

**Совет по правам человека****Сорок первая сессия**

24 июня – 12 июля 2019 года

Пункт 3 повестки дня

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

В настоящем докладе, представленном в соответствии с резолюцией 35/11 Совета по правам человека, Специальный докладчик по вопросу о независимости судей и адвокатов уделяет особое внимание осуществлению прав на свободное выражение мнений, свободу ассоциаций и мирных собраний судьями и прокурорами как в Интернете, так и вне сети. Хотя судьи и прокуроры пользуются основными правами и свободами, закрепленными в документах по правам человека, они как государственные должностные лица имеют особые обязанности и особую ответственность, которые оправдывают введение конкретных ограничений их основных свобод. Ключевое значение имеет обеспечение надлежащего баланса между правами судей и прокуроров и законной заинтересованностью национальных властей в защите независимости, беспристрастности и авторитета их институтов.

В тексте доклада Специальный докладчик документально фиксирует различные формы вмешательства в осуществление основных свобод судьями и прокурорами. Не все дисциплинарные меры, принятые в этих случаях в отношении судей и прокуроров, могут рассматриваться как необходимые в демократическом обществе для поддержания общественного доверия к судебным органам или государственной прокуратуре. В некоторых случаях эти санкции представляются целесообразными для наказания отдельных судей или прокуроров за высказанные мнения или действия, предпринятые при исполнении им своих обязанностей. В других случаях суровость санкций также оказывает «сдерживающее воздействие» на других сотрудников судебных органов или прокуратуры, которые могут опасаться высказывать критические мнения из страха подвергнуться карательным мерам.

\* Приложение распространяется только на том языке, на котором оно было представлено.



В свете существующих международных и региональных стандартов и судебной практики региональных судов и механизмов Специальный докладчик предлагает государственным органам ряд рекомендаций относительно того, как обеспечить справедливый баланс между основными правами отдельных судей и прокуроров и законными интересами государства. Эти рекомендации также служат руководством для отдельных судей и прокуроров относительно того, как осуществлять свои основные свободы таким образом, чтобы это соответствовало достоинству их профессии и независимости и беспристрастности, присущей их должности.

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	4
II. Обзор .....	4
III. Правовые стандарты .....	5
A. Международные стандарты .....	5
B. Региональные стандарты.....	6
C. Профессиональные стандарты и этика .....	8
IV. Свобода выражения мнений.....	9
V. Свобода собраний и ассоциаций.....	14
VI. Политические права .....	15
VII. Социальные сети и деятельность судей и прокуроров .....	17
VIII. Выводы.....	19
IX. Рекомендации .....	20
Annex	
List of respondents .....	23

## I. Введение

1. Настоящий доклад, представленный во исполнение резолюции 35/11 Совета по правам человека, является третьим докладом Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов Диего Гарсии-Сайяна.
2. В нем Специальный докладчик уделяет основное внимание осуществлению права на свободу выражения мнений, ассоциаций и мирных собраний судьями и прокурорами как в Интернете, так и вне сети и стремится определить виды ограничений, которым судьи и прокуроры могут на законных основаниях подвергаться в демократическом обществе для достижения законной цели, такой как сохранение авторитета своей должности и независимости и беспристрастности судебных органов.
3. При подготовке настоящего доклада Специальный докладчик разослал вопросник, призвав государства, международные и региональные правозащитные механизмы, профессиональные ассоциации судей и прокуроров и гражданское общество внести вклад в этот процесс. На момент подготовки доклада Специальный докладчик получил 43 ответа. Он выражает признательность всем государствам и негосударственным субъектам, которые внесли свой вклад в подготовку доклада (список респондентов см. в приложении). С вопросником и представленными материалами можно ознакомиться на веб-сайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека<sup>1</sup>.
4. Специальный докладчик выражает благодарность Клубу прав человека при Центре исследований и образования в области прав человека Оттавского университета за его неизменную помощь в проведении исследования и подготовке настоящего доклада.

## II. Обзор

5. В ряде случаев судьи и прокуроры подвергаются дисциплинарным санкциям, включая временное отстранение от должности или увольнение, за осуществление своего права на свободу выражения мнений самостоятельно или совместно с другими лицами в зале суда или в социальных сетях. В подавляющем большинстве случаев дисциплинарное производство возбуждается на основании предполагаемого нарушения обязанностей, которые судьи и прокуроры должны выполнять в качестве гражданских служащих, в частности обязательства проявлять сдержанность при осуществлении своих основных свобод в целях сохранения достоинства своей должности и беспристрастности и независимости судебных органов. Однако в некоторых из этих случаев вмешательство в осуществление их основных свобод не может рассматриваться как необходимое в демократическом обществе для достижения законной цели, такой как поддержание общественного доверия к судебным органам или прокуратуре.
6. Социальные сети занимают важное место в повседневной жизни людей во всем мире, включая судей и прокуроров. Они представляют собой мощный инструмент информационного воздействия и могут способствовать укреплению общественного доверия к судебным органам. Однако их использование может приводить к возникновению новых проблем и этических вопросов, связанных с уместностью размещаемых материалов, непреднамеренной демонстрацией предвзятости или интереса или непреднамеренными последствиями взаимодействия судей и прокуроров с третьими сторонами.
7. С момента учреждения мандата Специальный докладчик рассмотрел несколько случаев, когда дисциплинарные меры, применяемые к судьям (и в меньшей степени к прокурорам), представлялись целесообразными для наказания судьи за высказанные мнения или действия, предпринятые при осуществлении им своей профессиональной

<sup>1</sup> См. [www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/ExpressionAndAssociation.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/ExpressionAndAssociation.aspx).

деятельности. В некоторых обстоятельствах суровость наказания также оказала «сдерживающее воздействие» на других сотрудников судебных органов или прокуратуры, которые опасались высказывать критические мнения из страха подвергнуться карательным мерам. Большинство этих случаев рассматривались в рамках процедуры сообщений<sup>2</sup>.

8. Все чаще высказываются мнения о том, что судьи и прокуроры имеют право на осуществление прав на свободу выражения мнений, убеждений, ассоциаций и собраний, а также политических прав наравне с другими. Тем не менее также очевидно, что осуществление этих прав может подвергаться конкретным ограничениям, направленным на сохранение достоинства, присущего их должности, а в случае судей – независимости и беспристрастности судов и трибуналов.

9. Цель настоящего доклада заключается в том, чтобы дать государственным органам практическое руководство по обеспечению справедливого баланса между основными правами отдельных судей и прокуроров и законной заинтересованностью демократического государства в обеспечении независимости, беспристрастности и авторитета его гражданской службы. Он также призван служить практическим инструментом для судей и прокуроров, помогающим им принимать собственные решения о том, как осуществлять свои основные свободы, будь то в Интернете или вне сети, сообразно достоинству своей профессии и независимости и беспристрастности, присущей своей должности.

### III. Правовые стандарты

#### A. Международные стандарты

10. Ряд документов, принятых на международном уровне, включают положения об осуществлении основных свобод судьями и прокурорами.

11. Основные принципы независимости судебных органов предусматривают, что работники судебных органов, как и другие граждане, пользуются свободой выражения мнений, убеждений, ассоциаций и собраний (принцип 8) и обладают свободой организовывать профессиональные ассоциации и вступать в них для представления своих интересов, совершенствования своей профессиональной подготовки и защиты своего статуса (принцип 9)<sup>3</sup>. В Основных принципах также признается, что в свете их особых обязанностей и особой ответственности судьи должны проявлять сдержанность в осуществлении этих прав и всегда вести себя таким образом, чтобы сохранять достоинство своей должности и беспристрастность и независимость судебных органов (принцип 8).

12. Бангалорские принципы поведения судей служат для судей обширным руководством в отношении того, какого рода поведения от них следует ожидать, с тем чтобы сохранить их независимость, добросовестность и беспристрастность и укрепить доверие общественности к судебной системе. Принцип 4.6 представляет собой почти дословное повторение принципа 8 Основных принципов. Принцип 4.13 предусматривает, что судьи могут создавать ассоциации судей, вступать в них или участвовать в других организациях, представляющих интересы судей.

13. В «Комментарии к Бангалорским принципам поведения судей» перечисляется ряд видов деятельности, несовместимых с судейской должностью, и предусматривается, что в качестве общего принципа судьи не должны участвовать в публичных дебатах. В нем также определяется ряд ситуаций, в которых судья может

<sup>2</sup> См., например, AL PHL 6/2018; AL BRA 6/2018; AL KOR 3/2018 и AL MDA 21/2018. С этими сообщениями можно ознакомиться по адресу <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

<sup>3</sup> Вопросы, касающиеся создания, состава и функций судебных советов или аналогичных независимых и автономных органов, рассматриваются в предыдущем докладе, посвященном конкретно этому вопросу (A/HRC/38/38).

надлежащим образом высказываться по политически деликатным вопросам (например, для того чтобы прокомментировать законы и политику, которые непосредственно влияют на работу судов, независимость судебной системы или основополагающие аспекты отправления правосудия)<sup>4</sup>.

14. Всеобщая хартия судей содержит два положения, касающиеся осуществления свободы выражения мнений. В статье 3-5 предусматривается, что судьи имеют право на свободу выражения мнений (с теми же ограничениями, которые определены в принципе 8 Основных принципов) и право вступать в профессиональные ассоциации для защиты своих законных интересов и своей независимости. В соответствии со статьей 6-2 судьи должны быть беспристрастными (и восприниматься как беспристрастные) при исполнении своих обязанностей, выполнять свои обязанности сдержанно и принимая во внимание достоинство суда и всех участвующих лиц и воздерживаться от любого поведения, действий или выражения мнений, которые могут повлиять на доверие к их беспристрастности и независимости.

15. Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, содержат два положения об осуществлении основных свобод лицами, осуществляющими судебное преследование. В Руководящих принципах подчеркивается, что лица, осуществляющие судебное преследование, как и другие граждане, имеют право на свободу выражения мнения, убеждений, ассоциаций и собраний, и отмечается, что при осуществлении этих прав лица, осуществляющие судебное преследование, в своих действиях всегда «руководствуются правом и признанными нормами и этикой своей профессии» (руководящий принцип 8). Эти Руководящие принципы также предусматривают, что лица, осуществляющие судебное преследование, имеют право «вступать в местные, национальные или международные организации, или создавать такие организации и посещать их заседания» (руководящий принцип 8) и право «создавать или присоединяться к профессиональным ассоциациям или другим организациям, представляющим их интересы, повышающим их профессиональную подготовку и защищающим их статус» (руководящий принцип 9).

## **В. Региональные стандарты**

16. Ряд региональных документов содержат положения, аналогичные тем, которые включены в Основные принципы независимости судебных органов и Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование.

17. В то время как в рекомендации Совета Европы от 17 ноября 2010 года, озаглавленной «Судьи: независимость, эффективность и ответственность», прямо признается право судей создавать и вступать в профессиональные ассоциации (пункт 25), она не содержит конкретного положения об осуществлении свободы выражения мнений. При этом Совет рекомендует судьям проявлять сдержанность в их взаимоотношениях со средствами массовой информации (пункт 19) и обеспечивать, чтобы их участие в деятельности вне рамок их судебного мандата соответствовало их беспристрастности и независимости (пункт 21). Европейская хартия о статусе судей также содержит подробные положения, касающиеся осуществления свободы выражения мнений (статья 4.3) и внесудебной деятельности (статья 4.2).

18. Что касается лиц, осуществляющих судебное преследование, то в своей рекомендации от 6 октября 2000 года о роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия Совет Европы рекомендует государствам-членам принять меры для обеспечения эффективного осуществления государственным прокурором права на свободу выражения мнений, убеждений, ассоциаций и собраний и предусматривает, что осуществление этих прав «может быть ограничено лишь в той мере, в какой это предписано законом и необходимо для сохранения конституционного положения государственных прокуроров» (пункт 6).

<sup>4</sup> Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), (Вена, сентябрь 2007 года), пункты 134–140.

19. Пекинское заявление о принципах независимости судебных органов в регионе ЛАВАЗИЯ<sup>5</sup>, принятое в 1995 году, предусматривает, что судьи имеют право осуществлять свои основные свободы «в той мере, в какой это соответствует их обязанностям в качестве сотрудников судебных органов» (принцип 8); они также имеют право создавать судебные ассоциации и вступать в них для представления своих интересов, совершенствования своей профессиональной подготовки и защиты своей независимости (принцип 9).

20. Статут ибероамериканских судей признает «законное право на свободу выражения мнений и информации» (статья 3), а также право на создание профессиональных ассоциаций «за исключением случаев, установленных Конституцией или законодательством каждой страны» (статья 36).

21. Региональные суды и механизмы по правам человека в Европе и Межамериканской системе также способствовали уточнению того, каким образом судьи и прокуроры могут осуществлять свои основные свободы и какова степень допустимых ограничений, направленных на сохранение достоинства их профессии и независимости и беспристрастности судебных органов.

22. Европейский суд по правам человека сформировал обширную судебную практику в отношении баланса между свободой выражения мнений сотрудниками судебных органов и необходимостью сохранения независимости и беспристрастности судов<sup>6</sup>. Европейский суд рассмотрел этот вопрос с двух разных точек зрения. В первой категории дел Суд рассматривал жалобы судей на предполагаемые нарушения их права на свободу выражения мнений и, в меньшей степени, на свободу собраний и ассоциаций и свободу мысли, совести и религии. Вторая категория дел включает жалобы сторон по делу или обвиняемых по уголовным делам на предполагаемое отсутствие независимости или беспристрастности судей.

23. Консультативный совет европейских судей принял заключение о стандартах поведения, применимых к судьям, в котором содержится полезное руководство относительно законных ограничений права на свободу выражения мнений. В своем заключении Совет признает, что, поскольку осуществление основных прав и свобод, защищаемых Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о защите прав человека), может поставить под угрозу беспристрастность или даже независимость соответствующего судьи, «необходимо найти разумный баланс между возможной степенью вовлеченности судей в жизнь общества и необходимостью того, чтобы они были независимыми и беспристрастными и воспринимались как таковые при исполнении своих обязанностей». Для того чтобы установить, соответствует ли ограничение основных свобод судьи требованиям статей 9–11 Европейской конвенции о защите прав человека, необходимо задать вопрос о том, «занимался ли судья в конкретном социальном контексте и с точки зрения разумного и информированного наблюдателя деятельностью, которая может объективно дискредитировать его независимость или беспристрастность»<sup>7</sup>.

24. Консультативный совет европейских прокуроров признал, что прокуроры пользуются правом на свободу выражения мнений и ассоциаций так же, как и другие члены общества, и отметил, что при осуществлении этих прав «они должны учитывать обязанность проявлять осмотрительность и осторожность, с тем чтобы не ставить под угрозу общественный облик, олицетворяющий независимость, беспристрастность и справедливость, который всегда должен поддерживаться прокурором»<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Ассоциация права стран Азиатско-Тихоокеанского региона.

<sup>6</sup> См. Sietske Dijkstra, “The freedom of the judge to express his personal opinions and convictions under the ECHR”, *Utrecht Law Review*, vol. 13, No. 1 (January 2007); и Jorge Antonio Climent Gallart, “La jurisprudencia del TEDH sobre la libertad de expresión de los jueces”, *Revista Boliviana de Derecho*, No. 25 (2018) (на испанском языке).

<sup>7</sup> Заключение № 3, предназначенное Комитету министров Совета Европы о принципах и правилах, регулирующих профессиональное поведение судей, в частности этику, несовместимые виды поведения и беспристрастность (19 ноября 2002 года), пункт 28.

<sup>8</sup> Заключение № 9 (2014) о европейских нормах и принципах, касающихся прокуроров (17 декабря 2014 года), пункт 100.

25. Европейская комиссия «Демократия через закон» (Венецианская комиссия) в ряде докладов и заключений, касающихся отдельных государств-членов<sup>9</sup>, рассматривала вопрос об осуществлении основных свобод судьями и прокурорами. В докладе, конкретно посвященном этому вопросу, Комиссия пришла к выводу, что гарантии свободы выражения мнений распространяются также и на гражданских служащих, включая судей, однако специфика обязанностей и ответственности судей и необходимость обеспечения беспристрастности и независимости судебных органов считаются законными целями, позволяющими налагать конкретные ограничения на осуществление ими своих свобод<sup>10</sup>.

26. Межамериканский суд по правам человека и Межамериканская комиссия по правам человека пришли к аналогичным выводам. Межамериканский суд постановил, что право на свободу выражения мнений не может быть ограничено для какой-либо конкретной профессии или группы лиц, или сферы, где действует свобода печати<sup>11</sup>. Суд рассмотрел вопрос об осуществлении судьями основных свобод в рамках знаменитого дела четырех судей, которые были отправлены в отставку в связи с их действиями в поддержку восстановления демократии в Гондурасе после государственного переворота. Суд постановил, что права этих судей были нарушены с учетом того, что «в ситуациях, когда после государственного переворота институциональный порядок нарушается, взаимосвязь этих прав становится еще более очевидной, особенно если все они осуществляются одновременно, с тем чтобы выразить протест против действий государственных органов, противоречащих конституционному порядку, и потребовать восстановления к демократии. Протестам и связанным с ним высказываниям в пользу демократии должна быть обеспечена самая высокая степень защиты»<sup>12</sup>.

27. Межамериканская комиссия заявила, что, будучи государственными должностными лицами, судьи и прокуроры пользуются правом на свободу выражения мнений, «которая является достаточно широкой», но в то же время «подпадает под действие особых ограничений», направленных на обеспечение независимости и беспристрастности судебных органов<sup>13</sup>.

### C. Профессиональные стандарты и этика

28. Кодексы профессионального поведения играют важную роль в предоставлении судьям и прокурорам практических рекомендаций о том, как осуществлять свои права человека и основные свободы таким образом, чтобы сохранить достоинство своей должности и независимость и беспристрастность судебных органов.

29. В ряде государств, ответивших на вопросник, профессиональные ассоциации разработали кодексы профессионального поведения или руководящие принципы, призванные помочь судьям и прокурорам при выполнении ими их профессиональных функций действовать сообразно заранее определенным этическим стандартам и обязанностям и ответственности, присущим их функциям<sup>14</sup>. В некоторых случаях один и тот же кодекс применим как к судьям, так и к прокурорам<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> См., например, Румыния – заключение по проектам поправок к Закону № 303/2004 о Статуте судей и прокуроров, Закону № 304/2004 об организации судебной системы и Закону № 317/2004 о Высшем совете магистратуры (CDL-AD (2018) 017), пункты 123–132; и заключение о правовой определенности и независимости судебной системы в Боснии и Герцеговине (CDL-AD (2012) 014), пункты 80–81.

<sup>10</sup> «Доклад о свободе выражения мнений судей» (июнь 2015 года), пункты 80–81.

<sup>11</sup> *Доносо против Панамы*, решение от 27 января 2009 года, пункт 114.

<sup>12</sup> *Лопес Лоне и др. против Гондураса*, решение от 5 октября 2015 года, пункт 160.

<sup>13</sup> «Гарантии независимости работников системы правосудия: на пути к расширению доступа к правосудию и укреплению верховенства права в Северной и Южной Америке» (декабрь 2013 года), пункт 172.

<sup>14</sup> Австралия, Азербайджан, Болгария, Венгрия, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (только Северная Ирландия), Хорватия и Швеция.

<sup>15</sup> Болгария, Босния и Герцеговина и Румыния.

30. Некоторые из этих кодексов содержат конкретные положения об осуществлении основных свобод и политических прав и определяют ограничения, которым могут подвергаться судьи и прокуроры в целях сохранения их независимости и беспристрастности, чести и достоинства их должности и общественного доверия к системе отправления правосудия<sup>16</sup>. Лишь немногие этические кодексы содержат рекомендации для судей и прокуроров относительно использования современных технологий<sup>17</sup>.

#### IV. Свобода выражения мнений

31. Право на свободу выражения мнений закреплено во многих международных и региональных договорах<sup>18</sup>. Комитет по правам человека отметил, что свобода выражения мнений составляет основу для полного осуществления широкого круга других прав человека, включая право на свободу религии, собраний, ассоциаций, участие в ведении государственных дел и эффективную реализацию права голоса<sup>19</sup>.

32. Международные и региональные стандарты в области свободы выражения мнений имеют схожую структуру: в первом пункте признается, что «каждый человек» имеет право на свободу мнений и их выражения, а во втором пункте предусматривается, что, для того чтобы ограничения этого права были законными, они должны быть установлены законом, служить законной цели и быть необходимыми в демократическом обществе. В некоторых из этих стандартов прямо признается, что осуществление этой свободы «налагает особые обязанности и особую ответственность»<sup>20</sup>.

33. Эти особые обязанности и особая ответственность имеют особое значение в случаях, касающихся свободы выражения мнений судей и прокуроров. Будучи гражданскими служащими, судьи и прокуроры связаны «обязанностью проявлять лояльность, сдержанность и осмотрительность» по отношению к своему работодателю<sup>21</sup> и должны «проявлять сдержанность в осуществлении своей свободы выражения мнений во всех случаях, когда авторитет и беспристрастность судебных органов могут быть поставлены под сомнение»<sup>22</sup>. Обязанность проявлять лояльность и осмотрительность требует, чтобы «распространение даже достоверной информации осуществлялось умеренно и корректно»<sup>23</sup>.

34. Европейский суд по правам человека отметил, что важная роль, которую играют судебные органы в демократическом обществе, оправдывает предоставление национальным властям «определенной свободы усмотрения» в определении того, совместимо ли ограничение права гражданских служащих на свободу выражения мнений с целью поддержания авторитета и беспристрастности судебной системы и соразмерно ли оно этой цели<sup>24</sup>.

35. Однако в недавнем решении Европейский суд подтвердил, что, учитывая все большее значение, придаваемое принципам разделения властей и независимости судебных органов, любое вмешательство в свободу выражения мнений судьи «требует

<sup>16</sup> Австралия и Словения.

<sup>17</sup> Австралия и Соединенное Королевство (только Северная Ирландия и Шотландия).

<sup>18</sup> Например, Международный пакт о гражданских и политических правах (статья 19); Европейская конвенция о правах человека (статья 10); Американская конвенция о правах человека (статья 13); и Африканская хартия прав человека и народов (статья 9).

<sup>19</sup> Замечание общего порядка № 34 (2011) относительно свободы мнений и их выражения, пункты 4 и 20.

<sup>20</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (пункт 3 статьи 19). См. также Европейскую конвенцию о правах человека (пункт 2 статьи 10).

<sup>21</sup> Например, Европейский суд по правам человека, *Кудешикина против России* (жалоба № 29492/05), решение от 26 февраля 2009 года, пункт 85.

<sup>22</sup> Европейский суд по правам человека, *Вилле против Лихтенштейна* (жалоба № 28396/95), решение от 28 октября 1999 года, пункт 64.

<sup>23</sup> *Кудешикина против России*, пункт 93.

<sup>24</sup> Например, *Кудешикина против России*, пункт 82; и *Вилле против Лихтенштейна*, пункт 61.

тщательного рассмотрения», и пришел к выводу, что «позиция и заявления заявителя, которые явно вписываются в рамки обсуждения вопросов, представляющих большой общественный интерес, требуют высокой степени защиты его свободы выражения мнений и строгого рассмотрения любого вмешательства, с соответственно малой свободой усмотрения, предоставляемой властям государства-ответчика»<sup>25</sup>.

36. В свете именно такой «свободы усмотрения» суды и механизмы по правам человека проверяют, отвечает ли вмешательство трем условиям, изложенным в договорных положениях о свободе выражения мнений.

### **Ограничения права на свободу выражения мнений**

37. Первое условие заключается в том, что вмешательство должно быть предусмотрено законом. Термин «закон» может включать различные формы регулирования. Для того чтобы норма была охарактеризована как закон, она должна быть доступна для соответствующих лиц и сформулирована с достаточной точностью, с тем чтобы они могли регулировать свое поведение и предвидеть последствия, которые может повлечь за собой определенное действие. Межамериканский суд по правам человека постановил, что «требование закона (*reserva de ley*) в случаях вмешательства в сферу свободы имеет важнейшее значение для правовой защиты и полноценного осуществления прав человека»<sup>26</sup>, и указал, что термин «законы» означает не конкретную правовую норму, а скорее общие нормативные акты, принятые предусмотренным Конституцией и избранным демократическим путем законодательным органом в соответствии с процедурами, установленными Конституцией. В двух случаях, касающихся дисциплинарных мер, принятых в отношении итальянских судей в связи с их членством в масонских ложах, Европейский суд по правам человека пришел к выводу о нарушении Европейской конвенции о правах человека, поскольку такое вмешательство не было предписано законом<sup>27</sup>.

38. Второе условие состоит в том, что вмешательство в осуществление свободы выражения мнений должно служить законной цели. В большинстве случаев, касающихся ограничений свободы выражения мнений судей, решения по которым были вынесены Европейским судом, законной целью, которой обусловлено вмешательство, является поддержание авторитета и беспристрастности судебных органов, иногда в сочетании с защитой прав других лиц. Необходимость сохранения достоинства судейской должности и беспристрастности и независимости судебных органов прямо упоминается в Основных принципах и Бангалорских принципах в качестве целей, которые могут оправдывать ограничения на осуществление свободы выражения мнений судьями.

39. Третье условие заключается в том, что вмешательство должно строго отвечать требованию необходимости и соразмерности. В своем замечании общего порядка № 34 (пункты 22 и 34) Комитет по правам человека отмечает, что ограничительные меры должны соответствовать принципу соразмерности, должны являться уместными для выполнения своей защитной функции, должны представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат, и должны являться соразмерными защищаемому интересу. Принцип соразмерности должен соблюдаться не только в законодательстве, в котором предусматриваются ограничения, но и административными и судебными властями в процессе применения законодательства. В прецедентном праве Европейского суда по правам человека вмешательство считается необходимым в демократическом обществе, когда оно отвечает «насущным социальным потребностям» и «соразмерно преследуемой законной цели»<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> *Бака против Венгрии* (жалоба № 20261/12), 23 июня 2016 года, пункты 171 и 175.

<sup>26</sup> «Слово "законы" в статье 30 Американской конвенции о правах человека», консультативное заключение, 9 мая 1986 года, пункт 24.

<sup>27</sup> *Н.Ф. против Италии* (жалоба № 37119/97), решение от 2 августа 2001 года, пункты 24–32; и *Маэстри против Италии* (жалоба № 39748/98), решение от 17 февраля 2004 года, пункты 30–42.

<sup>28</sup> См., например, *Бака против Венгрии*, пункт 158.

## Практика региональных судов по правам человека

40. Практика региональных судов и механизмов по правам человека дает неоценимое руководство в определении границ, которые судьи и прокуроры должны соблюдать при осуществлении своей свободы выражения мнений. В частности, прецедентное право Европейского суда по правам человека показывает, что при оценке того, обеспечили ли национальные власти справедливый баланс между правом на свободу выражения мнений отдельного судьи и законной заинтересованностью властей в защите авторитета и беспристрастности судебных органов, оспариваемое заявление следует рассматривать в свете всех конкретных обстоятельств дела в целом. В этой оценке учитывается ряд факторов, включая должность, занимаемую заявителем, содержание оспариваемого заявления, контекст, в котором было сделано заявление, а также характер и суровость вынесенной меры наказания. В двух случаях занимаемая заявителем высокая должность в судебных органах была одним из существенных факторов, учитываемых Европейским судом при оценке того, нарушил ли заявитель, принимая во внимание особые обязанности и особую ответственность, присущие такому статусу, свой долг лояльности и осмотрительности, выразив свое мнение.

41. В деле *Бака против Венгрии* Председатель Верховного суда Венгрии пожаловался на то, что досрочное прекращение его мандата в связи с высказанными им мнениями о различных законодательных и конституционных реформах, затрагивающих судебную власть, нарушило его право на свободу выражения мнений. Придя к выводу, что досрочное прекращение мандата заявителя являлось нарушением статьи 10 Конвенции, Европейский суд придал особое значение занимаемой заявителем должности и счел, что заявитель в своем профессиональном качестве Председателя Верховного Суда и Национального совета юстиции имел не только право, но и обязанность выразить свое мнение относительно законодательных реформ, затрагивающих судебную власть (пункт 168). В деле *Вилле против Лихтенштейна* Европейский суд пришел к такому же выводу ввиду высокого статуса, который заявитель имеет в судебной системе (пункт 64).

42. Содержание оспариваемого заявления и контекст, в котором оно сделано, приобретают особую актуальность в связи с делами, касающимися осуществления свободы выражения мнений в рамках публичных обсуждений.

43. В деле *Вилле* Суд счел, что, хотя лекция заявителя касалась вопросов конституционного права, что имело неизбежные политические последствия, сам по себе этот элемент не должен препятствовать заявителю высказываться по этому вопросу (пункт 67). В деле *Кудешкина против России*, которое касается увольнения судьи после того, как она подвергла судебную систему острой критике в средствах массовой информации, Суд счел, что заявитель подняла «очень важный вопрос, представляющий общественный интерес, который должен быть открыт для свободного обсуждения в демократическом обществе», и напомнил, что в своей судебной практике он придал особое значение беспрепятственному осуществлению кандидатами свободы слова в контексте предвыборных дебатов (пункт 94).

44. В деле *Лопес Лоне и др. против Гондураса* Межамериканский суд по правам человека признал, что свобода выражения мнений должна быть гарантирована не только в отношении распространения информации и идей, которые воспринимаются положительно или считаются безобидными или нейтральными, но и в отношении тех, которые государство или любая часть населения считает сомнительными. Он также подчеркнул, что «мнения, касающиеся государственного переворота, представляют большой общественный интерес и пользуются наивысшим уровнем защиты согласно Американской конвенции», и заявил, что «законная защита принципов независимости и беспристрастности судебных органов не может основываться на представлении о том, что судья должен хранить молчание по общественным вопросам» (пункты 157 и 165).

45. Мотив заявления также важен в сделанной Европейским судом по правам человека оценке соразмерности вмешательства<sup>29</sup>. В деле *Бака* Суд выразил мнение, что высказывания заявителя, которые явно вписываются в контекст дебатов по вопросам, представляющим большой общественный интерес, «не выходили за рамки простой критики с сугубо профессиональной точки зрения» (пункт 171). В деле *Вилле* Суд отметил отсутствие доказательств, позволяющих сделать вывод о том, что лекция заявителя содержала какие-либо замечания по находящимся на рассмотрении делам, жесткую критику в адрес лиц или государственных учреждений или оскорбления высокопоставленных должностных лиц или Принца (пункт 67). С другой стороны, «действие, мотивированное личным недовольством или личной неприязнью или ожиданием личной выгоды, включая материальную выгоду, не оправдывает особо высокого уровня защиты»<sup>30</sup>.

46. При оценке соразмерности любого вмешательства в свободу выражения мнений следует принимать во внимание такие факторы, как характер и строгость выносимых мер наказания. В деле *Кудешкиной*, например, Европейский суд по правам человека счел, что лишение судейской должности является самым суровым из возможных наказаний, которые могут быть назначены в рамках дисциплинарного производства (пункт 98). В ряде случаев Суд также рассматривал «сдерживающий эффект», который назначается заявителю наказание, вероятно, окажет на других судей, которые могут опасаться участвовать в будущих дебатах о законодательных реформах, затрагивающих судебную власть, и в более общем плане в дебатах по вопросам, касающимся независимости судебных органов<sup>31</sup>. Межамериканский суд по правам человека пришел к аналогичному выводу по делу *Лопеса Лоне* (пункт 176).

47. Суды и механизмы по правам человека также способствовали уточнению того, в какой степени судьи и прокуроры могут выражать свое мнение по делам, находящимся на рассмотрении, или, в более общем плане, через прессу.

48. Судьи и прокуроры всегда должны воздерживаться от любых комментариев, которые могут повлиять на исход разбирательства или справедливое судебное разбирательство в отношении любого лица или вопроса, находящегося на их рассмотрении. Судебная практика Европейского суда по правам человека показывает, что мнения, выраженные судьей по рассматриваемому делу, а также тон и содержание его решения могут привести к нарушению права на справедливое судебное разбирательство. Например, в деле *Киприану против Кипра* Суд счел, что тон и слова, использованные в приговоре по делу о неуважении к суду, были слишком эмоциональными, и пришел к выводу о том, что суд «не выполнил требование беспристрастности с точки зрения как объективных, так и субъективных критериев»<sup>32</sup>.

49. Консультативный совет европейских судей отметил, что судьи должны проявлять осмотрительность в своих отношениях с прессой и быть в состоянии сохранять свою независимость и беспристрастность. Это означает, что, как правило, им следует воздерживаться от любых необоснованных комментариев по делам, которые находятся на их рассмотрении или на рассмотрении других судей<sup>33</sup>. Если средства массовой информации или заинтересованные представители общественности критически высказываются в отношении того или иного решения, судья должен избегать письменных ответов на такую критику для прессы или ответов на вопросы журналистов. Судья должен отвечать законным ожиданиям граждан только с помощью четко мотивированных решений<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> Венецианская комиссия, «Доклад о свободе выражения мнений судей», пункт 75.

<sup>30</sup> *Кудешкина против России*, пункт 95.

<sup>31</sup> *Бака против Венгрии*, пункты 167 и 173; *Вилле против Лихтенштейна*, пункт 50; и *Кудешкина*, пункт 99.

<sup>32</sup> Жалоба № 73797/01 от 15 декабря 2005 года, пункт 122.

<sup>33</sup> Консультативный совет европейских судей, Заключение № 3, пункт 40.

<sup>34</sup> УНП ООН, «Комментарий к Бангалорским принципам», пункты 74–75.

50. Европейский суд по правам человека рассмотрел ряд дел, касающихся судей, высказавших свое мнение в средствах массовой информации<sup>35</sup>. Суд подчеркнул, что для сохранения своего облика беспристрастных судей судебные органы «должны проявлять максимальную осмотрительность в отношении дел, которые они рассматривают» и должны воздерживаться «от использования прессы, даже если их провоцируют»<sup>36</sup>. В этих случаях Суд пришел к выводу, что выражения, использованные судьями, подразумевали, что они уже сформировали неблагоприятное мнение по делу заявителя в нарушение права заявителя на справедливое судебное разбирательство.

51. В большинстве стран, ответивших на вопросник, Конституция содержит общие положения о праве на свободу выражения мнений, но не содержит конкретных положений об осуществлении свободы выражения мнений судьями и прокурорами.

52. Национальное законодательство или этические кодексы, разработанные профессиональными ассоциациями судей и прокуроров, содержат больше рекомендаций. В большинстве случаев национальное законодательство содержит только общие положения, касающиеся поведения судьи или прокурора в зале суда и за его пределами. Когда правовые или этические положения прямо касаются свободы выражения мнений, они, как правило, признают, что право на свободу выражения мнений может подвергаться таким ограничениям, какие могут быть необходимы для защиты чести и достоинства судей и прокуроров и независимости и беспристрастности судебных органов.

53. Наиболее распространенное ограничение свободы выражения мнений вытекает из принципа конфиденциальности, согласно которому судьи и прокуроры обязаны хранить профессиональную тайну в отношении своих обсуждений и конфиденциальной информации, полученной в ходе выполнения их обязанностей, помимо той, которая получена в ходе публичного разбирательства<sup>37</sup>. Для поддержания своей репутации независимых и беспристрастных лиц судьи и прокуроры должны также воздерживаться от выражения своих взглядов или мнений по делам, находящимся или находившимся на рассмотрении суда, особенно через средства массовой информации<sup>38</sup>.

54. В некоторых странах национальное законодательство и этические кодексы содержат четкие положения о том, что судьи и прокуроры могут участвовать в публичных дискуссиях по вопросам права, судебной системы или отправления правосудия или выражать свое мнение по этим вопросам в средствах массовой информации. В этих случаях они должны стремиться к тому, чтобы их взгляды и поведение в целом соответствовали их обязанностям и ответственности как гражданских служащих, и проявлять сдержанность в осуществлении своей свободы выражения мнений во всех случаях, когда авторитет и беспристрастность судебных органов могут быть поставлены под сомнение<sup>39</sup>.

55. Материалы, представленные государствами Специальному докладчику, содержат весьма ограниченную информацию о случаях, когда в отношении судей и прокуроров применялись правовые или дисциплинарные процедуры в связи с осуществлением их права на свободу выражения мнений<sup>40</sup>. С другой стороны, материалы, представленные организациями гражданского общества, касаются нескольких случаев в Болгарии, Египте, Марокко, Польше, Республике Молдова и на Филиппинах.

<sup>35</sup> См. *Бушеми против Италии* (жалоба № 29569/95), решение от 16 сентября 1999 года; *Лавени против Латвии* (жалоба № 58442/00), решение от 28 ноября 2002 года; *Олуйич против Хорватии* (жалоба № 22330/05), решение от 5 февраля 2009 года.

<sup>36</sup> *Бушеми против Италии*, пункт 67.

<sup>37</sup> Представления Болгарии, Боливии (Многонационального Государства), Бурунди, Гватемалы, Колумбии, Словении, Хорватии, Черногории и Швеции.

<sup>38</sup> Представления Венгрии, Гватемалы, Литвы, Республики Корея, Румынии, Сербии, Словении, Соединенного Королевства (только Шотландия), Хорватии и Черногории.

<sup>39</sup> Болгария, Словения, Хорватия и Черногория.

<sup>40</sup> Литва, Нидерланды, Республика Корея и Словения.

## V. Свобода собраний и ассоциаций

56. В международных и региональных договорах признается, что каждый человек имеет право на свободу ассоциаций и мирных собраний и что на осуществление этих прав могут распространяться лишь те ограничения, которые установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах охраны государственной или общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц<sup>41</sup>.

57. Существующие стандарты для судей и прокуроров предусматривают, что они не должны быть изолированы от общества, в котором живут, и в целом должны иметь возможность участвовать во внепрофессиональной деятельности по своему выбору. Однако, поскольку такая деятельность может угрожать достоинству их должности или даже их независимости и беспристрастности, необходимо найти разумный баланс между возможной степенью вовлеченности судей и прокуроров в жизнь общества и необходимостью того, чтобы они были независимыми и беспристрастными при исполнении своих обязанностей и воспринимались как таковые. При анализе последнего аспекта всегда следует задавать вопрос о том, занимается ли судья или прокурор в конкретном социальном контексте и в глазах разумного наблюдателя деятельностью, которая может объективно поставить под угрозу его независимость или беспристрастность<sup>42</sup>.

58. Европейский суд по правам человека рассмотрел только две жалобы, касающиеся права на свободу ассоциаций и мирных собраний судей или прокуроров. В обоих случаях Суд установил факт нарушения этого права, поскольку это ограничение не было предписано законом, и не рассматривал вопрос о том, совместимо ли членство судьи в масонской ложе с принципом независимости и беспристрастности судебных органов (см. пункт 37 выше).

59. Межамериканский суд по правам человека рассмотрел вопрос о совместимости ограничений права на свободу ассоциаций в деле *Лопеса Лоне* (пункт 186)<sup>43</sup>. Он отметил, что увольнение трех судей в связи с их участием в общественных протестах против государственного переворота затрагивает их членство в Ассоциации судей за демократию, поскольку членами Ассоциации могут быть только судьи, находящиеся на действительной службе, и представляет собой необоснованное ограничение права заявителей на свободу ассоциаций<sup>44</sup>.

60. «Комментарий к Бангалорским принципам» (пункты 127, 135, 167–168 и 176) содержит полезные рекомендации по вопросу о членстве судей в различных организациях. Судья может быть членом профсоюза или некоммерческой организации; однако на международном уровне нет единого мнения в отношении того, имеет ли судья право быть членом политической партии (см. пункты 65–75 ниже). Кроме того, судье едва ли будет уместно быть членом какой-либо организации, дискриминирующей по признаку расы, религии, пола, национального происхождения, этнической принадлежности или сексуальной ориентации, поскольку такое членство может создать впечатление, что беспристрастность судьи нарушена.

61. Допустимо участие судей и прокуроров в мирных демонстрациях в защиту своих профессиональных интересов (например, для улучшения и защиты условий службы и размера оклада) или выражение протеста против реформы системы правосудия, которая может подорвать независимость судебной власти и разделение властей.

62. В тех случаях, когда судьи и прокуроры считают своим моральным долгом высказаться, например для того, чтобы выразить протест против войны или

<sup>41</sup> См. Международный пакт о гражданских и политических правах (статьи 21–22); Европейскую конвенцию о правах человека (статья 11); Американскую конвенцию о правах человека (статьи 15–16); и Африканскую хартию прав человека и народов (статьи 10–11).

<sup>42</sup> Консультативный совет европейских судей, Заключение № 3, пункты 27–28.

<sup>43</sup> *Лопес Лоне и др. против Гондураса*, пункт 186.

<sup>44</sup> См. также *Эшер и др. против Бразилии*, решение от 6 июля 2009 года, пункт 173.

потребовать принятия мер в связи с ухудшением состояния окружающей среды, то они, как правило, имеют право участвовать в мирных демонстрациях<sup>45</sup>. В деле *Лопеса Лоне* (пункты 148, 153 и 174) Межамериканский суд счел, что в периоды серьезных демократических кризисов судьи имеют не только право, но и обязанность выступать самостоятельно и совместно с другими судьями в поддержку восстановления демократического порядка и что нормы, которые обычно ограничивают право судей на участие в политике, неприменимы к их действиям по защите верховенства права.

63. Ответы на вопросник показывают, что во многих странах судьи и прокуроры имеют право создавать профессиональные ассоциации или вступать в них для защиты интересов своих членов и независимости и беспристрастности судебных органов, а также право создавать любые другие ассоциации (или вступать в них) при условии, что они не умаляют достоинства их должности, не препятствуют выполнению ими своих официальных обязанностей и не вызывают иных сомнений в отношении их независимости и беспристрастности. Однако национальное законодательство в целом предусматривает, что право на мирные собрания и ассоциации судей и прокуроров может подвергаться конкретным ограничениям, направленным на защиту чести их должности и независимости и беспристрастности судебных органов.

64. В большинстве стран, ответивших на вопросник Специального докладчика, судьи и, в меньшей степени, прокуроры не могут быть членами политических партий, посещать политические собрания или участвовать в публичных демонстрациях и протестах (см. пункт 73 ниже). В некоторых странах они не могут быть членами профсоюзов<sup>46</sup>, коммерческих компаний или кооперативов<sup>47</sup>, а также организаций, допускающих необоснованную дискриминацию<sup>48</sup>. В других странах Конституция или национальное законодательство предусматривают конкретные ограничения права судей и прокуроров на участие в забастовках<sup>49</sup>.

## VI. Политические права

65. Политические права тесно связаны с осуществлением права на свободу выражения мнений, мирных собраний и ассоциаций. Разъясняя связи между ними, Комитет по правам человека указал, что эти основные свободы являются важнейшими условиями для эффективного осуществления права голоса и должны пользоваться всесторонней защитой<sup>50</sup>. Межамериканский суд по правам человека признал, что эти права в целом делают возможным демократический процесс<sup>51</sup>.

66. Что касается участия судей и прокуроров в политической деятельности, за исключением осуществления права голоса, то тут возникает определенное противоречие. Как граждане, судьи и прокуроры имеют право осуществлять свои политические права наравне с другими гражданами. Однако для сохранения общественного доверия к судебной системе широко признается, что судьи должны проявлять сдержанность в осуществлении общественно-политической деятельности. Даже в тех случаях, когда их членство в политической партии или участие в публичных дебатах прямо не запрещено, судьи и прокуроры должны воздерживаться от любой политической деятельности, которая может поставить под угрозу их независимость или создать впечатление об отсутствии у них беспристрастности.

67. При определении надлежащей степени участия представителей судебных органов в публичных дебатах необходимо принимать во внимание два фактора. Первый фактор заключается в том, может ли участие судьи или прокурора в разумной степени подорвать доверие к его беспристрастности. Второй фактор заключается в

<sup>45</sup> См. УНП ООН, «Комментарий к Бангалорским принципам», пункт 140.

<sup>46</sup> Болгария, Италия, Колумбия и Латвия.

<sup>47</sup> Болгария, Венгрия, Литва и Словения.

<sup>48</sup> Босния и Герцеговина и Венгрия.

<sup>49</sup> Албания, Колумбия и Латвия.

<sup>50</sup> Замечание общего порядка № 25 (1996) о праве на участие в ведении государственных дел и праве голосовать, пункт 12.

<sup>51</sup> *Лопес Лоне и др. против Гондураса*, пункт 160.

том, может ли такое участие сделать судью или прокурора неоправданно уязвимым для политических нападков или быть несовместимым с достоинством его должности. Как в первом, так и во втором случае судья или прокурор должны избегать такого участия.

68. Это не означает, что судьи и прокуроры должны воздерживаться от выражения своих мнений по любому вопросу, который может иметь политическую подоплеку.

69. В целом судьям и прокурорам разрешается высказывать замечания в защиту основных прав человека и верховенства права или участвовать в мероприятиях или дискуссиях, касающихся национальной судебной политики или отправления правосудия в стране. Судьи и прокуроры также должны предоставлять консультации и играть активную роль в процессе подготовки законодательства, касающегося их статуса и, в более общем плане, функционирования судебной системы. Однако даже в таких случаях они должны быть осторожны, с тем чтобы не оказаться, насколько это возможно, вовлеченными в публичные споры, которые могут быть обоснованно расценены как политически ангажированные.

70. Что касается прямого участия в политической жизни, то Венецианская комиссия выразила мнение о том, что судьям не следует ставить себя в такое положение, при котором их независимость или беспристрастность могут быть подвергнуты сомнению, отметив, что именно по этой причине многие государства ограничивают политическую деятельность судей<sup>52</sup>. Что касается прокуроров, то Комиссия сочла, что в качестве гражданских служащих прокуроры не должны занимать другие государственные должности или выполнять какие-либо функции, которые будут сочтены неподходящими для судей, и должны избегать общественной деятельности, противоречащей принципу их беспристрастности<sup>53</sup>.

71. Это означает, что в целом судья или прокурор должен отказаться от своей политической принадлежности или партийных интересов, если он принимает судебную присягу и обязуется выполнять свои судебные функции независимо и беспристрастно. Хотя членство в политической партии как таковое не является несовместимым с занимаемой должностью, партийная политическая деятельность или внесудебные заявления по спорным общественным вопросам могут подорвать беспристрастность судей или прокуроров и привести к непониманию общественностью характера взаимоотношений между судебной и исполнительной или законодательной ветвями власти. Если супруг судьи является активным политиком, то судья должен оставаться в достаточной степени дистанцированным от деятельности своего супруга, с тем чтобы со стороны общественности не создалось впечатление, что он или она поддерживает того или иного политического кандидата<sup>54</sup>.

72. Особую проблему представляет участие судей и, в меньшей степени, прокуроров в определенной политической деятельности в рамках законодательной или исполнительной ветвей власти. В основе концепции независимости судебной власти лежит теория разделения властей, т. е. идея о том, что в современном демократическом государстве судебная власть должна функционировать независимо от законодательной и исполнительной ветвей власти. По этой причине обязанности судьи считаются «несовместимыми с определенной политической деятельностью, такой как членство в национальном парламенте или местном совете»<sup>55</sup>. Следовательно, находящийся на действительной службе судья или прокурор не может согласиться работать полный рабочий день на высоком руководящем посту в исполнительной или законодательной ветвях власти. Прежде чем приступить к выполнению новых функций в исполнительной или законодательной ветвях власти, ему или ей придется уйти в отставку с занимаемой в судебных органах должности.

<sup>52</sup> «Доклад о независимости судебной системы. Часть I: независимость судей», март 2010 года, пункт 62.

<sup>53</sup> «Доклад о европейских стандартах в отношении независимости судебной системы. Часть II: прокуратура», март 2010 года, пункт 62.

<sup>54</sup> УНП ООН, «Комментарий к Бангалорским принципам», пункт 38 с).

<sup>55</sup> Там же, пункт 135.

73. В большинстве стран, ответивших на вопросник, судьи не могут открыто выражать свои политические взгляды, быть членами политических партий, участвовать в политических собраниях или осуществлять какую-либо политическую деятельность, которая может подорвать их независимость или повлиять на доверие общественности к судебной системе<sup>56</sup>. В некоторых случаях конституционные или законодательные положения прямо предусматривают, что судьи не могут становиться членами законодательных или исполнительных органов на национальном или местном уровне<sup>57</sup>. Аналогичные ограничения распространяются и на прокуроров<sup>58</sup>.

74. Однако в других странах судьи имеют право участвовать в политической жизни и баллотироваться в качестве кандидатов на политических выборах. Например, в Словении судьи могут состоять членами политических партий и баллотироваться в качестве кандидатов на определенные политические должности; в случае избрания или назначения на такую должность действие прав и обязанностей, вытекающих из их судейской должности, приостанавливается. Венецианская комиссия в своем докладе о свободе выражения мнений судей (пункты 29 и 47–48) приводит дополнительные примеры стран (например, Австрии, Германии и Швеции), где судьи могут активно участвовать в политической жизни и баллотироваться в качестве кандидатов на политических выборах.

75. В некоторых ответах приводятся конкретные примеры дисциплинарных разбирательств в отношении судей за их мнения и взгляды, выраженные по вопросам политического характера<sup>59</sup>. Хельсинкский фонд по правам человека и Фонд «Открытый диалог» упомянули несколько дел о дисциплинарных разбирательствах в отношении судей и прокуроров, выразивших критику по поводу судебной реформы в Польше или положения судебных органов в Республике Молдова.

## VII. Социальные сети и деятельность судей и прокуроров

76. Влияние новой медиакультуры на переосмысление коммуникации и практики распространения информации личного характера ставит перед судами уникальные и интересные вопросы. В глобальную эпоху использование социальных медиа стало частью повседневной деятельности большинства людей.

77. Социальные сети представляют собой мощный инструмент информационно-просветительской работы и могут способствовать укреплению общественного доверия к судебным органам. Однако использование социальных сетей влечет за собой новые проблемы и этические вопросы, связанные с уместностью размещаемых материалов, непреднамеренной демонстрацией предвзятости или интереса или непреднамеренными последствиями взаимодействия судей и прокуроров с третьими сторонами.

78. Международные договоры не содержат каких-либо указаний относительно того, как судьи и прокуроры могут осуществлять свои свободы в Интернете. Вместе с тем широко признается, что те же самые права, которые человек имеет в офлайн-среде, должны также защищаться и в онлайн-среде, в частности свобода выражения мнений<sup>60</sup>. На практике это означает, что, таким образом, участники правосудия должны воздерживаться от участия в какой-либо деятельности, которая способна нанести ущерб почетному званию судьи или вызвать коллизию интересов, что может подорвать доверие общественности к системе правосудия (A/HRC/26/32, пункт 58).

<sup>56</sup> Азербайджан, Албания, Армения, Болгария, Босния и Герцеговина, Бурунди, Венгрия, Ирландия, Колумбия, Коста-Рика, Латвия, Литва, Польша, Республика Корея, Румыния, Сальвадор, Сербия, Соединенное Королевство, Турция, Хорватия и Черногория.

<sup>57</sup> Венгрия, Ирландия, Литва, Республика Корея, Сербия, Словения, Соединенное Королевство (только Северная Ирландия), Турция и Черногория.

<sup>58</sup> Азербайджан, Болгария, Босния и Герцеговина, Венгрия, Гондурас, Латвия и Сербия.

<sup>59</sup> Болгария, Коста-Рика и Польша.

<sup>60</sup> Резолюция 38/7 Совета по правам человека.

79. До настоящего времени суды и механизмы по правам человека не имели возможности уточнить, какого рода поведение ожидается от судьи или прокурора при осуществлении им или ею свободы выражения мнений в социальных сетях. В соответствии с международными стандартами в отношении профессиональной и частной жизни и поведения судей и прокуроров действуют более строгие ограничения, чем в отношении других лиц. Однако было бы неразумно ожидать от них полного отрешения от общественной жизни. Полная изоляция судьи или прокурора от общества, в котором они живут, невозможна и невыгодна<sup>61</sup>, а общее указание судьям и прокурорам просто «избегать социальных сетей» в современную цифровую эпоху не оправдано и не реалистично.

80. Поведение судей и прокуроров в социальных сетях хорошо видно общественности. Любые комментарии или заявления, публикуемые судьей или прокурором, должны укреплять веру народа в судебную систему и соответствовать достоинству его должности, а также независимости и беспристрастности судебной власти. Будучи гражданскими служащими, судьи и прокуроры должны следить за тем, чтобы выражение их личных взглядов и убеждений не оказывало отрицательного воздействия на их должностные обязанности и на их статус гражданских служащих и не ставило под сомнение их беспристрастность или их обязанности проявлять лояльность и ответственность по отношению к своей должности. Выражая свои взгляды и мнения в Интернете, они всегда должны уважать и чтить свою должность и стремиться поддерживать и укреплять доверие к судебной системе. Они должны воздерживаться от любой деятельности в онлайн-среде, которая может подорвать доверие общественности к судебным органам или вызвать сомнения в их независимости и беспристрастности.

81. Судье рекомендуется проявлять осторожность при участии в электронной переписке любого рода, включая текстовые сообщения или электронные письма, а также при использовании социальных сетей или размещая материалы в Интернете иным образом, учитывая доступность, широкое распространение и долговременный характер электронных сообщений и материалов, размещенных в Интернете. Те же принципы, которые регулируют возможность судьи вести общение лично, в бумажной форме или по телефону, должны применяться и к электронной переписке, включая использование Интернета и социальных сетей.

82. Эта меняющаяся ситуация создает схожие проблемы для прокуроров. В ряде стран были разработаны руководящие принципы в отношении средств массовой информации, предназначенные для прокуроров, представляющих традиции гражданского и общего права. Предотвращение распространения неполной или неточной информации, которая может подорвать доверие общественности к государственной прокуратуре, проходит красной нитью через эти руководящие принципы в области коммуникации.

83. Лишь несколько стран разработали специальное законодательство или этические стандарты для регулирования поведения судей и прокуроров в социальных сетях<sup>62</sup>. В некоторых странах профессиональные ассоциации судей и прокуроров провели ряд мероприятий по повышению осведомленности об опасностях, связанных с осуществлением ими свободы выражения мнений в Интернете, особенно в социальных сетях<sup>63</sup>. Другие страны приступили к обновлению своих правовых кодексов и формированию этических органов для конкретизации вопроса об участии сотрудников судебных органов в социальных сетях.

84. Соответствующие группы, такие как Глобальная сеть обеспечения честности и неподкупности судебных органов, опубликовали ценные руководящие принципы и

<sup>61</sup> УНП ООН, «Комментарий к Бангалорским принципам», пункт 31.

<sup>62</sup> Австралия, Албания, Венгрия, Словения, Соединенное Королевство (только Северная Ирландия и Шотландия) и Черногория.

<sup>63</sup> Азербайджан, Болгария, Коста-Рика, Литва и Республика Корея.

разрабатывают учебные программы по вопросам, касающимся характера социальных сетей и этических обязанностей судей и прокуроров<sup>64</sup>.

85. В материалах, представленных государствами Специальному докладчику, содержится ограниченная информация о случаях, когда в отношении судей и прокуроров применялись правовые или дисциплинарные процедуры в связи с осуществлением их права на свободу выражения мнений в Интернете. В Нидерландах и Словении судьи были подвергнуты дисциплинарным мерам за публикацию ненадлежащих комментариев в «Твиттере». В Республике Корея ряд судей были отстранены от должности за критические замечания, высказанные во внутренней сети связи судебных органов в отношении процессов назначения или решений, принятых другими судами.

## VIII. Выводы

86. В Основных принципах независимости судебных органов, Бангалорских принципах поведения судей и Руководящих принципах, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, наряду с другими международными стандартами признается, что судьи и прокуроры, как и другие граждане, имеют право на осуществление своих прав на свободу выражения мнений, убеждений, ассоциаций и собраний наравне с другими. Однако осуществление этих свобод сопряжено с особой ответственностью и особыми обязанностями. Как гражданские служащие, судьи и прокуроры должны проявлять сдержанность в осуществлении этих прав и всегда вести себя таким образом, чтобы сохранять достоинство своей должности и беспристрастность и независимость судебных органов.

87. Региональные суды и механизмы по правам человека в Европе и Межамериканской системе внесли свой вклад в уточнение границ, которые могут распространяться на осуществление судьями и прокурорами этих свобод. Эта практика в основном касается осуществления свободы выражения мнений судьями, но может применяться *mutatis mutandis* к осуществлению других основных свобод, а также по отношению к прокурорам.

88. Кодексы профессионального поведения, разработанные профессиональными ассоциациями, также способствовали разработке подробных саморегулируемых стандартов, которые помогают судьям и прокурорам принимать собственные решения, сталкиваясь с этическими дилеммами в своей профессиональной и личной жизни. При этом вопросы, связанные с использованием социальных сетей, затрагиваются лишь в нескольких кодексах профессиональной этики. Отсутствие надлежащих руководящих положений привело к увеличению числа «случайных» нарушений профессиональных норм поведения судьями и прокурорами. На национальном уровне все большее число профессиональных ассоциаций разрабатывает руководящие принципы и предоставляет соответствующим целевым группам возможности для обучения по вопросам, связанным с использованием социальных сетей.

89. В настоящем докладе Специальный докладчик показывает, что судьи и прокуроры как государственные должностные лица имеют особые обязанности и особую ответственность, которые оправдывают введение конкретных ограничений в отношении их основных свобод. Однако такие ограничения являются законными только тогда, когда они предусмотрены законом и когда они необходимы в демократическом обществе для достижения законной цели, такой как защита независимости, беспристрастности и авторитета их институтов.

90. Могут возникать ситуации, когда судья как член общества считает, что имеет моральный долг заставить его высказаться. В практике региональных судов установлено, что в ситуациях, когда конституционный порядок

<sup>64</sup> См. УНП ООН «Социальные сети – новая платформа для судей во всем мире».

нарушается, выступление в поддержку восстановления демократии и верховенства права может даже стать обязанностью судьи.

91. В тексте доклада Специальный докладчик документально зафиксировал различные формы вмешательства в осуществление основных свобод судьями и прокурорами. Не все дисциплинарные меры, принятые в их отношении, могут рассматриваться как необходимые в демократическом обществе для поддержания общественного доверия к судебным органам или государственной прокуратуре. В некоторых случаях эти санкции представляются целесообразными для наказания отдельного судьи или прокурора за высказанные мнения или действия, предпринятые при исполнении им своих обязанностей. В некоторых обстоятельствах суровость наказания также оказывает сковывающее воздействие на других сотрудников судебных органов или прокуратуры, которые могут не захотеть высказывать критические мнения из страха подвергнуться карательным мерам.

## IX. Рекомендации

92. В свете существующих международных и региональных стандартов, изложенных в докладе, и с учетом практики региональных судов и механизмов по правам человека Специальный докладчик хотел бы предложить следующие рекомендации.

### Разработка и осуществление национальных стандартов

93. Национальное законодательство об организации и функционировании судебной системы и государственной прокуратуры должно включать конкретные положения, признающие право судей и прокуроров на свободу выражения мнений, убеждений, ассоциаций и собраний, а также их политические права наравне с другими, а также тот факт, что на осуществление этих прав могут распространяться только те ограничения, которые представляются необходимыми в демократическом обществе для поддержания авторитета судебных органов или государственной прокуратуры, а также независимости и беспристрастности отдельных судей и прокуроров.

94. Профессиональным ассоциациям судей и прокуроров следует включать конкретные положения в кодексы поведения, если таковые существуют, или иным образом разрабатывать конкретные руководящие принципы осуществления основных свобод судьями и прокурорами. Такие нормы должны служить в качестве саморегулируемых стандартов, которые помогают судьям и прокурорам принимать собственные решения о том, как осуществлять свои права человека и основные свободы сообразно достоинству своей должности и независимости и беспристрастности судебных органов или органов прокуратуры. Как таковые, эти принципы должны быть отделены от дисциплинарных правил, применимых к судьям и прокурорам, в том смысле, что несоблюдение этих принципов не должно автоматически представлять собой дисциплинарное нарушение.

95. Специальный докладчик считает, что сами судьи и прокуроры имеют наилучшие возможности для определения сферы охвата и содержания правовых и этических норм, касающихся осуществления их основных свобод и политических прав. Соответственно, национальное законодательство и этические стандарты должны разрабатываться в рамках открытого и транспарентного процесса с участием судей, прокуроров и представляющих их организаций. При разработке и осуществлении таких принципов следует принимать во внимание существующие международные стандарты, касающиеся осуществления основных свобод, а также практику региональных судов и механизмов по правам человека.

96. Судьи и прокуроры должны проходить надлежащую подготовку в области этических принципов, касающихся осуществления их основных свобод, как в

отношении своей профессии, так и в отношении деятельности вне ее. Такая подготовка должна включать, в частности, практическое руководство по использованию социальных сетей.

97. Специальный докладчик призывает профессиональные ассоциации судей и прокуроров создавать совещательные и консультативные органы, которые консультируют судей и прокуроров в случае, если у них возникают сомнения относительно того, совместима ли та или иная деятельность в частной сфере с их обязанностями и функциями в качестве гражданских служащих. Такие консультативные органы должны существовать отдельно от органов, ответственных за применение дисциплинарных санкций.

98. Любые обвинения или жалобы в адрес судей или прокуроров в связи с осуществлением их основных свобод должны подаваться в независимый орган, такой как судебный или прокурорский совет или суд. Дисциплинарные процедуры должны определяться в соответствии с законом, кодексом профессионального поведения и другими установленными стандартами и этическими нормами.

99. Отстранение от должности должно использоваться только в наиболее серьезных случаях неправомерного поведения, как это предусмотрено в кодексе профессионального поведения, и только после проведения надлежащего судебного разбирательства, в ходе которого обвиняемому предоставляются все гарантии.

100. Решения о дисциплинарном наказании должны быть предметом независимого надзора.

#### Свобода выражения мнений

101. При осуществлении своей свободы выражения мнений судьи и прокуроры должны помнить о своих обязанностях и ответственности в качестве гражданских служащих и проявлять сдержанность при выражении своих взглядов и мнений в любых обстоятельствах, когда, с точки зрения разумного наблюдателя, их заявления могут объективно повредить их должности или их независимости или беспристрастности.

102. В качестве общего принципа судьи и прокуроры не должны участвовать в публичных дебатах. Однако в особых обстоятельствах они могут выражать свои взгляды и мнения по политически деликатным вопросам, например в случае, когда они принимают участие в публичных дискуссиях по вопросам законодательства и политики, которые могут затрагивать судебную систему или прокуратуру. В ситуациях, когда демократия и верховенство права находятся под угрозой, судьи обязаны выступать в защиту конституционного порядка и восстановления демократии.

103. Судьи и прокуроры должны проявлять осмотрительность в своих отношениях с прессой. Они всегда должны воздерживаться от комментариев по рассматриваемым ими делам и избегать любых необоснованных комментариев, которые могут поставить под сомнение их беспристрастность.

104. Судьи и прокуроры должны проявлять осторожность при использовании социальных сетей. При размещении материалов в социальных сетях им следует учитывать, что все, что они публикуют, приобретает постоянный характер, даже после удаления, и может быть свободно истолковано или даже вырвано из контекста. Делая анонимные комментарии в Интернете, судьи всегда должны помнить, что существуют различные способы идентификации человека, разместившего соответствующий комментарий.

105. Любая личная информация или фотографии, размещенные в социальных сетях, должны быть скромными и пристойными. Судьи и прокуроры всегда должны воздерживаться от предвзятых политических комментариев и ни в коем случае не публиковать ничего, что могло бы подорвать достоинство их

должности или каким-либо иным образом повлиять на судебные органы или прокуратуру как институт.

106. Судьи и прокуроры могут использовать «Твиттер»; однако, поскольку аккаунт в «Твиттере» идентифицирует пользователя как судью или прокурора, его следует использовать только в информационных и образовательных целях и для профессиональной деятельности.

#### Свобода собраний и ассоциаций

107. Судьи и прокуроры имеют право на свободу мирных собраний. При осуществлении этого права они должны помнить о своей ответственности и о своих обязанностях в качестве гражданских служащих и проявлять сдержанность в случае, если их участие в мирной демонстрации может рассматриваться как несовместимое с авторитетом их учреждения или с их обязанностью быть независимыми и беспристрастными и восприниматься как таковые.

108. Судьи и прокуроры имеют право создавать профессиональные организации и вступать в них для защиты своих профессиональных интересов. Они также могут быть членами других организаций при условии, что их членство в этих организациях не наносит ущерба достоинству их должности или их независимости и беспристрастности.

#### Политические права

109. Специальный докладчик признает отсутствие общего международного консенсуса по вопросу о том, должны ли судьи и, в меньшей степени, прокуроры иметь возможность участвовать в политической жизни.

110. Как граждане, судьи и прокуроры имеют право осуществлять свои политические права наравне с другими гражданами. Однако судьи и прокуроры должны проявлять сдержанность в осуществлении общественно-политической деятельности, с тем чтобы поддерживать независимость судебных органов и принцип разделения властей.

111. Даже в тех случаях, когда их членство в политической партии или участие в публичных дебатах прямо не запрещено, судьи и прокуроры должны воздерживаться от любой политической деятельности, которая может поставить под угрозу их независимость или создать впечатление об отсутствии у них беспристрастности.

112. Что касается прямого участия в политической жизни, то Специальный докладчик считает, что судьи и прокуроры должны избегать любой партийной политической деятельности, которая может подорвать их беспристрастность или противоречить принципу разделения властей.

---

## Annex

### List of respondents

#### States

Albania

Argentina

Armenia

Australia

Azerbaijan

Bolivia (Plurinational State of)

Bosnia and Herzegovina

Bulgaria

Burundi

Colombia

Costa Rica

Croatia

El Salvador

Guatemala

Honduras

Hungary

Iraq

Ireland

Italy

Latvia

Lebanon

Lithuania

Mexico

Montenegro

Netherlands

Nicaragua

Poland

Republic of Korea

Romania

Russian Federation

Serbia

Slovenia

Sweden

Turkey

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Northern Ireland and Scotland only)

**Civil society organizations**

Association of prosecutors (Bulgaria)

Helsinki Foundation for Human Rights (Poland)

International Commission of Jurists

Judges' Union (Bulgaria)

Open Dialogue Foundation

**Intergovernmental organizations**

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)

---