

Конференция по обзору Римского статутаDistr.: General
30 May 2010RUSSIAN
Original: English

Кампала

31 мая – 11 июня 2010 года

Решение задач соединения правосудия и мирных процессов¹

1. Имеется по крайней мере три разных круга проблем, касающихся отношений между правосудием и мирными процессами. Некоторые из этих проблем могут решаться – позволяя уменьшить напряженность – путем заблаговременного планирования и тщательной проработки политических решений. Однако они должны быть рассмотрены и пересмотрены в конкретных условиях каждой страны, хотя есть несколько основных принципов, отличающих наилучший подход. Необходимо иметь в виду важные различия между условиями стран, в силу которых различны и правильные решения.

2. Первый вопрос для рассмотрения – как решать в ходе мирных переговоров проблему ответственности за серьезные преступления. В этой области имеется значительный, хотя и разноплановый, опыт, при растущем признании того, что можно разными способами и без чересчур колоссальных проблем учесть как императивы правосудия, так и императивы мира. Посредники и правозащитники начали решать вопрос политических решений, сроков и стратегий, а также обращаться к урокам прошлого опыта посредничества.

3. Второй, отдельный вопрос – как международные усилия в области уголовного правосудия могут повлиять на начавшиеся (или намечаемые) мирные переговоры. Расследования, обвинительные заключения или ордера на арест в отношении лиц, которые влияют на мирные переговоры или прямо участвуют в них, вызвали трудности. Сравнительно новый фактор, независимый международный прокурор, воспринимается некоторыми как потенциально дестабилизирующий и, разумеется, не подконтрольный посреднику или сторонам переговоров. Хотя в последние годы эти озабоченности были связаны в первую очередь с вовлеченностью Международного уголовного суда, имеется важный и разнообразный опыт прежних специальных или гибридных судов, который также заслуживает рассмотрения. Соответствующий круг проблем, также затрагивающих переговоры, вызывает угроза ареста бывших руководителей – через много лет после того, как им была предоставлена, как они думали, защита за согласие с переходом.

4. Третья область противоречий между правосудием и миром возникает в годы, следующие за заключением мирного соглашения (или другого перехода после вооруженного конфликта), когда сопротивление привлечению к ответственности все еще может быть очень велико. Меры по привлечению к ответственности порой

¹ Присцилла Хайнер, независимый обозреватель, живет в Женеве. Выполняет функции старшего консультанта Международного центра переходного правосудия. Этот материал написан ею в своем личном качестве.

наталкивались на завуалированную или прямую угрозу миру со стороны обличенных властью людей, замешанных в прошлых преступлениях. Процесс реального продолжения переговоров об условиях, характере и сроках установления мира часто продолжается несколько лет после достижения официального переходного соглашения.

5. Эти три проблемы – проведение переговоров о правосудии, влияние международного правосудия и отправление правосудия – связаны, но во многом имеют в каждом случае свою специфику.

A. Переговоры о правосудии: решения, сроки и контекст

6. По определению, мирное соглашение требует согласия и в конечном счете соблюдения договоренности со стороны тех людей, которые имеют больше всего власти продолжить (или обуздать) насилие. Некоторые из этих людей могли быть замешаны в серьезных нарушениях или осуществляли руководство и контроль за силами, допустившими нарушения, что может указывать на их соучастие в преступлениях в силу «ответственности командования». Каковы обязанности посредника и ограничения для сторон в отношении судебной ответственности за эти преступления? В какой степени этот вопрос действительно стал препятствием для достижения мира?

7. Несмотря на очевидные проблемы, опыт ряда прошлых мирных переговоров указывает на то, что интересы правосудия вполне могут быть учтены в соглашениях на основе тщательной проработки и откровенного рассмотрения политических решений. Ближе знакомясь с этим прошлым опытом, можно заметить крайне любопытные тенденции². Например, не стоит предполагать, что участники переговоров сами не заинтересованы в правосудии и могут на самом деле выдвигать это требование, выступая от имени своих сторонников, ставших жертвами преступлений. В других случаях в ходе переговоров прошлым преступлениям уделялось минимальное или лишь беглое внимание, или же блок правосудия был согласован быстро, в то время как другие более сложные вопросы (например, политическое представительство) могли создать угрозу заблокирования продвижения вперед.

8. Хотя между процессами имеется большая разница, международное сообщество, по-видимому, в целом согласно с некоторыми основными принципами. Многие посредники понимают, что гарантии безнаказанности уже неприемлемы, даже если посредники, вполне разумно, настаивают, чтобы тема правосудия была рассмотрена с нюансировкой и имела под собой почву данного конкретного контекста. Характер и момент рассмотрения этой темы в рамках массы запутанных и щекотливых вопросов для обсуждения, должны быть определены теми, кто ближе всех находится к переговорам.

9. Внимание международного правозащитного сообщества в первую очередь обращено к вопросу об уголовном правосудии – и в частности той конкретной проблеме, что мирное соглашение не предусматривает амнистии за серьезные

² Подробные конкретные исследования, документирующие переговоры по вопросам правосудия, можно найти в: Laura Davis, Priscilla Hayner, *Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC*, International Center for Transitional Justice (ICTJ), March 2009; Scott Cunliffe, Eddie Riyadi, Raimondus Arwalembun, Hendrik Boli Tobi, *Negotiating Peace in Indonesia: Prospects for Building Peace and Upholding Justice in Maluku and Aceh*, Institute for Policy Research and Advocacy, ICTJ, and Initiative for Peacebuilding, June 2009; Warisha Farasat, Priscilla Hayner, *Negotiating Peace in Nepal: Implications for Justice*, ICTJ and Initiative for Peacebuilding, June 2009; Priscilla Hayner, *Negotiating Peace in Sierra Leone: Confronting the Justice Challenge*, Centre for Humanitarian Dialogue and ICTJ, December 2007; Priscilla Hayner, *Negotiating Peace in Liberia: Preserving the Possibility for Justice*, Centre for Humanitarian Dialogue and ICTJ, November 2007. Все они имеются на сайте www.ictj.org.

преступления. Это еще более подчеркивается тем прямо выраженным ограничением, которое устанавливает Организация Объединенных наций, требующая от своих представителей не идти на амнистию за международные преступления (преступления против человечности, военные преступления или геноцид) или за грубые нарушения прав человека (более широкая категория преступлений). Амнистии рассматриваются как несовместимые с обязательствами, закрепленными в Римском статуте, по отношению к международным преступлениям, а также согласно другим международным договорам, ратифицированным значительным большинством государств³. В некоторых случаях, как, например, во Всеобъемлющем мирном соглашении между северным и южным Суданом 2005 года и в мирном соглашении в Либерии 2003 года, решение этого вопроса – с первоначальными предложениями амнистии и контрпредложениями (в случае Либерии) о процессах военных преступников – заключалось в том, чтобы оставить вопрос об амнистии в формулировке соглашения открытым, чтобы эта тема могла быть рассмотрена в будущем⁴.

10. Разумеется, многие понимают, что вопрос «преодоления прошлого» неизбежно намного выходит за рамки юридических вопросов амнистии или судебной ответственности. При всей важности принципа «дополнительности» МУС, в силу слабости судебных систем многих стран привлечение к ответственности в случае значительного большинства обвиняемых в серьезных преступлениях представляется маловероятным, особенно в ближайшей перспективе. Предание суду на международном уровне, МУС или другими органами, также вероятно будет происходить в немногих случаях, в первую очередь связанных с наибольшей долей ответственности. Таким образом, ответ уголовного правосудия может быть только частью ответа на массовые и серьезные преступления.

11. Тем самым мирные переговоры переходят к ряду мер, связанных с правосудием, включая внесудебные механизмы установления истины, например комиссии по установлению истины, индивидуальные или коллективные возмещения или возможность чистки силовых структур, освобождаемых от замешанных в прошлых злоупотреблениях. Эти меры можно реализовать быстрее и, возможно, позволят охватить большее число потерпевших, как и обвиняемых. Однако это должно рассматриваться как дополнение судебных мер, поскольку сами по себе они будут недостаточны для выполнения обязательств, изложенных в Римском статуте и других документах. Важнее всего то, что такие варианты могут быть рассмотрены группой посредников, имеющих в своем распоряжении инструменты или информацию для изучения или выработки ряда возможностей. Опора на конкретный технический опыт может быть полезна: некоторые на первый взгляд простые ошибки в формулировках некоторых соглашений привели позднее к большим проблемам.

12. Однако было бы ошибкой предполагать, что в мирном соглашении должны быть рассмотрены и расписаны детали всех предстоящих инициатив в вопросе правосудия. В самом деле, некоторые детали лучше уточнить после периода консультаций, чтобы учесть интересы потерпевших и более широкие интересы общества, что может оказаться невозможным с учетом жестких временных ограничений (и возможно конфиденциального характера) мирных переговоров, особенно если обстановка в плане безопасности все еще сложна. Некоторые мирные

³ Принцип недопустимости амнистии за серьезные преступления во все большей степени приобретает силу обязательства, вытекающего из Римского статута, а не из других источников права. Например, на переговорах 2008 года в Демократической Республике Конго Европейский союз дал своему представителю-посреднику четкие указания, что преступления по Римскому статуту не могут подлежать амнистии. См. *Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC*, *ibid.*

⁴ О Либерии см. *Negotiating Peace in Liberia*, *op cit.*

соглашения, которые можно привести в качестве лучших примеров мирных соглашений, определяли основу или исходные принципы, давая возможность уточнить детали на следующих этапах процесса после подписания соглашения. Так, вопросы правосудия довольно часто возникают и далее, требуя своего решения и пересмотра, на протяжении многих лет после официального прекращения конфликта свете изменения ситуации в стране и появления новых возможностей и заинтересованности в новых инициативах.

В. Международное судебное преследование в контексте миротворчества

13. МУС – не первый международный суд, проводящий следствие или выдающий ордер на арест в отношении главы государства или других ключевых деятелей, которые активно участвовали в проведении важнейших мирных переговоров или их подготовке. Ордер МУС на арест президента Судана Омара аль-Башира и ордера на арест руководства Армии сопротивления Господа в связи с их действиями в Уганде вызвали серьезные озабоченности. В обоих случаях наблюдатели были обеспокоены тем, что угроза ареста ключевых политических фигур в налаживающихся мирных процессах создает угрозу торпедирования переговоров или крайнего осложнения достижения и подписания соглашения.

14. Однако конечная цель действий МУС в отношении соответствующих мирных процессов в Судане и Уганде остается предметом дискуссий, когда некоторые указывают на позитивные последствия (например, как в Уганде, где они содействовали более серьезным переговорам и способствовали более предметному рассмотрению вопроса правосудия в элементах предложенного в итоге мирного соглашения). Многие активные участники, включая ключевых членов международной группы, активно поддерживавшей посредничество, пришли к выводу, что вовлеченность МУС не была главной причиной того, что лидер АСГ Джозеф Кони в итоге так и не подписал договоренность по Уганде⁵. Однако возможность этого нельзя сбрасывать со счетов. В конечном счете общее воздействие все еще трудно определить как в Уганде, так и в Судане, прежде всего в силу подвижности ситуации, в которой присутствуют многие факторы, которые к тому же со временем изменяются.

15. В других случаях международные обвинительные акты оказали позитивное воздействие на мирный процесс. Появляется возможность достижения более серьезных и прочных мирных соглашений, когда некоторые лидеры, известные своей заметной ролью в жестокостях войны, выведены из политического уравнения. Как в мирных переговорах 2003 года по Либерии, так и на дейтонских переговорах 1995 года о прекращении войны в бывшей Югославии большое беспокойство вызывала возможность того, что предъявление обвинений ключевым руководителям может перечеркнуть возможность достижения мира. Однако в обоих случаях влияние оказалось позитивным для мирного процесса. Обвинения, предъявленные Специальным судом по Сьерра-Леоне либерийскому президенту Чарльзу Тейлору и Международным уголовным трибуналом по бывшей Югославии лидерам боснийских сербов Радовану Караджичу и Ратко Младичу, были объявлены непосредственно перед началом намеченным мирных переговоров. В обоих случаях, по словам участников, состоялись гораздо более насыщенные переговоры и стало возможно заключение более глубокого политического соглашения, поскольку эти ключевые лидеры были реально отстранены от участия в обсуждении. Их влияние после переговоров также сильно упало.

⁵ Беседы с автором. См. также: Michael Otim and Marieke Wierda, "Uganda: A Case Study on the Impact of the Rome Statute and the International Criminal Court," ICTJ, May 2010.

16. Разумеется, такое де-факто политическое влияние не может быть целью ордера на арест, как и главной целью прокурора. Однако полезно признать позитивные результаты обвинения, полученные в контексте активных мирных переговоров. Остается открытым вопрос, когда или в каких случаях международное правосудие будет оказывать положительное воздействие на миротворческие усилия и в каких условиях такое воздействие будет восприниматься как отрицательное. Однако необходимо признать, что нельзя сказать, что такое влияние всегда будет негативным.

17. Вторая серьезная проблема в связи с международными судами и мирными процессами – угроза ареста и выдачи руководителей через некоторое время после заключения переходного соглашения. Необходимо признать, что большую озабоченность, особенно в Африке, вызывал так называемый «эффект Чарльза Тейлора», который, как считается, усложнил достижение будущих соглашений. Под этим имеется в виду не предъявление обвинения Тейлору утром дня церемонии открытия мирных переговоров (в результате чего тот покинул переговоры, проходившие в Гана, сразу вернувшись в Либерию), а скорее арест Чарльза Тейлора и его передача Специальному суду по Сьерра-Леоне для предания суду, всего лишь через два года после предоставления ему убежища в Нигерии. Многие считают, что тем самым были нарушены гарантии, данные Тейлору, когда тот согласился покинуть Либерию и передать власть своему вице-президенту, позволив тем самым прекратить наконец войну в Либерии в августе 2003 года. Сообщалось, что в неофициальной договоренности с Тейлором предусматривалось, что он сможет получить убежище, при условии что он не будет заниматься региональной или национальной политикой или вмешиваться в вопросы безопасности. Однако имелись постоянные и достоверные сообщения, что он нарушил эту договоренность, как регулярно сносясь с бывшими командирами вооруженных сил или ополчения в Либерии, так и, видимо, оказывая им прямую поддержку. Просьба вновь избранного либерийского президента Эллен Джонсон-Сирлиф к Нигерии о выдаче Тейлора отчасти была мотивирована сохраняющимися в регионе опасениями дестабилизации и негативной роли, которую, как считали, играл Тейлор.

18. Неправильное понимание этого случая, как сообщается, вызвало нервозность во многих других контекстах, в которых политическое или военное руководство с недоверием отнеслось к аналогичным обещаниям или договоренностям, например со стороны региональных или международных организаций, которые могли бы содействовать передаче ими власти. Верно то, что амнистия за наиболее серьезные преступления обычно считается неприемлемой, а юрисдикция МУС неизбежно распространяется и на территорию государств-участников, и мало что может помешать этому. Однако имеются договоренности, которые, не предоставляя амнистии, могли бы способствовать переходу и могли бы помочь выйти из этого затруднительного положения. В значительном большинстве этих случаев не имеется предъявленного обвинения, как в случае Тейлора, в то время как также имеется реальная срочная необходимость изменений и перехода.

19. Однако с этой идеей связана сложная дилемма, наглядно проявившаяся в реакции на казус Чарльза Тейлора. Посредник мог бы спросить: если нет надежной договоренности, которая открывала бы перспективы на будущее, каким образом властной лидер согласится отказаться от власти? Если судебное преследование за все прошлые преступления не учитывает контекст и последствия, нет ли риска ухудшения правозащитной ситуации в результате продолжения конфликта? Конкретно, если виновный в нарушениях лидер оставляет власть, и, предположим, даже играет в дальнейшем позитивную роль в вопросах перехода и усилиях по примирению, не будет ли это более важным и ценным, чем угрожать ему тюрьмой? Правозащитники отмечают, что изменения в международных нормах о правах человека не оставляют особого пространства для маневра. С появлением МУС и укреплением норм против

безнаказанности тех, кто несет наибольшую ответственность за серьезные преступления, гарантии могут просто оказаться невозможными, по крайней мере не в более широком смысле. Любая национальная амнистия не будет иметь силы за пределами границ страны или в отношении МУС, а договоренность о предоставлении убежища через некоторое время может потерять силу с изменением правового и политического контекста. Именно здесь возникают дилеммы. Ответ, возможно, в некоторой степени связан с пониманием роли, цели и намерения привлечения к ответственности за нарушения прав человека. В самом деле, многие видные правозащитники понимают, что максималистский подход - требование всей справедливости для всех сразу, - возможно, не самый эффективный. Однако эти дилеммы остаются неразрешенными и реальными и требуют дальнейшего осмысления и обсуждения.

С. Правосудие в период установления мира

20. Вне зависимости от содержания мирного соглашения, сопротивление реальным мерам достижения правосудия часто продолжается долгое время после официального перехода и прекращения войны. Выполнение положений о правосудии может натолкнуться на трудности. Независимые органы контроля, такие, как миссия Организации Объединенных Наций в данной стране, могут быть вынуждены уделять значительное внимание средствам и процессам привлечения к ответственности, поскольку они могут порой оказывать значительное воздействие на политическую ситуацию и даже на обстановку в плане безопасности. Там, где начинают работу комиссии по установлению истины или начинают осуществляться меры по обеспечению уголовного правосудия, в особенности если они начинают выявлять виновных, может возникнуть опасность ответной реакции людей, замешанных в злоупотреблениях, которые все еще обладают заметной политической или военной властью.

21. Совсем недавно такую динамику можно было наблюдать в Либерии, где большой резонанс имел заключительный доклад 2009 года национальной Комиссии по установлению истины и примирению, в котором было названо больше сотни людей, многие из которых до сих пор занимают высокое положение во власти, и рекомендовалось предать их суду или сместить с государственной должности. Ряд бывших полевых командиров совместно выступили против выводов доклада, даже намекнув на возможность возобновления войны, если их привлекут к ответственности. В Кении сопротивление властей созданию авторитетных и независимых национальных механизмов привлечения к ответственности вызвало разочарование многих национальных и международных наблюдателей. Многие ныне расценивают МУС как одну из единственных возможностей предания суду виновных в недавнем насилии – несмотря на мирное соглашение 2008 года, которое содержало категоричные формулировки о неукоснительном привлечении к ответственности, а также несмотря на серьезные шаги, предпринятые вскоре после достижения соглашения со стороны независимой комиссии по расследованию насилия после выборов⁶.

22. Реализация действенных механизмов привлечения к ответственности часто требует нетривиальных решений и постоянных переговоров о пределах возможного, и его сроках. Национальные действующие лица лучше всего подходят для того, чтобы принимать такие субъективные решения, понимая существующие де-факто ограничения, и разумеется голос национальных действующих лиц должен выходить за рамки политического руководства, охватывая широко определяемое гражданское общество и тех людей или те группы людей, которые в наибольшей степени пострадали

⁶ Важный доклад кенийской комиссии по расследованию насилия после выборов под председательством судьи Филиппа Ваки, был опубликован в октябре 2008 года.

от насилия. Теперь стало вполне понятно, что обстоятельства могут меняться и то, что когда-то было невозможно, со временем становится возможным. Это, например, показывают замечательные события в Чили и Аргентине, где в последние несколько лет многие сотни обвиняемых были задержаны или преданы суду за преступления, относящиеся к событиям примерно тридцатилетней давности – чего нельзя было представить даже десять лет назад.

D. Выводы

23. Уже, пожалуй, невозможно оставлять вопросы правосудия в стороне при проведении мирных переговоров и послевоенного перехода или просто игнорировать широкое неприятие идеи массовой безнаказанности. Однако по-прежнему имеются возможности конструирования соответствующего ответа правосудия в соответствующее время при выработке и осуществлении мирных договоренностей. Тем не менее, есть противоречия и дилеммы в отношениях между правосудием и миротворчеством, которые сложно разрешить, и это необходимо признать. Со временем как посредники, так и те, кто занимается вопросами правосудия, смогут с большим умением предвидеть и с успехом решать эти непростые проблемы.

--- 0 ---