



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
25 October 2016
Russian
Original: English

Семьдесят первая сессия

Пункт 68(b) повестки дня

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Содействие установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантии недопущения нарушений

Записка Генерального секретаря*

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений Пабло де Грейффа, представленный в соответствии с резолюцией [27/3](#) Совета по правам человека.

* Настоящий доклад представлен с опозданием из-за необходимости отразить в нем последние события.



Доклад Специального докладчика по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений рассматривает тему организации национальных консультаций в связи с разработкой и применением мер отправления правосудия в переходный период. Настоящий доклад следует рассматривать с учетом доклада Специального докладчика по вопросу о механизмах участия и отправления правосудия в переходный период ([A/HRC/34/62](#)).

В настоящем докладе изучаются условия успешного проведения национальных консультаций относительно механизмов отправления правосудия в переходный период, практические трудности при проведении национальных консультаций и вклад национальных консультаций в повышение легитимности процессов переходного периода. Первый принцип организации эффективных и легитимных консультаций (безопасность) означает, что участники консультации должны быть уверены в том, что участие в этом процессе не угрожает их безопасности; национальные консультации не должны быть сопряжены с принуждением, угрозами или (негласными) мерами возмездия. Что касается второго принципа (инклюзивность), одна из главных целей консультаций заключается в том, чтобы учесть мнение и, таким образом, обеспечить участие тех, кто в наибольшей степени пострадал от нарушений и угнетения в прошлом, то есть лиц, мнение которых учитывается крайне редко: отдельных пострадавших и групп лиц, подвергавшихся различным формам виктимизации, дискриминации и маргинализации. Третий важный принцип организации консультаций, отмеченный в докладе, — наращивание потенциала до проведения консультаций.

При рассмотрении практических трудностей и возможностей, в докладе отмечается критическое значение определения сроков принятия мер по отправлению правосудия в переходный период. В идеале определение сроков должно предшествовать разработке концепции и состава таких мер. Между тем, поскольку сроки принятия мер отправления правосудия в переходный период зависят от графика других важных политических и правовых процессов, например, конституционных реформ, определить сроки оптимальным образом не всегда возможно. В докладе предлагается несколько решений сопутствующих проблем. В докладе также отмечается необходимость создания объективного и беспристрастного органа, ответственного за проведение консультаций, действующего справедливо в отношении важнейших аспектов процессов консультаций, включая выбор участников, определение повестки дня, методологии и мест проведения, а также представление отчетности.

Что касается возможности повысить легитимность с помощью национальных консультаций, само по себе проведение консультаций является актом признания, которое относится к основным целям отправления правосудия в переходный период. Людей, права которых систематически попирались, просят выразить мнение о механизмах компенсации вреда, вызванного непосредственно этими нарушениями и злоупотреблениями. Процессы консультаций с пострадавшими, в частности, дают ясно понять и пострадавшим, и обществу в целом, что пострадавшие являются полноправными членами общества, и это в конечном счете утверждает пострадавших в их правах.

Национальные консультации — не единовременные мероприятия, а систематический непрерывный процесс коммуникации различных заинтересованных сторон. Такая динамическая концепция консультаций позволяет извлечь выгоду из накопленных знаний и создать условия для утверждения нового понимания прав, потребностей и мер. Если истинная цель процессов консультаций заключается в улучшении отношений между различными заинтересованными сторонами и эти процессы основаны на общем опыте и потребностях, с одной стороны, и общих ценностях и принципах, с другой стороны, они могут способствовать укреплению гражданского общества в целом, которое в конечном счете является важнейшим условием компенсации вреда, примирения и, таким образом, предупреждения повторных нарушений.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	5
II. Правовая база	7
III. Условия успеха	8
А. Безопасность	9
В. Инклюзивность	11
С. Нарращивание потенциала	15
IV. Практические проблемы и возможности	17
А. Определение сроков	17
В. Руководство и организационные вопросы	20
V. Содействие легитимности	22
VI. Выводы и рекомендации	24

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений в соответствии с резолюцией 27/3 Совета по правам человека.
2. Доклад посвящен теме национальных консультаций относительно разработки и применения мер отправления правосудия в переходный период.
3. В течение последнего десятилетия проведение консультаций по вопросам правосудия в переходный период активно поощрялось, однако этой теме посвящено лишь небольшое число публикаций, а тщательный сопоставительный анализ опыта различных стран не проводился, несмотря на наличие более чем достаточной выборки. Настоящий доклад не может восполнить этот дефицит. Цель доклада заключается, скорее, в поощрении систематического анализа национальных консультаций и, в более краткосрочной перспективе, обосновании этого метода, невзирая на трудности, которые почти всегда сопровождают этот процесс.
4. Тем не менее доклад не является практическим руководством: в докладе не приводится подробное описание элементов процесса консультирования¹ и не предлагаются руководящие указания относительно основных аспектов данного процесса, таких как финансирование, наем персонала или методологические вопросы, которые должны рассматриваться техническими специалистами в рамках оказания технической помощи.
5. При обосновании консультаций, как и участия в целом², как правило, используются аргументы двух типов. Первый тип, «эпистемологический», апеллирует к типу знаний или сведений, которые могут быть получены в ходе консультаций, и к положительным результатам углубленного понимания проблемы. Исходя из этого типа аргументации, консультации по вопросам отправления правосудия в переходный период могут обеспечить следующее:
 - а) понимание правосудия, которого придерживаются пострадавшие и другие заинтересованные стороны, а также их мнение о способах эффективной компенсации ущерба с большей степенью вероятности будут учтены при разработке мер отправления правосудия в переходный период;
 - б) меры, которые будут разработаны, с одной стороны будут соответствовать объявленным потребностям пострадавших и с другой стороны — важным контекстуальным факторам, таким как культурные, исторические и политические реалии;
 - в) круг возможных решений будет расширен, так как будет выражено больше мнений об эффективных средствах компенсации вреда.

¹ См., например, «Механизмы обеспечения верховенства права для постконфликтных государств: национальные консультации по вопросам отправления правосудия в переходный период» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 09.XIV.2).

² См. готовящийся доклад Специального докладчика по вопросу о механизмах участия и отправлении правосудия в переходный период (A/HRC/34/62).

6. Второй тип аргументов в защиту обеспечения гражданского участия и консультаций как одной из его форм лежит в плоскости «легитимности». С этой точки зрения консультации важны не только потому, что позволяют вследствие оценки различных мнений получить конкретный результат, который может быть измерен «предложениями», но, скорее, по следующим причинам:

а) по своей сути процесс консультаций — инструмент признания и расширения прав и возможностей пострадавших, содействующий их участию в общественной жизни, в котором им, возможно, отказывали ранее³;

б) процесс консультаций также может расширить круг лиц, заинтересованных в отправлении правосудия в переходный период, привлечь к обсуждениям как официальные, так и неофициальные группы населения, ранее не участвовавшие в этих процессах, от согласия и участия которых в определенной степени зависит успех и устойчивость мер отправления правосудия в переходный период;

с) и наконец, консультации могут способствовать выявлению общего для различных групп опыта, ценностей и принципов, которые играют важную роль в формировании союзов и выработке консенсуса и имеют критическое значение для принятия политических решений по вызывающим разногласия вопросам.

7. В настоящем докладе рассматриваются аргументы обоих типов и демонстрируется, что, хотя для реализации всего «эпистемологического» потенциала консультаций существуют широкие возможности, один лишь «легитимный» аспект данного процесса оправдывает постоянный интерес к теме национальных консультаций, изучение этой темы и инвестиции в этот процесс.

8. Обратив внимание на значение консультаций, мы должны признать, что успешная организация процесса консультаций — непростая задача и что консультации не являются заменой конкретных мер, направленных на восстановление принадлежащего затронутым лицам и другим категориям населения права на установление истины, правосудие, возмещение ущерба и гарантии недопущения нарушений. Консультации, разумеется, не являются формальной процедурой, а представляют собой один из способов коммуникации государства и общества или различных общественных слоев. Если процесс консультаций не был тщательно спланирован, необходимые ресурсы не были выделены, а в основе консультаций не лежит намерение углубленно понять проблему, консультации, как и другие формы коммуникации, особенно протекающей в атмосфере невысокого доверия, характерной для ситуаций, складывающихся по факту массовых нарушений и злоупотреблений, могут также стать причиной ожиданий, невыполнение которых приведет к еще большему подрыву доверия, подтвердит ощущение изолированности и, по меньшей мере, станет источником новых поводов для недовольства, которые дополняют существовавшие ранее и уже доказавшие свою способность вылиться в конфликт.

³ Настоящий доклад следует рассматривать с учетом доклада Специального докладчика, который будет представлен Совету по правам человека в марте 2017 года и будет посвящен вопросу участия пострадавших в процессах отправления правосудия в переходный период.

II. Правовая база

9. Ряд международных договоров по правам человека признает право участия в процессе принятия государственных решений граждан, напрямую затрагиваемых такими решениями, и предусматривает проведение консультации с ними. Правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций, такие как Совет по правам человека, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитет по правам ребенка представили получившее всеобщее признание толкование соответствующих положений подобных документов. Так, Совет по правам человека считает, что право граждан на участие в ведении государственных дел охватывает «все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях»⁴. Консультации с коренными народами предусмотрены Конвенцией Международной организации труда 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (Конвенция № 169).

10. Другие документы, такие как Декларация о праве на развитие, ссылаются на «активное, свободное и конструктивное» гражданское участие и содержат конкретные положения, поощряющие участие отдельных лиц и групп граждан в процессе принятия решений.

11. Вопрос проведения консультаций и обеспечения участия рассматривался несколькими специальными докладчиками. Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека разработала основанные на правах человека рамки для обеспечения конструктивного, расширяющего возможности и эффективного участия лиц, живущих в нищете, в разработке, осуществлении и оценке затрагивающих их стратегий и программ (см. [A/HRC/23/36](#)). Специальный докладчик по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги также предложила руководящие принципы, касающиеся элементов и требований к обеспечению активного, свободного и конструктивного участия населения во всех этапах процесса принятия решений относительно воды и санитарных услуг (см. [A/69/213](#)). Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов, основываясь на способности консультаций укрепить доверие и содействовать достижению консенсуса, рекомендовал проводить консультации с коренными народами до принятия решений, затрагивающих их основные свободы ([A/HRC/12/34](#)).

12. Если обратиться к вопросу отправления правосудия в переходный период, международные правозащитные документы и механизмы также предусматривают обеспечение участия пострадавших и гражданского общества. В обновленном своде принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью подчеркивается конструктивная роль пострадавших и других слоев гражданского общества в процессах отправления правосудия в переходный период (см. резолюцию [60/147](#) Генеральной Ассамблеи). Например, Комитет по правам человека призвал Канаду в консультации с коренными народами выполнить рекомендации Комиссии по установлению истины и примирению, касающиеся школ-интернатов для индейцев

⁴ См. Замечание общего порядка № 25 (1996) (статья 25), пункт 5.

(CCPR/C/CAN/CO/6). Комитет по ликвидации расовой дискриминации выразил обеспокоенность и представил Перу несколько рекомендаций в связи с задержками в осуществлении Комплексного плана возмещения ущерба, направленного, в первую очередь, на членов коренных общин, ставших жертвами вооруженного конфликта 1990–2000 годов, и их недостаточным участием в разработке и реализации программ возмещения ущерба (см. CERD/C/PER/CO/1821, пункт 22). Несколько мандатариев специальных процедур Организации Объединенных Наций также представили государствам рекомендации в связи с участием и консультациями с пострадавшими, их объединениями и гражданским обществом, в том числе в рамках инициатив по установлению истины, увековечиванию событий прошлого, программ компенсации ущерба и переселения⁵.

III. Условия успеха

13. Не существует единого рецепта организации эффективных консультаций по вопросам отправления правосудия в переходный период. В действительности, сам термин, в отличие от практических мер, используется относительно недавно. В качестве примера первых дискуссий об отправлении правосудия в переходный период, в ходе которых не использовались ни термин «консультация», ни механизмы, которые сегодня ассоциируются с их организацией, но которые фактически включали в себя этот процесс, можно привести длительный и затяжной процесс создания платформы *Concertación* — коалиции партий, которая возглавила в Чили переход к демократии после ухода Пиночета. Эта политическая платформа длительное время обсуждалась различными заинтересованными сторонами и содержала отсылки к элементам политики отправления правосудия в переходный период, которая впоследствии применялась в течение определенного периода времени⁶.

⁵ См., например, доклады Специального докладчика по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений по Тунису (A/HRC/24/42/Add.1), Испании (A/HRC/27/56/Add.1), Уругваю (A/HRC/27/56/Add.2) и Бурунди (A/HRC/30/42/Add.1); доклад Рабочей группы по насильственным или недобровольным исчезновениям по Тимору-Лешти (A/HRC/19/58/Add.1), в котором Рабочая группа рекомендует Тимору-Лешти после консультации с пострадавшими и их объединениями построить объекты, увековечивающие память о событиях прошлого; доклад Представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц по Кот-д'Ивуару (A/HRC/4/38/Add.2), в котором Представитель Генерального секретаря отмечает, что вопрос о реституции, выплате компенсаций и других формах возмещения ущерба, причиненного внутренне перемещенным лицам, следует решать в консультации с наиболее пострадавшими слоями населения, то есть перемещенными лицами; доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Судане (E/CN.4/2006/111), в котором Специальный докладчик отмечает, что в интересах обеспечения полного уважения человеческого достоинства жертв, механизмы возмещения ущерба и примирения должны быть созданы в консультации с жертвами и гражданским обществом; и доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Мьянме (A/HRC/22/58), в котором Специальный докладчик рекомендует начать процесс консультаций со всеми заинтересованными сторонами по вопросу о возможности и желательности создания комиссии по установлению истины.

⁶ См., например, Elizabeth Lira, "Reparations in Chile", *The Handbook of Reparations*, P. de Greiff, ed. (Oxford, New York, Oxford University Press, 2006).

14. Во многих странах процесс консультаций был формализован, а для его реализации используются особые, специализированные «инструменты». Процессы консультаций могут включать как прямое, так и косвенное взаимодействие: общие собрания, фокус-группы, личные беседы и собеседования, а также анкетирование, использование материалов, представленных отдельными лицами и группами лиц, опрос общественного мнения и проведение референдумов. Все эти процессы могут быть реализованы на национальном, региональном и местном уровнях.

15. Для того чтобы добиться эффективности и легитимности консультаций, необходимо выполнить определенные минимальные требования. Эти требования не следует воспринимать как должное, необходимо обеспечить тщательное планирование и гарантии их соблюдения. Далее приводится не исчерпывающий список требований, а описание лишь некоторых минимальных условий, которые, как показала практика различных стран, зачастую непросто обеспечить.

А. Безопасность

16. Для того чтобы добиться эффективности и легитимности консультаций, лица, мнение которых предполагается узнать в процессе консультаций, должны быть уверены, что участие в консультациях не угрожает их безопасности. Участие в консультациях, которые являются одной из форм коммуникации, должно быть добровольным.

17. Следует провести надлежащую оценку безопасности в тех регионах, которые в наибольшей степени затронуты нарушениями и злоупотреблениями или конфликтом, для того чтобы выявить основные факторы, угрожающие безопасности, опасения и риски запугивания и возмездия. Угроза нарушения безопасности особенно сильна в том случае, если предполагаемые нарушители или их группы, ответственные за тяжкие нарушения прав человека или злоупотребления, по-прежнему присутствуют в этих регионах, осуществляют в них деятельность или имеют какие-либо властные полномочия или контроль. Это касается в том числе ситуаций, в которых доверие к местным государственным силам безопасности подорвано. Атмосфера страха не позволяет участникам открыто говорить о своем опыте, потребностях и понимании своих прав.

18. О масштабах проблемы обеспечения безопасности свидетельствуют принятые в ряде государств программы защиты свидетелей — меры, цель которых заключается в том, чтобы защитить относительно небольшое количество граждан, а не широкие категории населения. Недостатки программ защиты свидетелей в целом хорошо известны (см. [A/HRC/31/55](#)). Задача процессов национальных консультаций заключается в том, чтобы привлечь к участию в консультациях обширные группы населения и узнать их мнение о вызывающих ожесточенные споры вопросах, лежащих в основе конфликта или подпитывающих его, в том числе об ответственности, надлежащих средствах защиты и компенсации ущерба, а также эффективном предотвращении повторных нарушений.

19. Сообщается, что в Непале некоторые политические деятели, опасаясь, что им придется нести ответственность за допущенные нарушения, оказывали давление на пострадавших и их семьи в стремлении не допустить их участия в

консультациях. Такое давление ограничило круг потенциальных участников, а значит, и многообразие мнений и взглядов.

20. В ходе недавних консультаций в Северной провинции Шри-Ланки, где по-прежнему присутствует многочисленный контингент вооруженных сил, поднимался вопрос о том, что присутствие военных может препятствовать участию заинтересованных лиц.

21. В связи с небезопасной обстановкой в Йемене многие, включая международных экспертов по отправлению правосудия в переходный период, не смогли приехать в страну и принять участие в консультациях. Между тем, процессу консультаций могла быть полезной компетенция международных участников, обладающих специальными знаниями и способных сопоставить опыт различных стран. Местный персонал Организации Объединенных Наций (Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ)), а также национальные деятели, компетентные в вопросах отправления правосудия в переходный период, в некоторой степени заменили международных участников, а процесс консультаций обогатила ценная информация и настоящее мужество граждан страны, возглавивших реализацию таких инициатив. Тем не менее Йемен был лишен вклада, который могли внести в процесс обсуждения лица, обладающие альтернативным опытом.

22. В Колумбии в целях смягчения воздействия некоторых рисков на участников консультаций, на региональные и национальные форумы, которые проводились в 2013—2014 годах в рамках мирных переговоров допускались только обладатели личных пригласительных билетов. На входе участников проверяли работники полиции. Присутствие полиции также создало определенные трудности. Чтобы справиться с некоторыми из них, функции полиции были сведены к проверке удостоверения личности и пригласительных на входе в помещения, при этом внутри помещений, где проводились консультации, ни полиция, ни службы безопасности не присутствовали. Кроме того, в целях обеспечения безопасности выступающих, представители прессы на форумы не допускались, а фотосъемка, использование мобильных телефонов и аудио- и видеозапись были запрещены.

23. В современном мире некоторого смягчения рисков, воздействующих на безопасность участников, можно добиться с помощью электронных средств информации, позволяющих анонимно представить материалы в рамках процесса консультаций. Использование электронных средств информации, которые могут только дополнять личные беседы, следует изучить подробнее. Использование электронных средств информации связано с определенными ограничениями: так, в выборке будут преобладать участники, умеющие пользоваться компьютером и имеющие к нему доступ; использование электронных средств информации исключает обмен мнениями, характерный для живого взаимодействия, и не обладает крайне важной особенностью личных бесед, не предлагая возможности обнаружить общность принципов, взглядов и опыта, в том числе болезненного.

24. Методологии распределения участников по группам с целью смягчить риски, воздействующие на безопасность, например дезагрегирование участников, снижающее вероятность влияния предполагаемых нарушителей на пострадавших, также следует рассмотреть подробнее. Некоторые вышеупомяну-

тые издержки связаны и с этим типом инициатив. Дезагрегирование участников по этому принципу приводит к тому, что в рамках консультаций отдается предпочтение определенным темам (например, внутренне перемещенным лицам предлагается высказать мнение только о наиболее близких им аспектах программы, консультации с участием женщин сводятся к вопросу преступлений на почве сексуального и гендерного насилия и т. д.).

25. Учитывая то, что меры отправления правосудия в переходный период все чаще используются в целях создания благоприятных условий для перехода, а не в целях закрепления уже состоявшегося перехода, гарантия добровольного участия, не связанного с риском, — одна из множества сложных задач, существующих в сфере отправления правосудия в сложный период. Особенно явственно проблемы разработки механизмов участия ощущаются в условиях не до конца урегулированных конфликтов и тем более, в условиях текущих конфликтов (например, Мали, Центральноафриканская Республика и Южный Судан).

В. Инклюзивность

26. Консультации имеют ценность только в том случае, если позволяют изучить взгляды крайне широкого круга заинтересованных лиц. Помимо прочих причин, консультации не достигают своей цели в том случае, если в силу манипуляций или недостаточно продуманной реализации из процесса консультаций намеренно или неумышленно исключаются важные для процесса группы населения.

27. Тем не менее процесс национальных консультаций не должен походить на национальный плебисцит или референдум, посвященный политике отправления правосудия в переходный период, и не должен приравниваться к национальному голосованию. Это разные процессы, которым свойственны различные ограничения, преследующие разные цели и использующие разные методы.

28. Одна из важнейших целей консультаций заключается в том, чтобы узнать мнение лиц, в наибольшей степени пострадавших от нарушений и злоупотреблений, мнение которых чаще всего не учитывается. В большинстве стран это различные группы пострадавших, которые, как правило, подвергаются нескольким типам виктимизации, дискриминации и маргинализации.

29. Целевая аудитория процесса национальных консультаций, для которого крайне важно участие пострадавших в разработке и реализации мер отправления правосудия в переходный период, тем не менее редко ограничивается пострадавшими, и на то есть веские причины. Даже самые масштабные консультации ограничены по времени и предназначены для сбора информации, которая будет использована при разработке мер, имеющих свой срок исполнения и свои материальные и прочие ограничения, поэтому успешное проведение консультаций и их легитимность зависят от правильного состава участников.

30. И в этом случае так же нет единой формулы успеха, однако нет никаких сомнений в том, что как скрытые, так и явные предрассудки, влияющие на выбор состава участников, отрицательно влияют на достоверность консультаций. Для того чтобы консультации прошли успешно, необходимо обеспечить тщательный отбор групп населения для участия в этом процессе.

31. В Колумбии организаторы консультаций отдавали приоритет пострадавшим и их организациям, однако определили 18 дополнительных категорий граждан, которых необходимо было привлечь к участию в консультациях. К этим группам относились крестьянские движения, коренные народы, лица африканского происхождения, трудовые и коммерческие организации, профсоюзы, политические партии, правозащитные организации, программы в области развития и мира, объединения верующих, научные круги, дети и подростки, организации лесбиянок, геев, бисексуалов, транссексуалов и интерсексуалов, меньшинства (паленкеры, райсальцы и рома), природоохранные организации и средства массовой информации. При определении состава различных категорий участников принималась во внимание представленность различных полов и регионов страны: цель заключалась в том, чтобы 50 процентов участников составляли женщины, а различные регионы были представлены достаточным количеством участников (эта цель также определила выбор мест проведения консультаций). И наконец, организаторы ставили перед собой цель обеспечить участие в консультациях пострадавших от действий различных вооруженных групп (не только от Революционных вооруженных сил Колумбии и государственных сил безопасности, но и от Армии национального освобождения, военизированных формирований и других преступных организаций), а также пострадавших, столкнувшихся с различными типами нарушений (включая перемещение, насильственные исчезновения, внесудебные казни, похищения и т. д.). Такое тщательное определение состава значимых заинтересованных сторон относится к важнейшим условиям обеспечения широкой представленности.

32. В ходе консультаций в Бурунди (2009—2010 годы) приняты меры, направленные на поощрение участия определенных групп, к числу которых относились государственные должностные лица, представители правительственных органов, парламентарии, представители различных политических течений, организации гражданского общества, женские организации, научные круги, журналисты, организации пожилых людей и молодежные объединения, инвалиды, представители различных конфессий и религий, перемещенные лица, демобилизованные лица, бывшие дети-солдаты, вдовы и сироты; для того чтобы уравнивать возможности участия в национальных консультациях членов различных этнических групп, использовались выборочные методы.

33. В Боснии в главную целевую аудиторию консультаций вошли 13 основных групп участников: пострадавшие, молодежь, женщины, религиозные общины, журналисты, научные круги, юристы, организации гражданского общества, ветераны, деятели культуры и искусства, репатрианты, историки и представители правительственных органов на государственном, региональном и местном уровнях.

34. Необходимо отдельно отметить то, что процессы национальных консультаций могут использоваться в качестве ценного способа выявления не столь очевидных заинтересованных сторон, которые, тем не менее, способны внести весомый вклад не только в разработку, но и в осуществление процессов отправления правосудия в переходный период, а значит, содействовать их устойчивости. Приведенные ранее примеры подтверждают эту точку зрения. Помимо пострадавших, важно обеспечить участие в консультациях лиц, от знаний и опыта которых, политической и иного рода поддержки и влияния на общественное мнение зависит устойчивость мер по отравлению правосудия в пере-

ходный период (разумеется, при этом следует учитывать, что в отношении консультаций всегда действуют определенные ограничения). До недавних пор профсоюзы, деловой сектор, меньшинства и религиозные объединения, коренные народы, перемещенные лица, журналисты, молодежные организации и новые политические движения редко участвовали в обсуждении отправления правосудия в переходный период; тем не менее они могут внести в эти дискуссии весомый вклад. Помимо этого, можно провести отдельные консультации с представителями судебной власти и персоналом сил безопасности, включая военных и полицейских, для того чтобы сообщить им о предполагаемых результатах процессов консультаций и изучить их точку зрения. Консультации такого рода должны проводиться отдельно от консультаций с другими участниками.

35. Независимо от итогового состава групп населения, которые должны участвовать в консультациях, консультации не должны приводить к утверждению действовавших ранее моделей маргинализации определенных групп (особенно в свете того, что в отдельных случаях нарушение баланса сил само по себе способствовало развитию конфликта). К затронутым нарушениями и злоупотреблениями группам населения, которые часто упускаются из вида, как правило, относятся женщины; молодежь; общины коренных народов; инвалиды; лица, живущие в условиях крайней нищеты; лесбиянки; геи; бисексуалы; транссексуалы и интерсексуалы; религиозные, языковые и этнические меньшинства.

36. В той же мере следует избегать зачастую наблюдающегося преобладания организаций из городских районов и организаций, у которых уже налажены связи с национальными органами власти и международными донорами. Это непростая задача. Так, в Тунисе, где формализации процесса консультаций, посвященного выработке политики отправления правосудия в переходный период, уделено немало сил, нередко поднимался вопрос о том, что национальные комитеты, ответственные за проведение консультаций, почти полностью состояли из объединений, действовавших в столице, городе Тунисе.

Участие женщин

37. Участие женщин в процессе консультаций всегда должно быть приоритетным вопросом. Равная представленность мужчин и женщин должна стать базовым принципом, на основании которого определяется состав участников всех консультаций.

38. Следует рассмотреть возможность введения квот на всех уровнях процесса национальных консультаций, в том числе в отношении органов, в задачи которых входит планирование консультаций, их проведение и представление отчетности. Тем не менее одних лишь квот недостаточно, они должны дополняться расширением прав и возможностей организаций и групп гражданского общества, отстаивающих права женщин, организацией профессиональной подготовки для женщин на всех уровнях процесса консультаций, проведением специальных сессий исключительно для женщин, надлежащей защитой конфиденциальности и оказанием психологической поддержки в связи с обсуждением преступлений, ведущих к стигматизации. Все эти меры следует включить в процесс планирования национальных консультаций.

39. В Колумбии действовало требование, согласно которому женщины должны были составлять половину участников форумов для проведения консультаций. При этом консультации, организованные в Боснии, позволяют получить представление об ограничениях подхода, основанного исключительно на применении квот. Несмотря на то, что 40 процентов участников консультаций и половина членов рабочей группы по вопросам отправления правосудия в переходный период были женщинами, итоги боснийских консультаций не свидетельствуют о последовательном применении общепринятой точки зрения, согласно которой нарушения по-разному влияют на мужчин и женщин.

40. Женщины должны участвовать не только в обсуждении нарушений, связанных с гендерным или сексуальным насилием. Крайне важно обеспечить участие женщин в обсуждении таких вопросов, однако не следует ими ограничиваться, руководствуясь привычными представлениями о роли женщин или стереотипами, связанными, в частности, с тем, что женщины часто являются жертвами гендерного насилия.

41. В области участия женщин в мирных переговорах и процессах отправления правосудия в переходный период и принятии связанных с ними решений особенно значимой представляется деятельность Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Комитет сформулировал ряд конкретных рекомендаций в отношении планирования и управления программами переселения, реинтеграции и возмещения ущерба; а также рекомендовал принимать временные специальные меры по обеспечению участия женщин, в том числе за счет ввода квот; и реализовывать программы наращивания потенциала для женщин⁷. Важная роль равноправного и всестороннего участия женщин в усилиях по отправлению правосудия в переходный период также подтверждается резолюцией 1325 (2000) Совета Безопасности и последующими резолюциями Совета по вопросу о женщинах и мире и безопасности.

Перемещенные лица

42. Трудности, непосредственно связанные с отбором участников, также возникают в условиях крупномасштабного перемещения населения, как внутри страны, так и за ее пределы — в соседние или более отдаленные страны.

43. Специальный докладчик подчеркивает важность участия диаспор, сложившихся под влиянием конфликта, внутренне перемещенных лиц и беженцев в процессе консультаций относительно напрямую затрагивающих их интересы мер отправления правосудия в переходный период.

44. Во многих странах перемещенные лица существенно повлияли на процессы отправления правосудия в переходный период. Участие перемещенных лиц может повысить уровень осведомленности международного сообщества о переходном периоде и потребностях этих категорий населения, а также может способствовать урегулированию разногласий между различными группами. Кроме того, эти группы населения могут представить критически важную (и, возможно, отсутствующую у других источников) информацию, которая послужит всестороннему рассмотрению нарушений и злоупотреблений.

⁷ См. также общую рекомендацию Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин № 30, касающуюся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях.

45. Изучение мнения перемещенных лиц связано с разнообразными трудностями и преодолением ограничений в области логистики, безопасности, финансирования и других областях. Тем не менее эти сложности не являются непреодолимыми. Так, с разной степенью тщательности и последовательности, было изучено мнение жителей лагерей беженцев, перемещенных вследствие конфликта и нарушений в Сьерра-Леоне (1999 год), афганских беженцев в Исламской Республике Иран и Пакистане (2004 год), восточно-тиморских беженцев в Западном Тиморе и других регионах Индонезии (2000 год), либерийцев в Соединенных Штатах Америки (2006 год), бурундийских беженцев в Объединенной Республике Танзания и Бельгии (2009—2010 годы) и шриланкийцев, находящихся в различных странах мира, мнение которых изучалось в ходе затяжного конфликта в стране.

46. В Либерии Комиссия по установлению истины и примирению взаимодействовала с диаспорами, включая беженцев, в рамках проекта Комиссии по взаимодействию с диаспорами. В действительности начало взаимодействию с группами, представляющими беженцев, было положено в рамках мирного процесса, когда многочисленные группы населения способствовали возврату беженцев из лагерей беженцев в страну в целях поддержки сторон переговоров относительно мирного соглашения. Координация была продолжена в ходе подготовительного периода по созданию Комиссии по установлению истины и примирению. В партнерстве с правозащитными организациями Соединенных Штатов и других стран Либерия способствовала привлечению диаспор к процессу обмена мнениями. Невзирая на некоторые трудности, включая ограниченность ресурсов и поддержки международных партнеров, находящиеся за пределами страны лица смогли принять активное участие в процессе установления истины (однако сопоставимая система участия в этом процессе внутренне перемещенных лиц не была сформирована).

С. Нарращивание потенциала

47. На результат процессов консультаций влияет уровень уже имеющихся у участников знаний в области прав человека и концепции правосудия в переходный период. Специальный докладчик напоминает о том, как важно обеспечить до начала консультаций наличие у их участников знаний общего характера и единообразное восприятие ими основных понятий и терминов, относящихся к темам, которые планируется обсудить в ходе консультаций, в том числе самой сути правосудия в переходный период, основных составляющих политики отправления правосудия в переходный период, юридических терминов, касающихся прав человека, таких как «безнаказанность», «привлечение к ответственности», «верховенство права», «возмещение ущерба» и другие.

48. Стран, в которых соответствующие заинтересованные стороны, в том числе наиболее пострадавшие от нарушений, имеют подобные знания *ex ante*, очень мало. В самом деле, во многих странах, где предпринимаются попытки внедрить меры отправления правосудия в переходный период, представление о том, что частные лица обладают правами, слабо закреплено на институциональном уровне и практически не осмыслено как часть системы. Существуют области формирования политики отправления правосудия в переходный период, о которых даже в странах с проработанной правовой системой у людей от-

сутствует твердое представление, как показывает большинство программ, посвященных массовому возмещению ущерба.

49. Как демонстрируется ниже, без значительного объема подготовительной работы по заблаговременному ознакомлению различных заинтересованных групп населения с основами отправления правосудия в переходный период, консультации в таких условиях вряд ли принесут плоды в виде конкретных предложений.

а) Подготовительная работа, проводимая в преддверии консультаций, к примеру, направление копий соответствующих документов и законов, распространение информации об их значении средствами, наиболее подходящими для тех заинтересованных групп населения, которые планируется привлечь к участию в консультациях, в том числе с помощью наглядных материалов, аудио- и видеозаписей, распространяемых по доступным каналам коммуникации (местное радио, телевидение, флаеры, пресса и т. д.) за достаточный срок до начала консультаций, будет способствовать совершенствованию процесса консультаций и повышению шансов на то, что их результат позволит решить существенные проблемы, стоящие на повестке дня.

б) Кроме того, для управления ожиданиями необходимы просветительская работа и открытое общение, что будет иметь ключевое значение для разработки мер, относящихся к компенсации причиненного нарушениями вреда. Вызванный нарушениями вред, который призваны компенсировать меры отправления правосудия в переходный период, строго говоря, нельзя исправить. Поэтому особенно важно ознакомить потенциальных заинтересованных лиц как с положительными аспектами, так и с ограничениями таких мер, для того чтобы предупредить формирование ненужных несбыточных ожиданий.

с) Подобное создание потенциала участников процессов консультаций и даже их организаторов — это одна из тех областей, в которых, очевидно, еще многое предстоит сделать. Существует масса указаний на наличие недостатков, которые можно отнести на счет недостатка ранее полученных знаний о соответствующих понятиях и механизмах. В Йемене до начала консультаций у большинства местных субъектов концепция отправления правосудия в переходный период считалась новым понятием. Хотя многие организации гражданского общества заявляли о том, что работают в этом направлении, они не обязательно имели общее понимание ключевых понятий, связанных с правами человека, и распространяли не просто противоречивые, но и не имеющие достаточных подтверждений сведения о понятиях, связанных с правосудием в переходный период. В качестве иллюстрации можно привести следующий пример: самое распространенное представление о примирении состояло, по сути, в том, что «примириться» означает «простить и забыть» или «перетерпеть» — при этом в современной трактовке правосудия в переходный период такое понимание преимущественно признано устаревшим. Благодаря учебным мероприятиям удалось приблизиться к международным стандартам.

д) В отношении консультаций в Непале общепризнано, что более качественная подготовка могла бы помочь повысить уровень знаний и осведомленности участников в области процессов отправления правосудия в переходный период. Подобный вывод был сделан и по итогам консультаций в Боснии, где одна из важных проблем состояла именно в том, что и участники, и организаторы были относительно плохо знакомы с концепцией отправления правосудия

в переходный период. Неудивительно, что итоги и рекомендации этих консультаций были не такими конкретными, как можно было надеяться, но носили довольно общий характер.

е) И в Боснии, и в Тунисе на официальном уровне было проведено обучение в области прав человека и правосудия в переходный период для сотрудников, занимавшихся организацией консультаций. В обеих странах до начала самих консультаций были реализованы учебные мероприятия, направленные преимущественно на организаторов и координаторов. Модель использовалась аналогичная: проведение трехдневных семинаров, посвященных основам отправления правосудия в переходный период, было поручено специализированной неправительственной организации — Международному центру по вопросам правосудия в переходный период.

ф) В сравнении с остальными необходимо признать, что принятые этими государствами меры в области обучения превзошли даже то, что некоторые страны лишь попытались достичь. Официальный подход Туниса к консультациям заслуживает дополнительного изучения⁸. В то же время должно быть очевидно, что даже такие интенсивные курсы, предназначенные преимущественно для организаторов, а не для участников в целом, вряд ли позволяют накопить достаточно знаний для получения весьма конкретных результатов.

г) В завершение этой темы следует отметить, что если консультации задуманы в первую очередь как механизм достижения конкретных результатов для выработки мер в целях отправления правосудия в переходный период, значительная часть этого потенциала зависит от того, насколько удастся собрать мнения информированных участников. Учитывая, что политика отправления правосудия в переходный период (которая теперь, как ожидается, будет формироваться с учетом результатов консультаций) больше всего необходима в тех местах, где практика или даже теория осуществления людьми своих прав очень плохо закреплена, трудно переоценить важность внедрения в процесс планирования консультаций эффективных способов развития определенного потенциала участников в соответствующих областях.

IV. Практические проблемы и возможности

A. Определение сроков

50. Изложенные выше соображения основаны на интуитивно привлекательном и совершенно оправданном понимании надлежащих сроков проведения консультаций в общем процессе формирования и осуществления процесса отправления правосудия в переходный период: в идеале консультации должны проводиться до выработки конкретных мер. В рамках самих консультаций должен быть предусмотрен процесс определения ведущего ведомства и выбора руководства такого органа, этап районирования с выделением заинтересованных групп населения, чье участие необходимо обеспечить, план просветитель-

⁸ В целом, опыт Национального диалога вызвал разного рода критику. См., например, [A/HRC/24/42](#), пункты 30—34. Здесь суть связана с обучением одной важной группы участников консультаций, а именно организаторов.

ской деятельности и создания потенциала как для организаторов, так и для участников, в том числе выпуск и распространение соответствующих материалов, выбор методик, а также организация и проведение самих консультаций с последующей подготовкой докладов и иных результатов, которые станут источником выработки и осуществления политики отправления правосудия в переходный период (все это реализуется только при наличии гарантии безопасности).

51. Хотя этот идеальный срок совершенно разумен, не должен вызывать удивления тот факт, что в действительности редко получается соблюсти это условие. На самом деле, идеал формируется, помимо прочих соображений, исходя из того, что политика вырабатывается не в вакууме, но в конкретных обстоятельствах, которые предполагают существенные ограничения, оказывающие влияние на характер, функционирование и время консультаций.

52. Прежде всего, неизбежны некоторые ограничения, связанные со временем: консультации должны соответствовать по темпам политическим процессам, сроки которых не бесконечно гибки и которые не всегда можно приспособить под требования идеальных условий для проведения консультаций.

53. Даже помимо того, что в большом числе случаев переходный период наступает неожиданно, в результате более или менее непредвиденных событий (в качестве примера можно привести переходный период в Тунисе и те преобразования, которые он, в свою очередь, спровоцировал во всем регионе), как только начинается переходный период, происходят процессы, к которым должны приспосабливаться консультации, но не наоборот.

54. В качестве иллюстрации этого соображения можно отметить, что некоторые из проблем, возникших в процессе национального диалога в Тунисе, вызваны сжатыми сроками, связанными с политическими процессами составления новой конституции и организации новых выборов. Заинтересованность министерства по правам человека и правосудию в переходный период в использовании заданного импульса и привлечении лиц, способных профинансировать консультации и учебные мероприятия, также способствовала ускорению процесса, главным образом, в связи с бюджетными ограничениями. Сжатые сроки повлияли на процесс обучения, помешав членам подкомитета и участникам в целом лучше понять концепцию правосудия в переходный период. Возможно, из-за недостатка времени было затруднено и привлечение большего числа участников, особенно из регионов, а Национальный комитет не успел провести надлежащий анализ и систематизацию результатов консультаций.

55. Подобные ограничения по времени являются, скорее, правилом, нежели исключением, опять-таки по различным причинам. В 2016 году Правительство Шри-Ланки согласилось на проведение консультаций по вопросу отправления правосудия в переходный период. Учитывая требование достичь заметного прогресса в этом направлении, специально назначенной Целевой группе по вопросу консультаций изначально был поставлен трехмесячный срок для подготовки и проведения консультации на национальном уровне. Несмотря на то, что в итоге этот срок был продлен, реализовать тот процесс, который потребовался бы для проведения консультаций в идеальном случае, особенно чтобы обеспечить надлежащее создание потенциала среди возможных участников консультации, не представлялось возможным.

56. Существуют и другие веские факторы, вызванные обстоятельствами, которые влияют не только на сроки, но и на суть консультаций. Некоторые процессы, связанные с отправлением правосудия в переходный период, являются плодом заключения мирных соглашений, в которых определен базовый механизм режима отправления правосудия в переходный период, по крайней мере, теоретически. Любые проводимые впоследствии консультации должны проходить в этих ранее установленных рамках. Это не значит, что консультации становятся оторванными от жизни, поскольку механизмы, проистекающие из мирных соглашений, должны еще уточняться по ряду параметров, чему могут способствовать и консультации, не говоря уже о сугубо практических функциях, которые могут выполнять такие консультации.

57. Тем не менее эти соглашения налагают и временные, и иные ограничения, которые нельзя игнорировать. Типичным примером является случай Бурунди, где консультации (2008–2010 годов) проходили в рамках Арушского соглашения о мире и примирении (2000 года) и последующих изменений. Таким образом, в анкетах, положенных в основу консультаций, естественно, учитывались меры по обеспечению подотчетности, упомянутые в Соглашении, а именно учреждение Комиссии по установлению истины и примирению и Специального трибунала (не того или другого), в сочетании с возмещением ущерба и проведением институциональных реформ.

58. Это не вызывает никаких возражений, поскольку в Соглашении никак не урегулированы ключевые вопросы, касающиеся данных механизмов, в том числе их конкретные мандаты, процедуры и критерии отбора их членов, периоды времени, в отношении которых необходимо провести расследование, и так далее. Смысл в том, что эти консультации редко выступают единственной точкой опоры, на которой зиждется выработка политики, и что в связи с этим лучше подумать и о режиме их работы, и об их основных функциях в свете этого факта, о чем еще пойдет речь в разделе V настоящего доклада.

59. Ограничения по времени и по существу налагаются на потенциальные консультации не только в связи с предшествующим подписанием мирных соглашений; аналогичное влияние оказывают и проходящие мирные переговоры, как показали консультации, проведенные недавно в Колумбии. В ходе обсуждения главы о жертвах в рамках мирного соглашения участники мирных переговоров в Гаване обратились к Организации Объединенных Наций и к Национальному университету Колумбии с просьбой в очень сжатые сроки провести консультации на региональном и национальном уровне в соответствии с ожидаемыми темпами переговоров (три недели на подготовку консультаций и две недели на подачу отчета). Такие сроки, разумеется, повлияли не только на процесс подготовки, но и на внимание, которое могло быть уделено различным темам.

60. Более глубокая осведомленность и о важности, и об условиях успеха консультаций, а также совершенствование методов, применяемых, в частности, для укрепления потенциала участников консультаций, позволит обеспечить большее соответствие реальных процессов консультаций идеальному графику, описанному выше. Она также будет способствовать возведению в разряд нормы представления о том, что для выработки политики отправления правосудия в переходный период необходимо участие различных заинтересованных сто-

рон, чьи взгляды следует внедрить в данный процесс с помощью эффективных средств.

61. Разрыв между идеалом и действительностью не является поводом для того, чтобы отказаться от идеала, но свидетельствует о необходимости удвоить усилия и инвестиции для полной реализации потенциала основанных на участии методов выработки мер в целях отправления правосудия в переходный период.

В. Руководство и организационные вопросы

62. Единого плана, содержащего сведения о том, на кого следует возложить ответственность за организацию и проведение национальных консультаций, не существует. Какие бы ограничения ни требовалось преодолеть в процессе консультаций, должно быть ясно, что решения о том, кто участвует в консультациях, какие темы необходимо затронуть, какого рода исходные материалы получают участники, какие методы применяются и в какой форме представляются результаты консультаций, — это ключевые вопросы, которые играют значимую роль в определении исхода любых консультаций.

63. Решения, принятые по таким вопросам, не только оказывают большое влияние на результат консультаций, но и определяют их авторитетность. По этой причине были приняты меры для выработки способов осуществления такой ответственности, обеспечивающие защиту добросовестности и независимости, а значит — по крайней мере, в процедурной точки зрения, — достоверность консультаций.

64. Обычно, хотя и не всегда, специально для этой цели создается отдельное учреждение (недавние консультации в Колумбии, как уже упоминалось выше, были проведены Организацией Объединенных Наций совместно с Национальным университетом вне официальных институциональных рамок). В тех случаях, когда создаются отдельные институты, их формы и состав могут сильно варьироваться.

65. Правительство Шри-Ланки официально назначило Целевую группу по вопросу консультаций, состоящую исключительно из представителей гражданского общества — граждан Шри-Ланки. В Тунисе правительство с помощью министерства по правам человека и правосудию в переходный период учредило технический комитет смешанного состава, включающий в себя 6 членов и 6 депутатов, в том числе 2 члена от министерства и 10 членов, представляющих пять организаций гражданского общества, специализирующихся на отправлении правосудия в переходный период. Хотя процесс отбора был не вполне прозрачным, итоговый состав комитета был принят в широких кругах, поскольку в нем были представлен весь спектр различных политических, религиозных и идеологических течений, что послужило залогом определенного равновесия и независимости.

66. В Бурунди был учрежден Трехсторонний руководящий комитет для проведения общенациональных консультаций по переходным механизмам отправления правосудия, основанный на меморандуме о взаимопонимании между правительством и Организацией Объединенных Наций, подписанном по итогам переговоров 2006–2007 годов об учреждении Комиссии по установлению

истины и примирению и Специального трибунала для Бурунди, упомянутых в Арушском соглашении. В Трехсторонний руководящий комитет вошло шесть членов, поровну от правительства, гражданского общества и Организации Объединенных Наций. Со стороны Бурунди был соблюден этнический и гендерный баланс. Руководящий комитет отвечал за подготовку и проведение консультаций. Он выступал в качестве гаранта независимости, добросовестности и достоверности национальных консультаций и обеспечивал программное руководство для достижения результатов проекта и желаемого эффекта. Правительство назначило председателя Комитета, а Организация Объединенных Наций — исполнительного секретаря⁹.

67. Притом что форма учреждения, ответственного за проведение консультаций, не может быть определена в априорном порядке, на основании одного лишь принципа, но требует приспособления к факторам, связанным с существующими обстоятельствами, в том числе к некоторым политическим реалиям, ниже приведены некоторые актуальные соображения.

а) Важно сформировать структуру, способную противостоять возможным обвинениям в пристрастности и необъективности в отношении любого из ключевых направлений в рамках процессов консультаций, в том числе отбора участников, определения повестки дня, методики, обучения, отчетности и так далее. С учетом всех факторов можно сказать, что учреждение, состоящее полностью (или даже по большей части) из государственных служащих, вряд ли будет способно этого добиться.

б) Для проведения консультаций требуется задействование ресурсов и масштабная инфраструктура, которую трудно создать с нуля, а также сложная координация деятельности различных институтов (к примеру, для обеспечения безопасности). Последующая деятельность по итогам консультации требует участия, решимости и поддержки на политическом уровне. Учреждению, в котором вообще не представлено государство, было бы очень трудно достичь этого, хотя в принципе такое возможно.

в) Привлечение к деятельности в подобных органах представителей международного сообщества полезно, однако оно не является неременным и не может заменить то глубокое понимание обстановки, мощный потенциал и

⁹ Трехсторонний руководящий комитет представлял собой лишь одну из частей сложной структуры, вторая часть которой — Технический наблюдательный комитет, состоящий из представителей правительства, гражданского общества, доноров и Организации Объединенных Наций, — также заслуживает упоминания. Этот Комитет играл главную роль в стратегическом надзоре за осуществлением проекта и утверждением планов работы, в регулярном отслеживании хода работы, в разрешении любых возникающих споров и в координации действий партнеров и иных национальных и международных субъектов, участвующих в реализации проекта. В качестве руководителя всего проекта со стороны государства выступал глава гражданского аппарата Президента Республики. Он занимал пост председателя Технического наблюдательного комитета совместно с представителем Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в Бурунди и директором Отдела по правам человека и вопросам отправления правосудия Объединенного представительства Организации Объединенных Наций в Бурунди.

чувство ответственности, которые обеспечиваются за счет активного участия местных граждан¹⁰.

68. Цель состоит в том, чтобы сформировать структуру, гарантирующую добросовестность проведения консультаций и одновременно их эффективность.

V. Содействие легитимности

69. Было бы чересчур самонадеянно полагать, будто уровень наших знаний о том, как следует проводить консультации, позволяет максимизировать их вклад в выработку и осуществление мер в целях отправления правосудия в переходный период. В настоящем докладе признаются некоторые из недостатков, известных из имеющегося опыта проведения консультаций, с особым вниманием к проблемам, возникающим вследствие несовершенства процессов создания потенциала. Более глубокое знакомство с предметом консультаций, очевидно, позволило бы получить более качественные, конкретные и пригодные для использования результаты.

70. Совершенствование обучения, развитие планирования, наращивание инвестиций и изменение сроков позволило бы заметно улучшить ситуацию, так же как и более четкая и систематическая интеграция качественных и количественных методов, форумов и средств проведения консультаций для повышения надежности мероприятий по сбору мнений участников.

71. Подобным же образом повышению значимости консультаций могло бы способствовать более глубокое понимание того, как можно оформить результаты консультаций, представляемые сейчас преимущественно в форме докладов, дальнейшая судьба которых туманна.

72. Наконец, — в связи с упомянутыми проблемами хотя бы отчасти — на смену представлению о том, будто процесс консультаций — это разовое событие, должно прийти более систематическое осмысление возможности налаживания постоянного общения между различными заинтересованными группами населения, чтобы в полной мере использовать процессы изучения. Недостаток потенциала организаторов и участников становится особенно острой проблемой, если консультации планируются в форме эпизодического взаимодействия между заинтересованными сторонами, чье понимание актуальных вопросов никак не меняется. Проблема срочности может стать менее острой, если принять более динамичную форму консультаций с учетом постепенного накопления потенциала, предусматривающую возможность передачи меняющегося понимания прав, потребностей и мер.

¹⁰ Участие представителей международного сообщества, в отличие от национального гражданского общества, иногда дорого обходится с точки зрения конкуренции и возможного разделения; так, в Йемене разногласия между Канцелярией Специального советника Генерального секретаря с одной стороны и Программой развития Организации Объединенных Наций и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по вопросам, связанным с отправлением правосудия в переходный период, создали ряд проблем. Известно, что представителям гражданского общества, являющимся членами учреждений смешанного состава, бывает трудно прийти к единому мнению.

73. Подобные изменения позволили бы превратить консультации в более эффективный механизм сбора и передачи мыслей и предложений или, как говорилось ранее, способствовали бы процессу познания, для чего нельзя жалеть никаких усилий. Однако существует и иной набор причин, относящихся к легитимности, которые также дают повод для заинтересованности в процессах консультаций.

74. Учреждение форумов и процедур для сбора мнений людей уже само по себе является актом признания, которое составляет одну из основных целей мер по отправлению правосудия в переходный период. Как заявлял ранее Специальный докладчик, важнейшим видом признания является такое, которое способствует закреплению понятия и практики осуществления прав (см. [A/HRC/21/46](#)). Процессы консультаций с жертвами, в частности, задают им и обществу в целом курс на интеграцию и в конечном счете способствуют расширению их прав и возможностей. Людям, чьи права систематически попирались, теперь дается право голоса при выработке механизмов возмещения ущерба, нанесенного такими нарушениями и злоупотреблениями. Наравне с другими их признают и даже призывают стать участниками процесса принятия решений о том, каким образом институтам следует выражать свою недавно обретенную приверженность нормам общего политического проекта, в который вовлечены и жертвы. Такое представление может влиять на все аспекты подготовки процессов консультаций — от вопросов места проведения (доступного, безопасного и вселяющего уверенность) до вопросов динамики обсуждения (без учета иерархии, но основанной на принципах уважения и симметричности). Этот процесс помогает жертвам быть услышанными и обрести свое место в общественной сфере, которого раньше у них не было.

75. Процессы консультаций, особенно предполагающие систематическую работу по выявлению типов групп, чье участие в консультациях необходимо обеспечить, открывают возможности задействования в обсуждении вопросов, связанных с отправлением правосудия в переходный период, тех заинтересованных сторон, которые могли остаться за рамками подобных дискуссий. В их число необязательно входят только лишь представители тех слоев общества, которые раньше были маргинализированы или находились в неблагоприятном положении, но и члены тех групп, которые вольно или невольно оставались в стороне. Трудовые объединения, религиозные группы, предприятия и другие субъекты не всегда активно участвуют в обсуждении вопросов, связанных с отправлением правосудия в переходный период. Благодаря консультациям они могут оказаться в кругу единомышленников и в конечном счете это внесет важнейший вклад в обеспечение всеохватного и устойчивого характера мер по отправлению правосудия в переходный период, одной из целей которых является формирование представления о социальной интеграции или то, что часто называют примирением.

76. Взаимодействие, которое является неотъемлемой частью проработанного процесса консультаций, также дает заинтересованным сторонам возможность найти общий язык; они могут выявить те сферы, где у них имеется общий опыт (в том числе опыт боли и ущерба), общие потребности (в различных формах поддержки, безопасности и отзывчивости со стороны институтов) и общие базовые ценности и принципы.

77. В предыдущих докладах Специальный докладчик заявлял о том, что меры отправления правосудия в переходный период оказывают изначально не предусмотренный, но неизменно подтверждаемый эффект в виде соединения социальных групп, и подтверждал свое заявление документами; во всех странах, где на повестке дня оказываются вопросы, связанные с отправлением правосудия в переходный период, формируется множество организаций гражданского общества в целях осуществления информационно-пропагандистской деятельности по этим вопросам. Если процессы консультаций будут организованы с учетом этого феномена, они могут способствовать общему укреплению гражданского общества, которое в конечном счете необходимо и для возмещения, и для предотвращения ущерба (см., к примеру, [A/HRC/30/42](#)).

VI. Выводы и рекомендации

Выводы

78. Необходимость выработки мер отправления правосудия в переходный период по итогам консультирования с жертвами и иными соответствующими заинтересованными сторонами стала своего рода «мантрой», по крайней мере в последние 10 лет. Это заявление звучит очень часто, но не так часто предпринимаются попытки систематизировать результаты анализа обильного и в некоторых случаях передового опыта проведения различных стран в области проведения консультаций по этому вопросу, особенно в плане сравнения такого опыта. Это помешало получить множество преимуществ, проистекающих из сознательного и целенаправленного накопления знаний и опыта, что привело к снижению эффективности, в том числе из-за необходимости каждый раз «изобретать велосипед», вероятности повторения ошибок, которых можно было бы избежать, и неспособности предвидеть трудности и, следовательно, разработать стратегии преодоления проблем, которые в противном случае можно было бы легко выявить и для решения которых можно было бы рассмотреть ряд мер.

79. В настоящем докладе выявлены некоторые основные предпосылки успеха национальных консультаций по вопросам, связанным с отправлением правосудия в переходный период, отобраны практические проблемы и вклад, который консультации могут внести в выработку и осуществление политики отправления правосудия в переходный период. Консультации, как и участие в более широком смысле, могут быть обоснованы с двух точек зрения: во-первых, консультации могут способствовать как повышению качества информации, на основе которой могут решаться вопросы разработки, так и расширению спектра вариантов, которые необходимо рассмотреть. В этом заключается «познавательная» ценность консультаций. Второй аргумент основан не на соображениях, связанных с информацией и предложениями, но на том вкладе, который консультации в качестве механизма признания жертв могут внести с точки зрения процесса в закрепление понятия правообладания, в выявление заинтересованных сторон, которые обычно не привлекаются к участию в обсуждении вопросов отправления правосудия в переходный период, и в конечном счете в содействие процессам социальной интеграции. Эти аргументы связаны с легитимностью.

80. В докладе изложены некоторые предпосылки успеха консультаций, которые многим странам оказалось трудно создать: в частности, гарантии условий безопасности, позволяющих обеспечить участие без принуждения, привлечение достаточно представительного состава заинтересованных сторон и предоставление средств укрепления потенциала участников, так чтобы консультации не превратились в сбор мнений одних лишь относительно плохо информированных лиц. В докладе приведены сведения о том, как попытались решить эти проблемы в различных странах.

81. В том, что касается практических трудностей, в докладе уделено особое внимание вопросам, связанным со сроками проведения консультаций и с институциональным механизмом, обеспечивающим защиту добросовестности, независимости и достоверности (с точки зрения верности выраженным взглядам) консультаций. В идеале, консультации должны проводиться перед началом работы по выработке вариантов отправления правосудия в переходный период, а сам процесс консультаций должен опираться на тщательное и эффективное создание потенциала не только организаторов, но и участников. Кроме того, ответственность за проведение консультаций должны взять на себя органы, которые по своей сути и роду деятельности способны обеспечить их добросовестность, независимость и достоверность.

82. Во многих процессах консультаций легко найти недостатки по перечисленным направлениям; консультации редко были удачно вписаны в процессы, предшествующие выработке и осуществлению мер отправления правосудия в переходный период. Кроме того, ни про одну страну нельзя сказать, что она в полной мере справилась с масштабными трудностями, связанными с необходимостью в кратчайшие сроки повысить осведомленность в области соответствующих концепций и вариантов, чтобы с высокой степенью достоверности получить по итогам консультаций конкретные предложения и другие результаты, которые можно было бы легко использовать для формирования политики. В то же время в докладе содержится информация о том, что было сделано в этом направлении, и о том, какие формы институтов применялись для обеспечения добросовестности и независимости консультаций.

83. Наконец, в докладе излагаются итоги анализа, направленного на повышение познавательной ценности консультаций, и подчеркивается важность их вклада в обеспечение легитимности таких процессов с написанием о той важнейшей роли, которую может сыграть консультирование с жертвами и иными лицами в повышении их статуса как лиц, наделенных правами, предоставление возможности выявить заинтересованные стороны, которые иначе могли бы быть исключены из процесса обсуждения вопросов, связанных с выработкой и осуществлением мер отправления правосудия в переходный период, — несмотря на значимость их вклада в формирование устойчивой политики отправления правосудия в переходный период, — а также их роль в содействии процессам социальной интеграции, позволяющим различным слоям общества выявить общий опыт, потребности, ценности и принципы.

Рекомендации

84. На основе вышеприведенных выводов Специальный докладчик формулирует следующие рекомендации в отношении основных трудностей, выявленных в настоящем докладе.

а) Необходимо постоянно принимать меры по проведению систематического сравнительного анализа процессов национальных консультаций по вопросам отправления правосудия в переходный период, чтобы использовать значительный и разнообразный опыт, накопленный в прошлом разными странами. Это позволит повысить эффективность планирования консультаций и использования ресурсов, а также, не отклоняясь в сферу готовых решений, избежать тенденции к представлению о том, будто каждый аспект консультаций для каждой переходной ситуации необходимо разрабатывать с нуля.

б) Поскольку различные структуры в рамках системы Организации Объединенных Наций неоднократно вносили свой вклад в процессы национальных консультаций или оказывали им поддержку, сбор накопленного опыта в масштабе всей системы институциональными средствами мог бы существенно способствовать пониманию и выявлению передовых методов. К примеру, необходимо поощрять сотрудничество УВКПЧ, ПРООН и Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структуры «ООН-Женщины») в проведении систематического анализа своего опыта. К участию в таких мероприятиях следует также пригласить Всемирный банк и иные соответствующие международные финансовые учреждения, имеющие опыт консультаций по вопросам, связанным с развитием.

в) Успех процессов консультаций зависит от широкого спектра факторов. В настоящем докладе, в частности, освещаются три из них (хотя существует еще много других, в том числе надлежащая финансовая и техническая поддержка, которую не следует ни игнорировать, ни недооценивать). Первое базовое условие связано с вопросами безопасности. Государственные органы власти, а также международные и региональные субъекты, в частности в постконфликтный период и в условиях отсутствия сильных институтов, должны играть важную роль в обеспечении условий для участия без принуждения. Следует поощрять более глубокое ознакомление с возможной ролью и влиянием различных схем защиты в ходе консультаций, а также применение методов и технологий, способствующих снижению уровня риска (в том числе путем анонимной подачи заявок).

г) Вторым условием успеха процессов консультаций является выявление достаточно представительного состава заинтересованных сторон, чьи мнения необходимо учесть для проведения любой достоверной консультации. С этой целью неотъемлемой частью процессов заблаговременного планирования должно стать тщательное изучение различных слоев общества по всей территории страны.

д) Одной из целей таких мероприятий должно стать обеспечение участия различных групп жертв и других слоев, которые традиционно были маргинализированы. В частности, нельзя жалеть усилий на обеспечение участия женщин, а также временно перемещенных лиц и беженцев. Необходимо ввести квоты для гарантии равноправного участия женщин. Следует сделать выводы из предыдущего опыта проведения консультаций с жертвами и другими заинтересованными лицами за пределами нацио-

нальных границ и учитывать их при планировании всех консультаций в условиях, где имели место значительные перемещения.

f) Ни один другой вопрос, связанный с консультациями, не требует больше внимания, чем ознакомление со всеми аспектами правосудия в переходный период и даже общими сведениями о правах человека и международном гуманитарном праве, а также углубление познаний в этой области и укрепление потенциала как организаторов, так и участников консультаций. Сбор информации о прежнем опыте в данной сфере будет полезен, но, скорее всего, недостаточен. Следовательно, это вопрос, который безотлагательно требует более активного внимания для развития способности национальных, региональных, международных и двусторонних органов планировать адресные меры, направленные на укрепление потенциала.

g) Более активное включение процессов консультаций в общий контекст выработки политики отправления правосудия в переходный период будет способствовать сокращению напряженности вокруг вопросов, связанных со сроками проведения консультаций. Если консультации проводятся на позднем этапе лишь в качестве «дополнения», задним числом, обеспечить их связь с происходящими процессами и дальнейшую эффективность становится особенно проблематично. Однако признание того, что переходные ситуации развиваются по различным и не всегда согласованным графикам и сопряжены с разнообразными ограничениями, не может служить оправданием ненадлежащего планирования.

h) Восприятие консультаций как разового события не только усугубляет трудности, связанные со сроками и взаимосвязями, но и мешает постепенному накоплению знаний и опыта на этапах как выработки, так и осуществления мер отправления правосудия в переходный период, что проявляется во всех переходных ситуациях. Необходимо принять и закрепить на институциональном уровне более динамичные концепции. Цель должна состоять в том, чтобы создать процессы, позволяющие обеспечить эффективную постоянную коммуникацию между различными заинтересованными сторонами.

i) Учреждения, ответственные за проведение консультаций, заслуживают большего внимания и более тщательного изучения. Здесь также необходимо сделать выводы из предыдущего опыта, хотя ни один из них нельзя использовать в качестве модели. Цель состоит в том, чтобы разработать институциональные рамки, способные гарантировать добросовестность, независимость и достоверность консультаций, дающие разумные основания ожидать от них эффективного вклада в сложный процесс координации деятельности различных институтов, необходимой для проведения консультаций, и повышения вероятности внедрения принятых по их итогам рекомендаций.

j) Необходимо уделить больше внимания вкладу, который консультации могут внести в обеспечение легитимности, и внедрить средства закрепления и развития такого вклада. В частности, консультации могут стать одним из важных способов признания жертв, особенно в качестве лиц, наделенных правами; с их помощью можно расширить спектр групп, которые будут воспринимать себя и восприниматься остальными как зна-

чимые участники обсуждения вопросов, связанных с отправлением правосудия в переходный период, а значит, и будущего такого общества; наконец, консультации могут способствовать процессам социальной (ре-)интеграции и примирения, открывая возможности для выявления общего опыта, потребностей, ценностей и принципов. При планировании консультаций необходимо использовать эффективные средства, подходящие для достижения этих целей.
