

Рекомендации Международной комиссии юристов

Суды и коронавирус COVID-19

6 апреля 2020 г.

Женева

Более подробную информацию можно получить у Мэта Полларда (matt.pollard@icj.org), Директора Центра МКЮ по вопросам независимости судей и адвокатов

В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП), Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) и иными источниками международного права в области прав человека, в рамках чрезвычайных положений в сфере общественного здравоохранения, таких как пандемия COVID-19, государства несут обязательства по защите [права на жизнь](#) и [права на здоровье](#) проживающих на их территории и находящихся под их юрисдикцией лиц. В то же время, как и в случае любых других [чрезвычайных положений](#), обязательства государства по защите иных прав человека и принципа верховенства права продолжают применяться ко всем государственным учреждениям и органам.

Как в случае положений о пределах ограничения прав, так и на основании отступлений от прав международное право в области прав человека предусматривает, что соответствующие меры защиты должны соответствовать требованиям законности, недискриминации, необходимости и соразмерности (а также ограниченности во времени, особенно в случае отступлений от прав).

Особые трудности с применением критерия соразмерности, по крайней мере – в краткосрочной перспективе, могут возникнуть в связи с кризисом COVID-19, учитывая неопределенность способов его передачи, степени распространения и эффективности принятых мер, а также того, что уже известно о потенциальной тяжести его последствий. Тем не менее, государствам следует регулярно возвращаться к вопросу о необходимости и соразмерности ограничений и отступлений, в том числе посредством постоянной оценки воздействия данных мер; по мере получения опыта и знаний о новой коронавирусной инфекции любые меры, которые больше не представляются необходимыми или оказываются несоразмерными, следует изменить или отменить.

Во всем мире в качестве реакции на COVID-19 суды применяют различные изменения к порядку рассмотрения дел и ограничивают круг вопросов, по которым можно обратиться в суд, только «безотлагательными», откладывая рассмотрение всех других дел. Подобные ограничения в отношении доступа к правосудию и функционирования судов и являются предметом рассмотрения настоящей аналитической записки.

Особая роль судов в международном праве по правам человека, в том числе при чрезвычайном положении

В рамках международного права в области прав человека судебные институты выступают, главным образом, в трех ролях: право на справедливое судебное разбирательство независимым и беспристрастным судом (например, статья 14 МПГПП); право на судебный контроль в ходе лишения свободы (пункты 3 и 4 статьи 9); и право на эффективное средство правовой защиты (пункт 3 статьи 2). Данные функции нашли свое отражение в региональных и тематических договорах в области прав человека.

Судебные органы также играют ключевую роль с точки зрения защиты принципа верховенства права, посредством обеспечения действий иных ветвей власти в рамках закона. На самом деле данная роль становится еще более важной [во время чрезвычайного положения или иного кризиса](#), но именно в таких ситуациях она чаще

всего становится предметом ограничений или оказывается под угрозой. Когда исполнительная власть присваивает себе чрезвычайные полномочия, всегда возникает угроза умышленных злоупотреблений по ненадлежащим мотивам, а ограничение способности судов контролировать действия исполнительной власти и реагировать соответствующим образом существенно усугубляет данную угрозу. Раскрытие и исправление подобных злоупотреблений должно стать приоритетным направлением деятельности механизмов по защите прав человека и верховенства права. Тем не менее, представленный ниже анализ уделяет основное внимание интересам защиты прав человека и верховенства права, которые должны лежать в основе разработки и применения любых добросовестных мер.

[Независимость судебных органов](#) имеет центральное значение как с точки зрения прав человека, так и верховенства права. Ограничения, принятые судебными органами или по их представлению, как правило, больше соответствуют принципу независимости судей, чем меры, установленные в отношении судебных органов иными ветвями власти.

В контексте пандемии COVID-19 следует учитывать не только права человека в отношении участников процесса и иных заинтересованных сторон: работники судебной системы также являются правообладателями, а право на жизнь и право на здоровье в отношении индивидуальных судей, адвокатов, прокуроров и сотрудников суда, в числе прочих, также подлежат соблюдению, защите и обеспечению. Тот факт, что смертность от COVID-19, по всей видимости, возрастает с возрастом пациентов, может стать особой проблемой, если средний возраст представителей судебных органов страны выше, чем у остальных профессий.

Некоторые положения договоров в области прав человека прямо предусматривают возможность ограничения осуществления того или иного права (даже без необходимости отступления) по основаниям, которые соответствуют пандемии новой коронавирусной инфекции (см., к примеру, положения статьи 12 МПГПП (свобода передвижения), статьи 18 (свобода исповедовать религию или убеждения), статьи 19 (свобода выражения мнения), статьи 21 (право на мирные собрания) и статьи 22 (свобода ассоциаций), которые допускают ограничения в интересах охраны здоровья, а также понятие «произвольный» в пункте 1 статьи 9 (запрет произвольного ареста или содержания под стражей) и пункте 1 статьи 17 (право не подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в личную или семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции). Другие права могут быть ограничены исключительно в ходе чрезвычайного положения, при котором «жизнь нации находится под угрозой» (например, по статье 4 МПГПП).

Статья 2, пункты (3) и (4) статьи 9, а также статья 14 МПГПП не предусматривают напрямую возможность ограничения соответствующих прав в интересах «здоровья населения», что не исключает возможность их гибкого применения. В отношении статьи 14 Комитет по правам человека (КПЧ) пояснил, что «[в]се судебные разбирательства по уголовным делам или же в каком-либо гражданском процессе в принципе должны проводиться устно и быть открытыми для публики», а суды должны обеспечивать «надлежащие возможности для присутствия заинтересованных представителей публики в разумных пределах». Тем не менее, «требование об открытости слушаний для публики необязательно применяется ко всем апелляционным производствам, которые могут проводиться на основе письменных представлений, или же к досудебным решениям, принимаемым обвинителями или другими государственными органами власти» (КПЧ, [Замечание общего порядка № 32](#), п. 28). И далее:

«В пункте 1 статьи 14 подтверждается, что суды имеют право не допускать всю публику или часть ее по соображениям морали, общественного порядка (*ordre public*) или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или - в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, - при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала

бы интересы правосудия. В случае отсутствия таких исключительных обстоятельств разбирательство должно быть открытым для широкой публики, включая представителей средств массовой информации, и не должно, например, ограничиваться определенной категорией лиц» (КПЧ, [Замечание общего порядка № 32](#), п. 29).

Во всех остальных статьях МПГПП «общественный порядок» и «здоровье населения» приводятся как самостоятельные основания; поэтому представляется, что, как правило, ограничение доступа публики в судебное заседание по основаниям здоровья может потребовать отступления от принципа публичности судебного разбирательства по пункту 1 статьи 14, по меньшей мере, – в отсутствие альтернативных средств, таких как видео-трансляция заседания.

Аналогичным образом, статья 14 не предусматривает напрямую возможность отказа сторонам в гражданском процессе, обвиняемым по уголовным делам или их защитникам в осуществлении их права на обращение в суд, права предстать перед судом и права на проведение разбирательства в разумный срок, а также не предусматривает возможность длительной отсрочки при осуществлении данных прав, по любым основаниям; а это значит, что общий отказ или отсрочка при осуществлении данных прав опять-таки будут требовать отступления. Это же можно сказать о доступе к любым средствам судебной защиты по статье 2 в отношении лиц, жалующихся на нарушение прав человека, а также доступе лиц, лишенных свободы в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 9. Кроме того, пункт 3 статьи 9 предусматривает право на «судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение» из под стражи в отношении лиц, лишенных свободы; это ставит вопрос о том, будет ли предельная длительность «разбирательства в течение разумного срока» подлежать продлению в связи с прогнозируемым переносом рассмотрения дел, вызванным общими и дополнительными задержками ввиду COVID-19, а также (по меньшей мере, в отсутствие отступления от обязательств [в рамках международного договора]) потребуется ли освободить большое число лиц, содержащихся под стражей до суда (что может в любом случае потребоваться в качестве меры по охране здоровья).

Некоторые права или отдельные аспекты прав не могут быть ограничены ни при каких обстоятельствах (это может быть предусмотрено договором напрямую или же подразумеваться); к ним относится ряд прав, которые имеют особое значение для судов:

- Хотя отступление от договорных обязательств может допускать «корректировку практического функционирования процедур, регулирующих использование судебных и иных средств правовой защиты» по пункту 3 статьи 2, всегда должно быть доступно «эффективное средство правовой защиты» (КПЧ, [Замечание общего порядка № 29](#), п. 14; см. также [Межамериканский суд по правам человека](#)).
- «Для защиты прав, которые пунктом 2 статьи 4 четко квалифицируются как не допускающие отступлений» (такие как запрет пыток и право на жизнь), «характерно то, что уважение этих прав должно обеспечиваться процессуальными гарантиями, включая зачастую судебные» (КПЧ, [Замечание общего порядка № 29](#), п. 15).
- «Гарантии, закрепленные в статье 4 Пакта в связи с отступлениями, основаны на принципах законности и господства права, которые характерны для Пакта в целом... Из принципов законности и господства права вытекает, что основополагающие требования справедливого судебного разбирательства должны выполняться и во время чрезвычайного положения» (КПЧ, [Замечание общего порядка № 29](#), п. 16). «[Г]осударства, использующие право отступления от нормальных процедур, требующихся по статье 14, в условиях чрезвычайного положения в государстве, должны обеспечивать, чтобы такие отступления не выходили за рамки тех, которые диктуются исключительно остротой

фактического положения. Гарантии справедливого судебного разбирательства ни при каких обстоятельствах не могут быть объектом мер, принимаемых в обход защиты не допускающих отступлений прав ... Отход от основополагающих принципов справедливого судебного разбирательства, включая презумпцию невиновности, запрещен во все времена» (КПЧ, [Замечание общего порядка № 32](#), п. 6).

- «В контексте защиты не допускающих отступлений прав право обратиться в суд, с тем чтобы он принял безотлагательное решение относительно законности задержания, не должно ущемляться принимаемым государством-участником решением отступить от положений Пакта» (КПЧ, [Замечание общего порядка № 29](#), п. 16; [Замечание общего порядка № 35](#), пп. 64-67, а также см. [Межамериканский суд по правам человека](#)).

Также следует напомнить, что в соответствии со статьей 4 МПГПП отступления не должны нарушать иные обязательства государства по международному праву и, как отметил Комитет по правам человека, что к данным обязательствам, в частности, относятся нормы международного гуманитарного права (КПЧ, [Замечание общего порядка № 29](#), пп. 9, 11 и 16), в том числе конкретные положения относительно судебных органов в ситуациях вооруженного конфликта (см., к примеру, [Женевская конвенция IV](#), статьи 54 и 64); [Протокол I](#), статья 75; [Протокол II](#), статья 6; Исследование МККК «Обычное международное гуманитарное право», [Норма 100](#)). Комитет по правам человека также отметил, что практики, запрещенные по международному гуманитарному праву в ситуациях вооруженного конфликта, не могут быть оправданы по международному праву в области прав человека в условиях других чрезвычайных ситуаций (КПЧ, [Замечание общего порядка № 29](#), п. 16).

Суды и COVID-19: частные вопросы

В свете изложенных выше ключевых положений международного права в области прав человека настоящая аналитическая записка рассмотрит некоторые более частные вопросы, включая следующие:

- Приостановление рассмотрения «несрочных» дел
- Изменение работы судов
- Устранение последствий переноса судебных заседаний
- Толерантность к рискам и фундаментальная роль судей

Данный анализ основывается на тенденциях, которые нашли свое отражение в мерах, принятых в ряде стран. Наряду с ценным глобальным [исследованием](#), опубликованным Международной ассоциацией судей, а также [сведениями](#), которые постоянно обновляются в рамках проекта Fair Trials, были приняты во внимание сведения о мерах, которые принимаются, наряду с другими странами, в [Австралии](#), [Бельгии](#), [Великобритании](#), [Гватемале](#), [Гондурасе](#), [Зимбабве](#), [Индии](#), [Ирландии](#), [Испании](#), [Италии](#), [Канаде](#), [Китае](#), [Колумбии](#), [Мексике](#), [Новой Зеландии](#), [Норвегии](#), [Российской Федерации](#), [Сингапуре](#), [США](#), [Франции](#), [Швейцарии](#), [Шри-Ланке](#), [ЮАР](#) и [Южной Корее](#). При этом аналитическая записка не анализирует ситуацию на предмет того, соответствуют ли применимым критериям конкретные меры, принятые в той или иной стране.

I. Приостановление рассмотрения «несрочных» дел

Во многих странах судебные органы, как правило, приостанавливают рассмотрение всех вопросов, кроме тех, которые считаются «безотлагательными». Фактически ответ на вопрос о том, как отличить «безотлагательные» меры от «несрочных», зависит от юрисдикции, но в целом представляется, что он основывается на выделении тех категорий дел, задержки в рассмотрении которых с большей вероятностью могут причинить невосполнимый вред.

В общем и целом, в данной связи также следует напомнить о возможности вынесения временных судебных запретов и иных видов обеспечительных мер, которые принимаются в рамках относительно ускоренной и упрощенной процедуры, с тем чтобы сохранить статус-кво и, в частности, предотвратить причинение невосполнимого вреда, прежде чем комплексный вопрос сможет быть рассмотрен в рамках полноценного судебного заседания.

Следующие критерии следует особенно тщательно принимать во внимание при решении вопроса о том, какие дела следует считать «безотлагательными»:

А. Нарушения прав человека и конституционных прав, в особенности тех, где существует угроза причинения невосполнимого вреда.

Сохранение возможности судебного надзора независимыми судами имеет существенно важное значение для защиты прав человека и принципа верховенства права в рамках чрезвычайного положения (МКЮ), [Женевская декларация о защите верховенства закона и сохранения функций судей и адвокатов во время кризиса](#), 2011 г., принципы 1 и 4, стр. 1-15, 57-75 Комментария). Аналогичным образом, в докладе 2008 г. Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов подчеркнул, что национальные суды должны сохранять свои полномочия, а также возможность давать оценку и, при необходимости, отменять любое незаконное решение о применении или необоснованном продлении чрезвычайных мер (см. [доклад](#), пп. 16-19, 66). Несмотря на то, что при выполнении данной роли суды могут с определенной степенью осмотрительности подходить к оценке вопросов научного или политического характера, оставляя определенную свободу усмотрения за компетентными органами, ни одна чрезвычайная мера не может полностью освободиться от той или иной степени судебного контроля.

Так, в 2008 г. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) опубликовала документы, представленные на обсуждение в рамках форума по вопросам [повышения готовности к пандемии гриппа](#), где пришла к выводу о том, что «странам следует создать процессуальные механизмы для групп граждан по обжалованию необоснованного использования полномочий по введению карантина или изоляции», с тем чтобы обеспечить всестороннее соблюдение Сиракузских принципов и МПГПП. (В той мере, насколько конкретные указы о введении карантина или изоляции могут рассматриваться не просто как ограничения в отношении свободы передвижения по статье 12 МПГПП, но и составить лишение свободы по статье 9 МПГПП; как указывалось выше, Комитет по правам человека особо подчеркнул, что право на обжалование лишения свободы в судебном порядке не допускает ограничений в порядке отступления).

Как указывалось выше, право на эффективное средство правовой защиты также рассматривается Комитетом по правам человека как не допускающее отступлений; если эффективность средства правовой защиты зависит от вынесения судебного решения, это значит, что в подобных случаях суды всегда должны быть доступны для граждан (см. также Женевскую декларацию, принцип 11, и Комментарий, стр. 181-196).

В. Гендерные вопросы, дети, люди старшего возраста, люди с инвалидностью

Судебным органам следует уделять особое внимание положению [женщин и детей, лиц старшего возраста, лиц с инвалидностью](#), а также другим категориям граждан, признавая безотлагательность обращений в суд по вопросу о предоставлении защитных мер, поступающих от представителей указанных групп, которые сталкиваются или могут столкнуться с повышенной угрозой насилия, злоупотреблений или халатности по сравнению с остальным населением, будь то в результате действия общих ограничительных мер, или же лиц, которые по иным причинам столкнулись бы с повышенной угрозой, если бы их доступ к иным защитным механизмам был приостановлен или ограничен.

С. Лица, лишённые свободы

Особенно подчеркивается (п. 13), что судебные гарантии необходимы для защиты не допускающих отступлений прав в отношении лиц, лишённых свободы, содержатся ли они в изоляторах временного содержания, следственных изоляторах, исправительных учреждениях, специзоляторах для иммигрантов, психиатрических лечебницах и домах престарелых или же помещённых на принудительный карантин в интересах защиты здоровья населения. Следовательно, процессуальные гарантии, такие как право на доступ к суду для обжалования лишения свободы и право лиц, лишённых свободы по уголовным делам, незамедлительно предстать перед судьёй, можно считать не допускающими отступлений (п. 67), а принимая во внимание особую уязвимость лиц, лишённых свободы, их обращения следует считать безотлагательными. С целью, главным образом, предотвращения распространения COVID-19 в закрытых учреждениях некоторые государства переводят лиц, находящихся под стражей до суда или в тюремном заключении, на домашний арест, используют иные формы мониторинга и контроля и(или) прекращают осуществлять задержание и содержание под стражей за преступления небольшой тяжести. Такие механизмы также могут облегчить возложенное на судебные органы бремя по осуществлению контроля над лишением свободы.

II. Изменение работы судов

Во многих судебных процессах, особенно в судах первой инстанции, стороны в гражданском процессе (или же обвиняемые и обвинители в уголовном), а также их защитники, равно как и лица, задержанные или содержащиеся под стражей по уголовным делам, как правило, лично участвуют в судебном заседании. Зачастую документы подаются в канцелярию суда заинтересованными сторонами лично. Теперь же, в качестве реакции на вспышку COVID-19, многие судебные органы все больше прибегают к таким альтернативам, как проведение заседаний по телефонной или видеоконференц-связи, а также обработка электронных обращений.

Если подобные изменения в работе судов основываются на законе, являются ограниченными по времени, наглядно необходимыми и соразмерными с учетом конкретных обстоятельств вспышки заболевания на местах и не препятствуют, к примеру, конфиденциальному общению лица со своим защитником, их можно считать соразмерной реакцией на кризис, по меньшей мере – в рамках гражданского процесса и апелляции по уголовным делам (см., к примеру, *Владимир Васильев против России*, п. 84, *Marcello Viola против Италии*, пп. 63-77; *Голубев против России*; *Ганкин против России*). При этом следует не упускать из вида ограничения, присущие таким технологиям, которые не всегда являются самоочевидными, а вопрос об уместности их использования может потребоваться решать в каждом случае с учетом обстоятельств каждого конкретного дела. По некоторым делам будет необходимо проводить судебные заседания лицом к лицу, с обеспечением личного участия сторон (см., к примеру, по уголовным вопросам, статья 14(3)(d) МПГПП, право «быть судимым в его присутствии», а также статья 9(3), право «в срочном порядке быть доставленным к судье», - хотя некоторые государства начали постепенно сводить на нет эти гарантии еще до текущего кризиса). Если судебные заседания по таким делам не подлежат переносу, в их отношении должны быть созданы определенные резервы работников судебной системы.

III. Устранение последствий переноса рассмотрения дел

В самое ближайшее время государствам и судебным органам следует решить вопрос о том, как будут действовать сроки давности и предельные сроки для подачи различных обращений в условиях переноса рассмотрения гражданских и уголовных дел, а в тех случаях, когда сложившаяся ситуация еще не привела к автоматическому продлению указанных сроков, также решить вопрос о внесении изменений в соответствующее законодательство или о введении в действие исключительных норм (см., к примеру,

меры, принятые [Европейским Судом по правам человека](#) и [Межамериканским судом по правам человека](#)).

Кроме того, особенно в тех случаях, когда рассмотрение дел переносится на очень длительный срок, судьям потребуются исследовать последствия данной меры с точки зрения права на судебное разбирательство «без неоправданной задержки» (МПГПП, статья 14(3)(с)) и права на освобождение до суда, если судебное разбирательство не имело места «в течение разумного срока» (МПГПП, статья 9(3)).

Как только нынешний кризис спадет в достаточной степени, чтобы позволить судебной системе в полной мере или даже усиленно возобновить свою работу, суды столкнутся с существенной, возможно, даже непомерной, нагрузкой в результате переноса рассмотрения дел, судебных заседаний и разбирательств, а также, возможно, с повышенным притоком дел в таких областях, как банкротство, страхование, трудовое право и иных подобных сферах. У судебных органов может не оказаться возможности запастись ресурсами, необходимыми для того, чтобы наверстать темпы рассмотрения дел до того уровня, который был до кризиса, так что государствам может потребоваться рассмотреть вопрос о декриминализации или амнистии за определенные преступления, такие как не сопряженные с насилием дела небольшой тяжести; расширенном использовании обязательных методов альтернативного разрешения споров в отношении все большего числа гражданских дел, а также, вероятно, обсудить возможность более фундаментальной реформы в различных областях материального права. Действительно, декриминализация некоторых составов может одновременно способствовать повышенной защите прав человека: см., к примеру, [Принципы декриминализации преступлений небольшой тяжести в Африке](#) 2017 г. и текущий [проект МКЮ по декриминализации](#).

IV. Толерантность к рискам и фундаментальная роль судей

Вне всяких сомнений, отдельные судьи вправе рассчитывать на меры по защите их права на жизнь и права на здоровье, а способность судебных органов продолжать свое функционирование напрямую зависит от их благополучия. В то же время, в нынешней ситуации возникает вопрос о том, можно ли обоснованно ожидать от судей, что они согласятся пойти на повышенные риски по сравнению с тем, что требуется от других лиц, которые не исполняют судебных полномочий, учитывая основополагающую роль судебных органов по обеспечению защиты прав человека и верховенства закона.

Суды уже исследовали вопрос о рисках, связанных с осуществлением определенных публичных функций, при оценке надлежащего характера защитных мер, принятых, к примеру, в отношении представителей [вооруженных сил](#), но при соответствующих обстоятельствах были готовы признать ответственность государств за нарушение прав. Также принятие повышенного риска может вытекать из самого факта принадлежности к таким общественным службам, как пожарные, полиция, медработники и т.д.

На практике большинство судебных органов и государств действительно склонны признавать особую роль судей и в перспективе – их повышенную толерантность к рискам, так как и сейчас, когда большая часть населения остается в своих домах, обеспечивается допуск в суд по срочным вопросам и судьи продолжают демонстрировать мужество в данной связи. Однако по мере распространения и усугубления пандемии вопрос об объеме рисков, которые могут брать на себя судьи в силу занимаемого ими положения, может стать еще более актуальным при оценке необходимости и соразмерности дальнейших ограничений в отношении доступа к судам и их функционирования.