

Природа санкций: случай Марокканской комиссии справедливости и примирения

Пьер Хазан

Пьер Хазан — консультант Высшей комиссии ООН по правам человека и публицист, пишущий на международные темы.

Краткое содержание

На примере Марокканской комиссии справедливости и примирения автор настоящей статьи показывает правосудие переходного типа как точку соприкосновения этики и государственных соображений, стремления к тому, чтобы правосудие свершилось, и соотношения сил. Подход, свободный от санкций, который был принят в конкретном случае Марокко, ограничил эффективность Комиссии, лишив ее возможности установить истину относительно нарушений прав человека в прошлом или способствовать созданию атмосферы, благоприятной для углубления демократических реформ.

⋮ ⋮ ⋮ ⋮ ⋮ ⋮

Вопрос о санкциях — один из самых сложных для правосудия переходного типа. В конечном счете санкции имеют целью восстановить мир и наказать лиц, ответственных за массовые нарушения прав человека.

При этом труднее всего оказывается воссоздать общество и национальное единство, заклеив при этом часть населения и лидеров, которые способствовали совершению преступлений. Как правильнее поступить, чтобы в разделенном, хрупком и нередко еще не оправившемся от очень болезненных испытаний обществе одновременно наказать и примирить?

Мы начнем излагать наши соображения по этому вопросу с напоминания о горячей дискуссии о природе санкций, которая разделила правозащитное сообщество и общественное мнение в 1995–2000 гг. Эти споры были полезны хотя бы тем, что они позволили четко обозначить позиции и выявили их сильные и слабые стороны.

Затем мы анализируем деятельность недавно созданной комиссии по установлению истины — Марокканской комиссии справедливости и примирения (Instance Équité et Réconciliation, IER)¹, которая стала первой в арабо-исламском мире и функционировала с 2004 по 2006 г. Для целей нашего анализа Комиссия интересна тем, что король Мохаммед VI решил обойтись без санкций. Учитывая, что Комиссия не имела возможности назначать даже неуголовные наказания, какова была эффективность ее деятельности? В некоторых случаях комиссии по установлению истины работали в тандеме с судами. Так было, например, в Сьерра-Леоне. В других случаях лицам, отказывавшимся сотрудничать, угрожали преследованием. Например, Комиссия по установлению истины и примирению Перу передала в суды около 50 досье о политических преступлениях². В Южно-Африканской Республике амнистия для лиц, прямо или косвенно ответственных за преступления, была обусловлена полным сотрудничеством с Комиссией по установлению истины и примирению, и в стране сейчас идет ожесточенный спор о том, нужно ли открывать уголовные дела в отношении тех, кто отказался сотрудничать — полностью или частично³. Случай Марокко интересен как раз

1 IER report: полный текст на арабском языке и краткая версия на французском языке см. на сайте Консультативного совета по правам человека (www.ier.ma); см. www.ccdh.org.ma/spip.php?article552&var_recherche5 IER (последнее посещение 10 мая 2008 г.).

2 См. www.cverdad.org.pe/ingles/ifinal/conclusiones.php (последнее посещение 9 апреля 2008 г.).

3 См. www.doj.gov.za/trc/ (последнее посещение 9 апреля 2008 г.). См. также Dorothy Shea, *The South African Truth Commission. The Politics of Reconciliation*, USIP Press Books, Washington, D. C., 2000; Neil Kritz, *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, USIP Press Books, Washington, D. C., 1995; Desmond Tutu, *No Future without Forgiveness*, Doubleday, New York, 1999.

тем, что там полностью отсутствовала угроза санкций в отношении тех, кто отказывался сотрудничать⁴.

Дискуссия о санкциях в правозащитном сообществе

Дискуссия о природе санкций, которая проходила во второй половине 1990-х гг. между сторонниками международных уголовных трибуналов и теми, кто отдавал предпочтение комиссиям по установлению истины, сфокусировалась вокруг двух приобретших наибольшую известность примеров правосудия переходного типа, а именно Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ) и Комиссии по установлению истины и примирению в Южно-Африканской Республике⁵. В сущности, сторонники трибуналов придерживались мнения, что к лицам, ответственным за массовые преступления, нужно применять уголовные санкции. Они утверждали, что без таких санкций будет невозможно утвердить верховенство закона, развивать культуру прав человека и продвигаться в направлении примирения. Чтобы утолить жажду мщения и прервать цикл насилия, необходимо наказание, даже если это наказание ничтожно по сравнению с совершенными преступлениями⁶. Именно по этой причине Совет Безопасности ООН, принимая резолюцию 955 (1994 г.) об учреждении Международного уголовного трибунала по Руанде (МУТР), четко определил «примирение» как одну из целей нового института⁷.

С другой стороны, сторонники комиссий по установлению истины, в особенности ключевые деятели, стоявшие за Южно-Африканской комиссией по установлению истины и примирению, утверждали, что обещание амнистии тем, кто повинился в своих преступлениях, дает

4 См. www.ier.ma/?lang=en (последнее посещение 9 апреля 2008 г.). См. также *Morocco's Truth & Reconciliation (IER) Commission*, Moroccan American Center for Policy (MACP), см. www.moroccanamericanpolicy.com/upload/documents/IER_factsheet_102507.pdf (последнее посещение 9 апреля 2008 г.).

5 Robert Rotberg and Denis Thompson (eds.), *Truth versus Justice, the Morality of Truth Commissions*, Princeton University Press, Princeton, 2000; Reed Brody, *Justice: The First Casualty of Truth*, Human Rights Watch, 30 April 2001; Antonio Cassese, «A big step forward for international justice», *Crimes of War Project: The Magazine*, December 2003, см. www.crimesofwar.org/icc_magazine/iccassese.html (последнее посещение 10 апреля 2008 г.).

6 Доклад Международного уголовного суда, Док. ООН А/60/177, 1 августа 2005 г.

7 Док. ООН S/RES/955 (1994), 8 ноября 1994 г.: «Будучи убежден в том, что в конкретных условиях Руанды судебное преследование лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, позволило бы достичь этой цели и содействовало бы процессу национального примирения и восстановлению и поддержанию мира».

более ясную картину истины и более эффективно с социальной точки зрения, чем трибуналы. По их мнению, когда люди видят, как преступники каются в содеянном, это само по себе способствует исцелению ран прошлого⁸. Эта политика этического и стратегического прощения четко выражена в лозунге Комиссии: «Раскрыть — значит вылечить». Наказание — форма общественного осуждения (назвать и устыдить) — была частью процесса строительства нации, который сделал возможным символическое возрождение Южной Африки и отказ от апартеида в пользу нации радуги. Комиссия, говорили они, более эффективно способствует реконструкции общества и примирению, чем бесконечные и дорогостоящие процессы и смещение горстки лидеров⁹.

Однако постепенно дискуссия иссякла. Если позаимствовать образ из сферы экономики, то можно сказать, что наступило перепроизводство преступников и пропускная способность трибуналов оказалась превышена. Особенно нагляден в этом отношении пример МУТР: несмотря на бюджет, составляющий несколько сотен миллионов долларов, он за двенадцать лет своего существования вынес лишь несколько дюжин приговоров¹⁰, и это при том что сотни людей сыграли активную роль в запланированном убийстве 800 тысяч тутси и тысяч хуту, принадлежавших к оппозиции. В самой Руанде около 120 тысяч человек были лишены свободы по обвинениям, связанным с геноцидом¹¹. Опыт показывает, что судебные системы, намеренные соблюдать принцип справедливого судебного разбирательства, просто не приспособлены к тому, чтобы рассматривать тысячи дел. Трудно восстанавливать верховенство закона и строить демократическое государство в условиях, когда главные организаторы массовых преступлений пользуются безнаказанностью. Результатом этой двойной трудности стала выработка всеобъемлющего подхода к санкциям, охватывающего как судебные, так и внесудебные процессы.

С нормативной точки зрения Римский статут 1998 г. Международного уголовного суда, так сказать, ратифицировал процесс, посредством которого амнистия для (главных) виновных в международных преступлениях была определена более узко. На более низком уровне ответственности организаторы правосудия переходного типа

8 См. Rotberg and Thompson, примечание 5, выше.

9 Ibid.

10 Список дел см. <http://69.94.11.53/> (последнее посещение 9 апреля 2008 г.).

11 См. www.preventgenocide.org/punish/domestic/index.htm#rwanda (последнее посещение 9 апреля 2008 г.).

применили смешанный подход к санкциям, в рамках которого используется широкий спектр уголовных и неуголовных санкций, таких, например, как осуждение (стигматизация) виновных, если они названы Комиссией (на сегодняшний день таких случаев было около 30, в основном в Латинской Америке и Африке), приведение в действие законодательства о тщательных проверках и очищении рядов и раскрытие архивов (в основном в бывших коммунистических странах) стали частью процесса называния имен виновных и их осуждения¹².

При этом есть некий предельный уровень сжатия принципов права и рекомендаций по его применению в системе правосудия переходного типа. По определению, юстиция переходного типа — точка соприкосновения этики и государственных соображений, стремления к тому, чтобы правосудие свершилось, и соотношения сил. Правосудие переходного типа предельно сосредоточено на политических соображениях, которые и определяют характер применяемых санкций. В этом коренятся его сила и определенная противоречивость.

Марокканская комиссия справедливости и примирения

Мы выбрали в качестве иллюстрации пример Марокко в контексте глобализации публичной политики примирения, которая была характерна для периода, последовавшего за завершением холодной войны. Как мы указывали ранее, функционирование Комиссии справедливости и примирения представляет особый интерес в свете вопроса о санкциях. Комиссия была своего рода крайним случаем, потому что ни палачам, ни их руководителям не пришлось появляться на публике, подвергаться допросам при закрытых дверях или каким-либо образом оправдываться за свои действия. Так в чем же тогда заключался эффект от ее работы, если не было ни уголовных, ни внесудебных санкций? Оказалась ли Комиссия успешным средством демократизации марокканского общества, на что надеялись ее сторонники из правозащитного сообщества? И не явилось ли отсутствие санкций, как утверждают критики Комиссии, указанием на то, что Комиссия была в основном инструментом политического маркетинга, предназначенным для повышения репутации нового короля, средством соблазнения западных правительств правозащитным дискурсом, вербовки части левого

12 Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*, New York, Routledge, 2001.

крыла марокканской оппозиции и гражданского общества ценой удушения политической жизни¹³?

Прежде чем перейти к углубленному анализу, давайте вернемся к контексту и крайне специфическому процессу, который привел к учреждению Комиссии, а также к ее заявленным целям.

Контекст

После 44 лет французского протектората Марокко обрело независимость в 1956 г. во время правления короля Мохаммеда V. Его сын, король Хасан II, пришел к власти в 1961 г. и до самой своей смерти в 1999 г. правил страной железной рукой. Его правление можно разделить на два различных периода. В «свинцовые годы» (*années de plomb*) страна жила в обстановке репрессий и пыток реальных оппозиционеров и тех, кто только подозревался в оппозиционности. Впоследствии Комиссия справедливости и примирения будет говорить о десяти тысячах лиц, подвергшихся пыткам, и о нескольких тысячах убитых¹⁴. Второй период наступил после окончания холодной войны в 1989 г. и был отмечен постепенным процессом либерализации, который нашел отражение в учреждении Консультативного совета по правам человека (CCDH), ратификации Конвенции ООН против пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и последовавших амнистиях политических заключенных.

Истоки и цели Комиссии

Комиссия образовалась при специфических обстоятельствах, придавших ей противоречивый характер, который она сохранила до своего роспуска. Она была учреждена 10 апреля 2004 г. королевским декретом без участия парламента, в результате сделки, заключенной между королем Мохаммедом VI, сменившим на троне своего отца в 1999 г., и представителями гражданского общества, в особенности оппозиционерами левого толка режиму Хасана II, которые в большинстве слу-

13 Об оценке работы Комиссии см. также «Morocco's Truth Commission: honoring past victims during an uncertain present», *Human Rights Watch*, Vol. 17 (11 (E)) (November 2005), см. www.hrw.org/reports/2005/morocco1105/morocco1105.pdf (последнее посещение 10 мая 2008 г.).

14 Equity and Reconciliation Commission, *Résumé du rapport final*, Rabat, IER, 2005, см. www.ier.ma/fr_fr_article.php?id_article51496 (последнее посещение 10 апреля 2008 г.).

чаев провели долгие годы в тюрьме до того, как примкнуть к правозащитным организациям¹⁵.

Двусмысленность положения Комиссии заключалась в том, что по конституции Марокко — практически абсолютная монархия. Вся реальная власть — политическая, духовная и военная — в руках короля, а значительная часть экономического потенциала страны контролируется королевской семьей. Поэтому процесс изменений в Марокко носит по меньшей мере противоречивый характер при том, что режим, бесспорно, стал более либеральным с момента восшествия на трон Мохаммеда VI. И эта противоречивость становится еще более очевидной в случае Комиссии справедливости и примирения, которая, в отличие от своего южноафриканского прототипа, совершенно не стимулировала руководителей репрессивного аппарата и их подручных к тому, чтобы как-то проявиться и сотрудничать с Комиссией. В самом деле ни один агент репрессивного аппарата не давал свидетельских показаний ни на одном из семи публичных слушаний Комиссии, а перед этими слушаниями с пострадавших брали расписку в том, что они не назовут имена тех, кто их арестовал и пытал.

Королевский декрет об учреждении Комиссии наделил ее мандатом из трех пунктов: (i) пролить свет на все случаи насильственных исчезновений и «произвольного лишения свободы»; (ii) «компенсировать» и «обеспечить возмещение за весь ущерб, причиненный пострадавшим»; и (iii) подготовить доклад, «анализирующий нарушения прав человека... и формулирующий предложения и рекомендации, касающиеся обеспечения сохранности материалов, решительного разрыва с практикой прошлого и устранения последствий страданий, причиненных жертвам, восстановления и укрепления доверия к верховенству закона и уважения прав человека»¹⁶.

Мандат Комиссии охватывал период гораздо более продолжительный, чем у любой другой комиссии по установлению истины: 43 года с момента обретения независимости в 1956 г. до кончины короля Хасана II в 1999 г. В тот же год была учреждена Комиссия по компенсациям для возмещения ущерба жертвам «исчезновений» и пыток.

15 Veerle Opgenhaffen and Mark Freeman, «Transitional justice in Morocco: a progress report», International Center for Transitional Justice, New York, November 2005, см. www.ictj.org/images/content/1/9/197.pdf (последнее посещение 9 апреля 2008 г.). См. также «Morocco's Truth Commission», примечание 13, выше.

16 Decree No. 1.04.42 of 10 April 2004, approving the Commission's statutes, на французском языке см. www.ier.ma/article.php3?id_article5221&var_recherche5 Journal+Officiel+N%0A5203 (последнее посещение 9 апреля 2008 г.).

Дискуссия в Марокко по поводу отсутствия санкций

Отсутствие санкций вызвало серьезные разногласия в марокканском правозащитном сообществе.

Его представители, игравшие активную роль в Комиссии, принимали отсутствие санкций как прагматическое решение, вписывающееся в их стратегические интересы. Они возлагали большие надежды на потенциал трансформации и демократизации марокканского общества, что, по их мнению, было отражено в проблематике, обсуждавшейся Комиссией по установлению истины и примирению.

Салах Эль-Уади, сам бывший политзаключенный и член Комиссии, разъяснял свою позицию следующим образом:

Мы предложили монархии такую историческую сделку: государство признает свою вину, начинает процесс глубокого реформирования, включающий конституционные гарантии неповторения, и развивает подлинную культуру прав человека, насаждая демократию, достойную этого имени. В обмен мы отказываемся от судебных разбирательств. Это — стратегическое прощение. Я не верю в право возмездия, поскольку, как сказал Десмонд Туту, если применять принцип «око за око и зуб за зуб», в результате каждый останется слепым и беззубым¹⁷.

Сторонники Комиссии принимали во внимание три следующие фактора:

1. Они считали, что недостаток независимости у марокканской судебной системы будет препятствовать в обозримом будущем справедливому судебному разбирательству.
2. Они надеялись, что процесс правосудия переходного типа прольет свет на преступления прошлого и будет способствовать дальнейшей демократизации. С их точки зрения, работа Комиссии должна была стать рычагом демократической трансформации марокканского общества.
3. Они верили, что процесс правосудия переходного типа со временем приведет к мобилизации гражданского общества, создаст новое соотношение политических сил в стране, вызовет к жизни

17 In Pierre Hazan, *Juger la guerre, juger l'Histoire*, PUF, Paris, 2007, p. 146 (translated from the French).

очистительную институциональную реформу, которая сделает судебную систему подлинно независимой и проложит путь к привлечению виновных к уголовной ответственности. Они считали, что Комиссия по установлению истины всколыхнет гражданское общество и побудит его действовать для придания новой конфигурации политической среде и сразу сделает возможной деятельность, которая еще вчера казалась немислимой. Их аргументы основывались, в частности, на примере Аргентины, где законы об амнистии (*Punto final*) недавно были отменены и началось преследование виновных в судебном порядке. Для них важнее всего было не наказание виновных, а переход от авторитарного режима к конституционной монархии¹⁸.

Со своей стороны, противники Комиссии приводили следующие аргументы:

1. Они считали неприемлемым превратить — с благословения некоторых бывших жертв — правосудие переходного периода в предлог для того, чтобы если не полностью оправдать, то освободить от любого наказания бывших руководителей репрессивного аппарата. Они видели в Комиссии завуалированную попытку реабилитировать руководителей репрессивного аппарата и их подручных и обеспечить их безнаказанность.
2. Они осуждали операцию как попытку королевской власти замять скандал в то время как ответственные за годы репрессий продолжали занимать ключевые посты в армии и полиции.
3. Они также критиковали продолжающиеся нарушения прав человека, в частности в контексте «борьбы с терроризмом», которая была начата после террористических актов в Касабланке в 2003 г. и привела к аресту трех тысяч исламистов на основании принятого в горячке закона¹⁹.

Амнистия или прощение?

К противостоянию между сторонниками Комиссии и ее противниками в марокканском правозащитном сообществе по вопросу о наказа-

18 Ibid.

19 Ibid.

ниях добавились расхождения во мнениях между королем и правозащитниками, которые приветствовали деятельность Комиссии. Суть спора была семантической: король характеризовал отсутствие наказания как «прощение», а правозащитники говорили об «амнистии»²⁰. Лексическое различие не было нейтральным. У правозащитников — сторонников Комиссии были четкие политические цели: демократизация общества — то есть расширение власти парламента и правительства, независимая судебная система и сужение полномочий монархии. Они действовали как группа давления на политические власти и согласились на принцип амнистии по прагматическим соображениям, зная, что он может быть когда-нибудь отменен.

Иную позицию занимал король. У него была собственная точка зрения на роль Комиссии в модернизации Марокко, но и ему приходилось иметь дело с давлением одновременно со стороны правозащитников и со стороны вооруженных сил, полиции и служб безопасности, которые помогали ему обеспечить стабильность своей власти. Более того, его политика состояла в том, чтобы дистанцироваться от правления своего отца и в то же время позиционировать себя как его продолжателя. В этом смысле симптоматично, что Комиссия получила мандат на рассмотрение нарушений прав человека, происшедших до 1999 г., то есть до года смерти Хасана II.

Тот факт, что король Мохаммед VI в своих речах употреблял термин «прощение», стал результатом целого ряда факторов. Используя вес своего духовного авторитета как главы правоверных, он воззвал к Богу, чтобы оправдать отсутствие санкций. В своей речи по случаю завершения мандата Комиссии, произнесенной перед пострадавшими, он сказал: «Я уверен, что проведенная нами работа с искренней заботой о примирении по сути стала ответом на божественное предписание «Прощайте милосердно». Это — милосердный жест коллективного прощения»²¹.

Второй аргумент короля Мохаммеда VI касался восстановления национального единства. Он выступал за прощение как средство «примирить со своим прошлым марокканцев», строящих современное общество. Чтобы высвободить энергию, нужно положить конец политическим и юридическим спорам об «ошибках прошлого»:

20 Ibid.

21 Перевод с французского; см. французский оригинал в Интернете по адресу: www.ier.ma/article.php?id_article51531 (последнее посещение 9 апреля 2008 г.).

«Цель — в том, чтобы примирить Марокко со своим прошлым... Некоторые говорят, что этой инициативы мало, потому что свидетели не могут назвать имена тех, кто их пытал. И, конечно, с этим я тоже не согласен. Это — не та инициатива, которая, как утверждают некоторые, разделит Марокко на два лагеря. Здесь нет ни судей, ни ответчиков. Мы — не в суде. Нам нужно смотреть на эту страницу нашей истории без комплекса стыда. Это — первый шаг на пути к лучшей жизни».

Результаты работы Комиссии в свете отсутствия санкций

Отсутствие санкций имело целый ряд последствий:

- Службы безопасности, армия и полиция шли на сотрудничество неохотно. Поскольку не было предусмотрено никаких санкций за отказ от сотрудничества, эти структуры воздерживались от работы с Комиссией. В результате их враждебности свет так и не был пролит на целый ряд исчезновений и убийств, хотя во многих случаях свидетели были живы и сохранились документальные доказательства. Самый символический в этом отношении случай с Мехди Бен Барки, бывшим лидером марокканской оппозиции и одним из самых влиятельных деятелей третьего мира, который был похищен в Париже в 1965 г. и, вероятно всего, был убит марокканскими агентами при обстоятельствах, которые Комиссии выяснить не удалось, хотя большая часть фактов давно известна общественности. В докладе Комиссии недвусмысленно указано, что государство обязано установить истину в деле Бен Барки и других, но пока этого сделано не было.
- Отсутствие санкций также вынудило Комиссию быть осмотрительной в своем заключительном докладе. Во времена правления Хасана II репрессии были не делом одиночек или каких-то отдельных служб, а структурированной системой, восходящей непосредственно к монарху. Однако в докладе Комиссии был тщательно обойден вопрос о цепочке командования и авторы сделали все, чтобы не заронить сомнения относительно природы режима отца нынешнего короля. Это было бы безрассудно. Согласно статье 23 Конституции Марокко, особа короля священна и неприкосновенна. Однако работа Комиссии впервые позволила людям публично говорить о массовых нарушениях

прав человека в «свинцовые годы». Данные публично свидетельские показания, несомненно, обозначили водораздел в политической истории современного Марокко.

- Как мы видели, отсутствие санкций разделило марокканское правозащитное сообщество. Неожиданной реакцией на это стала организация противниками Комиссии альтернативных публичных слушаний, на которых были названы имена палачей. Иными словами, работа Комиссии открыла пространство для свободного слова, которое быстро заполнила Марокканская ассоциация прав человека (AMDH), использовавшая «альтернативные» публичные слушания для того, чтобы публично заклеить ответственных за «свинцовые годы».

Наконец, отсутствие опасности быть наказанным за отказ сотрудничать с Комиссией ограничило эффективность Комиссии в установлении истины относительно ряда случаев исчезновений. Это также высветило противоречивость целей Комиссии и расхождение во мнениях среди ее сторонников, которые нередко ставили несовместимые друг с другом задачи — от реабилитации бывшего режима до установления конституционной монархии. Отсутствие санкций также повредило репутации Комиссии в глазах марокканского общества и повлияло на восприятие сферы ее полномочий.

В своем заключительном докладе Комиссия высказалась за меры, идущие в направлении глубокой политической и институциональной реформы²². Ответ на вопрос, захотят или не захотят политические власти воплотить их в жизнь, покажет, оправдались ли надежды правозащитников — сторонников Комиссии на то, что, даже не будучи облечена полномочиями в плане назначения наказаний, она все же может содействовать процессу демократизации. Если так и будет, они окажутся правы в том, что, так сказать, пошли против течения и не взяли за образец традиционные комиссии по установлению истины и примирению, которые действовали, скорее, на волне глубоких институциональных изменений, а не предшествовали им.

22 См. www.ier.ma/rubrique.php?id_rubrique5307 (последнее посещение 9 апреля 2008 г.).