

Garis Panduan Belfast Mengenai Amnesti dan Akauntabiliti

GARIS PANDUAN BELFAST MENGENAI AMNESTI DAN AKAUNTABILITI SERTA PANDUAN PENJELASAN

Yayasan Nuffield adalah sebuah tabung amanah amal yang mempunyai matlamat untuk menambahbaik kesejahteraan sosial dalam erti yang seluasnya. Yayasan ini membiayai penyelidikan dan inovasi serta berusaha membina keupayaan dalam pendidikan, sains dan penyelidikan sains social. Projek ini dibiayai oleh Yayasan Nuffield. Namun pandangan yang diutarakan adalah tanggungjawab penulis sepenuhnya dan tidak semestinya mencerminkan pandangan Yayasan.

Maklumat lanjut boleh didapati di www.nuffieldfoundation.org



Dicetak dan disebar oleh Institut Keadilan Peralihan (*Transitional Justice Institute*) di Universiti Ulster

Maklumat daripada buku kecil ini boleh bebas digunakan namun rujukan kepada sumbernya adalah dihargai

ISBN: 978-1-85923-261-3

© Institut Keadilan Peralihan, Universiti Ulster 2013

Dicetak di Belfast, Ireland Utara

Garis panduan ini juga telah diterjemahkan ke dalam Bahasa Arab, Perancis, Mandarin, Rusia dan Sepanyol.

Versi semua bahasa dan Panduan Penjelasan juga boleh didapati dalam bentuk elektronik di www.ulster.ac.uk/transitionaljustice

Untuk maklumat lanjut, sila hubungi:

Dr. Louise Mallinder
Institut Keadilan Peralihan
Universiti Ulster
Shore Road
Newtownabbey
BT37 0QB
Emel: l.mallinder@ulster.ac.uk

Direka bentuk oleh Pierce Communications

KANDUNGAN

Garis Panduan Belfast Mengenai Amnesti dan

Akauntabiliti	1
PENGENALAN	1
Tujuan Garis Panduan	1
Komposisi Kumpulan Pakar.....	1
Asas Bukti.....	4
BAHAGIAN A. PRINSIP-PRINSIP AM	6
Garis Panduan 1. Mengimbangi Pelbagai Obligasi Negara dan Objektif Melindungi Hak Asasi Manusia.....	6
Garis Panduan 2. Akauntabiliti.....	7
Garis Panduan 3. Peranan Pendakwaan	8
Garis Panduan 4. Peranan Amnesti.....	9
Garis Panduan 5. Menghubungkan Amnesti Dengan Akauntabiliti.....	10
BAHAGIAN B. SKOP AMNESTI	10
Garis Panduan 6. Amnesti dan Obligasi Antarabangsa Untuk Mendakwa.....	10
Garis Panduan 7. Kesalahan-kesalahan Yang Layak.....	12
Garis Panduan 8. Benefisiari-Benefisiari Yang Layak.....	13
Garis Panduan 9. Skop Masa	16
Garis Panduan 10. Skop Geografik	17
BAHAGIAN C. SYARAT-SYARAT AMNESTI	17

Garis Panduan 11. Syarat-Syarat Terlebih Dahulu ke atas Benefisiari Amnesti...17

Garis Panduan 12. Syarat-syarat Kelakuan Masa Hadapan ke atas
Benefisiari Amnesti..... 18

**BAHAGIAN D. PENERIMAAN PAKAI, PELAKSANAAN DAN KAJIAN SEMULA
AMNESTI..... 19**

Garis Panduan 13. Kepatuhan kepada Undang-Undang Domestik..... 19

Garis Panduan 14. Kaedah Penggubalan dan Perundingan Awam..... 19

Garis Panduan 15. Kesan Undang-Undang.....21

Garis Panduan 16. Mentadbir Amnesti..... 23

Garis Panduan 17. Membatal Amnesti 23

Garis Panduan 18. Mahkamah Antrabangsa dan Amnesti Nasional..... 23

**Panduan Penjelasan ke atas Garis Panduan Belfast Mengenai Amnesti dan
Akauntabiliti 25**

PENGENALAN..... 25

BAHAGIAN A. PRINSIP-PRINSIP AM 29

Garis Panduan 1. Mengimbang Pelbagai Obligasi Negara dan Objektif
Melindungi Hak Asasi Manusia..... 29

Garis Panduan 2. Akauntabiliti..... 31

Garis Panduan 3. Peranan Pendakwa..... 32

Garis Panduan 4. Peranan Amnesti.....33

Garis Panduan 5. Menghubungkan Amnesti Dengan Akauntabiliti..... 34

BAHAGIAN B. SKOP AMNESTI.....	36
Garis Panduan 6. Amnesti dan Obligasi Antarabangsa Untuk Mendakwa.....	36
Garis Panduan 7. Kesalahan-kesalahan Yang Layak.....	45
Garis Panduan 8. Benefisiari-Benefisiari Yang Layak.....	46
Garis Panduan 9. Skop Masa	49
Garis Panduan 10. Skop Geografik.....	50
BAHAGIAN C. SYARAT-SYARAT AMNESTI.....	45
Garis Panduan 11. Syarat-Syarat Terlebih Dahulu ke atas Benefisiari Amnesti	51
Garis Panduan 12. Syarat-syarat Kelakuan Masa Hadapan ke atas Benefisiari Amnesti	53
BAHAGIAN D. PENERIMAAN PAKAI, PELAKSANAAN DAN KAJIAN SEMULA AMNESTI.....	56
Garis Panduan 13. Kepatuhan kepada Undang-Undang Domestik	56
Garis Panduan 14. Kaedah Penggubalan dan Perundingan Awam.....	56
Garis Panduan 15. Kesan Undang-Undang.....	58
Garis Panduan 16. Mentadbir Amnesti.....	60
Garis Panduan 17. Membatal Amnesti.....	61
Garis Panduan 18. Mahkamah Antrabangsa dan Amnesti Nasional.....	62
KESIMPULAN	63



GARIS PANDUAN BELFAST MENGENAI AMNESTI DAN AKAUNTABILITI

PENGENALAN

Tujuan Garis Panduan

Garis Panduan Belfast Mengenai Amnesti dan Akauntabiliti bertujuan membantu mereka yang cuba membuat atau menilai keputusan ke atas amnesti dan akauntabiliti dalam keadaan berlangsungnya konflik atau penindasan atau selepas berlakunya kejadian-kejadian itu.

Garis Panduan ini:

- mengenalpasti pelbagai obligasi dan objektif yang dihadapi oleh negara-negara dalam melindungi hak asasi manusia
- menerangkan status undang-undang amnesti dalam rangka kerja pelbagai obligasi undang-undang yang mesti diimbangi oleh negara-negara
- membantu negara-negara dalam mengiktiraf peranan positif bentuk-bentuk tertentu amnesti dalam memajukan sasaran polisi peralihan dan transformasi konflik
- mengemukakan cara-cara bagaimana amnesti dan apa-apa proses atau institusi yang berkaitan boleh direka bentuk sebagai pelengkap kepada akauntabiliti
- mengesyorkan pendekatan yang membenarkan penyertaan awam serta kajian semula bebas terhadap keputusan untuk menggubal dan memberi amnesti.

Garis Panduan ini dibahagikan kepada empat bahagian: prinsip-prinsip am; skop amnesti; syarat-syarat amnesti; dan penerimaan pakai, pelaksanaan dan kajian semula amnesti. Semua garis panduan hendaklah ditafsir mengikut Prinsip-prinsip Am dalam Bahagian A.

Komposisi Kumpulan Pakar

Garis Panduan Belfast ini digubal oleh satu Kumpulan Pakar yang terdiri daripada sarjana dan pengamal hak asasi manusia dan penyelesaian konflik

yang dihormati di peringkat antarabangsa. Dalam kekangan yang tidak dapat dielakkan untuk membentuk kumpulan ini pada saiz yang wajar, para peserta telah dikenal pasti berdasarkan pelbagai kriteria:

- Geografi: untuk mencerminkan wilayah dan kawasan yang berlainan di dunia di mana terdapat pengalaman yang terkini dalam menangani pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia.
- Kepakaran Disiplin dan Profesional: menghimpun sarjana dan pengamal terkemuka dengan pelbagai latar belakang termasuk undang-undang, kriminologi, psikologi dan sains politik
- Pendekatan kepada Amnesti: untuk mendapatkan pandangan yang berlainan tentang bagaimana amnesti boleh digunakan ketika pembunuhan kejam secara besar-besaran sedang berlangsung atau ekoran daripada berlakunya kekejaman sedemikian.

Ahli-ahli Kumpulan Pakar adalah:¹

- Barney Afako, peguam Uganda dan perunding undang-undang dalam proses keamanan di Uganda dan Darfur, Sudan.
- Mahnoush H. Arsanjani, Pesuruhjaya, Suruhanjaya Bebas Siasatan Bahrain dan Mantan Pengarah, Bahagian Pengkodifikasian, Pejabat Hal Ehwal Undang-Undang PBB
- Christine Bell, Profesor Undang-Undang Antarabangsa Awam, Universiti Edinburgh
- Chaloka Beyani, Pensyarah Kanan, Undang-Undang Antarabangsa, London School of Economics dan Pelapor (*Rapporteur*) Khas PBB mengenai Hak Asasi Manusia bagi Orang-orang yang Tidak Bertempat Dalam Negara
- Michael Broache, Fellow program Ijazah Kedoktoran Sains Politik di Universiti Columbia
- Colm Campbell, Profesor Undang-Undang, Institut Keadilan Peralihan, Universiti Ulster

- Mark Freeman, Pengarah Eksekutif, Institut Peralihan Bersepadu
- Tom Hadden, Profesor Emeritus Undang-Undang, Universiti Queen, Belfast dan Profesor Undang-Undang, Institut Keadilan Peralihan, Universiti Ulster
- Brandon Hamber, Profesor Keamanan dan Konflik dan Pengarah, Institut Penyelidikan Konflik Antarabangsa, Universiti Ulster
- Hurst Hannum, Profesor Undang-Undang Antarabangsa, Sekolah Undang-Undang dan Diplomasi Fletcher, Universiti Tufts
- David Kretzmer, Profesor Emeritus Undang-Undang Antarabangsa, Universiti Hebrew, Jerusalem
- Suzannah Linton, Profesor Undang-Undang Antarabangsa, Sekolah Undang- Undang Bangor
- Kieran McEvoy, Profesor Undang-Undang dan Keadilan Peralihan, Institut Kriminologi dan Keadilan Janayah, Universiti Queen, Belfast
- Louise Mallinder, Profesor Madya Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Antarabangsa, Institut Keadilan Peralihan, Universiti Ulster
- William A. Schabas, Profesor Undang-Undang Antarabangsa, Universiti Middlesex; dan Profesor Hak Asasi Manusia dan Pengerusi, Pusat Hak Asasi Manusia Ireland,Universiti Nasional Ireland Galway.
- Ronald C. Slye, Profesor Undang-Undang, Sekolah Undang-Undang Universiti Seattle; dan Pesuruhjaya, Suruhanjaya Kebenaran, Keadilan dan Perdamaian Kenya
- Yasmin Sooka, Pengarah Eksekutif, Yayasan Hak Asasi Manusia, Afrika Selatan

- Joe William, Pengarah Pengasas dan Penasihat Kanan, Majlis Keamanan Nasional, Sri Lanka, Mantan Penasihat Kanan Pembangunan, Unit Sokongan Program di Sri Lanka, Agensi Pembangunan Antarabangsa Kanada dan Penuntut PhD, Sekolah Kajian Sosial dan Antarabangsa, Universiti Bradford

Ahli-ahli Kumpulan Pakar telah mengadakan bengkel-bengkel sepanjang tahun 2011 dan 2012. Adalah dipersetujui sejak mula lagi bahawa tiada ahli dibenar merakamkan pertentangan pendapat atau keraguan peribadi. Justeru, Garis Panduan ini mencerminkan konsensus pendapat Kumpulan Pakar ini.

Sebelum penerbitan, Garis Panduan ini telah diedar kepada pengamal dan sarjana yang dikenal pasti oleh pakar-pakar projek sebagai sebahagian daripada proses perundingan sulit dalam usaha memastikan garis panduan ini bersifat responsif kepada keperluan berbilang penggiat di samping mencerminkan pandangan-pandangan yang berbeza terhadap amnesti.

Asas Bukti

Syor-syor yang diterima pakai dalam Garis Panduan ini diperoleh daripada sumber-sumber serta bukti-bukti yang luas merangkumi:

- triti-triti antarabangsa dan undang-undang adat antarabangsa
- keputusan-keputusan oleh mahkamah jenayah antarabangsa dan badan-badan hak asasi manusia
- pengisytiharan, garis panduan, resolusi dan piawaian-piawaian lain PBB
- kertas-kertas dasar PBB dan organisasi antarabangsa lain
- undang-undang nasional
- undang-undang kes nasional
- laporan suruhanjaya kebenaran
- perjanjian-perjanjian perdamaian

penulisan ilmiah

- pandangan-pandangan yang diutarakan oleh Kumpulan Pakar
- maklum balas yang diterima semasa proses perundingan

Bukti yang menjadi asas setiap Garis Panduan telah diberi tinjauan ringkas dalam Panduan Penjelasan. Di samping itu, Komentor untuk Garis Panduan akan memberi analisis terperinci ke atas semua bukti yang relevan. Antara lain, ini akan memberi contoh-contoh spesifik di mana negara-negara telah menerima pakai langkah-langkah seperti yang dicadangkan dalam Garis Panduan.

Dalam membuat taksiran terhadap kesahihan dan kesahan berbagai bentuk amnesti, Garis Panduan merujuk kepada status amnesti di bawah formulasi semasa undang-undang antarabangsa. Untuk aspek-aspek tertentu dalam reka bentuk amnesti, seperti menyediakan mekanisme untuk meluaskan penyertaan mangsa, tidak terdapat piawaian undang-undang antarabangsa secara langsung. Dalam kes-kes seumpama ini, Garis Panduan menggunakan kajian-kajian kes individu serta penyelidikan sedia ada sebagai sumber untuk membuat syor-syor polisi.

Garis Panduan ini tidak distruktur sebagai senarai semak bagi menentukan kebolehterimaan sesuatu amnesti tetapi lebih sebagai elemen-elemen yang boleh digabung dan diimbangi antara satu sama lain bagi merumus atau mencapai penilaian berkesan tentang kebolehterimaan secara keseluruhan sesuatu amnesti. Bergantung kepada konteks tertentu, terdapat elemen-elemen yang terkandung di dalamnya mungkin lebih relevan berbanding dengan yang lain.

A. PRINSIP-PRINSIP AM

1. Mengimbang Pelbagai Obligasi Negara dan Objektif Melindungi Hak Asasi Manusia

- a) Dalam bergerak balas terhadap keganasan secara besar-besaran yang dilakukan semasa konflik dan penindasan, negara mempunyai pelbagai obligasi di bawah undang-undang antarabangsa untuk melindungi hak asasi manusia dan memulih atau menegakkan keamanan dan kestabilan. Dari segi pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia dan jenayah antarabangsa, ini mungkin merangkumi:
- i. obligasi untuk menyasat apa yang berlaku dan siapa yang bertanggungjawab
 - ii. obligasi untuk mendakwa mereka yang bertanggungjawab
 - iii. obligasi untuk menyediakan remedi untuk mangsa
 - iv. obligasi untuk mencegah pengulangan jenayah dan penyalahgunaan
 - v. obligasi untuk memastikan perlindungan hak asasi manusia yang berkesan pada masa hadapan.

Obligasi-obligasi ini adalah sejajar dengan hak-hak mangsa terhadap kebenaran, keadilan, pampasan dan jaminan tiada pengulangan. Di mana pelbagai obligasi dapat dikaitkan, lazimnya tidak semua dapat dipenuhi secara serentak atau secara pantas. Undang-undang antarabangsa tidak memberi panduan yang jelas bagaimana negara-negara harus mengutamakan penunaian tanggungjawab mereka. Sejauh yang mungkin, negara-negara memang berkewajipan positif untuk memenuhi setiap obligasi itu dan seharusnya mencari jalan untuk membangun mekanisme pelengkap dan bukan hanya memenuhi satu obligasi undang-undang dan mengabaikan obligasi-obligasi lain.

- b) Dalam berusaha memenuhi obligasi-obligasi ini, negara-negara mungkin dipandu oleh objektif-objektif polisi yang lebih luas yang mungkin merangkumi:
- i. menamatkan konflik atau penindasan

- ii. memulihkan ketenteraman awam dan kestabilan
- iii. menubuhkan struktur demokratik dan kedaulatan undang-undang
- iv. menangani punca-punca asas konflik atau penindasan
- v. menggalakkan perdamaian, keamanan mampan dan objekif-objektif lain yang sama.

Seperti obligasi yang tersenarai di atas, objekif-objektif polisi ini lazimnya tidak dapat dicapai secara serentak atau pantas dan justeru mungkin perlu diimbangi antara satu sama lain dan dengan obligasi-obligasi negara.

- c) Amnesti boleh direka bentuk untuk melanjutkan pematuhan sesebuah negara terhadap obligasinya di bawah undang-undang di samping dapat memenuhi objekif polisi yang lebih luas.

2. Akauntabiliti

Mereka yang bertanggungjawab untuk pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia atau jenayah antarabangsa harus diwajibkan memikul tanggungjawab. Di samping mekanisme akauntabiliti di bawah undang-undang yang lazimnya membawa kepada pendakwaan individu, terdapat juga mekanisme bukan undang-undang yang lebih sesuai digunakan di bawah konteks-konteks tertentu. Elemen-elemen utama sesuatu proses akauntabiliti yang berkesan termasuk:

- a) menyiasat dan mengenal pasti individu atau institusi yang boleh dikenakan tanggungjawab ke atas keputusan, tindakan atau kealpaan mereka
- b) menjadikan individu atau institusi bertanggungjawab melalui suatu proses yang mewajibkan mereka mendedah dan menerangkan tindakan mereka.
- c) melaksanakan proses tertentu ke atas individu atau institusi di mana sanksi boleh dikenakan ke atas individu sementara reformasi dikenakan ke atas institusi yang berkaitan. Sanksi yang sewajarnya mungkin

termasuk hukuman penjara, menghalang mereka daripada memegang jawatan awam, mengenakan sekatan ke atas hak-hak sivil dan politik, menghendakkan mereka memohon maaf dan memberi sumbangan kebendaan atau simbolik kepada pampasan untuk mangsa.

Seperti dibincang dalam Garis Panduan 5, bergantung kepada bagaimana ia dirangka dan dilaksana amnesti-amnesti boleh menyumbang kepada akauntabiliti.

3. Peranan Pendakwaan

- a) Undang-undang antarabangsa mengenakan obligasi ke atas negara untuk mendakwa dan mengenakan hukuman ke atas jenayah antarabangsa (lihat Garis Panduan 6), dan kesalahan-kesalahan yang sama juga lazimnya dikriminalisasi di bawah undang-undang domestik. Pendakwaan boleh mengukuhkan pengutukan terhadap jenayah-jenayah itu. Ia juga boleh menyumbang kepada sebilangan objektif lain yang sah seperti pencegahan, hukuman, pemulihan dan perdamaian.
- b) Setelah pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia atau konflik ganas dalam sesuatu masyarakat, lazimnya akan terdapat banyak cabaran undang-undang, politik, ekonomi dan sosial untuk menjalankan pendakwaan secara meluas. Adalah jarang-jarang sekali atau tidak praktikal untuk mendakwa semua pesalah.
- c) Dari segi amalan, semua sistem undang-undang, termasuk undang-undang jenayah antarabangsa membenarkan budi bicara pendakwaan dalam menentukan suspek atau kejadian yang hendak dipilih dan diutamakan untuk pendakwaan. Dalam kes-kes tertentu, pendakwa berbudi bicara untuk tidak meneruskan pendakwaan demi kepentingan awam. Di mana strategi pendakwaan telah dirumus untuk memilih dan mengutamakan jenayah yang perlu disiasat, keputusan akan dibuat supaya tidak mendakwa atau melengahkan pendakwaan ke atas kesalahan-kesalahan lain sehingga jenayah-jenayah yang dianggap berkeutamaan tinggi telah selesai diproses. Di mana pembunuhan kejam secara besar-besaran telah dilakukan, kes-kes yang tidak dipilih atau tidak diberi keutamaan mungkin termasuk jenayah-jenayah yang serius.
- d) Seperti dibincang dalam Garis Panduan 5, amnesti yang direka bentuk

dengan berhati-hati dan digabungkan dengan strategi pendakwaan terpilih mungkin selaras dengan obligasi antarabangsa negara dan melanjutkan objektif sah sesebuah negara untuk bergerak balas terhadap perbuatan jenayah yang berleluasa. Bergantung kepada reka bentuk serta pelaksanaannya, amnesti mungkin dapat memudahkan secara langsung objektif yang pada tradisinya dikaitkan dengan pendakwaan, termasuk pecegahan (di mana amnesti adalah tertakluk kepada syarat pelucutan senjata dan tiada pengulangan perbuatan jenayah) dan stigmatisasi (di mana amnesti mengenakan syarat membuat pengakuan awam).

4. Peranan Amnesti

- a) Amnesti digunakan untuk berbagai tujuan ketika konflik dan penindasan sedang berlangsung atau sebagai sebahagian daripada peralihan politik. Pada peringkat-peringkat yang berbeza, objektif-objektif positif amnesti mungkin merangkumi:
- i. menggalak penempur menyerah diri dan melucutkan senjata
 - ii. memujuk pemerintah autoritarian menyerahkan kuasa
 - iii. membina kepercayaan di kalangan puak-puak yang berperang
 - iv. memudahkan perjanjian perdamaian
 - v. membebaskan tahanan politik
 - vi. menggalak kepulauan orang buangan
 - vii. memberi insentif kepada pesalah untuk menyertai program-program pemerolehan kembali kebenaran atau perdamaian
- b) Dalam semua konteks di mana amnesti merangkumi jenayah serius, adalah penting untuk membezakan antara amnesti sah dan amnesti tak sah. Pada amnya, amnesti tak sah tidak bersyarat dan boleh mencegah penyiasatan dan memastikan mereka yang bertanggungjawab ke atas jenayah serius tetap bebas daripada hukuman.

Amnesti lebih cenderung dianggap sebagai sah jika ia direka bentuk untuk mengenakan syarat-syarat institusi dan keselamatan yang dapat memberi perlindungan mampan kepada hak asasi manusia, dan memerlukan pesalah individu melibatkan diri dengan langkah-langkah untuk memastikan kebenaran, akauntabiliti dan pampasan.

5. Menghubungkan Amnesti Dengan Akauntabiliti

Amnesti boleh direka bentuk sebagai pelengkap atau beroperasi secara berjujukan dengan proses-proses akauntabiliti kehakiman dan bukan kehakiman dengan cara yang dapat memajukan pelbagai obligasi dan objektif sebuah negara. Pendekatan bersepadu ini boleh:

- a) menghasilkan suatu bentuk kebenaran dan akauntabiliti untuk kes-kes yang tidak dipilih untuk pendakwaan.
- b) menumpukan sumber pendakwaan yang terhad ke atas kes-kes yang dianggap berkeutamaan tinggi atau di mana pelaku telah gagal memenuhi syarat-syarat amnesti.
- c) menyumbang kepada bidang sasaran transformasi konflik yang lebih luas berbanding suatu fokus eksklusif terhadap pendakwaan (lihat Garis Panduan 4)
- d) memberi ketekalan yang lebih besar dengan obligasi antarabangsa sebuah negara berbanding amnesti luas yang mencegah semua pendakwaan.

B. SKOP AMNESTI

6. Amnesti dan Obligasi Antarabangsa untuk Mendakwa

- a) Akauntabiliti hendaklah dituntut untuk jenayah antarabangsa dan pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia tetapi undang-undang antarabangsa memberi fleksibiliti dan budi bicara kepada negara dari aspek mempertimbangkan amnesti.

- b) Tiada triti antarabangsa yang secara eksplisitnya melarang amnesti. Artikel 6(5) Protokol Tambahan II kepada Konvensyen Geneva yang berkaitan dengan konflik bersenjata bukan-antarabangsa, menggalakkan negara-negara menggubal amnesti apabila permusuhan berakhir. Akibatnya, pada amnya status amnesti di bawah undang-undang antarabangsa dinilai berdasarkan ketakserasiannya dengan triti-triti yang melarang jenayah-jenayah tertentu, dengan tafsiran undang-undang adat antarabangsa, dan dengan obligasi untuk menyediakan remedi di bawah undang-undang hak asasi manusia antarabangsa.
- c) Hari ini, jenayah antarabangsa seperti genosid, pelanggaran serius terhadap Konvensyen Geneva, penyiksaan dan kehilangan secara paksa pada amnya dilarang melalui triti. Triti-triti ini menghendakkan negara menggubal undang-undang domestik untuk mengenakan penalti yang berkesan untuk jenayah-jenayah ini. Konvensyen Geneva tahun 1949 juga menghendakkan negara mencari orang-orang yang didakwa telah melakukan pelanggaran serius dengan tujuan membawa mereka untuk dibicara. Konvensyen berkaitan penyiksaan dan kehilangan secara paksa menghendakkan negara mengemukakan kes-kes itu kepada pihak berkuasa yang kompeten untuk tujuan pendakwaan, tetapi triti-triti ini juga menetapkan bahawa pihak berkuasa hendaklah memutuskan sama ada hendak menjalankan pendakwaan mengikut cara yang sama untuk kesalahan biasa yang serius. Dalam membuat keputusan ini, sistem keadilan jenayah negara boleh mengguna pakai prinsip undang-undang yang sudah mantap, contohnya dengan mengguna budi bicara dalam membina strategi pendakwaan terpilih. Strategi pendakwaan terpilih juga digunakan dalam mahkamah antarabangsa dan mahkamah hibrid. Akibatnya, negara-negara tidak semestinya melanggar obligasi mereka kerana dalam mengamal budi bicara pendakwaan, mereka tidak dapat mendakwa semua pelaku atau semua kejadian jenayah ini. Keputusan untuk memilih atau mengutamakan kes-kes hendaklah dibuat mengikut kriteria yang telus dan objektif. Seperti ditunjukkan dalam Garis Panduan 5, amnesti yang direka bentuk dengan berhati-hati boleh menjadi pelengkap kepada strategi pendakwaan terpilih.
- d) Jenayah terhadap kemanusiaan dan jenayah perang yang dilakukan

dalam konflik bersenjata telah ditakrif dalam Statut Rome di bawah Mahkamah Jenayah Antarabangsa (ICC) dan di mana ICC mempunyai bidang kuasa, ia juga boleh mendakwa jenayah-jenayah ini. Perkembangan-perkembangan ini bersama dengan undang-undang kes mahkamah antarabangsa dan pendapat badan-badan berwajib telah menjadikan sifat-sifat kesalahan ini lebih jelas dan telah menyumbang kepada satu gugusan pendapat untuk menyokong kewujudan larangan adat terhadap amnesti untuk jenayah-jenayah antarabangsa. Bagaimanapun, sumber-sumber *opinion juris* lain dari mahkamah domestik dan mahkamah hibrid serta amalan negara terhadap amnesti tidak mencerminkan larangan adat yang mantap, eksplisit dan mutlak terhadap amnesti untuk jenayah-jenayah antarabangsa.

- e) Dalam undang-undang hak asasi manusia antarabangsa terdapat perbezaan pendekatan mahkamah hak asasi manusia serantau tentang sama ada wujudnya obligasi untuk mendakwa pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia atau sama ada memadai jika negara hanya menyasat pencabulan itu dan menyediakan remedi untuk mereka yang terlibat. Amnesti yang digubal di rantau yang berlainan di dunia mungkin akan tertakluk kepada piawaian yang berbeza.

7. Kesalahan-kesalahan yang Layak

a) Kriteria untuk menentukan perbuatan yang layak untuk amnesti perlu dinyatakan dengan jelas dan terhad dari segi skopnya untuk meminimumkan potensi percanggahan dengan sebarang obligasi yang boleh digunakan untuk mendakwa di bawah undang-undang jenayah antarabangsa atau undang-undang hak asasi manusia antarabangsa. Adalah menjadi satu cabaran untuk mencari keseimbangan antara menghadkan jenayah yang dilindungi oleh amnesti dan menunaikan objektif amnesti. Sebagai contoh, mengecualikan jenayah perang mungkin akan menghalang ramai penempur menyerah diri jika mereka tidak dapat memastikan sama ada tindakan mereka berkaitan dengan konflik disifatkan sebagai jenayah perang.

- b) Pengehadan skop kesalahan-kesalahan yang layak dalam sesuatu amnesti boleh dilaksanakan melalui beberapa cara, termasuk:

- i. menyenaraikan secara eksplisit kesalahan-kesalahan yang dikeluarkan daripada skop amnesti
- ii. memberi amnesti untuk satu senarai tidak tuntas kesalahan-kesalahan berkaitan konflik atau politik tetapi dengan memberi garis panduan bagaimana hendak membezakan antara kesalahan politik dengan kesalahan biasa.
- iii. amnesti diberi berdasarkan satu senarai tuntas kesalahan-kesalahan.

Di mana amnesti adalah terhad kepada kesalahan-kesalahan berkaitan politik atau konflik atau di mana kesalahan-kesalahan tertentu dikeluarkan daripada amnesti, pelaku kesalahan biasa dan jenayah yang dikeluarkan tetap akan tertakluk kepada pendakwaan. Apabila seorang pesalah melakukan kesalahan-kesalahan yang dimasukkan dan dikeluarkan, amnesti separa mungkin boleh diberi. Seperti yang dinyatakan dalam Garis Panduan 16, pelaksanaan amnesti terhad memerlukan keazaman individu untuk memastikan aplikasinya.

- c) Tertakluk kepada pelbagai obligasi negara, mengeluarkan perbuatan berikut daripada amnesti mungkin boleh meningkatkan kesahihan dan kesahan:
 - i. jenayah-jenayah antarabangsa yang serius
 - ii. perbuatan keganasan lain yang serius terhadap orang-orang yang mungkin tidak sampai ke tahap jenayah antarabangsa
 - iii. perbuatan atau kesalahan yang bermotivasikan keuntungan peribadi atau niat jahat.

Seperti yang dijelaskan dalam Garis Panduan 8, sekatan-sekatan ke atas perbuatan dan kesalahan yang dikeluarkan daripada amnesti boleh digabungkan dengan sekatan-sekatan atas skop benefisiari yang layak.

8. Benefisiari-Benefisiari yang Layak

- a) Tujuan setiap amnesti dan keadaan politik dalam negara akan menentukan siapa yang akan dikeluarkan atau dimasukkan dalam sesuatu amnesti. Undang-undang domestik dan antarabangsa akan mengawalselia pilihan benefisiari.

- b) Sesuatu amnesti perlu menyatakan dengan jelas kriteria untuk menentukan pesalah yang mungkin layak untuk amnesti, kategori pesalah yang dikeluarkan daripada amnesti atau kedua-duanya.

Pembezaan boleh dibuat berdasarkan:

- i. kesetiaan atau keahlian dalam sesebuah institusi negara atau badan bukan negara
 - ii. pangkat dalam sesebuah institusi atau badan, atau tahap tanggungjawab yang ditanggap dalam institusi atau badan itu.
- c) Amnesti yang membezakan pelbagai benefisiari mengikut penggabungan perlu mengambilkira apa jua perbezaan dari segi liabiliti orang yang bergabung dan mereka yang tidak bergabung dengan institusi-institusi negara di bawah undang-undang domestik. Sebagai contoh, perbezaan ini mungkin disebabkan oleh peraturan domestik mengenai penggunaan kekerasan dan amnesti, kekebalan dan tanggung rugi sedia ada. Liabiliti berbeza yang dicipta untuk kategori pesalah yang berlainan di bawah undang-undang antarabangsa harus juga diambil kira. Sebagai contoh, undang-undang hak asasi manusia antarabangsa pada amnya diguna pakai hanya untuk tindakan negara dan beberapa konvensyen antarabangsa seperti Konvensyen Menentang Penyiksaan hanya dikenakan atas agen-agen negara. Bagaimanapun, mengguna pakai pembezaan seumpama ini boleh melemahkan usaha-usaha untuk memupuk perdamaian antara bekas antagonis.
- d) Amnesti yang membezakan pangkat mungkin mengecualikan pemimpin tentera dan politik sementara amnesti boleh diberi kepada pesalah berpangkat rendah. Pembezaan seumpama itu mengimbangi amnesti dengan akauntabiliti, tetapi boleh menimbulkan masalah apabila individu berpangkat tinggi merupakan pihak berkepentingan utama dalam peralihan politik. Amnesti yang tidak merangkumi individu berpangkat tinggi boleh menggunakan prinsip tanggungjawab perintah di bawah undang-undang jenayah antarabangsa, dan strategi pendakwaan mahkamah antarabangsa dan mahkamah hibrid yang memfokus kepada mereka yang "paling bertanggungjawab"

- e) Di bawah undang-undang jenayah antarabangsa, kakitangan bawahan adalah bertanggungjawab ke atas jenayah-jenayah antarabangsa yang dilakukan semasa mereka mematuhi perintah orang atasan, tetapi mereka boleh dibebaskan daripada liabiliti ini jika mereka berobligasi di bawah undang-undang untuk menurut perintah ketuanya, dan mereka tidak mengetahui perintah itu menyalahi undang-undang dan di mana perintah itu secara tidak nyata menyalahi undang-undang. Bagi pesalah semua peringkat, alasan-alasan untuk dikecualikan daripada liabiliti jenayah termasuklah kapasiti mental yang berkurangan dengan ketara serta ugutan. Di samping itu, faktor-faktor peringanan seperti usaha-usaha orang yang disabit memberi pampasan kepada mangsa dan bekerjasama dengan pihak berkuasa kehakiman, dan faktor umur, pendidikan, keadaan sosial dan ekonomi boleh diambil kira ketika hukuman dijatuhkan. Prinsip-prinsip seumpama ini yang memberi peringanan boleh dimasukkan dalam amnesti. Seperti diterokai dalam Garis Panduan 11, di mana pesalah peringkat rendah di beri amnesti, amnesti itu boleh mengenakan syarat yang mewajibkan mereka menyertai proses akauntabiliti kehakiman.
- f) Perhatian khas perlu diberi kepada amnesti dalam menangani kanak-kanak yang bertanggungjawab ke atas perbuatan yang mungkin layak sebagai jenayah nasional atau antarabangsa. Undang-undang antarabangsa dan kebanyakan sistem undang-undang domestik menetapkan peruntukan umur minimum untuk tanggungjawab jenayah. Andainya seorang individu berada di bawah umur itu semasa kesalahan dilakukan maka ia adalah tidak bertanggungjawab ke atas jenayah itu, *a fortiori* ia tidak perlu dimasukkan dalam skop sesuatu amnesti. Di mana akses kepada program pemberhentian daripada khidmat kerahan dan penyepaduan kembali bergantung kepada penyertaan dalam proses amnesti, langkah berhati-hati perlu diambil dalam menangani keperluan kanak-kanak yang tidak termasuk dalam amnesti disebabkan oleh kekurangan tanggungjawab jenayah di bawah undang-undang. Kanak-kanak yang melebihi umur minimum tanggungjawab jenayah tetapi kurang daripada 18 tahun pada masa kesalahan dilakukan boleh dianggap sebagai bertanggungjawab untuk tujuan pendakwaan jenayah. Oleh itu, mereka mungkin termasuk dalam proses amnesti, dan perlu berhati-hati dalam menangani keperluan dan pengalaman khusus mereka.

9. Skop Masa

- a) Untuk mengelak ketaksaan, amnesti hendaklah menyatakan tarikh mula dan tarikh akhir yang dalam tempohnya jenayah yang layak itu dilakukan. Tempoh antara tarikh mula dan tarikh akhir harus dijadikan keperluan minimum untuk mencapai objektif undang-undang. Pemilihan tarikh-tarikh ini boleh memberi kesan kepada kesahihan amnesti (contohnya di mana tempoh penentuan digunakan dengan strategik untuk mengeluarkan satu kejadian atau jenayah zalim yang dilakukan oleh hanya satu puak, atau di mana tarikh permulaan satu konflik menjadi perkara yang dipertikaikan.)
- b) Jenayah kehilangan secara paksa telah disifatkan sebagai jenayah yang berterusan dalam triti antarabangsa dan dalam undang-undang kes mahkamah-mahkamah domestik dan antarabangsa tertentu. Oleh kerana jenayah itu telah disifatkan sebagai berterusan sehingga nasib orang yang hilang itu dapat ditentukan, amnesti tidak harus menghalang penyiasatan tanpa mengira bila kehilangan itu berlaku.

10. Skop Geografik

Di mana sesuatu konflik atau polisi penindasan negara melibatkan terutamanya satu wilayah dalam sebuah negara, amnesti mungkin hanya terhad kepada jenayah yang dilakukan dalam wilayah itu. Pengehadan sedemikian meminimumkan pemberian bebas dari hukuman tetapi boleh menghadapi risiko memberi layanan yang berlainan kepada mangsa di dalam dan di luar wilayah yang berkenaan. Sekiranya sesuatu amnesti tidak menangani skop geografi, pada amnya adalah diandaikan amnesti itu dikenakan untuk seluruh negara. Ia mungkin juga dikenakan untuk kesalahan yang dilakukan oleh warganegara di luar negara, tetapi seperti dibincang dalam Garis Panduan 18, amnesti seumpama itu tidak boleh menghalang negara di mana jenayah itu dilakukan untuk melaksanakan bidang kuasanya.

C. SYARAT-SYARAT AMNESTI

11. Syarat-Syarat Terlebih Dahulu Keatas Benefisiari Amnesti

Pesalah-pesalah individu mungkin dikehendaki memenuhi syarat-syarat terlebih dahulu yang tertentu sebelum boleh diberi amnesti. Syarat-syarat ini mungkin membolehkan sesuatu amnesti menyumbang kepada pencegahan keganasan selanjut dan memudahkan akauntabiliti dan memenuhi hak-hak mangsa untuk mengetahui kebenaran dan menerima pampasan. Sejauh mana pesalah bersedia memenuhi syarat-syarat itu mungkin bergantung kepada beberapa faktor termasuk antara lain konteks politik dan keselamatan; pendekatan budaya terhadap menceritakan kebenaran dan keadilan; serta tahap penyertaan yang menghendakkan mereka mengakui dan menafikan perbuatan lepas. Mengenakan syarat-syarat yang lebih luas boleh mengurangkan bilangan pesalah yang akan menyertainya, tetapi memasukkan syarat-syarat itu boleh meningkatkan kesahihan dan kesahan sesuatu amnesti dan mematuhan selanjut obligasi antarabangsa sebuah negara untuk menyiasat dan menyediakan remedi. Di mana individu gagal mematuhi sepenuhnya syarat-syarat yang berkaitan, amnesti hendaklah ditangguh. Prasyarat untuk memberi amnesti mungkin termasuk:

- a) mengemukakan permohonan individu
- b) menyerah diri dan menyertai program pelucutan senjata, perberhentian daripada khidmat kerahan dan penyepaduan kembali
- c) menyertai proses tradisional atau proses kehakiman pemulihan
- d) mendedah sepenuhnya penglibatan peribadi dalam kesalahan dengan dikenakan penalti jika memberi testimoni palsu
- e) memberi maklumat tentang penglibatan pihak ketiga dalam kesalahan
- f) memberi keterangan (secara awam atau secara peribadi) dalam satu suruhanjaya kebenaran, tanya siasat awam atau proses pemerolehan kembali kebenaran

- g) memberi keterangan dalam pembicaraan orang-orang yang tidak diberi atau tidak layak untuk amnesti
- h) menyerahkan aset yang diperoleh secara haram
- i) memberi sumbangan kebendaan dan/atau simbolik kepada pampasan.

12. Syarat-syarat Kelakuan Masa Hadapan Ke atas Benefisiari Amnesti

- a) Untuk meningkatkan kesahihan dan kesahan sesuatu amnesti, benefisiari individu mungkin dikenakan syarat-syarat yang mereka perlu patuhi untuk mengelakkan pembatalan manfaat-manfaat itu. Syarat-syarat itu memberi satu kaedah untuk membolehkan negara mengenakan tanggungjawab ke atas individu-individu yang mungkin menyalahgunakan proses amnesti. Ia juga mungkin boleh menggalakan benefisiari menyumbang kepada proses perdamaian yang sedang berlangsung. Bagaimanapun, ketidakpastian sama ada amnesti akan menjadi kekal boleh mengurangkan minat sesetengah pesalah. Syarat-syarat yang boleh dikenakan supaya benefisiari dapat mengekalkan amnesti termasuk:
 - i. tidak memungkir syarat-syarat yang menjadi asas pemberian pada asalnya
 - ii. menahan diri daripada melakukan kesalahan baru yang berkaitan dengan konflik atau politik, atau lain-lain jenis aktiviti jenayah.
 - iii. larangan masa-terhad ke atas pemilikan senjata merbahaya, bertanding dalam pilihan raya atau jawatan awam, dan./atau berkhidmat dalam pasukan polis atau angkatan bersenjata
- b) Beberapa syarat amnesti yang tersenarai di bawah Garis Panduan 11 (c) hingga (i) mungkin dimasukkan sebagai syarat untuk kelakuan masa hadapan setelah amnesti diberikan dan bukan sebagai syarat terlebih dahulu.
- c) Untuk memudahkan penguatkuasaan syarat-syarat untuk kelakuan masa hadapan, sesuatu amnesti boleh memberi kekebalan daripada pendakwaan kepada pesalah

untuk satu tempoh terhad, dan selepas itu pemberian kekebalan akan menjadi kekal sekiranya pesalah dapat menunaikan semua syarat-syarat kelakuan masa hadapan, atau kekebalan akan dibatalkan sekiranya syarat-syarat itu tidak dipenuhi. Sekiranya individu itu melibatkan diri dalam aktiviti yang diharam semasa tempoh yang berkenaan, kekebalan sementara akan dibatalkan dengan serta merta.

- d) Untuk menyelia pematuhan syarat-syarat kelakuan masa hadapan, satu prosedur yang formal dan bebas perlu dirumus untuk menyemak atau menentukan tahap pematuhan. Prosedur itu perlu menetapkan kriteria dan peraturan untuk menentukan tahap pematuhan, dan badan yang membuat keputusan hendaklah diberi sumber-sumber yang sewajar. Sekiranya amnesti dibatalkan, pendakwaan ke atas jenayah asal dan apa-apa kesalahan kemudiannya hendaklah dijalankan.

D. PENERIMAAN PAKAI, PELAKSANAAN DAN KAJIAN SEMULA AMNESTI

13. Pematuhan kepada Undang-Undang Domestik

Walaupun semua sistem undang-undang memberi berbagai bentuk kelonggaran dalam proses keadilan jenayah, pemberian amnesti semasa atau selepas konflik atau penindasan mungkin menghadapi kekangan di bawah undang-undang domestik. Untuk menjadikan amnesti itu sah di bawah undang-undang domestik, penggubalannya hendaklah sekurang-kurangnya mematuhi segala peraturan domestik yang formal. Di mana peraturan-peraturan itu tidak dihormati, mahkamah nasional harus bebas dan berkuasa untuk mengisytiharkan amnesti itu tidak mengikut perlembagaan atau memerlukan pindaan kepada undang-undang.

14. Kaedah Peggubalan dan Perundingan Awan

- a) Amnesti mungkin digubal melalui sebilangan mekanisme eksekutif dan perundangan seperti diperuntukkan di bawah peraturan

prosedur domestik. Mekanisme yang dipilih memberi implikasi sejauh mana amnesti itu boleh dipinda atau kemudiannya dimansuhkan. Sesuatu amnesti yang digubal mengikut peruntukan perlembagaan adalah lebih sukar untuk dipinda.

- b) Perundingan awam dalam reka bentuk sesuatu amnesti mungkin boleh meningkatkan kesahihannya. Di mana wajar, perundingan seumpama itu hendaklah merangkumi penglibatan kumpulan yang berpotensi dipinggirkan seperti mangsa, wanita, kanak-kanak, orang tersingkir, kumpulan minoriti dan bekas penempur. Perundingan boleh dijalankan dalam berbagai bentuk termasuk mesyuarat awam, kaji selidik, kumpulan fokus dan pertimbangan terhadap penyerahan secara bertulis.
- c) Terdapat amnesti yang mendapat pengesahan melalui pungutan-pungutan suara nasional dan itu akan dapat meningkatkan kesahihannya. Ini mungkin termasuk mengadakan undi ke atas satu perjanjian damai atau sebuah perlembagaan baru yang mengandungi peruntukan amnesti, dengan demikian mewujudkan satu pautan kepada usaha-usaha yang lebih luas untuk membawa keamanan dan demokrasi. Sebagai alternatif, amnesti boleh menjadi fokus tunggal sesuatu pungutan suara bagi memastikan undi ke atas amnesti tidak dicampur aduk dengan isu-isu lain. Di mana kumpulan minoriti menjadi mangsa kepada sebuah kerajaan yang mewakili komuniti majoriti, adalah wajar untuk memastikan bahawa satu undi positif diperolehi di setiap komuniti yang terjejas demi mencapai majoriti yang dipertingkatkan.
- d) Peruntukan untuk penyertaan awam adalah satu komponen dalam reka bentuk amnesti tetapi penyertaan awam dengan sendirinya adalah tidak memadai untuk menjamin kesahihan sesuatu amnesti yang sebaliknya boleh mencabul undang-undang domestik dan antarabangsa.
- e) “Amnesti diri” adalah amnesti yang diterima pakai secara unilateral oleh rejim-rejim yang bertanggungjawab untuk jenayah-jenayah antarabangsa atau pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia, dan lazimnya telah merampas kuasa secara haram. Tertakluk kepada pelbagai obligasi sebuah negara, amnesti seumpama ini hendaklah dianggap *prima facie* sebagai tak sah dan haram.

15. Kesan Undang-Undang

- a) Amnesti mungkin mempunyai pelbagai kesan undang-undang bagi benefisiari individu berhubung dengan kesalahan-kesalahan yang ditetapkan. Ini mungkin termasuk:
 - i. Menghalang penyiasatan baru terhadap jenayah daripada dimulakan
 - ii. Menghentikan penyiasatan jenayah dan pembicaraan yang sedang berlangsung
 - iii. Mengurangkan hukuman penjara
 - iv. Membebaskan tawanan
 - v. Memberi pengampunan
 - vi. Memadam rekod jenayah
 - vii. Menghalang liabiliti sivil
- b) Di mana amnesti menghalang liabiliti sivil, sama ada secara eksplisit dalam undang-undang amnesti ataupun secara tersirat di mana akses kepada remedi sivil bergantung kepada sabitan jenayah yang terdahulu, program pampasan pentadbiran harus dipertimbangkan untuk memberi remedi kepada mangsa-mangsa.
- c) Jika proses amnesti telah direka bentuk untuk membezakan antara berbagai kategori pesalah atau jenayah, kesan undang-undang amnesti juga mungkin berbeza antara pelbagai kategori benefisiari. Kesalahan-kesalahan yang lebih serius boleh menerima hanya pengurangan hukuman di bawah undang-undang, sementara kesalahan yang kurang serius mungkin boleh mendapat amnesti penuh. Pendekatan yang bertingkat seumpama ini boleh menyediakan elemen peredaran dari segi kesan undang-undang bagi kategori-kategori pesalah yang berbeza dan dengan demikian boleh meningkatkan kesahihan atau kesahan amnesti.

16. Mentadbir Amnesti

- a) Bagi amnesti yang berbatasan dan bersyarat, satu proses diperlukan untuk menentukan kelayakan seseorang individu untuk amnesti. Proses pelaksanaan amnesti boleh dikawalselia oleh mahkamah domestik, badan-badan penasihat yang melapor kepada kerajaan, suruhanjaya amnesti yang dilantik khas atau suruhanjaya kebenaran dengan kuasa memberi atau mengesyorkan amnesti. Institusi yang bertanggungjawab untuk mentadbir amnesti hendaklah.
- i. bersifat bebas
 - ii. mewakili pelbagai sektor sosial
 - iii. mempunyai kemahiran yang sesuai untuk melaksanakan amnesti
 - iv. mempunyai bidang kuasa dan kuasa undang-undang untuk melaksanakan mandat secara berkesan
 - v. mempunyai sumber yang mencukupi untuk membuat penentuan awal mengenai kelayakan amnesti dan, jika wajar, memantau pematuhan syarat-syarat sepanjang tempoh yang ditetapkan.
- b) Penglibatan mangsa dan komuniti dalam proses pelaksanaan amnesti pada amnya bertujuan untuk meningkatkan kesahihan amnesti itu. Ini boleh merangkumi proses membolehkan mangsa-mangsa yang terlibat dan anggota-anggota komuniti menyertai pembicaraan untuk menentukan sama ada permohonan individu untuk amnesti sepatutnya diluluskan. Untuk memastikan penyertaan yang berkesan, adalah juga penting untuk memaklum mangsa-mangsa tepat pada masanya di mana dan bila pembicaraan akan diadakan, memberi atau membolehkan perwakilan di sisi undang-undang dan/atau sokongan kewangan untuk perjalanan atau perbelanjaan lain yang berkaitan untuk menghadiri pembicaraan, dan memastikan sokongan dan perlindungan saksi yang berkesan. Di mana mangsa akan menyaksikan testimoni pesalah dalam pembicaraan amnesti, langkah berjaga-jaga harus diambil untuk mengelakkan mangsa daripada mengalami semula gejala trauma. Mangsa perlu dimaklumkan tentang keputusan muktamad ke atas amnesti sebelum perkara itu diumumkan.

- c) Proses untuk mentadbir amnesti perlu mengambil kira hak-hak prosedur bagi pemohon amnesti. Secara khususnya, pemohon harus boleh merayu terhadap keputusan badan pelaksana amnesti di mahkamah-mahkamah bebas.

17. Membatal Amnesti

- a) Di beberapa buah negara, mahkamah-mahkamah domestik atau dewan perundangan telah membatalkan amnesti yang lama dan yang telah dilaksanakan sebelum ini. Untuk mewujudkan kemungkinan pembatalan pada masa hadapan, amnesti boleh membuat peruntukan untuk semakan kehakiman domestik pada masa hadapan. Bagaimanapun, ketidaktentuan yang dicipta oleh peruntukan sedemikian mungkin melemahkan keupayaan amnesti dalam menyumbang ke arah pencapaian kestabilan, perlindungan hak asasi manusia dan perdamaian yang lebih tinggi. Selain itu, di mana amnesti dibatalkan, halangan lain kepada akauntabiliti jenayah mungkin akan berterusan.
- b) Di mana undang-undang amnesti telah secara eksplisit menghadkan skop amnesti, tetapi skop ini diperluaskan hingga melampaui had-had ini melalui undang-undang kes yang terlalu luas, membuka semula kes-kes jenayah mungkin tidak memerlukan pembatalan amnesti ini, tetapi akan melibatkan aplikasi apa-apa sekatan atau syarat-syarat yang terkandung dalam undang-undang amnesti secara konsisten.

18. Mahkamah Antarabangsa dan Amnesti Nasional

- a) Walaupun amnesti menghalang prosiding jenayah antara negara-negara yang menggubal amnesti itu, ia tidak boleh menghalang mahkamah antarabangsa, mahkamah hibrid atau mahkamah luar negeri melaksanakan bidang kuasa. Mahkamah-mahkamah ini boleh membuat keputusan di bawah bidang kuasanya sendiri sama ada untuk mengiktiraf sesuatu amnesti.
- b) Di mana sebuah tribunal jenayah antarabangsa atau hibrid mempunyai bidang kuasa, sesebuah negara mungkin dikehendaki bekerjasama dengan tribunal itu di bawah obligasi tritinya. Kerjasama seumpama itu boleh merangkumi penyerahan seseorang yang menerima manfaat daripada amnesti di peringkat nasional untuk menghadapi pembicaraan di hadapan mahkamah antarabangsa.

penyerahan seseorang yang menerima manfaat daripada amnesti di peringkat nasional untuk menghadapi pembicaraan di hadapan mahkamah antarabangsa.

- c) Tribunal jenayah antarabangsa dan hibrid diberi kuasa untuk mensabitkan individu-individu, tetapi mereka tidak boleh mengisytiharkan sesuatu amnesti negara sebagai tidak mematuhi perlembagaan atau mengarah sesebuah negara memansuhkan undang-undang amnestinya. Akibatnya, walaupun tribunal itu mengisytiharkan sesuatu amnesti sebagai tidak berkuat kuasa di peringkat antarabangsa dalam sesuatu kes individu, ia akan terus berkuat kuasa di peringkat domestik. Secara amali ini boleh bermakna bahawa majoriti pesalah dalam negara yang memberikan amnesti akan terus menerima manfaat daripada amnesti.
- d) Mahkamah hak asasi manusia serantau boleh mempertimbangkan sama ada, dengan pemberian amnesti, sesebuah negara yang mempunyai bidang kuasa ke atasnya telah melanggar obligasi antarabangsanya. Di mana mahkamah-mahkamah ini mendapati pelanggaran telah berlaku, mahkamah-mahkamah itu boleh mengesyorkan pelbagai remedi, termasuk memberi arahan supaya amnesti itu dibatalkan. Jika pihak negara mematuhi keputusan itu, ia boleh mengakibatkan amnesti tidak lagi mempunyai kesan dalam undang-undang domestik.

Panduan Penjelasan ke atas Garis Panduan Belfast Mengenai Amnesti dan Akauntabiliti

Louise Mallinder

1. ABSTRAK

Garis Panduan Belfast Mengenai Amnesti dan Akauntabiliti telah digubal oleh satu Kumpulan Pakar yang terdiri daripada sarjana dan pengamal yang bebas dan antara-disiplin dari berlainan rantau dan kawasan di dunia yang berpengalaman terkini dalam menangani pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia. Garis Panduan ini bertujuan membantu mereka yang cuba membuat atau menilai keputusan ke atas amnesti dan akauntabiliti dalam keadaan berlangsungnya konflik atau penindasan atau selepas berlakunya kejadian-kejadian itu. Garis Panduan ini dibahagikan kepada empat bahagian: prinsip-prinsip am; skop amnesti; syarat-syarat amnesti; dan penerimaan pakai, pelaksanaan dan kajian semula amnesti. Panduan Penjelasan ini membentangkan undang-undang, piawaian dan amalan yang menyokong setiap Garis Panduan di samping perbincangan yang menyediakan maklumat kepada penggubalannya.

2. PENGENALAN

Sejak beribu-ribu tahun dahulu, negara-negara telah menggunakan amnesti untuk menyelesaikan konflik bersenjata, untuk berdamai dengan warga negara yang melanggar undang-undang negara, dan memberi remedi untuk ketidakadilan yang dicipta oleh proses-proses keadilan jenayah yang telalu tegar.⁴ Pada masa lampau, amnesti dianggap sebagai satu urusan budi bicara eksekutif yang dikawalselia oleh undang-undang domestik dan pada amnya mendapat pertimbangan antarabangsa hanya apabila amnesti itu dimasukkan dalam perjanjian perdamaian antara negara. Peluasan undang-undang antarabangsa selepas Perang Dunia Kedua telah mendorong dunia memberi perhatian yang lebih tinggi terhadap status undang-undang amnesti yang secara keseluruhannya telah mendapat pandangan yang menggalakkan. Contohnya, Protokol Tambahan II kepada Konvensyen Geneva 1977 telah menggalak secara eksplisitnya negara-negara

supaya menggubal “amnesti yang seluas mungkin” apabila permusuhan berakhir.⁵ Komentar atas Protokol Tambahan menyatakan bahawa peruntukan ini bertujuan “menganjurkan gerak isyarat perdamaian yang boleh menyumbang kepada penjalinan semula perhubungan normal dalam kehidupan sebuah negara yang telah berpecah belah”.⁶ Suruhanjaya Kecil Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Minoriti PBB menekankan bahawa pengisytiharan undang-undang amnesti adalah penting “dalam melindungi dan memajukan hak asasi manusia dan kebebasan asasi”⁷ sempena keputusan badan itu melancarkan satu kajian perbandingan ke atas undang-undang amnesti pada tahun 1983.⁸ Kajian itu menerangkan peranan positif amnesti sebagai termasuk membebaskan semua tahanan politik; menganjurkan “konsensus nasional selepas perubahan politik yang berlaku dalam satu rangka kerja demokratik;” mengorak “tindakan pertama dalam memulakan proses demokratik;” dan menghalang “satu krisis dalaman” atau menandakan “berakhirmya konflik bersenjata antarabangsa.”⁹ Penghargaan terhadap sumbangan positif amnesti kepada keamanan dan demokrasi telah mendorong badan-badan di bawah naungan Bangsa-Bangsa Bersatu untuk menyeru negara-negara yang hancur kerana peperangan supaya menggubal amnesti.¹⁰

Sebaliknya, kerajaan-kerajaan yang berniat hendak menggubal amnesti hari ini menghadapi tekanan perundangan, diplomatik dan ekonomik antarabangsa yang semakin meningkat agar tidak memberi amnesti untuk jenayah antarabangsa dan pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia. Anjakan ini adalah disebabkan oleh percambahan instrumen dan institusi undang-undang hak asasi manusia, undang-undang kemanusiaan antarabangsa dan undang-undang jenayah antarabangsa serta pertumbuhan organisasi-organisasi masyarakat sivil yang memantau pematuhan kepada rejim-rejim perundangan ini. Mulai lewat tahun 1990an, perkembangan ini telah menghasilkan lebih banyak undang-undang kes antarabangsa serta pendapat-pendapat berwibawa lain yang secara beransur-ansurnya mendapati bahawa di mana amnesti telah diberi untuk jenayah antarabangsa atau pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia, langkah ini telah melanggar obligasi-obligasi negara di bawah undang-undang antarabangsa.¹¹ Di samping itu terdapat hujah-hujah kian lantang yang menyatakan bahawa kebebasan daripada hukuman yang diberi oleh amnesti bukan sahaja tidak melindungi hak asasi manusia malah telah memberanikan “para benefisiari itu supaya terus melakukan jenayah” dan menyahstabilkan usaha-usaha hendak mencapai keamanan mampan.¹²

Meskipun terdapat perkembangan-perkembangan ini, negara-negara masih menolak cadangan untuk memasukkan larangan eksplisit terhadap amnesti dalam triti-triti antarabangsa.¹³ Tambahan lagi, amnesti untuk jenayah antarabangsa dan pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia terus digubal dan dalam kes-kes tertentu, telah mendapat sokongan antarabangsa dan diberi pengesahan oleh mahkamah-mahkamah nasional.¹⁴ Seperti dibincang dalam Garis Panduan 6, ini telah menyokong hujah-hujah bahawa undang-undang antarabangsa memberi fleksibiliti dan budi bicara kepada negara ketika memberi pertimbangan kepada amnesti. Bagaimanapun, perkembangan undang-undang dan amalan antarabangsa sedang mempengaruhi bentuk dan peranan amnesti kerana hari ini amnesti jarang-jarang diberi kepada penjenayah perang dan pendera hak asasi manusia tanpa mengenakan syarat. Sebaliknya, amnesti hari ini sering mengenakan syarat-syarat ke atas pesalah individu yang terlibat dalam proses mencegah keganasan lanjutan dan menghasilkan akauntabiliti di samping direka bentuk sebagai pelengkap kepada strategi pendakwaan terpilih. Dalam konteks sedemikian, amnesti boleh digunakan secara strategik untuk meningkatkan penunaian pelbagai obligasi undang-undang negara itu.

Kenyataan tegas tentang impak amnesti ke atas perlindungan hak asasi manusia pada amnya melihat amnesti sebagai satu fenomena seragam dan tidak mengambil kira perubahan dalam persyaratannya. Namun penyelidikan terkini ke atas impak amnesti mendapati tidak ada bukti yang nyata bahawa amnesti telah membantut perlindungan hak asasi manusia. Sebagai contoh, analisis amnesti di negara-negara individu seperti Sepanyol dan Mozambique¹⁵ menunjukkan bahawa amnesti untuk jenayah yang serius juga boleh menjadi sebahagian daripada peralihan ke arah demokrasi yang stabil dan pengurangan pencabulan hak asasi manusia. Contoh-contoh ini memberi asas untuk berhujah bahawa sekurang-kurangnya tidak terbukti bahawa amnesti memang mudarat untuk keamanan atau matlamat-matlamat lain peralihan. Dengan mengiktiraf bahawa amnesti tidak semestinya membantut perlindungan hak asasi manusia tidak bermakna penggunaan amnesti akan meningkatkan perlindungan hak asasi manusia atau membawa hasil yang lebih baik sekiranya amnesti tidak digunakan. Hujah sebab dan akibat bahawa amnesti boleh menambah baik perlindungan hak asasi manusia sukar dibuktikan kerana bukan semua amnesti bertujuan untuk mencapai matlamat itu. Di samping itu, walaupun dalam keadaan di mana kewujudan amnesti dikaitkan dengan peningkatan hak asasi manusia, ini tidak menjadi bukti bahawa

amnesti adalah punca penambahbaikan itu.¹⁶ Pada tahun-tahun kebelakangan ini, kajian-kajian perbandingan kuantitatif secara besar-besaran telah cuba mengukur impak proses keadilan peralihan termasuk amnesti dalam menambahbaik hak asasi manusia dan mencapai demokrasi. Sebagai contoh, Olsen, Payne dan Reiter mendapati bahawa di mana pembicaraan atau amnesti dilaksanakan tanpa mekanisme keadilan peralihan lain, tidak satu pun daripada kedua-dua itu dapat membuktikan sebagai “memberi kesan statistik yang penting dalam menambahbaik hak asasi manusia dan demokrasi.”¹⁷ Sebaliknya di mana negara dalam peralihan menggunakan pembicaraan dan amnesti, gabungan ini telah menghasilkan “demokrasi dan rekod hak asasi manusia yang lebih mantap”.¹⁸ Kombinasi seumpama ini boleh dicapai melalui proses pendakwaan terpilih disertai dengan amnesti terhadap atau dengan menjujuk pembicaraan dan amnesti. Olsen et al seterusnya mendakwa bahawa di mana suruhanjaya kebenaran juga merupakan sebahagian daripada proses peralihan, kemungkinan hasil positif adalah lebih tinggi.¹⁹ Hujah yang sama juga telah dikemukakan oleh Ricci yang mendapati bahawa berdasarkan analisis kuantitatif, negara-negara yang menggunakan penggabungan amnesti dan pembicaraan “adalah jauh lebih cenderung ke arah menikmati kemampuan keamanan yang lebih tinggi berbanding negara-negara yang mengguna hanya satu mekanisme.”²⁰ Kajian-kajian ini menyarankan bahawa jika amnesti digunakan bersama mekanisme keadilan peralihan lain, pendekatan itu mungkin boleh meningkatkan perlindungan hak asasi manusia. Ini telah memberi sokongan empirik kepada pendekatan yang diambil dalam Garis Panduan iaitu sejauh mana yang boleh, amnesti seharusnya direka bentuk untuk melengkapkan mekanisme dalam menghasilkan akauntabiliti dan kebenaran.

Pengiktirafan fleksibiliti berterusan undang-undang antarabangsa terhadap status amnesti dan kekhuatiran bagaimana larangan yang mutlak terhadap amnesti boleh menjejaskan perlindungan hak asasi manusia di negara-negara yang sedang menghadapi atau beralih daripada konflik dan penindasan telah melahirkan cadangan supaya satu set garis panduan digubal oleh satu kumpulan sarjana dan pengamal yang bebas dan antara-disiplin dari berlainan rantau dan kawasan di dunia untuk membantu mereka yang cuba membuat atau menilai keputusan ke atas amnesti dan akauntabiliti dalam keadaan berlangsungnya konflik atau penindasan atau selepas berlakunya kejadian-kejadian itu.

Garis Panduan ini memperoleh bukti daripada sumber-sumber undang-undang antarabangsa seperti triti antarabangsa dan undang-undang adat antarabangsa; keputusan-keputusan oleh mahkamah jenayah antarabangsa dan badan-badan hak asasi manusia; pengisytiharan, garis panduan, resolusi dan piawaian lain PBB, kajian-kajian kes individu; ²¹ serta penyelidikan sedia ada. Panduan Penjelasan ini membentangkan undang-undang, piawaian dan amalan yang menyokong setiap Garis Panduan di samping perbincangan yang menyediakan maklumat kepada penggubalannya.

3. PRINSIP-PRINSIP AM

Garis Panduan 1. Mengimbangi Pelbagai Obligasi Negara dan Objektif Melindungi Hak Asasi Manusia

Penentuan kesahan amnesti sering memfokuskan kepada soalan sama ada ia bercanggah dengan kewajipan untuk mendakwa oleh negara. Bagaimanapun, jenayah antarabangsa dan pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia mencipta pelbagai obligasi undang-undang antarabangsa ke atas negara dan kesemuanya boleh menjejaskan kesahan sesuatu amnesti. Ini termasuk obligasi untuk menyasat, mendakwa, menyediakan remedi untuk mangsa-mangsa, mencegah perulangan jenayah dan penganiayaan serta memastikan perlindungan berkesan hak asasi manusia untuk masa hadapan. Garis Panduan 1 (a) menarik perhatian kepada semua obligasi undang-undang dan meneroka implikasinya ke atas kesahan amnesti. Ini hendaklah dibaca bersama Garis Panduan 6 yang meneroka parameter-parameter tugas mendakwa dan Garis Panduan 11 yang membincang bagaimana persyaratan sesuatu amnesti boleh menjejaskan kesahihan dan kesahannya.

Adalah diterima secara meluas bahawa obligasi hak asasi manusia negara harus dianggap sebagai “tidak terbahagikan, saling bergantung dan saling berkaitan dan sudah tentu ia sama penting dengan maruah manusia.” ²² Bagaimanapun, dari segi amalan negara-negara yang berkonflik dan dalam peralihan mungkin menghadapi beraneka cabaran dalam menunaikan obligasi-obligasi mereka (lihat Garis Panduan 3) dan obligasi-obligasi ini mungkin menimbulkan ketegangan sesamanya. Contohnya, amnesti boleh menghadkan

penunaian obligasi sebuah negara untuk mendakwa supaya dapat menunaikan obligasi-obligasi lain, seperti mencegah pencabulan selanjut hak asasi manusia. Di mana amnesti mencetuskan konflik antara obligasi-obligasi negara yang saling bersaing, tidak terdapat undang-undang pengikat untuk menunjukkan bagaimana negara harus menyelesaikan apa-apa ketakserasian.²³ Bagaimanapun, Suruhanjaya Undang-Undang Antarabangsa (ILC) mengesyorkan supaya para peguam mencari keharmonian antara piawaian-piawaian yang saling bersaing.²⁴ Pengharmonian telah ditakrif oleh ILC sebagai “prinsip yang diterima secara amnya bahawa apabila beberapa norma dapat dikaitkan dengan satu isu tunggal, maka sejauh yang boleh, norma-norma itu hendaklah ditafsirkan supaya dapat melahirkan satu set obligasi yang bersesuaian.”²⁵ Proses pengharmonian ini mungkin memerlukan obligasi-obligasi yang saling bersaing itu mengimbangi antara satu sama lain dengan menghasilkan beberapa obligasi yang “dihad atau dilembutkan” oleh obligasi-obligasi lain.²⁶ Undang-undang kes tribunal antarabangsa dan badan-badan pemantau hak asasi manusia antarabangsa juga mengambil kira bahawa obligasi hak asasi manusia adalah tidak mutlak dan menekankan pentingnya mengimbangi obligasi-obligasi yang saling bersaing, walaupun berkaitan dengan pendakwaan kes-kes jenayah yang serius. Contohnya, pendapat bersama oleh Yang Dipertua Mahkamah Hak Asasi Amerika dengan disokong oleh empat orang hakim lain dalam kes *El Mozote vs El Salvador* mengakui bahawa adalah penting untuk mengimbangi hak mangsa untuk menikmati keamanan berbanding tugas mendakwa pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia. Pendapat ini menghujah bahawa “Tiada satu pun hak dan obligasi itu bersifat mutlak, oleh itu adalah sah jika kesemuanya dipertimbangkan dengan cara bahawa kepuasan sesetengah hak dan obligasi itu tidak menjejaskan pelaksanaan hak dan obligasi lain dengan cara yang tak seimbang.”²⁷ Di mana amnesti menimbulkan konflik antara obligasi undang-undang negara, Garis Panduan 1(a) mengesyorkan supaya pengharmonian dilaksanakan dengan matlamat keseluruhan untuk melindungi hak asasi manusia dan menunaikan sebanyak-banyak obligasi negara yang mungkin.

Objektif polisi serta obligasi undang-undang menentukan reka bentuk amnesti dan proses-proses keadilan peralihan lain. Garis Panduan 1(b) memberi contoh-contoh objektif polisi yang berkaitan, dan menyatakan bahawa walaupun penunaian semua objektif ini adalah diingini, lazimnya ini tidak dapat dicapai secara serentak atau secara pantas. Oleh itu

ia mengesyorkan agar objektif-objektif ini perlu diimbangi antara satu sama lain dan dengan obligasi-obligasi negara.

Garis Panduan 2. Akauntabiliti

Akauntabiliti telah muncul sebagai prinsip teras segala usaha untuk menangani warisan jenayah-jenayah antarabangsa dan pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia dan Garis Panduan 2 mengesahkan adalah penting mewajibkan para pelaku memikul tanggungjawab.²⁸ Bagi peguam, akauntabiliti lazimnya melibatkan akauntabiliti individu atau negara di hadapan institusi kehakiman atau (kuasi-kehakiman).²⁹ Garis Panduan 2 berpandukan pendekatan saintifik sosial antara-disiplin,³⁰ yang umumnya menjangkakan bentuk akauntabiliti yang lebih luas yang bertujuan menjadikan bukan hanya individu tetapi juga institusi, perbadanan dan entiti-entiti lain bertanggungjawab ke atas tindakan-tindakan mereka; itu boleh dicapai melalui proses-proses di luar institusi formal undang-undang; dan bertujuan untuk menyumbang kepada matlamat sosial yang lebih luas berbanding sifat klasikal pendakwaan jenayah. Pengesahan dalam Garis Panduan 2, yang diulangi dalam Garis Panduan 6, bahawa mereka yang bertanggungjawab terhadap jenayah antarabangsa dan pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia hendaklah memikul tanggungjawab itu adalah berdasarkan piawai undang-undang dan analisis saintifik sosial terhadap kepentingan akauntabiliti.

Dengan bersandarkan kepustakaan antara-disiplin, Garis Panduan 2 mengenalpasti elemen-elemen utama proses akauntabiliti yang berkesan. Mekanisme keadilan peralihan boleh menyampaikan elemen-elemen ini pada kadar yang berbeza-beza. Sebagai contoh, pendakwaan jenayah boleh menyampaikan dimensi penguatkuasaan akauntabiliti individu melalui sabitan dan hukuman tetapi mungkin mencipta insentif bagi pesalah menimbulkan kekeliruan dan bukan bertanggungjawab terhadap tindakan mereka.³¹ Mekanisme akauntabiliti bukan kehakiman seperti suruhanjaya kebenaran, penyiasatan awam, jawatankuasa parlimen dan mekanisme keadilan pemulihan atau tradisional berupaya mengenal pasti orang-orang yang harus dipertanggungjawabkan, menghendakkan pesalah-pesalah

mengakui dan menjelaskan tindakan atau kealpaan dan seterusnya mengenakan sanksi terhadap mereka. Proses-proses ini boleh mendedahkan kebenaran yang mungkin tidak boleh diperolehi dan mendedahkan corak penganiayaan dan ketidakadilan struktur yang lebih luas. Seperti yang dinyatakan dalam Garis Panduan 15, sanksi yang dikenakan ke atas pesalah individu boleh direka bentuk supaya dapat membezakan tahap serius kesalahan atau tahap kebersalahan mereka.

Walaupun amnesti direka bentuk untuk menghadkan pendakwaan, seperti yang dibincang dalam Garis Panduan 5, amnesti terhad boleh menjadi pelengkap kepada strategi pendakwaan terpilih. Juga, amnesti tidak semestinya menyekat operasi mekanisme akauntabiliti bukan-pendakwaan, dan seperti dinyatakan dalam Garis Panduan 5, 10 dan 11, pemberian amnesti kepada individu boleh mengenakan syarat supaya mereka menyertai proses akauntabiliti. Hasilnya Garis Panduan 2 membuat kesimpulan dengan menyatakan bahawa amnesti boleh menyumbang kepada akauntabiliti.

Garis Panduan 3. Peranan Pendakwaan

Garis Panduan 3(a) menekankan bahawa adalah penting pendakwaan dijalankan atas jenayah antarabangsa dan kesalahan lain yang serius dan menyatakan pendakwaan boleh menyumbang kepada penunaian sebilangan objektif termasuk pencegahan, hukuman, pemulihan, penyataan nilai kedaulatan undang-undang dan perdamaian. Bagaimanapun, setelah berlakunya kriminaliti yang berleluasa, adalah tidak selalunya mungkin atau praktikal untuk mendakwa semua pesalah disebabkan oleh cabaran undang-undang, politik dan sosial. Jenis-jenis cabaran yang disenaraikan dalam perenggan (b) memberi gambaran yang jelas kenapa, seperti yang diakui oleh Setiausaha Agong PBB, “akhirnya, di negara pasca konflik, sebilangan besar pelaku penganiayaan serius... tidak akan menghadapi pembicaraan, sama ada di peringkat antarabangsa atau di peringkat domestik.” Untuk menangani “jurang kebebasan daripada hukuman” ini, Setiausaha Agong PBB mencadangkan supaya para pendakwa hendaklah merumus polisi pendakwaan yang “strategik, berasaskan kriteria yang jelas, serta mengambil kira konteks sosial.”³³ Pendekatan ini telah diterima pakai dalam perenggan (c) yang menceduk daripada implikasi strategi seumpama itu ke atas pendakwaan terhadap pencabulan hak asasi manusia yang meluas dan mencadangkan

pendakwaan terpilih seperti yang dilaksanakan dalam sistem keadilan jenayah nasional, tribunal jenayah antarabangsa dan mahkamah hibrid mungkin munasabah.³⁴ Pengalaman menunjukkan bahawa strategi pendakwaan terpilih boleh mengakibatkan hanya beberapa pesalah didakwa sementara yang lainnya menerima manfaat daripada amnesti. Sebagai contoh, mahkamah hibrid Kambodia dan Sierra Leone hanya mendakwa sebahagian kecil daripada pesalah-pesalah di setiap negara itu (masing-masing lima³⁵ dan tiga belas³⁶), dan membiarkan ribuan pesalah lain menerima manfaat daripada amnesti. Perenggan (d) membuat kesimpulan dengan menyatakan bahawa amnesti digabungkan dengan strategi pendakwaan terpilih mungkin selaras dengan obligasi antarabangsa sebuah negara dan memudahkan objektif yang dikaitkan secara tradisional dengan pendakwaan.³⁷

Garis Panduan 4. Peranan Amnesti

Garis Panduan 4(a) menunjukkan bagaimana amnesti boleh digubal untuk sebilangan objektif yang positif. Walaupun objektif yang mendasari sesuatu amnesti jarang sekalai jelas dengan sepenuhnya, mengakui perbezaan ini adalah penting kerana objektif-objektif itu boleh membentuk skop amnesti, yang selanjutnya boleh memberi kesan kepada kesahihan dan kesahannya. Garis Panduan ini menggunakan “kesahihan” di sini dan di bahagian-bahagian lain sebagai satu syarat untuk polisi dan keputusan yang berkaitan dengan amnesti kerana para penggubal merasakan bahawa kesahihan adalah satu konsep yang lebih luas berbanding kesahan. Kesahihan telah dilihat sebagai berkaitan dengan sejauh mana amnesti, antara lainnya dicipta menerusi proses-proses demokratik dan penyertaan, (lihat Garis Panduan 14), penglibatan individu dan komuniti dalam amnesti (lihat Garis Panduan 16), dan amnesti merupakan sebahagian daripada strategi-strategi holistik untuk keamanan, keadilan dan perdamaian. Kesahihan dilihat sebagai komponen utama yang membolehkan amnesti mencapai keputusan positif.

Garis Panduan 4(b) bertujuan membezakan antara amnesti sah dan amnesti tak sah. Dengan berbuat demikian, menurut pendekatan keseimbangan keseluruhan Garis Panduan, pembezaan ini bukan semata-mata berdasarkan tugas mendakwa tetapi juga mengambil kira sejauh mana amnesti itu direka bentuk untuk

memudah atau menghalang penunaian obligasi antarabangsa dan objektif polisi negara itu. Di mana amnesti bertujuan menunaikan pelbagai obligasi setakat mana yang mungkin, ia lebih dilihat sebagai sah, sementara amnesti yang bertujuan mencapai kebebasan daripada hukuman tanpa banyak mengendahkan tugas mendakwa atau obligasi antarabangsa lain negara itu, amnesti sedemikian lebih cenderung dilihat sebagai tak sah. Pendekatan ini dengan jelas membezakan amnesti yang bersyarat seperti yang disyorkan dalam Garis Panduan 11 dan 12 daripada amnesti yang tidak bersyarat, dan hendaklah dibaca bersama penolakan amnesti diri dalam Garis Panduan 14 (e). Garis Panduan 4(b) menyarankan bahawa amnesti lebih cenderung dilihat sebagai sah oleh penggiat domestik dan antarabangsa jika ia direka bentuk untuk menyokong usaha-usaha melindungi hak asasi manusia menerusi langkah-langkah mengurangkan konflik ganas, memastikan kestabilan peralihan, membetulkan pencabulan hak asasi manusia yang lampau dan menggalakkan kerjasama pesalah individu dengan program kebenaran, akauntabiliti dan perdamaian. Contoh-contoh sokongan antarabangsa terhadap amnesti seumpama itu boleh didapati dalam polisi organisasi-organisasi antarabangsa. Sebagai contoh, Setiausaha Agung PBB menyatakan bahawa “amnesti yang digubal dengan berhati-hati boleh membantu dalam pemulangan dan penyepaduan semula” bekas penempur,³⁸ kerana penawaran amnesti dipercayai telah menggalak lebih ramai penempur menyertai program-program Pelucutan Senjata, Pemberhentian Daripada Khidmat Kerahan dan Penyepaduan kembali (DDR) dengan memberi jaminan bahawa mereka tidak akan dituduh dengan kesalahan jenaya sekiranya mereka menyerah diri. Di samping itu, penggunaan amnesti untuk menggalak orang buangan dan pelarian supaya kembali ke negara asal mereka telah disokong dalam dokumen polisi Suruhanjaya Tinggi Pelarian PBB.³⁹

Garis Panduan 5. Menghubungkan Amnesti dengan Kebertanggungjawapan

Secara amnya, negara-negara tidak ada pilihan antara akauntabiliti kehakiman dan akauntabiliti bukan kehakiman. Sebaliknya, pelbagai mekanisme boleh direka bentuk sebagai pelengkap, iaitu beroperasi secara serentak pada berbagai peringkat (antarabangsa, negara atau tempatan) atau untuk mencapai matlamat yang berlainan. Ia boleh juga diujukan untuk mengendali operasi

masing-masing mengikut susunan tertentu. Penentuan susunan ini boleh disebabkan oleh keadaan politik atau keupayaan satu proses membantu dalam kerja satu proses yang lain. Sebagai contoh, penemuan dalam satu proses pemerolehan kembali kebenaran akan kemudiannya digunakan sebagai bukti dalam prosiding jenayah. Amnesti boleh melengkapkan pendakwaan jenayah jika ia direka bentuk dalam cara yang membolehkan pendakwaan tetap mampu dijalankan terhadap jenayah (lihat Garis Panduan 6) atau pesalah (lihat Garis Panduan 8) yang dikeluarkan daripada skop amnesti, atau ke atas pesalah yang gagal memenuhi syarat-syarat amnesti (lihat Garis Panduan 11). Garis Panduan 5 menyenaraikan beberapa cara yang membolehkan proses-proses pelengkap ini memberi manfaat.

Dalam keputusan amnesti kes leng Sary pada tahun 2011, Kamar Pembicaraan di bawah Kamar Luar Biasa Mahkamah-mahkamah Kemboja menyatakan “amnesti-amnesti bersyarat tertentu seperti yang memberi sesuatu bentuk akauntabiliti juga telah mendapat persetujuan meluas, seperti dalam kes Afrika Selatan, di mana amnesti telah diberi sebagai sebahagian daripada proses perdamaian.”⁴⁰ Mahkamah seterusnya menyatakan bahawa “amnesti-amnesti seumpama itu pada amnya tidak dinyahsahkan tetapi digunakan berasaskan keadaan kes masing-masing bergantung kepada beberapa faktor termasuk proses yang menggubal amnesti itu, isi dan skop amnesti dan sama ada ia memberi peruntukan untuk bentuk akauntabiliti alternatif.”⁴¹ Kamar itu membuat kesimpulan bahawa amnesti untuk jenayah antarabangsa “*khususnya apabila tidak disertai oleh sebarang bentuk akauntabiliti* adalah tidak selaras dengan matlamat ” (penekanan ditambah) mensyaratkan supaya pelaku memikul tanggungjawab dan menyediakan satu remedi yang berkesan untuk mangsa-mangsa.⁴² Ini memberi petunjuk bahawa mahkamah akan mengambil kira di mana sesuatu amnesti itu disertai dengan sesuatu bentuk akauntabiliti. Garis Panduan 5 juga mengguna pendekatan yang sama dengan mencadangkan sejauh yang mungkin, amnesti hendaklah mengenakan syarat-syarat ke atas pesalah individu supaya mereka menyertai proses yang bertujuan memastikan akauntabiliti melalui mekanisme-mekanisme kehakiman dan bukan kehakiman.

4. SKOP AMNESTI

Garis Panduan 6. Amnesti dan Obligasi Antarabangsa Untuk Mendakwa

Garis Panduan 6 menangani isu yang paling kontroversial mengenai kesahihan dan kesahan amnesti. Dalam menimbang tugas untuk mendakwa, para penggubal berusaha mengenal pasti skop piawaian undang-undang yang sedia ada dan menyerlahkan bidang undang-undang yang tetap tidak berpenyelesaian. Oleh kerana tugas untuk mendakwa boleh menimbulkan pertikaian, Garis Panduan 6 memainkan peranan dalam menyerlahkan bidang-bidang di mana negara tetap mengekalkan fleksibiliti dalam menentukan pendekatannya terhadap amnesti. Bagaimanapun, para penggubal enggan membuat penentuan kerana obligasi undang-undang berkaitan amnesti nasional bergantung kepada berbagai faktor seperti bilakah jenayah itu dilakukan, sifat kesalahan-kesalahan, sama ada dan bilakah sebuah negara itu menjadi satu pihak kepada triti-triti yang berkenaan, dan sama ada negara itu tertakluk kepada bidang kuasa mahkamah antarabangsa.

Perenggan (b) menyatakan bahawa tidak terdapat konvensyen antarabangsa yang mengenakan larangan eksplisit ke atas undang-undang amnesti. Sebenarnya, kemungkinan memasukkan satu larangan amnesti telah didebat semasa perundingan Statut Rome Mahkamah Jenayah Antarabangsa 1998⁴³ dan Konvensyen Antarabangsa Perlindungan Bagi Semua Orang Daripada Kehilangan Secara Paksa 2006.⁴⁴ Pendirian di kalangan negara-negara perundingan adalah berpecah belah sehingga triti yang terhasil tidak langsung menyebut tentang amnesti. Hari ini seperti yang dibincang selanjutnya di bawah, satu-satunya rujukan eksplisit terhadap amnesti adalah dalam Perkara 6(5) Protokol Tambahan II kepada Konvensyen Geneva, yang berkaitan dengan konflik bersenjata bukan negara, menggalakkan negara-negara “memberi amnesti seluas yang mungkin kepada orang-orang yang telah menyertai konflik bersenjata” apabila permusuhan berakhir.⁴⁵

Ketiadaan larangan bermakna jika terdapat percanggahan antara amnesti dengan obligasi antarabangsa untuk mendakwa, perkara itu akan dinilai berasaskan pembacaan komposit tiga rejim perundangan antarabangsa yang berlainan:

Undang-undang kemanusiaan antarabangsa, undang-undang hak asasi manusia dan undang-undang jenayah antarabangsa.⁴⁶ Ini memerlukan berurusan dengan sumber undang-undang jenayah antarabangsa yang berlainan termasuk triti-triti antarabangsa, undang-undang adat antarabangsa dan jurisprudens antarabangsa. Garis Panduan telah mengambil pendekatan yang lebih luas dengan merujuk kepada kewajipan untuk mendakwa genosid, pelanggaran serius undang-undang kemanusiaan dalam konflik antarabangsa dan dalaman, penyiksaan, kehilangan secara paksa serta pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia. Bagaimanapun, untuk mencerminkan rejim yang berlainan serta sumber-sumber yang mengasaskan tugas untuk mendakwa, Garis Panduan enggan menyarankan tugas mendakwa yang seragam yang boleh digunakan ke atas jenayah dan keganasan yang berlainan dan sebaliknya, demi memastikan kejelasan dan ketepatan, perkara ini telah dianalisis secara berasingan dalam Garis Panduan 6.⁴⁷

Amnesti dan Jenayah-jenayah yang dilarang oleh Triti Antarabangsa

Perenggan (c) meninjau obligasi untuk mendakwa yang dicipta oleh triti mengenai genosid.⁴⁸, pelanggaran serius terhadap Konvensyen Geneva,⁴⁹ penyiksaan,⁵⁰ dan kehilangan secara paksa.⁵¹ Perenggan ini khususnya memetik susunan kata konvensyen menentang penyiksaan dan kehilangan secara paksa, yang menyatakan bahawa keputusan untuk mendakwa jenayah-jenayah itu hendaklah dibuat oleh pihak berkuasa pendakwaan negara “mengikut cara yang sama seperti dalam kes kesalahan biasa yang serius di bawah undang-undang Pihak Negara itu.”⁵² Selaras dengan perbincangan berkait dengan pendakwaan terpilih dalam Garis Panduan 3, perenggan ini menyatakan bahawa pihak berkuasa pendakwaan boleh bergantung kepada peraturan-peraturan budi bicara yang sudah mantap, yang mungkin membawa kepada keputusan tidak mendakwa dalam kes-kes tertentu. Perenggan ini membuat kesimpulan dengan mencadangkan bahawa walaupun triti-triti telah mencipta obligasi untuk mendakwa, negara-negara tidak semestinya melanggar obligasinya jika tidak semua pesalah atau kejadian jenayah didakwa atas sebab-sebab pelaksanaan budi bicara untuk mendakwa,. Keputusan memilih atau mengutamakan kes perlu dibuat berasaskan kriteria yang telus dan objektif.

Amnesti dan Undang-Undang Adat Antarabangsa

Perenggan (c) Garis Panduan 6 menangani bidang undang-undang amnesti yang paling tidak diselesaikan lagi iaitu sejauh manakah amnesti untuk jenayah antarabangsa itu dilarang di bawah undang-undang adat antarabangsa. Ini amat penting khususnya bagi jenayah terhadap kemanusiaan dan jenayah perang yang dilakukan dalam konflik bersenjata bukan antarabangsa sebagai obligasi negara kerana jenayah-jenayah ini pada asasnya adalah tertakluk kepada undang-undang adat antarabangsa.

Menurut Statut Mahkamah Keadilan Antarabangsa, undang-undang adat antarabangsa diperoleh daripada amalan negara (iaitu tindakan atau kealpaan oleh negara) dan *opinion juris* (iaitu amalan negara hendaklah dimotivasikan oleh kepercayaan tentang wujudnya satu obligasi negara),⁵³ dan bukti untuk kedua-duanya akan dikaji dalam seksyen ini. Undang-undang kes mahkamah antarabangsa dan pendapat badan-badan berwajib telah menyumbang kepada satu gugusan besar pandangan-pandangan yang menyokong kewujudan kewajipan untuk mendakwa jenayah-jenayah antarabangsa. Bagaimanapun, para penggubal menyedari bahawa walaupun kewajipan ini didapati wujud, ia tidak semestinya bermakna kewajipan itu adalah mutlak dan menghalang amnesti daripada digunakan dalam semua kejadian. Oleh kerana Perenggan (6) ini dikaitkan dengan adanya larangan adat terhadap amnesti, seksyen ini bukan semata-mata melihat kewajipan adat untuk mendakwa, tetapi akan memberi tumpuan asas kepada sumber-sumber yang berkaitan secara langsung dengan status amnesti di bawah undang-undang adat antarabangsa.

Melalui statut dan undang-undang kesnya, tribunal-tribunal antarabangsa dan mahkamah-mahkamah hibrid telah mentakrif dan mendakwa jenayah-jenayah terhadap kemanusiaan dan jenayah perang yang dilakukan dalam konflik bersenjata bukan antarabangsa. Dengan berbuat demikian, mereka mengumumkan tanggungjawab untuk mendakwa jenayah-jenayah ini di bawah undang-undang adat antarabangsa. Dalam beberapa kes, mereka juga telah memberi pendapat sama ada terdapat larangan adat terhadap amnesti. Sebagai contoh, Tribunal Jenayah Antarabangsa untuk bekas Yugoslavia (ICTY) telah menimbang amnesti hipotesis atau (diandaikan) untuk kesalahan-kesalahan antarabangsa dalam dua kes dan mendapati mereka dilarang di bawah undang-undang adat antarabangsa.⁵⁴ Bagaimanapun,

keputusan ini tidak memetik apa-apa amalan negara untuk menyokong pendirian mahkamah. Apabila mahkamah hibrid di Sierra Leone dan Kemboja diminta menimbang status amnesti sedia ada, mereka telah membuat kesimpulan yang berbeza daripada ICTY. Contohnya, Kamar Rayuan Mahkamah Khas Sierra Leone yang menerima pakai kedudukan yang dicadangkan oleh Antonio Cassese, menegaskan bahawa “masih belum ada obligasi am bagi negara menahan diri daripada amnesti bagi” jenayah terhadap kemanusiaan dan “jika sebuah negara meluluskan apa jua undang-undang seperti itu, ia tidak melanggar sesuatu peraturan adat.”⁵⁵ Yang lebih terkini, Kamar Pembicaraan Kamar Luar Biasa Mahkamah Kemboja yang menjalankan kajian semula paling meluas ke atas amalan negara mana-mana mahkamah jenayah diantarabangsakan, mendapati “amalan negara berkait dengan jenayah antarabangsa yang serius [tidak dilarang oleh triti] memang tidak cukup seragam untuk menetapkan larangan mutlak berkaitan dengannya.”⁵⁶ Malah di kalangan mahkamah antarabangsa dan mahkamah hibrid juga terdapat pendirian yang berbeza-beza tentang wujudnya larangan ke atas amnesti untuk jenayah antarabangsa di bawah undang-undang adat antarabangsa. Artikel 38(1)(d) Statut Mahkamah Keadilan Antarabangsa memperuntukkan bahawa keputusan kehakiman adalah “cara subsidiari untuk penentuan kedaulatan undang-undang”⁵⁷ Keputusan-keputusan ini dengan sendirinya tidak menjadi sumber undang-undang tetapi merupakan *opinion juris* tentang kewujudan peraturan yang didatangkan daripada undang-undang triti atau undang-undang adat antarabangsa.

Kewujudan larangan adat ke atas amnesti untuk jenayah antarabangsa telah diisytiharkan dalam sebilangan instrumen “lembut” undang-undang.⁵⁸ Instrumen “lembut” undang-undang tidak mengikat negara dan pada amnya dianggap bertujuan menggalakkan “norma” yang dipercayai positif dan dengan demikian perlu digalakkan untuk aplikasi am.⁵⁹ Walau bagaimanapun, seperti juga dengan keputusan mahkamah antarabangsa dan mahkamah hibrid, instrumen undang-undang lembut “boleh menjadi bukti undang-undang sedia ada, atau formatif untuk *opinio juris* atau amalan negara yang menjana undang-undang adat baru.”⁶⁰

Di samping undang-undang kes antarabangsa dan piawaian undang-undang lembut,

sumber-sumber amalan negara dan *opinio juris* yang sepatutnya dipertimbangkan termasuk kewujudan atau ketiadaan perundangan domestik yang berkaitan (sama ada memberi amnesti untuk jenayah antarabangsa atau memerlukan pendakwaan); amalan negara dalam rundingan perjanjian keamanan yang termasuk atau tidak termasuk peruntukan amnesti atau dalam memberikan sokongan diplomatik atau kewangan kepada atau menolak proses amnesti; kesanggupan negara untuk memasukkan peruntukan yang melarang amnesti di Konvensyen Antarabangsa; dan penghakiman mahkamah domestik tentang kesahan amnesti. Banyak sumber-sumber ini telah melemahkan kewujudan tertanggung tentang suatu larangan amnesti di bawah undang-undang adat antarabangsa.

Amalan negara mengenai kewajipan untuk mendakwa telah digunakan oleh Jawatankuasa Antarabangsa Palang Merah (ICRC) untuk mentafsir semula undang-undang adat antarabangsa berkaitan dengan kewajipan untuk mendakwa jenayah-jenayah perang yang dilakukan dalam konflik bersenjata bukan-antarabangsa. Undang-undang triti iaitu Artikel Bersama 3 Protokol Tambahan II kepada Konvensyen Geneva yang mengawal keganasan terhadap orang awam dan penempur yang menjadi *hors de combat* (tercedera kerana perang) semasa konflik dalaman telah mencipta piawaian minimum untuk perlindungan orang awam tetapi tidak mengandungi kewajipan untuk mendakwa.⁶¹ Tetapi dalam kajian tahun 2005, ICRC telah mentakrif semula peruntukan ini selaras dengan pandangannya mengenai undang-undang adat kemanusiaan antarabangsa dengan mengisytiharkan bahawa "pelanggaran serius undang-undang kemanusiaan antarabangsa merupakan jenayah perang" tanpa mengira sama ada ia dilakukan dalam konflik bersenjata antarabangsa atau bukan antarabangsa.⁶² Berdasarkan ini, ICRC telah merumus semula Artikel 6(5) Protocol Tambahan II dengan menyatakan bahawa berdasarkan undang-undang adat, Artikel itu kini hendaklah dibaca sebagai :

Apabila permusuhan berakhir, pihak berkuasa mestilah berusaha untuk memberi amnesti seluas yang mungkin kepada orang-orang yang telah menyertai dalam konflik bersenjata bukan-antarabangsa, atau mereka yang telah kehilangan kebebasan atas sebab-sebab yang berkaitan dengan konflik bersenjata, *kecuali orang-orang yang disyaki, dituduh atau dihukum kerana jenayah perang (penekanan ditambah).*⁶³

la seterusnya menyatakan bahawa amnesti untuk pencabulan serius undang-undang kemanusiaan adalah tidak serasi dengan peraturan adat yang dikenalpasti “menjadikan negara bertanggungjawab untuk menyiasat dan mendakwa orang-orang yang disyaki melakukan jenayah perang dalam konflik bersenjata bukan antarabangsa.”⁶⁴

Kajian ICRC adalah berdasarkan pentakrifan semula Artikel 6(5) dan Artikel Bersama 3 tentang kajian semula amalan. Sebagai contoh, dalam menjustifikasikan kedudukan larangan yang lebih ketat ke atas amnesti, ICRC menegaskan “kebanyakan amnesti telah secara khususnya mengeluarkan daripada skopnya orang-orang yang disyaki telah melakukan jenayah perang atau jenayah lain yang disenaraikan secara khusus dalam undang-undang antarabangsa.”⁶⁵ Amalan yang dipetik oleh kajian ICRC telah mengasaskan kedudukannya termasuk antara lain triti antarabangsa (termasuk Protokol Tambahan II), enam perjanjian daripada konflik dalaman dan undang-undang nasional daripada enam belas buah negara. Bagaimanapun, kebanyakan perjanjian keamanan itu dan lebih daripada separuh undang-undang negara yang dipetik telah memberi amnesti untuk jenayah antarabangsa dan pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia.⁶⁶ Oleh itu, bukti-bukti terhad yang dipetik itu nampaknya bercanggah dengan justifikasi ICRC untuk merumus semula Artikel 6(5).

Amalan negara dalam menggubal undang-undang amnesti juga telah ditinjau dalam Pangkalan Data Undang-Undang Amnesti oleh penulis. Pangkalan data yang mengandungi maklumat mengenai lebih daripada 530 amnesti yang telah digubal antara tahun 1945 dan 2011 meninjau antara lain sama ada sesuatu amnesti memasuk atau mengeluarkan jenayah-jenayah di bawah undang-undang antarabangsa (ditakrif sebagai genosid, jenayah terhadap kemanusiaan, jenayah perang, penyiksaan atau kehilangan secara paksa)⁶⁷ Ia mendedahkan bahawa walaupun sejak awal tahun 1990an, jenayah-jenayah antarabangsa mula dikeluarkan dengan lebih kerap daripada amnesti berbanding undang-undang amnesti, amnesti terus diberi untuk jenayah-jenayah ini dan mulai lewat tahun 1990an terdapat perbezaan yang kecil dalam bilangan amnesti baru yang memasukkan atau mengeluarkan jenayah-jenayah antarabangsa.⁶⁸

Di samping amalan negara dalam penggubalan amnesti, adalah penting juga untuk memberi pertimbangan kepada amalan negara dalam menggalak atau mengancam amnesti

dalam bidang kuasa-bidang kuasa lain. Terdapat amnesti-amnesti untuk jenayah antarabangsa yang telah menerima pengecaman hebat dalam resolusi Majlis Keselamatan PBB, pendapat institusi hak asasi manusia dan kenyataan oleh sesetengah negara. Bagaimanapun, data yang dikumpul dalam Pangkalan Data Undang-Undang Amnesti berkaitan amnesti yang digubal untuk jenayah antarabangsa antara tahun 1980 dan 2007⁶⁹ menunjukkan bahawa para penggiat antarabangsa, termasuk negara-negara, institusi-institusi antara kerajaan dan badan-badan pemantau hak asasi manusia lebih sering menyokong amnesti daripada mengecamnya secara terbuka.⁷⁰ Tahun-tahun kebelakangan ini juga menyaksikan kes-kes sokongan antarabangsa untuk proses-proses amnesti. Contohnya, satu kenyataan pada tahun 2011 oleh Presiden Majlis Keselamatan PBB setelah mengambil maklum bahawa *Lord's Resistance Army* bertanggungjawab terhadap “pencabulan undang-undang kemanusiaan antarabangsa dan penganiiaan hak asasi manusia” menyatakan:

Majlis Keselamatan menggalak anggota-anggota LRA yang selebihnya untuk meninggalkan Kumpulan itu dan mengambil kesempatan penawaran sokongan penyepaduan semula. Sepanjang kewujudan LRA lebih 12,000 penempur dan mereka yang melarikan diri telah meninggalkan LRA dan diintegrasikan dan disatukan semula dengan keluarga mereka melalui Suruhanjaya Amnesti Uganda. Majlis Keselamatan menegaskan sokongannya terhadap usaha yang berterusan merentasi negara-negara yang terlibat untuk melucutkan senjata, memberhentikan daripada khidmatan kerahan dan menyepadukan semula bekas pejuang LRA ke dalam kehidupan normal.⁷¹

Kenyataan ini tidak merujuk kepada pendakwaan dan hukuman ke atas anggota LRA yang bertanggungjawab ke atas jenayah antarabangsa. Di samping itu, dalam kenyataan tahun 2013 kepada Majlis Keselamatan PBB, Hilde Johnson, Wakil Khas, Setiausaha Agung PBB dan Ketua Misi PBB ke Republik Sudan Selatan menyifatkan amnesti yang diberi oleh Kerajaan Sudan kepada para pemimpin dan anggota kumpulan bersenjata sebagai “satu perkembangan yang amat positif untuk kestabilan dalam negara itu, dan khususnya untuk negeri-negeri Unity dan Upper Nile.”⁷² Sokongan-sokongan terhadap amnesti ini

nampaknya didorong oleh pengiktarafan terhadap peranan yang boleh dimainkan oleh amnesti dalam menggalakkan para penempur menyerahkan diri dan melucutkan senjata.

Di samping itu, seperti yang dinyatakan di atas, negara-negara lazimnya gagal melarang undang-undang amnesti dalam konvensyen-konvensyen antarabangsa. Tambahan pula, dalam Pengisytiharan Mesyuarat Peringkat Tinggi Perhimpunan Agung mengenai Kedaulatan Undang-Undang di peringkat Nasional dan Antarabangsa, negara-negara anggota PBB mengesahkan komitmen mereka terhadap kedaulatan undang-undang dan menekankan pentingnya kedaulatan undang-undang untuk penyelesaian konflik dan hak asasi manusia, tetapi tidak menyebut tentang amnesti.⁷³ Kealpaan ini amat menghairankan kerana Setiausaha Agung berulang kali menyeru supaya amnesti ditolak dalam kenyataan-kenyataannya mengenai kedaulatan undang-undang.⁷⁴ Tambahan lagi, walaupun terdapat mahkamah-mahkamah negara, khususnya di Amerika Selatan yang mendapati amnesti mencabul perlembagaan mereka atau obligasi undang-undang antarabangsa,⁷⁵ namun secara amnya, mahkamah negara lebih cenderung menjunjung kesahan undang-undang amnesti negara.⁷⁶

Sebagai kesimpulan, amalan negara menyarankan bahawa negara tetap ingin menggubal undang-undang amnesti dan menyokong amnesti di negara-negara lain, walaupun untuk jenayah yang lebih serius, dan secara lazimnya menolak cadangan untuk menghadkan budi bicara mereka dalam bidang ini. Di samping itu, amnesti untuk jenayah yang serius telah didukung oleh mahkamah-mahkamah nasional. Berasaskan ini, dan selaras dengan pandangan yang dikeluarkan oleh beberapa mahkamah hibrid, perenggan (d) membuat kesimpulan bahawa tidak wujud penyelesaian atas larangan ke atas amnesti di bawah undang-undang adat antarabangsa.

Undang-Undang Hak Asasi Manusia Antarabangsa

Kewajipan untuk mendakwa dan menghukum tidak disebut secara eksplisit dalam triti-triti hak asasi manusia sejagat atau serantau. Sebaliknya, untuk pencabulan melampau hak asasi manusia, mahkamah hak asasi manusia dan badan-badan kuasi-kehakiman yang memantau pematuhan terhadap triti-triti ini telah menyulamkan kewajipan untuk mendakwa ini ke dalam kewajipan eksplisit negara menyediakan remedi untuk pencabulan hak asasi manusia.⁷⁷ Jawatankuasa Hak Asasi PBB telah mengeluarkan banyak pendapat penting tentang status

amnesti di bawah Konvenan Mengenai Hak-hak Sivil dan Politik. Bagaimanapun, perenggan (e) memfokus kepada undang-undang kes mahkamah hak asasi manusia dengan bidang kuasa yang mengikat, yakni Mahkamah Hak Asasi Manusia Antara Amerika dan Mahkamah Hak Asasi Manusia Eropah.

Mahkamah-mahkamah ini telah mengambil pendekatan yang berbeza tentang sama ada wujud obligasi untuk mendakwa pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia. Mahkamah Antara Amerika telah menegakkan satu penolakan terhadap amnesti yang luas and tidak bersyarat kerana pencabulan yang serius terhadap hak asasi manusia.⁷⁸ Jurisprudensinya telah megesahkan bahawa di mana pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia telah berlaku, negara-negara hendaklah menyiasat, membicारा dan di mana wajar menghukum mereka yang bertanggungjawab dan memberi pampasan kepada mangsa. Mahkamah tidak membuat keputusan tentang amnesti bersyarat atau amnesti yang digabungkan dengan pendakwaan. Ketika memberi pertimbangan terhadap rejim pengurangan hukuman untuk jenayah terhadap kemanusiaan yang dicipta oleh Undang-Undang Keadilan dan Keamanan di Columbia, mahkamah telah menolak permintaan para peguam mangsa untuk memutuskan bahawa rejim itu telah melanggar konvensyen.⁷⁹ Tambahan lagi, seperti yang dinyatakan di atas, pendapat bersama dalam kes *El Mozote v El Salvador* mengakui bahawa negara-negara pasca konflik mungkin perlu mengimbang antara kewajipan untuk mendakwa dan hak mangsa untuk menikmati keamanan.

Berbeza dengan rakan Antara-Amerika, Mahkamah Hak Asasi Manusia Eropah tidak mempunyai pengalaman secara langsung dalam menangani amnesti. Di mana ia menghadapi kes-kes pencabulan melampau hak asasi manusia, mahkamah enggan mengumumkan kewajipan yang nyata untuk mendakwa. Sebaliknya, dalam kes *Aksoy v Turkey* 1996, Mahkamah Hak Asasi Manusia Eropah menyatakan bahawa berkaitan pencabulan hak untuk menikmati nyawa, “tanggapan “remedi yang berkesan” melibatkan penyiasatan rapi dan berkesan yang berupaya membawa kepada pengenalpastian dan hukuman bagi mereka yang bertanggungjawab.⁸⁰ Ungkapan “berupaya membawa kepada” menggambarkan kualiti penyiasatan, dan bukan mengenakan obligasi kepada negara untuk mendakwa dan menghukum mereka yang bertanggungjawab. Dalam keputusan baru-baru ini, Mahkamah telah memberi kenyataan, *obiter*, bahawa amnesti untuk jenayah perang dan penyiksaan yang dilakukan oleh agen-agen negara tidak akan dibenarkan di bawah undang-undang antarabangsa.⁸¹ Bagaimanapun, dalam kes *Tabuk v Croatia*, mahkamah membuat keputusan bahawa

walaupun dalam bidang asas seperti perlindungan hak asasi manusia sebagai hak untuk menikmati hidup, negara berjustifikasi dalam menggubal apa-apa undang-undang amnesti yang difikirkan perlu dalam konteks polisi jenayahnya, tertakluk kepada peruntukan bahawa keseimbangan dipelihara antara kepentingan sah Negara dan kepentingan anggota individu awam.⁸²

Sehingga kini, mahkamah tidak membuat keputusan secara langsung sama ada sesuatu amnesti nasional yang khusus adalah serasi dengan Konvensyen Eropah mengenai Hak Asasi Manusia. Bagaimanapun, kesimpulan boleh dibuat bahawa mahkamah mungkin bertoleransi terhadap amnesti untuk pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia seperti pencabulan hak untuk menikmati hidup serta amnesti yang digubal untuk menghasilkan kepentingan sah negara seperti mencapai keamanan dan perdamaian, dan berusaha untuk memenuhi keperluan mangsa misalnya dengan memudahkan penyiasatan.⁸³

Sebagai kesimpulan, Perenggan (e) menekankan bahawa perbezaan serantau dalam kewajipan untuk mendakwa di bawah undang-undang hak asasi manusia antarabangsa memang wujud dan akibatnya kesahihan dan kesahan amnesti yang digubal di bahagian-bahagian lain di dunia akan tertakluk kepada piawaian-piawaian yang berbeza-beza.

Garis Panduan 7. Kesalahan-kesalahan Yang Layak

Tujuan Garis Panduan 7 ialah memberi panduan tentang kesalahan-kesalahan yang akan dirangkum dalam amnesti. Untuk meminimumkan potensi amnesti berkonflik dengan apa-apa undang-undang domestik dan antarabangsa yang berkaitan, perenggan (a) mengesyorkan supaya kriteria untuk menentukan kesalahan yang boleh diberi amnesti hendaklah dinyatakan dengan jelas dan terhad. Perenggan (b) menunjukkan beberapa opsiyen untuk menghadkan skop material amnesti termasuk jenayah-jenayah yang dikeluarkan secara eksplisit daripada amnesti; menghadkan amnesti kepada satu senarai tuntas kesalahan-kesalahan; atau memberi amnesti untuk kategori-kategori kesalahan tidak tuntas seperti jenayah politik tetapi dengan memberi garis panduan bagaimana ini harus ditakrifkan.

Pendekatan yang digunakan dalam undang-undang amnesti untuk membezakan kesalahan politik daripada jenayah biasa termasuk menghadkan amnesti kepada satu senarai tuntas kesalahan-kesalahan politik tertentu seperti penderhakaan, kaunter-pemberontakan; hasutan; pemalsuan; propaganda antikerajaan; pemilikan senjata haram; pengintipan; keahlian organisasi politik atau agama yang diharam; pembelotan; dan fitnah.⁸⁴ Satu pendekatan alternatif ialah memberi amnesti kepada satu senarai tidak tuntas kesalahan-kesalahan politik tetapi dengan memberi garis panduan bagaimana hendak membezakan antara kesalahan politik dengan kesalahan biasa.⁸⁵ Sehingga kini, pertimbangan yang paling ketara terhadap kesalahan politik berkaitan dengan undang-undang amnesti telah berlaku di Afrika Selatan.⁸⁶ Selaras dengan Garis Panduan 5 mengenai reka bentuk amnesti supaya menjadi pelengkap kepada pendakwaan terpilih, perenggan (b) menyatakan bahawa di mana jenayah-jenayah dikeluarkan daripada amnesti, jenayah-jenayah itu tetap boleh didakwa dan bahawa ia mungkin membolehkan seorang pesalah individu mendapat manfaat daripada sesuatu amnesti untuk kesalahan yang layak tetapi masih tetap boleh didakwa untuk kesalahan yang tidak layak. Perenggan ini hendaklah dibaca bersama perbincangan Garis Panduan 16 mengenai penciptaan proses-proses pelaksanaan amnesti untuk menentukan sama ada kesalahan-kesalahan atau pesalah-pesalah adalah layak untuk amnesti.

Perenggan (c) memberi perhatian terhadap jenayah-jenayah yang lazimnya dikeluarkan daripada amnesti: iaitu jenayah antarabangsa dan perbuatan keganasan lain yang serius terhadap orang-orang,⁸⁷ dan jenayah yang dilakukan untuk keuntungan peribadi atau yang berniat jahat.⁸⁸ Perenggan ini menyatakan bahawa dengan tidak memasukkan jenayah antarabangsa atau perbuatan keganasan lain yang serius mungkin boleh meningkat kesahihan dan kesahan amnesti. Bagaimanapun, disebabkan oleh fleksibiliti dalam kewajipan untuk mendakwa serta sifat konteks khusus obligasi negara seperti dijelaskan di atas dan pengiktirafan terhadap peranan positif yang dimainkan oleh amnesti dalam persekitaran konflik atau peralihan (lihat Garis Panduan 4), para penggubal enggan menyarankan satu peraturan mutlak tentang ketakmasukannya mana-mana kategori kesalahan.

Garis Panduan 8. Benefisiari –Benefisiari Yang Layak

Garis Panduan 8 menangani skop peribadi amnesti. Perenggan (a)

menyatakan bahawa bergantung kepada tujuan-tujuan amnesti (lihat Garis Panduan 4), dan keperluan undang-undang antarabangsa dan domestik yang boleh digunakan, sesuatu amnesti boleh direka bentuk untuk mensasarkan kumpulan-kumpulan sasaran yang berbeza. Selaras dengan pendekatan di bahagian lain Garis Panduan ini, liputan peribadi amnesti itu hendaklah eksplisit dan terhad. Amnesti boleh menetapkan kategori-kategori orang yang layak atau tidak layak untuk mendapat amnesti. Pengenalpastian berbagai kategori boleh dibuat mengikut pelbagai asas termasuk penggabungan, pangkat dan umur.

Penggabungan

Dalam mengenal pasti bakal benefisiari amnesti melalui penggabungan, pembezaan lazimnya dibuat antara penggiat negara dan bukan negara. Bagaimanapun, dalam kategori-kategori yang luas ini, amnesti boleh membezakan selanjutnya dengan mengenalpasti orang-orang berdasarkan keahlian dalam sesebuah institusi, organisasi politik atau kumpulan bersenjata tertentu. Pembezaan menerusi penggabungan mungkin bergantung kepada status undang-undang orang-orang yang berkenaan sebagai penggiat negara atau bukan negara dan boleh diberi layanan yang berlainan di bawah undang-undang domestik dan antarabangsa. Di bawah undang-undang domestik, pasukan tentera negara lazimnya mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan secara sah sementara kumpulan bersenjata pihak pembangkang lazimnya dilarang. Akibatnya, pasukan gerila mungkin boleh didakwa kerana terlibat dalam pertempuran sementara pasukan negara boleh ditonjol sebagai mendukung dan bukan melanggar undang-undang. Langkah-langkah seperti undang-undang tanggung rugi dan undang-undang darurat mungkin juga menghadkan liabiliti jenayah pasukan-pasukan negara dengan hasilnya yang menunjukkan “agen-agen negara mungkin kurang memerlukan amnesti berbanding penggiat bukan negara”.⁸⁹ Undang-undang hak asasi manusia antarabangsa telah dilihat secara tradisi sebagai melindungi hanya tindakan negara berbanding warga negaranya tetapi bukan penggiat peribadi, seperti kumpulan bersenjata bukan negara.⁹⁰ Pembezaan ini adalah jelas dalam Konvensyen Mencegah Penyiksaan dan Konvensyen Bagi Perlindungan Semua Orang Daripada Kehilangan Secara Paksa, yang diguna hanya untuk jenayah-jenayah yang dilakukan oleh agen-agen negara.⁹¹ Sebaliknya, di mana pelasah-pesalah melakukan kesalahan antarabangsa, mereka boleh didakwa

tanpa mengira penggabungan mereka. Perenggan (c) mengesyorkan bahawa reka bentuk amnesti perlu mengambil kira kewujudan atau ketiadaan liabiliti untuk kategori pesalah yang berlainan.

Pangkat atau Tahap Tanggungjawab Tertanggung Pesalah-Pesalah

Amnesti boleh membezakan pesalah mengikut pangkat mereka dalam institusi negara atau entiti bukan negara. Pembezaan itu juga boleh berdasarkan tahap tanggungjawab ditanggung para pesalah untuk jenayah terkenal atau besar. Pembezaan berdasarkan pangkat mungkin secara eksplisit tidak memasukkan pesalah berpangkat tinggi, sementara memberi amnesti kepada pesalah yang berpangkat lebih rendah⁹² atau mungkin menggunakan gabungan amnesti, pembicaraan dan mekanisme keadilan peralihan untuk menangani tahap tanggungjawab yang berbeza di kalangan pesalah.⁹³

Garis Panduan 8(d) merujuk kepada prinsip tanggungjawab arahan seperti yang ditetapkan dalam Statut Rome⁹⁴ dan strategi pendakwaan mahkamah antarabangsa dan mahkamah hibrid yang menekankan bahawa adalah penting untuk mendakwa mereka yang “paling bertanggungjawab,”⁹⁵ sebagai model yang berpotensi untuk mengenal pasti individu-individu berpangkat tinggi supaya tidak dimasukkan dalam amnesti. Para penggubal enggan menyatakan dalam Garis Panduan 8(d) bahawa amnesti untuk individu berpangkat tinggi adalah *prima facie* menyalahi undang-undang dan tak sah disebabkan pengiktirafan bahawa di bawah keadaan-keadaan tertentu amnesti untuk individu-individu ini mungkin memerlukan mereka dilucut daripada pejabat awam dan mencegah mereka daripada mengganggu peralihan. Tambahan lagi, peralihan di Afrika Selatan dan Ireland Utara memberi contoh-contoh kejadian di mana bekas pemimpin kumpulan bersenjata telah memainkan peranan kepimpinan yang amat bernilai dalam peralihan.

Dalam menangani amnesti untuk pesalah-pesalah berpangkat rendah, perenggan (c) merujuk kepada piawaian undang-undang jenayah antarabangsa berkaitan dengan arahan pegawai atasan.⁹⁶ Perenggan itu juga menggunakan piawaian ketakmasuk liabiliti jenayah⁹⁷ dan faktor-faktor peringanan yang boleh digunakan untuk pesalah semua pangkat.⁹⁸ Peruntukan-peruntukan ini menunjukkan bahawa terdapat alasan yang diiktiraf untuk meringan atau mengurangkan hukuman berasaskan keadaan atau tindakan individu oleh pesalah, walaupun bagi kesalahan-kesalahan yang paling serius. Garis Panduan 8(c)

mengesyorkan bahawa di bawah keadaan tertentu, alasan-alasan ini boleh memberi justifikasi untuk menggunakan amnesti bagi pesalah yang berpangkat rendah.

Umur

Memetik daripada peruntukan Konvensyen Hak Kanak-Kanak (CRC), perenggan (f) menyatakan bahawa perhatian khas harus diberi dalam amnesti ketika menangani kanak-kanak yang bertanggungjawab ke atas perbuatan yang mungkin layak sebagai jenayah nasional atau antarabangsa. Ini harus memberi pertimbangan sama ada kanak-kanak itu berada di bawah umur minimum tanggungjawab jenayah semasa mereka melakukan kesalahan.⁹⁹ Kanak-kanak yang belum mencapai umur tanggungjawab jenayah tidak tertakluk kepada pendakwaan dan dengan demikian tidak memerlukan amnesti. Dalam banyak konteks, penilaian terhadap program penyepaduan semula mungkin bergantung kepada penyertaan dalam proses sesuatu amnesti. Di mana kanak-kanak dikecualikan daripada proses-proses ini, mungkin adalah perlu untuk mencipta struktur-struktur yang berasingan untuk mengambil kira keperluan khusus ini.

Kanak-kanak yang melebihi umur minimum tanggungjawab jenayah tetapi kurang daripada 18 tahun pada masa mereka melakukan kesalahan mungkin boleh tertakluk kepada pendakwaan. Konvensyen Hak Kanak-Kanak mengesyorkan bahawa “di mana wajar dan perlu,” negara hendaklah menggunakan “langkah-langkah untuk menangani kanak-kanak seumpama ini tanpa menggunakan prosiding kehakiman, dengan syarat hak asasi manusia dan perlindungan undang-undang dihormati sepenuhnya.”¹⁰⁰ Sejajar dengan CRC, perenggan (f) menekankan bahawa keperluan khas kanak-kanak ini perlu ditangani dalam program pemulihan dan penyepaduan kembali.

Garis Panduan 9. Skop Masa

Tarikh Mula dan Akhir

Skop undang-undang amnesti boleh dihadkan dengan menetapkan tempoh yang dapat digunakan dalam menentukan masa kesalahan yang layak untuk amnesti itu

dilakukan, dengan syarat jenayah yang terkeluar daripada tempoh ini masih terbuka untuk pendakwaan. Untuk mengelak ketaksaan serta interpretasi skopnya yang terlalu luas, amnesti hendaklah menyatakan dengan jelas tarikh mula (iaitu tarikh selepasnya jenayah mungkin telah dilakukan) dan tarikh akhir (iaitu tarikh jenayah itu telah dilakukan) ketika menetapkan tempoh yang boleh digunakan ini. Tarikh-tarikh yang jelas seperti ini adalah eksplisit dalam amnesti-amnesti untuk Chile,¹⁰¹ Brazil,¹⁰² Nicaragua,¹⁰³ dan Albania 1997.¹⁰⁴

Kehilangan Secara Paksa

Jenayah kehilangan secara paksa telah disifatkan sebagai satu jenayah yang berterusan dalam triti antarabangsa¹⁰⁵ dan dalam undang-undang kes mahkamah-mahkamah domestik dan antarabangsa.¹⁰⁶ Ini bermaksud jenayah itu bermula pada masa kehilangan dan berterusan sehingga nasib dan di mana orang yang hilang itu berada dapat diketahui.¹⁰⁷ Berpandukan piawaian-piawaian ini, Garis Panduan 9(b) menyatakan amnesti tidak boleh menghalang penyiasatan selagi nasib orang yang hilang itu tidak dapat diketahui.

Garis Panduan 10. Skop Geografik

Di mana keganasan dan kriminaliti pada asasnya melibatkan terutamanya satu wilayah dalam sebuah negara, adalah wajar untuk menghadkan skop amnesti dengan memasukkan hanya jenayah yang dilakukan dalam wilayah itu.¹⁰⁸ Bergantung kepada tahap dan corak keganasan merentasi wilayah negara itu, adalah wajar supaya amnesti itu menetapkan bahawa ia boleh digunakan untuk seluruh wilayah sebuah negara.¹⁰⁹ Di mana skop geografik tidak dinyatakan, terdapat satu "andaian ditanggap" bahawa amnesti itu meliputi semua jenayah yang layak tanpa mengira di mana ia dilakukan.¹¹⁰ Terdapat beberapa kes di mana amnesti telah memberi kekebalan secara eksplisit untuk jenayah yang dilakukan di luar wilayah negara itu.¹¹¹ Seperti yang dinyatakan dalam Garis Panduan 18, mahkamah-mahkamah dalam negara di mana jenayah-jenayah itu dilakukan atau mahkamah antarabangsa boleh mengenenpikan amnesti-amnesti ini.

5. SYARAT-SYARAT AMNESTI

Garis Panduan 11. Syarat-syarat Terlebih Dahulu Keatas Benefisiari Amnesti

Seperti dibincang dalam Garis Panduan 1, jenayah antarabangsa dan pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia menimbulkan pelbagai obligasi undang-undang bagi negara. Untuk meningkatkan kesahihan dan kesahan sesuatu amnesti, Garis Panduan 11 mengesyorkan supaya benefisiari amnesti dikehendaki menyertai dalam mekanisme demi mematuhi obligasi negara untuk menyiasat jenayah, menjadikan pesalah bertanggungjawab, menyediakan pampasan kepada mangsa dan mencegah pencabulan selanjutnya. Garis Panduan 11 menggunakan amalan-amalan negara sebagai panduan untuk mengenal pasti syarat-syarat terlebih dahulu yang mungkin. Dalam mengesyorkan bahawa syarat-syarat terdahulu memerlukan penyertaan individu dalam mekanisme ini, di mana wajar, Garis Panduan ini mendapatkan bukti daripada suruhanjaya kebenaran dan program DDR bahawa kewujudan amnesti menghilangkan rintangan untuk membolehkan pesalah benar-benar menyertai dalam proses-proses ini dan dengan demikian, meningkatkan kesan kerja mereka.¹¹²

Permohonan Individu

Perenggan (a) menyatakan bahawa pesalah individu mungkin dikehendaki mengemukakan permohonan individu. Setakat mana maklumat yang dikehendaki dalam permohonan itu akan bergantung kepada objektif proses, dan boleh termasuk meminta pesalah memberi butir-butir terperinci mengenai jenayah yang telah mereka lakukan.¹¹³

Pelucutan Senjata, Pemberhentian daripada khidmat kerahan, Penyepaduan Kembali (DDR)

Di mana amnesti bertujuan mengurangkan keganasan atau manamatkan konflik, seperti dibincang dalam Garis Panduan 4, perenggan (b) menyatakan bahawa amnesti boleh mengenakan syarat penyertaan dalam program DDR.¹¹⁴ Contoh-contoh amnesti di mana pesalah dikehendaki melucutkan senjata dan berhenti daripada khidmat kerahan termasuk Congo pada tahun 1999;¹¹⁵ Aceh pada tahun 2005,¹¹⁶ dan Kepulauan Solomon pada tahun 2000.¹¹⁷

Keadilan atau Pemulihan Tradisional

Garis Panduan 11 (c) diperoleh daripada pengiktirafan yang semakin meningkat dalam penggubaan polisi dan amalan antarabangsa terhadap nilai pendekatan tradisional atau pemulihan dalam menanganai kriminaliti atau salah laku dalam masyarakat-masyarakat peralihan atau pasca-konflik.¹¹⁸ Mandat, komposisi, proses dan hasil mekanisme pemulihan berbeza dengan ketara antara berbagai komuniti. Kesusteraan akademik mengenal pasti unsur-unsur teras keadilan pemulihan sebagai merangkumi:¹¹⁹ (1) memberi penekanan kepada kemudaratan yang dihasilkan oleh perbuatan pesalah terhadap mangsa serta komuniti secara keseluruhan; (2) berusaha memperbaiki kemudaratan daripada semata-mata menghukum pesalah; (3) mengiktiraf bahawa menyebabkan kemudaratan mengenakan tanggungjawab ke atas pesalah untuk memperbetulkan kesalahan mereka; (4) berusaha menyepadu kembali pesalah dan melalui penyepaduan kembali, dapat memecahkan kitar ulanglaku; dan (5) menggalak penyertaan semua pihak berkepentingan termasuk mangsa, pesalah, keluarga mereka dan keseluruhan komuniti dalam mengenal pasti kemudaratan dan membangunkan remedi. Remedi-remedi yang dikenakan oleh proses-proses pemulihan boleh merangkumi pengenalanpastian awam serta mengenakan obligasi untuk menjalankan perkhidmatan komuniti, memberi sumbangan kepada pampasan kewangan untuk mangsa atau memohon maaf di khalayak ramai.

Perolehan Kembali Kebenaran

Dalam tahun-tahun kebelakangan ini, adalah dipertikaikan bahawa negara berkewajipan untuk menyiasat pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia, dan bahawa para mangsa dan masyarakat yang terjejas oleh pencabulan seumpama itu berhak mengetahui kebenaran.¹²⁰ Seperti kewajipan untuk mendakwa, kewajipan untuk menyiasat tidak dibincang dalam triti-triti antarabangsa, tetapi telah dimajukan oleh mahkamah-mahkamah hak asasi manusia serantau dan sejagat. Di mana amnesti mencegah penyiasatan, amnesti itu didapati mencabul obligasi negara untuk menyiasat.¹²¹ Perenggan (d), (e), (f) dan (g) menekankan bahawa amnesti boleh mensyaratkan supaya pesalah-pesalah menyertai dalam proses memperoleh kembali kebenaran dengan mendedahkan maklumat tentang tindakan diri mereka sendiri dan tindakan orang lain.¹²² Proses itu boleh berlaku dalam berbagai bentuk termasuk: suruhanjaya

kebenaran, siasatan awam, prosiding awam; “pembicaraan kebenaran” di hadapan mahkamah jenayah yang tidak membawa kepada sanksi jenayah; inkues koroner; siasatan ombudsman hak asasi manusia atau suruhanjaya hak asasi manusia; mekanisme keadilan tradisional atau pemulihan dan projek-projek arkib negara. Tidak ada mahkamah antarabangsa yang pernah mengkaji semula kesahan amnesti yang ditawarkan sebagai ganti untuk mendapatkan testimoni tetapi konvensyen antarabangsa dan amalan tribunal jenayah antarabangsa¹²³ membenarkan penalti dikurangkan untuk memudahkan perolehan kembali kebenaran, walaupun bagi jenayah yang paling serius. Sebagai contoh, Konvensyen Kehilangan Secara Paksa membenarkan pihak-pihak negara mewujudkan “keadaan peringanan” bagi orang-orang “yang telah terbabit dalam melakukan satu kehilangan secara paksa, tetapi telah memberi sumbangan berkesan dalam mengembalikan orang yang hilang itu dalam keadaan masih hidup atau membolehkan pemberian penjelasan ke atas kes-kes kehilangan secara paksa atau mengenal pasti pelaku satu kehilangan secara paksa.”¹²⁴

Pampasan

Hak untuk mendapat pampasan pada amnya tidak digariskan dengan eksplisit dalam konvensyen hak asasi manusia. Sebaliknya, mahkamah hak asasi manusia telah memasukkannya dalam “hak untuk remedi” yang terkandung dalam triti-triti hak asasi manusia serantau dan sejagat.¹²⁵ Walaupun mahkamah jenayah antarabangsa tidak berkuasa untuk mengarahkan negara membayar pampasan, hak untuk mendapat pampasan adalah satu komponen kerja mereka yang diiktiraf.¹²⁶ Perenggan (h) dan (i) mengenal pasti bahawa amnesti boleh mengenakan syarat ke atas pesalah individu supaya menyumbang kepada program pampasan melalui restitusi, sumbangan kewangan dan perkhidmatan komuniti.¹²⁷ Di mana pengiat bukan negara dikehendaki menyumbang kepada program pampasan, ini tidak mengecualikan negara daripada tanggungjawab memberi pampasan.

Garis Panduan 12. Syarat-syarat Kelakuan Masa Hadapan Ke Atas Benifisiari Amnesti

Garis Panduan 12 menangani kekhuatiran bahawa memberi amnesti akan mencipta

satu budaya bebas daripada hukuman di mana pesalah akan merasakan ia boleh mengulangi kesalahan tanpa risiko sanksi. Perenggan (a) memberi contoh-contoh bagaimana amnesti boleh mengenakan syarat-syarat yang mesti dipatuhi oleh benefisiari individu supaya dapat mengekalkan amnesti selepas ia diberi. Syarat-syarat ini bertujuan untuk memastikan pesalah terus melibatkan diri dalam proses membina keamanan dan perdamaian untuk mencegah ulanglaku. Nilai syarat-syarat itu telah diiktiraf oleh Suruhanjaya Kebenaran dan Perdamaian Sierra Leone dalam laporan akhirnya.¹²⁸ Demi memastikan keberkesanan syarat yang mengawal kelakuan masa hadapan para benefisiari amnesti, Garis Panduan 12 (d) mengesyorkan satu prosedur formal dan bebas dirumus untuk mengkaji semula atau membuat keputusan tentang pematuhan, dan di mana amnesti seseorang individu dibatalkan, pendakwaan juga perlu dijalankan untuk kesalahan-kesalahan yang telah diberi amnesti dan jika berkenaan, untuk sumpah bohong atau apa-apa kesalahan kemudiannya.

Mematuhi Syarat-Syarat yang menyokong Pemberian Amnesti

Garis Panduan 12(a)(i) menyarankan bahawa amnesti boleh dibatalkan sekiranya pesalah melanggar syarat-syarat yang menyokong pemberian amnesti atau telah diketahui sejak mulanya bahawa mereka gagal mematuhi. Sebagai contoh, pembatalan boleh dikenakan ke atas individu yang dikehendaki mendedah kesalahan mereka sepenuhnya, jika kemudiannya diketahui mereka enggan memberi maklumat atau memutar belitkan maklumat. Seperti yang dinyatakan dalam Garis Panduan 12(b), peruntukan ini hendaklah dibaca bersama Garis Panduan 11 berkaitan dengan syarat terlebih dahulu. Contoh-contoh amnesti yang secara eksplisit memberi peruntukan pembatalan berasaskan ketidakpatuhan termasuk Algeria 1999,¹²⁹ dan Columbia 2005.¹³⁰

Menahan diri daripada Keganasan dan Kriminaliti

Garis Panduan 12(a)(ii) memperuntukkan bahawa amnesti boleh dibatalkan sekiranya penempur individu yang dikenakan syarat menyerah diri, memberhentikan tindakan jenayah dan/atau aktiviti keganasan dan mematuhi undang-undang negara, kembali melakukan keganasan dan kriminaliti. Jenis-jenis jenayah yang boleh mencetuskan kehilangan amnesti hendaklah dinyatakan

dalam undang-undang amnesti. Banyak undang-undang amnesti mengandungi klausa-klausa tidak ulanglakuan.¹³¹

Larangan atas Kelakuan Yang Ditetapkan

Amnesti boleh mengenakan syarat ke atas benefisiari supaya mematuhi sekatan-sekatan kekal atau sementara ke atas kelakuan mereka. Sekatan-sekatan itu boleh melarang orang yang diberi amnesti daripada membawa senjata atau menyertai organisasi politik. Syarat-syarat boleh direkan bentuk supaya melengkapkan proses pemeriksaan¹³² dengan menyekat kelayakan orang yang menerima amnesti daripada menyertai pasukan bersenjata, memegang jawatan dalam sektor awam atau bertanding dalam pilihan raya. Contoh-contoh amnesti yang mengenakan syarat ke atas kelakuan masa hadapan benefisiari termasuk Algeria pada tahun 2006,¹³³ dan Haiti¹³⁴ Sekatan ke atas kelakuan pasca amnesti hendaklah ditetapkan dengan jelas dalam teks amnesti.

Kekebalan Sementara

Garis Panduan 12(c) mencadangkan satu pendekatan alternatif di mana kekebalan sementara menangguhkan keputusan ke atas pendakwaan sehingga akhir tempoh yang dipersetujui, apabila keadaan mungkin lebih stabil dan pihak kehakiman mungkin berupaya menjalankan pendakwaan berprofil tinggi dengan cara yang adil dan berkesan. Apabila tempoh kekebalan sementara berakhir, penilaian perlu dibuat ke atas tindakan benefisiari individu itu bagi menentukan sama ada mereka harus menghadapi pendakwaan, layak untuk amnesti kekal atau menghadapi keputusan alternatif.¹³⁵ Undang-undang yang memberi kekebalan sementara hendaklah menyatakan tempoh kekebalan itu, serta kriteria untuk memberi atau menahan kekebalan tetap. Jika dalam tempoh kekebalan sementara, para individu telah melibatkan diri dalam kelakuan yang dilarang, kekebalan sementara itu hendaklah dibatalkan dengan serta merta.¹³⁶ Contoh negara-negara yang telah menggunakan peruntukan kekebalan sementara termasuk Afrika Selatan 1990,¹³⁷ Burundi 2003¹³⁸ dan Republik Demokratik Congo 2003¹³⁹

6. PENERIMAAN PAKAI, PELAKSANAAN DAN KAJIAN SEMULA AMNESTI

Garis Panduan 13. Pematuhan Kepada Undang-Undang Domestik

Garis Panduan 13 mengiktiraf bahawa terdapat perlembagaan domestik yang mengandungi peraturan yang menentukan penerimaan pakai undang-undang amnesti.¹⁴⁰ Peraturan-peraturan ini mungkin termasuk memberi kuasa sama ada kepada pihak eksekutif atau perundangan atau kedua-duanya sekali untuk memberi amnesti; jenis undang-undang atau instrumen polisi yang boleh digunakan untuk memberi amnesti; sama ada amnesti perlu diterima pakai menerusi satu prosedur pengundian khusus; jenis jenayah atau kategori individu yang akan mendapat manfaat daripada amnesti; dan sama ada amnesti diguna sebelum atau pasca hukuman. Di mana amnesti tidak mematuhi peraturan-peraturan domestik ini, mahkamah nasional mungkin akan mengisytiharkan amnesti itu sebagai tidak mematuhi perlembagaan atau memerlukan amnesti itu dipinda supaya mematuhi piawaian yang wajar.¹⁴¹

Garis Panduan 14. Kaedah Penggubalan dan Perundingan Awan

Instrumen Undang-Undang

Instrumen yang digunakan untuk memberi amnesti boleh merangkumi satu polisi eksekutif, hingga ke dekri eksekutif, statut, dan amnesti yang termaktub dalam perlembagaan. Garis Panduan 14(a) menyatakan bahawa amnesti yang termaktub dalam perlembagaan adalah lebih sukar untuk dipinda atau dibatal. Garis Panduan 17 menangani soal pembatalan amnesti.

Perundingan Awam

Garis Panduan 14(b) mengambil iktibar daripada pengiktirafan yang semakin meningkat terhadap peranan penting perundingan awam dalam reka bentuk dan pelaksanaan program-program keadilan peralihan.¹⁴² Ia berpandukan pengalaman terkini untuk mencadangkan metodologi yang lazim digunakan dan mengesyorkan bahawa, sejauh yang boleh, reka bentuk amnesti harus

melibatkan penyertaan awam, termasuk penglibatan kumpulan-kumpulan yang berpotensi dipinggirkan. Sejauh mana perundingan itu berdaya maju bergantung kepada keadaan yang membolehkan pagedaran maklumat dan pandangan secara bebas. Contoh-contoh amnesti yang telah menerima pakai sebagai sebahagian daripada proses perundingan termasuk Timor Leste¹⁴³ dan Afrika Selatan.¹⁴⁴ Penyertaan awam mungkin dapat meningkatkan kesahan sesuatu amnesti tetapi perenggan (d) menyatakan bahawa penyertaan awam dengan sendirinya adalah tidak memadai untuk menjamin kesahihan sesuatu amnesti yang sebaliknya boleh mencabul undang-undang domestik dan antarabangsa.¹⁴⁵

Pungutan Suara

Perenggan (c) mendapat panduan daripada amalan negara di mana amnesti telah disokong menerusi satu pengundian awam. Ini boleh mengambil bentuk satu pungutan suara terhadap perjanjian damai atau perlembagaan yang mengandungi peruntukan-peruntukan amnesti¹⁴⁶ atau pungutan suara yang memberi fokus secara eksklusif kepada amnesti.¹⁴⁷ Pungutan suara boleh merangsang debat awam tentang amnesti dan jenayah lepas yang diliputinya, dan di mana amnesti diterima pakai, kesahihannya boleh ditingkatkan. Bagaimanapun, seperti yang dinyatakan dalam perenggan (d), bergantung kepada skopnya serta penggubalan obligasi undang-undang negara, satu pungutan suara dengan sendirinya adalah tidak memadai untuk menukar satu amnesti tak sah menjadi amnesti yang sah.¹⁴⁸

Amnesti-amnesti Diri

Istilah “amnesti-diri” bermaksud amnesti yang diterima pakai secara unilateral oleh rejim-rejim yang lazimnya merampas kuasa secara haram, serta bertanggungjawab untuk jenayah-jenayah antarabangsa atau pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia, dan yang menggunakan amnesti untuk melindungi pegawai-pegawai awam serta penyokong mereka daripada semua bentuk siasatan dan akauntibiliti ke atas pencabulan terhadap hak asasi manusia. Amnesti-diri telah mendapat penelitian secara meluas daripada organ-organ sistem Antara-Amerika, yang mendapati amnesti itu mencabul Konvensyen Hak Asasi Manusia Amerika.¹⁴⁹ Selaras dengan penyifatan amnesti tak sah dalam Garis Panduan 4(b), Garis Panduan 14(d) mengesyorkan bahawa amnesti-diri hendaklah dianggap *prima facie* sebagai tak sah dan haram.

Garis Panduan 15. Kesan Undang-Undang

Kesan utama amnesti sememangnya adalah untuk mencegah pendakwaan jenayah. Bagaimanapun, Garis Panduan 15(a) mendapat panduan daripada amalan negara untuk menunjukkan bahawa amnesti juga membawa pelbagai kesan undang-undang yang lain. Seperti yang dinyatakan dalam perbincangan Garis Panduan 13, kesan-kesan ini mungkin sama dengan undang-undang domestik yang menentukan penggunaan amnesti dan seperti dibincang di bawah ini, boleh mengaburkan perbezaan antara amnesti dan bentuk-bentuk kelonggaran lain seperti pengampunan.

Kesan undang-undang ini boleh dikenakan secara seragam ke atas semua benefisiari amnesti, atau boleh digunakan untuk membezakan antara berbagai kategori benefisiari. Sebagai contoh, kesalahan yang lebih serius mungkin mendapat pengurangan hukuman, sementara kesalahan yang kurang serius mungkin mendapat amnesti penuh. Garis Panduan 15 (c) mengesyorkan bahawa adalah bermanfaat untuk membezakan akibat undang-undang sesuatu amnesti antara pesalah untuk mencerminkan tahap serius tindakan mereka.

Amnesti boleh menghendakkan pihak polis atau perkhidmatan pendakwaan menahan diri daripada melancar penyiasatan jenayah terhadap orang atau jenayah yang layak mendapat amnesti. Ini boleh memanfaatkan pesalah-pesalah yang tidak dikenal pasti. Menyekat penyiasatan jenayah tidak semestinya mengecualikan pesalah daripada disiasat oleh proses perolehan kembali kebenaran. Contoh-contoh amnesti yang mencegah penyiasatan jenayah termasuk Algeria 1999;¹⁵⁰ Bahrain 2001;¹⁵¹ Persekutuan Bosnia dan Herzegovina 1999;¹⁵² Mexico 1994;¹⁵³ Tajikistan 1997;¹⁵⁴ dan Burma 2008.¹⁵⁵ Pengalaman di Chile baru-baru ini mencadangkan di mana amnesti tidak secara eskplisit menghalang penyiasatan jenayah, kehakiman domestik boleh mentafsir semula amnesti untuk memerlukan penyiasatan dijalankan bagi menentukan kelayakan seseorang individu sebelum amnesti dikenakan.¹⁵⁶

Di mana amnesti digubal ketika penyiasatan jenayah dan pembicaraan sedang berlangsung, kesan undang-undangnya mungkin termasuk prosiding terbuka itu dijadikan prosiding tertutup. Jika amnesti mengenakan syarat bahawa pesalah harus menunaikan sesuatu perbuatan, pembicaraan mungkin

ditanggguh atau digantung sehingga mereka menyiapkan pembuatan-pembuatan itu, dan ia akan hanya ditutup dengan pastinya apabila semua syarat-syarat telah ditunaikan. Contoh-contoh amnesti yang telah menjadikan prosiding yang sedang berlangsung sebagai prosiding tertutup termasuk Persekutuan Bosnia dan Herzegovina 1999;¹⁵⁷ El Salvador 1987;¹⁵⁸ Macedonia 2002;¹⁵⁹ Namibia 1989;¹⁶⁰ Peru 1995¹⁶¹ dan Bangladesh 1997.¹⁶²

Walaupun dari segi konsepnya amnesti adalah berbeza dengan langkah-langkah kelonggaran yang digunakan pasca-sabitan, secara amalan amnesti dikenakan kepada orang-orang yang telah disabit dan orang-orang yang belum tertakluk kepada sebarang bentuk prosiding undang-undang. Kesan amnesti pasca-sabitan mungkin termasuk pelepasan daripada hukuman dengan serta merta dan tanpa syarat; dilepaskan atas percubaan atau hukuman tertanggguh; pengurangan hukuman; atau gabungan kesemua langkah-langkah ini secara tertingkat untuk mengambil kira betapa seriusnya tindakan seseorang pesalah individu. Contoh-contoh amnesti pasca-sabitan yang digunakan secara seragam ke atas semua banduan yang disabit termasuk El Salvador;¹⁶³ Peru;¹⁶⁴ Demokratik Republik Congo;¹⁶⁵ dan Cote d' Ivoire.¹⁶⁶ Di mana amnesti telah diberi kepada orang-orang yang pernah disabitkan dahulu, amnesti telah digunakan dalam kes-kes tertentu untuk menghapuskan rekod jenayah mereka.¹⁶⁷

Amnesti boleh menghalang keupayaan mangsa untuk mengakses kepada remedi sivil dalam dua cara. Pertama, amnesti mungkin secara eksplisit memberi kekebalan daripada liabiliti sivil. Contoh-contoh amnesti jenis ini termasuk Argentina 1983;¹⁶⁸ El Salvador 1993;¹⁶⁹ dan Sudan 1997.¹⁷⁰ Kedua, sesuatu amnesti mungkin secara tidak langsung mencegah para mangsa untuk mendapat tebus rugi dalam sistem undang-undang di mana kebolehdapatan tebus rugi itu bergantung kepada adanya sabitan jenayah terdahulu. Sebaliknya, contoh-contoh berikut dengan jelasnya mengecualikan kekebalan daripada tindakan sivil daripada skop amnesti: Argentina 1986;¹⁷¹ Filipina 1994;¹⁷² dan Demokratik Republik Congo 2005.¹⁷³ Garis Panduan 15(b) mengesyorkan bahawa di mana amnesti menghalang liabiliti sivil, pampasan pentadbiran perlu diadakan untuk memberi remedi kepada mangsa. Seperti yang dinyatakan dalam Garis Panduan 11, pesalah-pesalah individu mungkin dikehendaki menyumbang kepada program-program ini.

Garis Panduan 16. Mentadbir Amnesti

Proses Pelaksanaan

Pelaksanaan amnesti yang terhad dan bersyarat memerlukan penciptaan proses pentadbiran untuk menilai kelayakan para individu. Garis Panduan 16(a) mengkaji bentuk-bentuk proses pelaksanaan itu dan mengesyorkan piawaian minimum yang sepatutnya diadakan untuk menjadikan pelaksanaan itu berkesan, telus dan sah. Piawaian-piawan ini adalah berpandukan amalan-amalan terbaik yang diiktiraf yang lazimnya ditetapkan untuk suruhanjaya-suruhanjaya kebenaran.¹⁷⁴ serta pengalaman proses pelaksanaan amnesti di pelbagai negara. Sebagai contoh, kritik terhadap Jawatankuasa Amnesti di bawah Suruhanjaya Kebenaran dan Perdamaian Afrika Selatan menunjukkan bahawa di mana amnesti mengenakan syarat ke atas pesalah supaya mendedahkan sepenuhnya kebenaran perbuatan mereka, badan pelaksanaan amnesti harus diberi kuasa yang mencukupi untuk membolehnya mentahkik dan mencabar kisah yang diceritakan oleh para pemohon amnesti.¹⁷⁵ Sebagai contoh, ini mungkin memerlukan satu suruhanjaya amnesti mempunyai kuasa mengeledah premis, mengambil kenyataan, merampas dokumen, mensepina saksi dan memerlukan kerjasama daripada jabatan-jabatan Kerajaan yang lain.

Penyertaan Mangsa dan Komuniti

Garis Panduan 16(b) mengulangi komitmen kepada penyertaan awam yang dijelaskan dalam Garis Panduan 14(b) dan prinsip keadilan pemulihan yang dinyatakan di atas, telah mengesyorkan bahawa di mana mungkin, mangsa-mangsa dan organisasi-organisasi masyarakat awam dibenar menyertai pembicaraan ke atas permohonan individu untuk amnesti. Dengan berpandukan pengalaman Jawatankuasa Amnesti di bawah Suruhanjaya Kebenaran dan Perdamaian Afrika Selatan, Garis Panduan ini mengesyorkan langkah-langkah untuk memudahkan penyertaan.¹⁷⁶

Hak Membuat Rayuan

Sebagai menghormati hak prosedur para pemohon individu amnesti

Garis Panduan 16(c) mengesyorkan supaya mereka diberi hak untuk membuat rayuan terhadap keputusan badan pelaksanaan amnesti kepada mahkamah bebas.

Garis Panduan 17. Membatal Amnesti

Garis Panduan 17 dimotivasi oleh terutamanya pembatalan amnesti di Argentina, Peru dan Uruguay dalam dekad yang lalu. Kesemua amnesti itu menawarkan kekebalan automatik dan tanpa bersyarat untuk pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia. Pembatalannya telah dicapai menerusi satu atau beberapa langkah berikut: penghakiman-penghakiman oleh Mahkamah Antara Amerika;¹⁷⁷ keputusan-keputusan kehakiman domestik yang mengisytiharkan amnesti itu sebagai tidak mematuhi perlembagaan;¹⁷⁸ dan undang-undang negara untuk membatalkan amnesti itu.¹⁷⁹ Pembatalan itu mempunyai kesan retroaktif yang membolehkan kes-kes yang dahulunya ditutup oleh amnesti dibuka semula. Untuk membolehkan kemungkinan pembatalan pada masa hadapan, Garis Panduan 17 menyatakan sesuatu amnesti boleh membuat peruntukan untuk kajian semula kehakiman domestik pada masa hadapan.

Garis Panduan 17(b) bersandarkan pengalaman Chile di mana kebebasan dari hukuman yang dicipta oleh undang-undang amnesti pada tahun 1978 telah disempitkan menerusi sebilangan pentakrifan semula kehakiman. Pada peringkat awal peralihan, pengedaran dan kekecualian yang terkandung dalam amnesti ini tidak selalu diguna pakai oleh mahkamah. Memandangkan perkembangan perundangan di peringkat antarabangsa, jurisprudens baru-baru ini melibatkan antara lain mengenakan kekecualian ini serta mentafsir semula amnesti.¹⁸⁰ Walaupun amnesti Chile tidak dibatalkan, penafsiran semula ini telah membolehkan pembukaan semula kes-kes yang dahulunya ditutup oleh amnesti.¹⁸¹ Ketika rencana ini ditulis, lebih banyak lagi kes-kes telah dibuka semula di Chile berbanding di negara-negara di mana amnesti telah dibatalkan.¹⁸¹ Oleh itu, Garis Panduan ini menarik perhatian bahawa pembukaan semula kes-kes mungkin tidak memerlukan pembatalan sesuatu amnesti.

Garis Panduan 18. Mahkamah Antarabangsa dan Amnesti Nasional

Bidang Kuasa Untuk Membuat Keputusan Ke atas Amnesti Asing

Di mana individu yang mendapat manfaat daripada sesuatu amnesti menjadi subjek prosiding jenayah di hadapan mahkamah antarabangsa atau mahkamah asing, undang-undang kes terhad telah dibangunkan di mana individu-individu ini telah memohon supaya amnesti digunakan untuk mempertikaikan bahawa mahkamah tidak mempunyai bidang kuasa, dan bahawa meneruskan pendakwaan akan merupakan satu penyalahgunaan proses. Kes-kes ini menunjukkan bahawa bagi amnesti tak bersyarat untuk jenayah antarabangsa, mahkamah asing menganggap dirinya tidak terikat untuk mengiktiraf amnesti yang telah digubal di tempat lain.¹⁸² ICTY,¹⁸³ Mahkamah Khas untuk Sierra Leone¹⁸⁴ dan Kamar Luar Biasa di Mahkamah Kemboja¹⁸⁵ telah menerima pakai pendirian yang sama. Garis Panduan 18(a) bersependapat dengan pendirian ini dengan menyatakan amnesti tidak boleh menghalang mahkamah antarabangsa, mahkamah hibrid atau mahkamah asing daripada menjalankan bidang kuasa.

Tribunal Jenayah Antarabangsa, Mahkamah Hibrid dan Amnesti Nasional

Perenggan (b) memberi penekanan tentang kewajipan negara bekerjasama dengan mahkamah jenayah antarabangsa. Perenggan (c) seterusnya merujuk kepada amalan negara-negara seperti Sierra Leone, Timor Leste dan Kemboja dan menyatakan bahawa walaupun mahkamah jenayah antarabangsa boleh mensabit individu-individu yang telah mendapat manfaat daripada amnesti, ini tidak menyebabkan amnesti kehilangan kesannya ke atas pesalah-pesalah lain. (lihat Garis Panduan 3).

Mahkamah Hak Asasi Manusia Serantau

Perenggan(d) menyatakan bahawa mahkamah hak asasi manusia boleh membuat penilaian sejauh mana sesuatu amnesti telah mematuhi obligasi sesebuah negara di bawah amnesti yang berkaitan. Seperti yang diterokai dalam perbincangan Garis Panduan 6(e), Mahkamah Hak Asasi Manusia Antara-Amerika adalah paling aktif dalam menimbangankan amnesti. Di mana terdapat sesuatu amnesti telah melanggar Konvensyen Hak Asasi Manusia Amerika, ia mengesyorkan

berbagai remedi termasuk membatalkan amnesti (lihat Garis Panduan 17). Dalam kes Peru, ini telah mengakibatkan amnesti berhenti berkesan; ¹⁸⁶ bagaimanapun, keputusan yang sama ke atas amnesti di Chile dan Brazil tidak diberi kesan oleh pihak berkuasa negara.

7. KESIMPULAN

Garis Panduan Belfast Mengenai Amnesti dan Akauntibiliti bertujuan menggerakkan perbincangan mengenai kesan amnesti daripada satu fokus utama terhadap kewajipan untuk mendakwa kepada menimbang perhubungan amnesti dengan berbagai bentuk obligasi undang-undang yang wajib ke atas negara-negara yang berkonflik dan dalam peralihan. Di samping itu, Garis Panduan ini juga bertujuan mempertingkatkan perlindungan hak asasi manusia dengan mengesyorkan cara-cara bagaimana amnesti boleh direka bentuk untuk menyumbang kepada keamanan, kebenaran, akauntibiliti dan perdamaian. Untuk membolehkan ianya lebih mudah diperolehi, Garis Panduan ini telah diterjemahkan ke dalam bahasa-bahasa Arab, Perancis, Mandarin, Rusia dan Sepanyol. Adalah diharapkan Garis Panduan ini akan disebar dengan luas dan memberi nilai kepada individu-individu dan organisasi-organisasi yang sedang bergelut dengan keputusan bagaimana hendak menangani warisan zaman-zaman keganasan yang lampau.

1. Rodrigo Uprimny Yepes (Pengarah, Pusat untuk Pengajian Undang-Undang, Keadilan dan Masyarakat (Dejusticia); dan Profesor Madya Undang-Undang di Universidad Nacional de Columbia); Maria Paula Saffon (Calon Ph., Jabatan Sains Politik, Universiti Columbia; dan Penyelidik Bersekutu, Dejusticia); dan Nelson Camilo Sanchez (Penyelaras Penyelidikan, Dejusticia; dan Profesor Madya Undang-Undang di Universidad Nacional de Columbia) telah dijemput untuk mewakili pandangan orang Latin Amerika dalam Kumpulan Pakar dan menyumbang kepada perbincangan tetapi tidak merasakan mereka dapat menyokong versi terakhir.
2. Panduan Penjelasan oleh Louise Mallinder diterbitkan bersama Garis Panduan ini. Komentari oleh Mallinder juga akan diterbitkan sebagai sebuah buku pada tahun 2014
3. "Pencabulan Melampau Terhadap Hak Asasi Manusia" digunakan di sini untuk menandakan perbuatan-perbuatan yang merupakan jenayah serius di bawah undang-undang nasional dan antarabangsa dan, jika dilakukan oleh sesebuah kerajaan, ia akan mencabuli obligasi hak asasi manusia negara itu. Ini termasuk tindakan yang paling serius yang dilarang dalam triti-triti hak asasi manusia sejagat dan serantau, seperti penyiksaan, layanan tidak berperikemanusiaan atau yang menjatuhkan maruah; luar bidang kehakiman; melaksanakan hukuman mati secara terus dan arbitrari; perhambaan; kehilangan secara paksa. Ia juga merangkumi rogol dan bentuk keganasan seksual yang lain, yang mana bergantung kepada keadaan, boleh merupakan bentuk-bentuk jenayah perang atau penyiksaan.
4. Lihat contoh Robert Parker, *Fighting the Siren's Song: The Problem of Amnesty in Historical and Contemporary Perspective*, 42 *Acta Juridica Hungaria* 69 (2001) KATHLEEN DEAN MOORE, PARDONS: JUSTICE, MERCY AND THE PUBLIC INTEREST (1997)
5. Protokol Tambahan kepada Konvensyen Geneva bertarikh 12 Ogos 1949 dan berkaitan Perlindungan Mangsa Konflik Bersenjata Bukan Antarabangsa (Protokol II), 8 Jun, 1977, 1125 UNTS 609
6. KOMENTAR ATAS PROTOKOL-PROTOKOL TAMBAHAN bertarikh 8 JUN 1977 KEPADA KONVENSYEN GENEVA bertarikh 12 OGOS 1949 (Yves Sandoz et al. ed., 1987) ¶ 4618
7. Majlis Ekonomi & Sosial PBB, Suruhanjaya Kecil Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Minoriti, *Resolusi 1983/34. The Administration of Justice and the Human Rights of Detainees*. UN Doc. E/CN.4/Sub. 2/RES/1983/34 (6 Sep. 1983).
8. Majlis Ekonomi & Sosial PBB, Suruhanjaya Kecil Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Minoriti, *Study on Amnesty Laws and their Role in the Safeguard and Protection of Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/16 (21 Jun, 1985)

9. *Id.*
10. Lihat contoh UNSC Res. 861, UN Doc. S/RES/861 (27 Ogos 1993) (menyokong Perjanjian Pulau Governor di Haiti) ; Douglas Cassel, *Lessons from the Americas: Guidelines for International Response to Amnesties for Atrocities*, 59 Law & Contemp.Probs. 197 (1966) (mengenai sokongan PBB untuk amnesti di El Salvador dan Guatemala); Michael P. Scharf, *From the eXile Files: An Essay on Trading Justice for Peace*, 63 Wash & Lee L. Rev. 339 (2006) (mengenai PBB membroker suaka untuk Charles Taylor).
11. Lihat perbincangan Garis Panduan 1 dan 6 untuk analisis obligasi-obligasi ini.
12. OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Amnesties*, UN Doc HR/PUB/09/1 (2009)
13. Lihat Garis Panduan 6
14. *Id.*
15. WILLIAM SCHABAS, UNIMAGINABLE ATROCITIES; JUSTICE, POLITICS, AND RIGHTS AT THE WAR CRIMES TRIBUNALS, 197-8 (2012); MARK FREEMAN, NECESSARY EVILS:AMNESTIES AND THE SEARCH FOR JUSTICE, 27-8 (2010)
16. Freeman, nota *supra* 15, pada 25
17. TRICIA D. OLSEN et.al., TRANSITIONAL JUSTICE IN BALANCE COMPARING PROCESSESS, WEIGHING EFFICACY, 154 (2010)
18. *Id.* pada154
19. *Id.* pada154
20. Nathan Ricci, *Eroding the Barrier between Peace and Justice: Effects of Transitional Justice Mechanisms on Post-Conflict Stability* (Pusat Pengantaraan, Keamanan dan Peleraian Konflik, 2012).
21. Di mana sifat-sifat amnesti tertentu dibincang di sini. Ini tidak harus ditafsir sebagai mencerminkan bahawa amnesti yang dipetik itu adalah contoh amalan terbaik semata-mata, tetapi sebaliknya aspek-aspek tertentu reka bentuk amnesti yang menunjukkan kemungkinan pendekatan positif.
22. Pengisytiharan Vienna dan Program Tindakan, U.N. Doc. A/CONF. 157/24 (1993)

23. Suruhanjaya Undang-Undang Antarabangsa, *Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law*, ¶24, UN Doc A/CN.4/L.682 (Apr. 13, 2006).
24. *Id.* at ¶36.
25. Suruhanjaya Undang-Undang Antarabangsa, *Conclusions of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law* (2006) ¶4, http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/1_9_2006.pdf.
26. SCHABAS, *supra* note 15, at 186-7.
27. Massacres of El Mozote and nearby places lwn El Salvador, Inter-Am Ct HR (Oct. 25, 2012), Pendapat bersama Hakim Diego García-Sayán, ¶¶37-38. Lihat juga *Nydia Erika Bautista de Arellana v Colombia*, Comm. No. 563/1993, UNHRC, UN Doc CCPR/C/55/D/563/1993 (1995), ¶8.6 and Pendakwa lwn Allieu Kondewa, Kes No. SCSL-2004-14-AR72(6), Keputusan atas kekurangan bidang kuasa / penyalahgunaan proses : amnesti diberi oleh Lomé Accord ¶40 (25 Mei 2004) (mengenai hak mendapat remedi tidak sama dengan hak mangsa memaksa Negara untuk mendakwa). Lihat juga faktor peringanan dalam penjatuhan hukuman di tribunal jenayah antarabangsa dalam Garis Panduan 8.
28. Lihat contoh Setiausaha Agung PBB, *Secretary-General's "An Age of Accountability" address to the Review Conference on the International Criminal Court*, 31 Mei 2010, <http://www.un.org/sg/statements/?nid=4585>.
29. STEVEN R. RATNER et al., ACCOUNTABILITY FOR HUMAN RIGHTS ATROCITIES IN INTERNATIONAL LAW: BEYOND THE NUREMBERG LEGACY, 15-16 (3rd ed. 2009).
30. Ruth W. Grant & Robert O. Keohane, *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, 99 Amer. Pol. Sci. Rev. 29 (2005); Mark Philp, *Delimiting Democratic Accountability*, 57 Pol. Stud. 28 (2009); DECLAN ROCHE, ACCOUNTABILITY IN RESTORATIVE JUSTICE (2004); Louise Mallinder & Kieran McEvoy, *Rethinking Amnesties: Atrocity, Accountability and Impunity in Post-Conflict Societies*, 6 Contemp. Soc. Sci. 107 (2011)
31. Stanley Cohen, *Unspeakable Memories and Commensurable Law*, in LEGAL INSTITUTIONS AND COLLECTIVE MEMORIES, 27 (Susanne Karstedt ed., 2009)
32. UNSC, *Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, UN Doc S/2004/616 (2004)

33. *Id.* pada ¶ 46
34. Morten Bergsmo, *The Theme of Selection and Prioritization Criteria and Why it is Relevant*, dalam CRITERIA FOR PRIORITIZING AND SELECTING CORE INTERNATIONAL CRIMES CASES 15 (Morten Bergsmo ed., 2009); ROBERT CRYER, PROSECUTING INTERNATIONAL CRIMES: SELECTIVITY AND THE INTERNATIONAL CRIMINAL LAW REGIME (2005)
35. Loi relative a la mise-hors-la-loi de la clique du Kampuchea democratique, art. 1 (1994) (Kamboja)
36. Jabatan Operasi Penjagaan Keamanan, Pelucutan Senjata, Pemberhentian Daripada Khidmat Kerahan dan Penyepaduan Kembali Bekas Penempur dalam Persekitaran Penjagaan Keamanan PBB: Prinsip dan Garis Panduan (UN 1999) Annex 2B, 109.
37. Lihat contoh Kieran McEvoy & Louise Mallinder, *Amnesty in Transition: Punishment, Restoration and the Governance of Mercy*, 39, Journal of Law and Society 410 (2012).
38. Setiausaha Agung, nota *supra* 32, pada ¶ 32
39. UNHCR, *Legal Safety Issues in the Context of Voluntary Repatriation*, ¶12, UN Doc EC/54/SC/CRP.12 (7 Jun 2004)
40. Pendakwa lwn leng Sary, Fail Kes No. 002/19-09-2007/ECCC/TC, Keputusan atas Peraturan 89 Bantahan Awalan leng Sary (*Ne Bis in Idem* dan Amnesty and Pardon) ¶52 (3 Nov. 2011)
41. *Id.* pada ¶52
42. *Id.* pada ¶53
43. Lihat contoh SCHABAS, nota *supra* 15 pada 175; Jesica Gavron, *Amnesties in the Light of Developments in International Law and the Establishment of the International Criminal Court*, 51, Int'l & Comp. L.Q. 91 (2002)
44. Majlis Ekonomi & Sosial PBB, *Report of the Intersessional Open-ended Working Group to Elaborate a Draft Legally Binding Instrument for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance*, ¶¶73-80, Un Doc E/CN.4/2004/59 (23 Feb. 2004)
45. Pada peringkat awal perundingan mengenai Artikel 6(5), USSR telah mencadangkan bahawa perkara ini tidak boleh dianggap sebagai membenarkan amnesti untuk jenayah perang atau jenayah terhadap kemanusiaan. Bagaimanapun, tafsiran ini telah ditolak oleh

negara-negara lain yang memberi pandangan bahwa amnesti merupakan satu urusan prerogratif kedaulatan dan diperlukan untuk menggalakkan perdamaian. Lihat Rekod rasmi berjudul: OFFICIAL RECORD OF THE DIPLOMATIC CONFERENCE ON THE REAFFIRMATION AND DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW APPLICABLE IN ARMED CONFLICTS, GENEVA (1974-1977)

46. CHRISTINE BELL, ON THE LAW OF PEACE: PEACE AGREEMENTS AND THE LEX PACIFICATORIA (2008)
47. Memang terdapat bidang-bidang yang bertindan antara rejim-rejim, contohnya penyiksaan adalah satu jenayah antarabangsa dan juga pencabulan melampau terhadap hak asasi manusia.
48. Konvensyen Pencegahan dan Hukuman Jenayah Genosid, 9 Dis. 1948, 78 UNTS 1021.
49. Konvensyen Geneva, 12 Ogos 1949: Artikel Bersama Artikel Bersama 49 (Geneva I); 50 (Geneva II); 129 (Geneva III); dan 146 (Geneva IV); Protokol Tambahan kepada Konvensyen Geneva dan berkaitan dengan Perlindungan Mangsa Konflik Bersenjata Antarabangsa (Protokol I), 8 Jun 1977, art. 84
50. Konvensyen Menentang Penyiksaan dan Perlakuan Zalim, Tidak Berperikemanusiaan atau Menjatuhkan Maruah Lain, 10 Dis, 1984, 1465 UNTS 85 (Konvensyen Menentang Penyiksaan)
51. Konvensyen Antarabangsa Mengenai Perlindungan Semua Orang Daripada Kehilangan Secara Paksa, 20 Dis, 2006, G.A. res. 61/177, UN Doc. A/RES/61/177 (Konvensyen Mengenai Kehilangan Secara Paksa)
52. Perkara 7(2) Konvensyen Menentang Penyiksaan dan Perkara 11(2) Konvensyen Mengenai Kehilangan Secara Paksa.
- 53, Statut Mahkamah Keadilan Antarabangsa, art. 38, 26 Jun 1945, 33 U.N.T.S. 993
54. Pendakwa lwn. Furundzija, Penghakiman Kes No. IT-95-17/1-T, ¶155 (10 Dis, 1998); Pendakwa lwn Radovan Karadzic, No Kes IT-95—5/18-PT, Keputusan atas Usul Kedua Tertuduh untuk Pemeriksaan dan Pendedahan: Isu Kekebalan ¶¶ 17 dan 25 (17 Dis 2008) dan Keputusan atas Rayuan Karadzic terhadap Keputusan Kamar Pembicaraan berkatian Perjanjian Holbrooke Yang Didakwa. ¶52 (12 Okt 2009)
55. Dipetik dalam Pendakwa lwn Morris Kallon, Brima Bazy Kamara, No. Kes SCSL-2004-15-PT-060-I Keputusan atas cabaran Amnesti Lome Accord, ¶71 (13 Mar 2004) Lihat juga Pendakwa lwn Allieu Kondewa, Keputusan atas

Kekurangan Bidang Kuasa/Penyalahgunaan Proses: Amnesti diberi oleh Lome Accord, difail di bawah No Kes SCSL-2004-14-AR72 E (25 Mei 2004). Tetapi Fail Kes Pendakwa Iwn Augustine Gbao, Keputusan atas Usul Awal mengenai ketaksahan Perjanjian antara PBB dan Kerajaan Sierra Leone mengenai penubuhan Mahkamah Khas, SCSL-04-15-PT-141 (25 Mei 2004).

56. Keputusan atas Peraturan 89 Bantahan Awal leng Sary, nota *supra* 40 pada ¶153
57. Statut ICJ, Perkara 38(1)(d)
 58. Lihat contoh Suruhanjaya Hak Asasi Manusia, *Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity*, UN Doc E/CN.4/2005/102/Add.1 (8 Feb 2005); Suruhanjaya Hak Asasi Manusia PBB, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, UN Doc A/RES/60/147 (21 Mac 2006); Suruhanjaya Hak Asasi Manusia dan Rakyat Afrika, *Guidelines and Measures for the Prohibition and Prevention of Torture, Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Africa* (23 Okt 2002)
59. ANTHONY AUST, *HANDBOOK OF INTERNATIONAL LAW* (2nd ed. 2010)
60. Alan Boyle, *Soft Law in International Law Making*, dalam *INTERNATIONAL LAW* 122 (Malcolm D. Evans ed., 3rd ed. 2010)
61. Artikel Bersama 3 kepada Konvensyen Geneva 1949.
62. *CUSTOMARY INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW* (Jean-Marie Henchaerts & Louise Doswald-Beck eds., 2005)
63. *Id.* pada Peraturan 159
64. *Id.* pada Peraturan 158
65. *Id.* pada Peraturan 159
66. *Id.* Jilid Dua kajian ini meneliti "Amalan"
67. Data berkaitan jenayah antarabangsa hanya dikumpul apabila (1) jenayah-jenayah itu disebut secara eksplisit dalam teks amnesti; (2) apabila undang-undang kes menunjukkan bahawa amnesti memasuk atau tidak memasukkan jenayah di bawah undang-undang antarabangsa;

dan/atau (3) apabila terdapat banyak bukti dalam laporan-laporan oleh PBB, institusi hak asasi manusia serantau atau oleh organisasi hak asasi manusia yang dihormati seperti Amnesty International atau Human Rights Watch, bahawa jenayah di bawah undang-undang antarabangsa telah dilakukan.

68. Louise Mallinder, *Amnesties' Challenge to the Global Accountability Norm? Interpreting Regional and International Trends in Amnesty Enactment* dalam AMNESTY IN THE AGE OF HUMAN RIGHTS ACCOUNTABILITY COMPARATIVE AND INTERNATIONAL PERSPECTIVES Leigh A. Payne & Francesca Lessa eds., (2012).
69. Oleh kerana Pangkalan Data Undang-Undang Amnesti hanya mengumpul data berkaitan undang-undang amnesti yang dirumus secara formal, data ini tidak termasuk konteks di mana amnesti telah dicadang tetapi akhirnya ditolak berikutan pengutukan antarabangsa.
70. LOUISE MALLINDER, AMNESTIES, HUMAN RIGHTS AND POLITICAL TRANSITIONS, 335-7, (2009).
71. UNSC, *Statement by President of the Security Council*, UN Doc. S/PRST/2011/2 (14 Nov. 2011).
72. UNSC, *REport of the Secretary General on South Sudan*, Un Doc S/PV.6993 (8 Julai 2013)
73. UNGA, Resolusi 67/1 Pengisytiharan Mesyuarat Peringkat Tinggi Perhimpunan Geneva mengenai Kedaulatan Undang-Undang di peringkat nasional dan antarabangsa.
74. Lihat contoh Siaran Akhbar PBB, *Reject Endorsement of Amnesties for Serious Crimes, Gross Human Rights Violations*, Setiausaha Agung membuat rayuan kepada Majlis Keselamatan dalam Mesyuarat Mengenai Kedaulatan Undang-Undang, UN Doc. Sg/sm/14069 (19 Jan 2012)
75. Lihat Garis Panduan 17.
76. Lihat contoh *Azanian Peoples Organization lwn the President of the Republic of South Africa* (CCT 17/96) (8) BCLR 1015 (CC) (S. Af.); Corte Supreme de Justicia, Guevara Portillo (16 Ogos 1995) (El Sal.); Thomas Kwoyelo alias Latoni lwn Uganda, Mahkamah Perlembagaan Uganda, No. Petisyen .036/11 (21 Sept. 2011) (Uganda); Supremo Tribunal Federal, ADPF 153 – Arguicao de descumprimento de preceito fundamental (2010) (Brazil); Tribunal Supremo, Sentencia Absolutoria, Sentencia No. 101/2012 (27 Fen 2012) (Sepanyol).
77. Lihat contoh Konvenan Antarabangsa dan Hak Politik, at. 2(3), 16 Dis 1966, 999 UNTS 171.

78. Lihat contoh Kes Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre et. al. lwn Peru), Inter-Am. Ct. H. R. (ser.C) No. 74 (2001) ¶41; Myrna Mack Chang lwn Guatamala, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 101 (2003) ¶153; Almonacid-Arellano et. al. lwn Chile. Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 154 (2006) ¶114; *Gomes Lund lwn Brazil*, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) (2010); Gelman lwn Uruguay, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 221 (2011) ¶241.
79. Lihat contoh Rochela Massacre lwn Columbia, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 175 (2008)
80. Aksoy lwn Turkey, penghakiman pada 18 Desember 1996, *Reports of Judgements and Decisions* 1996-VI ¶98. Formulasi ini telah digunakan dalam sebilangan besar penghakiman ekoran oleh ECtHR.
81. Abdulsamet Yaman lwn Turkey, App. No. 32446/96, Euro Ct. H.R. (2004) ¶55. Lihat juga *Tuna lwn Turkey*, App. No. 22339/03, Euro Ct. H.R. (2010) ¶71. *Ely Ould Dah lwn France*, App. No. 13113/03, Euro Ct. H.R. (2009); Margus lwn Croatia, App. No. 4455/10, Euro Ct. H.R. (2012), ¶74.
82. Tarbuk lwn Croatia, App. No. 31360/10, Euro Ct. H.R. (2012) ¶50
83. Status undang-undang Amnesti, campur tangan Pihak Ketiga dalam kes Margus lwn Croatia, App. No. 4455/10, (29 Mei 2013) (dalam fail penulis)
84. Lihat contoh Indo-Sri Lanka Accord, ¶2.11.1987
85. Ley de Reconciliacion Nacional, art. .2, 1996 (Guat.)
86. Akta Menggalak Perpaduan dan Perdamaian Nasional, s.20.3, 1995 (S. Af)
87. Lihat contoh Loi d'Amnestie, art. 3, 2009 (Dem. Rep. Congo); Ordonnance No. 2007-457 (Cote d'Ivoire); Pengisytiharan No. 75 s. 1, 2010 (Phil.); Ley de Amnistia Politica General, art. 4, 2000 (Venez); Loi d'amnistie generale, 2008 (Cent. Afr. Rep.); Akta Kebenaran, Keadilan dan Perdamaian, s. 34(3), 2008 (Kenya); Decreto de amnistia a quienes participaron en el golpe de Estado de Honduras, No. 2-2010, art. 1 (Hond.)
88. Lihat contoh Undang-Undang No. 4618 mengenai pelepasan bersyarat dan penggantungan pembicaraan dan hukuman untuk kesalahan yang dilakukan sehingga 23 April 1999 (Turk.); Resolusi Perhimpunan Agung Tajikistan "Mengenai Amnesti untuk Peserta dalam Konfrontasi Politik dan Tentera di Republik Tajikistan," 1997 (Taj.); Ley de Amnistia General para la Consolidacion de la Paz, Dekri No. 486 1993 (El Sal.); Dekri "Atas Amnesti kepada orang-orang

yang Mengadakan Tindakan-tindakan Merbahaya Dari Segi Sosial Berhubung dengan Konflik Bersenjata di Republik Chechen," 1997 (Russ.)

89. FREEMAN, nota *supra* 15, pada fn 268
90. LIESBETH ZEGVELD, ACCOUNTABILITY OF ARMED OPPOSITION GROUPS IN INTERNATIONAL LAW, 38 (2002)
91. Konvensyen Mengenai Kehilangan Secara Paksa, art. 2 dan Konvensyen Menentang Penyiksaan. Art. 1(1)
92. Contoh Dekri Presiden 519, 1974 (Greece); Loi Relative a la mise hors-la-loi de-la clique du Kampucea Democratique, 1994 (Kamboja)
93. Contoh di Timor-Leste pesalah-pesalah yang paling serius telah dibicara di hadapan Panel Jenayah Serius, Mahkamah Daerah, Dili, pesalah-pesalah lain memberi keterangan kepada suruhanjaya kebenaran, dan pesalah-pesalah tahap terendah melibatkan diri dalam Proses Perdamaian Komuniti. Di Rwanda. Mereka yang dituduh dengan genosid telah diletak dalam kategori-kategori mengikut jenis jenayah yang dilakukan serta tahap penyertaan mereka. Kategori-kategori ini menentukan sama ada individu akan dikenakan tanggungjawab oleh mahkamah nasional atau mahkamah gacaca bukan-kehakiman, dan penalti boleh dikenakan. Lihat Undang-Undang Organik No. 16/2004 dan Undang-Undang Organik No. 10/2007 (Rwanda).
94. Statut Rome, Mahkamah Jenayah Antarabangsa, art.. 28, 2187 U.N.T.S. 90 (17 Julai 1998)
95. Pejabat Pendakwa ICC, *Prosecutorial Strategy 2009 -12* ¶19 (2010). Lihat contoh ICTY, *Rules of Procedure and Evidence, r.28(A)(2006)*: Statut Mahkamah Khas Sierra Leone, art. 1 (2000); Undang-undang Mengenai Penubuhan Kamar Luar Biasa dalam Mahkamah Kamboja untuk Pendakwaan Jenayah-jenayah yang Dilakukan Dalam Tempoh Demokratik Kamboja, art. 1 (2001)
96. Statut Rome, pada art. 33; Henckaerts & Doswold-Beck, nota *supra* 62, Peraturan 155
97. Statut Rome, pada art. 31
98. ICC, Peraturan Prosedur dan Buktti. Peraturan 145 (2002)
99. Konvensyen Hak Kanak-Kanaak, art. 40(3), 1577 UNTS 3 (20 Nov 1989)
100. *Id.*, pada art. 40(3)

101. Decreto Ley 2, 191, 1978 (Chile).
102. Lei N 6.683 Concede anistia e dia outras providencias, 1978 (Braz.).
103. Ley de amnistia general y reconciliacion nacional, 1990 (Nocar.).
104. Undang-Undang Amnesti untuk orang awam dan anggota tentera yang terlibat dalam rusuhan setelah keruntuhan skim piramid penipuan, Undang-Undang No. 8198, 1997 (Alb.).
105. Konvensyen Mengenai Kehilangan Secara Paksa, art. 24(6).
106. Lihat contoh Kes Velasquez Rodriguez, ¶181, Inter-Am, Ct.H.R. (Ser.C) No. 4 (1988).
107. Kumpulan Kerja, Kehilangan Secara Paksa atau Tidak Sukarela, *General Comment on Enforced Disappearance as a Continuous Crime*, ¶1, UN Doc A/HRC/16/48 (2010).
108. Lihat contoh Ley de Amnistia, 1994 (Mexico); Undang-Undang "Mengenai Amnesti Orang-orang yang Melakukan Jenayah semasa Operasi Melawan Pengganas di Kaukasus" 1999, (Russ.); Dekri Presiden No. 1082, 1977 (Phil.); Loi d'Amnistie, 2009 (Dem. Rep. Congo); Pengisytiharan Amnesti untuk Militan Delta Niger, 2009 (Nig.)
109. Lihat contoh Undang-Undang Amnesti Am, No. 80/96, 1996 (Croat.)
110. FREEMAN, nota *supra* 15, pada 162
111. Lihat Loi portant amnistie, art. 1, 2003 (Cote d'Ivoire); Loi No. 66-396 portant amnistie d'infractions contre la surete de l'Etat ou commises en relation avec les evenements d'Algerie, 1966. (Fr.); Akta Menggalakkan Perpaduan dan Perdamaian Nasional, art. 20(2), 1995 (S. Af.)
112. Lihat contoh Setiausaha Agung, nota *supra* 32, pada ¶32 (mengenai amnesti dan DDR); *Azanian Peoples Organisation (AZAPO) and others Iwn The President of the Republic of South Africa and others* 1996 (4) SA 671 (CC), ¶17 (S Afr.); Laporan TRC, Jild 1, ch. 5, ¶66 (S Afr.)
113. Lihat Akta Menggalak Perpaduan dan Perdamaian Nasional, 1995, s 18(1) (S Afr.)
114. Setiausaha Agung, *Disarmament, Demobilization and Reintegration: Report of the Secretary General*, ¶21, UN Doc A/60/705 (2 Mac 2006)

115. Lol No. 21-99, art. 3, 1999 (Dem. Rep. Congo)
116. Memorandum persefahaman antara Kerajaan Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka, 15 Ogos 2005, dilaksanakan dalam Dekri Presiden No. 22/2005 mengenai amnesti dan penghapusan Gerakan Aceh Merdeka, 2005 (Indo.)
117. Akta Amnesti, No. 3, art. 3(3) (2000) (Solomon Is.)
118. Setiausaha Agung, nota *supra* 32, pada ¶12
119. Lihat contoh Howard Zehr, *Doing Justice, Healing Trauma: The Role of Restorative Justice in Peacebuilding*, 1 S. Asian J. Peacebuilding (2008); Stephan Parmentier et. al., *Dealing with the Legacy of Mass Violence: Changing Lenses to Restorative Justice*, dalam SUPRANATIONAL CRIMINOLOGY: TOWARDS A CRIMINOLOGY OF INTERNATIONAL CRIMES 335 (Smeulers Alette & Haveman Roelof eds., 2008); Jennifer J. Llewellyn, *Restorative Justice in Transitions and Beyond: The Justice Potential of Truth Telling Mechanisms for Post-Peace Accord Societies*, dalam TELLING THE TRUTHS: TRUTH TELLING AND PEACE BUILDING IN POST-CONFLICT SOCIETIES 83 (Tristan Anne Borer ed., 2006)
120. Lihat contoh OHCHR, *Study on the Right to Truth*, ¶ 8, UN Doc E/CN.4/2006/91 (8 Feb 2006)
121. Lihat contoh Rodriguez lwn Uruguay, Komunikasi No. 322/1988. U.N. Doc CCPR/C/51/D/322/1988 (1994), ¶12.4, Jawatankuasa Hak Asasi Manusia, Basilio Laureano Atachahua lwn Peru, Komunikasi No.540/1993, U.N. Doc CCPR/C/56/D/540/1993 (1996), ¶8.3; Consuelo et al, lwn Argentina, Kes . 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309, 10.311 Laporan No. 28/92, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.83 Doc 14 pada 41 (1993) ¶42; Parada Cea lwn El Salvador, Kes 10.480, Inter-Am. C.H.R., No. Laporan 1/99, OEA/Ser.L/V/II.106 doc 6 rev (1999) ¶146; Samuel Alfonso Catalan Lincoleo lwn Chile, Kes 11.771, Laporan No. 61/01, OEA/Ser.L/V/II.111 Doc. 20 rev pada 818 (2000) ¶ ¶72-3; Carmen Aguiar de Lapaco lwn Argentina, Kes 12.059, Laporan No. 21/00 (2000) ¶17; Almonacid-Arellano et al. lwn Chile, Inter-Amer. Ct.H.R., (ser. C) No. 154 ¶114 (2006); Gomes Lund lwn Brazil, Inter-Am, Ct.H.R., ¶138 (2010).
122. Lihat Akta Menggalak Perpaduan dan Perdamaian Nasoinal 1995 (S. Afr.); Peraturan No. 2001/10 mengenai Penubuhan Suruhanjaya Untuk Penerimaan, Kebenaran dan Perdamaian di East Timor (2001) (Timor Leste), s.1
123. Contoh ICTY, Pendakwa lwn Erdemovic, Kes No. IT-96-22-Tbis, ¶21 (1998)

124. Konvensyen Kehilangan Secara Paksa, art. 7(2)
125. Lihat contoh Velasquez Rodriguez lwn Honduras – Kerosakan Berpampasan, Inter-Am, Ct.H.R.(ser C) No.7 (1989) ¶26; Castillo Paez lwn Peru – Pampasan Inter-Am, Ct.H.R.(ser C) No.43 (1998); Kes Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre et al. lwn Peru) – Pampasan, Inter-Am, Ct.H.R.(ser C) No.87 (2001) ¶42; Myrna Mack Chang lwn Guatemala, Inter-Am, Ct.H.R.(ser C) No.101 (2003).
126. Lihat contoh Peraturan Prosedur dan Keterangan tribunal ad hoc, Peraturan 106; dan Statut Rom, art.75. Lihat juga *UNGA, Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, Res, 60/147 (2005)*
127. Lihat contoh Corte Constitucional, Sentencia C-370/06 (8 Mei 2006) (Colom.); Suruhanjaya Untuk Penerimaan, Kebenaran dan Perdamaian, Chega! Laporan CAVR, ch 9, ¶112, 2005 (Timor Leste).
128. Suruhanjaya Kebenaran dan Perdamaian Sierra Leone, Laporan Terakhir, Jilid Tiga B, Bab Enam: TRC dan Mahkamah Khas untuk Sierra Leone, ¶26, 2004
129. Loi no 99-08 relative au retablissement de la Concorde civile, art. 8, 1999 (Alg.).
- 130 Ley 975, art. 25, 2005 (Colom.)
131. Lihat contoh Akta Amnesti (Pindaan) 2002 (Uganda); Loi d' amnistie generale no. 84/91, art. 2, 1991 (Leb.)
132. Lihat contoh OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Vetting – An Operational Framework*, UN Doc HR/PUB/06/5 (2006)
133. Ordonnance no o6-01 portant mise en oeuvre de la Charte pour la paix et la reconciliation nationale (2006) art. 26 (Alg.)
134. Perjanjian Pulau Governors 1993, UN Doc S/26063 (1993). Dilaksanakan di Loi relative a l'amnestie, 1994 (Haiti)
135. Ronald C. Slye, *A Limited Amnesty? Insights from Cambodia*, dalam *AMNESTY IN THE AGE OF HUMAN RIGHTS ACCOUNTABILITY: COMPARATIVE AND INTERNATIONAL PERSPECTIVES* 291 (Francesca Lessa & Leigh Payne eds., 2012).

136. *Id.*
137. Akta Indemniti 1990, s.1(1) (S. Afr.)
138. Loi No. 1.022 portant immunité provisoire de poursuites judiciaires en faveur des leaders politiques rentrant d'exil, 2003 (Burundi)
139. Decret-Loi portant amnistie pour faits de guerre, infractions politiques et d'opinion, 2003 (Dem. Rep. Congo). Imunité telah dijadikan kekal pada tahun 2005. Lihat Loi portant amnistie des personnes responsables de faits de guerre, des infractions politiques et de délits d'opinion, 2005 (Dem. Rep. Congo).
140. Lihat contoh Perlembagaan Ethiopia, art. 28(1) 1994; Perlembagaan Ecuador, art. 80 (2008); Perlembagaan Venezuela, art. 29 (1999)..
141. Lihat contoh Keputusan Mahkamah Perlembagaan atas Undang-Undang TRC, Keputusan No. 006/PUU-IV/2006 (6 Dis. 2006) (Indon.).
142. Lihat contoh OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: National Consultations on Transitional Justice*, UN Doc HR/PUB/09/2(2009); Kumpulan Kerja, Kehilangan Secara Paksa atau Tidak Sukarela, *General comment on article 18 of the Declaration*, ¶8, UN Doc E/CN.4/2006/56 (2005).
143. Lihat contoh Amy Senior, *Traditional Justice as Transitional Justice: A Comparative Case Study of Rwanda and East Timor* (2008) XXIII Praxis 67,76.
144. ALEX BORRINE, A COUNTRY UNMASKED INSIDE SOUTH AFRICA'S TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION (2000); JEREMY SARKIN, CARROTS AND STICKS: THE TRC AND THE SOUTH AFRICAN AMNESTY PROCESS (2004).
145. Lihat UNHCR, nota *supra* 1, pada 41
146. Lihat contoh Perlembagaan Ghana, Jadual Pertama, s.34, 1992.
147. Lihat contoh Jo-Marie Burt, Gabriela Fried Amilivia & Francesca Lessa, *Civil Society and the Resurgent Struggle Against Impunity in Uruguay (1986-2012)*, 7 Int'l J. Transitional just. (2013).
148. Gelman *lwn* Uruguay, Inter-Am. Ct.H.R.(ser C), No. 221, ¶¶ 238-9 (2011).
149. Lihat contoh Kes Barrios Altos, Inter-Am. Ct.H.R.(ser C), No. 75, ¶¶ 43 (2001).Lihat juga *Loayza Tamayo lwn Peru*, Reparations and Costs, Inter-Am. Ct.H.R.


- (ser C), No. 42, ¶¶ 167-8 (1998). Almonacid-Arellana et al lwn Chile, Inter-Am. Ct.H.R.(ser C), No. 154, ¶ 120 (2006)
150. Undang-Undang No. 99-08, art. 36, 1999 (Alg.)
 151. Dekri Perundangan No. 10, 2001 (Bahrain)
 152. Undang-undang Amnesti, No. 48/99 (Persekutuan Bosn. & Herz.)
 153. Ley de Amnistia, Ley 1/21/94 (Mexico)
 154. Resolusi "Atas Amnesti untuk Peserta Konfrontasi Politik dan Tentera dalam Republik Tajikistan", 1997 (Taj.)
 155. Perlembagaan Republik Kesatuan Myanmar, 2008, Chp 14, s 445
 156. Lihat contoh Marny A. Requa, *A Human Rights Triumph? Dictatorship-Era Crimes and the Chilean Supreme Court*, 12, Hum. Rts L. Rev 79 (2012); CATH COLLINS, *POST TRANSITIONAL JUSTICE: HUMAN RIGHTS TRIALS IN CHILE AND EL SALVADOR* (2010)
 157. Undang-Undang Amnesti, Warta Rasmi No. 48/99 (3 Dis 1999) [Undang-Undang Persekutuan].
 158. Ley de Amnistia para el Logro de la Reconciliacion Nacional, 1987 (El Sal.)
 159. Undang-Undang Amnesti, 2002 (FYR Macedonia)
 160. Perisytiharan Amnesti, 1989 (Phil.)
 161. Ley No. 26479 Conceden amnistia general a personal militar, political y civil para diversos casos, 1995 (Peru)
 162. Triti Keamanan Chittagong Hill Tracts, 1997 (Bangl.)
 163. Ley de Amnistia para el Logro de la Reconciliacion Nacional, 1987 El Sal.)
 164. Ley No. 26479 Conceden amnistia general a personal militar, political y civil para diversos casos, 1995 (Peru)
 165. Undang-Undang No. 05-023, art. 1, 2005 (De. Rep. Congo).
 166. Ordonnance no 2007-457, Perkara 4, 2007 (Cote d'Ivoire).
 167. Lihat contoh Akta Menggalak Perpaduan dan Perdamaian Nasional, s 20(10), 1995 (S. Afr.)

168. Ley de Pacificacion Nacional, No. 22.924, art. 6 (1983) (Arg.)
169. Ley de Amnistia General para le Consolidacion de la Paz, No. 486, art. 4(e) 1993 (El Sal.)
170. Perjanjian Keamanan Khartoum, Lampiran 2 “Perintah Perisytiharan Amnesti Am” art. 2 (Sudan)
171. Ley de Punto Final, No. 23.495, art. 6, 1986 (Arg.)
172. Pengisytiharan Amnesti No. 347, 1994 (Phil)
173. Undang-Undang No. 05-023, art. 4, 2005 (De. Rep. Congo).
174. Lihat contoh OHCHR, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Truth Commissions* UN Doc HR/PUB/06/1 (2006)
175. Lihat contoh TRUTH AND RECONCILIATION IN SOUTH AFRICA: DID THE TRC DELIVER? (Audrey R. Chapman & Hugo Van der Merwe eds., 2007).
176. Lihat contoh ANT JE DU BOIS-PEDAIN, TRANSTIONAL AMNESTY IN SOUTH AFRICA, 223-4 (2007)
177. Lihat contoh Kes Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre et al lwn Peru), Inter-Am. Ct. H.R.(ser C), No. 74 (2001); Gelman lwn Uruguay, Inter-Am. Ct. H.R.(ser C), No. 221 (2011)
178. Resolucion del Juez Federal Gabriel R. Cavallo declarando la inconstitucionalidad y la nulidad insanable de los arts, 1 de la Ley de Punto Final y 1, 3 y 4 de la Ley de Obediencia Debida (“Simon Julio”) No. 17.768, 2001 (Arg.)
179. Undang-Undang No. 18.831, 2011 (Uru); Undang-Undang No. 25.779, 2003 (Arg.)
180. Lihat contoh Pedro Enrique Poblete Cordova, Corte Suprema, Rol. 469 -98 (1998). Terjemahan Bahasa Ingeris dalam 2 *Yearbook of International Humanitarian Law* 485 (1999) (Chile).
181. Lihat Human Rights Observatory, *Latest Human Rights Case Statistics for Chile*, <http://www.icso.cl/observatorio-derehos-humanos/cifras-causas-case-statistics/>
182. Lihat contoh Orden de prision provisional incondicional de Leopoldo Fortunato Galtieri por delitos de asesinato, desaparicion forzosa y genocidio, Audiencia Nacional, 1997 (Spain);

Anto de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional confirmado la jurisdiccion de Espana para conocer de los crimenes de genocidio y terrorismo comtedidos durante la dictadura argentina, Audiencia Nacional,1998 (Spain). Juga lihat *Ely Ould Dah*, Court of Cassation, 2002 (Fr.); Expediente de extradicion 5/2000, Juez Sexto de distrito de Procesos Penales en el Distrito Federal, Resolusi No 5/2000, 2001 (Mex.)

183. Pendakwa lwn Anto Furundzija, ¶ 155; Pendakwa lwn Radovan Karadzic, Keputusan ke atas Usul Kedua Tertuduh untuk pemeriksaan dan pendedahan: Isu Kekebalan, Kes No. IT-95-5/18-PT ¶ 17 (2008)
184. Keputusan atas cabaran terhadap bidang kuasa, nota *supra* 55, pada ¶ 67
185. Keputusan atas Peraturan 89, Bantahan Awal leng Sary, nota *supra* 40 pada ¶ 53
186. Resolucion de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de Septiembre de 2005, Caso Barrios Altos, Cumplimiento de Sentencia.





Transitional Justice Institute
University of Ulster
Jordanstown
Co. Antrim
BT37 0QB
Northern Ireland

T: 02890 368963
F: 02890 368962
E: transitionaljustice@ulster.ac.uk
W: www.ulster.ac.uk/transitionaljustice

ISBN 978-1-85923-261-3
Published by
Transitional Justice Institute,
University of Ulster