

**Белфастские
руководящие
указания
по амнистии и
ответственности**

Белфастские руководящие указания по амнистии и ответственности

The Nuffield Foundation is an endowed charitable trust that aims to improve social well-being in the widest sense. It funds research and innovation in education and social policy and also works to build capacity in education, science and social science research. The Nuffield Foundation has funded this project, but the views expressed are those of the authors and not necessarily those of the Foundation.

MORE INFORMATION IS AVAILABLE AT WWW.NUFFIELDFOUNDATION.ORG



БЕЛФАСТСКИЕ РУКОВОДЯЩИЕ УКАЗАНИЯ ПО АМНИСТИИ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ

ВСТУПЛЕНИЕ	2
<i>Цели «Руководящих указаний»</i>	2
<i>Состав экспертной группы</i>	3
<i>Доказательная база</i>	5
A. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ	6
1. <i>Различные обязательства и задачи по защите прав человека государств, находящихся в состоянии балансирования</i>	6
2. <i>Ответственность</i>	8
3. <i>Роль судебного преследования</i>	8
4. <i>Роль амнистий</i>	10
5. <i>Связь между амнистией и ответственностью</i>	11
B. РАМКИ ПРИМЕНЕНИЯ АМНИСТИЙ	11
6. <i>Амнистии и международные обязательства по проведению судебного преследования</i>	11
7. <i>Преступления, подпадающие под амнистию</i>	13
8. <i>Лица, подпадающие под амнистию</i>	15
9. <i>Временные рамки</i>	17
10. <i>Географические рамки</i>	18
C. УСЛОВИЯ АМНИСТИИ	18
11. <i>Предварительные условия для лиц, подпадающих под амнистию</i>	18
12. <i>Условия будущего поведения лиц, подпадающих под амнистию</i>	19
D. ПРИНЯТИЕ, ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ И ПЕРЕСМОТР АМНИСТИИ	21
13. <i>Соблюдение национального законодательства</i>	21
14. <i>Метод принятия и консультации с общественностью</i>	21
15. <i>Правовые последствия</i>	22
16. <i>Администрирование амнистии</i>	22
17. <i>Отмена амнистий</i>	24
18. <i>Международные суды и национальные амнистии</i>	25

Белфастские руководящие указания касательно амнистии и ответственности

ВСТУПЛЕНИЕ

Цели «Руководящих указаний»

«Белфастские руководящие указания касательно амнистии и ответственности» предназначены для оказания помощи всем тем, кто стремится принять или оценить решения по амнистии и ответственности во время или после возникновения конфликтов или репрессий. Эти руководящие указания:

- определяют многочисленные обязательства и задачи, с которыми сталкиваются государства при обеспечении защиты прав человека
- разъясняют правовой статус амнистии в рамках многочисленных правовых обязательств, которые государства обязаны выполнять
- помогают государствам признавать позитивную роль определенных форм амнистии в осуществлении политики переходного периода и достижении целей разрешения конфликтов
- показывают способы разработки амнистии и всех связанных с ней процессов или институтов для обеспечения ответственности
- рекомендуют подходы, которые позволяют обеспечивать участие общественности и осуществление независимого пересмотра решений с целью введения в действие и предоставления амнистии

«Руководящие указания» делятся на четыре части - общие принципы, рамки применения амнистии, условия предоставления амнистии и принятие, осуществление и пересмотр амнистии. Все руководящие указания должны толковаться в соответствии с «Общими принципами», приведенными в части «А».

Состав экспертной группы

«Белфастские руководящие указания» были подготовлены экспертной группой всемирно признанных ученых и практиков, занимающихся правами человека и разрешением конфликтов. Учитывая необходимые ограничения по количественному составу группы для поддержания ее работоспособности, ее члены были подобраны на основании нескольких критериев:

- *Географическое расположение:* представление различных районов и регионов мира, в которых в последнее время приходилось сталкиваться с грубыми нарушениями прав человека
- *Специальные и профессиональные знания и опыт:* объединение усилий ведущих специалистов в ряде научных и практических областей знаний, включая право, криминологию, психологию и политологию
- *Подход к амнистии:* для получения различных мнений о том, как амнистия может быть использована во время или после совершения массовых злодеяний

В состав экспертной группы входили:¹

- Барни Афако, угандийский адвокат и юридический консультант, принимавший участие в миротворческих процессах в Уганде и в Дарфуре в Судане
- Махнуш Х. Арсанджани, комиссар Бахрейнской независимой следственной комиссии и бывший директор Отдела кодификации Управления ООН по правовым вопросам
- Кристин Белл, профессор международного публичного права Эдинбургского университета
- Чалока Беяни, старший преподаватель международного права Лондонской школы экономики и специальный докладчик ООН по правам человека вынужденных переселенцев
- Майкл Броач, научный сотрудник программы докторантуры по политологии Колумбийского университета
- Колм Кэмпбелл, профессор права Института правосудия переходного периода при Ольстерском университете
- Марк Фримен, исполнительный директор Института интегрированных преобразований

- Том Хадден, почетный профессор права Королевского университета Белфаста и профессор права Института правосудия переходного периода при Ольстерском университете
- Брэндон Хамбер, профессор по вопросам мира и конфликтов и директор Международного института исследования конфликтов при Ольстерском университете
- Херст Ханнум, профессор международного права Школы права и дипломатии Флетчера при Университете Тафтса
- Дэвид Кретзмер, почетный профессор международного права Еврейского университета в Иерусалиме
- Сюзанна Линтон, профессор международного права Бангорской юридической школы
- Киран МакЭвой, профессор права и правосудия переходного периода Института криминологии и уголовного правосудия при Королевском университете Белфаста
- Луиз Маллиндер, лектор по правам человека и международного права Института правосудия переходного периода при Ольстерском университете
- Уильям А. Шабас, профессор международного права Миддлсекского университета, профессор по правам человека и председатель Ирландского центра по правам человека Ирландского национального университета в Голуэй
- Рональд Слай, профессор права юридической школы университета в Сиэтле и комиссар Комиссии по установлению истины, справедливости и примирения, Кения
- Ясмин Соока, исполнительный директор Фонда по правам человека, Южная Африка
- Джо Уильям, старший сотрудник по развитию программы поддержки группы в Шри-Ланке Канадского агентства международного развития (CIDA) и член Национального совета мира Шри-Ланки

Члены экспертной группы провели семинары в 2011 и 2012 гг. С самого начала было принято решение о том, что ни один из членов группы не должен иметь право заявлять о своем личном несогласии или делать оговорки. Таким образом «Руководящие указания» отражают общее мнение экспертной группы.

Перед тем, как опубликовать «Руководящие указания», их передали практикам и ученым, которые были выбраны экспертами проекта в рамках процесса конфиденциальных консультаций для обеспечения того, чтобы «Руководящие указания» соответствовали потребностям многочисленных задействованных сторон и отражали различные взгляды на амнистию.

Доказательная база

Включенные в «Руководящие указания» рекомендации основываются на обширных исторических источниках и фактических данных, включающих следующее:

- международные договоры и обычное международное право
- решения международных уголовных судов и органов по правам человека
- декларации, директивы, постановления ООН и другие стандарты
- программные документы ООН и других международных организаций
- национальное законодательство
- национальное прецедентное право
- отчеты комиссий по установлению истины
- мирные соглашения
- научные труды
- мнения, высказанные экспертной группой
- отзывы, полученные в ходе консультаций

Доказательства, лежащие в основе каждого руководящего указания, кратко рассмотрены в прилагаемом пояснительном руководстве. Кроме того, в комментариях к «Руководящим указаниям» будет представлен детальный анализ всех соответствующих доказательств.ⁱⁱ В них, в частности, будут представлены конкретные примеры применения государствами мер, предложенных в «Руководящих указаниях».

При оценке легитимности и законности различных форм амнистии в «Руководящих указаниях» делается ссылка на статус амнистии в соответствии с действующими формулировками международного права. По некоторым аспектам разработки амнистии, таким как обеспечение механизмов более активного участия потерпевших, не существует никаких прямых международных правовых стандартов. В таких случаях для представления рекомендаций по вопросам политики «Руководящие указания» опираются на отдельные практические примеры и существующие исследования.

«Руководящие указания» построены не в виде контрольного перечня для определения приемлемости амнистии, а в виде элементов, которые могут быть объединены и уравновешены друг с другом для эффективного обеспечения или выполнения оценки общей приемлемости амнистии. В зависимости от конкретного контекста некоторые содержащиеся элементы могут быть более подходящими, чем другие.

«Руководящие указания» и прилагаемое «Пояснительное руководство» и «Комментарии» были подготовлены в рамках проекта, финансируемого по программе «Право в обществе» Фонда Нуффилда.

A. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

1. Различные обязательства и задачи по защите прав человека государств, находящихся в состоянии балансирования

а) В отношении массового насилия, совершаемого в период конфликтов и репрессий, государства в соответствии с международным правом имеют многочисленные обязательства по защите прав человека и восстановлению или установлению мира и стабильности. В отношении грубых нарушений прав человекаⁱⁱⁱ и совершения международных преступлений они могут включать следующее:

- i. обязательство проводить расследование произошедшего и выявлять виновных лиц
- ii. обязательство осуществлять уголовное преследование виновных лиц

- iii. обязательство предоставлять средства правовой защиты пострадавшим
- iv. обязательство не допускать повторения преступлений и злоупотреблений
- v. обязательство обеспечивать эффективную защиту прав человека в будущем

Эти обязательства соответствуют правам пострадавших на установление истины, справедливости, компенсации и гарантии недопущения повторения. В тех случаях, когда применимы несколько обязательств, они часто не могут быть выполнены одновременно или быстро. Международное право предоставляет ограниченные рекомендации касательно того, как государствам следует определять приоритетность выполнения своих обязательств. Государства имеют определенную обязанность выполнять каждое свое обязательство, насколько это возможно, и должны стремиться разрабатывать дополнительные механизмы, а не выполнять только одно юридическое обязательство, пренебрегая другими.

b) Стремясь выполнить эти обязательства, государства могут преследовать более широкие политические цели, которые могут включать:

- i. прекращение конфликта или репрессий
- ii. восстановление общественного порядка и стабильности
- iii. создание демократических структур и обеспечение верховенства закона
- iv. устранение первопричин конфликта или репрессий
- v. содействие примирению, установлению устойчивого мира и достижение других подобных целей

Как и вышеуказанные обязательства, эти политические цели часто не могут быть достигнуты одновременно или быстро и, следовательно, возможно, должны быть уравновешены друг с другом и с обязательствами государства.

c) Амнистии могут быть направлены на обеспечение выполнения государством своих юридических обязательств при одновременном достижении более широких целей своей политики.

2. Ответственность

Лица, ответственные за грубые нарушения прав человека или совершение международных преступлений, должны быть привлечены к ответственности. В дополнение к правовым механизмам обеспечения ответственности, которые обычно приводят к индивидуальному преследованию, существуют неправовые механизмы, использование которых может быть предпочтительным в определенных условиях. Ключевые элементы эффективного процесса обеспечения ответственности включают:

- a) проведение расследований и выявление лиц или организаций, которые могут быть привлечены к ответственности за свои решения, действия или бездействие
- b) привлечение к ответственности этих лиц или организаций через процесс, в ходе которого они должны раскрыть и объяснить свои действия
- c) привлечение таких лиц или организаций к процессу, посредством которого к лицам могут применяться санкции, а соответствующие организации подвергаться реформированию. Соответствующие санкции могут включать тюремное заключение, отстранение от государственной должности, ограничение гражданских и политических прав, требование принести извинения и требования внести свой вклад в материальную или символическую компенсацию пострадавшим.

Как разъяснялось в руководящем указании No 5, в зависимости от рамок применения амнистий и путей их осуществления они могут способствовать обеспечению ответственности.

3. Роль судебного преследования

- a) В соответствии с требованиями международного права государства обязаны подвергать судебному преследованию и наказанию за международные преступления (см. руководящее указание No 6), и за подобные преступления национальное законодательство часто предусматривает уголовное преследование. Судебное преследование может использоваться для усиления осуждения за такие преступления.

Оно также может способствовать достижению ряда других законных целей, таких как удерживание от совершения преступлений, наказание, реабилитация и примирение.

- b) После обширных грубых нарушений прав человека или насильственных конфликтов в обществе часто возникают существенные правовые, политические, экономические и социальные трудности для осуществления широкого судебного преследования. Физически и практически редко удается подвергнуть судебному преследованию всех преступников.
- c) На практике все правовые системы, в том числе международное уголовное право, предоставляют органам судебного преследования определенную свободу решать, какие подозреваемые или какие инциденты должны быть выбраны для судебного преследования и в какой очередности. В некоторых случаях прокуроры по своему усмотрению отказывают в судебном преследовании, если оно не отвечает интересам общества. В тех случаях, когда имеется стратегия судебного преследования для выбора преступлений и определения приоритетности их расследования, принимаются решения не осуществлять судебное преследование в отношении других преступлений или отложить такое преследование до тех пор, пока не будут рассмотрены преступления, которые считаются более приоритетными. Там, где совершаются массовые зверства, неотобранные или не отнесенные к приоритетным дела могут включать тяжкие преступления.
- d) Как было указано в руководящем указании No 5, тщательно разработанные амнистии в сочетании со стратегией выборочного судебного преследования могут соответствовать международным обязательствам государства и способствовать достижению законных целей государства, реагирующего на широкомасштабные преступные действия. В зависимости от их разработки и применения амнистии также могут непосредственно способствовать достижению целей, традиционно связанных с судебным преследованием, включая удерживание от совершения преступлений (когда условием применения амнистии является разоружение и отказ от преступной деятельности) и

общественное осуждение (когда условием применения амнистии является публичное признание своей вины).

4. Роль амнистий

- a) Амнистии используются для широкого круга целей во время происходящих конфликтов и репрессий или в рамках политических преобразований. На разных этапах положительные цели амнистий могут включать следующее:
- i. содействие капитуляции и разоружению воюющих сторон
 - ii. принуждение авторитарных правителей к передаче власти
 - iii. укрепления доверия между враждующими группировками
 - iv. содействие заключению мирных соглашений
 - v. освобождение политических заключенных
 - vi. содействие возвращению изгнанников
 - vii. создание стимулов для участия преступников в установлении истины или осуществлении программ примирения
- b) Во всех случаях, когда амнистии распространяются на серьезные преступления, важно делать различие между незаконными и законными амнистиями. Незаконные амнистии, как правило, являются безоговорочными и проводятся с целью предотвращения проведения расследований и обеспечения безнаказанности лиц, ответственных за совершение серьезных преступлений. Амнистии могут с большей степенью вероятности считаться законными, когда они в первую очередь проводятся с целью создания институциональных и безопасных условий для устойчивой защиты прав человека, и требуют от индивидуальных преступников принимать участие в осуществлении мер по установлению истины, обеспечению ответственности и возмещению ущерба.

5. Связь между амнистией и ответственностью

Амнистия может быть разработана таким образом, чтобы она дополняла или следовала за судебными и внесудебными процессами обеспечения ответственности для содействия выполнения государством своих многочисленных обязательств и задач. Такие комбинированные подходы могут:

- a) обеспечить установление в определенной степени истины и ответственности по делам, которые не были выбраны для судебного преследования
- b) сосредоточить ограниченные прокурорские ресурсы на тех делах, которые считаются более приоритетными, или на тех случаях, когда преступник не выполнил условия амнистии
- c) содействовать достижению более широкого круга целей разрешения конфликтов, чем сосредоточение внимания исключительно на судебном преследовании (см. руководящее указание No 4)
- d) обеспечить большее соответствие международным обязательствам государства, чем широкомасштабные амнистии, которые предотвращают проведение всех судебных преследований

В. РАМКИ ПРИМЕНЕНИЯ АМНИСТИЙ

6. Амнистии и международные обязательства по проведению судебного преследования

- a) За международные преступления и грубые нарушения прав человека должно применяться привлечение к ответственности, но международное право позволяет государствам проявлять определенную гибкость и свободу действий в отношении применения амнистии.
- b) Никакой международный договор явно не запрещает применение амнистии. Статья 6 (5) Дополнительного протокола II Женевских конвенций, касающаяся немеждународных вооруженных конфликтов, призывает государства проводить

амнистии по окончании боевых действий. В результате этого статус амнистий в рамках международного права, как правило, оценивают на несовместимость с договорами, запрещающими совершение конкретных преступлений, с толкованиями обычного международного права и с обязательством предоставлять правовую защиту в соответствии с международным правом по правам человека.

- с) Такие международные преступления, как геноцид, серьезные нарушения Женевских конвенций, пытки и насильственные похищения людей, сегодня, как правило, запрещены договором. Эти договоры требуют от государств-участников принять национальное законодательство, предусматривающее эффективные меры наказания за такие преступления. Женевские конвенции 1949 года также предписывают государствам-участникам разыскивать лиц, обвиняемых в совершении серьезных преступлений, для привлечения их к суду. Конвенции против пыток и насильственных похищений предписывают государствам-участникам передавать дела в свои компетентные органы для судебного преследования, но эти договоры также предусматривают, что власти обязаны принимать решения о применении судебного преследования таким же образом, как и за общеуголовные серьезные преступления. При принятии этих решений национальные системы уголовного правосудия могут применять установленные принципы права, например, действуя по своему усмотрению при разработке стратегий выборочного судебного преследования. Стратегии выборочного судебного преследования также используются международными и смешанными судами. В результате государства не обязательно будут нарушать свои обязательства, если, действуя по своему усмотрению в отношении применения судебного преследования, они не будут преследовать в судебном порядке всех преступников или эти преступления. Решения о выборе или определении приоритетности дел должны приниматься на основании прозрачных и объективных критериев. Как указано в руководящем указании № 5, тщательно разработанные амнистии могут дополнять стратегии выборочного судебного преследования.

- d) Преступления против человечности и военные преступления, совершенные в немеждународных вооруженных конфликтах, были определены в Римском статуте Международного уголовного суда (МУС), и там, где он имеет юрисдикцию, МУС может преследовать эти преступления в судебном порядке. Это вместе с прецедентным правом международных судов и мнением авторитетных органов обеспечило большую ясность в отношении определения характера таких преступлений и способствовало распространению мнения о необходимости сохранять существование обычного запрета на амнистию за международные преступления. Однако другие источники убежденности в правомерности отечественных и смешанных судов наряду с государственной практикой применения амнистий не отражают установленный явный и категорический принятый запрет на применение амнистий в отношении международных преступлений.
- e) В международном праве по правам человека существуют различия в подходах региональных судов по правам человека в отношении того, существует ли обязанность преследовать грубые нарушения прав человека или же достаточно, чтобы государства расследовали подобные нарушения и обеспечивали средства правовой защиты пострадавших. Амнистии, осуществляемые в различных регионах мира, могут проводиться в соответствии с различными стандартами.

7. Преступления, подпадающие под амнистию

- a) Критерии для определения того, какие действия подпадают под амнистию, должны быть четко определены и ограничены по своему охвату для уменьшения вероятности возникновения противоречий с любым применимым обязательством осуществлять уголовное преследование в соответствии с международным уголовным правом или международным правом по правам человека. Бывает сложно найти баланс между ограничением преступлений, подпадающих под амнистию, и достижением целей амнистии. Например, исключение военных преступлений может помешать

капитуляции участников боевых действий, если они не уверены в том, являются ли военными преступлениями их действия, связанные с конфликтом.

б) Ограничить рамки подпадающих под амнистию преступлений можно несколькими способами, включая следующие:

- i. четкое перечисление преступлений, которые исключаются из сферы применения амнистии
- ii. применение амнистии в отношении неполного перечня преступлений, связанных с конфликтом, или политических преступлений, но при наличии руководящих указаний касательно того, как отличить политические преступления от общеуголовных.
- iii. применение амнистии в отношении полного перечня преступлений.

В тех случаях, когда амнистия ограничивается политическими преступлениями или преступлениями, связанными с конфликтом, или когда амнистия не распространяется на конкретные преступления, лица, совершившие общеуголовные преступления и преступления, исключенные из амнистии, будут подвергаться судебному преследованию. Если лицо совершило как подпадающие, так и исключенные из амнистии преступления, в отношении его может применяться частичная амнистия. Как отмечается в руководящем указании No 16, осуществление ограниченных амнистий требует отдельных определений их применения.

с) При наличии у государства многочисленных обязательств исключение следующих деяний из амнистии может обеспечить повышение ее легитимности и законности:

- i. серьезные международные преступления
- ii. другие серьезные акты насилия в отношении лиц, которые по своему уровню могут не относиться к международному преступлению
- iii. действия или преступления, совершенные для личной выгоды или из-за злобы

Как указано в руководящем указании No 8, эти ограничения действий и преступлений, исключенных из амнистии, могут быть объединены с ограничениями категорий лиц, на которые распространяется амнистия.

8. Лица, подпадающие под амнистию

- a) Цель каждой амнистии и политическая обстановка в государстве будут определять то, на каких лиц должна или не должна распространяться амнистия. Национальное и международное право будет также регулировать то, кто будет подпадать под действие амнистии.
- b) Амнистия должна четко установить критерии определения того, какие преступники могут иметь право на амнистию, какие категории преступников исключаются из амнистии, или обеих категорий. Различия могут быть сделаны на основании
 - i. приверженности или принадлежности к конкретному государственному учреждению или негосударственной организации
 - ii. занимаемого положения в учреждении или организации или предполагаемого уровня ответственности в них
- c) Амнистии, при которых делаются различия между лицами, подпадающими под амнистию, на основании их принадлежности, должны принимать во внимание любые различия в обязательствах лиц, связанных с государственными учреждениями, и тех, на кого не распространяется национальное законодательство. Эти различия могут быть связаны, например, с национальными нормами, касающимися использования силы, и уже существующими амнистиями, иммунитетами и освобождением от наказания. Следует также принимать во внимание различные обязательства, предусмотренные в отношении разных категорий преступников в рамках международного права. Например, международное право по правам человека обычно применяется только в отношении действий государств, и некоторые международные конвенции, такие как «Конвенция против пыток», применимы только в отношении государственных

служащих. Однако, применение таких различий может подорвать усилия по содействию примирению между бывшими противниками.

- d) Амнистии, при которых делаются различия с учетом занимаемого положения или ранга, могут не распространяться на военных и политических лидеров и при этом применяться в отношении преступников более низкого уровня. Такие различия обеспечивают равновесие между амнистией и ответственностью, но могут оказаться проблематичными в тех случаях, когда ключевыми сторонами в политических преобразованиях являются высокопоставленные лица. Амнистии, не распространяющиеся на высокопоставленных лиц, могут опираться на применяемый в международном уголовном праве принцип ответственности командования а также на стратегии судебного преследования международных и смешанных судов, которые сосредоточены на тех, кто «несет самую большую ответственность».
- e) Согласно международному уголовному праву подчиненные несут ответственность за международные преступления, совершенные ими по приказу вышестоящего начальника, но могут быть освобождены от этой ответственности, если в соответствии с юридическим обязательством были обязаны исполнять приказы начальника, когда они не знали, что приказ был незаконным, и если приказ не был явно незаконным. В отношении всех уровней преступников основания для их освобождения от уголовной ответственности включают существенно пониженную степень умственных способностей и принуждение. Помимо этого такие смягчающие обстоятельства, как усилия осужденного по выплате компенсаций пострадавшим и сотрудничество с судебными органами, а также возраст, образование, социально-экономическое положение осужденного могут быть приняты во внимание при вынесении приговора. Принципы, предусматривающие такое смягчение или освобождение от ответственности, могут быть включены в амнистию. В случаях амнистирования преступников более низкого уровня, как рассматривается в руководящем указании No

11, амнистия может быть обусловлена их участием в несудебных процессах по обеспечению ответственности.

- f) Особое внимание при амнистиях должно быть уделено обращению с детьми, ответственными за действия, которые могут квалифицироваться как национальные или международные преступления. Международное право и большинство национальных правовых систем предусматривают минимальный возраст уголовной ответственности. Если лицо не достигло этого возраста на момент совершения преступления и, следовательно, не несет уголовную ответственность, оно тем более не должно включаться в рамки применения амнистии. Если доступ к демобилизации и реинтеграции зависит от участия в процессе амнистии, следует позаботиться об удовлетворении потребностей детей, которые не подпадают под амнистию ввиду того, что они не несут правовую уголовную ответственность. Дети, достигшие минимального возраста наступления уголовной ответственности, но моложе 18 лет на момент совершения своего преступления, могут подлежать уголовному преследованию. Поэтому они могут быть включены в процесс амнистии, и следует позаботиться об их конкретных потребностях и опыте.

9. Временные рамки

- a) Во избежание недоразумений при амнистиях должны указываться начальные и конечные даты периодов, в которые совершались преступления, подпадающие под их действие. Период между начальной и конечной датой должен быть минимальным для обеспечения достижения целей закона. Выбор этих дат может повлиять на законность амнистии (например, когда предельные сроки используются стратегически с целью исключения определенных известных событий или преступлений, совершенных только одной стороной, или в тех случаях, когда дата начала конфликта является предметом оспаривания).
- b) В международных договорах и в прецедентном праве некоторых национальных и международных судов насильственные похищения характеризуются как

продолжительное преступление. Поскольку считается, что преступление продолжается до тех пор, пока не будет выяснена судьба похищенного лица, амнистии не должны запрещать проведение расследований независимо от того, когда произошло похищение.

10. Географические рамки

В тех случаях, когда конфликт или политика государственных репрессий главным образом затрагивает один регион страны, амнистия может ограничиваться преступлениями, совершенными в пределах этого региона. Такие ограничения сводят к минимуму предоставление освобождения от наказания, но могут вызвать риск того, что к пострадавшим из затронутого региона могут относиться иначе, чем к пострадавшим из других регионов. Если амнистия не предусматривает учет географических рамок ее применения, как правило, предполагается, что она распространяется на всю страну. Она может также распространяться на преступления, совершенные гражданами за пределами своей страны, но, как разъяснено в руководящем указании No18, такие амнистии не могут запретить государству, в котором были совершены эти преступления, осуществлять свою юрисдикцию.

С. УСЛОВИЯ АМНИСТИИ

11. Предварительные условия для лиц, подпадающих под амнистию

Может потребоваться, чтобы индивидуальные преступники выполнили определенные условия до получения амнистии. Эти условия могут позволить амнистии способствовать предотвращению дальнейшего насилия и содействовать обеспечению ответственности и соблюдения прав потерпевших на установление истины и получение компенсаций. То, в какой степени преступники будут готовы выполнить такие условия, может зависеть от целого ряда факторов, таких, как политическая обстановка и условия безопасности, культурные подходы к сообщению правды и обеспечению справедливости, а также в какой степени участие потребует признания или отречение от своих прошлых действий. Применение более широкого круга условий может привести к уменьшению числа участвующих преступников, но включение таких условий может повысить легитимность амнистии и законности и улучшить дальнейшее

соблюдение международных обязательств государства по проведению расследований и обеспечению средств правовой защиты. В тех случаях, когда лица не выполняют в полной мере соответствующие условия, им следует отказать в амнистии. Предварительные условия предоставления амнистии могут включать следующее:

- a) подачу прошений в индивидуальном порядке
- b) капитуляцию и участие в программах разоружения, демобилизации и реинтеграции
- c) участие в традиционных процессах или процессах восстановления правосудия
- d) полное признание личной причастности к преступлениям при применении штрафных санкций за дачу ложных показаний
- e) предоставление информации об участии третьих сторон в совершении преступлений
- f) дачу свидетельских показаний (публично или частным образом) в комиссии по установлению истины, на официальном расследовании или других процессах по установлению истины
- g) дачу свидетельских показаний в суде над теми, кто не получил или не имел право на амнистию
- h) возвращение незаконно приобретенных активов
- i) внесение вклада в материальную и / или символическую компенсацию

12. Условия будущего поведения лиц, подпадающих под амнистию

- a) Для повышения легитимности и законности амнистии индивидуальным лицам, подпадающим под амнистию, могут выдвигаться условия, которые они должны выполнить для того, чтобы избежать отмены льгот. Такие условия предоставляют государству средства привлечения к ответственности лиц, которые могут злоупотреблять амнистией, и могут способствовать внесению лицами, подпадающими под амнистию, своего вклада в проводимые процессы примирения. Однако неопределенность того, будет ли амнистия постоянной, может сделать ее менее привлекательной для некоторых преступников. Условия, которые могут быть

выдвинуты подпадающим под амнистию лицам для сохранения действия амнистии, могут включать следующее:

- i. ненарушение условий, на которых была первоначально предоставлена амнистия
 - ii. воздержание от совершения новых преступлений, связанных с конфликтом, политических преступлений или любого другого вида преступной деятельности
 - iii. временный запрет на владение опасным оружием, участие в выборах или замещение государственных постов и / или службу в полиции или вооруженных силах
- b) Некоторые из условий амнистии, перечисленные в руководящем указании No 11 (с) (I), могут быть включены в качестве условия будущего поведения после предоставления амнистии, а не в качестве предварительного условия.
- c) Для облегчения обеспечения соблюдения условий будущего поведения амнистия может предоставить преступникам иммунитет от судебного преследования в течение ограниченного периода времени, после чего иммунитет станет постоянным, если преступник выполнит все условия будущего поведения, или будет отменен, если такие условия не были выполнены. Если лицо будет заниматься запрещенной деятельностью в течение соответствующего срока, временный иммунитет может быть немедленно отменен.
- d) Для контролирования выполнения условий будущего поведения следует установить официальную, независимую процедуру пересмотра или вынесения решения о соблюдении условий. В этой процедуре необходимо будет указать критерии и правила определения уровня соблюдения условий, а орган, принимающий решения, должен быть надлежащим образом обеспечен ресурсами. В случаях отмены амнистии судебное преследование должно осуществляться в отношении первоначального преступления и любых последующих преступлений.

ПРИНЯТИЕ, ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ И ПЕРЕСМОТР АМНИСТИИ

13. Соблюдение национального законодательства

Хотя все правовые системы предусматривают в определенной форме снисходительность в пределах их уголовного судопроизводства, применение амнистии во время или после конфликта или репрессий может быть ограничено национальным законодательством. Для того, чтобы амнистия была действительной в соответствии с национальным законодательством, как минимум ее принятие должно соответствовать всем официальным национальным правилам. В тех случаях, когда эти правила не соблюдаются, национальные суды должны иметь независимость и полномочия для объявления амнистии неконституционной или требования внесения поправок в законодательство.

14. Метод принятия и консультации с общественностью

- a) Амнистия может быть принята с помощью ряда исполнительных и законодательных механизмов, как это предусмотрено в соответствии с национальными процессуальными нормами. Выбранный механизм может повлиять на степень возможного последующего изменения или аннулирования амнистии. В амнистию, принятую в соответствии с положениями конституции, будет сложнее внести изменения.
- b) Проведение консультаций с общественностью при разработке амнистии может повысить ее легитимность. Где это уместно, такие консультации должны включать участие потенциально маргинальных групп, таких как пострадавшие, женщины, дети, перемещенные лица, меньшинства и бывшие участники боевых действий. Они могут принимать различные формы, включая общественные собрания, опросы, фокус-группы и рассмотрение письменных представлений.
- c) Некоторые амнистии были подтверждены национальными референдумами, которые могут повысить их легитимность. Это может потребовать проведение голосования по мирному соглашению или новой конституции, включающей положения об амнистии, что установит связь с более широкими усилиями по обеспечению мира и демократии. С

другой стороны амнистия может быть единственным главным вопросом референдума для того, чтобы голосование по амнистии не смешивалось с другими вопросами. Там, где меньшинства преследовались правительством, представляющим большинство населения, было бы желательным обеспечить получение положительных результатов голосования в каждой пострадавшей общине путем требования учета голосов квалифицированного большинства.

- d) Положение об участии общественности является одним из компонентов разработки амнистии, но само по себе оно не может гарантировать законность или легитимность амнистии, что в противном случае будет являться нарушением национального или международного права.
- e) «Самоамнистии» - это амнистии, принятые в одностороннем порядке режимами, которые несут ответственность за международные преступления или грубые нарушения прав человека, и которые чаще всего захватили власть незаконно. При условии соблюдения государством многочисленных обязательств, такие амнистии следует рассматривать, прежде всего, как незаконные и нелегитимные.

15. Правовые последствия

- a) Амнистии могут иметь несколько правовых последствий для отдельных лиц, попадающих под амнистию, в отношении предварительно обозначенных преступлений. Они могут включать следующее:
 - i. предотвращение проведения новых уголовных расследований
 - ii. прекращение проводимых уголовных расследований и судебных разбирательств
 - iii. сокращение тюремного заключения
 - iv. освобождение заключенных
 - v. помилование
 - vi. снятие судимости
 - vii. освобождение от гражданской ответственности

- b) В тех случаях, когда амнистия освобождает от гражданской ответственности, либо явным образом в законодательстве амнистии либо подразумеваемым образом в тех случаях, когда доступ к гражданским средствам правовой защиты зависит от предыдущих судимостей, следует рассмотреть возможность использования административных компенсационных программ для предоставления средств правовой защиты пострадавшим.
- c) Если процесс амнистии был разработан, чтобы делать различия между разными категориями преступников или преступлений, правовые последствия амнистии могут быть разными для разных категорий лиц, попадающих под нее. В отношении более серьезных преступлений может применяться только сокращение тюремного срока в соответствии с законом, в то время как менее тяжкие преступления могут подпадать под полную амнистию. Такой многоуровневый подход может обеспечить элемент соразмерности правовых последствий для различных категорий преступников и тем самым повысить легитимность или законность амнистии.

16. Администрирование амнистии

- a) Для амнистий с ограничениями и условиями необходимо иметь процесс для определения наличия у человека права на амнистию. Процессы проведения амнистий могут находиться под контролем национальных судов, консультативных органов, подчиненных правительству, специально назначенных комиссий по амнистии или комиссий по установлению истины, которые будут иметь полномочия предоставлять или рекомендовать амнистию. Учреждение, отвечающее за администрирование амнистии, должно
 - i. быть независимым
 - ii. представлять различные социальные секторы
 - iii. иметь соответствующие навыки и опыт для проведения амнистии

- iv. обладать юрисдикцией и юридическими полномочиями для эффективного выполнения своего мандата
 - v. иметь достаточные ресурсы для вынесения предварительного решения о наличии права на амнистию и, при необходимости, для контроля за соблюдением условий в течение установленного срока
- b) Участие жертв и пострадавших общин в процессе осуществления амнистии обычно служит для повышения ее легитимности. Это может повлечь за собой необходимость позволить пострадавшим жертвам и членам общин принимать участие в слушаниях для определения того, следует ли утверждать отдельные условия применения амнистии. Для обеспечения эффективного участия важно также своевременно информировать пострадавших о том, где и когда состоятся слушания, обеспечивать или создавать возможность для юридического представления и / или оказывать финансовую поддержку для покрытия дорожных или других расходов, связанных с участием в слушаниях, а также обеспечивать эффективную поддержку и защиту свидетелей. В тех случаях, когда пострадавшие будут присутствовать во время дачи показаний преступником на слушаниях по предоставлению амнистии, следует проявлять осторожность, чтобы избежать повторного травмирования пострадавших. Пострадавших следует информировать об окончательном решении по амнистии до его обнародования.
- c) Процессы администрирования амнистий должны учитывать процессуальные права соискателей амнистии. В частности, соискатели должны иметь возможность обжаловать решения органов, осуществляющих амнистию, в независимых судах.

17. Отмена амнистий

- a) В нескольких странах национальные суды или законодательные органы отменили давние и ранее проведенные амнистии. Для создания возможности будущей отмены в амнистии может быть предусмотрено положение о будущем национальном судебном пересмотре. Однако неопределенность, создаваемая такими положениями, может

подорвать способность амнистии способствовать достижению большей стабильности, защиты прав человека и примирения. Помимо этого при отмене амнистии могут возникнуть другие препятствия, затрудняющие обеспечение уголовной ответственности.

- b) В тех случаях, когда законодательством по проведению амнистии явно ограничивается сфера применения амнистии, но при этом данная сфера выходит за пределы этих ограничений по причине наличия чрезмерно широкого прецедентного права, возобновление уголовных дел может потребовать не отмену амнистии, а последовательное применение каких-либо ограничений или условий в законодательстве об амнистии.

18. Международные суды и национальные амнистии

- a) Хотя амнистии запрещают уголовное преследование в государствах, принявших амнистию, они не могут запретить международным, смешанным или иностранным судам осуществлять юрисдикцию. Такие суды могут в пределах своей юрисдикции принимать решение касательно того, следует ли признавать амнистию.
- b) Если международный или смешанный уголовный трибунал обладает юрисдикцией, может потребоваться, чтобы государство в соответствии со своими договорными обязательствами сотрудничало с этим трибуналом. Такое сотрудничество может включать выдачу лица, на которое распространялась амнистия на национальном уровне, с тем, чтобы оно предстало перед международным судом.
- c) Международные и смешанные уголовные трибуналы имеют право осуждать людей, но не могут объявить национальную амнистию неконституционной или приказать государству отменить свое законодательство по амнистии. В результате даже в тех случаях, когда такие суды объявляли амнистию недействующей на международном уровне в отдельном случае, она может продолжать свое действие на национальном уровне. На практике это может означать, что большинство преступников в государстве, предоставившем амнистию, будет продолжать пользоваться этой амнистией.

- d) Региональные суды по правам человека могут рассматривать вопрос о том, нарушают ли свои международные обязательства государство, над которым они обладают юрисдикцией, если оно предоставляет амнистию. Если эти суды находят нарушение, они могут рекомендовать ряд средств правовой защиты, включая выдачу приказа об отмене амнистии. Если государство выполняет такое решение, это может привести к прекращению действия амнистии в соответствии с национальным законодательством.

ⁱ Родриго Апримни Йепесу (директору Центра по изучению права, юстиции и общества (Dejusticia) и адъюнкт-профессору права Национального университета Колумбии); Марии Пауле Саффон (кандидату наук, Колумбийский университет, факультет политических наук и младшему научному сотруднику, Dejusticia) и Нельсону Камило Санчесу (координатору исследований, Dejusticia, и адъюнкт-профессору права Национального университета Колумбии Dejusticia) было предложено представлять взгляды латиноамериканцев в экспертной группе. Они внесли свой вклад в обсуждение, но не считают возможным одобрить окончательный вариант.

ⁱⁱ «Пояснительное руководство» Луиз Маллиндер опубликовано с этими «Руководящими указаниями». «Комментарий», также написанный г-жой Маллиндер, будет опубликован в виде книги в 2014 году.

ⁱⁱⁱ Книга «Грубые нарушения прав человека» используется здесь для указания действий, являющихся серьезными преступлениями в соответствии с национальным или международным правом и, при совершении правительством, будут являться нарушением обязательств государства по защите прав человека. Сюда входят самые серьезные действия, запрещенные универсальными и региональными договорами по правам человека, такие как пытки и другое жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение, внесудебные, суммарные или произвольные казни, рабство и насильственные похищения. Они также включают изнасилование и другие формы сексуального насилия, которые в зависимости от обстоятельств, могут являться разновидностью военных преступлений или пыток.