

МИР ТА БЕЗПЕКА

КОМІСІЯ ЗІ ВСТАНОВЛЕННЯ ПРАВДИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА РЕАЛІЇ УКРАЇНИ

Сергій Кіщенко

Грудень 2020



Правосуддя перехідного періоду дозволяє уникнути таких злочинів, як т.зв. перегортання сторінки, яке на перший погляд може вважатися легким виходом від болісної теми, проте насправді є процесом руйнування суспільних цінностей.



Завдяки правосуддю перехідного періоду відновлюється гідність та достоїнство жертв.



Комісії правди створюються для з'ясування того, що сталося, встановлення правди про події в минулому, минулі порушення прав людини та, за потреби, — для визначення причин, які до цього призвели, вироблення рекомендацій щодо їх не повторення.

Зміст

Вступ	3
Частина I	4
2.1 Етапи та компоненти правосуддя перехідного періоду	4
2.2 Комісія правди (комісія зі встановлення правди)	4
2.3 Мандат та функції комісії правди	5
2.3.1 У діяльності комісії правди можна виділити такі функції:	5
2.4 Організаційна структура	6
2.5 Фінансування	7
Частина II	8
3.1 Позиції зацікавлених осіб в українському суспільстві	8
Питання № 1. Яким має бути мандат комісії правди в Україні?	8
Питання № 2. Коли має розпочати роботу комісія правди в Україні?	8
Питання №3. Якими подіями на Донбасі, на вашу думку, має займатися комісія правди?	9
Питання № 4. Якою має бути правова основа діяльності комісії правди?	9
Питання № 5. Яким має бути національний склад комісії правди?	9
Питання № 6. Які групи осіб мають входити до складу комісії правди, незалежно від громадянства?	9
Питання № 7. Чий коштом має фінансуватися діяльність комісії правди?	9
Питання № 8. За яких умов може бути застосована амністія?	10
Питання № 9. Який внесок може зробити комісія правди в контексті постконфліктного врегулювання?	10
Питання № 10. Які перешкоди для діяльності комісії правди?	10
Частина III	11
4.1 Міжнародний досвід	11
4.1.1 Комісія з правди та примирення в колишній Югославії	11
4.1.2 Комісія з правди, справедливості та примирення Кенії	12
4.1.3 Комісія з прийняття, правди та примирення у Східному Тиморі	12
4.1.4 Комісія з'ясування правди, співіснування та неповторності в Колумбії	13
4.1.5 Комісія «Розслідування Кривавої неділі (Північна Ірландія, 1972 рік)»	14

1

ВСТУП

Впровадження в Україні механізмів «перехідного правосуддя або правосуддя перехідного періоду» актуалізовано тривалим збройним конфліктом змішаного характеру. Попри те, що конфлікт ще триває, роботу над майбутньою системою перехідного правосуддя варто розпочинати вже зараз. Завдяки заздалегідь підготовленим напрацюванням є змога завчасно зробити її максимально ефективною, спрямованою як на притягнення до відповідальності винних у найтяжчих злочинах, так і важливим елементом у процесі мирного врегулювання збройного конфлікту та подолання його наслідків.

Робота над впровадженням в Україні механізмів «перехідного правосуддя або правосуддя перехідного періоду» тривалий період відбувалась на рівні проведення

аналізу та розробки досліджень аналітичними центрами та науковцями в цій сфері. Відповідно до Указу Президента з середини 2019 року завдання щодо розробки концепції перехідного правосуддя для подолання наслідків збройного конфлікту та досягнення миру покладено на Комісію з питань правової реформи, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України.

Упродовж двох років концепція перехідного правосуддя напрацьовувалася Комісією з питань правової реформи зі залученням експертних організацій та органів державної влади. Нині ця концепція розглядається Офісом Президента України і готується до затвердження Указом Президента. Після цього Кабінету Міністрів розпочне розробку плану заходів для її реалізації.

2

ЧАСТИНА I

2.1 ЕТАПИ ТА КОМПОНЕНТИ ПРАВОСУДДЯ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ

Термін «перехідне правосуддя або правосуддя перехідного періоду» ввели в ужиток американські вчені як описове поняття для різних підходів до процесів приходу до влади нових режимів, яким доводиться стикатись із масовими порушеннями з боку представників попередньої влади.

Тільки згодом, після розробки конкретних механізмів перехідного правосуддя, термін став уособлювати собою чітку практику, що базується на принципі неможливості ігнорування порушень прав людини.

Правосуддя перехідного періоду є своєрідним універсальним підходом до системних та масових порушень прав людини, який окрім створення механізмів для усунення причин виникнення цих злочинів, допомагає забезпечити відновлення гідності жертв і відшкодування їм завданої шкоди.

Застосування механізмів перехідного правосуддя дозволяє побороти безкарність за вчинені масові злочини та порушення прав людини, які руйнують суспільство, знищуючи його стабільність, ефективність та незалежність його інституцій.

Незважаючи на назву, перехідне правосуддя жодним чином не є особливою формою загальноприйнятої системи правосуддя. Суть правосуддя перехідного періоду полягає у пошуку відповідей та їх законної оцінки в умовах соціальної або політичної нестабільності. Де-факто, це й відрізняє його від загального процесу захисту прав людини та судочинства.

Правосуддя перехідного періоду дозволяє уникнути ігнорування масових злочинів так званого перегортання сторінки, який на перший погляд може вважатися легким виходом від болісної теми, проте насправді є процесом руйнування суспільних цінностей. Водночас завдяки правосуддю перехідного періоду відбувається відновлюється гідність та достоїнство жертв.

Незалежно від контексту в основі завдань перехідного правосуддя лежить відновлення гідності постраждалих осіб.

Прийнято визначити такі основні компоненти/механізми правосуддя перехідного періоду:

- встановлення істини та визнання порушень, зокрема з метою запобігання їх повторення;
- кримінальне переслідування щонайменше винних у найтяжчих злочинах;
- ініціювання процесу реформ або перетворень у країні;
- забезпечення відшкодування для постраждалих;

Варто зазначити, що всі ці компоненти не мають розглядатись як альтернативні під час застосування механізмів перехідного правосуддя. Вони можуть існувати як разом, так і окремо, і реалізовуватись як паралельні процеси.

2.2 КОМІСІЯ ПРАВДИ (КОМІСІЯ ЗІ ВСТАНОВЛЕННЯ ПРАВДИ)

Найбільш уніфікованим і поширеним визначенням для комісії правди є таке:

«Структура, створена з метою встановлення історичних подій, пов'язаних з порушенням прав людини, які можуть включати в себе злочини військових/урядовців/повстанців».

Найчастіше комісії правди створюються для з'ясування того, що сталося, встановлення правди про події в минулому, минулі порушення прав людини та за потреби, — для визначення причин, які до цього призвели, вироблення рекомендацій щодо їх не повторення.

Так само комісія може слугувати з метою об'єднання роз'єднаної збройним конфліктом країною, допомогти в подоланні розбіжностей, компенсувати жертвам завдану шкоду.

Комісії правди розслідують винятково порушення прав людини, які відбувались у минулому. На порушення, які ще тривають, має реагувати відповідний уповноважений орган, що стежить за дотриманням прав людини.

Хоч комісія правди не є судовим органом, її робота може відбуватись паралельно з діяльністю органів кримінальної юстиції.

Характерні риси, які притаманні комісіям правди:

- офіційність, створення санкціонованим державою рішенням;
- тимчасовість діяльності;
- організуються для вивчення конкретних фактів порушень прав людини;
- розслідуються порушення прав людини в обмеженому часовому відрізку.

В останні чотири десятиліття було створено понад 40 комісій з правди, що працювали в різних частинах світу.

Вважається, що після конфлікту чи періоду авторитаризму запровадження комісії з правди є доцільним для забезпечення легшого переходу до демократії та миру.

2.3 МАНДАТ ТА ФУНКЦІЇ КОМІСІЇ ПРАВДИ

Мандат комісії правди визначає її мету створення та діяльності, окреслює повноваження, обмеження та встановлює період діяльності (часові межі).

Для забезпечення максимально ефективної роботи комісії правди важливо, щоб найбільш поширені види порушень прав людини були включені до мандату комісії. Не менш важливим елементом під час формування завдань, які увійдуть до мандату комісії правди, є врахування робочого навантаження, що буде покладено на комісії, часових меж діяльності та періоду розслідування, фінансування й наявність у персоналу необхідної кваліфікації. Мірно розширений мандат може призвести до затягування роботи комісії правди.

Так, мандатом може визначатись:

- Ціль створення комісії (оприлюднення правди і складання звітів про минулі порушення прав людини; встановлення провини окремих осіб; рекомендації про компенсацію завданої шкоди для постраждалих осіб; сприяння примирення шляхом вироблення інституційних змін/реформ). Цілі комісії можуть визначати коли і кому має бути представлений остаточний звіт, а також окреслювати вид рекомендацій, які має розробити комісією (наприклад, щодо застосування амністії або кримінального переслідування винних у порушеннях прав людини).
- Обсяг розслідування щодо видів порушень прав людини (всеохоплювальний, який охоплює всі відповідні види зловживань; вибіркового, який охоплює тільки деякі види зловживань).
- Період для розслідування (всеохоплювальний, який охоплює всі часові фази зловживання; вибіркового, який охоплює тільки деякі часові фази зловживання). У цьому випадку мандат комісії має вказувати, які саме етапи конфлікту підлягають перевірці.
- Географічне охоплення розслідування (комплексне,

що охоплює всі відповідні регіони, де мали місце порушення, або вибіркового, що охоплює тільки деякі регіони, де мали місце порушення). У цьому випадку манда має визначити змогу доступу на ті території, у яких є потреба для відвідин членами комісії, щоб здійснювати діяльність.

- Повноваження комісії (надання повноважень притаманних судовим органам щодо обов'язковості виклику та надання свідчень/доказів) мандат може обмежувати їх або ж навпаки посилювати. Наділення комісії широкими і дієвими судовими повноваженнями має супроводжуватися суворими процесуальними гарантіями їх застосування.
- Право на індивідуалізацію винних (визначення осіб і оприлюднення імен, винних у зловживаннях та/або порушеннях прав людини). Мандат може обмежувати права на оприлюднення імен винних осіб у зловживаннях та/або порушеннях прав людини.
- Право на доступ до джерел інформації (залучення до роботи міжнародних організацій, отримання доступу до документів та інформації правоохоронних органів, документів, які могли належати підозрюваним у порушеннях).
- Строки функціонування комісії правди (період, протягом якого комісія буде здійснювати свою діяльність). Важливо чітко визначити цей період, забезпечивши достатньо часу для діяльності комісії, але водночас обмежити її реальними строками.

2.3.1 У діяльності комісій правди можна виділити такі функції:

Встановлення правди/істини про минулі події та порушення. Жертви порушень прав людини та їх родини, а також інші члени суспільства мають право знати всю правду про минулі порушення прав людини.

Комісія правди ретельно вивчає факти та збирає інформацію:

- про причини події, які призвели до порушень прав людини;
- про осіб, що стали жертвами порушення прав людини;
- про причини, обставини та умови порушень;
- про хід та результати розслідування, якщо такі відбувались;
- про особистості злочинців;
- про обставини смерті та/або насильницького зникнення та долю і місцезнаходження жертв.

Для цього комісія заслуховує свідчення жертв і свідків тих подій, отримує інформацію та документи про ці події (офіційні записи військових, медиків, державних установ тощо).

Сприяння притягненню до відповідальності винних. Ця функція комісій з правди здається тотожною до діяльності національних судів, проте має різний характер. Комісії з правди не мають на меті виконувати функції

заміни цивільних, адміністративних або кримінальних судів, і не можуть замінити судові процеси зі встановлення індивідуальної кримінальної відповідальності. Виконуючи функцію із притягнення до відповідальності винних осіб, комісії правди насамперед забезпечують зібраними доказами органам кримінальної юстиції з метою продовження старих та відкриття нових розслідувань.

Поновлення прав жертв, відшкодування шкоди всім жертвам та їхнім родичам. На підставі зібраної інформації про жертв та завдану шкоду розробляють рекомендації щодо забезпечення повного відшкодування шкоди. Прикметно, що для встановлення відшкодування не має значення факт чи відома особа винного і чи притягнуто її до відповідальності. Водночас відшкодування має бути пропорційним важкості порушень та заподіяної шкоди.

Можна стверджувати, що належне створення та ефективне функціонування комісії з правди само собою вже є формою відшкодування. Якщо в процесі її роботи офіційно буде визначено факти порушення прав людини, які відбулися в минулому, а також будуть вжиті заходів щодо їх розслідування, встановлення правди про ті події, то держава вже забезпечить жертвам та їх сім'ям початкову форму відшкодування. До того ж, у підсумкових звітах комісії з правди зазвичай рекомендують низку заходів щодо відшкодування.

Відшкодування може реалізовуватись у п'яти формах.

1. Реституція спрямована на повернення жертви, якщо є змога, до початкової ситуації до того, як мало місце порушення прав людини або серйозні порушення міжнародного гуманітарного права. Реституція включає, якщо це доречно, відновлення свободи, відновлення прав, повернення громадянства, повернення до місця проживання, повернення майна тощо.
2. Компенсація дозволяє, якщо є змога, компенсувати завдану матеріальну, економічну, фізичну, психологічну шкоду, включаючи, але не обмежуючись втраченими можливостями, зайнятістю, освітою та соціальними виплатами. Вона має бути пропорційною тяжкості порушення та обставинам кожного випадку. Крім компенсаційних виплат за завдану шкоду, компенсація може включати і покриття витрат на надання необхідної юридичної, експертної допомоги, медичних послуг, а також психологічних та соціальних послуг.
3. Реабілітація включає медичну та психологічну допомогу, а також юридичні та соціальні послуги.
4. Сатисфакція включає комплекс заходів, починаючи з надання публічності, якщо це доречно, обставинам, подіям, доказам, оприлюднення інформації про винних осіб, забезпечення невідворотності покарання для винних осіб, і завершуючи офіційними вибаченнями, зокрема визнання фактів, вшанування пам'яті, ухвалення офіційних заяв або судових

рішень про відновлення гідності, репутації та прав жертв.

5. Гарантії неповторності включає заходи, які спрямовані на перегляд та реформування, з метою створення умов, що призведуть до унеможливлення порушення міжнародного законодавства про права людини та порушення міжнародного права.

2.4 ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА

Немає універсальної організаційної структури для функціонування комісії правди. Залежно від цілей, функцій та мандату, обирається структура з кількох ланок, а в деяких випадках поділяється на напрями. Наприклад, незалежно одне від одного в комісії правди можуть працювати підрозділ, який досліджуватиме факти порушення прав людини та підрозділ, який визначатиме шкоду, що була завдана жертвам.

Комісії з правди можуть складатись із таких органів.

Уповноважені або члени комісії правди. Основна ланка в роботі комісії правди, що в більшості випадків формується з так званих моральних авторитетів (вчені, священнослужителі, правозахисники тощо), спеціалістів у галузі юриспруденції (екссуддів, экс-прокурорів, юристів тощо) інші спеціалісти (психологи, психотерапевти, економісти). Всі уповноважені або члени мають рівні права, а для організації роботи визначаються голова, заступник(ки) голови та секретар комісії правди.

Уповноважені або члени комісії правди можуть обиратись шляхом голосування громадянами, або призначатись відповідальним за це органом (президент країни, парламент, міжнародними організаціями, країнами, які делегували своїх представників до комісії правди тощо). Кількість уповноважених або членів комісії правди не є обмеженою.

Важливою умовою під час формування/відбору уповноважених або членів комісії правди, — забезпечення їх незалежності, відсутність зв'язків особами, органами або іншими суб'єктами, потенційно причетними до порушень прав людини, жертв, їх близьких та родичів та ін.

Персонал. Поділений на адміністративний персонал та спеціалістів за напрями.

Адміністративний персонал, керівництво яким здійснює секретаріат, що є адміністративно-оперативним органом. Секретаріат щоденно здійснює операції, які необхідні для функціонування комісії (забезпечення адміністративних, транспортних, комунікаційних, технічних, канцелярських та інших потреб, притаманних до функціоналу служби адміністративної підтримки).

Спеціалісти за напрями. Ці спеціалісти безпосередньо проводять розслідування, опитування громадян, збір інформації та доказів, проводять експертизи тощо.

Для цієї роботи, залучаються фахівці, як-от детективи, криміналісти, юристи, психологи, соціологи, медики, фахівці з досвідом роботи з жертвами важких злочинів, зокрема жертв сексуального насильства і дітей, а також фахівці зі знаннями в галузях, яких потребує комісія правди.

До того ж, окремо при комісії правди можуть постійно функціонувати або за потреби тимчасово залучатися радники, зокрема міжнародні, спеціальні консультанти й експерти.

2.5 ФІНАНСУВАННЯ

Одним з найважливіших елементів, що впливають на ефективність та результативність комісії правди є її фінансове забезпечення. До того ж, визначаючи джерела походження фінансування варто враховувати в якій спосіб вони можуть впливати на неупередженої і незалежної роботи комісії правди.

Робота великої кількості фахівців, що входять до комісії правди, організація публічних слухань, технічне забезпечення тощо, потребують значного фінансування. Затрати на діяльність комісії правди може нараховувати мільйони або навіть десятки мільйонів доларів.

Комісія правди може фінансуватись з таких джерел:

- кошти, які виділяються урядом країни з державного бюджету;
- кошти, які виділяються міжнародними, донорськими організаціями;
- кошти, які виділяються іншими країнами;
- приватні пожертви.

Фінансування роботи комісії правди може забезпечуватись як з одного з перелічених джерел, так і усіх разом. Важливо дотримуватись безперебійності та прозорості в питаннях фінансів комісії правди.

Саме проблеми, що пов'язані з фінансуванням роботи комісії правди, обліку коштів, прозорості та обґрунтованості їх витрачання безпосередньо впливали на результати її роботи або призводили до корупційних скандалів.

3

ЧАСТИНА II

3.1 ПОЗИЦІЇ ЗАЦІКАВЛЕНИХ ОСІБ
В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

У межах підготовки цього дослідження для визначення обізнаності щодо інструментів перехідного правосуддя, аспектів діяльності комісії правди Представництво Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні та громадська організація «Дім демократії» протягом 2020 року провели серію інтерв'ю. Більшість опитуваних склали правозахисники(-ці) та представники(-ці) громадських організацій, зокрема, які займаються проблемами встановлення миру на Сході України. Також серед учасників й учасниць були представники парламентських політичних партій, державної адміністрації на Донбасі та українських судів.

Рівень поінформованості про діяльність комісії правди як одного з інструментів перехідного правосуддя було одним із питань, на яке більшість респондентів відповіли однаково. Прикметно, що середній рівень своїх знань у цій сфері зазначили як представники правозахисних організацій, що опікуються питаннями Донбасу та мирного врегулювання, так і пересічні громадяни.

Варто зазначити, що питання правосуддя перехідного періоду, не є поширеним в інформаційному просторі України, і переважно циркулюють тільки в профільних спільнотах та групах спеціалістів.

Під час опитування, в процесі заглиблення респондентів у специфіку функціонування комісії правди, більшість висловлювали занепокоєння щодо можливої підміни комісією правди, наявних у державі органів кримінальної юстиції та судової влади. Незважаючи на це, тільки один респондент категорично заперечив потребу впровадження цього інструменту перехідного правосуддя в Україні.

Більшість опитаних зазначили, що вірять в ефективність роботи комісії правди в Україні. За шкалою від 1 до 5, де 1 — дуже неефективна, а 5 — дуже ефективна, середня оцінка всіх респондентів складає 3,9, тобто достатньо ефективна.



Питання № 1. Яким має бути мандат комісії правди в Україні?

Найбільш популярними відповідями стали (дану відповідь зазначили майже всі респонденти):

- встановлення фактів масових порушень прав людини під час збройного конфлікту на Донбасі;
- збір та систематизація показів свідків і жертв масових порушень прав людини на Донбасі;
- сприяння організації відшкодування жертвам збройного конфлікту на Донбасі.

До того ж, частина респондентів зазначили, що мандат комісії правди також має включати:

- надання рекомендацій щодо притягнення до кримінальної відповідальності чи амністування конкретних осіб, винних у масових порушеннях прав людини під час збройного конфлікту на Донбасі;
- сприяння примиренню між громадянами України, які підтримували Збройні Сили України, та особами, які підтримали дії Російської Федерації та незаконних збройних формувань на Донбасі.

Деякі респонденти, відповідаючи на питання щодо мандату комісії правди в Україні, зазначили, що він має обов'язково включати:

1. встановлення причин, що призвели до настання подій на Сході України (агресія Російської Федерації, окупація Криму, Революція Гідності 2014 року тощо);
2. дослідження перебігу збройного конфлікту на Сході України, та подій, що пов'язані з масовими порушеннями прав людини, злочинами проти людяності (бої під Дебальцево, Іловайськом) та їх документування.



Питання № 2. Коли має розпочати роботу комісія правди в Україні?

Більше половини всіх опитаних респондентів вказали, що комісія правди в Україні має розпочати роботу, не чекаючи досягнення сталого перемир'я та припинення бойових дій.

Розпочати роботу комісія правди в Україні має відразу після досягнення сталого перемир'я та укладення дієвої мирної угоди, — такою була друга за популярністю відповідь.

Деякі правозахисники зазначали, що ефективною робота комісії правди буде тільки в тому випадку, якщо вона буде створена за кілька років після досягнення сталого перемир'я та укладення дієвої мирної угоди.

Зі свого боку, народна депутатка від парламентської фракції «Голос» вказала, що тільки після повної деокупації території України та встановлення контролю з боку України над державним кордоном, може розпочати роботу комісія правди в Україні.



Питання №3. Якими подіями на Донбасі, на вашу думку, має займатися комісія правди? (Можливі кілька варіантів).

Майже всі опитані респонденти зазначили, що робота комісії правди має охоплювати всі можливі події пов'язані з збройним конфліктом на Донбасі, включаючи як воєнні злочини та злочини проти людяності, так і злочини проти національної безпеки України, які безпосередньо не пов'язані з насильством (робота в окупаційних адміністраціях та судах, організація та участь у незаконних виборах і референдумах, заклики до порушення територіальної цілісності України).

Водночас правозахисники вказують, що робота комісії правди буде найбільш ефективною, якщо фокусуватиметься тільки на найтяжчих воєнних злочинах та злочинах проти людяності (віроломні вбивства українських військових, розстріл українських військовополонених, вбивства і катування заручників).

Деякі представники судової влади передбачають, що робота комісії правди в Україні насамперед має бути направлена на підготовку і надання висновків та рекомендацій чинним суддям разом з іноземними експертами.



Питання № 4. Якою має бути правова основа діяльності комісії правди?

Більшість опитаних респондентів вважають, що створення і діяльність комісії правди має базуватись на рішенні Ради Безпеки ООН та національному законодавстві України (ухвалення нормативно-правових актів, що будуть регулювати питання створення і функціонування комісії правди в Україні).

Деякі респонденти додавали до цього переліку обов'язкову мирну угоду між сторонами збройного конфлікту, яка має, зокрема, включати правові засади діяльності комісії правди в Україні.

На третьому місці за популярністю була відповідь, що лише українське національне законодавство може бути правовою основою для комісії правди України.



Питання № 5. Яким має бути національний склад комісії правди?

Голоси опитаних респондентів розподілились на два варіанти:

- громадяни будь-яких держав, які відповідають професійним та морально-етичним стандартам;
- громадяни будь-яких держав, крім громадян Російської Федерації.

Варто зазначити, що в своїх відповідях усі без винятку представники правозахисних організацій зауважують, що під час вибору складу комісії правди найважливішим критерієм є рівень професійної експертизи кандидатів, а не їхнє громадянство.

Зі свого боку, більшість опитаних представників політичних сил категорично заперечують можливу участь в роботі комісії правди в Україні громадян Російської Федерації.

Зовсім незначна кількість опитаних респондентів зазначила, що до комісії правди в Україні мають входити винятково громадяни України.

Останньою за кількістю обраних була відповідь, що до складу комісії правди в Україні, мають увійти громадяни будь-якої держави, крім учасників Нормандського формату та підписантів Будапештського меморандуму (України, Росії, Франції, Німеччини, США, Великої Британії).



Питання № 6. Які групи осіб мають входити до складу комісії правди, незалежно від громадянства?

Серед складу комісії правди в Україні, опитані респонденти хочуть бачити відомих правозахисників та осіб, які користуються авторитетом в українському суспільстві та відомі своєю неупередженістю.

Водночас досить невелику кількість голосів віддали за вхід до складу комісії правди колишніх високопосадовців, суддів, прокурорів — найбільш популярну групу осіб, яких було прийнято запрошувати до участі в роботі комісії правди в різних країнах світу.



Питання № 7. Чиїм коштом має фінансуватися діяльність комісії правди?

Майже всі опитані респонденти зазначили, що фінансування діяльності комісії правди в Україні має надходити з різних джерел:

- державний бюджет України;
- ресурси ООН;
- ресурси ОБСЄ;
- донорська допомога інших держав;
- донорська допомога міжнародних неурядових організацій.

Народна депутатка від парламентської фракції «Європейська солідарність» вважає, що всі видатки на функціонування комісії правди в Україні мають компенсуватися коштом Російської Федерації як країни-агресора.



Питання № 8. За яких умов може бути застосована амністія?

Неможливість застосування амністії до осіб, що здійснили найтяжчі воєнні злочини та злочини проти людяності, — відповідь, яку зазначили майже всі опитані респонденти.

До того ж, респонденти додатково зазначили додаткові умови для застосування амністії:

- особа добровільно зізналася у конкретному злочині і попросила вибачення у жертв конфлікту та українського народу;
- особа повідомила всю правду про деталі злочину;
- особа сплатила компенсацію жертвам злочинів;
- особа погодилася виконувати суспільно корисні роботи;
- особа погодилася із заборобою обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.



Питання № 9. Який внесок може зробити комісія правди в контексті постконфліктного врегулювання?

Варто зазначити, що хоча більшість респондентів досить по-різному бачить внесок комісії правди в постконфліктному врегулюванні, проте абсолютно всі вказують на її роль у цьому процесі.

Комісія правди, на думку деяких опитаних респондентів, у процесі постконфліктного регулювання може допомогти:

- налагодити взаємовідносини між громадянами України, що мають різних політичні погляди;
- забезпечити моральну сатисфакцію жертвам та запобігти виникненню таких конфліктів у майбутньому шляхом встановлення і оприлюднення правди про причини початку і перебіг міжнародного збройного конфлікту;
- реінтегрувати не лише території, а насамперед мешканців Донбасу.



Питання № 10. Які перешкоди для діяльності комісії правди?

Серед перешкод, які найбільше траплялись у відповідях, можна зазначити такі:

- бюрократія;
- політичне протистояння;
- позиція Російської Федерації.

4

ЧАСТИНА III

4.1 МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

4.1.1 Комісія з правди та примирення в колишній Югославії

Причини створення

Велика кількість вбитих та постраждалих, зокрема вимушено переміщених осіб у наслідок збройних конфліктів на території колишньої Югославії в період 1991–2001 рр.

Процедура створення, особливості функціонування та склад

Комісія, створена за ініціативи президента Югославії в 2001 році, складалася з 19 осіб. Через тривалі суперечки між членами комісії, узгодження планів та бюрократичні погодження комісія розпочала роботу тільки наприкінці 2001 року. Незважаючи на те, що комісія визначалася як незалежна від керівництва Югославії, частину співробітників комісії склали колишні співробітники офісу президента, а членами також були обрані наближені до нього особи. Майже відразу після призначення складу деякі члени почали виходити з неї, не погоджуючись із поставленими перед комісією завданнями або сумніваючись у їхньому реалістичному досягненні. Імовірно, якби не було величезного міжнародного тиску на колишню Югославію, спрямованого на примушення уряду співпрацювати з трибуналом та заарештувати осіб, що підозрювалися у воєнних злочинах, комісію так і не створили б. Діяльність комісії була заполітизована, а одна з причин чому тодішня влада погодилась на створення комісії полягала у тому, що комісію розглядали як інструмент поширення сербською стороною правди про розпад Югославії та збройні конфлікти, які відбулись на території цієї країни.

Мандат

Перед комісією було поставлено завдання самостійно визначити свій мандат. Президент колишньої Югославії окреслив лише напрям дослідження причин конфліктів на територіях колишньої Федеративної Республіки Югославії. Комісія опублікувала базовий програмний документ, в якому вказала основні завдання:

- встановлення основних причин політичного, економічного, соціального та морального занепаду Югославії, включаючи можливий зовнішній вплив;
- встановлення причин збройних конфліктів в регіоні колишньої Югославії, які спричинили величезні людські жертви, етнічні чистки, мільйони біженців, економічні руйнування та руйнування пам'яток культури, виникнення диктатури, ізоляцію країни, криміналізацію суспільства;
- дослідження порушень прав людини та порушення міжнародного гуманітарного права;
- встановлюючи правду, комісія має намір позбутися різних непорозумінь і їх причин та у такий спосіб примирити соціальні й етнічні групи.

Строк діяльності

Строк роботи комісії було встановлено на три роки, — від 2001 до 2004 рр. Проте комісія активно працювала приблизно півтора року, — з кінця 2001 до початку 2003 року. Відразу після розпаду колишньої Югославії та створення державного союзу Сербії та Чорногорії, комісія автоматично втратила мандат від президента Югославії, а її робота була завершена достроково.

Підсумки діяльності

Комісія припинила свою роботу достроково, по суті, не залишивши документів та свідчень про свою діяльність та про події та обставини, які мали бути досліджені. Підсумковий звіт не був підготовлений і опублікований. Комісія не провела жодного виїзного публічного засідання та/або інтерв'ю. Сама діяльність комісії супроводжувалась конфліктами і критикою, звинуваченнями в упередженості, спробами суб'єктивного трактування та інтерпретування того, що насправді відбулось. Однією з причин таких результатів діяльності цієї комісії прийнято вважати неправильне формулювання цілей та занадто великий період часу, який брався для проведення аналізу. Домінування завдань зі встановлення причин, що призвели до збройного конфлікту та розпаду держави Югославія, над встановленням фактів про скоєні воєнні злочини, є тією ключовою помилкою, внаслідок якої робота комісії оцінюється здебільшого як спроба виправдання конфлікту.

Фінансування

Більшу частину фінансування для здійснення діяльності надав уряд Югославії. Фінансування від міжнародних донорів, хоч і запитувалось, проте широкої практики не набуло.

4.1.2 Комісія з правди, справедливості та примирення Кенії**Причини створення**

Масове насильство, зловживання владою та економічні злочини в Кенії відбувалися понад 40 років, — з 1963 р. до 2008 р. Вони були спричинені постійними протистояннями та боротьбою за владу різних етнічних груп у країні.

Процедура створення, особливості функціонування та склад

Комісія була створена у 2008 році шляхом ухвалення Парламентом Кенії закону про створення Комісії з правди, справедливості та примирення. Безуспішні спроби створити Комісію правди, справедливості та примирення, були здійснені ще в 2003 році відразу після закінчення 24-річного терміну правління минулого президента країни. Членами комісії були як місцеві, так міжнародні спеціалісти. Хоча законом було передбачено кількісний склад із семи членів, роботу комісія розпочала з дев'ятьма членами, двоє з яких згодом склали свої повноваження. Роботу комісії забезпечували співробітники, з яких сформували сім різних відділів.

Комісію критикували та звинувачували в упередженості, позаяк частину місцевих членів комісії складали особи, які обіймали керівні посади в Кенії за часів минулої влади. Комісія для виконання свого мандату:

- працювала над збором заяв від потерпілих про грубі порушення прав людини;
- проводила слухання, на яких жертви, винні особи та експерти давали свідчення щодо грубих порушень прав людини;
- проводила дискусійні форуми з метою об'єднання різних груп у всій країні (етнічні; релігійні; вожді; жінки; молодь) та задля пошуку шляхів примирення.

Мандат

Комісія працювала у період між 1963 та 2008 рр. з метою дослідження випадків грубих порушень прав людини, економічних злочинів, незаконного набуття права власності на державні землі, фактів етнічного насильства. Комісія не мала повноважень щодо притягнення до відповідальності, а її мандат був обмеженим тільки наданням рекомендацій щодо судового переслідування, компенсації жертвам, можливих інституційних змін та амністії в обмін на правду для винних, які не вчинили грубих порушень прав людини. Мандат комісії визначався ухваленим парламентом законом. Варто акцентувати на економічному напрямі, що містився

в мандаті, а саме особливо чуттєві для Кенії питання: корупція та незаконне заволодіння землею (незаконне виселення власників із земель).

Строк діяльності

Строк роботи комісії було встановлено на два роки — 2009–2011 рр., — з додатковим трьохмісячним підготовчим періодом. Перші слухання організовані комісією відбулись у 2010 році. Припинила роботу комісія, по суті, тільки в 2013 році.

Підсумки діяльності

Комісія у межах свого мандату збирала заяви (всього зібрано понад 40 000), проводила публічні слухання у всіх частинах країни. Більшість учасників слухань становили особи, які постраждали та які підозрювались у вчиненні злочинів. Вони співпрацювали з комісією неохоче і якщо й брали участь у заходах, то зазвичай заперечували свою провину, заявляючи про наклеп із боку жертв, перекладали вину на тогочасну владу або не могли згадати про події, про які йшла мова.

Комісія підготувала та опублікувала підсумковий звіт, який складає понад 2000 сторінок. Проте деякі члени відмовились його підписати, не погоджуючись з окремими висновками. Основні протиріччя між членами комісії спричинили докази і звинувачення у незаконних діях із землею. До переліку тих, хто вчинив ці зловживання, увійшли державні посадовці, представники уряду на всіх рівнях, політична та економічна еліта, церковні організації, приватні особи та громади. Голову комісії звинуватили в зловживаннях під час виконання своїх обов'язків та мусив подати у відставку. Незважаючи на пророблену роботу і підготовлені рекомендації, зокрема щодо повернення незаконно відібраних земель їх законним власникам, винні в злочинах не були притягнені через недосконалість тогочасного законодавства. По суті, діяльність комісії та її результати стали публічним актом безкарності. Водночас варто зазначити, що члени комісії були обмежені в інструментах для перевірки слів жертв, подекуди лише приймаючи заяви про порушення прав як факт, а на саму комісію здійснювався політичний тиск.

Фінансування

Фінансування діяльності комісії здійснювалось урядом Кенії. Довкола фінансування діяльності комісії також виникали тривалі конфлікти, а деякі члени комісії періодично скаржились і звертались до влади та правоохоронних органів за фактом зловживання під час використання коштів, виділених на діяльність комісії.

4.1.3 Комісія з прийняття, правди та примирення у Східному Тиморі**Причини створення**

У результаті індонезійської окупації у Східному Тиморі було вбито, закатовано чи доведено до голодної смерті за різними даними від 150 000 до 250 000 осіб.

Процедура створення, особливості функціонування та склад

Комісія була створена в Східному Тиморі в 2001 році в період тимчасової перехідної адміністрації ООН як незалежний статутний орган і схвалена урядом Національної ради опору Тимору. В Східному Тиморі вперше створили гібридну систему, що складалась із комісії, підрозділу з розслідування тяжких злочинів та інших допоміжних органів, в ситуації коли існувала тимчасова перехідна адміністрація ООН.

До комісії входили 7 членів та 29 регіональних уповноважених. Усі члени комісії були громадянами Тимору. Основною проблемою під час формування комісії стала відсутність у Тиморі осіб із належною юридичною підготовкою. Для здійснення діяльності комісії було розроблено регламент. Однією з особливостей у роботі цієї комісії є пріоритетність примирення над справедливостю. Це пояснюється пріоритетністю зосередження на національній єдності, примиренні та мирі в умовах напружених стосунків з Індонезією та розрухою в країні. Позаяк комісія створювалась за ініціативи перехідної адміністрації ООН, є версія, що комісію створили як дешеву альтернативу міжнародному трибуналу. Незважаючи на те, що винуватці тяжких злочинів мали бути покарані, роботу комісії могли також направити на примирення. Трибунал такої змоги не мав і міг призвести до нового загострення у відносинах з Індонезією. Різні міжнародні організації рекомендували Раді Безпеки ООН створити міжнародний кримінальний трибунал щодо порушень 1976–1999 рр., але цю пропозицію не підтримали.

Мандат

Мандат комісії включав три напрями:

- повернення людей, що були переселені з Східного Тимору, або особи, які співпрацювали або були прихильниками Індонезії (окупація Східного Тимору з боку Індонезії тривала 24 роки) і змушені були втекти, їхня реінтеграція в свої громади;
- встановлення правди щодо порушень прав людини між 1974 та 1999 рр.;
- примирення, у межах якого окремі категорії правопорушників за умови визнання своєї вини могли завдяки місцевим «процесам примирення громади» не притягуватися до відповідальності.

Строк діяльності

Комісія працювала у 2002–2005 рр.

Підсумки діяльності

31 жовтня 2005 року комісія оприлюднила звіт на 2500 сторінок із детальним описом порушень прав людини в період із 1974 до 1999 рр. Згодом звіт було передано Генеральному секретарю ООН. Комісія провела вісім національних слухань, 1048 опитувань та отримала 7 760 заяв жертв. У звіті комісія стверджувала, що наслідком індонезійської окупації стали 102 800 смертей (вбивства, катування, голод, хвороби). У пе-

реліку винних значився міністр оборони Індонезії. Комісія рекомендувала уряду створити програму репарацій та меморіали для пам'яті жертв, а також провести подальше розслідування братських могил. На підставі звіту комісії засудили 84 особи, проте більшість обвинувачених досі залишаються на свободі.

Фінансування

Робота комісії фінансувалась коштом тимчасової перехідної адміністрації ООН.

4.1.4 Комісія з'ясування правди, співіснування та неповторності в Колумбії

Причини створення

У результаті затяжного міжнародного збройного конфлікту (громадянської війни) між урядом та революційними збройними силами Колумбії, який вплинув на життя майже восьми мільйонів людей, що складає майже 20% населення країни. Серед жертв є вбиті, викрадені, зниклі безвісти, закатовані або згвалтовані.

Процедура створення, особливості функціонування та склад

У 2016 році уряд Колумбії та представники революційних збройних сил Колумбії підписали мирну угоду, якою зокрема передбачалось створення всеосяжної системи відновлення прав жертв конфлікту. Було створено Спеціальну юрисдикцію миру, комісію з питань з'ясування правди, співіснування та неповторності та Відділ пошуку зниклих безвісти. 29 листопада 2018 р. офіційно розпочала роботу Комісія з питань з'ясування істини, співіснування та неповторності. Діяльність комісії має позасудовий характер, тобто на відміну від Спеціальної юрисдикції миру, окремого трибуналу, створеного зумисне для засудження винних у найтяжчих злочинах цього конфлікту, і спрямованого на проведення розслідувань. Комісія складається з 11 членів. У регіонах було створено 26 «будинків правди» з метою документування історій жертв та злочинів, збору інформації про конфлікт.

Строк діяльності

Комісії створена на три роки. Передбачається, що її діяльність триватиме в період із 2018 до 2021 рр.

Мандат

Комісія має дослідити події за період понад 50 років політичного насильства та громадянської війни. Серед головних цілей комісії є з'ясування тяжких порушень прав людини та міжнародного гуманітарного права та окреслення колективної відповідальності колумбійської держави, повстанських воєнізованих груп, наркоторговців, закордонних урядів та третіх сторін. Мандат комісії полягає в тому, щоб дослідити причини та наслідки конфлікту, зрозуміти його складність, висвітлити менш зрозумілі аспекти насильства та підготувати всебічну інформацію про конфлікт з акцентом на жертвах.

Підсумки діяльності

Хоча робота комісії ще триває, її діяльність вже стала об'єктом політичної боротьби. Політики та військові прагнуть спрямувати її роботу в потрібне їм русло. Військові не надають доступ до своїх архівів, деякі політики саботують роботу комісії, створивши навіть аналог комісії з функціями, які дублюються (наприклад, Національний центр історичної пам'яті), а записи про ті події, які належали неурядовим військовим групам знищені або загублені. Після виборів президента Колумбії в 2019 році новообраний президент відкрито критикує роль і діяльність комісії, ставлячи під сумнів подальшу потребу її функціонування.

Фінансування

Діяльність комісії фінансується урядом Колумбії.

4.1.5 Комісія «Розслідування Кривавої неділі (Північна Ірландія, 1972 рік)»**Причини створення**

30 січня 1972 року під час заворушення в Північній Ірландії британська армія обстріляла цивільних. У результаті обстрілу загинуло чотирнадцять людей, ще 13 було поранено. Наступного дня після інциденту розпочали публічне розслідування, а за 11 тижнів опублікували звіт, у якому виправдовувались дії військових, а причину в застосуванні вогнепальної зброї назвали потребою в протистоянні озброєним північно-ірландським протестувальникам. Ці висновки не задовільнили жертв, які вижили, а також рідних убитих, свідків цих подій та громадськість. Підставою для нового розслідування стали нові докази, які не були доступні під час першого розслідування, відповідно, обставини навколо трагічних подій потребували повторного вивчення.

Процедура створення, особливості функціонування та склад

29 січня 1998 року прем'єр-міністр Тоні Блер в своєму посланні до Палати Громад (є нижньою палатою Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії в парламенті) повідомив про початок «Розслідування Кривавої неділі». Розслідування було розпочато відповідно до Закону про розслідування трибуналу (доказів) 1921 року. За своїм статусом це розслідування (трибунал) було наділено повноваженнями Верховного суду щодо обов'язковості для осіб, які будуть залучені надавати інформацію, докази та свідчення, що від них вимагатимуться. До складу комісії увійшли три члени — колишні судді. Всім особам, свідчення яких отримувала комісія, був наданий імунітет у контексті того, що їх особисті свідчення не будуть використані проти них. Це не виключало майбутнього кримінального переслідування проти цих осіб, проте для цього не можна буде використовувати їхні особисті свідчення, які отримані під час цього розслідування. Завдяки тому, що військові, які брали участь у роботі комісії, давали свої свідчення на умовах анонімності, вдалось отримати максимально правдиві свідчення про минулі події.

Строк діяльності

Розслідування тривало у 1998–2010 рр.

Мандат

Розслідування подій неділі 30 січня 1972 року, що призвели до загибелі людей у зв'язку з мирною процесією в Лондондеррі (Північна Ірландія) цього дня з урахуванням будь-якої нової інформації, що стосується подій того дня. Розслідування мало право викликати свідків, отримувати документи та проводити публічні громадські слухання.

Підсумки діяльності

У межах діяльності комісії опитано або отримано заяви приблизно від 2500 людей. Із них 921 були закликані дати усні свідчення (з яких майже 300 нинішні та колишні військові). Публічні громадські слухання почалися в 2000 році. Вони тривали 116 днів протягом одного року. Висновок, до якого дійшла комісія: жодна з жертв не являла загрози або робила щось, що могло виправдати б стрілянину військових. За результатами діяльності комісії прем'єр-міністр Великої Британії Девід Кемерон приніс вибачення жертвам цих подій, правоохоронні органи відкрили кримінальне провадження за фактом розстрілу, які ще тривають, але вже окремі військові притягнуті до відповідальності.

Фінансування

Британський уряд забезпечив фінансування діяльності комісії. Загальна вартість її дванадцятирічної роботи склала майже 200 млн фунтів.

Автори:

Сергій Кіщенко, виконавчий директор, ГО «Дім демократії»

Ілюстрації, що використані в публікації, створені Smashicons, monkik, Freepik, photo3idea_studio, Icongeek26

Вихідні дані

Фонд імені Фрідріха Еберта | Представництво в Україні
01004 Україна, Київ, Пушкінська 34

Відповідальний за друк:
Марсель Рьотіг | Директор, ФФЕ Київ
Тел.: +38 (044) 234 0038 | Факс: +38 (044) 451 4031
<http://fes.kiev.ua>

Замовлення публікацій:
[mail\(at\)fes.kiev.ua](mailto:mail(at)fes.kiev.ua)

Комерційне використання усіх публікацій, виданих Фондом ім. Фрідріха Еберта (ФФЕ) не дозволяється без письмового дозволу ФФЕ.

ПРЕДСТАВНИЦТВО ФОНДУ ІМ. ФРІДРІХА ЕБЕРТА В УКРАЇНІ

Фонд ім. Фрідріха Еберта (ФФЕ) - це політичний фонд, центральний офіс якого знаходиться у Німеччині. Наша діяльність зосереджена на ключових ідеях та цінностях соціал-демократії: свобода, справедливість та солідарність. Наша міжнародна співпраця забезпечується мережею представництв в більш ніж 100 державах. Наші зусилля спрямовані на підтримку політики мирної співпраці та прав людини, допомогу у створенні та консолідації демократичних інститутів, що базуються на засадах соціальної справедливості та верховенства

права, такими як вільні профспілки та сильне громадянське суспільство.

Ми активно виступаємо за соціальну, демократичну та конкурентоздатну Європу в рамках євроінтеграційних процесів. Саме в дусі цих принципів Представництво ФФЕ у Києві, з часу свого заснування у 1996 році, підтримує діалог з українськими партнерами, в тому числі із ширшого кола питань, таких як демократичний сталий розвиток та безпека людини.

КОМІСІЯ ЗІ ВСТАНОВЛЕННЯ ПРАВДИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА РЕАЛІЇ УКРАЇНИ



Правосуддя перехідного періоду дозволяє уникнути таких злочинів, як т.зв. перегортання сторінки, яке на перший погляд може вважатися легким виходом від болісної теми, проте насправді є процесом руйнування суспільних цінностей.



Завдяки правосуддю перехідного періоду відновлюється гідність та достоїнство жертв.



Комісії правди створюються для з'ясування того, що сталося, встановлення правди про події в минулому, минулі порушення прав людини та, за потреби, — для визначення причин, які до цього призвели, вироблення рекомендацій щодо їх не повторення.