят:

а) «легкие» формы притеснения, которые сказываются на повседневной работе (например, перевод в меньший по размеру служебный кабинет или общее служебное помещение или прекращение оказания административной помощи);

б) финансовое наказание, например сокращение основного вознаграждения или отмена или сокращение льгот, таких как субсидия на аренду жилья или использование служебного автомобиля;

в) перевод в другой суд или трибунал без согласия судьи и в ситуациях, не упомянутых в международных стандартах;

г) дискриминационное отношение в плане карьерного роста, например продвижения по службе или доступа к непрерывному обучению.

68. Мандатарий рассмотрел различные ситуации, в которых скрытые санкции негативно влияют на условия службы судьи. Обычно эти меры преподносятся как законные решения, принимаемые вышестоящим руководством в целях рационализации организации или повышения эффективности. Примерами могут служить случаи, когда судья переводится в другой департамент того же суда, занимающийся незнакомыми ему вопросами, или переводится в меньший по размеру служебный кабинет или общие служебные помещения. Еще одним примером являются случаи, когда право судьи, например, на административную поддержку или полицейское сопровождение судьи, подвергающегося риску, отклоняется или прекращается на основании предполагаемого сокращения финансирования или по бюджетным причинам.

69. Одной из наиболее распространенных форм скрытых санкций, затрагивающих условия службы судьи, является перевод в другой суд или трибунал в качестве меры наказания независимого и мужественного судьи с целью не допустить, чтобы другие последовали его примеру. Эта мера, как сообщается, использовалась в ряде стран в качестве скрытой санкции, иногда под угрозой увольнения или применения дисциплинарных санкций, с тем чтобы помешать судье вынести решение по конкретному делу или наказать и маргинализировать судью, считающегося слишком независимым или не поддерживающим интересы правительства⁷⁸.

70. Международные стандарты предусматривают, что судья не должен переводиться из одной юрисдикции в другую или с одной должности на другую «без свободно выраженного на то его согласия, если это не предусмотрено системой регулярной ротации или продвижения по службе после надлежащего рассмотрения судебным органом»⁷⁹. Специальный докладчик неоднократно заявлял, что принцип несменяемости распространяется на назначение (в том числе путем повышения по службе) или перевод на другую должность или в другое место без согласия судьи (кроме как временно или в случае реорганизации суда).

71. В некоторых странах решения о продвижении по службе судей принимаются государственными органами, как правило, Министерством юстиции. Это подвергает судей риску политического давления, особенно в тех случаях, когда решения о продвижении по службе не основываются на объективных факторах,

⁷⁸ Венгрия, Монголия, Польша, Российская Федерация, Сербия, Турция.

⁷⁹ УНП ООН, *Руководство и методика оценки по осуществлению статьи 11 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции* (2015), п. 59.

таких как добросовестность, квалификация и опыт, или принимаются не в соответствии с четкой и прозрачной процедурой, установленной законом. Как сообщается, такое положение вещей наблюдается в Сербии, где в решениях о продвижении по службе, принятых Высшим судебным советом, не указываются критерии, используемые для ранжирования кандидатов, что вызывает подозрения в том, что «послушные» кандидаты могут получать преимущество перед независимыми судьями⁸⁰.

72. В ряде докладов о поездке в страну Специальный докладчик отмечал, что в странах, в которых система продвижения по службе либо не регулируется законом, либо основана на процедуре, которая не соблюдается на практике, продвижение по службе может использоваться в качестве ненадлежащего средства влияния на работу судей и, в конечном счете, на их независимость (см., например, доклады по Шри-Ланке (A/HRC/35/31/Add.1, п. 40), Пакистану (A/HRC/23/43/Add.2, п. 42) и Болгарии (A/HRC/20/19/Add.2, пп. 52 и 53)).

Нападки на судей

73. Примерами коллективных скрытых санкций, принимаемых в отношении судебных органов в целом или определенных категорий судей, могут служить:

- a) угрозы и запугивание, затрагивающие свободу и безопасность судей;
- b) произвольный арест и задержание;
- c) коллективное отстранение с должности/увольнение в случаях, не предусмотренных законом, и/или без соблюдения процедуры, предусмотренной законом;
- d) посягательства на престиж и авторитет судебной власти через средства массовой информации.

74. Во многих странах определенные категории судей, например те, которые рассматривают дела, связанные с коррупцией, организованной преступностью или грубыми нарушениями прав человека, совершаемых вооруженными силами, подвергаются систематической криминализации, угрозам, запугиванию (в том числе посредством наблюдения и контроля) и дискриминационному отношению в плане возможностей карьерного роста. Эти меры могут приниматься государственными органами или негосударственными субъектами при попустительстве государственных органов и направлены на то, чтобы помешать судьям рассматривать деликатные с политической точки зрения дела или выносить решения по ним определенным образом. В целом, эти меры также ставят под сомнение независимость судебной власти и косвенно легитимность ее решений.

75. Со времени учреждения его мандата мандатарий рассмотрел несколько дел судей, которые были лишены свободы в качестве наказания за их решения или действия, совершенные ими при выполнении своих служебных обязанностей. Например, в 2018 году Специальный докладчик осудил предположительно произвольный арест и задержание двух судей Верховного суда на Мальдивских Островах, совершенные для оказания давления на остальных судей с целью заставить их отменить предыдущее единогласное решение Суда об освобождении и повторном рассмотрении дел девяти политических лидеров⁸¹. В Турции меры, принятые в условиях чрезвычайного положения, привели к массовому увольнению в упрощенном порядке около 30 процентов действующих судей и прокуроров, а также к массовым арестам и задержанию судей и прокуроров на

⁸⁰ Материалы, представленные Ассоциацией судей Сербии.

⁸¹ См. AL MDV 2/2018. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23641>.

основании чрезмерно широких и расплывчатых утверждений о том, что они являются членами вооруженной террористической организации фетхуллахистов.

76. Одним из неоднократно встречающихся примеров скрытых санкций, затрагивающих всю судебную систему, является массовое увольнение судей парламентом в результате изменений в парламентском большинстве. В деле *«Верховный суд (Кинтана Коэльо и др.) против Эквадора»* Межамериканский суд по правам человека пришел к выводу о том, что произвольное увольнение 27 магистратов Верховного суда на основании решения парламента и в отсутствие четкой правовой основы для их увольнения представляет собой нарушение права на независимость судебной власти⁸². Другие примеры увольнения судей в результате политических изменений в парламентском большинстве были отмечены в ряде стран Содружества, таких как Лесото, Мальдивские Острова, Науру, Сейшельские Острова и Эсватини⁸³.

77. Отстранение судей от должности иногда оправдывалось необходимостью реорганизации или рационализации судебной системы страны. В некоторых случаях увольнение происходит в результате роспуска суда в рамках более широкой реорганизации системы правосудия. В других случаях последствия законодательных изменений направлены на повышение эффективности судебной системы. Примером последней меры является принятие закона в отношении Верховного суда в Польше, согласно которому обязательный возраст выхода на пенсию для судей Верховного суда был снижен с 70 до 65 лет. По мнению Специального докладчика, эта мера привела бы к досрочному выходу на пенсию примерно 40 процентов судей и представляла бы собой скрытую санкцию, позволяющую избавиться от старых судей, назначенных предыдущим парламентским большинством, и заменить их новыми судьями, избранными по политическим соображениям (A/HRC/38/38/Add.1, пп. 55–57 и 72).

78. Иногда репутация и авторитет судебных органов подрываются нападениями, совершаемыми политическими партиями, государственными учреждениями или негосударственными субъектами, такими как влиятельные коммерческие предприятия. Такие нападки могут быть направлены против судебной системы в целом и изображать ее как неэффективное, коррумпированное или неподотчетное учреждение или против отдельных категорий судей, например тех, которые рассматривают деликатные с политической точки зрения дела. Такие нападки могут неявным образом подрывать независимость судебной системы и принцип разделения властей с целью подчинить судебную власть исполнительной власти. До сих пор кампании против судей проводились через традиционные средства массовой информации, но в настоящее время для этого все чаще используются социальные сети.

79. Примером таких нападков является широкомасштабная пропаганда против судебной системы, которой сопровождалась судебная реформа в Польше. В докладе о поездке в страну Специальный докладчик с обеспокоенностью отметил, что негативные и несправедливые высказывания в адрес судей подрывают доверие общественности к судебным органам и ее уверенность в способности судебных органов принимать решения по рассматриваемым ими вопросам беспристрастно и в соответствии с законом (A/HRC/38/38/Add.1, пп. 17–19 и 79).

⁸² Межамериканский суд по правам человека, дело *«Верховный суд (Кинтана Коэльо и др.) против Эквадора»*, п. 155.

⁸³ Материалы, представленные Ассоциацией магистратов и судей Содружества.

80. Иногда отдельные судьи подвергаются нападкам из-за решений, принятых ими при выполнении своих профессиональных обязанностей. Мандатарий задокументировал ряд нападков на отдельных судей, совершенных представителями законодательной и исполнительной власти через связанные с ними средства массовой информации или социальные сети. Например, в июле 2019 года Специальный докладчик выразил обеспокоенность в связи с унижительными заявлениями, сделанными в социальных сетях тогдашним министром внутренних дел Италии в адрес судьи, который занимался предварительным расследованием происшествия в Агридженто и приказал немедленно освободить капитана судна, который причалил в порту Лампедуза в нарушение приказа итальянских властей, чтобы спасти жизнь людей на борту⁸⁴.

81. Кроме того, некоторые ассоциации судей, ответившие на вопросник, сообщили о нападках на отдельных судей в связи с принятыми ими решениями или характером дел, которые им были поручены⁸⁵. В Гватемале судьи, обладающие юрисдикцией «высокой степени риска» и занимающиеся делами, связанными с коррупцией, организованной преступностью и грубыми нарушениями прав человека, подвергаются систематическим посягательствам, нападкам и запугиванию в средствах массовой информации, которые в основном находятся под контролем политических партий или влиятельных экономических групп, а также в социальных сетях. Во время поездки в эту страну в 2009 году Специальный докладчик задокументировал широкомасштабные кампании в средствах массовой информации, направленные на дискредитацию отдельных судей (A/HRC/11/41/Add.3, п. 80). Межамериканская комиссия по правам человека приняла временные меры защиты в отношении ряда судей, которые сталкиваются с угрозами их жизни и личной неприкосновенности из-за рассмотрения порученных им дел.

VI. Выводы

82. В настоящем докладе проводится анализ дисциплинарной, гражданской и уголовной ответственности судей. В нем рассматриваются случаи, когда судьи могут подвергаться дисциплинарному взысканию за предполагаемый проступок, совершенный при исполнении своих обязанностей, и процедура, которой необходимо следовать, с тем чтобы установить, является ли принятие мер оправданным с учетом всех обстоятельств дела. В нем также рассматривается явление скрытых санкций, применяемых к судьям в целях запугивания, притеснения или иного вмешательства в их профессиональную деятельность.

83. Дисциплинарное производство в отношении судей должно основываться на принципе верховенства права и осуществляться в соответствии с определенными базовыми принципами, направленными на обеспечение независимости судебной власти. Международные стандарты и судебная практика региональных судов и независимых консультативных органов предусматривают, что: а) дисциплинарное производство должно быть возбуждено на основании закона; б) дисциплинарное производство должно осуществляться независимым органом или судом; в) в ходе дисциплинарного разбирательства обвиняемому судье должны обеспечиваться достаточные процессуальные гарантии, а решение дисциплинарного органа должно быть мотивированным и должно подлежать пересмотру вышестоящей

⁸⁴ См. AL ITA 6/2019. URL: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24702>.

⁸⁵ Гватемала, Сербия.

судебной инстанцией; d) поведение, которое может повлечь за собой дисциплинарную ответственность, должно быть четко определено законом; и e) меры взыскания должны быть предварительно установлены законом и их применение должно соответствовать принципу соразмерности.

84. Для того чтобы обеспечить независимость судебной власти и оградить судей от уголовного преследования или сутяжнических гражданских исков, международные и региональные стандарты предусматривают, что судьи пользуются в определенной степени иммунитетом от гражданской или уголовной ответственности. Такой иммунитет не является полным, он распространяется только на деятельность, осуществляемую добросовестно при выполнении судебных функций. Существующие стандарты не содержат исчерпывающих указаний в отношении тех видов поведения, которые могут повлечь за собой ответственность, или в отношении процедуры ее установления. Эта область сравнительно менее развита, чем дисциплинарная ответственность судей, и регулируется главным образом на национальном уровне, особенно в том, что касается вопроса о том, может ли лицо, утверждающее, что оно стало жертвой судебной ошибки, подать жалобу на судью и, если может, то до какой степени.

85. В настоящем докладе Специальный докладчик задокументировал использование различных форм скрытых санкций, применяемых к судьям для их притеснения, наказания или иного вмешательства в законное осуществление их профессиональной деятельности. В отличие от взысканий, налагаемых по итогам дисциплинарного, гражданского или уголовного разбирательства, скрытые санкции не налагаются в случаях, предусмотренных законом, и/или в соответствии со справедливой, транспарентной и объективной процедурой. Их цель заключается в том, чтобы побудить судью прекратить рассмотрение дела, вынести решение по делу определенным образом или наказать судью за решение, принятое при выполнении судебных функций. Судьи, занимающиеся деликатными с политической точки зрения делами, особенно подвержены таким санкциям.

VII. Рекомендации

86. С учетом существующих международных и региональных стандартов, изложенных в докладе, и судебной практики региональных судов по правам человека и независимых консультативных органов Специальный докладчик хотел бы предложить следующие рекомендации.

Дисциплинарная ответственность

87. Судьи могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности только в случаях и в порядке, предварительно установленных конституцией или законом. Закон должен регулировать основные аспекты дисциплинарного производства, в том числе основания для привлечения судей к дисциплинарной ответственности, состав и функции органа, осуществляющего производство по делу, процессуальные гарантии, предоставляемые обвиняемому судье, и меры взыскания, которые могут быть применены в отношении конкретного проступка, совершенного судьей.

88. Основания для привлечения судей к дисциплинарной ответственности должны быть установлены конституцией или обычным законодательством. Закон должен содержать четкое определение наказуемого поведения и его основных элементов, с тем чтобы проводить различие между таким поведением и ненаказуемым поведением. Наказанию подлежат только

грубые и непростительные служебные проступки, которые могут нанести ущерб репутации судебных органов.

89. Судья не должен подвергаться дисциплинарному взысканию из-за содержания его решения, за исключением случаев умышленного невыполнения. Исправление правовых или процедурных ошибок, допущенных судьей, должно осуществляться через систему апелляций.

90. Полномочия по наложению дисциплинарных взысканий на судей должны быть возложены на судебный совет (или аналогичный независимый орган) или суд. Судебные советы должны состоять в основном из судей, избираемых их коллегами. Во избежание риска келейности и корыстных интересов в состав судебных советов могут также входить члены, не имеющие отношения к судебным органам. Действующие политики и представители законодательной или исполнительной власти не могут служить в судебном совете.

91. В странах, в которых полномочия по увольнению судей возложены на парламент, конституция или закон должны регулировать основные аспекты процедуры отрешения от должности, включая основания для увольнения и процедурные гарантии, предоставляемые обвиняемому судье. Применение принципа квалифицированного большинства может уменьшить опасность контроля исполнительных органов власти над процедурой отрешения от должности.

92. Полномочия получать дисциплинарные жалобы и проводить дисциплинарное разбирательство, а также выносить решения по судебно-дисциплинарным делам должны быть возложены на отдельные ветви судебного совета или на другие органы власти. В целях защиты независимости отдельных судей от их вышестоящего руководства председатели судов не должны иметь полномочий инициировать или принимать дисциплинарные меры.

93. Процедура дисциплинарного производства должна определяться в соответствии с установленными нормами поведения судей. Обвиняемому судье должны быть предоставлены все процессуальные гарантии, предусмотренные в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, включая право защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника и право на справедливое разбирательство дела.

94. Решения по дисциплинарным делам должны подлежать обжалованию. Специальный докладчик подчеркивает, что право на независимую проверку имеет особое значение в случаях принятия дисциплинарных решений политическими органами, например в случае отстранения от должности парламентом ([A/HRC/11/41](#), п. 61).

95. Специальный докладчик считает, что разработать общий перечень дисциплинарных мер, применимых к судьям во всем мире, невозможно и нежелательно. Именно компетентные национальные органы должны определять допустимые меры в рамках их собственных систем дисциплинарного воздействия. Дисциплинарные меры должны быть соразмерны серьезности нарушения. Увольнение должно использоваться только в отношении наиболее серьезных нарушений или в случае повторных нарушений ([A/HRC/41/48](#), п. 99, и [A/HRC/11/41](#), п. 59).

Гражданская и уголовная ответственность

96. Судьи должны быть освобождены от гражданской и уголовной ответственности за действия, совершенные ими при добросовестном выполнении своих судебных функций, за исключением случаев умышленного невыполнения. В частности, они ни при каких обстоятельствах не должны привлекаться к уголовной ответственности за вынесение «несправедливых судебных решений» или совершение правовых ошибок при вынесении решений (A/HRC/11/41, п. 65).

97. Чтобы обеспечить защиту судей от потенциально необоснованных или ложных обвинений или жалоб, судьи могут быть лишены иммунитета на законных основаниях только при вмешательстве судебного совета или аналогичного независимого органа.

98. Судьи могут быть привлечены к гражданской или уголовной ответственности на тех же основаниях, что и другие лица, за нарушения гражданского или уголовного законодательства, совершенные во внеслужебное время.

Скрытые санкции

99. Государства должны принимать все надлежащие меры для защиты индивидуальной и институциональной независимости судебной власти и содействию ее обеспечению. Для обеспечения независимости судей их статус, включая срок их полномочий, независимость, безопасность, соответствующее вознаграждение, условия службы, пенсии и возраст выхода на пенсию, должен надлежащим образом гарантироваться законом.

100. Для того чтобы не допустить использования механизмов подотчетности в качестве средства ограничения независимости судебных органов, такие механизмы должны следовать четким процедурам и объективным критериям, предусмотренным законом, и установленным нормам профессионального поведения, предусматривать четкое различие между дисциплинарной, гражданской и уголовной ответственностью и предписывать виды применяемых меры (A/HRC/26/32, п. 78).

101. Механизмы подотчетности должны защищать судей от любых угроз, притеснений, давления или вмешательства, независимо от того, от кого они исходят, и налагать соответствующее наказание на тех, кто пытается помешать свободному и независимому выполнению судебных функций.

Приложение

Перечень участников, ответивших на вопросник

Государства

Аргентина

Армения

Бразилия

Венгрия

Гана

Грузия

Казахстан

Кипр

Колумбия

Маврикий

Мальдивские Острова

Польша

Португалия

Российская Федерация

Северная Македония

Словакия

Словения

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

Того

Тунис

Украина

Хорватия

Черногория

Швеция

Эквадор

Ассоциации судей

Ассоциация судей Хорватии

Ассоциация судей Монголии

Ассоциация судей Республики Армения

Ассоциация судей Австрии

Ассоциация судей Болгарии

Канадская ассоциация судей высших судов

Ассоциация магистратов и судей Содружества

Союз судей Чехии
Ассоциация судей Кипра
Ассоциация судей Эстонии
Ассоциация судей Грузии
Ассоциация судей Гватемалы за добросовестность
Ассоциация судей Польши
Ассоциация судей Японии
Ассоциация судей Сербии
Управление по расследованию поведения судей (Англия и Уэльс)
Судебная конференция Австралии
Латвийская ассоциация административных судей
Ассоциация форума судей Румынии
Ассоциация магистратов Румынии
Ассоциация судей Словении
Профессиональная ассоциация судей (Испания)
Ассоциация магистратов Швейцарии
Ассоциация судей «ТЕМИС» (Польша)
Профсоюз судей Казахстана
Синдикальный союз магистратов (Франция)

Организации гражданского общества

Фонд надлежащей правовой процедуры
Международная комиссия юристов
Ассоциация за мир, развитие и права человека «Маат» (Турция)
Фонд «Открытый диалог»

Межправительственные организации

Миссия по наблюдению за правами человека на Украине (Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека)
Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
