



УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ДЛЯ ПОСТКОНФЛИКТНЫХ ГОСУДАРСТВ

*Национальные консультации
по вопросам отправления
правосудия в переходный период*



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА



МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ДЛЯ ПОСТКОНФЛИКТНЫХ ГОСУДАРСТВ

Национальные консультации по вопросам отправления правосудия в переходный период



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2009 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города, района или их властей или относительно делимитации их границ.

HR/PUB/09/2

Издание Организации
Объединенных Наций
В продаже под No. 09.XIV.2
ISBN 978-92-1-454034-2

Предисловие	v
I. ЧТО СОБОЙ ПРЕДСТАВЛЯЮТ НАЦИОНАЛЬНЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ И ДЛЯ ЧЕГО ОНИ НУЖНЫ	1
II. НЕОБХОДИМОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ, ОБУСЛОВЛЕННАЯ ТРЕБОВАНИЯМИ ПРАВООЗАЩИТНЫХ НОРМ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	4
III. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ, ПОДЛЕЖАЩИЕ РАССМОТРЕНИЮ В ХОДЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ	6
IV. ФОРМАТ КОНСУЛЬТАЦИЙ	7
А. Консультации для оценки количественных показателей.....	7
В. Консультации для оценки качественных показателей	8
С. Смешанные методы исследования/триангуляция.....	10
V. ПОДГОТОВКА К ПРОВЕДЕНИЮ КОНСУЛЬТАЦИЙ: ВАЖНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННО- РАЗЪЯСНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	12
VI. КОГДА СЛЕДУЕТ ПРОВОДИТЬ КОНСУЛЬТАЦИИ?	14
VII. МЕСТО ПРОВЕДЕНИЯ КОНСУЛЬТАЦИЙ И ИХ ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ	16
VIII. КТО ДОЛЖЕН ПРОВОДИТЬ КОНСУЛЬТАЦИИ?	18
IX. С КЕМ СЛЕДУЕТ КОНСУЛЬТИРОВАТЬСЯ?	20
X. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ О ЗАЩИТЕ ВО ВРЕМЯ КОНСУЛЬТАЦИЙ	24
XI. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ДОКЛАДОВ О КОНСУЛЬТАЦИЯХ	26
XII. ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРЫ В СВЯЗИ С НАЦИОНАЛЬНЫМИ КОНСУЛЬТАЦИЯМИ	27
Приложение	29

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

УВКПЧ хотело бы выразить признательность лицам и организациям, которые представили свои комментарии и оказали содействие в подготовке настоящей публикации. В частности, особую благодарность хотелось бы выразить консультанту Майклу О'Флаэрти, на которого было возложено основное бремя подготовки настоящей публикации.

Своей публикацией *Национальные консультации по вопросам отправления правосудия в переходный период* Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), ведущее подразделение системы Организации Объединенных Наций по вопросам отправления правосудия в переходный период, открывает очередную серию, посвященную механизмам отправления правосудия в переходный период для постконфликтных государств. Целью этой публикации является помощь в создании устойчивого учрежденческого потенциала в структуре миссий Организации Объединенных Наций, а также оказание содействия переходным администрациям и гражданскому обществу в области улучшения принимаемых ими мер в ответ на потребности отправления правосудия в переходный период.

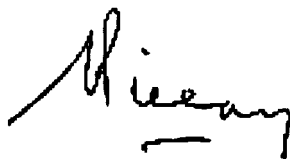
Основу эффективности отправления правосудия в переходный период составляют права человека и постоянный упор на права и потребности жертв и членов их семей. В этой связи Организация Объединенных Наций многократно подчеркивала важную роль всеобъемлющего процесса национальных консультаций. Жертвам имевшего место угнетения или конфликта необходимо предоставить возможность свободно выразить свои взгляды, чтобы лучше учесть пережитые ими испытания, а также их потребности и права в программах отправления правосудия в переходный период. Обстоятельный процесс консультаций также позволит вселить в местных жителей веру в свои возможности влияния на происходящее и привлечь больше заинтересованных сторон к участию в программе отправления правосудия в переходный период. Кроме того, консультации могут способствовать разработке конкретных аспектов программ отправления правосудия в переходный период, возобновлению приостановленных или медленно протекающих мирных процессов и началу обсуждения важных вопросов в общинах.

В публикации *Национальные консультации* определяются основные применимые договоры по правам человека и оговариваются тематика и формат национальных консультаций. В настоящей публикации содержатся различные важные практические рекомендации по проведению таких консультаций, включая вопросы, касающиеся подготовки, времени и места проведения консультаций, их продолжительности, критериев выбора лиц, ответственных за проведение консультаций, отбора участников консультаций, соображений о защите и соблюдении этических норм, представления докладов и последующих мер.

Публикация *Национальные консультации* представляет собой продолжение предыдущей серии публикаций УВКПЧ, которая охватывала следующие темы: *Инициативы в области судебного преследования, Комиссии по установлению истины, Проверка, Максимизация наследия смешанных судов, Программы по возмещению ущерба, Амнистии, Преобразование сектора правосудия и Мониторинг правовых систем*. Все эти публикации являются индивидуальными пособиями и могут способствовать достижению конкретных функциональных целей. Изложенные в этих публикациях принципы прочно базируются на международном праве прав человека и отражают предыдущий опыт и уроки, извлеченные из деятельности Организации Объединенных Наций на местах.

В духе своего участия в реализации политики отправления правосудия в переходный период и в соответствии с потребностями системы Организации Объединенных Наций, касающимися, в частности, присутствия ее сотрудников на местах, а также запросами других партнеров, УВКПЧ намерено продолжать заниматься разработкой механизмов обеспечения верховенства права.

Хотелось бы воспользоваться настоящей возможностью, для того чтобы выразить мою признательность за информацию которая к настоящему времени поступила от наших партнеров, а также поблагодарить всех тех, кто внес свой вклад в осуществление этой важной инициативы.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Navanethem Pillay', with a horizontal line under the name.

Наванетхем Пиллэй,
Верховный комиссар Организации Объединенных Наций
по правам человека

I. ЧТО СОБОЙ ПРЕДСТАВЛЯЮТ НАЦИОНАЛЬНЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ И ДЛЯ ЧЕГО ОНИ НУЖНЫ

В 2004 году Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций отметил, что "правосудие переходного периода" охватывает "весь комплекс процессов и механизмов, связанных с попытками общества преодолеть тяжкое наследие крупномасштабных нарушений законности в прошлом с целью обеспечить подотчетность, справедливость и примирение". Кроме того, он подчеркнул, что в контексте правосудия переходного периода стратегии должны быть "целостными и предусматривающими всестороннее внимание каждому случаю уголовного преследования, возмещения, установления истины, институциональной реформы, проверки и прекращения дела либо надлежащим образом продуманному сочетанию вышеупомянутого"¹. Любое сочетание должно соответствовать международным правовым стандартам и обязательствам. Отправление правосудия в переходный период требует более глубокого изучения основных причин возникновения конфликтов и связанных с ними нарушений прав человека, в том числе экономических, социальных и культурных прав, а также гражданских и политических прав. По мнению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, "основная цель отправления правосудия в переходный период должна заключаться в содействии превращению угнетенных обществ в свободные путем преодоления последствий прошлых проявлений несправедливости и предотвращения их повторного возникновения в будущем. Это касается не только преступлений и злоупотреблений, совершаемых в ходе предшествующего переходному периоду конфликта, но и более ранних нарушений прав человека, в результате которых этот конфликт возникает или обостряется"².

Эффективность отправления правосудия в переходный период обеспечивается подходом, основанным на международных стандартах в области прав человека. Прежде всего необходимо уделять внимание правам человека, постоянно акцентируя его на правах и потребностях жертв и членов их семей. Такой подход к отправлению правосудия в переходный период требует проведения подробных консультаций с представителями затронутых общин в контексте разработки программ. В своей резолюции 2005/70 Комиссия по правам человека подчеркнула "важность всеобъемлющего процесса национальных консультаций, особенно с теми, кого затрагивают нарушения прав человека, в деле содействия целостной стратегии в области правосудия переходного периода, которая учитывает конкретные обстоятельства каждого случая и соответствует международным стандартам прав человека".

По утверждению Генерального секретаря "в большинстве случаев успех деятельности в области правосудия переходного периода во многом обусловлен большим числом и высоким качеством консультаций, проводимых с общественностью и жертвами преступлений"³. В этой связи бывший Верховный комиссар

¹ "Доклад Генерального секретаря Совету Безопасности о господстве права и правосудии переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах" (S/2004/616, пункты 8 и 26).

² Louise Arbour, "Economic and social justice for societies in transition", Second Annual Transitional Justice Lecture hosted by the New York University School of Law Center for Human Rights and Global Justice and by the International Center for Transitional Justice (New York, 25 October 2006).

³ S/2004/616, пункт 16.

по правам человека Луиза Арбур во время своего выступления в Кабуле в январе 2005 года отметила успехи Афганистана и высоко оценила деятельность Афганской независимой комиссии по правам человека за "ее выдающиеся усилия в области проведения таких национальных консультаций. Сами афганцы в первую очередь заслуживают похвалы за то, что не боятся высказывать свое мнение и не оставляют надежду на счастливое будущее, в котором наступит конец нарушениям прав человека и безнаказанности. Больше всего в этом докладе поражают описания степени признательности афганцев за впервые предоставленную им возможность высказать свое мнение по этим вопросам. Это само по себе является важным шагом вперед".

Организация Объединенных Наций регулярно подчеркивает необходимость проведения национальных консультаций. В марте 2005 года Генеральный секретарь рекомендовал параллельно с переговорами в Бурунди провести "подлинный и транспарентный процесс консультаций [...] с участием ряда представителей государства и гражданского общества в целом с целью обеспечить, чтобы в общих правовых рамках создания судебного и несудебного механизмов ответственности, приемлемых для Организации Объединенных Наций и правительства, были учтены мнения и пожелания народа Бурунди"⁴. В январе 2007 года в своем докладе Совету по правам человека о положении в области прав человека в Непале Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека также подчеркнула необходимость проведения консультаций⁵.

Ниже отмечается, что проведение национальных консультаций требует международное право прав человека. Кроме того, такое решение продиктовано здравым смыслом. Необходимо прислушаться к жертвам угнетения или конфликта, чтобы лучше учесть характер пережитых ими испытаний, а также потребности и права этих лиц в программах отправления правосудия в переходный период. Это особенно актуально, учитывая своеобразие положения в каждой отдельной стране и необходимость отразить в каждой программе потребности населения конкретной страны. Кроме того, обстоятельный процесс консультаций позволит местным жителям поверить в свои возможности оказывать влияние на выбор подходов к отправлению правосудия в переходный период и привлечь больше заинтересованных сторон к участию во всех аспектах программы правосудия переходного периода.

Как указано ниже, с помощью консультаций можно целенаправленно содействовать разработке конкретных аспектов программ отправления правосудия в переходный период, например, определению оптимальной официальной роли жертв, привлечению внимания к пережитым представителями игнорируемых групп жертв испытаниям, разработке приемлемых с культурной точки зрения механизмов установления истины и оценке их роли в системе культурных обычаев, определению элементов стратегии уголовного преследования, корректировке неэффективных процедур, установлению сроков действия различных механизмов отправления правосудия в переходный период и выбору оптимальных методов составления рекомендаций по вопросам возмещения ущерба.

⁴ "Доклад миссии по оценке о создании международной комиссии по судебному расследованию в Бурунди" (S/2005/158, пункт 75).

⁵ A/HRC/4/97, пункт 42.

Кроме того, национальные консультации позволяют возобновить приостановленные или крайне медленно протекающие мирные процессы, а также препятствовать отказу участников мирных переговоров и других ответственных за принятие решений лиц от своих обязательств в области отправления правосудия в переходный период. Такие консультации также могут оказывать долгосрочное благотворное воздействие, поскольку они способствуют началу обсуждения важных вопросов в общинах и временами позволяют создать новые возможности в области свободы выражения мнений.

Национальные консультации отличаются от информационной деятельности. Они не ограничиваются односторонним информированием членов общин о проводимой работе. Они также не сводятся к простой деятельности по связям с общественностью. Напротив, национальные консультации проходят в формате активного и построенного на взаимном уважении диалога, во время которого участники могут свободно и в безопасной обстановке высказывать свое мнение о создании или усовершенствовании программ отправления правосудия в переходный период.

По возможности национальные консультации также должны отличаться от обсуждений и дискуссий, которые проходят в рамках основной программы отправления правосудия в переходный период, например, разбирательств с целью установления истины или проведения общественных слушаний. В ходе национальных консультаций неизбежно затрагиваются вопросы существа прошлых событий, однако нельзя допускать, чтобы это отвлекало участников от основной цели консультаций, подрывало доверие к будущим программам отправления правосудия в переходный период или способствовало возникновению несбыточных ожиданий.

II. НЕОБХОДИМОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ, ОБУСЛОВЛЕННАЯ ТРЕБОВАНИЯМИ ПРАВООЩИТНЫХ НОРМ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Проведения национальных консультаций требует международное право прав человека. Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантирует право каждого гражданина на участие в ведении государственных дел. По заявлению Комитета по правам человека, который контролирует соблюдение этого Пакта, "ведение государственных дел представляет собой широкое понятие, связанное с осуществлением политических полномочий, в частности, с реализацией законодательных, исполнительных и административных полномочий. Оно охватывает все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях"⁶. Комитет также четко дал понять, что граждане имеют право на участие в консультациях по вопросам разработки и осуществления программ отправления правосудия в переходный период. В 2006 году он рекомендовал Центральноафриканской Республике "принять меры в целях безотлагательного выполнения рекомендаций в рамках "национального диалога", направленных на создание комиссии по установлению истины и примирению"⁷.

Право на участие в консультациях также предусмотрено в ряде других договоров по правам человека. Например, в пункте 1 статьи 12 Конвенции о правах ребенка указано, что "Государства-участники обеспечивают ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка". Право затронутых общин на участие в консультациях, посвященных разработке подходов к отправлению правосудия в переходный период, закреплено в положениях Обновленного свода принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью. Согласно принципу 35 "институциональные реформы, направленные на предупреждение повторения нарушений, должны проводиться через процесс широких общественных консультаций, в частности с участием потерпевших и представителей других секторов гражданского общества"⁸.

Возможность осуществления права на участие в консультациях зависит от соблюдения многих других прав человека, например права на свободу выражения мнений, собраний и ассоциации. Комитет по правам человека напомнил, что "для обеспечения полного осуществления прав, закрепленных в статье 25, особое значение имеет свободный обмен информацией и мнениями по государственным и политическим вопросам между гражданами, кандидатами и избранными представителями народа. Это предполагает свободу прессы и других средств информации, которые могли бы комментировать государственные вопросы без контроля или ограничений и информировать о них общественность. Кроме того, для этого необходимы

⁶ Замечание общего порядка № 25 (1996) о праве принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и допускаться на общих условиях равенства к государственной службе (статья 25), пункт 5.

⁷ ССРР/С/САФ/СО/2, пункт 8.

⁸ E/CN.4/2005/102/Add.1.

полное осуществление и соблюдение прав, гарантированных в статьях 19, 21 и 22 Пакта, включая свободу заниматься политической деятельностью как лично, так и в составе политических партий и других организаций, свободу обсуждения государственных дел, право на мирные демонстрации и собрания, право на критику и возражения, на публикацию политических материалов, на проведение избирательных кампаний и на пропаганду политических убеждений⁹.

Важные аспекты права на участие в консультациях отражены в правозащитных подходах к развитию. Основные элементы правозащитных подходов указаны в совместном заявлении всех учреждений Организации Объединенных Наций¹⁰, деятельность которых связана с развитием человеческого потенциала. Подчеркивая предусмотренную правозащитными нормами необходимость участия правообладателей в принятии решений и других затрагивающих их интересы процессах, авторы вышеуказанного заявления напомнили, что во время разработки и осуществления таких процессов надлежит уважать присущее каждому человеку достоинство и содействовать его осознанию на основе принципов равноправия и запрета на дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения и т.д.

Необходимо учитывать обратное действие права на участие в консультациях: каждый имеет право по своему усмотрению *не* участвовать в консультациях. Такая возможность предусмотрена международными правозащитными нормами, которые обеспечивают неприкосновенность частной жизни (см., например, статью 17 Международного пакта о гражданских и политических правах).

⁹ Замечание общего порядка № 25 (1996), пункт 25.

¹⁰ Доклад второго Межучрежденческого рабочего совещания, посвященного осуществлению правозащитного подхода в контексте реформы Организации Объединенных Наций, Стэмфорд, Коннектикут, 5-7 мая 2003 года. См. публикацию УВКПЧ, *Часто задаваемые вопросы о правозащитном подходе к сотрудничеству в целях развития* (2006), приложение II.

III. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ, ПОДЛЕЖАЩИЕ РАССМОТРЕНИЮ В ХОДЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ

Национальные консультации могут служить основой для разработки всеобъемлющей программы отправления правосудия в переходный период. Они также могут проводиться в рамках действующих механизмов отправления правосудия в переходный период или содействовать их работе. Если национальные консультации проводятся в рамках действующих механизмов отправления правосудия в переходный период, необходимо учитывать их особенности. Следовательно, консультации по программам уголовного преследования могут значительно отличаться от консультаций по внесудебной практике. На консультации по вопросам уголовного правосудия выносятся довольно узкий круг вопросов, например, получение аргументированных мнений общественности о целесообразности создания международных или смешанных судов, стратегии судебного преследования, структура смешанных судов, формы возмещения ущерба и возможная роль традиционных механизмов отправления правосудия. Необходимо четко формулировать вопросы с учетом ограничений международного права. Например, следует спрашивать участников не о согласии с амнистией за акты геноцида, а о необходимости судебного преследования за серьезные преступления. Консультации по внесудебной практике, напротив, охватывают широкий спектр вопросов. Однако на них также следует рассматривать все варианты отправления правосудия в переходный период, которые были определены заранее, например, в мирном соглашении.

Очень часто внимание участников консультаций неизбежно, и зачастую весьма полезно переключается на изначально не предусмотренные возможности отправления правосудия в переходный период. Если эти возможности не противоречат закону или передовым видам практики, их также следует рассматривать в процессе консультаций. В Тиморе-Лешти (бывший Восточный Тимор) процесс консультаций перед созданием Комиссии по приему беженцев, установлению истины и примирению способствовал получению выводов, позволивших значительно расширить мандат Комиссии, например, включить в него "процедуры внутриобщинного примирения", которые представляют собой местные процедуры внутриобщинного отправления правосудия и примирения с помощью традиционных видов практики. Кроме того, эти выводы побудили Комиссию рассмотреть не обсуждавшийся ранее вопрос о широком распространении насильственного голода.

IV. ФОРМАТ КОНСУЛЬТАЦИЙ

Раньше, особенно в 1990-е годы, почти все консультации, которые предшествовали разработке инициатив по отправлению правосудия в переходный период или проводились одновременно с их осуществлением, представляли собой анализ *качественных* показателей. Такие консультации предшествовали, например, созданию комиссий по установлению истины и примирению в Южной Африке и Сьерра-Леоне. Однако затем стали использоваться различные методики оценки *количественных* показателей, а иногда практиковалось совмещение *обоих подходов*.

А. Консультации для оценки количественных показателей

Из названия следует, что в основе таких консультаций лежит сбор и анализ информации, которая поддается количественной оценке. С помощью научных методов эта информация выражается в числах и процентах, которые затем подлежат математическому и статистическому анализу.

В основном такие консультации проводятся в форме исследования. Обычно в них участвуют много людей, которым специалисты задают заранее подготовленные вопросы с помощью анкетирования либо во время официальных предметных собеседований. Респонденты могут отбираться произвольно из числа представителей интересующей категории населения (метод случайной выборки) либо целенаправленно из числа лиц с конкретным и заранее известным набором убеждений (метод целенаправленной выборки). Ответы целенаправленно отобранных респондентов могут экстраполироваться на всю категорию населения, к которой они принадлежат.

В ходе консультаций по отправлению правосудия в переходный период часто устраиваются опросы общественного мнения. С их помощью ответственные за разработку политики лица и исследователи могут оценить мнение общественности о прошлом, уровень доверия к традиционным и альтернативным механизмам отправления правосудия в переходный период и существующие предпочтения в этой области, а также легитимность предлагаемой стратегии правосудия переходного периода и степень ее поддержки общественностью. В ходе исследований, проводившихся в 2004 году в Польше, Венгрии и Чешской Республике, было установлено, что даже спустя 15 лет после падения коммунистического режима сохраняется высокая потребность в люстрации. Результаты исследований также свидетельствуют о нежелании общества поддерживать программы отправления правосудия в переходный период. Например, результатом исследований на территории бывшей Югославии в 2000-2002 годах стал вывод о том, что большая часть общественности не поддерживает идею судебного преследования на международном уровне. В 2000-2001 годах Южноафриканский Институт по вопросам правосудия и примирения провел уникальные по своему масштабу и охвату консультации, посвященные оценке количественных показателей процессов отправления правосудия в переходный период¹¹. Специалисты института провели масштабные исследования, в ко-

¹¹ James Gibson and Helen MacDonald, "Truth – yes, reconciliation – maybe: South Africans judge the truth and reconciliation process", research report (Rondebosch, Institute for Justice and Reconciliation, 2001).

торых участвовали почти 4 000 жителей Южной Африки. В ходе этого исследования оценивались степень удовлетворенности деятельностью Комиссии по установлению истины и примирению, число сторонников процесса амнистии, а также уровень (расового) примирения.

Всякий раз при планировании и проведении исследований необходимо учитывать конкретные условия и цели. Поэтому невозможно составить универсальное руководство по тематике исследований или надлежащим формулировкам вопросов. Однако общее представление о способах проведения консультаций по отправлению правосудия в переходный период можно получить, ознакомившись с краткими обзорами двух последних консультаций. Вместе с тем, как указано ниже, следует помнить, что составлением вопросов для подобных исследований должны заниматься эксперты.

Косово (2007). Одно из исследований Программы развития Организации Объединенных Наций, посвященное общественному мнению о стандартах в области прав человека, нарушениям и ответственности, в котором изучается явление этнической дискриминации при оценке военных преступлений и расследовании судеб пропавших без вести лиц, затрагиваются проблемы, возникающие в работе судей и следователей, а также предпринимается попытка определить надлежащие формы возмещения ущерба. Среди прочего, в этом исследовании освещаются следующие темы: сколько людей различных национальностей пострадало от нарушений прав человека; активность поддержки в решении проблем пропавших без вести лиц; достижение примирения между этническими общинами; и оценка степени предпочтения таких форм возмещения ущерба, как материальная компенсация, реабилитация или официальное присвоение статуса жертвы.

Север Уганды (2007). Региональное исследование мнений о мире и правосудии, проводившееся участниками совместной Инициативы университетов Беркли и Тулейн по поддержке уязвимых групп населения и Центром по вопросам правосудия в переходный период. Среди прочего, в этом исследовании затрагивались вопросы, касающиеся определения масштабов воздействия различных форм насилия (например, похищений или нанесения ущерба имуществу), установления приоритетности спроса на такие основные услуги, как здравоохранение, обеспечение продовольствием и отправление правосудия, и выявление предпочтений среди таких форм возмещения ущерба, как компенсация, извинения и примирение, а также между традиционными и официальными механизмами отправления правосудия.

Один из недостатков этого исследования заключается в том, что респондентам предлагалось ограниченное число вариантов. Возможно, это не позволило им предложить новые или оригинальные идеи в области механизмов отправления правосудия в переходный период. Необходимо тщательно продумывать организацию исследования в целях устранения этих ограничений, иначе разработчики политики не обратят внимания на традиционные или местные обычаи, которые могли бы сыграть важную роль в программе отправления правосудия в переходный период. Некоторые из этих угроз можно устранить с помощью анализа качественных данных.

В. Консультации для оценки качественных показателей

В отличие от консультаций, проводимых с целью оценки количественных показателей, этот вид консультаций представляет собой сбор не числовых, а текстовых данных. Как правило, такие данные неструктурированы и не поддаются статистическому анализу.

Предметные собеседования и анкеты, которые используются в ходе консультаций, проводимых для оценки количественных показателей, отражают интересы и опасения исследователя, а во время исследований качественных показателей основное внимание обращено на респондентов в целях более глубокого понимания их личных взглядов и убеждений по конкретным вопросам. Задача исследователя состоит в том, чтобы взглянуть на изучаемый предмет глазами респондента. Таким образом, необходимо сохранять баланс между информированием респондентов, разъяснением им основных элементов обсуждения и возможностью самостоятельной свободной трактовки таких абстрактных терминов, как "примирение" и "правосудие".

Консультации для оценки качественных показателей могут проходить в различных форматах, включая рабочие совещания, семинары, собрания общин и другие виды организованных дискуссий. В основном такие исследования проходят в следующих форматах:

Целевые группы: метод консультаций, при котором несколько предварительно отобранных участников собираются вместе и в течение одного-двух часов обсуждают определенную тему под руководством профессионального ведущего/координатора¹². Вопросы ведущего распространяются заранее, но задаются в свободной манере, чтобы поощрить свободный обмен идеями и способствовать групповому обсуждению. Поскольку такие обсуждения проходят в неофициальной обстановке, участники могут высказываться по соответствующим темам в рамках собственных концепций и терминологии, таким образом метод целевых групп позволяет исследователям понять личные взгляды и убеждения людей.

Состав участников целевых групп должен быть более или менее однородным, чтобы отражать взгляды людей с определенными интересами. Во время проведения консультаций в Боснии и Герцеговине в 2007 году предлагалось осветить взгляды 13 таких категорий людей, разделяющих общие интересы (например, юристов, членов правительства, представителей научных кругов, молодежи, членов религиозных общин, жертв, женщин, журналистов, ветеранов, репатриантов, артистов и историков). Особенности состава целевых групп имеют важное значение для открытого и откровенного обсуждения. При отборе участников, необходимо осознавать и учитывать возможные препятствия, которые могут помешать проведению эффективного обсуждения, например одновременное присутствие старших и младших членов общины, мужчин и женщин, взрослых и детей, а также различный уровень образования участников и наличие языковых различий, таких как региональные диалекты, и т.д. Подробнее эти замечания рассматриваются ниже.

Целевые группы играли важную роль в некоторых консультациях по отправлению правосудия в переходный период, по которым имеется больше всего документов. В организованных УВКПЧ на севере Уганды консультациях, посвященных оценке качественных показателей, участвовало 1 725 жертв вооруженного конфликта в составе 69 целевых групп¹³. В консультациях, проводившихся в 2005 году Афганской независимой комиссией по правам человека, участвовало свыше 2 000 человек в составе 200 целевых групп.

Чаще всего метод целевых групп подвергается критике за слишком большой состав групп. В Колумбии и Гватемале сообщалось о проведении консультаций в группах, состоящих из нескольких сотен людей. В буду-

¹² W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 6th ed. (Boston, Pearson, 2006), p. 412.

¹³ OHCHR, *Making Peace Our Own: Victims' Perceptions of Accountability, Reconciliation and Transitional Justice in Northern Uganda* (2007).

щем консультации не следует проводить в таких больших группах. Опыт научных исследований свидетельствует о том, что оптимальное число участников целевой группы составляет 10-12 человек.

Подробные собеседования. В отличие от исследований, посвященных оценке количественных показателей, во время которых респондентам задают одинаковые заранее составленные вопросы, этот метод представляет собой нерегламентированную или почти нерегламентированную беседу ведущего с участником. Ведущий не обязан следовать какому-либо официальному руководству и может направлять ход собеседования в любом вызывающем интерес направлении. Во время подробных собеседований участнику предлагается детально рассказать о своем личном опыте. Основная цель таких собеседований заключается в подробном изучении мнения, ощущений и точки зрения участника по интересующему вопросу. Проведение подобных консультаций требует наличия высококвалифицированных ведущих и может занимать много времени. Кроме того, могут возникать сложности с толкованием ответов. Тем не менее этот метод позволяет исследовать сложные и деликатные вопросы.

Подробные собеседования проводятся в связи с различными аспектами отправления правосудия в переходный период и на разных стадиях этого процесса. Во время консультаций УВКПЧ на севере Уганды, такие собеседования были проведены с 39 основными участниками для обеспечения правильного культурного толкования ответов, полученных в рамках целевых групп. По итогам процесса установления истины и примирения в Южной Африке Центр изучения вопросов насилия и примирения провел подробные собеседования с жертвами и виновными, чтобы узнать их мнение об эффективности процедур Комиссии по установлению истины и примирению¹⁴.

С. Смешанные методы исследования/триангуляция

Количественные и качественные показатели могут оцениваться одновременно. Часто эти два подхода дополняют друг друга при сборе данных. Учитывая сложности, возникающие во время научного изучения процессов отправления правосудия в переходный период и национального примирения, большинство исследователей используют несколько методов, чтобы каждый из них мог компенсировать недостатки других и обеспечивать более полное представление за счет дополнительных данных и повышения надежности и точности выводов.

В 2003-2005 годах Афганская независимая комиссия по правам человека провела широкие консультации с использованием комплексного подхода, основанного на оценке количественных и качественных показателей одновременно. Оценка количественных показателей должна была способствовать определению предпочтений и приоритетов участников, а с помощью анализа качественных показателей планировалось получить подробную информацию, которая представляла "особую ценность для лиц, ответственных за разработку политики". Получению этой подробной информации уделялось основное внимание в ходе групповых обсуждений. Участники программы "Наука и права человека" Американской ассоциации содействия

¹⁴ Ruth Picker, "Victims' perspectives about the human rights violations hearings", research report (Johannesburg, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2005); Sasha Gear, "Wishing Us Away: challenges facing ex-combatants in the 'new' South Africa", *Violence and Transition Series*, vol. 8 (Johannesburg, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2002).

развитию науки и сотрудники Центра изучения вопросов насилия и примирения в течение шести лет наблюдали за деятельностью Комиссии по установлению истины и примирению в Южной Африке. Они оценивали степень примирения и прощения с помощью многочисленных методов: регулярного количественного и качественного анализа содержания протоколов судебных слушаний по делам о нарушениях прав человека и амнистии, оценки количественных показателей, повторного анализа данных, полученных в ходе предыдущих исследований по изучаемой теме, обсуждений в целевых группах, подробных собеседований с религиозными лидерами и наблюдения за участниками¹⁵.

¹⁵ Audrey R. Chapman and Hugo van der Merwe (eds.), *Truth and Reconciliation in South Africa: Did the TRC Deliver?* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2008).

V. ПОДГОТОВКА К ПРОВЕДЕНИЮ КОНСУЛЬТАЦИЙ: ВАЖНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННО- РАЗЪЯСНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Параллельно с консультациями, независимо от их формата или конкретной цели, необходимо проводить информационно-разъяснительную работу по индивидуальным программам. Будущие участники консультаций должны быть проинформированы и иметь необходимые представления, чтобы высказывать просвещенную точку зрения. Им должны быть известны доступные варианты отправления правосудия в переходный период. Для этого, прежде всего, необходимо осознавать конкретные условия, в которых проходят консультации. В зависимости от обстоятельств участникам, возможно, придется напоминать об исследуемых особенностях конфликта или угнетения. Кроме того, вероятно, потребуется ознакомить их с политическими и прочими решениями по отправлению правосудия в переходный период, например соответствующими положениями мирных соглашений. На групповых обсуждениях необходимо каждый раз уточнять конкретную цель консультаций, чтобы у участников не возникало несбыточных ожиданий относительно их итогов. Особое внимание ожиданиям участников следует уделять после начала применения основных элементов системы отправления правосудия в переходный период. Об этом свидетельствуют сообщения из Колумбии, в которых говорится о том, что после принятия в стране соответствующих законов у участников консультаций часто складывалось неправильное представление об их цели и возникали несбыточные надежды в отношении возможных результатов.

Кроме того, в ходе информационно-разъяснительной деятельности необходимо рассказывать об опыте других стран. Это позволит участникам консультаций получить представление об имеющихся у них возможностях, а также относительно сильных и слабых сторон различных инициатив по отправлению правосудия в переходный период. Однако в рамках этого аспекта информационно-разъяснительной деятельности надлежит подчеркивать необходимость адаптации национальных программ отправления правосудия в переходный период к конкретным условиям или ситуации. У людей не должно создаваться впечатление, что одни и те же решения могут быть одинаково эффективными в нескольких странах. В течение многих лет такое представление способствовало сохранению всеобщего заблуждения, согласно которому модель Южноафриканской комиссии по установлению истины и примирению может совсем без изменений или адаптации внедряться и применяться в условиях любой страны, а разработанный в рамках этой модели подход "амнистия в обмен на истину" эффективен в любых ситуациях.

Нельзя недооценивать тот факт, что населению могут быть неизвестны само понятие и содержание концепции отправления правосудия в переходный период. В связи с этим информационно-разъяснительная деятельность должна носить максимально всеобъемлющий характер, например обеспечивать использование всех соответствующих форм выражения и формулировок, в том числе на языках коренных народов и местных диалектах. Кроме того, следует учитывать возможность незнания населением терминов, встречающихся в стратегиях отправления правосудия в переходный период и законах, или отсутствие их буквальных переводов. Поэтому, возможно, придется объяснить значение таких понятий, как "безнаказанность" и "ответственность", и даже "преступление" и "права человека" (люди, главной заботой которых является простое

выживание в крайне неблагоприятных условиях, могут не знать даже основных понятий в области прав человека). Однако объяснять следует только технические термины, поскольку существуют и такие понятия, толкование которых специалисты хотели бы услышать от участников консультаций. Например, важно, чтобы во время консультаций жертвы сами давали определения таким терминам, как "прощение" и "примирение".

По возможности, информационно-разъяснительная деятельность должна охватывать все население с помощью газет и вещательных средств массовой информации. В местных масштабах можно проводить театральные постановки, ролевые представления, групповые занятия и тщательно продуманные "игры". В Тиморе-Лешти в качестве одного из средств информационно-разъяснительной деятельности в целях разработки процесса установления истины и примирения использовалась песня. Однако, чтобы информационно-разъяснительная деятельность выполняла свою конкретную функцию и не подвергала людей повторным испытаниям, ее следует проводить под контролем специалистов.

Информационно-разъяснительная деятельность может иметь незапланированные, но благоприятные последствия, способствуя информированию жертв об их правах и возможностях. Например, в Перу в ходе информационно-разъяснительной деятельности по отправлению правосудия в переходный период многие сельские жители, проживающие в горных районах, впервые узнали, что изнасилование женщины является преступлением.

Обычно информационно-разъяснительная деятельность может как предшествовать процессу консультаций, так и проходить параллельно с ним. Во время консультаций с ее помощью часто удается удовлетворить непредвиденные или конкретные потребности в информации или доступе к материалам. Целесообразно заранее обеспечивать участников консультационных групп материалами, которые могут им понадобиться, в том числе текстами (в переводе на местные языки) законов, мирных соглашений и других соответствующих документов. Эти документы необходимо распространять в такие сроки, которые позволят участникам ознакомиться с их содержанием до начала обсуждения, а представителям групп лиц проконсультироваться со всеми заинтересованными сторонами.

VI. КОГДА СЛЕДУЕТ ПРОВОДИТЬ КОНСУЛЬТАЦИИ?

Формат, масштаб и эффективность консультаций зависят от конкретного положения в стране. Наиболее эффективными являются консультации, которые проходят в условиях относительного мира и безопасности, когда есть возможность общения с представителями соответствующих общин в течение достаточного времени. Труднее всего проводить консультации в условиях вооруженного конфликта. В этих случаях необходимо учитывать воздействие преобладающей атмосферы страха, запугиваний и репрессий. Кроме того, проблемы с доступом к соответствующим общинам или отсутствие безопасности зачастую могут препятствовать проведению широких консультаций или исследованию количественных составляющих. Если консультации проводятся в небезопасных местах или высказываемые на них мнения привлекают внимание противной стороны, это уже само по себе может увеличить угрозу для отдельных лиц и общин. Однако это не означает, что проведение консультаций в таких условиях невозможно. В начале 1999 года национальные правозащитные организации Сьерра-Леоне при поддержке Организации Объединенных Наций провели у себя в стране консультации по вопросу о формах, которые могли бы принимать механизмы отправления правосудия в переходный период и которые непременно следовало отразить в будущем мирном соглашении. Члены указанных организаций признали, что сложившиеся условия не позволяли провести широкие национальные консультации, однако они посчитали возможным и необходимым выяснить мнения неправительственных организаций Сьерра-Леоне. В результате этих консультаций все неправительственные организации единогласно заявили о необходимости создания комиссии по установлению истины и примирению и добились включения соответствующего положения в заключенное позднее в том же году соглашение о мире (Ломейское соглашение)¹⁶.

Ограничение географического охвата консультаций в силу требований безопасности или иных соображений не должно стать причиной каких-либо ошибочных выводов. Например, необходимо признавать, что точка зрения городского населения (например, в столице) может существенно отличаться от мнений непрошеных сельских жителей. Аналогичным образом следует поступать, если в консультациях участвуют люди, проживающие на территории, контролируемой лишь одной из сторон конфликта.

Пример Сьерра-Леоне подтверждает целесообразность проведения консультаций до заключения мирного соглашения в целях воздействия на его содержание. Однако бывают случаи, например, в Уганде, когда национальные консультации проводятся после создания основных элементов системы отправления правосудия в переходный период. Такой порядок существенно ограничивает роль консультаций в формировании основных элементов программы отправления правосудия в переходный период. Однако даже в таком контексте проведение консультаций может значительно способствовать разработке, усовершенствованию и началу применения согласованных предложений по отправлению правосудия в переходный период.

¹⁶ Michael O'Flaherty, "Sierra Leone's peace process: The role of the human rights community", *Human Rights Quarterly*, vol. 26, No. 1 (February 2004), p. 29.

Как правило, бывает полезно периодически проводить консультации после начала применения программы отправления правосудия в переходный период в целях ее повторных проверок и возможного усовершенствования путем структурных преобразований, например, в рамках разработки или обновления действующего законодательства. Иногда такие консультации также проводятся для определения форм возмещения ущерба, в том числе символических компенсаций, которые могут быть рекомендованы в рамках программы отправления правосудия в переходный период. Именно так было, например, в Перу и Чили. В Перу на основе консультаций были вынесены рекомендации о содействии образованию детей жертв. По итогам консультаций с жертвами, проводившихся в Чили, была вынесена рекомендация о замене единовременных выплат жертвам регулярными пенсиями. Кроме того, проведение консультаций одновременно с осуществлением программы отправления правосудия в переходный период может способствовать участию в этом процессе жертв, которых раньше не замечали, игнорировали, и не допускали к такому участию.

Независимо от времени проведения консультаций целесообразно в предварительном порядке устраивать экспериментальные мероприятия. Особенно это касается широкомасштабных национальных консультаций. Экспериментальные мероприятия следует проводить таким образом, чтобы иметь возможность их тщательной оценки. Как правило, экспериментальные мероприятия способствуют некоторой адаптации методов консультаций, что наблюдалось, например, после экспериментальных консультаций, проводившихся Афганской независимой комиссией по правам человека в 8 из 34 провинций.

VII. МЕСТО ПРОВЕДЕНИЯ КОНСУЛЬТАЦИЙ И ИХ ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ

Иногда, в зависимости от конкретной цели консультаций, целесообразно использовать локализованный подход. Например, это касается случаев, когда необходимо узнать мнение конкретной общины или категории жертв. Проведение широких консультаций в общенациональном масштабе с учетом всех точек зрения имеет свои преимущества, в том числе позволяет узнать мнение общин, непосредственно не затронутых конфликтом. В Уганде широко распространено мнение о том, что проведение консультаций в масштабе всей страны, в том числе в районах, не затронутых насилием, в соответствии с решением сторон заключенного в 2007 году Соглашения об ответственности и примирении способствовало получению выводов, благодаря которым удалось добиться осознания общенациональной ответственности за примирение.

Как показывает опыт многих стран, в целях определения места проведения национальных консультаций целесообразно проводить предварительную "работу с картами" для выявления зон распространения конфликта или концентрации жертв.

Выбор конкретных мест проведения консультаций имеет важное значение. В идеале, место проведения консультаций должно быть нейтральным. Например, не следует проводить консультации с гражданскими лицами в зданиях военных частей, полицейских участков или на объектах других вооруженных групп. Аналогичным образом, при наличии оснований полагать, что в конфликте участвовали власти, запрещается использовать здания государственных учреждений, например городской администрации. В случаях возникновения религиозных трений необходимо позаботиться о том, чтобы консультации не проводились в здании какой-либо из религиозных общин, особенно, если ожидается участие членов других общин. Кроме того, как показывает опыт, проведение консультаций в местах совершенных преступлений может вызывать у жертв эмоциональную реакцию, которая наносит вред их здоровью и не способствует эффективности консультаций. В таких местах проводить консультации не следует. По возможности, прежде чем определить точное место и время проведения консультаций, желательно посоветоваться с местными представителями жертв или другими заинтересованными сторонами.

Продолжительность консультаций зависит от их цели и масштаба, а также от таких условий, как доступ и безопасность. Следовательно, по этому вопросу не существует конкретного руководства *in abstracto*. Однако следует учитывать относительные преимущества кратковременных и долговременных консультаций. Кратковременные процессы продолжительностью не более нескольких недель способствуют сохранению концентрации и не вызывают усталости или утраты мотивации среди ответственных за проведение консультаций специалистов. Кроме того, некоторые считают, что иногда организаторам консультаций следует "пользоваться моментом" политических преобразований, во время которых у общественности может происходить всплеск политической воли и желание обсуждать прошлое.

Однако в процессе проведения консультаций недопустима поспешность, которая может служить причиной потери концентрации у участников консультаций, в результате чего они начнут восприниматься как символические, а это негативно повлияет на общественное мнение о значении отправления правосудия в

переходный период. По мнению социологов, исследования общественного мнения следует проводить постепенно, чтобы иметь возможность определять характер существующих и возникающих мнений. В одном исследовании, опубликованном в 2008 году, признавалась практическая сложность проведения долговременных консультаций и отмечалось, что "постепенно собранные данные не позволяют делать немедленные выводы об осуществляемой политике, однако являются необходимыми для выявления тенденций, а следовательно, установления причинно-следственных связей"¹⁷.

Кроме того, более продолжительные консультации могут способствовать улучшению отношения участников к этому процессу, формированию у них более зрелых точек зрения и постоянному совершенствованию методов. Особое значение размеренному проведению консультаций придавалось в Южной Африке. В этой стране подготовительная работа по созданию Комиссии по установлению истины и примирению после проведения в 1994 году демократических выборов продолжалась 18 месяцев. Существует мнение, что: "Такая продолжительность подготовительной работы позволила разработать действующее в отношении комиссии комплексное законодательство, заручиться поддержкой большинства политических партий и привлечь к участию в ее создании многих иностранных наблюдателей в целях обеспечения легитимности комиссии"¹⁸.

¹⁷ Oskar Thoms, James Ron and Roland Paris, "The effects of transitional justice mechanisms", working paper (Ottawa, Centre for International Policy Studies, April 2008), p. 81.

¹⁸ Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity* (New York, Routledge, 2001), p. 221.

VIII. КТО ДОЛЖЕН ПРОВОДИТЬ КОНСУЛЬТАЦИИ?

В идеале консультации должны проводиться независимыми специалистами, которые не заинтересованы в конкретных итогах отправления правосудия в переходный период ни организационно, ни политически.

Весьма важную роль в проведении национальных консультаций могут играть национальные правозащитные учреждения. Опыт проведения консультаций Афганской независимой комиссией по правам человека является примером того, каким образом с помощью разъяснительной работы на всей территории страны уважаемое и независимое учреждение может способствовать получению ценных выводов, четко отражающих взгляды и мнения затронутых общин. Проведение консультаций национальными учреждениями, которые придерживаются соответствующих стандартов в области передовых видов практики (так называемых Парижских принципов) также гарантирует соблюдение в ходе этого процесса основных стандартов в области прав человека и уважение прав и достоинства участников консультаций.

Любая заинтересованная организация может проводить более предметные консультации на отвлеченные темы. Как правило, такие консультации часто проводятся местными или международными НПО, а также научными и прочими учреждениями или по их инициативе на стадии разработки национальной программы отправления правосудия в переходный период. Очень важно, чтобы такие предметные консультации проводились специалистами и соответствующим образом (см. ниже). По возможности, международным группам, которые просят разрешение провести консультации следует сотрудничать с соответствующими национальными и местными группами (что они обычно и делают), а также действовать в соответствии с местной социальной инфраструктурой, использовать соответствующий опыт, знания местных условий и языка и содействовать передаче навыков.

Организацию Объединенных Наций часто просят оказать содействие в разработке и проведении национальных консультаций (без ущерба для руководящей роли и полномочий в плане принятия решений национальными заинтересованными сторонами). Иногда экспертное и материальное обеспечение консультаций, проводимых правительствами, сторонами соглашений, национальными правозащитными учреждениями и организациями гражданского общества, осуществляют УВКПЧ и правозащитные компоненты миротворческих миссий. УВКПЧ может предоставлять консультации по правовым и техническим вопросам, поощрять участие жертв, женщин и представителей уязвимых групп населения, обеспечивать создание потенциала и содействовать мобилизации финансовых и материальных ресурсов. Каждый раз при оказании содействия процессу консультаций Организации Объединенных Наций следует поддерживать национальные инициативы и возможности. Например, сотрудничество с ней в 2007 году позволило организациям гражданского общества Бурунди принять участие в планировании консультаций. Организация Объединенных Наций должна воздерживаться от попыток воздействовать на результаты консультаций. Кроме того, ей не следует присоединяться к конкретным точкам зрения, озвученным в ходе консультаций.

В процессе консультаций огромное значение имеет координация, которая обеспечивает его эффективность и целенаправленность, а также позволяет избежать дублирования, ликвидировать максимальное число пробелов и не перегружать консультационные группы и участников. Кроме того, координация по-

вышает слаженность инициатив отправления правосудия в переходный период и обеспечивает их актуальность в более широких социально-политических контекстах, например, в процессе выполнения мирных соглашений. В качестве примера рамочного координационного механизма можно привести созданный в 2000 году в бывшем Восточном Тиморе руководящий комитет в составе представителей политического руководства, национальных правозащитных НПО, женских групп и молодежных организаций, а также членов Комиссии по вопросам мира и справедливости католической церкви, Ассоциации бывших политических заключенных, ФАЛИНТИЛ, Временной администрации Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе (ВАООНВТ) и сотрудников Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Позднее в ноябре 2007 года правительство Бурунди и Организация Объединенных Наций подписали рамочное соглашение о создании Трехстороннего руководящего комитета для проведения национальных консультаций по механизмам отправления правосудия в переходный период. В состав этого комитета входят по два представителя от правительства, гражданского общества и Организации Объединенных Наций.

Все учреждения или организации, которые занимаются проведением консультаций, посвященных оценке как количественных, так и качественных показателей, обязаны иметь в своем штате специалистов соответствующей квалификации для осуществления подобной деятельности. Эти специалисты должны владеть всеми техническими аспектами своей работы и разбираться в деликатных вопросах культуры и религии. В каждой консультационной группе должен быть специалист с глубоким знанием местных условий и последних исторических событий, особенно, периода конфликта или угнетения, которые будут учитываться в программе отправления правосудия в переходный период. Особое внимание следует уделять обучению навыкам, необходимым для проведения консультаций с женщинами. Консультации с детьми проводятся исключительно специалистами соответствующей квалификации.

IX. С КЕМ СЛЕДУЕТ КОНСУЛЬТИРОВАТЬСЯ?

Состав участников различных консультаций зависит от их точной сферы охвата и метода. Однако, как правило, в национальных консультациях так или иначе должны участвовать все основные заинтересованные стороны.

В первую очередь, необходимо выслушать жертв и свидетелей злоупотреблений и угнетения, которые регулярно имели место в прошлом. Как уже отмечалось, иногда жертвы определяются с помощью предварительного составления карт, которое обычно поручается специалистам с подробными знаниями местных условий. В ходе выявления жертв, с которыми будут проводиться консультации, надлежит учитывать различную степень воздействия конфликта или репрессий на общины. К жертвам следует относить не только раненых или обездоленных. В их число могут входить все лишённые гуманитарной помощи или возможности получения медицинских услуг, потерявшие кров или средства к существованию и перемещённые лица. Кроме того, иногда игнорируется степень психологических травм, полученных всеми членами общины. Необходимо учитывать мнения наиболее игнорируемых групп. Маргинализированные или подвергаемые дискриминации люди или общины, как правило, подвергаются ещё большей виктимизации в периоды потрясений. Именно это недавно произошло, например, с представителями рома в ходе конфликтов в бывшей Югославии, а также с многочисленными группами коренного населения в Латинской Америке.

Во время опроса жертв часто не учитывается мнение женщин. Кроме того, иногда консультации с участием женщин проходят несоответствующим образом. Судя по сообщениям, именно так обстояло дело в Южной Африке, где затем был разработан "гендерно-нейтральный" статут Комиссии по установлению истины и примирению. В Тиморе-Лешти следователи узнали о совершенных во время оккупации преступлениях сексуального характера лишь после того, как были опрошены женщины. В остальных случаях беседы с женщинами проводились мужчинами или в их присутствии, в связи с чем женщины чувствовали себя обязанными выражать мнения, которые по их пониманию, ожидали от них мужчины. Опыт показывает, что консультации с женщинами надлежит проводить женщинам без спешки и с полным соблюдением конфиденциальности личных взглядов. В процессе консультаций необходимо особенно учитывать чувство стыда, которое может быть вызвано пережитым сексуальным насилием.

Однако включение женщин в категорию жертв не означает их пассивность или беспомощность. Напротив, консультации должны предвосхищать важную роль, которую женщинам предстоит сыграть в подготовке и осуществлении перемен в своих общинах с учетом возможного развития гендерных ролей женщин и мужчин в ходе конфликта. Действительно, хорошо поставленный процесс позволяет привлечь внимание к этой функции женщин, расширить их права и возможности внутри своих общин, вынуждая мужчин отказаться от своих предрассудков.

В ходе многих консультаций с жертвами, посвященных отправлению правосудия в переходный период, не учитывается опыт детей. В результате широко распространенного повсюду отношения к детям их мнения либо не изучаются, либо игнорируются. Постепенные изменения в этом плане происходят по мере углубле-

ния понимания прав детей, мнениям которых во время последних консультаций стало уделяться пристальное внимание. Консультации с детьми должны проводиться исключительно специально подготовленными сотрудниками. В процессе консультаций необходимо соблюдать принцип наилучших интересов ребенка и учитывать развитие его способностей. Ни в коем случае нельзя повторно подвергать испытаниям детей. Необходимо учитывать, что некоторые дети одновременно являются жертвами и виновными, например дети, которые использовались в качестве солдат, и важно не подвергать их повторным преследованиям. Опыт показывает, что во время консультаций с детьми нежелательно присутствие родителей и других взрослых. Наконец, консультации должны проводиться таким образом, чтобы у детей не возникало чувство ответственности за наличие у их страны проблем или за поиск их решений.

В рамках национальных консультаций в Уганде, посвященных заключенному в 2007 году Соглашению об ответственности и примирении, было проведено специальное мероприятие с участием детей. Детский фонд Организации Объединенных Наций тесно сотрудничал с местными организациями по защите детей в целях проведения консультаций с детьми в безопасных для них условиях, способствующих получению честных ответов. Результаты этих консультаций были опубликованы с полным соблюдением конфиденциальности информации о каждом ребенке. В Уганде дети высказывали весьма конкретные, честные и откровенные мнения об отправлении правосудия в переходный период. Кроме того, было замечено, что дети активнее участвуют в беседах в присутствии сверстников.

Кроме того, могут игнорироваться жертвы из числа лиц, проживающих за пределами страны, такие как беженцы или же другие категории. Немногочисленные примеры проведения консультаций по отправлению правосудия в переходный период в лагерях беженцев по-прежнему ограничиваются мероприятиями с участием беженцев из Сьерра-Леоне в Гвинею в 1999 году, афганских беженцев в Исламской Республике Иран и Пакистане в 2004 году и беженцев из Восточного Тимора в Западном Тиморе и других частях Индонезии в 2000 году. Еще реже в ходе консультаций учитываются мнения эмигрантов, которые не являются беженцами. Разумеется, организация таких консультаций связана с большими трудностями и расходами. Однако следует рассматривать возможность вступления в диалог с членами диаспоры, в том случае, когда она способна внести существенный вклад в общие результаты, и там, где она доступна. В 2006 году во время консультаций по созданию системы отправления правосудия в переходный период в Либерии использовался новаторский подход, который заключался в опросе большого числа либерийцев, проживающих в конкретных районах Соединенных Штатов¹⁹.

Также необходимо выслушать всех представителей групп гражданского общества, которые представляют интересы жертв, либо другим образом представляют информацию об их проблемах и потребностях. Группы жертв могут быть многочисленными по составу, разнообразными по форме и убеждениям, географически удаленными и обладать недостаточными ресурсами. Например, после опубликования доклада Комиссии Перу по установлению истины и примирению было проведено исследование групп жертв, в ходе которого было выявлено 118 организаций в 11 национальных департаментах, в том числе 18 региональных, 21 про-

¹⁹ См. <http://liberiatrc.mnadvocates.org/>.

винциальная и 32 организации "прямого доступа", 22 женские организации, 15 молодежных групп и 26 организаций по делам перемещенных лиц.

Необходимо обеспечить, чтобы группы жертв действительно представляли мнения пострадавших. Как правило, именно так и происходит, однако иногда такие группы могут выражать весьма конкретные точки зрения отдельных жертв, либо преследовать собственные интересы. Некоторые группы, основанные в национальных или провинциальных столицах (далеко от многих жертв) могут выражать исключительно мнения "элиты". Например, судя по сообщениям, в одной из стран городские столичные НПО взяли под свой контроль процесс консультаций, утверждая, что представляют общие мнения жертв, не проведя соответствующие консультации с теми, чьи интересы они, как утверждалось, должны были представлять или имели на это четкий мандат. Кроме того, беспокойство вызывает возможное влияние внутренних процессов на способность групп жертв различать и представлять интересы пострадавших лиц, от имени которых они выступают. Например, необходимо проявлять осторожность во время консультаций с группами жертв, управляемых, как возникает впечатление, в авторитарной или недемократической манере. В любых ситуациях группы жертв должны иметь достаточно времени для проведения консультаций с теми, чьи интересы они представляют.

Группы жертв могут играть важную роль в разработке процессов консультаций с жертвами. Несмотря на вышеизложенные опасения, принято считать, что активное участие именно таких организаций на всех этапах планирования и проведения консультаций с жертвами в Гватемале перед утверждением законодательства по отправлению правосудия в переходный период (закон 975/2005) отчасти способствовало достижению заметных успехов.

Выявление других заинтересованных сторон во многом зависит от конкретной цели консультаций. В их число могут входить: гражданские, традиционные и религиозные лидеры, политические представители, национальные правозащитные учреждения, профессиональные организации, средства массовой информации, профсоюзы и деловое сообщество, силы безопасности, включая полицию и вооруженные силы, другие бывшие комбатанты, специалисты в области образования и представители научных кругов. Также можно проводить консультации с представителями дипломатических миссий, международных организаций и сообщества доноров (однако точки зрения таких групп не могут считаться "национальными"). Непосредственно группы жертв также могут предлагать провести консультации с другими различными группами или иным образом обеспечить их участие в этом процессе. Например, в Непале представители групп жертв настоятельно просили о присутствии на консультациях всех заинтересованных сторон, включая министров, представителей местных властей, лидеров партий, а также сотрудников окружных и региональных администраций, поскольку это вселяло в них надежду на то, что их жалобы будут приняты к сведению и удовлетворены.

Кроме того, помимо фактического обсуждения конкретных тем, в процессе консультаций можно выявить мнения заинтересованных сторон по другим вопросам. В качестве источников могут использоваться материалы миротворческих конференций, обсуждения в средствах массовой информации, деятельность парламента, а также итоги рабочих совещаний.

В соответствующих случаях, если сфера охвата консультаций превышает границы одной страны, могут учитываться выводы международных органов по наблюдению за осуществлением прав человека, например заключительные замечания договорных органов Организации Объединенных Наций по правам человека. За последние несколько лет в своих заключительных замечаниях договорные органы вынесли конкретные рекомендации по отправлению правосудия в переходный период, адресованные многим странам. Кроме того, полезными могут оказаться конкретные выводы по странам, подготовленные специальными процедурами Совета по правам человека Организации Объединенных Наций, и результаты его универсальных периодических обзоров, а также решения региональных судов по правам человека (в Африке, Северной и Южной Америке и Европе).

Х. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ О ЗАЩИТЕ ВО ВРЕМЯ КОНСУЛЬТАЦИЙ

Некоторые соображения о защите и необходимости соблюдения этических норм в процессе консультаций, например во время общения с женщинами и детьми, изложены выше. Однако необходимо учитывать еще ряд моментов.

В ходе консультаций по отправлению правосудия в переходный период следует проявлять уважение к достоинству жертв и других лиц, права человека которых были нарушены. Для этого необходимо уделять внимание, например, взаимоотношениям мужчин и женщин, взрослых и детей, а также формам проявления уважения к традиционным лидерам и старшим членам общин. Также нельзя забывать о роли религии и обрядов в общественной жизни. Например, не следует нарушать традицию начинать встречи с молитвы, если это не обусловлено конкретной причиной. Кроме того, культурные особенности требуют разработки консультационных механизмов, учитывающих реалии обществ с децентрализованными системами отправления правосудия, в которых помимо конституционных механизмов отправления правосудия существуют еще и традиционные, применяемые коренными народами. Наконец, во время проведения национальных консультаций крайне важно учитывать не только местные культурные особенности, но и международные стандарты в области прав человека.

Во время посещения общин ответственным за проведение консультаций специалистам следует соблюдать местные культурные традиции и обычаи, касающиеся рациона питания, одежды и поведения. Даже в свободное от выполнения служебных обязанностей время им следует воздерживаться от некорректных действий из соображений вежливости и сохранения доброй репутации процесса консультаций.

Однако не все местные обычаи способствуют проведению эффективных национальных консультаций. Например, иногда участникам мероприятий в формате семинаров принято выплачивать символические денежные суммы или вознаграждение в натуре в качестве компенсации за их расходы. Несмотря на то, что применение подобной практики в ходе консультаций по отправлению правосудия в переходный период само по себе не запрещается и в действительности может являться неизбежным, возникает вопрос о возможном влиянии таких выплат на итоговые результаты консультаций.

Организаторы консультаций по отправлению правосудия в переходный период должны предвидеть любую угрозу или вред, которые могут возникнуть в связи с их деятельностью, и принимать все возможные меры по защите отдельных лиц и общин от неоправданных угроз. В частности, такие угрозы могут возникать в результате разглашения определенных точек зрения отдельных лиц или общин. Например, на севере Уганды местные власти официально потребовали от одной из общинных организаций покинуть соответствующий округ после того, как она озвучила свое мнение во время организованных правительством консультаций. В целях обеспечения права на невмешательство в частную жизнь и конфиденциальность конкретные лица, высказавшие свою точку зрения, могут указываться только при наличии четких соглашений. Иногда подобное согласие может необдуманно предоставляться группами жертв, поэтому ответственность за определение степени искренности, добровольности и осознанности каждый раз ложится на специалистов, ответственных за проведение консультаций.

Важное значение для проведения консультаций и защиты их участников имеет наличие в стране благоприятного правового пространства. Необходимо убедиться в том, что соответствующие уголовные и другие законы, например о клевете и диффамации, не предусматривают судебного преследования за мнения, которые могут высказываться участниками консультаций. В некоторых странах, возможно, придется провести обзор сферы действия и применения законов о государственной измене, оскорблении представителей власти и других правонарушений против государства. Также следует провести обзор применения законов, регулирующих право на свободу собраний и передвижения. Угроза обвинений в нарушении закона возрастает в период чрезвычайного положения в стране, во время которого возможно приостановление действия некоторых прав человека. Как правило, следует оценивать степень законодательных изменений, необходимых для решения этих вопросов в рамках национального процесса консультаций. В редких случаях приходится создавать новые средства правовой защиты в целях непосредственной ликвидации конкретных угроз для участников консультаций и прочей деятельности по отправлению правосудия в переходный период. В Колумбии правительству было поручено принять такую программу защиты на основе судебного решения. Программы защиты должны обладать достаточными ресурсами и поддержкой политического руководства, а также носить упреждающий, а не ответный характер.

С учетом того, насколько активно в процессе консультаций преследуется цель выяснения фактических подробностей произошедшего, угроза вреда становится еще очевиднее. Как указывалось выше, консультации должны отличаться от дискуссий и обсуждений, которые проходят в рамках основной программы отправления правосудия в переходный период, однако обычно такие совпадения неизбежны. Этому вопросу необходимо уделять самое пристальное внимание, чтобы защитить наилучшие интересы участников консультаций и не дискредитировать более масштабную программу отправления правосудия в переходный период.

Каждый раз во время проведения консультаций существует серьезная угроза возникновения неуместных или несбыточных ожиданий. Это причиняет вред и боль участникам консультаций, а также может подорвать доверие ко всему проекту отправления правосудия в переходный период. Ответственные за проведение консультаций специалисты могут уменьшить эту угрозу с помощью информационно-разъяснительной работы, а также четкого и подробного изложения цели каждого мероприятия и возможных видов использования его результатов.

XI. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ДОКЛАДОВ О КОНСУЛЬТАЦИЯХ

Доклады о проведении консультаций могут оформляться различными способами, однако в них непременно должны содержаться достоверные сведения о собранных мнениях. Достоверность результатов консультаций, посвященных оценке как качественных, так и количественных показателей, частично обеспечивается научным подходом. Любой дополнительный анализ или редакторская обработка должны проводиться крайне осмотрительно. Раньше это требование соблюдалось не всегда. Например, в одной из стран по итогам процесса национальных консультаций было ясно предложено создать "комиссию по установлению истины, примирению и отправлению правосудия", а в докладе об этих консультациях упоминалась только "комиссия по установлению истины и примирению".

Как правило, доклады должны быть опубликованы. Разумеется, обязательство по опубликованию докладов подлежит исполнению. В противном случае, следует как минимум в краткой форме ознакомить участников с конкретными выводами или другими итогами консультаций.

В исключительных случаях публикация докладов может быть нецелесообразной. Очевидно, что иногда составление доклада о конкретных консультациях приходится отложить до завершения более широкого процесса во избежание опубликования неполных или неточных выводов. Кроме того, доклады не публикуются при наличии оснований считать содержащиеся в них выводы необъективными или намеренно искаженными, однако в таких случаях необходимо в максимально короткие сроки устранить все недочеты и рассмотреть возможность опубликования исправленных выводов. Если содержащиеся в докладе выводы не соответствуют международным стандартам в области отправления правосудия в переходный период, их следует сопровождать критическими замечаниями.

Доклады публикуются с учетом возможностей получателей. Они должны быть переведены на местные языки и распространяться соответствующим образом. В некоторых странах доклады подробно публикуются в газетах или объявлениях и распространяются бесплатно. Кроме того, с их содержанием можно ознакомиться во многих публичных учреждениях, например городских администрациях, почтовых отделениях, медицинских учреждениях, школах и библиотеках. В случаях размещения докладов в сети Интернет необходимо учитывать технические возможности потенциальных читателей. Например, чтобы файлы докладов быстро загружались даже при низкой скорости соединения с сетью Интернет, их следует размещать в виде простого текста без использования сложных изображений или форматирования.

XII. ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРЫ В СВЯЗИ С НАЦИОНАЛЬНЫМИ КОНСУЛЬТАЦИЯМИ

В цели данной публикации не входит подробное изучение влияния полученных в ходе национальных консультаций результатов на решения ответственных за разработку политики лиц. Однако необходимо подчеркнуть, что к этим результатам следует относиться весьма серьезно. Вместе с тем они не должны связывать руки ответственным за принятие решений лицам. Такой подход не нарушает права человека на участие, которое требует добросовестно и уважительно учитывать высказываемые мнения, однако не порождает надежд на принятие мер. Именно так следует действовать властям в условиях демократии для поддержания баланса между запросами различных элементов общества с учетом ограниченного количества вариантов и ресурсов. Кроме того, таким способом можно обезопасить общество от мажоритарных тенденций преобладания интересов большинства над правами и возможностями меньшинств.

Даже в отсутствие последующих мер, мнения населения играют весьма полезную роль. Они позволяют получать ценную информацию о возможностях общин в области примирения и восстановления, их готовности к этим процессам, а также о необходимой им помощи в этой связи. Они имеют важное значение для лиц, ответственных за разработку политики, и в частности для субъектов процесса развития. Кроме того, полученные в ходе консультаций выводы используются органами образования во время разработки программ обучения детей и взрослых, которые способствуют повышению уровня гражданской ответственности, а также национальному и общинному примирению.

ПРИЛОЖЕНИЕ

РЕЗЮМЕ

I. ЧТО СОБОЙ ПРЕДСТАВЛЯЮТ НАЦИОНАЛЬНЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ И ДЛЯ ЧЕГО ОНИ НУЖНЫ?

- Организация Объединенных Наций неоднократно подчеркивала, что всеобъемлющий процесс национальных консультаций является одной из основных составляющих правозащитного подхода к отправлению правосудия в переходный период.
- Жертвам угнетения или конфликта необходимо предоставить возможность в безопасных условиях высказать свои мнения, чтобы пережитые ими испытания, а также их потребности и права могли быть выявлены и учтены в программах отправления правосудия в переходный период. Обстоятельный процесс консультаций также позволит местным жителям ощутить свою роль в происходящем и привлечь большее внимание заинтересованных сторон к участию в программе отправления правосудия в переходный период. Кроме того, консультации могут способствовать разработке конкретных аспектов программы отправления правосудия в переходный период, возобновлению приостановленных или медленно протекающих мирных процессов и началу обсуждения важных вопросов в общинах.
- Национальные консультации отличаются от информационной деятельности. Они не ограничиваются односторонним информированием или деятельностью по связям с общественностью, а проходят в формате обстоятельного и построенного на взаимном уважении диалога, в рамках которого участники могут свободно высказывать свое мнение о разработке или усовершенствовании программ отправления правосудия в переходный период. Национальные консультации также должны отличаться от обсуждений и дискуссий, которые проводятся в русле основной программы отправления правосудия в переходный период.

II. НЕОБХОДИМОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ ОБУСЛОВЛЕННАЯ ПРАВОВЫМИ НОРМАМИ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

- Право на участие в консультациях предусмотрено многими договорами по правам человека. Оно закреплено в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, гарантирующей право каждого гражданина на участие в ведении государственных дел, статье 12 Конвенции о правах ребенка, касающейся уважения взглядов ребенка, и принципе 35 Обновленного свода принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью.
- Реализация права на участие в консультациях требует соблюдения широкого круга смежных прав человека, например свободы выражения мнений, собраний и ассоциации.
- Во время разработки и осуществления процессов отправления правосудия в переходный период надлежит уважать присущее каждому человеку достоинство и содействовать его осознанию на

основе принципов равенства и запрета на дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

III. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ, ПОДЛЕЖАЩИЕ РАССМОТРЕНИЮ В ХОДЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ

- В ходе хорошо продуманных национальных консультаций должны учитываться предусмотренные для той или иной страны формы отправления правосудия в переходный период: программа консультаций по отправлению уголовного правосудия может значительно отличаться от программы консультаций по внесудебной практике и носить более ограниченный характер.
- В процессе консультаций должны рассматриваться уже существующие механизмы отправления правосудия в переходный период, например те, которые были определены в мирном соглашении, однако внимания заслуживают также изначально не предусмотренные возможности в этой области.

IV. ФОРМАТ КОНСУЛЬТАЦИЙ

- Ранее большинство консультаций, которые предшествовали разработке инициатив по отправлению правосудия в переходный период или проводились одновременно с их осуществлением, были посвящены оценке качественных показателей и проходили в форматах рабочих совещаний, семинаров, собраний общин и других видов организованной дискуссии с использованием классических методов исследования качественных показателей, например заседаний в целевых группах, подробных собеседований и наблюдений за участниками. Затем начали использоваться также различные методы изучения количественных показателей, которые обычно проходят в формате исследований. Количественные и качественные показатели могут оцениваться одновременно, поэтому при сборе данных часто используется комплексный подход.

V. ПОДГОТОВКА К ПРОВЕДЕНИЮ КОНСУЛЬТАЦИЙ: ВАЖНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННО-РАЗЪЯСНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- Участники консультаций должны обладать необходимой информацией и знаниями о доступных им вариантах отправления правосудия в переходный период, конкретных условиях проведения и цели консультаций, поскольку это позволит им делиться просвещенными мнениями и не питать ложных или несбыточных надежд в связи с итогами консультаций.
- В ходе информационно-разъяснительной работы следует не просто освещать опыт других стран в целях информирования участников об относительно сильных и слабых сторонах различных механизмов отправления правосудия в переходный период, но и подчеркивать, что национальные программы правосудия переходного периода должны учитывать условия конкретной страны.
- Информационно-разъяснительная работа должна проводиться на всех соответствующих языках, в том числе языках коренных народов и местных диалектах, предусматривая возможность разъ-

яснения участникам технических или юридических терминов в области отправления правосудия в переходный период. Однако технические термины необходимо отличать от понятий, толкование которых ответственные за проведение консультаций специалисты хотят услышать от самих участников.

- В целях информационно-разъяснительной работы можно использовать газеты и вещательные средства массовой информации, а также местные мероприятия, например театральные постановки и ролевые представления. Она должна проводиться под контролем специалистов, чтобы не подвергать людей повторным испытаниям.

VI. КОГДА СЛЕДУЕТ ПРОВОДИТЬ КОНСУЛЬТАЦИИ?

- Формат, масштаб и эффективность консультаций зависят от особенностей положения в стране. Целесообразнее всего проводить консультации в условиях относительного мира и безопасности, чтобы иметь доступ к соответствующим общинам в течение достаточного времени.
- Во время или в условиях вооруженного конфликта в процессе консультаций необходимо учитывать воздействие окружающей обстановки страха и запугивания, а также преодолевать трудности доступа к соответствующим общинам и решать проблему отсутствия безопасности. Если консультации проводятся в небезопасных местах или высказываемые на них мнения привлекают внимание противной стороны, это уже само по себе может увеличить угрозу для отдельных лиц и общин.
- Периодически целесообразно проводить консультации параллельно с осуществлением программы отправления правосудия в переходный период с целью ее корректировки и усовершенствования с помощью структурных изменений.
- В целях адаптации и улучшения консультационных методов возможно проведение предварительных экспериментальных мероприятий, в частности перед широкомасштабными национальными консультациями.

VII. МЕСТО ПРОВЕДЕНИЯ КОНСУЛЬТАЦИЙ И ИХ ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ

- Выбор места проведения консультаций зависит от их конкретной цели. Если она заключается в том, чтобы выслушать мнения конкретной общины или категории жертв, уместно использование локализованного подхода. Широкие консультации в общенациональном масштабе также могут быть полезны, в том числе при изучении мнений общин, непосредственно не затронутых конфликтом. Определению места проведения консультаций может способствовать предварительная работа с картами с учетом зон распространения предшествовавших конфликтов.
- В идеале места проведения консультаций должны быть нейтральными. Следует избегать мест, которые прямо или косвенно связаны с предшествовавшим конфликтом, например, помещений, находящихся в ведении вооруженных сил, полиции или государственных учреждений, а также

религиозных зданий и мест совершения преступлений. Во время выбора места и конкретного времени проведения консультационных мероприятий целесообразно советоваться с местными представителями жертв и другими заинтересованными сторонами.

- Продолжительность консультаций зависит от их цели и масштаба, а также от наличия доступа и условий безопасности. Кратковременные процессы помогают сохранить концентрацию и не вызывают усталости или утраты мотивации среди ответственных за проведение консультаций специалистов. С другой стороны, более длительные консультации способствуют улучшению отношения участников к этому процессу, формированию у них более зрелых точек зрения и постоянному совершенствованию методов.

VIII. КТО ДОЛЖЕН ПРОВОДИТЬ КОНСУЛЬТАЦИИ?

- В идеале консультации должны проводиться независимыми специалистами, которые не заинтересованы в конкретных итогах отправления правосудия в переходный период ни организационно, ни политически.
- Весьма важную роль в проведении национальных консультаций могут играть национальные правозащитные учреждения, поскольку они обеспечивают соблюдение стандартов в области прав человека и уважение прав и достоинства участников в ходе этого процесса.
- Часто консультации проводятся международными НПО и научными учреждениями. По возможности этим международным группам следует сотрудничать с соответствующими национальными и местными группами, действуя в соответствии с местной социальной инфраструктурой, используя соответствующий опыт и способствуя передаче навыков.
- В разработке и проведении национальных консультаций государствам часто оказывается содействие со стороны Организации Объединенных Наций, в частности УВКПЧ, и правозащитных компонентов миротворческих миссий. Оно направлено на поддержку национальных инициатив и возможностей и не связано со стремлением повлиять на итоги консультаций. Кроме того, Организация Объединенных Наций, как правило, не присоединяется к высказанным в ходе консультаций конкретным мнениям.
- В процессе консультаций огромное значение имеет координация, которая обеспечивает его эффективность и целенаправленность, а также позволяет избежать дублирования, ликвидировать максимальное число пробелов и не перегружать консультационные группы и участников.
- Все учреждения или организации, которые занимаются проведением консультаций, обязаны иметь в своем штате специалистов соответствующей квалификации. Эти специалисты должны владеть всеми техническими аспектами своей работы и разбираться в деликатных вопросах культуры и религии. Консультации с женщинами и детьми требуют специальных навыков и подготовки.

IX. С КЕМ СЛЕДУЕТ КОНСУЛЬТИРОВАТЬСЯ?

- В национальных консультациях должны участвовать все основные заинтересованные стороны, включая жертв и свидетелей случаев нарушений и угнетения, женщины, дети, а также лица, которые находятся за пределами страны, например, беженцы или эмигранты.
- Иногда консультации проходят без участия женщин, либо проводятся с ними ненадлежащим или недопустимым образом, например, мужчинами или в их присутствии. Консультации с женщинами должны проводиться женщинами без спешки и с полным соблюдением конфиденциальности личных взглядов, а также с учетом возможного чувства стыда в связи с пережитым сексуальным насилием. В грамотно разработанном процессе консультаций должна быть заложена важная роль женщин в происходящих в общинах преобразованиях.
- Кроме того, в ходе многих консультаций по отправлению правосудия в переходный период игнорируется мнение детей. К нему стали прислушиваться лишь с недавнего времени. Консультации с детьми должны проводиться исключительно специалистами, которым прежде всего следует соблюдать принцип уважения наилучших интересов ребенка. Ни в коем случае нельзя допускать, чтобы дети повторно травмировались или чувствовали себя ответственными за проблемы своей страны или поиск их решений.
- Также необходимо прислушиваться к мнениям других групп гражданского общества, которые представляют интересы жертв, либо осведомлены об их проблемах и потребностях. Однако важно убедиться в том, что группы жертв действительно выражают мнение пострадавших лиц.
- В число других заинтересованных сторон могут входить гражданские, традиционные и религиозные лидеры, политические представители, национальные правозащитные учреждения, профессиональные организации, средства массовой информации, профсоюзы и деловое сообщество, силы безопасности, включая полицию и вооруженные силы, другие бывшие комбатанты, специалисты в области образования и представители научных кругов, а также члены дипломатических миссий, представители международных организаций и сообщества доноров.
- Заинтересованные стороны могут высказывать свое мнение не только в рамках непосредственных консультаций, но и в ходе других мероприятий, например, мирных конференций, обсуждений в средствах массовой информации, парламентских заседаний и рабочих совещаний. В процессе консультаций также могут рассматриваться выводы международных органов по наблюдению за осуществлением прав человека.

X. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ О ЗАЩИТЕ ВО ВРЕМЯ КОНСУЛЬТАЦИЙ

- В ходе консультаций необходимо проявлять уважение к достоинству жертв и других лиц, права человека которых были нарушены. Они должны проводиться ответственно и с учетом местных культурных традиций. Ответственным за проведение консультаций специалистам следует соблюдать местные культурные устои и обычаи, касающиеся рациона питания, одежды и поведения.

- Ни в коем случае нельзя подвергать отдельных лиц или общины излишней опасности, например, в результате опубликования их конкретных взглядов. В соответствии с принципом невмешательства в частную жизнь и конфиденциальности конкретно называть авторов точек зрения можно лишь на основе четкой договоренности.
- Обеспечение защиты людей от угрозы судебного преследования за высказанные мнения требует наличия в стране благоприятного правового пространства.

XI. ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ДОКЛАДОВ О КОНСУЛЬТАЦИЯХ

- Во всех докладах о консультациях должно содержаться достоверное изложение высказанных мнений; любой дополнительный анализ или редакторская обработка требуют осмотрительности.
- В соответствии с принципом отчетности такие доклады обычно подлежат опубликованию. Как правило, участников следует как минимум ознакомить с конкретными выводами или другой краткой информацией об итогах консультаций.
- Нецелесообразно публиковать доклады с неполными или неточными выводами или при наличии оснований считать эти выводы необъективными или намеренно искаженными.
- С учетом возможностей получателей доклады следует переводить на местные языки и распространять соответствующим образом.

XII. ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРЫ В СВЯЗИ С НАЦИОНАЛЬНЫМИ КОНСУЛЬТАЦИЯМИ

- Результаты консультаций заслуживают самого серьезного внимания. Однако они не должны связывать руки лицам, ответственным за принятие решений. Такой подход не нарушает право человека на участие, которое требует добросовестно и уважительно учитывать высказываемые мнения, однако не порождает надежд на принятие мер.
- Даже в отсутствие последующих мер консультации позволяют получить ценную информацию о возможностях общин в области примирения и восстановления, их готовности к этим процессам, а также необходимой им помощи в этой связи. Они имеют важное значение для лиц, ответственных за разработку политики, и в частности, субъектов процесса развития.

ISBN 978-92-1-454034-2

