

Приложение V с)

Критический анализ международного уголовного правосудия

Анализ применения принципа взаимодополняемости: решение проблемы безнаказанности

Неофициальное резюме координаторов*

A. Введение

1. На седьмом пленарном заседании Конференции по обзору, состоявшемся 3 июня 2010 года, был проведен анализ вопроса о взаимодополняемости, в основе которого лежали модель, принятая Ассамблеей государств-участников на ее возобновленной восьмой сессии¹, обновленная модель,² доклад Бюро "Критический анализ: взаимодополняемость"³ и подготовленная координаторами компиляция проектов, направленных на укрепление национальных судебных органов, с тем чтобы они могли осуществлять свою юрисдикцию в отношении преступлений, предусмотренных в Римском статуте⁴.

2. Сокоординаторы, Дания⁵ и Южная Африка⁶, в своих вступительных заявлениях напомнили о том, что Суд дополняет национальные суды и будет действовать только тогда, когда какое-либо государство не сможет или не пожелает провести расследования и возбудить преследование. Они отметили, что глобальный вызов заключается в том, что государства должны помогать друг другу в борьбе с безнаказанностью там, где она берет свое начало, т.е. на национальном уровне. Несмотря на то, что государства обладают первичной юрисдикцией в отношении расследования преступлений, подпадающих под юрисдикцию Суда, и преследования за них, некоторые государства не обладают необходимым для этого потенциалом, что может вести к безнаказанности. Они отметили, что роль, которую Суд мог бы играть в деле позитивной взаимодополняемости, ограничена в силу характера этого учреждения и объема его ресурсов. Все усилия по решению проблемы безнаказанности должны предприниматься с учетом контекста и обстановки.

3. Кроме того, они выразили мнение, что Прокурор правильно поступил, начав преследование лиц, несущих главную ответственность за совершенные преступления. Таким образом, крайне важно, чтобы государства и организации вместе стремились к решению проблемы безнаказанности и обеспечению готовности национальных систем заниматься преступлениями, подпадающими под юрисдикцию Суда. Важнейшее значение имеет обеспечение национальных судов инструментами, необходимыми для рассмотрения таких преступлений.

4. Координатор отметил, что термин "взаимодополняемость" в Римском статуте не фигурирует. Он выразил мнение, что когда-то он нес в себе идею антагонистических отношений между Судом и государствами. Однако после вступления Статута в силу был разработан новый подход, и в результате

* Ранее издано в качестве документа RC/ST/CM/1.

¹ *Официальные отчеты ... возобновленная восьмая сессия, ... 2010 год* (ICC-ASP/8/20/Add.1), часть II, ICC-ASP/8/Res.9, приложение IV.

² RC/ST/CM/INF.1.

³ ICC-ASP/8/51.

⁴ RC/ST/CM/INF.2.

⁵ Посол Томас Винклер, заместитель Генерального секретаря по правовым вопросам, выступал от имени Дании, Его Превосходительство г-н Андриес Карл Нел, заместитель министра юстиции и конституционного развития, выступал от имени Южной Африки.

применения этого подхода взаимодополняемость стала восприниматься более позитивно. Затем появилась концепция позитивной взаимодополняемости, которая нашла свое отражение в стратегии преследований и документации, предоставленной в распоряжение Конференции. Кроме того, он высказал мнение, что позитивная взаимодополняемость не может существовать без негативной взаимодополняемости.

В. Обсуждение в группе экспертов

5. Шести экспертам было предложено выступить перед участниками Конференции. Работой группы экспертов руководил профессор Вильям А. Шабас.

1. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека

6. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека г-жа Наванетхем Пиллэй напомнила о том, что в традиционном понимании иерархии международных трибуналов специальные трибуналы, создаваемые Советом Безопасности Организации Объединенных Наций, стоят над национальными судебными органами. Новый подход к взаимодополняемости не носит иерархического характера, и она позитивно оценивает тот факт, что государства несут главную ответственность за проведение расследований и преследования за преступления, подпадающие под юрисдикцию Суда.

7. В качестве Верховного комиссара по правам человека она в этой связи заботится в первую очередь об обеспечении того, чтобы в системе преследования за нарушения прав человека не было никаких пробелов. Она напомнила о том, что главная ответственность за расследования и преследование лиц за нарушения норм права прав человека, которые равносильны нарушениям норм международного права прав человека, лежит на государствах. В тех случаях когда государства не могут сделать этого по причине недостаточного потенциала, ее Управление готово оказать им помощь в создании потенциала, необходимого для отправления правосудия. Через посредство мандата, которым наделено ее Управление, государствам предлагается – по каналам системы Организации Объединенных Наций – международное сотрудничество. Ее Управление выступает от имени потерпевших и будет и впредь добиваться от их имени обеспечения того, чтобы лица, совершившие злодеяния, были привлечены к ответственности.

8. Если государства специально решат не проводить никаких расследований или преследований по той причине, что они не желают этого, то она примет непосредственные меры для побуждения этих государств к тому, чтобы они выполнили свои международные обязательства. Если же ее попытки окажутся безуспешными, то она выразит озабоченность в связи со сложившимся положением и будет продолжать прилагать усилия в соответствующем направлении.

9. Хотя термин "взаимодополняемость" в Статуте не определен, Статут вместе с тем не предполагает, что Суд ни в коем случае не может осуществлять свою юрисдикцию, если только государство не докажет, что оно не желает или неспособно сделать то, что от него требуется. Она сослалась также на правовую практику Апелляционной палаты Суда, согласно которой, если государство не предпринимает никаких действий, считается, что ничто не препятствует Прокурору в возбуждении расследования.

10. Что касается того, каким образом ее Управление могло бы оказывать помощь государствам в выполнении ими своих обязательств в соответствии с принципом взаимодополняемости, то оно проводит большую работу по

созданию судебного потенциала в государствах, помогает в мониторинге нарушений, способствует работе комиссий по расследованию нарушений. Оно разработало также проект "картирования", благодаря которому Управление имеет четкую картину распространенности, моделей и частотности нарушений прав человека.

11. Она отметила также, что "наиболее ответственная" политика сформировалась лишь в последнее время и уходит своими корнями в работу Специального суда по Сьерра-Леоне и что Прокурор Международного уголовного суда (Суда) принял ее и включил в качестве составной части в свою стратегию преследования.

2. Г-н Серж Браммерц, прокурор Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии

12. Г-н Браммерц рассмотрел взаимосвязь между международными и национальными судебными органами и воздействие, которое стратегия завершения судебной работы может оказать на имидж Суда на национальном и международном уровне.

13. Он отметил, что, хотя Суд является постоянным органом, необходимо будет разработать стратегию завершения судебной деятельности для каждой отдельной ситуации. Урок, который был извлечен из деятельности специальных трибуналов, заключается в том, что, чем быстрее будет разработана стратегия завершения судебной работы, тем лучше.

14. С учетом опыта Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии (МУТБЮ) на начальном этапе его работы стратегии завершения судебной деятельности особого внимания не уделялось, и фактически после завершения Балканской войны сотрудничество с национальными органами правосудия было затруднено. Трибунал стал уделять повышенное внимание взаимодополняемости только после принятия Советом Безопасности соответствующих резолюций по стратегии завершения судебной деятельности. После этого дела были переданы на рассмотрение национальных судебных органов этого региона. Он напомнил о том, что на этапе создания специальных трибуналов взаимодополняемость являлась "побочным продуктом", тогда как сегодня она является одним из главных приоритетов.

15. Были созданы стимулы для развития сотрудничества с МУТБЮ, и были разработаны соответствующие средства, например была учреждена группа по переходному процессу, которая выступала в качестве инструмента, обеспечивающего связь с местными прокурорами. В распоряжение прокуроров данного региона была предоставлена широкая база данных, и в 2009 году МУТБЮ включил в штат прокурора по вопросам связи из этого региона для оказания содействия трибуналу и соответственно прокурорам на местах.

16. Он отметил, что наилучшим форумом для рассмотрения преступлений является форум, расположенный в том месте, в каком эти преступления были совершены, т.е. форум, который расположен ближе к затронутым общинам и работает на местном языке. Таким образом, он отметил в качестве позитивного фактора желание местных судебных органов заниматься этими преступлениями и обеспечить принятие необходимых для этого мер.

17. Совет Безопасности разъяснил, что МУТБЮ продолжит рассмотрение дел основных правонарушителей, передав национальным судебным органам дела среднего и низкого уровня. По его мнению, это является эффективным способом поддержания взаимоотношений с национальными судебными органами при обеспечении уважения к международным судебным инстанциям.

18. Координатор задал вопрос о том, не имеет ли такой метод резервирования за международными трибуналами только наиболее одиозных преступников своих недостатков, например, его применение может послужить

для преступников сигналом к тому, что если они не относятся к высшему эшелону, то им нечего бояться международных трибуналов.

19. Г-н Браммерц отметил, что в основе этого понятия лежит тот факт, что международные трибуналы не могут заниматься всеми делами. Однако это понятие меняется и в разных ситуациях воспринимается по-разному.

20. Координатор выразил мнение, что процесс передачи дел национальным судебным органам, о котором говорится в правиле 11-бис правил процедуры Трибуналов, можно было бы назвать "обратной взаимоподолняемостью".

3. Достопочтенный судья Акинки Кииза, Высокий суд Уганды, руководитель специального Отделения по военным преступлениям

21. Судья Кииза рассмотрел опыт взаимодействия с Судом с точки зрения национальных органов, в частности с учетом создания Отделения по военным преступлениям при Высоком суде Уганды.

22. Он напомнил о том, что правительство Уганды передало ситуацию в Уганде Суду, выполнив тем самым свое международное обязательство. Что касается выдачи Судом ордеров на арест пяти обвиняемых, то он сослался на мнение о том, что это стимулировало Армию сопротивления Бога (ЛРА) начать мирные переговоры. Таким образом, передача ситуации Суду дала позитивные результаты для Уганды, поскольку с 2006 года в стране установился мир.

23. К числу вопросов, обсуждавшихся в ходе мирных переговоров в Джубе, относилось соглашение о привлечении к ответственности. Для проведения суда над лицами, подозревавшимися в совершении различных злодеяний, было создано специальное Отделение Высокого суда – Отделение по военным преступлениям – в составе четырех судей. Отделение по военным преступлениям работало в тесном сотрудничестве с Судом.

24. Он призвал Суд и международные органы оказать помощь в создании потенциала, т.е. в организации обучения прокуроров, работающих в специальном Отделе расследований и преследований Отделения по военным преступлениям, а также просил государства-участники, Суд и международные организации оказать помощь в создании потенциала.

25. Он отметил, что национальные суды готовы и желают судить любого переданного им обвиняемого и обладают компетенцией и потенциалом, необходимым для вершения суда над любым лицом, включая лиц, против которых были выдвинуты обвинения Судом. Он еще не заслушал, но, возможно, скоро заслушает дела лейтенантов и других военнослужащих, против которых Суд не выдвинул обвинений.

26. С учетом недавно принятых имплементационных законодательных актов, а также действующего Закона о Женевских конвенциях, в настоящее время в стране существуют необходимые возможности и потенциал для преследования на любом внутринациональном уровне лиц, обвиняемых в совершении преступлений, подпадающих под юрисдикцию Суда.

27. Он отметил далее, что Отделение по военным преступлениям является первым таким отделением в Африке, и рекомендовал государствам-участникам, еще не создавшим национальных трибуналов, рассмотреть вопрос о том, чтобы создать подобные отделения, поскольку это поможет им выполнить свои обязательства в отношении юрисдикции Суда.

28. В связи с профессиональной подготовкой он указал, что Уганда могла бы получить большую выгоду от деятельности Суда, специальных трибуналов, проведения семинаров и приглашения стажеров с целью повышения квалификации персонала.

4. Полковник Туссейнт Мунтазинти Мукимапа, заместитель Генерального ревизора, Киншаса, Демократическая Республика Конго

29. Полковник Мунтазини Мункимапа проинформировал об опыте в области взаимодополняемости в Демократической Республике Конго. Он заявил, что Демократическая Республика Конго передала Суду трех граждан и подает пример в деле сотрудничества с Судом.

30. На национальном уровне Демократическая Республика Конго приняла меры по преследованию лиц, совершивших наиболее серьезные преступления, предусмотренные Римским статутом. После ратификации Римского статута в 2002 году Демократическая Республика Конго учредила в ноябре 2002 года военный суд, юрисдикция которого распространялась на преступления, предусмотренные в Римском статуте. Первый приговор был вынесен в феврале 2006 года, и, таким образом, впервые национальный суд осудил конголезское государство за то, что оно допустило насилие на сексуальной почве.

31. Он отметил, что существует серьезная проблема безнаказанности за преступления, совершенные до 2002 года, поскольку ни юрисдикция Суда, ни Уголовный кодекс Демократической Республики Конго не имеют обратной силы. После 2002 года применялись две стратегии, т.е. сотрудничество с Судом на основе просьбы, направленной Судом в связи с ситуацией в Демократической Республике Конго начиная с 1 июня 2002 года; и рассмотрение уголовных дел внутренними военными трибуналами.

32. Среди ключевых проблем в области реализации принципа взаимодополняемости в Демократической Республике Конго можно отметить следующие: отсутствие имплементирующего законодательства; нехватка людских ресурсов; отсутствие профессиональной подготовки и нехватка специальных знаний по вопросам защиты потерпевших, насилие на сексуальной почве, серьезные преступления; эксгумация; инфраструктура, например места заключения, поскольку не функционировало ни одной военной тюрьмы, а такие тюрьмы были необходимы для завершения судебных процессов; оперативный потенциал, т.е. отсутствие материально-технической базы, поскольку в Демократической Республике Конго только что завершилась война; необходимость перестройки армии; профессиональная подготовка военнослужащих; размещение военнослужащих и лиц, способных проводить расследования; выявление подозрительных лиц, поскольку большинство военнослужащих значились под чужими фамилиями; сложность проведения расследований по делам лиц, живущих под чужой фамилией; доступ к перемещенному населению; и инфраструктура, например отсутствие безопасности и плохие дороги.

33. Стратегия, осуществлявшаяся в Демократической Республике Конго в целях устранения безнаказанности, включала профессиональную подготовку, например создание потенциала при содействии со стороны отделов по правам человека и верховенству праву МООНК, а также двустороннее сотрудничество, например с НПО.

34. Координатор отметил, что дело Лубанги было первым делом, которое палата предварительного производства объявила приемлемым в свете статьи 17. Судьи проработали принцип бездействия: хотя система Демократической Республики Конго, как представлялось, могла осуществлять преследование, но, поскольку она бездействовала, и коль скоро в то время отсутствовала возможность осуществления преследования по фактам вербовки детей-солдат на национальном уровне, Суд имел соответствующую юрисдикцию. Он отметил далее, что в настоящее время Демократическая Республика Конго демонстрирует свою способность судебного преследования за все преступления.

35. Полковник Мунтазини Мукимапа отметил в этой связи, что ситуация в Демократической Республике Конго была передана Суду на основе процедуры передачи ситуации государством. В то время судебная система не имела возможности проводить расследования. Демократическая Республика Конго была готова сотрудничать с Судом в области преследований. Передача ситуации Суду означала не то, что государство отказывается выполнять свою главную обязанность, а то, что в результате бездействия преступление найма детей-солдат не было предусмотрено в Уголовном кодексе.

5. Г-жа Джеральдин Фрейзер-Молекети, директор, Группа демократического управления в Бюро по политике в области развития, Программа развития Организации Объединенных Наций

36. Г-жа Джеральдин Фрейзер-Молекети рассмотрела роль помощи в области развития со стороны Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН).

37. Она отметила, что ПРООН как орган системы Организации Объединенных Наций по вопросам развития занимается решением многих проблем, которые необходимо решить для сокращения масштабов нищеты и создания благоприятных условий для развития человеческого потенциала. ПРООН опирается в своих действиях на соглашения с соответствующими правительствами. Она участвовала в осуществлении программ по обеспечению верховенства закона примерно в 90 странах, 30 из которых были затронуты кровавыми конфликтами или только что пережили их, и все ее действия основывались на принципе национального соучастия. ПРООН не участвовала в разработке нормативных основ или в мониторинге положения в области прав человека, а обеспечивала, чтобы усилия в области развития основывались на принципе инклюзивности, участия, равенства и недискриминации. Главное внимание в рамках ее программы по обеспечению верховенства закона уделяется созданию потенциала в качестве одной из предпосылок к соучастию страны в соответствующей деятельности.

38. ПРООН использует комплексный подход к переходному правосудию и верховенству закона. Было отмечено, что оказание международной помощи механизмам переходного правосудия имеет ограниченное воздействие, если не принимается во внимание необходимость прилагать более активные усилия по обеспечению верховенства закона и миростроительству. ПРООН может предпринимать следующие действия: информировать судебные органы о международном праве и способствовать его применению в национальной практике; содействовать разработке законодательства и осуществлению программ защиты свидетелей; разрабатывать стратегии связи с общественностью по делам, связанным с насилием на гендерной почве и организованной преступностью. Она отметила, что создание потенциала в секторе правосудия, например разработка и введение в действие законодательства, увеличивающего количество исполненных решений Суда, активизация информационно-пропагандистской деятельности и правового просвещения и реализация широких программ бесплатной юридической помощи, могли бы взаимодополняющим образом повышать эффективность отправления правосудия по делам, касающимся серьезных преступлений.

39. Работа ПРООН имеет также отношение к преследованиям в связи с конфликтами и усилиям по укреплению национальных механизмов привлечения подозреваемых к ответственности, например в Колумбии ПРООН начала оказывать содействие межправительственному процессу, направленному на укрепление прокурорского потенциала и программ возмещения, ориентированных в первую очередь на национальные механизмы и общинные инициативы.

40. В дополнение к этому ПРООН во всех регионах оказывает целенаправленную поддержку уголовному правосудию по уголовным делам, вызывающим озабоченность у международной общественности, например это укрепление потенциала Палаты по военным преступлениям Государственного суда Боснии и Герцеговины и судов районного уровня, а также разработка национальной стратегии преследования за военные преступления. Кроме того, в Тимор-Лешти ПРООН оказывала в рамках общесекторального содействия судебной реформе поддержку укреплению прокурорского потенциала и оказывала помощь Комиссии по приему, установлению истины и примирению в подготовке комиссаров/представителей округов и проведении информационно-пропагандистских мероприятий на общинном уровне.

6. Г-н Карел Кованда, заместитель Генерального директора по внешним сношениям Европейской комиссии

41. Г-н Кованда рассмотрел роль международных доноров в международном сотрудничестве и в этой связи обратил особое внимание на меры, принимаемые Европейским союзом.

42. Он упомянул об основных областях, в которых Европейский союз оказывает помощь, включая непосредственную помощь Суду и помощь, оказываемую гражданскому обществу и государственным учреждениям по линии широких программ развития. Помощь оказывается также НПО, действующим в некоторых странах, где возникли интересующие Суд ситуации, например в Демократической Республике Конго и Кении. Оказывалась поддержка ряду стран в связи с предварительным расследованием, например в Афганистане, в том числе оказывалось содействие созданию платформы для переходного правосудия. Кроме того, оказывалась поддержка мониторингу, осуществляемому гражданским обществом, а также механизмам переходного правосудия в Руанде.

43. В дополнение к поддержке Суда, Европейский союз оказывал также поддержку другим трибуналам, включая МУТБЮ, Международный уголовный трибунал по Руанде (МУТР), Специальный суд по Сьерра-Леоне, Чрезвычайные палаты Камбоджийских судов и Специальную палату в Косово. Усилия этих судов и трибуналов не охватывали преступлений, подпадающих под юрисдикцию Суда, но эти судебные механизмы были крайне необходимы для устранения безнаказанности за преступления, совершенные в прошлом.

44. Он отметил, что были извлечены следующие важные уроки: важное значение имеет желание, поскольку отсутствие политической воли к смещению правителей, может мешать осуществлению программы реформ; добровольный характер помощи; важность приоритизации, т.е. безнаказанность должна занимать центральное место в повестке дня затронутого государства, хотя правительство страны, в которой только что закончился конфликт, может сталкиваться с экономическими проблемами; преступлениям, предусмотренным в Римском статуте, все же должно уделяться большее внимание по сравнению с другими проблемами; и понимание последствий безнаказанности, т.е. без широкого консенсуса относительно того, что безнаказанность ведет к продолжению насилия будет трудно переспорить тех, кто поддерживает иные подходы, не связанные с привлечением к ответственности.

45. Что касается будущих действий, то он отметил, что, возможно, было бы полезно на основе общего понимания понятия взаимодополняемости разработать инструментальный набор средств по взаимодополняемости, который инкорпорировал бы привлечение к ответственности в проекты помощи и сотрудничества; разработать руководящие принципы; задокументировать извлеченные уроки; и определить то, чего следует избегать в будущем. Этот набор инструментальных средств мог бы быть подготовлен совместно с

государствами, Управлением Организации Объединенных Наций по наркотическим средствам и преступности, Управлением Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), Секретариатом Содружества наций, Судом, гражданским обществом и Европейским союзом. Этот набор инструментальных средств облегчил бы работу тех, кто реализует программы по обеспечению верховенства закона, занимается постконфликтным восстановлением и т.д.

46. Он отметил, что в докладе Бюро упоминалась горизонтальная и вертикальная взаимодополняемость, но последняя в нем подробно не рассматривается. Он выразил мнение, что вертикальная взаимодополняемость означает также обеспечение того, чтобы соседние государства имели потенциал, необходимый для рассмотрения дел членов ЛРА в случае их поимки на их территории.

47. Он высказал мысль, что следует найти наиболее действенные средства осуществления рекомендаций, содержащихся в докладе Бюро "Критический анализ: взаимодополняемость"⁷, а также в компиляции проектов координаторов⁸.

⁷ ICC-ASP/8/51.

⁸ Подготовленная координаторами компиляция проектов, направленных на укрепление потенциала национальных судебных органов, с тем чтобы они могли рассматривать дела, связанные с преступлениями, которые предусмотрены в Римском статуте (RC/ST/CM/INF.2).