

Международная уголовная юстиция: правила игры становятся строже

Люк Котэ

Люк Котэ был Главным обвинителем Специального суда по Сьерра-Леоне (2003–2005 гг.), в 1995–1999 гг. работал старшим юридическим сотрудником в Канцелярии Обвинителя Международного уголовного трибунала по Руанде. С 2001 по 2006 г. занимал должность юридического советника в отделе военных преступлений департамента юстиции Канады.

Краткое содержание

В отличие от учреждения международных уголовных трибуналов и их вклада в развитие международного гуманитарного права, о которых много было сказано и написано, роль международного Обвинителя как такового рассматривается лишь в небольшом числе исследований. Настоящая статья содержит краткий обзор изменений, происшедших за последнее время в учреждениях международной уголовной юстиции. Особое внимание автор уделяет ограничениям, которым недавно подверглись дискреционные полномочия международных Обвинителей.



За последнее десятилетие международное уголовное право значительно продвинулось вперед как в плане своего инструментария, так и в плане учреждений. Были созданы Международные уголовные трибуналы – по бывшей Югославии (МТБЮ – 1993 г.) и по Руанде (МУТР – 1994 г.), затем последовало в 1998 г. ставшее событием принятие Статута Международ-

ного уголовного суда. Совсем недавно, в 2002 г., создан Специальный суд по Сьерра-Леоне. Эти учреждения, обеспечивающие отправление международной уголовной юстиции, привнесли сенсационные и необратимые изменения в мир международного уголовного права. Международное гуманитарное право вдруг вышло из спячки, в которую оно погрузилось после Нюрнберга и Токио. В последние десять лет снова заработали международные уголовные суды и вдохнули новую жизнь в международное гуманитарное право. Сделали они это, обратившись к нескольким источникам, одним из которых было обычное международное право. Многие годы международное гуманитарное право оставалось как бы запертым в дипломатических, политических и военных кругах, поскольку государства его обособили и вообще «конфисковали»¹. Поэтому появление новых международных судебных инстанций, открытых не только для государств, стало настоящей революцией в международном праве. Вот уже десять лет международное гуманитарное право востребовано новыми акторами, которые регулярно подвергают его проверке на жизнеспособность в судах – этого данная отрасль права, как правило, избегала в прошлом.

Создание ООН двух первых специальных международных уголовных трибуналов было осуществлено энергично, зрелищно, но, как нам показалось, заключало в себе некую долю импровизации. В результате они – по крайней мере в начале – в определенной степени вышли из-под контроля государств. Впоследствии государства снова подхватили вожжи, и ряд ключевых параметров учреждений, обеспечивающих отправление международной уголовной юстиции, подвергся пересмотру. Это относится в первую очередь к полномочиям международных Обвинителей. В настоящей статье мы кратко рассмотрим недавние изменения, затронувшие учреждения международной уголовной юстиции, заострив внимание на ограничениях, которые в последние годы были установлены для компетенции этих новых судебных инстанций. Происшедшие изменения в наибольшей степени затронули дискреционные полномочия международных Обвинителей. Такой выбор темы не случаен, ведь полная свобода действий, которой пользуется Обвинитель при исполнении своих обязанностей, относится к числу центральных проблем международной уголовной юстиции. Например, Обвинитель решает, будет ли открытым следствие или нет, будут ли привлечены в качестве обвиняемых те или иные конкретные лица и какие обвинения против них выдвинут. От того, насколько продуманно Обвинитель осуществляет свои дискреционные полномочия, в большой степени зависит успех или провал международных уголовных трибуналов. Решения Обвинителя, касающиеся числа обвиняемых, их личности и положения, могут отрицательно сказаться на

1 O. Russbach, *ONU contre ONU, Le droit international confisqué*. Éditions de la Découverte, Paris, 1994.

эффективности работы этих новых судебных органов и доверии к ним. Согласно хорошо известным утверждениям сторонников «новой международной уголовной юстиции», она положит конец безнаказанности и предоставит доступ к правосудию жертвам серьезных нарушений международного гуманитарного права. Однако правосудие вершится не в вакууме, а выступает скорее как определенное направление борьбы за всеобщий мир, безопасность и благополучие, что является одной из важнейших целей международных отношений². Если мы будем об этом помнить, то сумеем легче понять, почему государства придают такое значение усилению контроля над международным уголовным правосудием и, при необходимости, ограничению его слишком широкого использования.

Полномочия международного Обвинителя: неотвратимость для одного, неопределенность для другого

О значимости международных уголовных трибуналов и их вкладе в развитие международного гуманитарного права много было сказано и написано, в то время как роль международного Обвинителя как такового рассматривается лишь в небольшом числе исследований. А ведь из всех «органов» трибуналов обвинитель более всех известен широкой общественности. Он – публичное лицо новой системы международной уголовной юстиции. Именно Обвинитель обращается за содействием к государствам и различным международным организациям. И с общественностью посредством СМИ поддерживает контакты чаще всего тоже Обвинитель. Именно его должны в первую очередь бояться главные «военные преступники». Международный Обвинитель уголовных трибуналов получил большую власть в отношении отдельных лиц и превратился в новую весомую фигуру в международной политике.

Обвинитель играет ведущую роль на международной судебной сцене. Ему приходится высказываться во всех прениях. Давая ход обвинениям, выдвинутым в результате расследований, проведенных под его руководством, он запускает машину международного правосудия. Аналогичным образом от решения Обвинителя закрыть все расследования и отправить в архив старые дела будет в решающей степени зависеть способность суда завершить свой мандат. В контексте Международного уголовного суда (МУС) именно решение Обвинителя дать или не дать ход обвинениям в той или иной конкретной ситуации запускает или останавливает международное уголовное судопроизводство, хотя этот вопрос и находится под контролем судей.

Хотя источником полномочий Обвинителей являются правовые нормы, записанные непосредственно в уставах трибуналов, их должность во

2 «Признавая, что эти тягчайшие преступления угрожают всеобщему миру, безопасности и благополучию...», Преамбула к Статуту Международного уголовного суда, пункт 3.

всей системе международной уголовной юстиции носит наиболее политизированный характер. Определяя, против кого будут выдвинуты обвинения, когда откроется производство по тому или иному делу, и в совершении каких преступлений будут обвинены подсудимые, Обвинители не могут игнорировать политические последствия своих решений, которые самым непосредственным образом затрагивают международные отношения и, в отдельных случаях, ведущиеся переговоры о мирном урегулировании конфликтов. Политическая значимость их роли нашла отражение³ в непростом процессе «назначения» Советом Безопасности ООН первого Обвинителя МТБЮ, который растянулся на более чем полтора года, и в течение всего этого времени Трибунал был лишен возможности выполнять свои функции. Полномочия Обвинителя стали одной из центральных тем переговоров, состоявшихся в Риме летом 1998 г., которые привели к созданию Международного уголовного суда⁴. Многих, в том числе целый ряд государств, участвовавших в переговорах об учреждении МУС, беспокоило, что Обвинителю [или Прокурору применительно к МУС. – *Прим. пер.*] предоставлялось право инициировать расследование и возбуждать дела *proprio motu*, то есть без какого бы то ни было контроля со стороны государств или судей. Они опасались появления сильного и неподотчетного им Обвинителя, наделенного «чрезмерными полномочиями»⁵, воспринимая его как непосредственную угрозу для хрупкого баланса международных отношений и для и без того трудно идущих мирных переговоров. Короче говоря, государства опасались появления этой новой и «независимой» фигуры, на которую они не смогли бы оказывать давление традиционными методами. На другом конце спектра находились те, кто воспринимал беспокоившие других дискреционные полномочия как краеугольный камень независимости Прокурора. По словам представителя «Международной амнистии», «важнейшее средство обеспечения независимости Прокурора состоит в наделении его правом иницииро-

3 См. G. B. Bass, *Stay the Hand of Vengeance – The Politics of War Crimes Tribunals*, Princeton, Princeton University Press, 2000, p. 217. См. также С. Bassiouni, *The Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, Transnational Publishers, New York, 1996, pp. 210-213.

4 «Предоставление Прокурору МУС права инициировать расследование *proprio motu* было самым спорным аспектом механизма запуска машины Суда и одной из важнейших политико-юридических проблем, без решения которых было невозможно гарантировать принятие Статута. Как сторонники, так и противники полномочий *proprio motu* Прокурора – а разногласия между ними были очень глубоки – сходились на том, что их включение или их отсутствие существенным образом повлияет на структуру и функционирование Суда», M. Bergsmo and J. Pejic, in Otto Triffterer (ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, p. 360.

5 «Позвольте мне заявить сразу и без обиняков, что более серьезная опасность будет исходить не от сильного, а от бессильного Обвинителя. Банальностью будет сказать, что не следует создавать учреждение, исходя из посылки, что управлять им будут некомпетентные и недобросовестные люди, чьи действия будут преследовать неправомерные цели», Statement by Justice Louise Arbour to the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court, 8 December 1997, in *ICTY Yearbook*, 1997, p. 229.

вать расследование и открывать производство с одобрения соответствующей палаты Суда без вмешательства какого бы то ни было политического органа»⁶. Это ясно показывает, что независимость Прокурора и дискреционные полномочия, в которых он нуждается, чтобы иметь возможность ими воспользоваться, – две стороны одной медали.

Рассматриваемые здесь дискреционные полномочия хорошо известны в обвинительной системе стран прецедентного права. Они регулируются принципом «целесообразности преследования», который оставляет за Обвинителем окончательное решение относительно того, следует или не следует выдвигать обвинения. Этот принцип не порождает слишком больших сложностей во внутренних судебных системах, поскольку он применяется к самым малозначительным правонарушениям, а на международном уровне он может вызвать гораздо более серьезные проблемы. Как сказала Луиза Арбур, «при осуществлении судебного преследования внутри страны практически никогда не требуется проявлять избирательность, когда речь идет о серьезных преступлениях. В МУТР Обвинителю приходится быть очень избирательным, решая, на что употребить ресурсы – что расследовать и кого привлечь к ответственности»⁷. Следовательно, именно перенос на международный уровень этих дискреционных полномочий по выбору порождает вопросы и озабоченность. Как показал опыт последних десяти лет, в ситуациях, когда происходят геноцид, как в Руанде, и серьезные нарушения международного гуманитарного права, как в бывшей Югославии и Сьерра-Леоне, число потенциальных «подозреваемых», то есть людей, которые в той или иной степени уголовно «ответственны» за совершенные зверства, измеряется тысячами. Как выразился южноафриканский судья Ричард Голдстоун, который был первым Обвинителем МТБЮ и МУТР, мы являемся свидетелями «крупнейшего расследования в истории, в котором количество потенциальных подозреваемых значительно, счет свидетелей идет на десятки тысяч, а жертв – на миллионы»⁸. С прагматической точки зрения нетрудно понять, почему в международном уголовном праве было решено руководствоваться принципом «целесообразности привлечения к ответственности»⁹. Как подтвердила Апелляционная камера МТБЮ, ввиду ограниченности ресурсов, которыми располагает каждый из международных уголовных трибуналов, Обвинитель по необходимости будет наделен правом «в широких

6 Amnesty International, *The International criminal court: Making the right choices – Part II*, p. 9, IOR 40/01/97.

7 L. Arbour, «Progress and challenges in international criminal justice», *Fordham International Law Journal*, Vol. 21, № 2, 1997, p. 531.

8 См. «Le Tribunal des tragédies» in *Politique Internationale*, № 67, Spring 1995, p. 291, interview conducted by Florence Hartmann.

9 Устав МТБЮ, ст. 18(1), и Устав МУТР, ст. 17(1), *in fine*: «Обвинитель оценивает полученную или найденную информацию и принимает решение в отношении того, достаточно ли оснований для разбирательства».

пределах действовать по своему усмотрению в том, что касается инициирования расследования и подготовки обвинительных актов»¹⁰.

Количество преступлений, совершенных в связи с внутренними и международными вооруженными конфликтами, и число подозреваемых в них лиц – это реальность, требующая определенной избирательности. Однако применение упоминавшихся выше дискреционных полномочий на международной арене должно быть вписано в достаточно четкие рамки, чтобы ни у кого не возникало ощущения несправедливости и пристрастности. Как правило, мандат учреждения, обеспечивающего отправление международного уголовного правосудия, распространяется на дела, связанные с конфликтами политического и этнического характера в регионах, где существует большое недоверие между различными группами населения, которые зачастую сами вовлечены в преступления против гражданских лиц. В этих условиях Обвинители должны осуществлять свои дискреционные полномочия максимально прозрачным образом, чтобы быстро утвердить независимость и репутацию не только Обвинителей как таковых, но и представляемой ими международной судебной инстанции в целом.

Ограничение мандата международных трибуналов: преследовать не «лиц, ответственных за», а только «лиц, несущих наибольшую ответственность» без ущерба для «интересов правосудия»

Специальные трибуналы (Международные уголовные трибуналы по бывшей Югославии и по Руанде): «лица, ответственные за»

Создавая две первые со времени Нюрнберга и Токио международные уголовно-правовые судебные инстанции, Совет Безопасности ООН пошел на принципиальное нововведение, строго ограничив юрисдикцию этих специальных трибуналов конфликтом, который с 1991 г. происходил в бывшей Югославии, – для МТБЮ и геноцидом в Руанде в 1994 г. – для МУТР. Решив избрать в качестве объекта своей деятельности определенные конфликты, «Совет Безопасности неявным образом наделил себя полномочиями Обвинителя, став единственным органом, принимающим решения о целесообразности создания специальных трибуналов.

10 См. *Prosecutor v. Delalić, Mucić, Delić and Landžo*, IT-96-21 Appeals Chamber, ICTY, 20 February 2001, para. 602: «При существующем положении вещей во многих системах уголовной юстиции инстанция, ведающая возбуждением судебного преследования, имеет ограниченные финансовые и людские ресурсы, и было бы нереалистичным ожидать от нее привлечения к ответственности каждого правонарушителя, подпадающего в строгом смысле слова под ее юрисдикцию. По необходимости ей придется решать, кого и за какие преступления преследовать. Несомненно, Обвинитель наделен широкими полномочиями действовать по своему усмотрению при инициировании расследования и подготовке обвинительных актов».

[Таким образом, международные уголовные трибуналы отмечены печатью этого первородного греха]¹¹, который превратил их в орудие избирательного уголовного международного правосудия. Хотя они и не выступают непосредственно как инструмент в руках победителей, какими были Нюрнберг и Токио, специальные трибуналы все же воспринимаются как орудие сильных, которые используют его для маскировки своего безразличия (Руанда)¹² или нежелания вмешиваться (бывшая Югославия)¹³ либо для очистки совести¹⁴. Если посмотреть на проблему под этим углом, становится более понятно, почему вопрос доверия так остро стоял для тех, кто первыми занимал должность Обвинителя. Чтобы восстановить пошатнувшееся доверие к этим едва оперившимся международным уголовно-правовым судебным инстанциям, первым Обвинителям нужно было быстро показать, что на международном уровне возможно эффективное и абсолютно независимое отправление правосудия. Вероятно, этим можно объяснить тот факт, что в первое время выбор подсудимых диктовался политическими соображениями и желанием обеспечить выживание учреждения в не меньшей степени, чем четко определенной обвинительной стратегией¹⁵.

11 См. P. Hazan, *La justice face à la guerre*, Stock, Paris, 2000, p. 69.

12 «События в Руанде и Бурунди также подтверждают это общее безразличие: международное сообщество ограничилось минимальными усилиями для того, чтобы защитить население, подвергнувшееся геноциду, и наказать главных преступников. На карту не были поставлены стратегические интересы», R. Falk, *Human Rights Horizons – The Pursuit of Justice in a Globalizing World*, Routledge, New York, 2000, p. 180.

13 «Правительство хотело использовать существование трибунала, чтобы скрыть свое политическое бессилие» (судья Кассесе), и «международный уголовный трибунал был призван стать инструментом духовного очищения и своего рода моральным алиби для Совета Безопасности, который не желал идти на полномасштабное политическое и военное вмешательство в Югославию», – другой судья МТБЮ, чьи слова приводятся в: Hazan, см. выше примечание 11, p. 89.

14 «В действительности цель состоит не столько в том, чтобы «предотвратить» или «примирить»... сколько в том, чтобы успокоить западное общественное мнение, предав суду нескольких преступников», *ibid.*, p. 77.

15 Re *Tadić*. «Памятью о важности для нас как можно более быстрого представления доказательств на публичном процессе, осенью 1994 г. мы обратились к судьям Трибунала с просьбой передать нам материалы германского обвинения», M. Schrag, «The Yugoslav Crimes Tribunal: a Prosecutor's View», *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 6, 1995, p. 192. Относительно дела Жана-Поля Акайесу: «Он был арестован замбийскими властями во исполнение резолюции Совета Безопасности (S/RES/978, 27 февраля 1995 г.), которая требовала от государств «арестовывать и задерживать... лиц, в отношении которых имеются достаточные доказательства того, что они несли ответственность за деяния, подпадающие под юрисдикцию МУТР». Просьба Замбии об оказании помощи, пришедшая в конце 1995 г., застала Обвинителя врасплох, потому что его канцелярия еще не была полностью сформирована. Тем не менее он решил удовлетворить запрос Замбии и потребовать передачи Акайесу и других лиц – во многом с тем, чтобы поощрить африканские страны к сотрудничеству с МУТР, чем из-за роли задержанных по сравнению с таковой других подозреваемых в руандийском геноциде. Обвинитель не потребовал передачи двух других лиц, задержанных замбийскими властями, и они были освобождены без предъявления обвинений. L. Côté, «Reflections on the Exercise of Prosecutorial Discretion in International Criminal Law», *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 3 (2005), pp. 162–186.

Более того, в отличие от Устава Нюрнбергского трибунала, который предусматривал привлечение к ответственности лишь «главных военных преступников», Уставы специальных трибуналов уполномочивают Обвинителя осуществлять судебное преследование лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права»¹⁶, без каких бы то ни было дополнительных ограничений. В уголовном праве употребление слова «ответственный» без оговорок – прямая дорога к рассмотрению тысяч отдельных случаев. Ввиду отсутствия ограничений и оговорок в Уставах МТБЮ и МУТР обвинители обоих трибуналов выдвинули обвинения против более чем 200 человек¹⁷. Очень скоро дел оказалось столько, что застопорилась работа всей системы. Сильно удлинившиеся сроки рассмотрения дел навлекли на трибуналы критику со всех сторон. И без того высокие расходы на их функционирование резко пошли вверх, и не было никаких признаков того, что этот процесс остановится. Всего за десять лет совокупный бюджет двух специальных трибуналов разбух и превысил 10% от обычного бюджета ООН¹⁸.

Первым забил тревогу председатель МТБЮ Клод Жорда. В 2000 г. он публично заявил, что правосудие стоит дорого и что, по его мнению, чрезвычайно важно совместно с Обвинителем, «который инициирует судебное преследование»¹⁹, установить временные рамки для выполнения мандата Трибунала. Конечно, более обнадеживающим знаком стала бы такого рода инициатива, исходящая от Совета Безопасности, который учредил Трибунал, или от Обвинителя, который, будучи инициатором всех судебных актов, выступает как единственный архитектор стратегии следствия и обвинения. Тот факт, что такой инициативы не последовало, сам по себе говорит о существовании определенной обеспокоенности²⁰. Это предложение, которое в течение следующих нескольких месяцев следовало переработать в полномасштабную стратегию завершения работы МТБЮ, встретило лишь вялую поддержку Обвинителя – он стал подчеркивать опасность правосудия по снижен-

16 Устав МУТР, ст. 15, и Устав МТБЮ, ст. 16.

17 К началу 2006 г. МТБЮ предъявил обвинения более чем 150 лицам, а МУТР – более чем 70.

18 «Скромно дебютировав в 1993 и 1994 гг., МТБЮ и МУТР превратились в огромные и страшно дорогие бюрократические машины... В их штатном расписании более 2200 единиц, а совокупный годовой бюджет превышает 250 млн долларов США и продолжает расти, составляя более 10% общего годового бюджета ООН». R. Zacklin, «The Failings of Ad Hoc International Tribunals», *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 2 (2004), p. 543.

19 D. Raab, «Evaluating the ICTY and its Completion Strategy», *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 3 (2005), p. 84.

20 Интересно отметить, что первая резолюция Совета Безопасности, в которой затрагивался вопрос о продолжительности мандата специальных трибуналов, датирована 30 ноября 2000 г., то есть была принята после доклада председателя Жорда. В ней содержалась явно положительная оценка судей Трибунала: «С удовлетворением отмечая усилия, предпринятые судьями Международного трибунала по бывшей Югославии... с тем, чтобы помочь компетентным органам ООН начать формировать более или менее четкое представление о продолжительности мандата Трибунала», UN doc. S/RES/1329/2000, 30 November 2000.

ным ценам и ссылаться на проблему отказывающихся сотрудничать государств. Во многих отношениях точки зрения Обвинителя и судей на стратегию завершения работы МТБЮ расходились²¹. Что касается Совета Безопасности, он выступил по этому вопросу два раза. Сначала он обратился к Обвинителю и судьям с просьбой сосредоточить свои усилия на судебном преследовании и предании суду «высших руководителей, которые подозреваются в том, что они несут основную ответственность» (Резолюция Совета Безопасности 1503 от 23 августа 2003 г.)²². При этом была предложена ограничительная трактовка более широкого понятия «лица, ответственные за», но на внесение поправок в Устав Совет Безопасности все же не пошел. К тому моменту ООН уже использовала, как мы это увидим, аналогичную формулировку для Специального суда по Сьерра-Леоне, где полномочия Обвинителя по отбору лиц, привлекаемых к суду, были ограничены «лицами, несущими наибольшую ответственность»²³.

Позднее, встретившись с явным отсутствием энтузиазма у Обвинителя МТБЮ, который объявил о своем намерении дать ход еще 30 новым делам²⁴, Совет Безопасности принял Резолюцию 1534 (26 марта 2004 г.)²⁵, в которой прямо обратился к судьям, заявив следующее:

[...] 5. *призывает* каждый трибунал при рассмотрении и утверждении любых новых обвинительных заключений обеспечивать, чтобы любые такие обвинительные заключения предъявлялись высшим руководителям, подозреваемым в том, что они несут основную ответственность за совершение преступлений, подпадающих под юрисдикцию соответствующего трибунала, как это определено в резолюции 1503 (2003).

Судьи МТБЮ откликнулись немедленно, введя механизм, ограничивающий дискреционные полномочия Обвинителя по отбору подозреваемых лиц, которые будут привлечены к суду в качестве обвиняемых. Поправка к Правилу 28 Правил процедуры и доказывания МТБЮ обязала судей определить «*prima facie*, касается ли обвинительный акт одного или нескольких высших руководителей, подозреваемых в том, что они несут наибольшую ответственность за преступления, подпадающие под юрисдикцию Трибунала». В противном случае обвинительный акт будет возвра-

21 В своем докладе Совету Безопасности от 10 октября 2003 г. председатель МТБЮ Мерон «отметил намерение Обвинителя привлечь к суду еще три десятка человек и, признав, что это является его прерогативой, подчеркнул, что рассмотрение этих дел будет невозможно уложить во временные рамки действующей Стратегии завершения работы МТБЮ. В заключение он сказал, что „эту проблему, несомненно, должны решать Совет Безопасности и Обвинитель“, Raab, см. выше примечание 19, p. 87.

22 UN doc. S/RES/1503/2003, 28 August 2003.

23 Устав Специального суда по Сьерра-Леоне, ст. 1 (2000 г.), доступен на сайте Специального суда по адресу: <http://www.sc-sl.org/> (последнее посещение сайта 20 февраля 2006 г.).

24 Raab, см. выше примечание 19, p. 87.

25 UN doc. S/RES/1534/2004, 26 March 2004.

щен Обвинителю без вынесения на утверждение. И здесь мы узнаём знакомый стиль резолюций Совета Безопасности, которые ограничивают круг обвиняемых «высшими руководителями, подозреваемыми в том, что они несут наибольшую ответственность». Эта поправка вызвала энергичные возражения со стороны Обвинителя, который охарактеризовал ее как *ultra vires*²⁶. Хотя цель поправки и была похвальной и согласовывалась с пожеланиями Совета Безопасности, в связи с ней возникают серьезные вопросы, относящиеся к компетенции²⁷. При этом, по крайней мере, один момент не вызывает сомнений, а именно: такой подход судей МТБЮ является еще одной иллюстрацией наличия расхождений между их точкой зрения и таковой Обвинителя на стратегию завершения работы Трибунала.

Тем временем в МУТР новый Обвинитель быстро принял и опубликовал план завершения работы Трибунала, сконцентрировавшись на обвинении лиц, которые, как предполагается, «занимали руководящие должности», и лиц, несущих наибольшую ответственность за геноцид» в духе Резолюции 1534. Обвинитель МУТР дошел до практически беспрецедентного уровня транспарентности в том, что касается его дискреционных полномочий, перечислив в этом документе различные критерии, на основании которых он предполагал определить, кто является «высшими руководителями», прежде чем приступить к переоценке открытых дел и решить, в отношении кого будут выдвинуты обвинения²⁸.

Это сужение мандатов МТБЮ и МУТР стало для всех напоминанием о характере *ad hoc* этих учреждений. В конце концов изначально роль Обвинителей мыслилась как инструментальная и временная, и теперь им предлагалось помнить об этом, определяя свои стратегии, а если они об этом забудут, их призовут к порядку – сначала судьи, а затем Совет Безопасности. Во время переговоров об учреждении Специального суда по Сьерра-Леоне очень широко использовался опыт специальных трибуналов в плане усилий по более четкому определению и ограничению полномочий Обвинителя в отношении отбора обвиняемых.

Специальный суд по Сьерра-Леоне: «лица, несущие наибольшую ответственность»

В тот самый момент, когда начались разговоры о стоимости специальных трибуналов и продолжительности их мандатов, Совет Безопасности полу-

26 См. L. D. Johnson, «Closing an International Tribunal while maintaining International Human Rights Standards and Excluding Impunity», *American Journal of International Law*, Vol. 99 (2005), p. 158.

27 D. A. Mundis, «The Judicial Effects of the Completion Strategies on the *Ad Hoc* International Criminal Tribunals», *American Journal of International Law*, Vol. 99 (2005), p. 142.

28 См. Annexe to UN doc. S/2004/341, 30 April 2004, Completion Strategy of the International Criminal Tribunal for Rwanda, para. 14. См. также H. B. Jallow, «Prosecutorial Discretion and International Justice», *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 3 (2005), pp. 145–161.

чил письмо от президента Сьерра-Леоне с просьбой о содействии в учреждении Специального суда для преследования лиц, совершивших преступления во время вооруженного конфликта в этой стране. Памятуя об уроках прошлого, Генеральный секретарь ООН предложил создать судебную инстанцию с очень ограниченным мандатом, рассчитанным на три года, и бюджетом, составляющим менее 60 млн долларов США²⁹. Далее он предложил ограничить юрисдикцию Суда «лицами, несущими наибольшую ответственность», уточнив, что Обвинитель должен будет руководствоваться этой формулировкой при выработке обвинительной стратегии³⁰. Совет Безопасности принял следующую окончательную формулировку: «Преследовать в судебном порядке лиц, несущих наибольшую ответственность», а цель была четко определена так: «Сосредоточить внимание Специального суда на лицах, игравших руководящую роль»³¹. Таким образом, позиции были согласованы с целью обеспечения большего контроля над дискреционными полномочиями Обвинителя, чтобы ограничить их исполнение и гарантировать завершение работы Суда в разумные сроки.

Однако и с новой формулировкой были связаны определенные опасности. В ходе пересмотра дела *Фофаны* (*Fofana*) судьи отклонили ходатайство Обвинителя, в котором он сослался на доклад Генерального секретаря ООН, чтобы показать, что формулировка «лица, несущие наибольшую ответственность» не более чем «ориентир для Обвинителя при принятии стратегии обвинения»³². Суд принял противоположную точку зрения, считая эту формулировку как определение ключевого элемента юрисдикции рассматриваемой инстанции в отношении отдельных лиц: «Вопрос о персональной юрисдикции относится к числу юрисдикционных критериев. Хотя он и служит ориентиром для обвинительной стратегии, к нему не сводятся дискреционные полномочия вопреки утверждениям Обвинения»³³. Включение формулировки «несущие наибольшую ответственность» в статью 1 Устава, который закладывает основы юрисдикции Суда³⁴,

29 «14 июня 2001 г. Секретариат ООН представит группе заинтересованных государств пересмотренные наметки бюджета, составляющего примерно 57 млн долларов США на первые три года работы Суда». См. Letter dated 12 July 2001 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2001/693.

30 Доклад Генерального секретаря об учреждении Специального суда по Сьерра-Леоне, UN doc. S/2000/915 (4 October 2000), para. 30. См. также ниже примечание 44.

31 Letter dated 22 December 2000 from the President of the Security Council to the Secretary-General, S/2000/1234, para. 1.

32 *Decision on the Preliminary Defence Motion on the Lack of Personal Jurisdiction Filed on Behalf of Accused Fofana*, SCSL Trial Chamber, 3 March 2004, SCSL-2004-14-PT, para. 3. См. ниже примечание 44.

33 *Ibid.*, para. 27.

34 Первый абзац статьи 1 Устава Специального суда по Сьерра-Леоне гласит: «Специальный суд полномочен, за исключением случаев, предусмотренных в подпункте (2), осуществлять судебное преследование лиц, несущих наибольшую ответственность за серьезные нарушения международного гуманитарного права и законодательства Сьерра-Леоне, совершенные на территории Сьерра-Леоне с 30 ноября 1996 г., в том числе тех лидеров, которые при совершении таких преступлений поставили под угрозу становление и осуществление мирного процесса в Сьерра-Леоне».

явно говорит о том, что она воспринимается как важнейший элемент персональной юрисдикции, несмотря на сложность определения сферы ее применения. Но разве это не равносильно наделению судей ролью скорее политической, которая, как правило, гораздо более подходит Обвинителю, например, в определении того, кто несет наибольшую ответственность за совершенные преступления? Совет Безопасности, вмешавшись в определение стратегии завершения работы двух специальных трибуналов, все же не пошел на изменение их Уставов и предпочел сформулировать для них руководящие принципы, относящиеся прежде всего к сфере политики.

Международный уголовный суд и «интересы правосудия»

При учреждении постоянно действующего Международного уголовного суда с универсальной юрисдикцией возникли политические сложности, отличные от тех, которые сопровождали появление его предшественников, ориентированных на конкретные конфликты. Неудивительно поэтому, что вопрос о полномочиях Прокурора МУС стал наиболее дискутируемым в Риме и вызвал к жизни как опасения, так и надежды. Государства, которые сильнее всех сопротивлялись появлению слишком «независимого» и сильного Прокурора, в конечном счете уступили, но только после того, как обеспечили себе возможность контролировать и ограничивать полномочия Прокурора. Им удалось это сделать, в частности, благодаря тому, что они поставили под контроль судей самую первую стадию процесса – открытие следствия в Палате предварительного производства³⁵. Несмотря на это, следует признать, что принцип целесообразности предъявления иска продолжает главенствовать, поскольку задача судей ограничивается обеспечением наличия «достаточных оснований для возбуждения расследования»³⁶.

Осуществляя свои дискреционные полномочия, Прокурор должен в соответствии с положениями статьи 53 Статута МУС рассмотреть вопрос о том, есть ли «веские основания полагать, что проведение расследования не будет отвечать интересам правосудия»³⁷. Аналогичным образом Прокурор может, проведя расследование, отказаться от выдвижения обвинений, если «уголовное преследование не отвечает интересам правосудия»³⁸. Принятие Статута МУС стало знаменательным событием, потому что вместе с ним в действующее международное уголовное право вошло понятие «интересы правосудия», до того ставшее широко известным во внутригосударственных правовых системах.

35 Статут МУС, ст. 15.

36 «Как и в пункте 3, стандарт „достаточных оснований в пункте 4 целиком относится к сфере доказательств, а не целесообразности“, Bergsmo and Pejic, см. выше примечание 4, pp. 360–370.

37 Статут МУС, ст. 53(1)(с).

38 Там же, ст. 53(2)(с).

В контексте международной уголовной юстиции, которая самым непосредственным образом связана с международными отношениями, войнами и конфликтами, обязанность принимать во внимание интересы правосудия возлагает на Прокурора реальную – и неизбежную – политическую ответственность³⁹. Хотя в статье 53 приводится целый ряд критериев, на основании которых определяется, будет ли отвечать интересам правосудия возбуждение расследования или судебное преследование (а именно «степень тяжести преступления, интересы потерпевших и возраст или немощь предполагаемого преступника, а также его или ее роль в предполагаемом преступлении»), этот перечень не является исчерпывающим и не может освободить Прокурора от необходимости в определенных случаях «уравновесить на чашах весов обязанность служить интересам правосудия и обязанность служить интересам мира»⁴⁰. Однако то, каким образом Прокурор учел интересы правосудия, решая отказаться от возбуждения расследования или от судебного преследования, станет предметом контроля со стороны судей⁴¹, которые при этом окажутся в самой гуще политики. Каким бы проблематичным ни было такое решение вопроса, государства сочли его предпочтительным по отношению к наделению Прокурора правом единолично и по своему усмотрению решать вопрос об отборе дел к рассмотрению.

Заключение

В течение последних десяти лет с появлением новых судебных инстанций начался совершенно новый этап в развитии международного уголовного права. Первые эксперименты Совета Безопасности в виде МТБЮ и МУТР, за которыми последовали принятие Римского статута МУС и появление «гибридных» учреждений, скоро вызвали в стане государств определенную неудовлетворенность, своего рода «усталость от трибуналов». Сначала в этом видели выражение финансовой озабоченности основных стран-доноров⁴², но тут можно усмотреть и попытку охладить избыточный энтузиазм

39 «...термин „интересы правосудия“ также обязывает Прокурора принимать в расчет более широко понимаемые интересы международного сообщества, в том числе и потенциальные политические последствия расследования для политической обстановки в государстве, в отношении которого он осуществляет свою юрисдикцию», M. R. Brubacher, «Prosecutorial Discretion within the International Criminal Court», *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 2 (2004), p. 81.

40 «В самом деле, определяя, будет ли расследование соответствовать интересам правосудия с учетом интересов жертв и (или) степени тяжести преступления, Прокурор может оказаться перед выбором между необходимостью возбудить расследование и необходимостью не помешать успешному завершению ведущихся переговоров о заключении мирного соглашения», W. Bourdon, *La Cour pénale internationale*, Seuil, Paris, 2000, p. 165.

41 Статут МУС, ст. 53(3).

42 См. Zacklin, выше примечание 18.

двух первых специальных трибуналов и особенно их Обвинителей. Этот вывод напрашивается, когда изучаешь настоящую эпопею, каковой стала подготовка стратегий завершения работы двух первых специальных трибуналов, ускорение которой придали две очень настоятельные резолюции Совета Безопасности. Хотя эти стратегии завершения работы касаются указанных учреждений в целом, они в первую очередь нацелены на Обвинителей и определяют пределы их дискреционных полномочий. Отметим также, что, учитывая специальный характер первых трибуналов, логично было ожидать, что такие стратегии разработают сами Обвинители, не дожидаясь вмешательства Совета Безопасности. Далее, для Обвинителей было бы желательно придерживаться транспарентной стратегии при осуществлении своих полномочий, чтобы не возникало и намека на пристрастность, особенно в сфере международного уголовного права, которое имеет дело с преступлениями, совершенными организованными группами в ходе политических или этнических конфликтов⁴³.

Совет Безопасности имеет полное право определять и ограничивать полномочия учрежденных им судебных инстанций посредством резолюций (МТБЮ/МУТР) или двусторонних соглашений (Специальный суд по Сьерра-Леоне)⁴⁴. Хотя он и предпринял небезуспешные шаги в этом направлении (резолюции с одобрением стратегий завершения работы), его подход к Специальному суду привел к довольно неожиданным результатам. Ограничив его юрисдикцию в самом его Уставе, Совет Безопасности создал принципиальную возможность судебного контроля в таком гораздо более политизированном вопросе, как вопрос о том, кого следует считать лидерами, «несущими наибольшую ответственность». Некоторые полагают, что такого рода вопросы должны остаться прерогативой Обвинителя и что они являются неотъемлемой частью его дискреционных полномочий⁴⁵.

43 «Руководящие принципы уменьшают долю произвольности... Они дают прозрачный стандарт для оценки решений Обвинителя... В конечном счете они защищают Обвинителей, в особенности международных трибуналов, от обвинений в инициировании судебного преследования по политическим мотивам», D. D. N. Nsereko, «Prosecutorial Discretion Before National Courts and International Tribunals», *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 3 (2005), 124, p. 143. См. также A. Marston Danner, «Enhancing the Legitimacy and Accountability of Prosecutorial Discretion at the International Criminal Court», *American Journal of International Law*, Vol. 97 (2003), p. 510.

44 «Совет Безопасности – во исполнение своей обязанности по поддержанию международного мира и безопасности согласно Уставу ООН и в качестве учредителя Трибуналов – может на законном основании предписывать Трибуналам общую политику в области обвинения. Обвинитель по долгу службы обязан осуществлять эту политику, но имеет право на собственное мнение по вопросам ее имплементации применительно к различным случаям», H. B. Jallow, «Prosecutorial Discretion and International Justice», *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 3 (2005), 145, p. 151.

45 Встав на позицию иную, чем судьи Специального суда, Генеральный секретарь ООН подчеркнул в своем докладе, что термин «несущие наибольшую ответственность» следует рассматривать не как критерий или особый юрисдикционный порог, а как ориентир для Обвинителя при принятии стратегии обвинения». *Доклад Генерального секретаря об учреждении Специального суда по Сьерра-Леоне*, 4 October 2000, S/2000/915, para. 30.

Не добившись более непосредственного контроля Совета Безопасности над Прокурором по образцу специальных Трибуналов, что некоторые считали желательным, государства – участники Римского статута отдали предпочтение варианту, при котором судьи получали больший контроль над тем, как Прокурор осуществляет свои дискреционные полномочия, начиная с исходной стадии возбуждения расследования. Со своей стороны, Совет Безопасности получил право отсрочивать расследование или уголовное преследование, инициированное Прокурором МУС, в интересах выполнения обязанности по «восстановлению или поддержанию... мира»⁴⁶. Однако, на мой взгляд, определяющим элементом здесь стало появление на международной уголовно-правовой сцене понятия «интересы правосудия». Оно быстро превратится в ключевой элемент обвинительной стратегии Прокурора и обязательно будет поставлено под контроль судей. Следовательно, если не его суть, то, во всяком случае, его границы будут скоро определены. Хотя этот контроль над решениями Прокурора по самому «политизированному» вопросу и задумывался как средство укрепления законности, он все же остается сопряженным со значительным риском и может, если пустить дело на самотек, создать угрозу для единства Международного уголовного суда в целом.

46 Статут МУС, ст. 16.