



УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО
КОМИССАРА
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСПОДСТВА ПРАВА В ПОСТКОНФЛИКТНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

*Комиссии по
установлению истины*



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



**ИНСТРУМЕНТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ГОСПОДСТВА ПРАВА
В ПОСТКОНФЛИКТНЫХ ГОСУДАРСТВАХ**

Комиссии по установлению истины



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2006 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящей публикации не означают выражения какого-либо мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

*

Материалы, содержащиеся в настоящей публикации, могут свободно цитироваться или воспроизводиться при условии соответствующей ссылки на источник и направления копии публикации, содержащей воспроизведенный материал, в Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Switzerland.

*

Настоящая публикация издана при финансовой поддержке Европейского союза. Выраженные в ней мнения никоим образом не могут рассматриваться в качестве официальной позиции Европейского Союза.

HR/PUB/06/1

Предисловие	v
Введение	1
Зачем нужно создавать комиссию по установлению истины и когда это следует делать?	2
I. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И РАБОЧИЕ ДОПУЩЕНИЯ	5
A. Национальный выбор	5
B. Потребность во всестороннем представлении о правосудии в переходный период	5
C. Ожидание уникальной модели, привязанной к конкретной стране	5
D. Политическая воля и независимость работы	6
E. Международная поддержка	6
II. УЧРЕЖДЕНИЕ КОМИССИИ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ ИСТИНЫ	9
A. Консультации	9
B. Круг полномочий	10
C. Отбор членов комиссии	16
D. Подготовительный период	18
E. Укомплектование персоналом	19
III. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОМИССИИ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ ИСТИНЫ	21
A. Основная деятельность	21
B. Ключевые проблемы	25
IV. ВЗАИМОСВЯЗИ	33
A. Судебное преследование	33
B. Возмещение ущерба	34
C. Проверка	35
D. Реформы	35

V. ВЛИЯНИЕ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ ДЕЙСТВИЯ	37
A. Последующие действия и осуществление рекомендаций	37
B. Распространение доклада	37
C. Что будет с документацией?	38
D. Оценка «успеха»	38
VI. ПОМОЩЬ КОМИССИЯМ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ ИСТИНЫ: НАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДЕЙСТВУЮЩИЕ ЛИЦА	39
A. Роль национальных НПО	39
B. Роль Организации Объединенных Наций и других международных действующих лиц	40
Заключение	42

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) во все большей степени признает необходимость активизировать свое содействие усилиям системы Организации Объединенных Наций в отношении принятия быстрых и эффективных мер в ходе миссий по постконфликтному урегулированию с целью восстановления господства права и отправления правосудия. Странам, выходящим из конфликтов и кризисов, часто свойственны недостаточно прочное господство права или его полное отсутствие, неадекватные возможности в плане правоприменения и отправления правосудия, а также рост числа нарушений прав человека. Это положение нередко усугубляется отсутствием доверия общества к государственным органам и нехваткой ресурсов.

В 2003 году УВКПЧ как орган, координирующий усилия по отстаиванию прав человека, демократии и господства права в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, приступило к разработке инструментов господства права, способных обеспечить возможность формирования устойчивого, долговременного институционального потенциала в рамках миссий Организации Объединенных Наций и переходных административных органов для удовлетворения этих требований. Такие инструменты обеспечения господства права могут использоваться миссиями на местах и переходными административными органами как практическое руководство в таких важнейших областях, как правосудие переходного периода и установление господства права. Каждый из этих инструментов может применяться самостоятельно, но при этом он входит в некую взаимосвязанную оперативную последовательность. Эти инструменты предназначены для изложения основных принципов, на которые опираются следующие документы: “Преобразование сектора правосудия”, “Меры судебного преследования”, “Комиссии по установлению истины”, “Проверка: основа для практической деятельности” и “Мониторинг правовых систем”.

Настоящая публикация, в которой конкретно излагаются основные принципы и методы, касающиеся комиссий по установлению истины, призвана оказать помощь сотрудникам Организации Объединенных Наций и другим лицам, ответственным за принятие решений, в выработке рекомендаций по созданию механизмов установления истины. Принципы, используемые в настоящем руководстве, основываются прежде всего на предыдущем опыте и уроках, полученных в ходе применения этих методов и механизмов миссиями Организации Объединенных Наций на местах, в том числе в Сьерра-Леоне и Тиморе-Лешти.

Разумеется, настоящий документ не может предписывать те или иные стратегические и программные решения, которые должны приниматься на местах с учетом конкретных обстоятельств в каждой постконфликтной ситуации. Тем не менее он призван обеспе-

чить миссии на местах и переходные административные органы основной информацией, которая необходима для планирования вмешательств в связи с механизмами установления истины в соответствии с международными стандартами в области прав человека и наиболее удачной практикой.

Создание данных инструментов - это лишь начало конкретного участия УВКПЧ в разработке политики в отношении правосудия в условиях переходного периода. Я хотела бы выразить признательность и благодарность всем, кто внес вклад в это важное начинание.



Луиза Арбур
Верховный комиссар Организации Объединенных
Наций по правам человека

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

УВКПЧ выражает признательность лицам и организациям, которые представили свои замечания, предложения и оказали поддержку в подготовке настоящего руководства. В частности, оно с благодарностью отмечает работу консультанта Присциллы Хейнер, которая несла основную ответственность за разработку этого материала. УВКПЧ также выражает признательность Международному центру правосудия переходного периода – организации, оказавшей существенную поддержку консультанту в ее работе.

Особая благодарность выражается Европейской комиссии, чья финансовая поддержка сделала возможным осуществление этого проекта и публикацию руководств по вопросам обеспечения господства права.

Для стран, выходящих из состояния гражданской войны или освобождающихся от авторитарных режимов, все более обычным становится создание комиссий по установлению истины, действующих непосредственно в постпереходный период. Этим комиссиям – официально утверждаемым временным несудебным следственным органам – дается относительно небольшой срок на сбор показаний, проведение расследований, изучение материалов и публичные слушания дел, прежде чем они завершат свою работу и опубликуют окончательный доклад. Хотя деятельность комиссий по установлению истины не заменяет собой судебного преследования, они все же являются некой формой привлечения к ответственности за прошлое и, таким образом, представляют особый интерес в ситуациях, когда судебное преследование за массовые преступления невозможно или маловероятно либо вследствие недостаточных возможностей судебной системы, либо вследствие амнистии де-факто или де-юре. Как описано ниже, работа комиссии по установлению истины может также подкрепить собой любое судебное преследование, которое будет осуществляться в будущем.¹

В отличие от судов, для которых существуют четкие международные нормы в отношении соответствующей структуры, состава, полномочий и минимальных стандартов судопроизводства, комиссии по установлению истины в разных странах будут весьма различными во многих отношениях. Опыт работы более чем 30 комиссий по установлению истины в последние два-три десятилетия позволяет определить ряд основных принципов передовой практики. Цель настоящей публикации – обобщить этот опыт, с тем чтобы сориентировать тех, кто создает комиссию по установлению истины, консультирует ее или оказывает ей поддержку, а также дать указания самим комиссиям по установлению истины. Читателю следует также принять во внимание Обновленный Свод принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью.²

Организация Объединенных Наций и другие действующие на международной арене силы играют важную роль в содействии созданию и деятельности таких органов. Ниже в общих чертах обрисованы многие важные оперативные решения и проблемы, а также роль, которую могут играть различные силы, действующие на внутренней и международной арене.

¹ Многие из тем, которые лишь вкратце затронуты в настоящей публикации, подробно, включая описание конкретных примеров, рассмотрены в других источниках. См., например, Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions* (New York and London, Routledge, 2001).

² E/CN.4/2005/102/Add.1.

Зачем нужно создавать комиссию по установлению истины и когда это следует делать?

Право людей знать правду о судьбе пропавших лиц или получать информацию о других прошлых злоупотреблениях было подтверждено договорными органами, региональными судами и международными и внутренними трибуналами.³ Комиссия по установлению истины охватывает тысячи жертв в попытке понять степень и характер происшедших в прошлом нарушений, а также их причины и последствия. Вопросы о том, *почему* определенные события стали возможными, могут быть столь же важны, как и объяснение того, *что* именно произошло. В конечном счете следует надеяться, что работа комиссии может помочь обществу понять и признать оспариваемую или отрицаемую историю и при этом донести голоса и истории жертв, нередко скрытые от общественного внимания, до широкой общественности. Комиссия по установлению истины также надеется предотвратить дальнейшие злоупотребления, давая конкретные рекомендации в отношении институциональных и политических реформ.

Хотя некоторые страны создали комиссию по установлению истины на основе концепции содействия примирению или рассматривали такую комиссию как средство его достижения естественным образом, не следует полагать, что такое расследование непосредственно приведет к примирению либо в рамках общины, либо в национальной или политической сфере. В различных контекстах примирение понимается по-разному. Разумеется, для кого-то полное признание долго отрицавшейся правды будет способствовать примирению. Однако опыт показывает, что многим отдельным жертвам и общинам может потребоваться нечто большее, чем правда, чтобы с их стороны последовало прощение. Примирение обычно представляет собой весьма долгий и медленный процесс, и работа комиссии по установлению истины может оказаться лишь частью того, что требуется. Поэтому при рассмотрении вопроса о создании комиссии по установлению истины и определении ее состава следует позаботиться о том, чтобы среди жертв не возникали чрезмерные и неоправданные ожидания того, что они или их страна в целом быстро почувствуют или должны почувствовать себя «примиренными», узнав правду о совершенных в прошлом ужасных злодеяниях или, в некоторых случаях, получив официальное подтверждение правды, которая им уже была известна.

Ожидания, возлагаемые на комиссию по установлению истины, часто преувеличиваются в общественном сознании; важно управлять такими ожиданиями и удерживать их в разумных пределах. Важно с самого начала честно показывать то, что может предложить комиссия по установлению истины.

³ Детальное описание последних решений, подтверждающих право знать, см. публикацию «Независимое исследование о передовой практике, включая рекомендации, для оказания государствам содействия в укреплении их национального потенциала, необходимого им для борьбы со всеми видами безнаказанности» проведенное профессором Дианой Ортентличер (E/CN.4/2004/88), с которой можно ознакомиться по адресу: www.ohchr.org.

Следует признать, что деятельность комиссии по установлению истины может в конечном счете иметь значительные политические последствия – пусть даже непреднамеренные – в типичной ситуации, когда отдельные лица или политические организации, которые все еще сохраняют власть (или стремятся получить власть), могут оказаться объектами расследования. В тех случаях, когда во время работы комиссии или даже вскоре после ее окончания запланировано проведение выборов, политические последствия ее работы могут стать весьма ясными, и на комиссию может быть оказано давление, с тем чтобы она приостановила или отложила слушания или публикацию окончательного доклада или изменила их сроки. В некоторых случаях для комиссии может быть важным учесть эти факторы при планировании своего графика работы, существенно не изменяя при этом глубину или объект своих расследований.

Когда страна бывает готова к созданию комиссии по установлению истины? Для этого требуется наличие трех важнейших элементов. Во-первых, необходима политическая воля, которая позволила бы проводить серьезное расследование прошлых злоупотреблений и, следует надеяться, обеспечила бы его поощрение или активную поддержку. В идеальном случае правительство продемонстрирует свою активную поддержку такого процесса, обеспечив его финансирование и открытый доступ к государственным архивам или дав четкие указания государственным служащим о необходимости сотрудничества с их стороны. Во вторых, конфликт с применением силы, война или репрессии должны к этому времени закончиться. Фактическая ситуация с безопасностью может к этому моменту еще не улучшиться полностью, и комиссии по установлению истины нередко работают в условиях, когда жертвы и свидетели боятся говорить публично или быть замеченными в сотрудничестве с комиссией. Причем и сами члены комиссии, занимаясь своей работой, могут получать угрозы. Однако, если в стране все еще активно продолжается война или конфликт с применением силы, маловероятно, что там будет достаточно возможностей для проведения серьезного расследования. В-третьих, у жертв и свидетелей должна быть заинтересованность в проведении такого процесса расследования и в сотрудничестве с комиссией. Разумеется, существуют и другие возможные средства обратиться к прошлому, в том числе посредством запросов со стороны неправительственных организаций (НПО) или процессов местного масштаба, которые носят менее официальный характер, чем деятельность национальной комиссии по установлению истины. В конечном счете выбор может быть сделан лишь в результате широких консультаций.

I. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ И РАБОЧИЕ ДОПУЩЕНИЯ

Сформулировать исходные соображения относительно создания комиссии по установлению истины в любой стране должны помочь следующие пять принципов или основных допущений:

A. Национальный выбор

Комиссия по установлению истины не является подходящим решением каждой страны или каждого переходного периода, и решение о создании комиссии всегда должны принимать граждане. В основе этого решения должен лежать процесс широких консультаций, в ходе которого должны быть, в частности, выявлены мнения жертв и оставшихся в живых и прояснены функции и сильные и слабые стороны комиссий по установлению истины. Действующие на международной арене силы должны предоставить сравнительную информацию и специальные сведения, однако они должны с самого начала сознавать, что страна может по весьма законным причинам решить не создавать комиссию по установлению истины или, по меньшей мере, не создавать ее немедленно после переходного периода. Национальные мнения по этому вопросу следует уважать.

B. Потребность во всестороннем представлении о правосудии в переходный период

Комиссии по установлению истины – лишь одна часть всесторонней стратегии правосудия в переходный период, и их следует рассматривать вместе с возможными инициативами в отношении судебного преследования, возмещений, проверки и других программ установления ответственности или проведения реформ. Необходимо также учитывать взаимосвязь между этими различными инициативами, что более подробно рассматривается ниже. Хотя следует признать, что все эти вопросы политики и взаимосвязей не могут быть решены заранее, поскольку с течением времени варианты изменятся и могут возникнуть непредвиденные инициативы, своевременное рассмотрение этих вопросов может помочь организовать процесс и сформулировать мандат комиссии на проведение расследований.

C. Ожидание уникальной модели, привязанной к конкретной стране

Следует ожидать, что каждая комиссия по установлению истины будет уникальной, соответствующей национальному контексту и имеющимся особым возможностям. Хотя

при создании комиссии может быть с пользой учтено многое из передовой практики в технической области и лучшего опыта работы других комиссий, не следует откуда бы то ни было целиком заимствовать модель комиссии по установлению истины. Это относится как к разработке мандата комиссии, так и к конкретным аспектам ее работы. Многие ключевые решения должны базироваться на местных условиях. Такой подход, скорее всего, приведет к созданию более действенной комиссии и усилит ощущение ее национальной принадлежности.

D. Политическая воля и независимость работы

Комиссия, вероятнее всего, добьется наибольших успехов при наличии подлинной политической воли в отношении тщательного расследования и обнародования установленной истины. Это находит отражение, например, в сотрудничестве властей с комиссией в виде предоставления ей доступа к официальным документам, а также в объеме государственных средств, выделяемых на ее работу. Правительство должно предоставить комиссии документы, относящиеся к проводимому ею расследованию, включая документы ограниченного пользования. От действующих или бывших чиновников, располагающих сведениями о подлежащих расследованию действиях и событиях, следует ожидать предоставления информации комиссии либо на публичных слушаниях, либо, по усмотрению комиссии, на закрытых заседаниях.

Оказание комиссии подобной поддержки в работе должно сопровождаться полной независимостью ее работы. Законность и общественное доверие, которые являются важными условиями успешной деятельности комиссии по установлению истины, зависят от способности комиссии осуществлять работу без политического вмешательства. После создания комиссия должна работать без непосредственного влияния или контроля со стороны правительства, в том числе в отношении изучения дел, проведения расследований, принятия решений по бюджету и подготовки отчета и рекомендаций. В случае необходимости финансового надзора независимость работы должна быть сохранена. Политическая власть должна ясно дать понять, что комиссия будет работать независимо.

E. Международная поддержка

Для успешного выполнения своих мандатов большинству комиссий по установлению истины необходимо полагаться на существенную международную поддержку. Она включает, помимо прочего, финансовую поддержку. Расходы на содержание серьезной комиссии по установлению истины вполне могут составить более 5–10 млн. долл. США, а национальных ресурсов редко бывает достаточно для удовлетворения этих потребностей. К другим важным компонентам международной поддержки относятся доступ к документам, хранящимся в иностранных государственных архивах; техническая и политическая помощь, обычно оказываемая международными НПО; услуги междуна-

родных следователей, иногда предоставляемые комиссии иностранными правительствами; и возможность связаться с экспертами предыдущих комиссий по установлению истины. Страны, рассматривающие вопрос о создании комиссии по установлению истины, и действующие на международной арене силы, поддерживающие такой ход событий, должны отдавать себе отчет в том, что для успеха процесса скорее всего потребуется существенная международная поддержка.

II. УЧРЕЖДЕНИЕ КОМИССИИ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ ИСТИНЫ

А. Консультации

Как отмечалось выше, наиболее действенные комиссии по установлению истины создаются в результате процесса консультаций и тщательного рассмотрения вопроса о том, какой именно вид комиссии наиболее соответствует данным условиям. Каждая комиссия должна быть построена таким образом, чтобы отражать потребности, сильные стороны и возможности страны. Эти процессы консультаций должны иметь две одинаково важные цели: расширение представлений о комиссии по установлению истины и усиление ее круга полномочий посредством сбора информации о наиболее подходящем мандате. В процессе консультаций должны определенно участвовать объединения жертв и организации гражданского общества, и он должен предусматривать период сбора существенного объема информации для использования при формулировании базового мандата комиссии, а также обратную связь в отношении конкретного круга полномочий в ходе его разработки. Этот процесс, который обычно охватывает проведение практикумов и семинаров и обеспечение возможностей для обсуждения и предложения определенных компонентов мандата и структуры комиссии, должен, как правило, длиться несколько месяцев и учитывать точки зрения всех частей страны и всех основных секторов, в особенности – тех групп населения, которые в наибольшей степени подверглись насилию. В частности, во время работы комиссии должна поддерживаться связь с группами жертв и институтами гражданского общества для обеспечения обратной связи с общественностью по вопросам методики и последствий работы комиссии.

Иногда создание комиссии по установлению истины вначале согласовывают в общих чертах в рамках достигнутого путем переговоров соглашения о мире, но с немногими деталями относительно ее круга полномочий. При этом возможно проведение широких консультаций при выработке конкретного круга полномочий, не выходящего за рамки общих параметров исходного соглашения. В то же время участникам мирных переговоров следует избегать излишне предписывающих формулировок деталей в любом соглашении о комиссии по установлению истины в рамках соглашения о мире.

Национальные НПО нередко играют важную роль на этой стадии, предшествующей созданию комиссии, проводя национальные конференции по обсуждению предлагаемого круга полномочий, помогая разрабатывать законодательство по созданию комис-

сии, лоббируя ее создание среди правительственных чиновников, обеспечивая подготовку СМИ и осуществляя национальную пропагандистскую стратегию, направленную на расширение представлений общественности о роли предлагаемой комиссии.

В. Круг полномочий

Предложенный выше процесс консультаций должен включать тщательное рассмотрение конкретных аспектов мандата, или круга полномочий. В конечном счете круг полномочий может охватывать каждый из следующих вопросов:

1. Период работы

Круг полномочий должен устанавливать даты начала и окончания работы комиссии. Эти даты могут быть гибкими, с возможностью одного или нескольких случаев их краткосрочного продления. Однако общий возможный период работы комиссии должен быть фиксированным, поскольку в противном случае ее работа может продолжаться слишком долго, утратить свою остроту и силу и, в конечном счете, перестать интересовать общественность. Опыт показывает, что, как правило, желательна продолжительность работы, составляющая от полутора до двух с половиной лет.

2. Временные рамки мандата: период времени, охватываемый расследованиями

В мандате должен быть также установлен конкретный промежуток времени, который охватывают проводимые комиссией расследования. Одни комиссии расследовали нарушения, происходившие на протяжении 35 и более лет, а расследования, проводившиеся другими, охватывали намного более короткий период. Основой при этом должны быть те периоды в истории страны, когда имели место наиболее тяжкие нарушения или происходило их наибольшее количество. Во избежание предвзятости временной период должен, как правило, быть сплошным, а не разбитым на отдельные отрезки национальной истории. Точно так же не следует исключать какие-либо ключевые периоды, в результате чего комиссия могла бы показаться политически пристрастной в выборе хронологических рамок.

В некоторых случаях полезно предусмотреть некоторую гибкость в указании точных дат начала или окончания, например, указав, что комиссия должна расследовать события “с начала конфликта”, если нет согласия относительно точной даты начала соответствующего конфликта. Дату можно определить позже в ходе проводимых комиссией расследований.

Как правило, комиссии по установлению истины не следует поручать расследование злоупотреблений или событий, имевших место после начала работы комиссии. Такие

события скорее подпадают под юрисдикцию национальной комиссии по правам человека или же прокуратуры.

3. Виды нарушений, подлежащих расследованию

В некоторых областях мандат комиссии должен быть конкретным и относительно подробным, однако он должен при этом оставаться достаточно гибким для того, чтобы члены комиссии могли интерпретировать данные и выносить определения. Например, как правило, является предпочтительным, чтобы в мандате комиссии не перечислялись конкретные события, которые должны быть расследованы, а использовались более общие формулировки с указанием того, какие виды нарушений она должна расследовать. Это дает комиссии ориентиры, позволяя ей строить свои расследования и доклад вокруг выявленных фактов и системных примеров. Например, в прошлом в мандатах комиссий по установлению истины использовались такие формулировки, как необходимость проводить расследование “серьезных актов насилия, оказавших влияние на общество”, или “грубых нарушений прав человека или гуманитарного права, включая нарушения, которые были частью системы злоупотреблений”.

Комиссии по установлению истины традиционно сосредоточивают свое внимание на расследовании серьезных злоупотреблений правами человека (пытки, исчезновение людей, внесудебные убийства, преступления против человечности, геноцид и т. д.), а также нарушений международного гуманитарного права и военных преступлений. Объект внимания комиссии должен соответствовать тем злоупотреблениям, которые общество в целом и жертвы в частности считают наиболее серьезными и требующими скорейшего рассмотрения. Таким образом, может потребоваться установить тщательно выверенное равновесие, с тем чтобы определить достаточно ограниченную совокупность преступлений или событий, которая позволит комиссии выполнить свой мандат, избегая в то же время чрезмерно ограниченного мандата, в который могут не войти действия или события, которые, как считают, дают основания для расследования.

В некоторых странах экономические преступления являются столь же заметными – и в общественном сознании столь же вопиющими, – как и допущенные предыдущим режимом нарушения гражданских и политических прав. Поэтому возможна дискуссия о включении коррупции и других экономических преступлений в мандат комиссии по установлению истины либо о расширении круга ее полномочий, с тем чтобы включить в него нарушения социальных и экономических прав. Это решение, как и большинство других решений, должно быть в конечном счете принято гражданами страны, однако те, кто разрабатывает мандат, должны сознавать опасности и трудности, связанные с включением экономических преступлений в сферу деятельности комиссии по установлению истины. Методика и сроки расследования случаев коррупции и экономических преступлений абсолютно отличаются от методики и сроков расследования, напри-

мер, отдельных или систематических случаев пыток или убийств. Кроме того, широко определяемое внимание к «нарушениям экономических и социальных прав» может предполагать необходимость заниматься вопросами бедности, бездомности, неудач образовательной политики и другими социальными бедами. Хотя эти вопросы и являются чрезвычайно важными, при этом возможен риск настолько широкого раздвижения рамок мандата комиссии, что выполнение ее задач в разумных пределах может оказаться невозможным.⁴ Однако сами по себе экономические вопросы, разумеется, не следует исключать. Если существует явная связь между экономическими вопросами и насилием, например в случаях земельных конфликтов, приводящих к взрывам насилия, или при конфискации государством собственности в случаях ареста или исчезновения людей, комиссия по установлению истины должна четко признать наличие этих проблем, расследовать их и опубликовать соответствующий доклад. Наконец, ряд комиссий по установлению истины включают в свой доклад оценку экономических последствий имевших место злоупотреблений и репрессий, нередко составляющих на удивление высокие цифры.

4. Особое внимание – ключевым группам жертв

В тех случаях, когда насилию в наиболее значительной степени подверглись конкретные группы населения и в особенности когда, как считается, сведения о таком насилии занижены или неверно истолкованы, полезно направить особое внимание комиссии на этих жертв или на данные виды злоупотреблений. Например, некоторым комиссиям было предложено уделить особое внимание жестокому обращению с женщинами и детьми или жертвам сексуального надругательства.⁵ Комиссии может потребоваться установить для таких групп населения особые процедуры, такие, как обеспечение повышенной конфиденциальности для детей независимо от того, являются ли они жертвами или виновниками преступлений, или введение специальных процедур участия в слушаниях для тех, кто пережил сексуальное надругательство. Лучше всего, если круг полномочий комиссии будет предусматривать необходимость уделять особое внимание этим или другим специфическим группам населения, позволяя при этом комиссии самой принимать конкретные оперативные решения.

⁴ Комиссия Сьерра-Леоне по установлению истины и примирению решила, что круг ее полномочий, который предусматривал расследование «нарушений и злоупотреблений правами человека и международным гуманитарным правом», охватывал, помимо прочего, экономические, социальные и культурные права. При обращениях людей с подобными жалобами она принимала их к рассмотрению точно так же, как жалобы на нарушения гражданских и политических прав. Другие комиссии, такие как Перуанская комиссия по установлению истины, решили при сборе показаний, слушаниях и расследованиях сосредоточить внимание на нарушениях гражданских и политических прав, хотя в некоторых случаях с ними переплетаются и экономические права; в окончательных докладах, особенно в рекомендациях, нередко непосредственно затрагиваются экономические, социальные и культурные права.

⁵ Комиссии по установлению личности в Сьерра-Леоне и Гаити призвали обратить особое внимание на жертв сексуального насилия, причем в случае Сьерра-Леоне – на детей, которые были жертвами или виновниками преступлений, совершенных во время конфликта.

5. Ключевые виды деятельности

Среди полномочий комиссии должны быть перечислены ключевые функции или виды деятельности, которыми ей надлежит заниматься. Например, может быть отмечено, что комиссия может брать показания жертв, свидетелей и других лиц; изучать материалы и проводить расследования; проводить публичные слушания или заседания; и предпринимать все прочие действия в рамках своего мандата, необходимые для установления истины. В некоторых случаях комиссиям предлагалось привлекать к своей работе традиционных или религиозных лидеров, например верховных вождей в некоторых африканских странах.⁶

6. Полномочия

Предоставленные комиссии полномочия помогут определить ее численный состав и сферу охвата. Как минимум, комиссиям обычно необходимо иметь возможность опрашивать всякого, кто может предоставить им соответствующие сведения, получать содействие со стороны органов государственной власти и посещать любые объекты, которые могут оказаться необходимыми. Комиссиям по установлению истины предоставляют все больше полномочий, связанных с вызовом свидетелей для дачи показаний, производства обысков и задержаний, а также с защитой свидетелей. Чтобы защитить права тех лиц, которые могут быть вынуждены свидетельствовать против себя, будучи вызваны для дачи показаний, комиссии могут также потребоваться полномочия по предоставлению *иммунитета от использования показаний*, гарантирующего, что предоставленные ими сведения не будут использованы против них ни в каком уголовном процессе.⁷

Комиссии следует также предоставить достаточные полномочия для того, чтобы на всякого, кто, например, неправомерно вмешивается в работу комиссии или намеренно предоставляет ей ложные сведения либо нарушает ее полномочия по вызову или защите свидетелей, могло быть наложено наказание, возможно, штрафы или заключение под стражу, или и то и другое.

7. Связь с амнистией или с судебным преследованием?

Большая часть комиссий по установлению истины не имеет полномочий на то, чтобы предоставлять амнистию лицам, совершившим преступление. Фактически значительное большинство таких комиссий рекомендует в своих окончательных докладах на-

⁶ Такая формулировка была использована, например, в Сьерра-Леоне, хотя некоторые из членов Комиссии считали, что верховные вожди едва ли способны оказать ей помощь.

⁷ Иммунитет от использования показаний не исключает уголовную ответственность, и его не следует путать с амнистией. Он лишь делает недопустимым использование определенных свидетельств в суде.

чать уголовное преследование (или судебное расследование, ведущее к возможному судебному преследованию) в отношении задокументированных ими событий, и они нередко передают любые свидетельства, которыми они располагают, органам, занимающимся судебным преследованием. Поскольку комиссия по установлению истины в силу своей природы работает с информацией, касающейся преступлений, зачастую – массовых преступлений, необходимо тщательно учитывать взаимосвязь между проводимыми ею расследованиями и расследованиями, которые проводятся в рамках каждого отдельно взятого уголовного процесса. Будучи несудебными органами, сами комиссии, разумеется, никого не могут подвергать судебному преследованию. В проведении любого уголовного дела им необходимо полагаться на судебную систему. Более глубоко эта взаимосвязь рассматривается ниже. Здесь же дается обзор вопросов, которые необходимо учитывать при разработке мандата комиссии.

В общих чертах комиссия по установлению истины могла бы выбрать один из следующих трех подходов:

Рекомендовать начать судебное преследование. Как отмечалось выше, это – наиболее распространенный подход. Нет оснований давать его обстоятельное разъяснение в разделе о круге полномочий, поскольку его, как правило, включают в мандат комиссии по подготовке рекомендаций. В некоторых случаях информация может быть передана прокурорам, даже если работа комиссии еще продолжается; чаще же такие рекомендации не появляются до тех пор, пока не выйдет окончательный доклад комиссии. Рекомендация может относиться к конкретным лицам или быть общей рекомендацией, касающейся дальнейших расследований и уголовного судопроизводства в отношении совершенных в прошлом преступлений.

Предоставлять или рекомендовать предоставить амнистию. На сегодняшний день лишь одна полностью функционирующая комиссия по установлению истины, а именно Комиссия по установлению истины и примирению в Южной Африке, имеет четкие полномочия предоставлять амнистию лицам, совершившим преступление. Эта Комиссия предоставляла амнистию только за те преступления, в отношении которых было установлено, что они имеют политическую мотивацию, и после того, как подавшее прошение об амнистии лицо полностью и публично раскрывало подробности преступления. На данный подход обратили внимание и другие страны в надежде на то, что это подтолкнет виновных лиц сознаться в совершенных ими преступлениях, и несколько находящихся в стадии формирования комиссий, возможно, будут иметь определенные ограниченные полномочия предоставлять или рекомендовать предоставить амнистию.⁸ Однако необходимо проявлять большую осторожность в использовании этой

⁸ Предложенный в Либерии законопроект предусматривает предоставление Либерийской комиссии по установлению истины полномочий рекомендовать амнистию, однако это не может быть применено в отношении нарушений международного гуманитарного права или преступлений против человечности. Точно так же Комиссии по установлению истины,

модели в каком-либо другом месте: такая договоренность о предоставлении амнистии в обмен на правду может быть эффективной только там, где существует серьезная угроза судебного преследования, побуждающая лиц, совершивших преступление, к тому, чтобы выступить с признанием. Полномочия по предоставлению амнистии требуют наличия мощного потенциала для проведения расследований, которым многие комиссии не располагают, и пристального внимания к праву жертв участвовать в слушаниях или оспорить любое прошение об амнистии. Следует также отметить, что в соответствии с международным правом амнистия в отношении серьезных нарушений прав человека и гуманитарного права – военных преступлений, преступлений против человечности и геноцида, – как правило, считается незаконной независимо от того, предоставляют ли ее в обмен на признание или извинение. Такая амнистия была бы нарушением принятого Руководства для представителей Организации Объединенных Наций по определенным аспектам переговоров относительно разрешения конфликтов.⁹ Разработчикам мандата поэтому следует самым тщательным образом избегать включения такого иммунитета в мандат комиссии по установлению истины. (Предоставление *амнистии* не следует смешивать с предоставлением *иммунитета от использования показаний*, рассмотренного в предыдущем разделе, которое является приемлемым в соответствии с международным правом.)

Предоставлять ограниченное и условное освобождение от уголовной ответственности. Тимор-Лешти предложил разновидность модели предоставления амнистии в обмен на правду, которая была признана приемлемой как на международном, так и на национальном уровне, в том числе сообществами жертв. Комиссии по установлению истины были предоставлены полномочия аннулировать уголовную и гражданскую ответственность за несерьезные преступления (за исключением, например, убийства и изнасилования) при условии признания вины, принесения извинений и выполнения общественных работ или уплаты согласованной символической суммы потерпевшим или общине. Этот подход был построен вокруг традиционных процессов разрешения конфликтов, используемых в тиморских общинах, и внедрялся в местном масштабе путем привлечения лидеров общины и при помощи традиций. Поскольку освобождение от уголовной ответственности наступает при условии выполнения общественных работ или уплаты определенной суммы и происходит под надзором

созданной в 2004 году в Демократической Республике Конго, предоставлено право «принимать или отказывать в приеме» ходатайств об амнистии в отношении «военных действий, политических преступлений и преступлений, связанных с выражением мнения», однако подписанное ранее соглашение о мире не позволяет применять такую амнистию в отношении преступлений против человечности или геноцида. Наконец, законодательство, принятое в Индонезии, подразумевает предоставление комиссии по установлению истины, которую еще предстоит там создать, некоторых полномочий применять амнистию, однако его формулировки и их возможное толкование остаются неясными.

⁹ См. доклад Генерального секретаря «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах» (S/2004/616), в котором подтверждается и далее излагается этот запрет на амнистию за военные преступления, преступления против человечности и геноцид. Данное Руководство было первоначально введено Организацией Объединенных Наций в записке, направленной Генеральным секретарем представителям Организации Объединенных Наций в 1999 году. См. также Обновленный Свод принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью, принцип 24 (Ограничения и иные меры в отношении амнистии) (E/CN.4/2005/102/Add.1).

местного суда, это скорее сродни достигнутой путем переговоров сделке о признании вины и не считается амнистией. Возможность внедрения подобной практики на местном уровне может быть рассмотрена и в других местах, особенно в случае менее серьезных преступлений.

8. Должна ли учреждать комиссию законодательная или исполнительная власть?

Комиссии по установлению истины обычно создаются согласно либо национальному законодательству, либо президентскому декрету. И тот и другой путь может иметь свои преимущества и недостатки, причем национальные условия могут автоматически предопределить, какой из этих путей является безусловно наиболее оптимальным или действительно необходимым. Однако там, где и то и другое является лишь возможным вариантом, следует учитывать фактор времени (президентский декрет может быть принят быстрее, чем законодательство); потенциал политического влияния (в состав законодательного органа могут входить партии, заинтересованные в сокращении полномочий комиссии или сферы ее охвата); и политическую или народную легитимность (законодательный процесс может в принципе обеспечить более широкую политическую поддержку комиссии). В рамках некоторых правовых систем для предоставления комиссии определенных полномочий, таких как право вызывать свидетелей, требуется принять законодательный акт.

9. Выполнение рекомендаций

Круг полномочий должен обязывать правительство и законодательный орган уделять серьезное внимание рекомендациям комиссии по установлению истины. В некоторых случаях, как, например, в Сьерра-Леоне, круг полномочий предусматривает определенную последующую процедуру: от правительства требуется ежеквартально публично отчитываться о выполнении рекомендаций, исходящих от комиссии. На сегодняшний день имеются два примера – в Сальвадоре и Сьерра-Леоне – предоставления комиссиям по установлению истины полномочий давать обязательные для выполнения рекомендации (то есть при предварительном согласии, что правительство выполнит все рекомендации комиссии). Однако это может повлечь за собой конституционные или другие сложные проблемы, если комиссия воспринимается как орган, узурпирующий полномочия законодательного органа или органа исполнительной власти. Поэтому может оказаться предпочтительным требовать серьезного рассмотрения рекомендаций и регулярной публичной отчетности об их выполнении.

С. Отбор членов комиссии

В конечном счете никакой другой фактор не является более определяющим для комиссии, чем люди, входящие в ее состав. В идеальном случае членами комиссии должны

быть пользующиеся широким уважением представители общества (или международные сотрудники), которых все стороны прошлого конфликта признают нейтральными (или же вся группа в целом должна рассматриваться как представляющая достаточно широкий диапазон взглядов). В их числе могут быть представители целого ряда профессий с различным опытом прошлой работы, например религиозные лидеры, практикующие адвокаты или отставные судьи, психологи, работники образования, эксперты по вопросам насилия в отношении женщин или детей, специалисты по защите прав человека и другие. Некоторые страны решили вводить в состав комиссий международных членов; это решение базируется на ряде местных факторов и предпочтений и должно в конечном счете приниматься гражданами страны.¹⁰

Процесс и сроки отбора членов комиссии являются ключевыми моментами. Прежде всего, членов комиссии не следует назначать до тех пор, пока не будет установлен круг полномочий комиссии. Предпринимавшиеся в прошлом попытки начать процесс очень быстро путем незамедлительного назначения членов комиссии, например сразу после заключения соглашения о мире, напротив, чрезвычайно ухудшали перспективы создания эффективной и пользующейся широким уважением комиссии. Круг полномочий должен содержать четкое и подробное описание процесса отбора идеальных членов комиссии и их общих качеств или характеристик. Любым попыткам включить политических лидеров или представителей политических партий, фракций или бывших участников вооруженных группировок в состав комиссии следует оказывать решительное противодействие.

Напротив, комиссии по установлению истины обеспечат себе широчайшую общественную и международную поддержку, если их членов будут отбирать путем процесса консультаций и будет предпринята честная попытка добиться сбалансированного представительства этнических, региональных или религиозных групп, мужчин и женщин, а также различных политических взглядов. Такой процесс консультаций может включать обращение к общественности с предложением выдвигать кандидатуры и создание представительной отборочной комиссии (назначаемой различными секторами общества или социальными группировками) для проверки кандидатов и собеседований с финалистами, с тем чтобы рекомендовать окончательные кандидатуры членов комиссии назначающей инстанции. В прошлом несколько комиссий вполне успешно справились с этой задачей.¹¹ В отборе международных членов комиссии могут принимать участие международные организации, такие как Организация Объединенных

¹⁰ Одной из причин включения в состав комиссии лиц, не являющихся гражданами страны, может быть осознаваемая необходимость привлечь к участию в ней людей, которые воспринимаются как более нейтральные, чем граждане страны, а также людей, которые могут привнести в процесс специальные юридические или иные знания и опыт и международные контакты для сбора средств, проведения расследований и обеспечения международной сферы охвата. Однако в условиях некоторых стран идея включения в комиссию международных членов считается неуместной и совершенно ненужной.

¹¹ Эта форма отбора была применена, например, в Южной Африке и Сьерра-Леоне.

Наций, однако такой отбор также должен быть включен в национальный процесс проверки кандидатов перед окончательным назначением.¹²

Члены комиссии могут работать в ней либо неполный, либо полный рабочий день. Это может определяться целым рядом факторов, однако, по мере того как публичные слушания занимают все больше места в работе комиссий, необходимость в присутствии их членов в течение всего рабочего дня намного возрастает. В прошлом, когда комиссии занимались расследованиями, а не слушаниями, от их членов требовалось присутствие в течение всего одной недели в месяц. При этом их обязанности были в меньшей степени сосредоточены на повседневной работе, выполнением которой занимался исполнительный директор, а концентрировались на общем руководстве тематическими расследованиями, выработке общей политики комиссии и надзоре за подготовкой окончательного доклада. Личный и политический авторитет членов комиссии, определяющий ее публичное лицо, может также иметь решающее значение в ее отношениях с несговорчивыми властями. Независимо от того, работают ли члены комиссии полный или неполный рабочий день, сфера ответственности штатного исполнительного директора и членов комиссии должна быть с самого начала четко разграничена.

D. Подготовительный период

В прошлом многие комиссии по установлению истины потеряли большое количество времени на административную подготовку и подготовку материально-технического обеспечения, что значительно сократила их и без того ограниченный период работы. На базовые организационные вопросы, такие как аренда помещения, набор персонала, закупка рабочих столов и компьютеров и адаптация или создание программы базы данных, а также на более крупные задачи, такие как привлечение средств и разработка кампании по информированию общественности, вполне может уйти не один месяц из срока, выделенного комиссии на ее работу, прежде чем она сможет с достаточным основанием начать проведение расследований или сбор свидетельских показаний.

Таким образом, в описании круга полномочий должен быть предусмотрен подготовительный период продолжительностью от трех до шести месяцев между назначением членов комиссии и началом ее официального периода работы. В число первоначальных подготовительных мероприятий могут входить:

¹² Модели отбора международных членов комиссии бывали различными. В Сьерра-Леоне Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека было предложено выдвинуть три кандидатуры членов комиссии, по которым затем высказалась национальная отборочная комиссия. Однако этот процесс подвергся критике за то, что он не позволил полностью учесть веские рекомендации в отношении международных кандидатов, высказанные местными действующими лицами, что привело к исключению нескольких сильных кандидатур. В других местах, в частности в Гаити, Сальвадоре и Гватемале, международных членов комиссии назначали без особых консультаций, причем многие из кандидатур исходили от Секретариата Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. Следует уделить пристальное внимание совершенствованию некоторых из этих прошлых методов, с тем чтобы дать возможность появиться сильным кандидатам, обеспечивая в то же время полное и информированное участие национальных действующих лиц в окончательном отборе.

- разработка плана укомплектования персоналом и набор начального штата;
- подготовка сотрудников, занимающихся сбором показаний, и других работников для первого этапа работы;
- принятие плана работы;
- рассмотрение конкретных планов возможных публичных слушаний;
- в случае необходимости введение программы защиты свидетелей;
- подготовка сметы и привлечение начальных средств из национальных и международных источников;
- разработка и установка эффективной базы данных для хранения, организации и поиска информации, возможно, о тысячах нарушений, о которых будут сообщать комиссии;
- разработка кампании по информированию общественности;
- проведение предварительных исследований;
- сбор существующей документации поступающей от национальных и международных НПО, Организации Объединенных Наций, правительств иностранных государств и других источников.

В этот период, чтобы помочь комиссии в подготовке к работе, следует по мере необходимости предоставлять ей ресурсы, поддержку и международные консультационные услуги.

Е. Укомплектование персоналом

Хотя обстоятельства и потребности в разных странах различны, потребности в укомплектовании персоналом, вероятно, будут довольно широкими. Например, если назвать лишь несколько категорий работников, комиссии, как следует ожидать, потребуются эксперты по правам человека, следователи, эксперты по правовым вопросам, исследователи, врачи или социальные работники, переводчики, специалисты по компьютерам, операторы по вводу данных и персонал службы безопасности. Чрезвычайно важной для обеспечения общего управления и надзора за работой комиссии является именуемая по-разному в различных странах должность исполнительного директора или исполнительного секретаря, особенно если члены комиссии работают неполный рабочий день. Комиссии следует весьма тщательно подходить к набору персонала, в особенности персонала высшего звена, поскольку чувствительная к политическим процессам и быстро изменяющаяся обстановка требует отточенных административно-управленческих умений и навыков, хорошо развитого политического чутья и способности эффективно работать в условиях больших производственных нагрузок.

Численность персонала, вероятно, будет меняться на протяжении работы комиссии по установлению истины в зависимости от того, на каком этапе работы она находится. Тем не менее работавшие в последнее время комиссии в период наибольшей активности, как правило, насчитывали 200–500 сотрудников. Сюда входят десятки сотруд-

ников, занимающихся сбором показаний, десятки программистов и операторов по вводу данных и многочисленные следователи, исследователи и координаторы публичных слушаний. На заключительном этапе требуется намного меньшее число сотрудников для подготовки и согласования окончательного доклада. В штате многих комиссий по установлению истины были международные сотрудники, однако это должно определяться наличием или отсутствием в стране собственных экспертов, а также национальными предпочтениями или удобством включения в комиссию лиц, не являющихся гражданами страны.

В качестве экспертов можно привлекать временных консультантов. Например, в рамках конкретных проектов, будь то с целью проведения эксгумаций или получения помощи в выделении ключевых исторических периодов или тем при составлении плана исследований, можно обращаться к судебным экспертам и ученым-историкам.

III. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОМИССИИ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ ИСТИНЫ

A. Основная деятельность

1. Сбор показаний

Комиссии по установлению истины собирают значительную часть первичной информации в виде показаний, полученных непосредственно от потерпевших, свидетелей и лиц, оставшихся в живых после совершенных в отношении них в прошлом нарушений, как правило, во время встречи один на один с сотрудником, занимающимся сбором показаний. Такие сотрудники могут находиться помимо штаб-квартиры комиссии в ее региональных отделениях либо могут выезжать в виде мобильных бригад в различные селения по всей стране. Сбор показаний должен быть организован таким образом, чтобы дать возможность потерпевшим рассказать о том, что они пережили, в благоприятной и безопасной обстановке.

Сбор показаний обычно является одним из первых основных видов деятельности комиссии по установлению истины и, как правило, продолжается не менее нескольких месяцев, а иногда и до года в зависимости от срока действия ее мандата. По всей вероятности, потребуется профессиональная подготовка сотрудников, занимающихся сбором показаний. Им необходимо уметь правильно брать показания у потерпевших, воспоминания которых могут быть нечеткими или путанными и у которых могут обнаружиться признаки глубокой травмы даже спустя много лет после пережитых ими событий. Кроме того, они должны будут разбираться в конкретных технических аспектах форм и процедур, используемых для сбора показаний. Сотрудник, занимающийся сбором показаний, будет для большинства потерпевших и свидетелей единственным членом комиссии, с которым они имеют прямой контакт, поэтому важно, чтобы сообщаемые ими сведения были ясными, а их позиция диктовалась желанием помочь и быть справедливыми.

Как правило, комиссия по установлению истины получает от 7000 до 20 000 показаний потерпевших, свидетелей или даже лиц, совершивших преступления и желающих сообщить о своей собственной причастности или причастности других к совершенным действиям.

2. База данных

Чтобы облегчить обработку этого огромного объема информации, комиссии по установлению истины следует рассмотреть возможность создания базы данных для

хранения, организации и анализа показаний, которые она получает. Такие системы управления информацией позволяют провести анализ на таком уровне и получить заключения такого типа и такой точности, которые без их применения были бы невозможны. Однако необходимо заранее иметь ясное представление о значительных затратах времени и средств, которые потребуются в связи с такой системой, как в отношении укомплектования ее персоналом, так и в отношении аппаратных средств и программного обеспечения. Помимо старшего системного администратора и специалистов по системному анализу комиссии понадобятся бригады кодировщиков и операторов по вводу данных для обработки показаний, и значительную долю общего рабочего времени комиссии потребует отвести на кодирование, ввод и анализ этой информации. В результате у комиссии появится возможность выявить существенные закономерности и тенденции, получить графики, иллюстрирующие эти закономерности, и точно оценить число потерпевших.

3. Исследования и расследования

Исследования и расследования зачастую эффективнее всего объединять в один отдел, обеспечивая возможность естественной связи между расследованием конкретных дел и тематическими исследованиями. Поскольку у комиссии по установлению истины нет времени на тщательное расследование каждого дела, она обычно выбирает для расследования ряд типичных дел. В их число могут входить случаи насилия в отношении конкретных лиц или более масштабные события, такие как массовые убийства. В то же время комиссия может захотеть провести тематическое исследование причин и последствий случаев насилия или репрессий, например того, каким образом они затронули определенные общины или какие группы считаются в наибольшей степени ответственными за них. Некоторые комиссии по установлению истины выбрали ряд конкретных городов или общин для подробного изучения истории репрессий в одном конкретном месте.

Для понимания всего контекста исторических событий может также потребоваться оценка роли международного участия в конфликте. Это участие могло состоять в финансировании или обеспечении оружием воюющих сторон в гражданской войне или даже в непосредственном участии в конфликте в виде предоставления войск или военной подготовки либо принять форму политической поддержки совершающего злоупотребления правительства при отсутствии критики происходящих злоупотреблений. Комиссия должна рассмотреть эти вопросы в рамках проводимых ею расследований.

4. Публичные слушания

Давая потерпевшим и оставшимся в живых возможность рассказать свою историю перед широкой аудиторией, особенно если слушания транслируются по телевидению или радио, комиссия может официально и публично признать прошлые правонару-

шения, предоставить потерпевшим шанс быть услышанными, уменьшить вероятность длительного отрицания правды и сделать свою работу более прозрачной. Публичные слушания помогают привлечь внимание общественности, содействуя освещению в прессе проблем, относящихся к более длительному периоду, и стимулируя проведение общенациональной дискуссии о прошлом.

Некоторые слушания могут быть посвящены заслушиванию жертв; в центре внимания других могут находиться конкретные темы, особые события, такие как ключевые моменты насилия, или конкретные учреждения (например, роль вооруженных сил в репрессиях или роль религиозных учреждений в реакции на насилие).

Решение проводить публичные слушания основывается частично на обеспокоенности по поводу ситуации в области безопасности в стране, а также на количестве времени и ресурсов, имеющихся у комиссии на выполнение ее задачи. Однако публичные слушания оказались весьма мощным и эффективным способом донести работу комиссии до общественности, и всем комиссиям по установлению истины следует по меньшей мере рассмотреть возможность их проведения.

Наконец, имеются интересные примеры проведения заседаний с привлечением местной общины к участию в них. В некоторых случаях члены общины могут задавать вопросы лицам, признавшим себя виновными в совершении незначительных преступлений, как это происходило в упомянутом выше процессе примирения общины в Тиморе-Лешти. В Сьерра-Леоне местные традиционные лидеры также были привлечены к некоторым из слушаний комиссии. Эти разновидности измененных и опирающихся на местную общину процессов слушания могут оказаться применимыми и в других странах.

5. Информационно-разъяснительная работа с общественностью и коммуникация

По характеру и масштабам информационно-разъяснительной работы комиссии можно определить ее влияние. Комиссии следует предпринять усилия к тому, чтобы ознакомить общественность со своей работой и разъяснить ее суть, пригласить потерпевших или других лиц, располагающих соответствующими сведениями, к себе в офис для дачи показаний и добиться понимания своей миссии и целей. Это поможет удержать ожидания общественности в разумных пределах. Стратегия информационно-разъяснительной работы может включать распространение брошюр о роли и мандате комиссии, проведение встреч с общественностью и широкие контакты со средствами массовой информации. Гражданское общество и религиозные группы также могут в значительной мере способствовать распространению информации о работе комиссии.

При всей важности сильной стратегии информационно-разъяснительной работы и общей позиции в пользу транспарентности это не должно означать, что деятельность комиссии должна быть открытой во всех отношениях. Многие из проводимых ею исследований и встреч и значительная часть собранной информации определенно должны оставаться конфиденциальными – разумеется, до тех пор, пока не будет опубликован доклад. Для членов и штатных сотрудников комиссии обычным делом является подписание обязательств о неразглашении и введение внутренних систем, определяющих, какую информацию можно предавать гласности до опубликования доклада.

6. Доклад и рекомендации

Окончательный доклад комиссии, в котором подытожены полученные ею сведения и даны рекомендации, будет ее наиболее долговременным наследием. Чтобы обеспечить соответствие своих тематических исследований содержанию окончательного доклада, комиссии следует составить краткий план или содержание доклада в начальный период работы.

Некоторые комиссии, особенно созданные в последнее время, издали многотомные доклады, насчитывающие тысячи страниц.¹³ Однако комиссии следует рассмотреть вопрос о том, не будет ли уместным подготовить более краткий (одно- или двухтомный) доклад, чтобы сделать его более доступным, а также учитывая ограниченные сроки производства.¹⁴ В случае опубликования намного более объемного доклада необходимо также подготовить его краткий вариант для широкого распространения.

Созданные в последнее время комиссии выпустили интересные альтернативные и взаимодополняющие издания своих окончательных докладов. Перуанская комиссия издала отдельный весьма впечатляющий сборник документальных фотографий о конфликте.¹⁵ Комиссия в Сьерра-Леоне совместно с международной НПО выпустила видеOVERSIYU, а в сотрудничестве с Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) издала 50-страничный «удобный для детей» вариант окончательного доклада.¹⁶ Ряд комиссий опубликовали основные выдержки из их докладов в широко распространяемых центральных газетах.

¹³ Например, доклад комиссии в Гватемале насчитывал 12 томов, в Южной Африке – 5 томов, а в Перу – 9 томов.

¹⁴ В Сальвадоре, Аргентине и Чили окончательный доклад комиссий по установлению истины не превышал одного-двух томов, в некоторых случаях дополненных отдельным томом с приложениями.

¹⁵ *Yuyanapaq – Para recordar: relato visual del conflicto armado interno en el Perú, 1980-2000* (Lima, Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003).

¹⁶ Свидетель – НПО, расположенная в Нью-Йорке, – подготовил часовой видеофильм *Witness to Truth*, подытоживающий основные выводы, содержащиеся в докладе сьерра-леонской комиссии. Дополнительную информацию можно получить по адресу: www.witness.org. *Truth and Reconciliation Commission Report For the Children of Sierra Leone* имеется по адресу: <http://www.unicef.org/voy/media/TRCCF9SeptFINAL.pdf>.

В рекомендациях комиссии могут быть предложены правовые, институциональные или законодательные реформы, направленные на предотвращение злоупотреблений в будущем; программа репараций для жертв; дальнейшие эксгумации или расследования в ключевых областях, в которых комиссия не смогла довести до конца всю необходимую работу; или другие соответствующие программы по устранению недостатков, отмеченных в ее выводах. Она может также предложить конкретные последующие меры по обеспечению своевременного и эффективного выполнения ее рекомендаций.

В. Ключевые проблемы

1. Ограниченные сроки: не все нарушения могут быть расследованы

У комиссии по установлению истины очень редко бывает достаточно времени или ресурсов для расследования всех индивидуальных случаев даже тогда, когда имеются четкие доказательства и свидетели. Таким образом, хотя жертвы обычно требуют установления истины в каждом отдельно взятом случае и международные нормы, предусматривающие право на знание правды, предполагают индивидуализированное установление истины, большинство комиссий по установлению истины может обеспечить установление лишь обобщенной истины, описание общих моделей с углубленным расследованием некоторых репрезентативных индивидуальных случаев и подробным докладом о них. Это нередко вызывает разочарование потерпевших, которые, возможно, дали показания в надежде на разрешение их собственного случая. Таким образом, учреждение комиссии по установлению истины не обязательно является выполнением в полном объеме обязанности государства предоставить жертвам государственного насилия всю правду. Действительно, комиссия может решить рекомендовать в дополнение к своей работе провести последующие индивидуализированные расследования.

2. Масштабы расследования

Достаточно гибкий мандат требует, чтобы комиссия сама определила точные параметры своих расследований. Для некоторых комиссий оказалось особенно трудным определить, насколько им следует углубляться в вопросы социально-экономического правосудия, учитывая, что между этими факторами и более конкретными злоупотреблениями, которым они уделяют первостепенное внимание, редко существует четкая граница. Таким образом, возможно столкновение между стратегией расследований, сосредоточенной исключительно на конкретных случаях, и стратегией, учитывающей социально-экономическую обстановку с точки зрения причин событий и их последствий. Это столкновение обычно устраняют, включая оба аспекта в проводимые комиссией исследования, стараясь излишне не расширять сферу их охвата и не исключая при этом то, что можно было бы рассматривать как ключевые факторы в понимании событий.

3. Обнародование имен

Комиссии по установлению истины, вероятно, придется столкнуться с трудными вопросами о том, как ей следует поступать с информацией, которая позволяет идентифицировать конкретных лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении. Эти вопросы могут возникнуть как в рамках публичных слушаний, так и при подготовке окончательного доклада, когда комиссия должна решить, какой объем информации о виновности конкретных лиц следует опубликовать.

Здесь возникает ряд вопросов, в ответ на которые каждой комиссии приходится разрабатывать свой собственный комплекс политических решений. В то время как обязанность сообщать правду заставляет комиссию включать информацию об индивидуальной ответственности, беспокойство о соблюдении надлежащей процедуры, обеспечении точности докладов и о других вопросах должны побудить комиссию к тщательному продумыванию своей ответной реакции и выработке четкой политики.

В ходе публичных слушаний жертвы или свидетели могут захотеть назвать лиц, которые, как им известно, участвовали в злоупотреблениях. Комиссии следует на этот случай иметь процедуру, позволяющую названным таким образом лицам ответить на выдвинутые против них обвинения. Вообще же, однако, желательно, чтобы лицам, обвиняемым в совершении преступлений, не позволяли напрямую допрашивать тех, кто их обвиняет.

В ходе сбора показаний и проведения расследований комиссия также, по всей вероятности, соберет значительное количество информации, указывающей на многих конкретных лиц, совершивших преступления. Хотя такая информация может быть собрана конфиденциально, комиссия должна решить, будет ли она называть таких лиц в своем докладе. Прежде чем они будут названы в качестве таковых, обвиняемым следует дать минимальный шанс ответить на обвинения. Они могут сделать это путем представления письменного документа в комиссию после того, как им сообщат о выдвинутых против них обвинениях. По меньшей мере одна комиссия – Комиссия по установлению истины и примирению в Южной Африке – стала объектом судебных процессов, инициированных теми, чьи имена должны были быть обнародованы во время слушаний или в докладе комиссии. Хотя в конечном счете комиссия выиграла эти процессы, судом были установлены четкие процедурные ограничения.¹⁷

Существуют законные основания, по которым комиссия может решить не называть правонарушителей или назвать только тех, кто несет основную ответственность, или самых старших в порядке подчинения. В число этих оснований может входить обеспокоенность

¹⁷ См. *Van Rensburg and Du Preez v The Truth and Reconciliation Commission*.

безопасностью свидетелей или безопасностью лиц, названных в качестве виновных в совершении преступлений, особенно если правосудия в судах не ожидается.

Кроме того, комиссии необходимо обеспечить достоверность информации и ее соответствие минимальным критериям доказанности, которые она для себя установила. Применяемые различными комиссиями критерии доказанности отличаются друг от друга, однако в целом критерий доказанности, соответствию которому должно быть обеспечено при обнародовании имени лица, совершившего преступление, превышает уровень доказанности, требуемый для формулирования других общих выводов. Например, некоторые комиссии применяли критерий «равновесия вероятностей» в отношении своих основных выводов, однако опирались на более высокий критерий при назывании имен, хотя обычно и уступающий строгому критерию доказанности «при отсутствии обоснованного сомнения», требуемому в уголовном судопроизводстве.¹⁸ Когда комиссия называет имена в своем докладе, она должна четко указать, что сделанные ею выводы не являются основанием для установления юридической или уголовной вины.

Для обеспечения гибкости наилучший метод заключается в том, чтобы круг полномочий комиссии по установлению истины предусматривал возможность идентификации лиц, совершивших преступление, но не требовал их обязательной идентификации, оставляя этот вопрос на усмотрение комиссии.

4. Внедрение гендерного подхода

Если члены комиссии по установлению истины не используют в своей работе по вопросам нарушений прав человека опыт или специальные знания, связанные с учетом гендерного аспекта, важно внедрить такой опыт и знания в деятельность старших должностных лиц и советников, а также консультироваться с НПО или другими экспертами в этой области. В целом о злоупотреблениях, от которых пострадали женщины, как правило, поступает меньше сообщений и они могут быть иными, чем те, от которых пострадали мужчины. В частности, велика вероятность того, что сведения о сексуальном надругательстве занижены.

Комиссии следует рассмотреть возможность применения процедур, облегчающих предоставление женщинам сведений по этим иногда очень трудным темам и поощряющих их. Она могла бы обеспечить наличие женщин среди сотрудников, занимающихся сбором показаний, что помогло бы женщинам чувствовать себя свободнее, сообщая о сексуальном надругательстве. Комиссия могла бы также проводить слушания только для женщин в присутствии лишь членов комиссии женского пола и наблюдателей-же-

¹⁸ В некоторых странах критерий «равновесия вероятностей» именуется критерием «наличия более веских доказательств».

нищин или предоставить женщинам возможность давать показания на публичных слушаниях, не раскрывая свою личность.

5. Конфиденциальность

Политика, которую должна выработать комиссия, включает вопрос о том, как и кому следует предоставлять гарантию конфиденциальности и каким образом она будет обеспечена. Могут возникнуть спорные вопросы, если органы обвинения проявят интерес к сведениям, имеющимся в распоряжении комиссии, причем они могут даже рассмотреть возможность использования своего права вызывать тех или иных лиц в качестве свидетелей для получения доступа к протоколам комиссии. Используемые в мандате формулировки (например утверждение о том, что гарантия конфиденциальности не может быть отменена никаким внешним органом) могут обеспечить некоторую защиту. Однако комиссии целесообразно с самого начала тщательно рассмотреть эти вопросы.

6. Доступ к документации

Вопрос о том, в чьем ведении находится документация комиссии и кто имеет к ней доступ по завершении ее работы, может еще более усложнить защиту конфиденциальности. При некоторых обстоятельствах может быть уместным обеспечить хранение дубликатов соответствующих материалов за пределами страны.

7. Психологическая поддержка

В то время как для одних жертв и лиц, оставшихся в живых, пересказ их историй комиссии по установлению истины станет благотворным и оздоравливающим процессом, других он может заставить вновь пережить острую боль, вызванную травмой. Комиссия должна быть готова обеспечить поддержку и консультации таким свидетелям как минимум непосредственно в условиях дачи показаний на публичных слушаниях, а также тем, кто испытывает наибольшее расстройство, давая показания. Для обеспечения такой поддержки многие комиссии привлекают специалистов в области охраны психического здоровья или социальных работников, а также создают системы направления в местные организации, которые могут обеспечить более стабильную помощь.

Члены и штатные сотрудники комиссии также, вероятно, переживут травматический стресс, месяцами слушая ужасающие истории. Желательно, чтобы и внутри самой комиссии были доступны услуги поддержки и возможности собеседования.

Комиссии следует также рассмотреть возможность оказания неотложной медицинской помощи, которая может потребоваться, особенно во время публичных слушаний. Например, давая показания во время одного из публичных слушаний Национальной комиссии по примирению в Гане, которое транслировалось по телевидению, потерпевший пере-

нес сердечный приступ и умер. После этого Комиссия организовала систему проверки кровяного давления у всех свидетелей прежде, чем им разрешали давать показания, а рядом с залом, где проходили слушания, всегда дежурила машина скорой помощи.

8. Защита свидетелей

Лица, предоставляющие комиссии информацию, могут также подвергнуть себя физическому риску, поскольку те, кто в прошлом был замешан в преступлениях, могут попытаться помешать сотрудничеству ключевых свидетелей с комиссией или принять меры против тех, кто с ней сотрудничает. Это может произойти в ходе публичных слушаний, где те, кто дает свидетельские показания, могут получать угрозы после слушания. Комиссия должна рассмотреть вопрос о том, какой вид защиты можно обеспечить свидетелям, и должна известить свидетелей об этих возможностях и их ограничениях, прежде чем те начнут давать показания. Некоторые комиссии пытались упредить эти проблемы, выбирая для публичных слушаний случаи, свидетели по которым с меньшей степенью вероятности могут подвергнуться риску.

Те, кто предоставляет информацию в иных формах, также могут иметь основания для осторожности. Нередко некоторые высокопоставленные «инсайдеры», способные предоставить конкретные и подробные сведения о системах и ответственности за прошлые злоупотребления, добровольно решают сотрудничать с комиссией. Вполне вероятно, что они попросят соблюдать строгую конфиденциальность и встретятся с комиссией таким образом, чтобы это нельзя было проследить. Обеспечение такого уровня конфиденциальности – возможно, даже ограничения на доступ к подобным сведениям для персонала комиссии, – само по себе служит формой защиты. Однако комиссия должна быть осведомлена о любых угрозах, поступающих в адрес этих лиц в результате их сотрудничества с комиссией.

В тех случаях, когда люди получают угрозы, комиссия должна быть готова обеспечить им по меньшей мере минимальную защиту, возможно, путем временного переселения этих людей за пределы их мест проживания, пока не улучшится ситуация. Если позволяют ресурсы, следует разработать более сложную программу защиты свидетелей. Она может включать сотрудничество с полицией для обеспечения непрерывного мониторинга и защиты или создание конспиративных квартир для укрытия тех, кому в наибольшей степени угрожает опасность. Должна также учитываться возможность сохранения таких систем защиты свидетелей после окончания работы комиссии.

9. Негативная реакция на работу комиссии

Если комиссия по установлению истины выполняет свою работу хорошо, вполне вероятно, что весьма могущественная (или могущественная в прошлом) часть общества будет рассматривать это как угрозу для себя. Эта часть общества – будь то военные,

политические или отдельные вооруженные группировки – может попытаться ослабить комиссию, подвергнув ее прямым или косвенным нападениям. Это может принять форму резкой критики комиссии в средствах массовой информации или физических угроз в адрес членов или штатных сотрудников комиссии; многие комиссии получают прямые угрозы убийства. Если считают, что комиссия расследует деятельность отдельных лиц или групп, обладающих властью в правительстве, она может столкнуться с затруднениями в доступе к правительственной документации и ей может оказываться лишь ограниченное содействие со стороны органов государственной власти. В Перу комиссия подверглась резким нападениям в прессе со стороны тех, чьим интересам более всего угрожали проводимые ею энергичные расследования. Вполне вероятны обвинения в политической предубежденности, имеющие целью ослабить эффект решительных выводов комиссии. По этим причинам важно, чтобы членство в комиссии по установлению истины было широким и достаточно сбалансированным в плане представленных в ней точек зрения. Точно так же ее члены должны всемерно заботиться о справедливом подходе к предмету расследований, не снижая при этом тщательности и сохраняя честность в своей работе.

10. Финансирование

Одна из основных проблем, с которой сталкиваются практически все комиссии по установлению истины, – это привлечение достаточных средств на осуществление их работы. Бюджет комиссии по установлению истины обычно составляет более 5 млн. долл. США и может вполне превышать 12 млн. долл. США или более.¹⁹ В идеальном случае национальное правительство должно проявить инициативу, предложив как можно большее финансирование, что отчасти служит явным признаком поддержки работы комиссии с его стороны. Это может включать поддержку в виде предоставления офисных помещений или оборудования. Некоторые комиссии полностью финансируются национальным правительством, однако большинству из них приходится полагаться на получение значительной части финансовой поддержки от международного сообщества, и для достижения поставленных целей следует с самого начала составлять план по сбору средств.

В идеальном случае следует установить контакты с государствами-донорами еще до того, как будет назначена комиссия, с тем чтобы доноры были готовы рассмотреть возможность оказания такой поддержки в самом начале срока работы комиссии. Способствовать установлению таких контактов и информированию доноров о возникновении этих потребностей может миссия Организации Объединенных Наций; важно,

¹⁹ Хотя затраты на деятельность комиссии по установлению истины значительны, нередко отмечают, что работа комиссии по установлению истины, как правило, обходится намного дешевле, чем судебное преследование, предпринимаемое международными или смешанными трибуналами, расходы на которые могут достигать многих десятков миллионов долларов в год.

однако, чтобы сами члены комиссии имели прямые контакты с донорами или предполагаемыми донорами, с тем чтобы существовала ясность относительно их задач, планов и личностей. В некоторых случаях сбор средств производился отдельно от работы комиссии непосредственно на месте, и доноры таким образом ощущали разрыв между фактически имеющимися средствами и заявлениями и обещаниями, с которыми выступала комиссия и ее сторонники в самой стране. Организации Объединенных Наций следует убедиться в том, что она поощряет прямые контакты, а не создает фактически барьер между донорами и комиссией.

В то время как комиссия должна реалистично подходить к цифрам своего бюджета, следует также надеяться, что государства-доноры осознают – и смогут должным образом учесть – сжатые сроки ее работы и срочность просьб относительно сбора средств, а также весьма реальную потребность в существенной поддержке, чтобы отнестись к этим запросам со всей серьезностью. Очевидно, что в интересах обеспечения независимости комиссии финансирование не должно предоставляться в расчете на то, чтобы оказывать влияние на комиссию или направлять ее деятельность.

IV. ВЗАИМОСВЯЗИ

А. Судебное преследование

Как отмечалось выше, информация, собранная комиссией по установлению истины, может оказаться полезной для тех, кто расследует дела для возбуждения судебного преследования, будь то во время работы комиссии, сразу по завершении ее работы или много лет спустя. Как правило, деятельность комиссии по установлению истины следует рассматривать как дополнение к актам судебной власти. Даже в тех случаях, когда не ожидается немедленное начало судебного преследования, важно предусматривать возможность такого варианта и действовать соответственно. Со временем могут появиться возможности возбуждения судебного преследования, и тогда доклад комиссии и другие ее материалы могут оказаться важными в качестве базовых материалов и обеспечить выход на свидетелей. Даже если в докладе комиссии не указываются конкретные лица, совершившие преступления, собранная ею информация может раскрыть более полную картину нарушений и показать институциональную причастность и ответственность, а также ответственность руководства.

Во время работы комиссии, однако, могут быть причины, по которым члены комиссии предпочтут не предоставлять всю имеющуюся у них информацию органам обвинения. Если информацию собирают при наличии договоренности о конфиденциальности, эта договоренность должна соблюдаться. Кроме того, если лица, совершившие преступление, будут знать, что комиссия поделится информацией с органами обвинения и нет никаких действующих амнистий или иммунитета, они, вероятно, воздержатся от признания своих преступлений перед комиссией по установлению истины.

Если ведется судебное преследование и в распоряжении комиссии оказывается оправдательная информация, свидетельствующая о том, что в преступлении обвиняется лицо, непричастное к его совершению, может быть важным, чтобы комиссия поделилась этой информацией с органами обвинения. С самого начала следует установить системы связи между прокуратурой и комиссией по установлению истины для обсуждения этих вопросов.

Пока неясно, как посмотрит на создание комиссии по установлению истины национальными органами власти Международный уголовный суд и должен ли этот Суд выносить суждение о том, способно ли и готово ли государство реагировать на серьезные преступления и привлекать тех или иных лиц к ответу. Толкование Судом этого

действия, вероятно, будет определяться тем, имеется ли намерение прибегнуть к актам судебной власти по итогам расследования, проведенного комиссией по установлению истины, а не перекрыть возможность судебного преследования посредством проведения несудебного расследования. Эти вопросы взаимодействия комиссии и международных судов и трибуналов будут разработаны на практике лишь с течением времени.

В. Возмещение ущерба

Комиссии нередко сталкиваются с тем, что многие жертвы и лица, оставшиеся в живых, приходят к ним, рассчитывая получить возмещение ущерба в ответ на дачу ими свидетельских показаний. Эти требования возмещения ущерба, иногда весьма скромные, отражают то тяжелое бремя и прямые экономические последствия, которые приходится нести тем, кто потерял близких или ухаживает за серьезно пострадавшими лицами. Однако комиссии по установлению истины не готовы к самостоятельному осуществлению широкой программы по возмещению ущерба, а усилия в этом направлении, по всей вероятности, привели бы к искажению полученных ими результатов, повлияв на тех, кто согласился дать показания, и на рассказанные ими истории. В нескольких случаях комиссии успешно предоставили срочные промежуточные компенсации тем, кто более всего в этом нуждался.

Понимая реальные обстоятельства существования жертв, большинство комиссий по установлению истины в своих окончательных докладах высказывают решительные рекомендации в отношении разработки программ по возмещению ущерба. Эти программы обычно включают в себя финансовую компенсацию, но не ограничиваются ею: они могут также включать образовательные, символические или иные меры или пособия.²⁰ Разработка таких программ может быть сложной, и комиссии потребуется выделить достаточное время и привлечь специалистов для разработки плана. Созданные в последнее время комиссии в большей степени конкретизировали рекомендуемые ими программы по возмещению ущерба, повышая тем самым вероятность их осуществления.

Хотя программа по возмещению ущерба, безусловно, может быть разработана независимо от комиссии по установлению истины или в ситуации, когда комиссия по установлению истины не была создана, разработка такой программы на основе проведенных комиссией расследований и исследований дает явные преимущества. Может, однако, оказаться необходимым расширить программу, чтобы охватить ею не только тех, кто дал свидетельские показания, учитывая, что ни одна комиссия по установле-

²⁰ См. также недавно принятые Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права (резолюция 2005/35 Комиссии по правам человека, приложение).

нию истины не утверждала, что она провела беседы со всеми жертвами. Эти и другие соображения должны быть тщательно рассмотрены комиссией и включены в ее рекомендации. При подготовке этих рекомендаций, разумеется, следует также принять во внимание реальное финансовое положение страны и вероятные источники и уровни финансирования.

C. Проверка²¹

В ряде стран осуществляются программы смещения с должности злоупотребляющих властью представителей вооруженных сил, полиции, судебных органов или государственной службы, однако это нередко связано с большими трудностями. Причем некоторые из этих стран подвергаются критике за недостаточность защиты или процедур, обеспечивающих защиту от несправедливых обвинений. Различные группы лиц, которые должны подвергнуться проверке, необходимо рассматривать по отдельности; проведение проверки среди представителей судебной власти представляет особенно трудную проблему с точки зрения уравнивания потребностей в реформах с требованиями уважения независимости судебной власти. Учитывая, что большинство программ проверки включают процедуры публичного комментирования или обсуждения, а также изучения личных дел каждого лица и любых прошлых жалоб на это лицо, полезно было бы включить в такой процесс проверки информацию, полученную от комиссии по установлению истины. Это может быть предусмотрено при разработке круга полномочий комиссии и может стать еще одним стимулом к тому, чтобы жертвы выражали готовность дать показания даже в ситуации, когда судебное преследование маловероятно. Это может также повлиять на то, какой именно вид конкретной информации комиссия будет собирать о каждом совершившем преступление лице, чье имя было названо во время проводимых ею расследований.

D. Реформы

Очевидно, что рекомендации комиссии по установлению истины в конечном счете предназначены для того, чтобы способствовать любым реформам, которые могут оказаться необходимыми помимо программ проверки, для изменения учреждений, в прошлом допускавших возможность злоупотреблений или занимавшихся злоупотреблениями. Эти рекомендации, обычно охватывающие широкий круг вопросов, могут включать судебные, законодательные, правовые или политические реформы. Чем конкретнее и реалистичнее комиссия сформулирует эти рекомендации, тем выше вероятность их осуществления. Однако после того, как комиссия представит свой доклад, способствовать осуществлению основных моментов этих рекомендаций должны груп-

²¹ См. в этой серии также руководство УВКПЧ по обеспечению господства права для постконфликтных государств, касающаяся проверки.

пы гражданского общества или, возможно, ключевые должностные лица в правительстве, одобряющие требуемые действия. Международные действующие лица также могут сыграть одну из важнейших ролей в ускорении необходимых реформ, начиная с тщательного рассмотрения содержащихся в докладе комиссии рекомендаций.

V. ВЛИЯНИЕ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ ДЕЙСТВИЯ

A. Последующие действия и осуществление рекомендаций

Влияние окончательного доклада может в конечном счете в меньшей степени зависеть от его содержания, чем от множества различных окружающих факторов, включая то, когда и при каких обстоятельствах издан и обнародован доклад, насколько широко он распространяется, какое освещение он получает в средствах массовой информации и, что, возможно, важнее всего, как относятся к докладу политические власти и заинтересованы ли они в обнародовании и осуществлении его выводов и рекомендаций.

Кроме того, комиссия должна надеяться на то, что организации гражданского общества будут ее партнерами на стадии последующих действий, поскольку, как только комиссия представит свой окончательный доклад и будет официально распущена, задачей осуществления ее рекомендаций должны заняться другие. Успешное осуществление рекомендаций комиссий оказывалось серьезной проблемой даже в случаях, когда со стороны правительства имелось правовое обязательство действовать. Даже при наличии достаточной политической воли может не быть достаточного институционального потенциала или средств для принятия рекомендованных мер.

Следует тщательно продумать механизмы осуществления последующих действий независимо от того, будут ли они осуществляться через официальный комитет по последующим действиям или через постоянно действующее правительственное учреждение, на которое возлагается данная задача. Этот механизм может быть уже определен в круге полномочий, в соответствии с которым создается комиссия, что с самого начала свидетельствует о стремлении относиться к полученным ею данным со всей серьезностью. Если же это не предусмотрено, комиссия сама должна предложить структуру или процедуру осуществления последующих действий и лоббировать правительство до завершения своей работы, чтобы иметь уверенность в том, что соответствующая подготовительная работа проведена.

B. Распространение доклада

В дополнение к предлагаемым в докладе политическим и институциональным реформам комиссия по установлению истины стремится также повлиять на то, как общественность воспринимает свою национальную историю и имевшие место в последние годы конфликт или насилие. Поэтому важно, чтобы содержащиеся в докладе выводы

были широко обнародованы по всей стране. В некоторых странах ключевые разделы доклада публиковались с продолжением в ежедневной центральной газете. Следует также подготовить сокращенные, более доступные варианты доклада и перевести их на соответствующие языки страны.

C. Что будет с документацией?

Следует заранее подумать о том, что будет дальше происходить с архивами комиссии по установлению истины, включая тысячи показаний и объемистые следственные материалы, используемые при подготовке доклада, а также о том, как можно сохранить эти документы для возможного последующего использования. В идеальном случае должны быть созданы некая форма публичной библиотеки или другое общедоступное учреждение, например, библиотека-хранилище исторической памяти. Однако для этого необходимо удалить или заблокировать доступ к конфиденциальной информации, будь то имена свидетелей, имена обвиняемых или другие факты и детали, в зависимости от того, что предусмотрено комиссией в отношении этой информации. Комиссия должна заблаговременно продумать вопрос об использовании ее материалов в долгосрочной перспективе; это может привести к тому, что сотрудникам по сбору показаний придется, например, спрашивать разрешение на обнародование показаний, после того как комиссия завершит свою работу.

D. Оценка «успеха»

Общий успех комиссии по установлению истины часто бывает непросто оценить. Эффект от работы комиссии может восприниматься настолько по-разному различными секторами общества и по прошествии значительных промежутков времени, что его трудно измерить, количественно определить или оценить. В одних случаях доклад комиссии сразу становится «бестселлером», некоторые из ее рекомендаций начинают быстро осуществляться, а эффект от работы комиссии, несомненно, оказывается сильным и получает широкую положительную оценку. В других же случаях доклад комиссии может поначалу быть встречен холодно или враждебно, по крайней мере властями, а его распространение может быть весьма ограниченным. Однако спустя ряд лет, возможно, при другом правительстве, доклад может быть опубликован повторно, содержащаяся в нем информация использована для непредвиденного судебного преследования, а его выводы расценены как важные для понимания ненавистного прошлого и, может быть, все еще ненавистного настоящего. Там, где проводятся публичные слушания, эффект от работы комиссии увидеть легче, поскольку передаваемые по телевидению заседания часто привлекают широкое внимание и определяют тематику общественных дискуссий на многие месяцы. Важно, чтобы комиссия рассматривалась как часть долгосрочных усилий, направленных на понимание истины. Точно так же процесс работы комиссии по установлению истины должен рассматриваться всеми лишь как часть более широких усилий по определению ответственности за прошлые преступления.

VI. ПОМОЩЬ КОМИССИЯМ ПО УСТАНОВЛЕНИЮ ИСТИНЫ: НАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДЕЙСТВУЮЩИЕ ЛИЦА

А. Роль национальных НПО

Как указывалось выше, национальные НПО занимают одно из ключевых мест в работе комиссий по установлению истины. В самом деле, наибольшим влиянием пользуются комиссии, работающие в условиях сильного и активного гражданского общества.²² НПО должны по большей части оставаться независимыми от комиссии, даже когда они помогают ей в получении информации, установлении контактов или получении консультаций у специалистов. Важно, чтобы они осуществляли контроль за деятельностью комиссии, обеспечивали объективную обратную связь и побуждали комиссию соответствующим образом реагировать на потребности жертв и общин. Во многих странах комиссии по установлению истины нанимают сотрудников НПО, которые привносят с собой полезные специальные знания и опыт; иногда это приводит к напряженности в отношениях, поскольку ключевые организации гражданского общества теряют при этом своих старших сотрудников. Отношения между комиссией и НПО не следует рассматривать как нечто само собой разумеющееся, а следует строить с чувством уважения к той важной, но самостоятельной роли, которую каждая из них играет в процессе поисков истины.

Помимо заблаговременной работы, связанной с продумыванием круга полномочий комиссии и последующих действий после завершения деятельности комиссии, существует целый ряд других областей, в которых НПО могут содействовать работе комиссии по установлению истины, в частности:

- Они могут обеспечить подготовку персонала комиссии и предоставить базовые материалы по истории и характеру нарушений прав в стране;
- Ими может быть обеспечен доступ к своим документам, нередко содержащим большое число свидетельских показаний, и оказана помощь комиссии в определении географических регионов, в которых ей следует сосредоточить свои расследования и сбор показаний;

²² Данная тема детально рассмотрена в «Truth Commissions and NGOs: The Essential Relationship», Международный центр правосудия переходного периода и Ганский центр демократического развития, апрель 2004 года; с документом можно ознакомиться по адресу: www.ictj.org.

- Они могут предложить познакомить членов и сотрудников комиссии с лидерами местных общин, жертвами или другими ключевыми контактными лицами в общинах, где НПО вели особенно активную деятельность и выстроили отношения доверия;
- В некоторых случаях комиссия по установлению истины заключает субподрядные договоры с НПО с целью привлечения их сотрудников для сбора показаний на местах от имени комиссии после прохождения ими организованной комиссией подготовки;
- Некоторые комиссии просят представителей НПО или разрешают им сопровождать жертв, когда те дают показания на публичном слушании, особенно в тех случаях, когда данная организация имеет давние отношения с этими лицами и вполне может обеспечить эмоциональную поддержку, необходимую во время слушания;
- До начала, во время и по завершении работы комиссии НПО вполне могут проводить лоббирование среди должностных лиц в правительстве, с тем чтобы обеспечить осуществление, по возможности, наиболее решительной политики или процедур в отношении комиссии;
- Организации гражданского общества могут предложить услуги поддержки, воспользоваться которыми комиссия может рекомендовать жертвам и оставшимся в живых, например индивидуальные или групповые консультации, механизмы поддержки со стороны общины или предоставление основных медицинских услуг тем, кто получил телесные повреждения и все еще страдает от прошлого насилия.

В. Роль Организации Объединенных Наций и других международных действующих лиц

Международные действующие лица также могут внести значительный вклад в деятельность комиссий. Если в стране присутствует миссия Организации Объединенных Наций с компонентом по правам человека и/или в ней имеется отделение Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), они могут предложить комиссии помощь в конкретных областях специальных знаний путем обеспечения подготовки и доступа к материалам, содержащим международные передовые методы в отношении комиссий по установлению истины, а также к базовым материалам по международным правам человека и гуманитарному праву, которые могут иметь отношение к расследованиям. Компонент Организации Объединенных Наций по правам человека или местное отделение УВКПЧ может также содействовать в предоставлении услуг доступными для него экспертами из других стран, обладающими международным опытом, включая предоставление консультаций или проведение подготовки лицами, которые работали непосредственно в комиссиях по установлению истины в других странах. Нередко это делается совместно с международными НПО.

Как говорилось выше, международные действующие лица, включая Организацию Объединенных Наций и особенно УВКПЧ, могут выдвинуть предложение, но не долж-

ны руководить процессом рассмотрения, решения или формирования комиссии по установлению истины. Организация Объединенных Наций, в частности УВКПЧ, или другие организации, должны подключиться к этому процессу в тот момент, когда появится интерес к такой возможности и необходимость в международной помощи или полезной сравнительной информации. По некоторым вопросам, таким как подбор членов комиссии и возможное рассмотрение включения иммунитета в мандат комиссии, необходимы международный надзор и настояние на ключевых принципах или правовых нормах.

Однако энтузиазм и специальные знания и опыт персонала Организации Объединенных Наций не должны подменять роль национальных НПО или других действующих лиц. Персонал Организации Объединенных Наций не должен самостоятельно заниматься определением круга полномочий, разработкой конкретных деталей процесса отбора, подготовкой проекта бюджета и организационной структуры, а также другими видами планирования независимо от специальных знаний, которые они могут привнести. Этими процессами должны руководить и полностью контролировать национальные действующие лица, будь то НПО, правительственные должностные лица или в конечном счете сама комиссия. В некоторых ситуациях представители международных организаций могут и должны настаивать на проведении широких консультаций при разработке структуры комиссии и подборе ее членов, особенно в тех случаях, когда правительственные должностные лица собираются действовать излишне быстро. После того как комиссия начнет работу, международные специалисты, не входящие в состав комиссии, должны продолжать помогать ей, но не руководить ее работой.

В некоторых случаях к структурам Организации Объединенных Наций обращаются с просьбой получить средства и обеспечить надзор за расходами комиссии по установлению истины (через Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов, Программу развития Организации Объединенных Наций, УВКПЧ и другие). Это может снизить административное бремя, лежащее на комиссии, и одновременно повысить доверие к ней доноров, однако необходимо соблюдать большую осторожность, с тем чтобы этот финансовый контроль ни в коем случае не служил признаком программного контроля или влияния. Бюджетные решения, которые, безусловно, отражают программные решения, должна принимать комиссия, а не какой-либо внешний орган. Точно также комиссии лучше всего взять на себя инициативу по сбору средств на свои нужды, даже если официальным получателем средств является международный партнер.

Организация Объединенных Наций, в частности УВКПЧ, и правительства иностранных государств, имеющие влияние на страну, играют важную роль в контроле за соблюдением правительством страны мандата комиссии по установлению истины независимо от того, касается ли это обеспечения открытого доступа для проводящих расследование сотрудников комиссии к документации или обеспечения безопасности, необ-

ходимой для благополучного выполнения комиссией своей работы. Когда комиссия завершает работу, давление со стороны международных специалистов может иметь решающее значение для того, чтобы ее рекомендации оставались на повестке дня и активно осуществлялись. Организация Объединенных Наций, в частности УВКПЧ, может также сыграть определенную роль в обеспечении защиты и сохранности архивов комиссии, если это уместно (и возможно) в данном контексте. Как отмечалось ранее, комиссии по установлению истины, как правило, рассчитывают на финансирование и со стороны иностранных государств.

В прошлом международные НПО также оказывали помощь многим комиссиям по установлению истины. Они могут внести, в частности, следующий вклад:

- Ими может быть предоставлена сравнительная информация о том, как работали другие комиссии по установлению истины, какова была их структура и как строилась их работа в конкретных областях (сбор показаний, базы данных, слушания, правовые проблемы, надлежащая правовая процедура, называние имен, составление бюджета и плана работы и т. д.).
- НПО могут представить членов и персонал комиссии по установлению истины другим комиссиям по установлению истины, действующим в настоящее время в других странах, способствуя обмену информацией и идеями.
- Ими могут быть привлечены эксперты из предыдущих комиссий по установлению истины для того, чтобы те дали представление об извлеченных уроках, касающихся работы комиссии и ее политики.
- Они могут провести правовой анализ и дать рекомендации в отношении связанных с работой комиссии и ее политикой трудных вопросов, возникающих в ходе работы комиссии.
- Они могут обеспечить подготовку персонала и непосредственно членов комиссии в начале и во время работы комиссии.
- Прежде чем будет создана комиссия, международные НПО, работая в тесном сотрудничестве с национальными организациями, могут предоставить сравнительную информацию, необходимую для поддержания динамичного процесса консультаций.
- Иногда во время работы комиссии международные правозащитные и контролирующие организации издаются важные доклады с оценкой ее достижений и/или критическим анализом тех или иных вопросов политики, которые могут не соответствовать международным нормам, особенно в отношении надлежащей правовой процедуры или решений, которые могут в дальнейшем повлиять на уголовное судопроизводство.

Заключение

Комиссии по установлению истины становятся все более обычным явлением в переходный период, причем создаются их новые и нетрадиционные модели. Организация

Объединенных Наций и другие международные действующие лица в сотрудничестве с местными активистами и должностными лицами вполне способны обеспечить тот вид помощи, который окажется необходимым для того, чтобы работа таких комиссий была эффективной. Комиссия по установлению истины может быть мучительным и даже рискованным предприятием, и ей нередко приходится работать в условиях неустойчивого переходного периода. Хотя польза от ее работы может быть значительной, а открытие и признание того, что было в прошлом, могут быть действительно необходимы, не следует ожидать, что комиссии будет легко работать или что это будет свободный от всякого риска процесс.

Однако при условии тщательного планирования и пристального внимания к принципиальным решениям при создании и в ходе деятельности комиссии по установлению истины этот процесс вполне может стать одним из самых значительных и ярких среди множества событий, происходящих в переходный период.

