



HUMAN DIMENSION
S E M I N A R

СЕМИНАР ОБСЕ ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ 2010
Укрепление независимости судебной системы и доступа общественности к правосудию
Варшава, 17–19 Мая 2010

АННОТИРОВАННАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ

I. Введение

Семинары по человеческому измерению организуются БДИПЧ/ОБСЕ в соответствии с решениями Саммитов ОБСЕ в Хельсинки (1992) и Будапеште (1994). Семинар по человеческому измерению 2010 года будет посвящен теме *Укрепления независимости судебной системы и доступа общественности к правосудию*, в соответствии с Решением Постоянного Совета № 931 от 26 марта 2010 и № 936 от 22 апреля 2010.

Независимость судебной власти имеет важнейшее значение для демократической системы правления, основанной на принципе разделения властей и верховенстве закона. Доверие общественности к государственному управлению подорвано, и верховенство права, от которого зависит защита прав человека, не может быть обеспечено, если судопроизводство не может совершаться компетентно, независимо и беспристрастно. В этом смысле, независимость судебной власти имеет важное значение точно на том же основании, на каком важное значение имеет судебная система. Соблюдение принципа независимости судебной системы является одним из ключевых обязательств ОБСЕ по человеческому измерению. В «Хартии европейской безопасности» государства-участники договорились содействовать развитию независимых судебных систем (Стамбул 1999), это обязательство было подтверждено в Хельсинкском Решении Совета Министров № 7/8 о *Дальнейшем укреплении верховенства права в регионе ОБСЕ* (MC.DEC/7/08) и отражено в ходе последних совещаний по человеческому измерению, таких как семинар 2009 года по человеческому измерению, посвященный укреплению верховенства права в регионе ОБСЕ.

В частности, государства-участники признали важность независимости судебной системы для полного выражения врожденного человеческого достоинства и равных и неотъемлемых прав каждого человека (Копенгаген 1990). Они взяли на себя обязательство соблюдать международно признанные стандарты, относящиеся к независимости судей и юристов-практиков и беспристрастному функционированию государственной судебной

службы, а также вводить соответствующие нормы и обязательства для обеспечения того, чтобы независимость судебных органов была гарантирована и закреплена в конституции или законодательстве страны и соблюдалась на практике. Они согласились с необходимостью обратить особое внимание на Основные принципы независимости судебных органов¹, в которых рассматриваются такие вопросы, как методы назначения, вознаграждения и смещения с должности судей, а также процедуры продвижения по службе, переводов, оценки, дисциплины, обучения и продолжения образования, что потенциально может влиять на независимость судей и судопроизводства (Москва 1991). Тем самым государства-участники приняли далеко идущие обязательства, связанные с практическими вопросами, выходящие далеко за пределы письменных гарантий, которые сами по себе не обеспечат фактической независимости института судебной власти или независимости отдельных судей.

За последние два десятилетия многие государства-участники осуществили реформы, как законодательные, так и институциональные, которые были направлены на содействие разделению власти и независимости судебной власти. В своих усилиях они столкнулись с многогранными проблемами, поскольку независимость судебной власти нуждается в комплексном подходе, и в то время как некоторые меры могут быть очевидными, другие подходы открыты для обсуждения и требуют рассмотрения различных взглядов и интересов. Например, равновесие между независимостью судебной власти и необходимостью демократической легитимности в обществе под верховенством права является задачей для каждого государства-участника. Настало время по-новому взглянуть на эти усилия, чтобы оценить прогресс, достигнутый в деле создания подлинно независимых систем судопроизводства, а также чтобы выявить проблемы, остающиеся в процессе укрепления их независимости.

Дискуссии в ходе Семинара по человеческому измерению 2009 года, посвященного вопросам укрепления верховенства права в регионе ОБСЕ, подтвердили, что судебные советы и судебная администрация в целом, отбор и назначение судей, а также подотчетность, вопросы дисциплины и отстранения от должности судей являются решающими вопросами, касающимися независимости судебных органов, которые заслуживают более глубокого изучения и дальнейшего обсуждения. Рекомендация, данная на этом семинаре, призвала ОБСЕ, ее институты и миссии на местах и впредь оказывать содействие обмену опытом и контактам между судебными органами государств-участников.

Насколько независимость судебных органов является важным элементом демократии, беспрепятственный доступ к справедливой и эффективной системы правосудия, при поддержке независимой и беспристрастной судебной системы, является одной из фундаментальных основ демократического правительства. Доступ к правосудию останется благим намерением, если не будут приняты специальные меры по воплощению его в реальность. В числе таких мер бесплатное или льготное оказание юридической помощи было поддержано и вводится в практику в широком круге государств-участников. При оценке эффективности таких мер, может оказаться важным изучение того, в какой степени они распространены в отдаленных и сельских районах. Совет Министров ОБСЕ поощрил

¹ Приняты седьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшимся в Милане с 26 августа по 6 сентября 1985 года и одобрены Резолюцией 40/32 Генеральной Ассамблеи Организацией Объединенных Наций от 29 ноября 1985 года и 40/146 от 13 декабря 1985

государства-участники к тому, чтобы они продолжали и активизировали свои усилия по укреплению верховенства закона, включая облегчение доступа к судам и обеспечение права на юридическую помощь (Хельсинки, 2008). Ранее в обязательствах напоминалось, что любое лицо, подвергнутое судебному преследованию, будет иметь право защищать себя лично или посредством оперативной юридической помощи по своему собственному выбору или, если оно не располагает достаточными средствами для оплаты услуг защитника, то может пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, если этого требуют интересы правосудия (Копенгаген 1990). При разработке политики, направленной на осуществление такого права, важно также обратить внимание на уязвимые группы населения. С учетом этого, государства-участники признают, как неизмеримо важно, чтобы всем женщинам, ставшим жертвами насилия, был предоставлен полный, равный и своевременный доступ к правосудию и эффективным средствам правовой защиты (Любляна 2005).

На Семинаре по человеческому измерению 2010 года будут рассмотрены некоторые ключевые вопросы, касающиеся независимости судебной системы и доступа к правосудию, а именно: 1) отправление правосудия с особым акцентом на судебных советах; 2) выбор судей: критерии и процедуры, 3) ответственность судей и 4) доступа общественности к правосудию. Все эти элементы являются составными частями фундамента для укрепления независимости судебной системы и доступа к правосудию в регионе ОБСЕ.

II. Цели

В 2008 году в Хельсинки Совет Министров призвал государства-участники продолжать и активизировать их усилия по обмену информацией и передовым опытом и укреплению верховенства права, между прочим, в области независимости судебной власти, привлекая к участию, в случае необходимости, соответствующие исполнительные структуры ОБСЕ, в соответствии с их мандатами и в рамках имеющихся ресурсов.

В частности, в документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Москва 1991), государства-участники обязались, в целях поощрения независимости судебной системы,

(20.2) - содействовать и способствовать диалогу, обменам и сотрудничеству между национальными ассоциациями и другими группами, заинтересованными в обеспечении уважения к независимости судебных органов и защиты юристов;

(20.3) - сотрудничать между собой, в частности, в форме диалога, установления контактов и обменов в целях выявления проблемных сфер, касающихся защиты независимости судей и юристов-практиков и определения путей и средств для решения таких проблем;

(20.4) - сотрудничать на постоянной основе в таких областях, как образование и профессиональная подготовка судей и юристов-практиков, а также подготовка и принятие законов, направленных на укрепление их независимости и беспристрастного функционирования государственной судебной службы.

В соответствии с поставленными целями Семинар по человеческому измерению призван стать платформой для обмена передовым опытом между государствами-участниками по вопросам, касающимся независимости судебных органов и доступа к правосудию. Он также предоставит возможность для обсуждения того, какую пользу может принести такой обмен положительным опытом процессам реформирования. Обсуждения будут проводиться в рамках четырех рабочих групп, план работы которых приведен ниже.

III. Участники

В работе Семинара примут участие представители государств-участников ОБСЕ, институтов ОБСЕ, представительств ОБСЕ на местах, а также представители международных правительственных организаций и представители неправительственных организаций.

Особенно приветствуется участие экспертов по вопросам независимости судебной власти, доступа к правосудию и верховенству права в более общем плане будет особенно поощряться. В связи с этим, государства-участники призываются к распространению информации о проведении Семинара среди сообществ экспертов по верховенству права и правосудию и академических кругов, а также к включению в состав своих делегаций, по возможности, экспертов по соответствующим вопросам.

Средиземноморские партнеры по сотрудничеству и партнеры ОБСЕ по сотрудничеству приглашаются к участию в данном Семинаре, а также к высказыванию своих взглядов и идей относительно независимости судебной системы и доступа к правосудию.

Всем участникам предлагается заблаговременно направить письменные заявления с изложением предложений по теме Семинара, с целью распространения этой информации среди делегатов. В ходе Семинара поощряются краткие устные выступления участников. В то время как подготовленные выступления приветствуются в ходе пленарной сессии, сессии рабочих групп будут проводиться в формате свободно протекающих дискуссий и обмена мнениями.

IV. Организация работы

Местом проведения Семинара является гостиница «Новотель Варшава Центрум», расположенная по адресу: ул. Маршалковска 94/98 в Варшаве.

Семинар начнет свою работу в понедельник, 17 мая 2010 в 10.00, и будет завершён в среду, 19 мая 2010 в 18.00.

Все пленарные заседания и заседания рабочих групп будут открытыми для всех участников. Пленарное заседание и заседания рабочих групп будет проходить в соответствии с приведенной ниже программой работы.

Четыре сессии рабочих групп будут проходить последовательно. Обсуждения в ходе рабочих заседаний сосредоточатся на следующих темах:

1. Управление судебной системой, с уделением особого внимания советам судей
2. Отбор судей: критерии и процедуры
3. Подотчетность судей
4. Доступ общественности к правосудию

Заключительное пленарное заседание, запланированное на вторую половину дня 19 мая 2010, сосредоточится на практических предложениях и рекомендациях, направленных на решение вопросов, обсуждавшихся в ходе заседаний рабочих групп.

Представитель БДИПЧ будет выступать в качестве председателя собрания в ходе проведения пленарных заседаний.

В ходе семинара, *mutatis mutandis*, будет соблюдаться регламент ОБСЕ и условия проведения совещаний ОБСЕ по вопросам человеческого измерения (Решение Постоянного Совета № 476). Помимо этого, будут приняты во внимание руководящие принципы по организации совещаний ОБСЕ (Решение Постоянного Совета № 762).

Обсуждения в ходе пленарных заседаний и сессий рабочих групп будут сопровождаться двусторонним переводом на шесть рабочих языков ОБСЕ.

Пройти регистрацию можно будет в дни проведения Семинара с 8:00 до 16:30.

По предварительной договоренности с БДИПЧ / ОБСЕ, участникам могут быть предоставлены помещения для проведения дополнительных мероприятий на месте проведения Семинара. Будет также предоставлен специальный стол для демонстрации и распространения материалов, опубликованных организациями и институтами, принимающими участие в Семинаре.

ПРОГРАММА РАБОТЫ СЕМИНАРА

Рабочее время: с 10.00 до 13.00, с 15.00 до 18.00.

	Понедельник 17 мая 2010	Вторник 18 мая 2010	Среда 19 мая 2010
Утреннее время	Пленарное заседание, посвященное открытию	Рабочая группа II	Рабочая группа IV
Послеобеденное время	Рабочая группа I	Рабочая группа III	Заключительное пленарное заседание

V. ПЛАН РАБОТЫ

17 мая 2010, понедельник

10:00-13:00 Пленарное заседание, посвященное открытию

Приветственное и вступительное слово председателя Семинара

Посол Янез Ленарчич, Директор ОБСЕ/БДИПЧ

Приветственное слово

Представитель принимающей страны, Польша

Министр иностранных дел государства-председателя ОБСЕ, Казахстан

Выступающие с основным докладом

Д-р Ги Каниве

Член Конституционного совета Франции и бывший председатель Кассационного суда Франции

15:00-18:00 Рабочая группа I:

Управление судебной системой, с уделением особого внимания советам судей

Модератор: Д-р Аня Зейберт-Фор

Руководитель исследовательской группы «Минерва» по независимости судебной системы Института сравнительного публичного и международного права им. Макса Планка

Вступительное слово: Г-жа Елизавета Даниэлян

Судья уголовной палаты Кассационного суда Армении

Советам по вопросам судебной практики и органам судейского самоуправления во многих государствах-участниках поручено защищать независимость судебной системы и играть важную роль в судебной администрации. В разных странах различным является как состав этих органов, так и их назначение, статус и полномочия. Однако эти органы и другие действующие лица, ответственные за отправление правосудия, такие как министерство юстиции, сталкиваются с подобными проблемами: предотвращения и устранения неоправданного влияния на судебную систему и в то же время сохранения профессиональной ответственности.

Советы по вопросам судебной практики часто разделяют с исполнительной властью полномочия судебного администрирования. Какой должна быть роль судебных советов, исполнительной и законодательной власти в судебной администрации? Какова роль органов судебного самоуправления, особенно там, где судебные советы подчиняются исполнительной власти и не считаются частью судебной власти? Во многих государствах-участниках, советы по вопросам судебной практики обладают полномочиями для защиты независимости судебной системы. Каковы полномочия и механизмы, необходимые для

выполнения этой задачи? Готовы ли и способны ли судебные советы защитить судей от неправомерного влияния в отдельных случаях?

В некоторых странах судебные советы состоят преимущественно из судей, в то время как в других странах три ветви власти представлены в равной степени, или же исполнительная играет более значительную роль. Может ли состав судебного совета или других органов обеспечить равновесие между необходимостью гарантии независимости и требованиями демократической легитимности? Если да, то как? Когда состав судебных советов может стать препятствием для реализации того или другого? Как происходит назначение и увольнение членов судебных советов?

Роль председателя суда имеет решающее значение для проведения судебных заседаний. В некоторых странах председатели судов избираются исполнительной властью и играют важную роль при выборе судей, проводя их оценку в целях продвижения или перед постоянным назначением и дисциплинируя их. Иногда распределение дел между судьями полностью находится в их руках, *де-факто* или даже *де-юре*. Когда их влияние ставит под угрозу независимость судей? Какая модель случайного распределения может служить примером положительного опыта для предотвращения нежелательного влияния при распределении дел?

18 мая 2010, вторник

**10:00-13:00 Рабочая группа II:
Отбор судей: критерии и процедуры**

Модератор: Г-н Франк Дальтон

Глава департамента законности и защиты прав человека, представительство ОБСЕ в Албании

Вступительное слово: Д-р Лени де Грот-ван Лееувен

Профессор университета Неймеген

Сильная и независимая судебная система требует процедуры отбора и назначения на должность, основанных на достоинствах и заслугах. Объективные критерии должны позволить отбирать для профессии судьи наиболее квалифицированных кандидатов. Субъективные критерии, как правило, дают более широкие возможности для принятия произвольных решений, они несут риск неоправданного влияния исполнительной власти, стремящейся заблокировать политически нежелательных кандидатов, и может подорвать доверие общественности к судебной независимости. Какие объективные и субъективные критерии гарантируют выбор кандидатов, основанный на достоинствах и заслугах, и в то же время, с другой стороны, обеспечивают выявление кандидатов с подходящим типом личности, исповедующих соответствующие ценности, сохраняя независимость? Как может быть обеспечен репрезентативный и плюралистический состав судебной власти?

Письменные экзамены и личные собеседования широко используются для оценки знаний кандидатов, их умений, навыков и характера. Как можно измерить эти компоненты в целях обеспечения наиболее эффективного тестирования будущих судей? Какие элементы

должны гарантировать честность и прозрачность системы оценки для кандидатов и общественности? Участникам предлагается поделиться своими мнениями на этот счет.

Органы исполнительной власти во многих государствах-участниках вовлечены в назначение судей, даже тогда, когда отбор и выдвижение находится исключительно в компетенции судебной власти. В большинстве стран свобода действий назначающего органа власти ограничена. В ходе Семинара по человеческому измерению 2009 года были высказаны предложения о том, что вмешательство органов исполнительной и законодательной ветвей власти должно быть ограничено и должно сводиться к утверждению кандидатур, выдвинутых независимым органом. Какова роль органов исполнительной и законодательной власти в отборе и назначении судей? Когда участие органов исполнительной власти в фактическом отборе или их право усмотрения при назначении судей становится препятствием на пути к действительной или кажущейся независимости судебной власти?

15:00-18:00 Рабочая группа III: Подотчетность судей

Модератор: Д-р Евгений Танчев

Председатель Конституционного суда Болгарии / Венецианская комиссия

Вступительное слово: Г-жа Мария Джулиана Чивинини

Президент Ассамблеи судей EULEX²

Подотчетность судей часто рассматривается как угроза их независимости, а с другой стороны, потребность в независимости судебной власти, вероятно, сокращает возможности для вменения судьям подотчетности в обязанность. Для поддержания профессионализма и честности, судьи должны нести ответственность в дисциплинарном порядке. Только профессиональная и этичная судебная власть может завоевать общественное доверие, быть независимой и достаточно сильной, чтобы противостоять попыткам оказания на нее нежелательного влияния. Какие дисциплинарные процедуры, процедуры отстранения и санкции представляют собой угрозу для независимости судебных органов? Как можно бороться с непрофессиональным поведением и коррупцией, чтобы сделать судебную систему сильнее?

Хотя судьи пользуются определенной степенью иммунитета от уголовного преследования в большинстве государств-участников, существуют конкретные преступления, связанные с рассмотрением дел. В ряде государств-участников может быть возбуждено уголовное и дисциплинарное разбирательство в отношении предполагаемых преступлений, квалифицируемых как «неправильное применение закона», или на аналогичных условиях; такие разбирательства в некоторых, но не во всех случаях связаны с отменой соответствующих судебных решений в апелляционной инстанции. Когда уголовное расследование и опасность регресса обнаруживают недостаточную независимость

² Миссия Европейского союза по верховенству закона в Косово

судебной власти? Какие практические решения обеспечивают эффективный баланс ответственности и потребности в независимости судебных решений?

В ряде государств-участников количество обжалованных решений играет важную роль для оценки профессиональной деятельности судей и, следовательно, для их карьеры и финансового состояния, а иногда даже для их пребывания в должности. Когда ответственность судей за «правильное применение закона» оказывает нежелательное влияние на вынесение ими судебного решения? Каким образом можно уравновесить необходимость подотчетности и независимость в этом отношении? Эта рабочая группа приглашается к рассмотрению путей решения современных проблем в области ответственности судей *в сопоставлении с их независимостью*.

19 мая 2010, среда

**10:00-13:00 Рабочая группа IV:
Доступ общественности к правосудию**

Модератор: **Профессор Лоренс Г. Трайб**

Старший советник по вопросам доступа к правосудию Министерства юстиции
Соединенных Штатов Америки

Вступительное слово: **Г-н Дмитрий Шабельников**

Директор российского филиала Института «Право общественных интересов»

Доступ к правосудию обусловлен обеспечением доступа к судам и возможностью получения юридической помощи теми, кто в ней нуждается для осуществления и защиты своих прав. Какой положительный опыт может быть продемонстрирован государствами-участниками в поощрении доступа к правосудию? Какие программы были проведены для улучшения доступа к правосудию в целом?

Для жителей сельских и отдаленных районов в регионе ОБСЕ доступ к правосудию ограничивается большими расстояниями, дороговизной транспорта и отсутствием инфраструктуры. Могут ли новые технологии способствовать доступу общественности к правосудию в сельской местности? Или же наоборот, они могут скорее углубить существующий разрыв между теми, кто знаком с новыми технологиями, и теми, кто с ними не знаком? Какими примерами положительного опыта в обеспечении доступа к судебным процессам могут поделиться участники?

Обвиняемые по уголовным делам в некоторых государствах-участниках зачастую не имеют доступа к адвокату из-за нехватки адвокатов, а также отсутствия системы юридической помощи. Какие меры принимаются государствами-участниками для обеспечения доступа к услугам адвоката по уголовным делам в качестве одной из ключевых гарантий права на справедливое судебное разбирательство? Какие модели правовой помощи в гражданских делах являются наиболее эффективными для обеспечения доступа к правосудию, особенно для жителей сельских и отдаленных районов? Как можно оценить потребности в юридической помощи? Как могут

складываться партнерские взаимоотношения между юристами и правительствами для преодоления существующих проблем?

Правосудие должно быть справедливым и доступным для всех. К сожалению, женщины, ставшие жертвами насилия по признаку пола или других форм дискриминации по признаку пола, слишком часто остаются в поисках справедливости без надлежащей защиты и помощи. Несмотря на то, что многие женщины могут опасаться быть заклейменными и отвергнутыми своими общинами за высказывания о насилии, с которым они сталкивались, судебные органы часто также не принимают во внимание переживания женщин во время конфликтов или придают нарушению прав женщин более низкий приоритет по сравнению с другими преступлениями. Что могут предпринять судебные органы и в более широком плане государства-участники, чтобы всем женщинам, ставшим жертвами насилия или дискриминации по признаку пола, предоставлялся полный, равный и своевременный доступ к правосудию и эффективным средствам правовой защиты?

Решения суда мало значат, если не обеспечивается их своевременное исполнение. Какие специальные процедуры и механизмы могут использоваться в качестве передового опыта в этой области?

15:00-18:00 Заключительное пленарное заседание

Резюме докладчиков об итогах заседаний рабочих групп

Заявления от делегаций

Заключительные выступления

Посол Янеш Ленарчич
Директор БДИПЧ/ОБСЕ

Заккрытие Семинара