

СООБЩЕНИЕ

I. Введение

В настоящее время в Узбекистане проводится реформа института адвокатуры. Реформа осуществляется в нарушение внутреннего законодательства Республики Узбекистан и международного права, но главное – она ставит под угрозу независимость адвокатуры и делает каждого адвоката уязвимым и беззащитным перед давлением со стороны государства. На практике реформа представляет собой превращение института адвокатуры в орган, полностью контролируемый исполнительной властью, тем самым создается подотчетная министерству юстиции структура, где адвокаты не свободны в осуществлении своей профессиональной деятельности.

Результатами таких изменений в законодательстве станет крайне затруднительное, если вообще возможное, осуществление права на защиту; неугодные адвокаты могут и будут с легкостью лишены права заниматься адвокатской деятельностью; кроме того, адвокатов лишают возможности самоорганизовываться с целью защиты или представления своих интересов для изменения ситуации. Поскольку реформа проводится в текущий момент, и поправок в Закон «Об адвокатуре» пока не внесено, оперативное реагирование Специального докладчика может иметь позитивные результаты и предотвратить предпринимаемые правительством шаги по лишению адвокатуры независимого статуса, самоуправления и изменению самой природы адвокатуры, как свободной юридической профессии.

II. Обзор ситуации

1 мая 2008 года Указом Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему реформированию института адвокатуры в Республике Узбекистан» было предусмотрено создание Палаты адвокатов. Текст Указа позволял рассматривать его как важный шаг по усилению института адвокатуры и созданию более сильной и независимой от государственных органов структуры. Среди прочих положений, в Указе имеются положения о необходимости создания «действенной централизованной системы самоуправления адвокатуры», содействии «дальнейшему развитию адвокатуры, повышению ее авторитета, усилению роли адвокатуры в защите прав и свобод человека», «защите прав и законных интересов адвокатов», «принятии мер по защите адвокатов от преследований, ограничений и посягательств в связи с их профессиональной деятельностью» и т.д. Как видно из нескольких приведенных примеров, Указ Президента заключал в себе ряд прогрессивных предложений по реформе института адвокатуры, о необходимости которых говорили сами адвокаты в течение длительного времени.

Немного позже, 27 мая 2008 года во исполнение данного Указа Кабинет Министров РУз принял постановление № 112 «Об организации деятельности Палаты адвокатов», который должен был стать документом, регламентирующим вопросы создания Палаты, организации ее деятельности, ее взаимоотношения с государственными органами. Данное постановление находится в прямом противоречии с вышеупомянутым Указом Президента, законодательством РУз, международными нормами об адвокатуре и свободе ассоциаций, однако оно было взято за основу для проведения последующей реформы адвокатуры, и настоящая реформа проводится в соответствии именно с этим постановлением КМ РУз.

В частности в Постановлении КМ № 112 затронуты вопросы организационной структуры Палаты, проведения учредительной конференции Палаты, утверждения Устава Палаты, формирования Правления и избрания председателя Палаты и его заместителей, государственной регистрации Палаты, определяет источники финансирования деятельности Палаты адвокатов, дает распоряжение муниципальным властям г. Ташкента обеспечить размещение Палаты, а Агентству связи и информатизации обеспечить связь, включая правительственную. В соответствии с постановлением, председатель Палаты и его заместители «избираются Конференцией Палаты по представлению Министерства юстиции РУз», а руководители территориальных управлений (почему не региональных Палат либо её отделений) Палаты «назначаются на должность и освобождаются от должности председателем Палаты». Контроль за выполнением Постановления возлагается на первого заместителя премьер-министра РУз.

Это означает, что Постановление требует от адвокатов проведения учредительной конференции, заранее указывая вопросы для голосования адвокатов и результаты этого голосования. Абсурдной, на наш взгляд, является создание и регламентация правительством того, как и за что должны проголосовать члены создаваемой негосударственной организации, создание пирамидальной структуры сверху вниз с назначаемыми и освобождаемыми должностями. Эти и другие пункты Положения КМ противоречат действующему законодательству РУз и международным стандартам по обеспечению независимости адвокатуры и прав человека.

Президиум ТГО 28 августа 2008 года направил обращение на имя действующего председателя Ассоциации адвокатов, министра юстиции, председателей Комитетов Законодательной Палаты Олий Мажлиса РУз (нижней палаты Парламента), в котором были указаны опасения от проводимой таким образом реформы адвокатуры и сделаны рекомендации о необходимости до проведения данной учредительной конференции Палаты принять необходимые поправки в Закон «Об адвокатуре», которые должны соответствовать демократическому характеру института адвокатуры, Конституции РУз и Законам «Об общественных объединениях», «О негосударственных некоммерческих организациях» и работать на реализацию положений Указа Президента РУз.

Данное обращение осталось без ответа.

12 сентября 2008 года было объявлено о проведении учредительной конференции Палаты. На входе во Дворец железнодорожников, где было намечено проведение конференции, на улице стояли люди в штатском (не адвокаты), которые держали в руках списки делегатов из различных регионов и были приняты все меры, чтобы публика на данное мероприятие не попала. 15 адвокатов из города Ташкента с правом совещательного голоса, которые были избраны ранее на конференции ТГО ААУ по решению Правления ААУ плюс к тем 10 адвокатам-делегатам, с учетом того, что более половины членов ААУ работают в г. Ташкенте, не смогли попасть на конференцию, так как им было заявлено, что попадут в здание только делегаты. Им пришлось уйти. Остальные адвокаты, которые были внесены в список делегатов, прошли в здание и их останавливали еще не раз, чтобы в очередной раз проверить документы и установить личность. В зале практически на каждый 2-3 ряда стоял человек в штатском с видеокамерой, направленной на делегатов и снимал происходящее. В Президиуме сидели председатели коллегий адвокатов, территориальных отделений ААУ, директор Национального Центра по правам человека и первый заместитель министра юстиции, в зале – заместитель министра юстиции и другие официальные лица.

Конференция больше напоминала траурный митинг, поскольку происходящее очень угнетало присутствующих. В ходе конференции многие делегаты из г. Ташкента, Ташкентской области и других регионов стали поднимать вопросы нелегитимности проведения учредительной конференции Палаты, принятия Устава Палаты (закрепляющего механизм формирования органов управления Палаты в точном соответствии с Постановлением КМ РУз № 112), Правил профессиональной этики и других внутренних документов Палаты без внесения соответствующих изменений и дополнений в Законы, регулирующие деятельность адвокатуры, и другие законодательные акты. Было отмечено, что такого законодательного акта, который бы предусматривал создание общественного объединения с обязательным членством, нет. Отмечалось, что принятие Устава Палаты, в котором заложены механизмы взятия адвокатуры под контроль государства в лице Министерства юстиции, противоречит международным стандартам независимости профессии юриста, общественному характеру института адвокатуры, принципам демократии и Основному Закону – Конституции РУз, а также другим законодательным актам.

У руля конференции находились региональные адвокаты, которые вместе с руководителями министерства юстиции сделали все, чтобы событие привело к запланированным результатам. В огромной борьбе за независимость адвокатуры прогрессивная часть адвокатов не смогла отстоять свои позиции, поскольку даже при реальном перевесе голосов против принятия Устава Палаты в данной редакции (при первичном подсчете голосов было объявлено 28 «за»), счетная комиссия (состоящая из региональных руководителей ААУ) спустилась в зал, провела повторный подсчет голосов и затем огласила результаты: 65 делегатов - «за», 53 – «против» (участвовало всего 127 делегатов).

Реакция зала на то, что эти цифры не отвечают реальности, поскольку было видно всем присутствующим, что большинство «против», председательствующий под натиском первого заместителя министра юстиции поставил на голосование следующий документ и т.д.

Теперь Устав считается принятым и проходит регистрацию в Министерстве юстиции, и имеются опасения, что поправки в Законы будут соответствовать ему...

Очень плачевно прошли выборы председателя Палаты: министерство юстиции представило только одну кандидатуру (альтернативных выборов не было) и предложило провести тайное голосование путем заполнения бюллетеней, на что присутствующие делегаты возразили, что бессмысленно проводить тайное голосование, когда нет альтернативы кандидату. Именно так прошли «выборы» председателя Палаты... Министерство юстиции впопыхах забыло, что, таким же образом, в этот день должны были быть «избранными» заместители председателя Палаты. Теперь у председателя нет заместителей, а для их избрания необходимо вновь созывать конференцию.

III. Нарушения прав и международных стандартов в области обеспечения независимости адвокатуры

1. Право на свободу ассоциаций

Основные положения о роли адвокатов в разделе «Гарантии деятельности адвокатов» в пункте 16 предусматривают:

«Правительства должны обеспечить адвокатам:

а) возможность исполнить все их профессиональные обязанности без запугивания, препятствий, беспокойства и неуместного вмешательства;

в) невозможность наказания или угрозы такового и обвинения, административных, экономических и других санкций за любые действия, осуществляемые в соответствии с признанными профессиональными обязанностями, стандартами и этическими нормами.

Этот же документ в разделе «Свобода высказываний и ассоциаций» в пункте 23 закрепляет:

«Адвокаты, как и другие граждане, имеют право на свободу высказываний, вероисповедания, объединения в ассоциации и организации. В частности, они должны иметь право принимать участие в публичных дискуссиях по вопросам права, отправления правосудия, обеспечения и защиты прав человека и право присоединяться или создавать местные, национальные и международные организации и посещать их собрания без угрозы ограничения профессиональной деятельности по причине их законных действий или членства в разрешенной законом организации. При осуществлении этих прав адвокаты должны всегда руководствоваться законом и признанными профессиональными стандартами и этическими правилами».

В Узбекистане нет Закона, предусматривающего создание профессионального объединения по принципу обязательного членства в нем всех адвокатов.

А создание Палаты адвокатов сверху вниз под контролем государства не гарантирует обстановку, в которой адвокаты смогут осуществлять свою профессиональную деятельность без запугивания, препятствий, беспокойства и неуместного вмешательства государства.

2. Незаконная ликвидация ННО и нарушения законодательства Республики Узбекистан

А) Преобразование и ликвидация

В соответствии с Указом Президента № УП-3993 Палата адвокатов РУз создается «на базе» Ассоциации Адвокатов РУз. Соответственно, речь идет о реорганизации Ассоциации в Палату. Однако поскольку в Постановлении КМ речь идет о проведении «учредительной конференции», создание новой организации не может влечь за собой передачу прав и обязанностей членов совершенно иной организации. Кроме того, неясна судьба существующей Ассоциации адвокатов РУз и ее территориальных отделений. Поскольку речь в Указе и Постановлении идет о правопреемстве, это автоматически ведет к ликвидации, однако, как сказано выше, Учредительная конференция создает новое юридическое лицо, и Ассоциация адвокатов должна быть ликвидирована в соответствии с действующим законодательством, чего сделано не было. Таким образом, становится ясно, что если даже будет считаться, что Ассоциация ликвидирована, это было сделано в нарушение существующего законодательства, т.к. ликвидировать ННО могут либо сами члены организации на своем собрании, либо суд.¹

В) В соответствии со ст. 4 Закона «О негосударственных некоммерческих организациях»² вмешательство государственных органов и их должностных лиц в деятельность ННО не допускается. Очевидно, что подобное постановление и регламентация деятельности создаваемой государством негосударственной организации с внедрением механизмов представления министерством юстиции кандидатуры председателя и назначения (освобождения) им руководителей территориальных управлений, которые являются структурными подразделениями данной негосударственной организации, является очевидным вмешательством в дела общественного объединения, запрет на который устанавливается национальным законодательством.

¹ Закон РУз «О негосударственных некоммерческих организациях», № 763-I от 14.04.1999 г.

² Там же.

С) 12 сентября 2008 года состоялась учредительная конференция, проведение которой предусматривалась Указом Президента и Постановлением КМ. На голосование были поставлены вопросы, касающиеся создания Палаты адвокатов и принятия Устава Палаты. Делегаты, представляющие различные регионы в большинстве своем проголосовали против принятия Устава. Это было очевидно, поскольку голосование проходило путем поднятия мандатов. Несмотря на очевидность происходящего, счетная комиссия объявила, что предлагаемый Устав принят большинством голосов. Таким образом, через фальсификацию результатов голосования, было принято решение о принятии Устава Палаты адвокатов, который точно соответствует положениям Постановления КМ РУз. Любые попытки адвокатов опротестовать подсчет результатов или пересчитать голоса были проигнорированы.

Вышеперечисленные факты свидетельствуют о грубейших нарушениях законодательства РУз и о необходимости пересмотреть решения о создании Палаты адвокатов и принятии Устава.

3. Право создавать самоуправляемые профессиональные организации

В соответствии со статьей 24 Основных положений о роли адвокатов, адвокаты имеют право «формировать самоуправляемые ассоциации для представительства их интересов, постоянной учебы и переподготовки и поддержания их профессионального уровня». Постановление КМ предусматривает, что «председатель Палаты адвокатов и его заместители избираются Конференцией Палаты адвокатов Республики Узбекистан по представлению Министерства юстиции Республики Узбекистан». Это является прямым вмешательством в деятельность адвокатуры. Кроме того, по постановлению КМ адвокаты не свободны в голосовании и принятии собственных решений о структуре, финансировании, организации Палаты, поскольку, как и за что голосовать адвокатам на своей конференции, определено постановлением правительства № 112.

4. Право избирать и формировать исполнительные органы ассоциаций

Представление Министерством юстиции кандидатов на должность председателя Палаты также нарушает статью 24 Основных положений о роли адвокатов, которая гласит, что «Исполнительные органы профессиональных ассоциаций избираются их членами и осуществляют свои функции без внешнего вмешательства». Представление кандидата на должность является процедурой, характерной для формирования государственной власти. Под прикрытием создания общественной организации, создается структура, полностью подконтрольная государству с целью получения контроля над деятельностью адвокатов и адвокатуры, лишения адвокатов самостоятельности в принятии решений. Адвокатуре как институту гражданского общества свойственна самоорганизация снизу, когда адвокаты сами решают вопросы делегирования права представления их интересов своим коллегам. В мировой практике нет ни одного государства, в котором бы действовал такой механизм формирования органа самоуправления адвокатуры.

5. Право выполнять исполнительными органами свои функции без вмешательства извне (Основные положения о роли юристов, ст. 24)

Статья 25 Основных положений говорит о необходимости «кооперироваться с правительствами», однако отношения между Министерством юстиции и Палатой, которые прописаны в Постановлении, есть прямое и самое непосредственное «вмешательство» в осуществление функций исполнительных органов Палаты. Это противоречит ст. 24 Основных положений о роли адвокатов, в котором говорится о том, что «исполнительные органы профессиональных ассоциаций ... осуществляют свои функции без внешнего вмешательства». Более того, в соответствии с пунктом 1

Постановления КМ № 112 «руководители территориальных управлений Палаты адвокатов Республики Узбекистан назначаются на должность и освобождаются от должности по приказу председателя Палаты адвокатов РУз». Любая подобная структура, где руководство назначается и снимается сверху, представляет собой квази-министерство или «министерство адвокатуры», т.е. государственный орган, не имеющий отношения к общественным организациям, а тем более к представлению и защите интересов адвокатов. Таким образом, можно говорить о создании нового госоргана, но не общественного объединения.

6. Невозможность отождествления или индентифицирования адвокатов с властями

Все вышеперечисленное также свидетельствует о нарушении статьи 7 Стандартов независимой юридической профессии³, в которой говорится о том, что адвокат не должен отождествляться или идентифицироваться с властями. Создание организации, подконтрольной власти является даже не отождествлением или идентифицированием, а открытым превращением независимой самоуправляемой организации в одну из структур или орган исполнительной власти. Можно предположить, как легко будет управлять такой адвокатурой государству.

IV. Последствия для института адвокатуры, адвокатов, государства, населения

Ташкентское городское отделение Ассоциации адвокатов Узбекистана предвидит самые плачевные последствия осуществляемой реформы для института адвокатуры, каждого адвоката в отдельности, для населения, как получателя услуг по защите от произвола и нарушений различных прав, да и без того не лучшего имиджа страны на мировой арене.

Очевидно, что реформа адвокатуры есть попытка положить конец адвокатуре как независимому, самостоятельному и самоуправляемому институту. Если до сих пор, предпринимались попытки различного рода давления на адвокатов, как то, попытки лишить лицензии на право занятия адвокатской деятельностью, возбуждение уголовных дел в отношении адвокатов, то сейчас государство пытается открыто лишить адвокатуру любой самостоятельности. Управляемая государством адвокатура не сможет выполнять те высокие функции, которые на нее возлагаются.

Адвокат часто является защитником прав и свобод граждан, единственным лицом в уголовном процессе, которое может указывать на произвол со стороны чиновников, нарушения законодательства, международных стандартов и обязательств в области прав человека. Создание «министерства адвокатуры» делает адвокатуру послушным и безголосым инструментом, который не сможет уже «мешать» чиновникам и помогать гражданам или своим же коллегам-адвокатам.

Каждый адвокат становится беззащитным и уязвимым перед любым давлением со стороны государства. В руках руководства Палаты, фактически назначенного государством, будут находиться дисциплинарные вопросы, а именно наказания адвоката, вплоть до лишения его права на занятие адвокатской деятельностью. Теперь государство на практике легко будет решать вопросы лишения «неудобных» адвокатов лицензии, а поскольку членство в Палате для адвокатов обязательно, давление это будет очень эффективным инструментом. Такие попытки предпринимались и ранее, но руководству Ассоциации адвокатов удавалось отстоять правоту адвоката и защитить его от

³ СТАНДАРТЫ НЕЗАВИСИМОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРОФЕССИИ, приняты Международной ассоциацией юристов (МАЮ), Сентябрь 1990, г. Нью-Йорк.

государственного давления. Не может быть и речи о такой защите, когда сама адвокатура становится частью государственного аппарата, а руководитель адвокатского органа самоуправления превращается в чиновника. Такой адвокат не сможет отстаивать интересы клиента и защищать его, тем более, что по роду деятельности он должен выступать против государственного обвинения и часто противоправных действий чиновников и государственных служащих. Существующая сложная ситуация с правами человека в Узбекистане и предыдущие многочисленные попытки давления на адвокатов делает вероятность вышесказанного более чем реальной. Тотальный контроль за адвокатами и невозможность осуществления своей профессиональной деятельности свободно и независимо от исполнительной власти делает невозможной защиту граждан, особенно это будет касаться дел, где затрагиваются вопросы о возможных нарушениях прав человека в Узбекистане.

В результате подобные реформы окажут негативное влияние на всю систему правосудия, одной из гарантий справедливости которого является право на квалифицированную юридическую помощь адвоката, который в силу своей профессии является независимым от государства. Это приведет к качественным изменениям, т.к. эта реформа является огромным скачком на пути свертывания демократических институтов.

Итак, главной жертвой проводимых реформ станет личность, поскольку те, кто призван защищать права и свободы человека от произвола чиновников, сами превращаются в придаток органа государства.

Мы призываем Специального докладчика ООН по независимости судей и адвокатов к срочному реагированию на сложившуюся ситуацию. Необходимо немедленно начать диалог с правительством относительно проводимой реформы. Законодательные изменения происходят в данный момент, и мы уверены, что вмешательство Специального докладчика, несомненно, должно иметь положительный результат, и попытки по лишению адвокатуры независимости и самостоятельности смогут быть пресечены на уровне Парламента.

V. Заключение

Ташкентское городское отделение Ассоциации адвокатов Узбекистана призывает Специального докладчика, изучив ситуацию, рекомендовать государству следующее:

- a) Реформирование адвокатуры необходимо проводить в соответствии с Конституцией, законами Республики Узбекистан и международными стандартами в области прав человека, с учетом опыта других стран.
- b) Приостановить реформу, направленную на огосударствление института адвокатуры. Демократическая природа адвокатуры требует организации Палаты адвокатов снизу, а не назначение сверху руководства Палаты. Необходимо строго соблюдать требования международных стандартов в области обеспечения независимости адвокатуры. В частности обеспечить самоуправление и выборность исполнительных органов Палаты.
- c) Государственные органы не вправе принимать участие в избрании председателя Палаты адвокатов и других ее должностных лиц.

- d) Председатель Палаты адвокатов не может быть наделен единоличной властью по назначению и смещению коллег-адвокатов с постов руководителей территориальных управлений Палаты.
- e) Вовлечь в процесс реформирования большое количество адвокатов и адвокатских формирований.
- f) Сделать процесс обсуждения реформы открытым, публичным и прозрачным.
- g) Обеспечить внесение поправок в законы об адвокатуре и другие законодательные акты, в соответствии с международными стандартами: Всеобщей Декларации прав человека, Международному Пакту о гражданских и политических правах, Основным положениям о роли юристов и другим документам ООН.