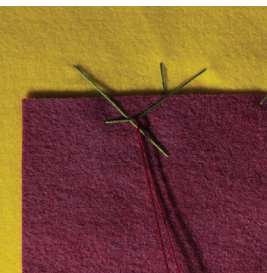




РА-Х — База даних про мирні угоди:
довідь у серії матеріалів із питань
перехідної юстиції



Амністії та інклюзивне політичне врегулювання

Луїза Малліндер



Автор: Луїза Малліндер

Програма досліджень з питань політичного врегулювання (PSRP)

Академія глобального правосуддя

Юридичний факультет

Единбурзький університет

Old College

The University of Edinburgh

South Bridge

Edinburgh

EH8 9YL

Телефон +44 (0)131 651 4566

Факс +44 (0)131 650 2005

Електронна пошта: PoliticalSettlements@ed.ac.uk

www.politicalsettlements.org

@PolSettlements

ПОДЯКИ: Цей звіт виданий у межах Дослідницької програми з питань політичного врегулювання, яку виконує Інститут перехідної юстиції за сприяння UK Aid (допомога Уряду Великої Британії країнам, що розвиваються) завдяки Департаменту міжнародного розвитку Великої Британії (DFID). Висловлені автором думки та точки зору обов'язково поділяє або схвалює DFID, але цей Департамент не несе жодної відповідальності за опубліковану в документі інформацію і дані, використані для дослідження. У разі будь-якого використання звіту необхідно покликатися на автора і на Дослідницьку програму з питань політичного врегулювання. Під час використання онлайн-версії ми просимо користувачів давати покликання на оригінальний ресурс на сайті PSRP. Українська версія видання доступна за посиланням на сайті Українського незалежного центру політичних досліджень www.ucirg.org.ua.

Попередні версії бази даних створені за фінансової підтримки Департаменту освіти і навчання та Науково-дослідної ради з питань розвитку мистецтв і гуманітарних наук Північної Ірландії. Попередні версії цієї роботи були представлені на зустрічі Групи з питань забезпечення правопорядку і миру при Інституті дослідження проблем комплексних перетворень, а також на семінарі, організованому Оксфордською мережею досліджень перехідного періоду.

Автор щиро вдячна учасникам цих дискусій за зворотній зв'язок. Автори зображень на обкладинці — Роберт Хендерсон та Амбер Браун. Усі світліни захищені авторським правом.

Права перекладу

Переклад цього видання українською мовою, підготовка до публікації та тиражування здійснено Українським незалежним центром політичних досліджень у межах діяльності Національної платформи “Діалог про мир та безпечну реінтеграцію”. Ініціатива реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу в рамках проекту “Побудова стійкості до конфлікту шляхом діалогу”. Зміст перекладу цієї публікації є цілкомитовою відповідальністю Українського незалежного центру політичних досліджень і не обов'язково відображає офіційну позицію Європейського Союзу.



**ПРЯМУЄМО
РАЗОМ**



**НАЦІОНАЛЬНА
ПЛАТФОРМА**
Діалог про мир та
безпечну реінтеграцію

© 2018

© 2020, Український незалежний центр політичних досліджень, переклад українською

ЗМІСТ

Резюме	01
Вступ	07
Розділ I. Що можна дізнатись із міжсекторальних досліджень про користь і наслідки амністій у період конфлікту та встановлення миру?	11
Розділ II. База даних про амністії, конфлікти та мирні угоди (АСРА)	23
Розділ III. Загальні тенденції, визначені на основі даних з АСРА	26
Розділ IV. Визначення формату амністії під час конфлікту і на етапі відновлення миру	36
Розділ V. Амністії та інклюзивність політичного врегулювання	69
Висновки	86
Ресурси	88
Джерела	89

Про автора

Луїза Малліндер є професором права Королівського університету в Белфасті. Вона виконала ґрунтовний фаховий аналіз законів про амністію, використавши для цього результати власних польових робіт у Північній Ірландії, Уганді, Південній Африці, Боснії і Герцеговині, Уругваї й Аргентині. Малліндер очолювала групу експертів, що виробила Белфастські керівні рекомендації щодо амністій та відповідальності.

Її монографія «Амністія, права людини і політичні перетворення» у 2009 році отримала премію Асоціації соціально-правових досліджень (SLSA) як найкраща робота науковця-початківця, а також нагороду Британського співтовариства кримінології за найкращу наукову публікацію 2009 року.

Нині Луїза Малліндер працює у складі Експертної групи з питань забезпечення правопорядку і миру при Інституті дослідження проблем комплексних перетворень, очолює Комітет з відправлення правосуддя — неурядову правозахисну організацію в Північній Ірландії.

Анотація

Пропонована доповідь — результат аналізу актуальної інформації бази даних «Амністії, конфлікти і мирні угоди» (АСРА), яку було створено у межах програми досліджень політичного врегулювання з метою вивчення практичних сценаріїв реалізації амністій в умовах конфлікту та у мирний час. Тут використано емпіричні дані, отримані в результаті масштабного порівняльного аналізу практик амністій, коли чинний політичний контекст розглядають як вирішальний фактор у процесі напрацювання рішень щодо загального формату, груп осіб, до яких застосовується амністія, умов і правових наслідків амністій. У доповіді наголошено, що названі аспекти амністії як невід’ємної складової процесу відновлення миру завжди мають вагомі наслідки, адже вони можуть бути фактором сприяння інклюзивному політичному врегулюванню, або навпаки — зумовити повне вилучення деяких осіб чи груп із постконфліктного політичного договору.

Резюме

Пропонована доповідь висвітлює результати дослідження щодо впровадження амністії як механізму перехідної юстиції в умовах тривалого конфлікту та у процесі відновлення миру. Особливу увагу приділено розгляду умов, які впливають на рішення щодо обмеження амністії за її правовими наслідками та колом охоплених осіб, а також щодо застосування якомога ширшої амністії. У доповіді проаналізовано і можливі правові наслідки реалізації амністії у різних політичних контекстах.

У звіті наголошено, що будь-які базові аспекти амністії завжди мають вагомні наслідки, оскільки вони можуть бути як фактором сприяння залучення усіх зацікавлених сторін до процесу політичного врегулювання, так і навпаки — бути підставою повного виключення деяких осіб або груп із постконфліктного політичного договору. Ця доповідь є результатом аналізування актуальної інформації з бази даних «Амністії, конфлікти і мирні угоди» (АСРА), яка допомогла виконати масштабний порівняльний аналіз актуальних тенденцій у застосуванні різних державних практик реалізації амністій під час вирішення конфліктів і відновлення миру. Результати цього дослідження, під час якого проаналізовано правову базу, різні формати й умови амністій, а також їхній вплив на перебіг конфлікту, початок мирних переговорів і відновлення стабільного миру, є, безперечно, значним внеском у формування наукової експертної думки щодо ролі амністій у припиненні збройних конфліктів.

Висновки

- ▶ Амністії широко використовують у процесі розв’язання конфліктів і мирних переговорів. Так, понад 75 % від загальної кількості реалізованих із 1990 року амністій були пов’язані зі збройними конфліктами. Крім того, у вказаний період амністія стала невід’ємною частиною у 49 % усіх підписаних комплексних мирних угод; а зобов’язання держав щодо організації амністії за такими мирними угодами були виконані у 83 % випадків.
- ▶ Автори фактично всіх порівняльних досліджень у цій галузі доходять висновку, що застосування амністії як правового механізму на стадії мирних переговорів потенційно може справити позитивний вплив на забезпечення тривалого миру. Однак попри загальний консенсус, існують різні експертні думки з приводу можливого впливу політичного контексту та обраного формату амністії на її здатність сприяти відновленню миру.

- Контекст є важливим: особливості кожного перехідного етапу від конфлікту до миру, як і характер панівного режиму в країні, впливають на ймовірність застосування амністії. Наприклад, у демократичних державах проводять менше амністій, ніж у країнах зі змішаним чи авторитарним режимом. Найчастіше амністії застосовують під час тривалих збройних конфліктів без видимої перспективи мирних переговорів. Амністії рідше оголошують на початку попередніх мирних перемовин, цей правовий механізм має більше шансів на застосування на пізніших етапах мирного врегулювання.
- В умовах тривалого конфлікту і на етапі відновлення миру застосовують різноманітні за форматом і структурою амністії. Це, безумовно, впливає на їхню законність, правомірність і здатність сприяти встановленню тривалого миру. Відмінності визначені рішеннями стосовно того, чи має бути амністія обмеженою або загальною, із жорсткими умовами або безумовною, чи передбачатиме вона, згідно зі своїми правовими наслідками, помилування або покарання. Однак виконані початкові дослідження та створення бази даних про амністії — це лише перші кроки на шляху ґрунтовного опрацювання питання класифікації та вивчення наслідків застосування різних форматів цього правового механізму. Попри загальний консенсус експертної спільноти стосовно того, що правові наслідки амністії визначають рівень її впливу на поглиблення інтеграції, досі ще не здійснено жодних досліджень з метою систематичного вивчення такого аспекту як формат амністії.
- 22 % внесених до бази даних амністій надають імунітет особам або групам, що вчинили міжнародні злочини (наприклад, геноцид, воєнні злочини, злочини проти людяності та грубі порушення прав людини). Водночас, інші 23 % амністій унеможливають помилування за скоєння міжнародних злочинів. Навіть якщо додати ці відсотки, виходить, що менше половини всіх задокументованих амністій із бази даних визначають чіткі умови для міжнародних злочинців. Найчастіше ж амністії підлягають політичні злочини. Утім, майже половина задокументованих амністій залишається поза увагою дослідників, адже всі опубліковані роботи у цій галузі зосереджені переважно на тих амністіях, які передбачають помилування чи покарання за скоєння саме міжнародних злочинів.

- Контекст, у якому впроваджують амністію, може вплинути на рішення щодо звуження амністії для того, щоб уникнути питання щодо міжнародних злочинів. Амністування за скоєння міжнародних злочинів найчастіше виносять на порядок денний або до початку мирних перемовин, або вже після підписання мирної угоди. На етапі підготовки переговорів держави можуть застосовувати амністію як аргумент, щоб переконати недержавних суб'єктів долучитись до переговорного процесу. Але після підписання мирних угод такі амністії можуть бути засобом протидії видимим проявам незадоволення через розпочаті кримінальні розслідування та судові справи. Амністії, із яких вилучені міжнародні злочини, значно частіше стають невід'ємною частиною комплексних мирних угод, ніж під час тривалого конфлікту. Також у звіті вказано, що вільні й частково вільні держави зазвичай не амністують міжнародних злочинців, на відміну від авторитарних країн.
- Найчастіше особами, на яких поширюються пов'язані з конфліктами амністії, є члени недержавних збройних угруповань. Цю тенденцію можна спостерігати на всіх етапах перехідного періоду та встановлення тривалого миру. У державних суб'єктів усе навпаки — для них амністія передбачена лише у 72 з 289 задокументованих у базі даних випадків, і з них лише 14 законів про амністію стосуються винятково державних суб'єктів. Вони найчастіше — у 43 % усіх реалізованих амністій — отримували імунітет від переслідування вже після підписання мирної угоди. Можливо, це зумовлено тим, що під час активної фази конфлікту посадовців зазвичай не притягають до кримінальної відповідальності; однак після повалення попереднього режиму або навіть у випадку відмови від влади на користь опозиції, колишні державні посадовці можуть опинитися під загрозою кримінального переслідування і вимагати амністії для того, щоб отримати персональний імунітет.

- Умовні або вибіркові амністії найчастіше застосовують для припинення заколоту бунтівників. У такому випадку звичайно передбачають вимоги повного роззброєння бойовиків, припинення насильницьких дій і відмови від повторних правопорушень. Менш поширеними є умови на користь безпосередньо жертв конфлікту, наприклад, вимоги до бойовиків зізнатися у скоєних злочинах, сприяти відшкодуванню збитків або взяти участь у заходах відновного правосуддя. Такий формат можливий у разі дисбалансу сил у перемовинах, коли держава має значно сильніші позиції та може висувати жорсткі вимоги до іншої сторони. Якщо поставлені вимоги будуть неприйнятними для потенційних амністованих через, наприклад, невинуваті репутаційні втрати та/або заперечення законності їхньої збройної боротьби, то, очевидно, вони опиратимуться таким умовам.
- Лише 37 % усіх задокументованих у базі даних амністій безумовні, і такий формат частіше застосовують до державних посадовців, ніж до членів недержавних збройних угруповань. Безумовні амністії реалізують переважно на пізніших етапах мирного процесу. Так, із 56 % амністій, що стали обов'язковою частиною мирних угод, 61 % стосується саме безумовних постконфліктних амністій. Частіше їх здійснюють у частково вільних або невольних країнах, ніж у країнах із демократичною системою. Безумовні амністії ймовірніші, якщо їх застосовують до державних суб'єктів. З огляду на те, що безумовна амністія для бойовиків, вірогідно, призведе до більшої безкарності, ніж умовна амністія (з вимогами щодо участі всіх сторін у мирному процесі, надання правдивих свідчень про вчинені злочини та репараційною складовою), проаналізовані дані дають підстави припустити можливе зростання ризику безкарності також у тих випадках, коли безумовна амністія поширена й на державних посадовців.

- Правові наслідки амністій звичайно стають вагомішими для тих, хто підлягає амністії, на завершальних етапах перемовин та після відновлення миру. Зокрема, звільнення засуджених і скорочення термінів ув'язнення вірогідніші після завершення етапу підготовки до переговорів. Така демонстрація великодушності з боку держави може бути зумовлена рядом факторів. Наприклад, небажанням виглядати ослабленою стороною тривалого конфлікту або бажанням посилити довіру між сторонами у процесі перемовин. Не дивно, що в постконфліктний період найпоширеніший правовий наслідок амністії — це припинення судових процесів, адже рішення про амністію на цьому етапі найчастіше пов'язано зі значною кількістю розпочатих та поновлених кримінальних проваджень і судових розглядів. Амністії, які передбачають зняття судимості, також звичайно реалізують у постконфліктний період. Доволі поширене застосування такого механізму можна пояснити тим, що саме на цьому етапі обмеження правового статусу значної кількості людей через кримінальне минуле стає перешкодою для об'єднання.
- Формат амністії може визначати ступінь її ефективності у сприянні інтеграції, або навпаки, відчуженні чи вилученні певних груп із процесу політичного врегулювання. Дійсні взаємозв'язки тут складні, реалізація амністії може водночас бути спрямована як на залучення певних груп до процесу політичного врегулювання, так і на вилучення з такого процесу інших. З точки зору забезпечення повноти, необхідно завжди звертати увагу на категорії амністованих злочинців, а також на умови і правові наслідки амністії.

Рекомендації

Політикам, міжнародним донорам і посередникам у вирішенні конфліктів:

1. Не намагайтесь оцінювати амністію винятково за матеріальним охопленням наданого імунітету, виконайте натомість базове оцінювання законності, правомірності та можливості реалізації амністії у пропонуваному форматі, ретельно проаналізувавши усі розглянуті у цій доповіді ключові аспекти, категорії амністованих осіб і злочинів, умови амністії, а також її правові наслідки.
2. За можливості переконайтеся, що у випадку застосування амністії до бойовиків такий захід не є автономним, а становить невід'ємну частину ширшого мирного процесу.
3. Будьте особливо пильними у постконфліктний період, адже саме тоді звичайно відбуваються безумовні амністії, що призводять до масштабної безкарності. Понад те, ризик такої безкарності зростає, якщо амністію застосовують до державних суб'єктів.

Дослідникам і науковій спільноті:

1. Надалі вивчайте вплив амністій у контексті тривалого конфлікту та мирного процесу; обов'язково оцінюйте впроваджені заходи впливу на відповідність чинним політичним умовам. Як доводить наш звіт, амністії, які реалізують протягом тривалого конфлікту і в умовах сталого миру, є відмінними за форматом і цілями. Отже, використання лише одного показника впливу — чи припинилася після амністії гаряча фаза конфлікту — не достатньо для аналізу ефективності різних за формою та правовими наслідками амністій. Оцінюючи вплив амністій варто простежити, як обраний формат може сприяти загостренню або затуханню конфлікту, повному припиненню конфлікту та встановленню тривалого миру.
2. Досліджуйте недостатньо вивчені аспекти та фактори, які окреслює ця доповідь, а саме:
 - роль амністій і вплив їх застосування за скоєння нетяжких злочинів;
 - причини частішого застосування амністій до державних посадовців у частково вільних і гібридних політичних системах;
 - взаємозв'язок між амністією державних суб'єктів і менш жорсткими умовами амністій.

Вступ

Амністії широко використовують у процесі вирішення конфліктів та проведення мирних переговорів. Так, понад 75 % амністій, реалізованих від 1990 року, пов'язані з конфліктами (у Розділі IV детальніше розглянуто ці тенденції). У цей саме період амністія була невід'ємною складовою понад 49 % комплексних мирних угод¹. Поширення такого заходу доводить, що держави та інші суб'єкти вважають амністію корисним інструментом, який спонукає сторони, що ворогують, до перемовин, розумного компромісу в домовленостях, заохочує бойовиків скласти зброю.

Попри досить часте застосування амністій від кінця 1990-х років у сфері міжнародного права і політики розроблено норми відповідальності, спрямовані на заборону амністій для осіб, які вчинили міжнародні злочини або грубі порушення прав людини. Проте такі норми не варто тлумачити як повну відмову від амністій. Наприклад, ООН досі визнає важливість амністій у процесі врегулювання громадянських воєн, що відображено в Керівних принципах ефективного посередництва 2012 року. Проте у них чітко визначено, що посередники від ООН:

...не можуть схвалювати мирні угоди, що передбачають амністію за геноцид, злочини проти людяності, військові злочини або грубі порушення прав людини, а також за сексуальне й гендерне насильство. Амністії за інші категорії злочинів та політичні злочини, наприклад, зрада або заколот, *можуть бути розглянуті і їх навіть часто заохочують у ситуаціях неміжнародного збройного конфлікту* (UN Mediation Support Unit, 2012, р. 17, виділено автором).

¹ Цю цифру взято з бази даних про мирні угоди світу. Режим доступу: <https://www.peaceagreements.org/> (дата звернення: 19.06.2018). Однак лише 15 % комплексних угод містили положення щодо припинення судового переслідування в національних або міжнародних судах.

Цитата наочно демонструє доволі проблемне ставлення до застосування амністії у сучасному світі. З одного боку, якщо амністію застосовують до осіб, винних у міжнародних злочинах і грубих порушеннях прав людини, то законність її може бути оскаржена. З іншого, міжнародні суб'єкти, зокрема ООН і багато держав світу, надалі погоджуються з необхідністю застосування амністій і підтримують принаймні певні її формати як невід'ємну складову процесу вирішення конфліктів. Крім того, міжнародні суди з прав людини заявили, що вони можуть виявляти позитивне ставлення до застосування амністій навіть у разі серйозних порушень. Утім, лише якщо такі амністії є частиною укладених угод у загальному процесі досягнення миру, і якщо вони чітко виокремлюють певні категорії злочинів і санкції щодо амністованих².

Як результат таких суперечливих думок і правової невизначеності, амністії були названі «точкою спалаху» конфлікту, що виник між посередниками в мирному врегулюванні та захисниками прав людини (Licklider, 2008, p. 382). Критики стверджують, що спільноти вчених і практиків мають різні позиції стосовно правової припустимості чи політичної доцільності амністування за міжнародні злочини. У аналізованому звіті доведено, що категорію міжнародних злочинів згадано у менше ніж половині усіх амністій, що відбулись під час тривалого конфлікту та у перехідний період.

² Див. думку судді Міжамериканського суду з прав людини Гарсія-Саян у справі про різню в Ель-Масоте проти Сальвадору. Рішення по суті справи, виплата компенсацій та судових витрат від 25.10.2012. Серія С № 252. Див. також справи Елі ульд Дах проти Франції за № 13113/03 (рішення ЄСПЧЛ, від 17.03.2009); Маргус проти Хорватії (рішення Великої Палати ЄСПЧЛ у справі № 4455/10 від 27.05.2014).

Якщо пов'язані з вирішенням конфліктів закони про амністію не містять чітких положень щодо міжнародних злочинів, вони, найвірогідніше, не призведуть до невиконання державами їхніх міжнародно-правових зобов'язань, і не стануть каталізатором напруги між посередниками у мирному врегулюванні та правозахисниками. Оскільки більшість сучасної наукової та політичної літератури в цій сфері ставить питання про те, за яких умов амністії варто вважати незаконними, то їх обмежене застосування до осіб, що скоїли міжнародні злочини, треба розглядати як спільний погляд на юридично припустимі формати амністії, що можуть позитивно впливати на започаткування і розвиток мирного процесу. У Розділі II це питання розглянуто детальніше з точки зору його актуальності, адже результати останніх досліджень показали, що умовна амністія, якій не підлягають міжнародні злочинці та особи, які грубо порушували права людини, може бути успішним інструментом у процесі вирішення збройних конфліктів (Dancy, 2018).

Більшість наявних наукових публікацій у цій галузі зосереджені на питанні про те, чи не порушує амністія міжнародні зобов'язання держави щодо переслідування та покарання злочинців. Бракує літератури про роль амністій у вирішенні збройних конфліктів. Як наслідок, значна частина важливих питань усе ще не досліджена. Так, у Розділі II, присвяченому аналізу наукової бази даних про амністії, показано, що лише віднедавна зроблено перші кроки у вивченні різних їх категорій і форматів. Представлена доповідь є результатом аналізу актуальної інформації з бази даних «Амністії, конфлікти і мирні угоди» (АСРА)³, яка завдяки можливостям вибірки та здійснення порівняльного аналізу великого масиву інформації створює можливість значно розширити наше розуміння різних політичних контекстів, у яких застосовано різноманітні форми амністій. Технічна конструкція АСРА дає змогу отримати вибірку даних таким чином, щоб, наприклад, виявити найпоширеніші умови та вимоги упроваджених амністій.

³ АСРА — база даних, у якій зібрано частину інформації із загальної бази даних законів про амністію. Створена проф. Малліндер база даних «Закони про амністію» нині містить докладні профілі 651 амністії, що були організовані у 1945—2016 рр. Детальніше цю базу даних розглянуто у розділі III цієї доповіді та в роботі Л. Малліндер 2008 року.

База даних також містить інформацію про раніше недосліджувані специфічні аспекти різних за структурою амністій, на кшталт потенційних правових наслідків і механізмів реалізації. Упорядковані дані допомагають отримати детальне уявлення про використання амністії як інструменту у вирішенні конфліктів, адже ми не обмежувалися інформацією лише про амністію щодо недержавних збройних угруповань. Зрештою, завдяки наявності інформації за значний період — з 1990 до 2016 року — ми змогли проаналізувати сучасніші, ніж у попередніх дослідженнях, відомості.

Завдяки аналізу результатів і висновків попередніх досліджень із бази даних АСРА у цьому звіті доведено істотну різноманітність підходів до визначення формату амністії у період тривалого конфлікту та на етапі відновлення миру. Такі підходи безперечно можуть впливати як на легітимність і здатність амністії сприяти досягненню сталого миру, так і на її правомірність. Наведені у звіті описові дані можуть бути корисними для посередників у мирному процесі та розробників законів про амністію, оскільки тут висвітлено весь діапазон можливих форматів. Представлені дані є й емпіричним підґрунтям для майбутніх досліджень, детальнішого й глибшого аналізу впливу різних видів амністії на різних етапах мирного процесу — від активної стадії конфлікту до сталого миру.

Розділ I розпочато з аналізу й узагальнення результатів наявних міжсекторальних досліджень щодо застосування і наслідків амністій під час конфлікту та в мирному процесі. У Розділі II представлено базу даних, на основі якої виконано дослідження, описано специфіку концептуалізації, обсяг і спосіб збирання даних для узагальнення результатів попередніх досліджень. У Розділі III представлено актуальні загальні тенденції у застосуванні амністії як допоміжного інструменту вирішення конфліктів, визначені на основі виконаного дослідження. Розділ IV містить огляд результатів аналізу окремих аспектів у визначенні формату амністій. У Розділі V аналітичні висновки розглянуто в контексті практичних прикладів з метою унаочнення складних взаємозв'язків між амністіями та інклюзивним політичним урегулюванням. У Висновках коротко викладено основні висновки й рекомендації.

Розділ I.

Що можна дізнатись із міжсекторальних досліджень про користь і наслідки амністій у період конфлікту та встановлення миру?

Протягом століть у державах, де ставалися конфлікти і наставав мир, після війни зазвичай проголошували амністії. Однак лише в останні десять років утворилося вузьке коло науковців, які на базі розгалужених міжсекторальних досліджень почали систематично й поглиблено вивчати реалізовані в різних країнах акти амністії, прагнучи з'ясувати їхній потенційно позитивний вплив на етапі припинення збройного протистояння і повернення до сталого миру. Такі дослідження незмінно показують, що амністії широко використовують як допоміжний механізм у вирішенні збройних конфліктів. Крім того, вони актуалізують питання, що потребують подальшого дослідження. Зокрема, як політичний контекст, баланс сил і система державного управління можуть обумовлювати формат амністії. За результатами досліджень також зроблено певні висновки щодо того, як певні параметри формату амністії визначають її вплив на мирний процес. Але виконана робота — переважно перші кроки у вивченні таких питань. У наступних розділах цієї доповіді на основі результатів аналізування попередніх наукових публікацій запропоновано детальніший розгляд різних форматів амністій, що можуть бути застосовані на різних етапах вирішення конфліктів, а також потенційні наслідки впровадження такого правового механізму з погляду забезпечення сталого миру. У цьому розділі коротко узагальнено основні теми та висновки, представлені у розглянутих публікаціях, щодо формату амністій, часу їх реалізації в контексті врегулювання конфлікту, результатів для мирного процесу.

Визначення формату амністії

Різні підходи, які використовують бази даних для категоризації неоднакових форматів амністій, можуть суттєво впливати на вибірку дотичних реальних прикладів, а отже і на кінцевий результат аналізування. Фактично в усіх нинішніх дослідженнях так чи інакше згадано формат амністій, але ці питання розглянуто досить поверхово, без використання бази даних як окремого коду для вибірки відповідних прикладів. Крім того, у виконаних раніше дослідженнях застосовано дуже різні підходи. Відмінності виникали почасти через відсутність міжнародно визнаного визначення законів про амністію і через різну практику держав у цій царині (Mallinder, 2012, p.75). Тому у деяких дослідженнях амністії (тобто припинення переслідування до винесення судового вироку) прирівняні до помилувань і звільнення від відбування покарання (тобто до заходів, які застосовують після винесення офіційного судового вироку) (наприклад, Reiter, 2014). Деякі дослідження ґрунтуються лише на зобов'язаннях країни провести амністію як частини мирного договору, незалежно від того, чи були такі зобов'язання виконані (Melander, 2009), а інші вносять до аналізу навіть пропозиції про амністію, які так і не були реалізовані (Dancy, 2018). Одне з досліджень у базі даних взагалі не надає жодного визначення амністії (Lie, Binningsbø, and Gates, 2007).

Є також значні відмінності в тому, які критерії застосовували різні науковці для внесення амністій у бази даних, виходячи із конкретних елементів формату амністії. Досить часто ці критерії визначені специфічними науковими питаннями, відповідь на які можна отримати через налаштування тематичного пошуку в базі даних. Наприклад, намагаючись проаналізувати, наскільки ефективним стимулом може бути амністія для роззброєння повстанців, Деніелз (Daniels, 2016) розглядала лише ті амністії, яким підлягали лідерів повстанців. Так само обмежився аналізом амністій тільки для членів повстанських груп і Денсі (Dancy, 2018, р. 390), розвиваючи свою переговорну теорію на етапі переходу від війни до миру⁴. І навпаки, у базі даних Лойлі і Біннінгсбо (Loyle and Binningsbø, 2016, р. 448) зібрана інформація про амністії лише для «[ймовірних] порушників прав людини або національних законів», без будь-яких специфічних критеріїв визначення осіб, щодо яких застосовується амністія. Варто вказати, що їхня база даних все ж дає змогу здійснити вибірку для розподілу амністованих на державних та/або недержавних суб'єктів. Такі відмінності у розробці концептуальних і операційних аспектів зокрема визначають застосування дуже різної вибірки випадків і даних у дослідженнях із питань амністії.

Існує різниця у структуруванні баз даних для збору й аналізу інформації з розбиттям на конкретні аспекти амністії. Така відмінність може впливати на рівень можливостей у застосуванні бази даних, необхідних для визначення ступеня зумовленості певних конструктивних особливостей формату амністії конкретним політичним контекстом, тобто визначення їхнього впливу на кінцевий результат мирного врегулювання. Деякі дослідження розглядають амністії або зобов'язання щодо реалізації амністій як рівноцінні вихідні дані, визначаючи пошук простою наявністю чи відсутністю амністій, не приділяючи уваги формату. Інші дослідники вдаються до десеєграції даних, зараховуючи амністії до надто широких категорій. Наприклад, замість розгляду різних умов кожної амністії вони поділяють їх на умовні та безумовні (див. Loyle and Binningsbø, 2016; Daniels, 2016; Binningsbø, Loyle, Gates, and Elster, 2012).

⁴ Однак пізніше Г. Денсі зазначає, що «починаючи від 1946 року з 297 реалізованих у період конфлікту амністій лише 26 % передбачали прощення за серйозні злочини. Переважно під амністією підпадали політичні в'язні совісті, державні заколотники, або такі амністії були спрямованими на репатріацію переміщених осіб» (Dancy, 2018, р. 394). Зважаючи на те, що не всі політичні в'язні або переміщені особи були членами повстанських груп, його вибірка може бути значно ширшою, ніж ми передбачали на початку дослідження.

Але незначна десегрегація даних, що допомагає відобразити відмінності у форматі амністій, дає цікаві результати. Наприклад, база даних, яку використовували Біннігсбо, Лойлі, Гейтс та Елстер, виявила, що «переважно амністії були безумовними; зокрема загальні амністії були реалізовані як частина мирних угод» (Binningsbø, Loyle, Gates, and Elster, 2012, p. 735). Окрім того, вони засвідчили, що «після припинення конфлікту часто проводять умовні амністії для повстанців, які склали зброю» (Binningsbø, Loyle, Gates, and Elster, 2012, p. 735). Як буде показано у Розділі IV, база даних АСРА фактично спростовує деякі зауваження Біннігсбо, Лойлі, Гейтса та Елстера, однак підтверджує їхній висновок про те, що на умови амністії може впливати час і тривалість її проведення.

Інші дослідники виявили, що від формату амністії залежить її інклюзивний вплив на ситуацію. Зокрема, Денсі більше, ніж його колеги, занурився в десегрегацію даних для того, щоб простежити, як матеріальна сторона разом із контекстуальними факторами може впливати на результати застосування амністій. Оцінює такий результат він залежно від того, чи було: 1) припинено конфлікт протягом двох років після реалізації амністії (скориставшись базою даних про конфлікти університету Уппсали для визначення, коли конфлікт припинили в результаті політичних переговорів); 2) відновлено конфлікт після встановлення миру. У своєму дослідженні Денсі виокремив амністії, які надають імунітет за скоєння особливо тяжких злочинів та грубе порушення прав людини, від тих, що пов'язані з урегулюванням конфлікту (Dancy, 2018, p. 394)⁵. Він дійшов висновку, що «амністії мають значний миротворчий вплив, якщо вони є частиною офіційних мирних угод; проте не в тому випадку, коли вони надають імунітет і виправдовують звірства та грубе порушення прав людини» (Dancy, 2018, p. 388). Такий висновок засвідчує, що детальніший аналіз різних аспектів формату амністії та інших важливих факторів формує краще розуміння кінцевого впливу амністій на ефективність миротворчих процесів.

⁵ У дослідженні Денсі «амністія визначена як така, що надає імунітет за тяжкі злочини, якщо: 1) вона прямо передбачає недоторканність за скоєння будь-якого з перелічених тут діянь; 2) амністія надає повний імунітет за усі злочини, скоєні під час конфлікту; 3) амністія не робить винятку для дій, які вважаються такими, що порушують міжнародне законодавство; 4) закон про амністію передбачав неоднозначні тлумачення, що дало можливість певним групам уникнути кримінального переслідування за скоєні тяжкі злочини» (Dancy, 2018, p. 394).

Окрім цікавих знахідок, нині результатів наукових досліджень усе ще недостатньо для розуміння усієї різноманітності форматів амністій і відстеження їхнього впливу на результативність мирного процесу на різних його етапах та у різних політичних контекстах. Певні важливі аспекти в структурі амністії, зокрема спектр можливих правових наслідків, раніше перебували поза увагою науковців. База даних, на основі якої проаналізовано розглянуті у чергових розділах питання, помітно відрізняється наданими можливостями для детальнішого вивчення ряду аспектів, важливих для визначення найоптимальнішого формату амністії, зокрема й категорій амністованих злочинців та осіб, умов і правових наслідків амністії.

Часові періоди, типи політичних режимів і баланс сил

Амністії здійснюються як під час тривалих збройних конфліктів, так і в процесі переговорів і підписання мирних угод, а також у постконфліктний період. На кожному з цих етапів амністії можуть реалізовувати з різними цілями, тому і підходи до вироблення формату амністій є відмінними. Актуальні бази даних використовують різні підходи для розгляду питання відповідності реалізованого правового заходу умовам певного періоду. Деякі дослідження зосереджені винятково на амністіях, які впроваджують під час активних збройних конфліктів, або лише на постконфліктних амністіях; інші аналізують дані про амністії, застосовані як під час, так і після завершення збройного конфлікту. Для кращого пояснення підходів до визначення формату амністії у цьому дослідженні для кожного часового періоду ми розглядали додаткові фактори, що впливають із контексту, наприклад, рівень демократизації чи баланс сил.

Стосовно рівня демократизації країни у праці про правосуддя під час конфлікту, розглядаючи питання амністії, Лойлі і Біннінгсбо зазначили:

«Незалежно від форми управління країною на певному етапі внутрішнього збройного конфлікту уряди оголошують помилування. Однак амністії з одночасними чистками частіше здійснюються у країнах зі змішаним режимом, ніж із демократичним» (Loyle, and Binningsbø, 2016, p. 453).

Відмінність підходів до визначення формату амністії в різних системах державного управління підкреслювала Деніелз. На її думку, у демократичних держав менше шансів на проведення безумовної загальної амністії, ніж в авторитарних суспільствах, що можна пояснити ризиком високих репутаційних втрат для демократичних урядів (Daniels, 2016, p. 45). Викладені в Розділі IV результати аналізу інформації з бази даних АСРА підтверджують висновок Деніелз.

Стосовно балансу сил у тривалому конфлікті Лойлі і Біннінгсбо з'ясували: «якщо перевага на боці повстанців, то уряд зазвичай вдається до тактики примирення, а також і до амністій, що є своєрідним сигналом про готовність влади до перемовин» (Loyle, and Binningsbø, 2016, p. 458). Деніелз дійшла висновку, що баланс сил може зумовлювати не лише рішення про амністію, але й формат амністії: «якщо сильні заголотники зазвичай мають реальні важелі, що дають їм підстави сподіватися на шедрі амністії, то для слабших груп повстанців амністії дуже обмежені» (Daniels, 2016, с. 45).

Подібні міркування можна спостерігати і в результатах досліджень, що стосуються постконфліктних амністій. Наприклад, Лі, Біннінгсбо і Гейтс дійшли висновку, що «у випадках, коли конфлікти завершуються перемогою офіційної влади, ...амністію і засланню здебільшого не пропонують як варіанти урядової політики» (Lie, Binningsbø, and Gates, 2007, p. 9). Біннінгсбо, Лойлі, Гейтс та Елстер застосували інший підхід, і висловили припущення, що попри поширення амністій після вирішення збройних конфліктів, «проголошення широкої амністії після перемоги може бути результатом бажання нового керівництва зберегти економічну та політичну підтримку колишньої опозиції» (Binningsbø, Loyle, Gates, and Elster, 2012, p. 738). Далі автори зазначають, що «громадянські війни... частіше призводять до оголошення амністій, ніж менш серйозні конфлікти. Завдяки таким тенденціям можна припустити, що після громадянської війни влада частіше готова відмовитися від притягнення заголотників до відповідальності, аби забезпечити припинення конфлікту» (Binningsbø, Loyle, Gates, and Elster, 2012, p. 737).

База даних АСРА дає змогу врахувати фактори часу й типу державного управління у разі застосування вибірки за часом оголошення амністії (тобто чи була вона реалізована на стадії тривалого конфлікту, чи на перехідному етапі до встановлення миру) та за типом політичного режиму, який реалізує амністію. Майже всі випадки у вибірці стосуються міжнародних конфліктів⁶. Нині у базі даних не передбачено класифікацію амністійних процесів за ознаками конфліктів, наприклад, за рівнем інтенсивності, поширенням бойових дій за межі однієї країни або чинним балансом сил у процесі переговорів.

Вплив реалізації амністії на відновлення миру

У галузі перехідної юстиції нині з'являються нові публікації з вимірювання ефективності процесів правосуддя у перехідний період. Тут варто згадати дослідження про вплив реалізації амністії на укріплення демократії та дотримання прав людини (див., наприклад, Olson, Payne, and Reiter, 2010). Проте у них дослідники не зосереджувалися лише на амністіях в умовах конфлікту та відновлення миру — вони вивчали амністії на етапі переходу країн від диктатури до демократії. А наукові публікації та політичні документи, що прагнули оцінити вплив амністії як правового заходу на припинення збройного конфлікту, підбивали підсумки лише в контексті мирного процесу. Із метою оцінки впливу амністії на відновлення миру в попередніх дослідженнях було застосовано різні критерії, серед них зміна інтенсивності насильницьких дій, факт припинення збройного конфлікту, тривалість мирного періоду після реалізації амністії.

Результати виконаних досліджень підтвердили потенційно позитивний вплив амністії на відновлення миру на етапі переговорного мирного процесу. Утім, деякі вчені дослідили цей аспект глибше, і дійшли висновку, що позитивні наслідки від реалізації амністії у межах мирних угод можуть залежати і від характеру політичного режиму, і від того, чи передбачає амністія імунітет за вчинення тяжких злочинів. Результати стосовно ефективності амністії під час тривалого конфлікту неоднозначні, але це можна пояснити різними підходами та індикаторами оцінки.

⁶ Однак винятком тут будуть амністії, реалізовані під час воєн на Балканах у 1990-ті роки, які певною мірою були міжнародними збройними конфліктами, та під час міжнародних збройних конфліктів і протистояння у Південній Африці, коли члени Південноафриканських сил оборони були амністовані як за свої дії у Південній Африці, так і за участь у регіональних конфліктах на півдні Африки.

Наприклад, дослідження, під час яких визначали здатність амністій знижувати рівень насильства у тривалих сутичках, отримали кращі результати порівняно з тими, які намагалися виміряти вплив амністії під час конфлікту на перспективи підписання мирної угоди або відновлення тривалого миру. З огляду на те, що не всі оголошені під час конфлікту амністії мали на меті спонукати ворожі сторони до перемовин, застосування першого критерію здається коректнішим. Відмінності в результатах можуть виникати і залежно від вибірки: деякі бази даних містять навіть пропозиції щодо застосування амністій, які, можливо, так і не будуть реалізованими. Нижче в цьому розділі представлено узагальнення раніше опублікованих результатів досліджень.

Одне з перших, дещо відокремлене дослідження, виконане Лі, Біннінгсбю і Гейтсом для Світового банку, показало, що «амністія зазвичай має дестабілізаційний вплив і її, як правило, асоціюють із короткотривалим миром» (Lie, Binningsbø, and Gates, 2007, abstract). Пізніше вони наголосили: «Амністія... у більшості своїх форматів значно збільшує ризик провалу миру» (Lie, Binningsbø, and Gates, 2007, p. 17). Утім, вони зазначили, що їхні висновки були не надто надійними, тому їх варто розглядати як попередні (Lie, Binningsbø, and Gates, 2007, p. 3).

Кілька років тому Меландер опублікував робочий документ, у якому проаналізував статистичні взаємозв'язки між наявністю положення про амністію в мирних угодах та імовірністю того, що така мирна угода триватиме не менше двох років. Загалом результати Меландера були відмінними від висновків Лі, Біннінгсбю і Гейтса, адже він стверджував, що «внесення амністії до положень мирних угод істотно знижує ризик провалу мирної угоди, тобто повернення до війни у перші два роки після її, мирної угоди, підписання» (Melander, 2009, p. 4). Однак він зробив застереження, що такий висновок правильний лише для «авторитарних політичних інститутів» (Melander, 2009, p. 15). Дослідник стверджував:

...у демократичних та перехідних режимах положення про амністію не мало миротворчого ефекту. Навпаки, мирних угод, невід'ємною частиною яких є амністія, менше дотримуються протягом вирішальних двох років у демократичних та перехідних системах, на відміну від авторитарних» (Melander, 2009, p. 4).

Варто зазначити, що терміни «авторитарний режим», «демократія» і «перехідний режим» у роботі Меландера не мають ані чіткого визначення, ані чітких критеріїв типізації. Тому важко оцінити надійність таких результатів.

2014 року Райтер застосував інший підхід для вимірювання впливу. Він дослідив амністії, здійснені між 1970 і 2008 роками (під час тривалих збройних сутичок, у процесі мирних перемовин і в умовах відновленого миру), використовуючи широку базу даних про дослідження, виконані у всьому світі (Reiter, 2014, p. 141). У межах кожного періоду Райтер залучав вторинні джерела, щоб розрізнити амністії за цілями їхньої реалізації та якісно оцінити їхній вплив. У підсумках він зазначив, що його висновки є «попередніми» (Reiter, 2014, p. 147). Міркуючи про ефективність амністій, реалізованих під час конфлікту, Райтер зазначає, що вони переважно заохочують недержавних суб'єктів добровільно здатися або демобілізуватися. Він вказує, що під час конфлікту амністією можуть використати для звільнення ув'язнених або для надання автоматичного імунітету державним агентам. Проте розглядаючи можливу мету таких амністій, він не доходить будь-яких висновків щодо наслідків їх реалізації (і тому в цьому дослідженні ми їх не обговорюємо). Райтер, однак, визнає, що «важко оцінити ефективність такої амністії; якщо йдеться про зовсім незначну кількість звільнених осіб, про таку подію зазвичай не повідомляють» (Reiter, 2014, p. 142). Водночас дослідник виявляє, що з 28 вивчених амністій такого типу лише чотири призвели до масштабної капітуляції бойовиків. Він підсумовує, що амністія, «реалізована під час тривалого конфлікту, здебільшого не має суттєвого впливу на відновлення миру, але в певних випадках вона може дещо зменшити масштаби насильства і сприяти реінтеграції членів збройних формувань» (Reiter, 2014, p. 142).

Райтер оцінює вплив амністій як невід'ємної частини мирного процесу, виходячи з інклюзивного досягнення міцного миру⁷. Тут його оцінки позитивніші, ніж щодо амністій, реалізованих під час конфлікту: «Якщо амністія є частиною мирного процесу, тобто її реалізують під час переговорів або після підписання інклюзивної угоди про врегулювання, то її, безумовно, можна зіставити з міцним миром» (Reiter, 2014, p. 147). В аспекті постконфліктних амністій Райтер зосереджується на «амністіях як допоміжному засобі у забезпеченні повоєнного примирення», які тлумачить як «масштабні безумовні амністії після закінчення конфлікту» (Reiter, 2014, p. 146). До цієї категорії він також відносить автоматичні амністії для державних діячів, на кшталт чилійської амністії 1978 року, попри її реалізацію за 12 років до повалення режиму Піночета, і зазначає, що після конфлікту через амністію можуть відбуватися звільнення ув'язнених. Але й тут він не формулює жодних висновків про вплив реалізації таких амністій і зауважує, що «в базі даних немає жодного прикладу, коли після реалізації амністії на етапі відновлення миру війна розгорілася б знову» (Reiter, 2014, p. 146). Його висновок про доцільність упровадження амністій у післявоєнний період є позитивним, як і про амністії в частині мирного процесу: «здається, амністії... можуть відігравати потенційно важливу роль у підтримці миру та прагненні до примирення в постконфліктних умовах» (Reiter, 2014, p. 147). Загалом дослідник доходить висновку про існування беззаперечного зв'язку між реалізацією амністій і досягненням сталого миру (Reiter, 2014, p. 147).

⁷ Визначення та виокремлення категорії пов'язаних із конфліктом амністій зроблено на основі інформації з бази даних про військові конфлікти університету Уппсали (Reiter, 2010, p. 140).

Деніелз досліджує скорочення масштабів насильства (у зв'язку з результатами реалізації амністій під час тривалого конфлікту) двома способами: визначенням зміни інтенсивності конфлікту⁸ та розрахуванням ймовірності припинення конфлікту⁹ (Daniels, 2016, p. 58). В аспекті потенційної ролі амністій у зниженні рівня насильства під час тривалого конфлікту Деніелз уклала позитивнішу картину, ніж Райтер. Вона припустила, що великодушні амністії для повстанців можуть знизити інтенсивність збройного протистояння і спонукати їх до капітуляції (Daniels, 2016, p. 74—75). Вона вважає, що такі амністії можуть мати непрямий вплив на інші повстанські угруповання, заохочуючи їх здатися і набути імунітет (Daniels, 2016, p. 74—75). Спираючись на отримані результати, Деніелз стверджує, що під час конфлікту амністії посилюють воєнну перевагу уряду, «даючи йому змогу бути сильнішим у нападі на інші угруповання бойовиків» (Daniels, 2016, p. 75). Вона стверджує, що амністія, реалізована під час переговорного мирного процесу, «має більший вплив, і навіть може стати ключовим фактором у припиненні конфлікту» (Daniels, 2016, p. 75).

Нещодавно Денсі (Dancy, 2018, p. 394) представив результати аналізу бази даних про амністії, реалізовані в активній фазі конфлікту, на переговорному етапі та в період відновлення миру. Аналізуючи інформацію з бази даних про збройні конфлікти університету Уппсали (PRIO), автор зосередився на визначенні результативності і впливу амністій на: 1) припинення конфлікту і 2) можливе відновлення збройного конфлікту протягом двох років після підписання мирної угоди (Dancy, 2018, p. 388). Дослідник виявив залежність ефективності амністій від періоду їхньої реалізації. Якщо амністію пропонують або проводять в активній фазі конфлікту без мирних переговорів, то вона зазвичай не додає шансів на припинення конфлікту» (Dancy, 2018, p. 388), і «швидше за все, не спонукає заколотників припинити бойові дії» (Dancy, 2018, p. 411). Такий висновок видається цілком логічним, зважаючи на те, що значна частина амністій, реалізованих під час конфлікту, не має на меті припинення конфлікту або навіть спонукання організованих груп повстанців до роззброєння.

⁸ Для вимірювання змін інтенсивності конфлікту Деніелз скористалася Уппсальською програмою даних про конфлікти (UCDP), коли 100+ смертей щороку вважали високим, а 25—99 — низьким рівнем (Daniels, 2016, p. 58).

⁹ Припинення конфлікту також визначено на основі даних UCDP в часових термінах від одного до кількох років, що минули з моменту відновлення миру (Daniels, 2016, p. 59).

І навпаки, як зауважує Денсі, амністії, «які пропонують за умов перемовин на стадії припинення бойових дій, можуть значно зменшити ризик рецидиву конфлікту» (Dancy, 2018, р. 388). Такий висновок суголосний висновкам Райтера та Деніелз. Розвиваючи цю тезу, Денсі зазначив:

«...амністії також є ефективнішими, якщо вони стають невід'ємною частиною ширшого мирного процесу. Якщо ж амністія вилучена з широкого контексту, або раптом запропонована урядами в моменти посиленої напруги, вона навряд чи зможе викликати довіру іншої, ворожої сторони. Такій пропозиції ніхто не йнятиме віри. Однак коли амністія реалізована після тривалого переговорного процесу — найчастіше як складова мирних угод про звільнення політичних в'язнів, надання імунітету колишнім військовослужбовцям від переслідування за злочини проти держави, або для проведення демобілізації опозиції — вона може бути дуже ефективною» (Dancy, 2018, р. 417).

Проте, як зазначено вище, Денсі застерігає, що миротворчий ефект амністії після припинення конфлікту «відсутній у випадках, коли вона знімає з бойовиків відповідальність за скоєні ними тяжкі злочини та інші серйозні порушення прав людини» (Dancy, 2018, р. 388).

На відміну від згаданих у цьому розділі баз даних, АСПА не намагається оцінювати вплив амністій на мирний процес. Водночас детальніша розбивка даних залежно від політичного контексту, груп осіб, до яких застосовується амністія, категорій злочинів, умов і правових наслідків амністій дає можливість забезпечити базу для подальшої роботи і ретельніше вивчити, як амністії можуть впливати на зниження інтенсивності конфлікту, а також на імовірність підписання мирних угод і відновлення сталого миру.

Розділ II.

База даних про амністії, конфлікти та мирні угоди (АСРА)

База даних «Амністії, конфлікти та мирні угоди» (АСРА) містить інформацію про амністії, які було проведено під час тривалих конфліктів, у процесі мирних переговорів або в постконфліктний період протягом 1990—2016 рр. у всіх регіонах світу. Ця база даних є складовою більшої бази даних «Закони про амністію», яка уміщує інформацію про амністії, що відбулися з часів Другої світової війни, і охоплює більший масив даних про політичні кризи, наприклад, громадські заворушення, військові перевороти, або встановлення авторитарних режимів, а також міжнародні та внутрішні збройні конфлікти. Для того, щоб бути включеними до бази даних «Закони про амністію» та її підбази АСРА, амністії мають відповідати певним критеріям:

- ▶ вони повинні передбачати зняття кримінальної відповідальності та припинення судового переслідування. Внесені до бази даних амністії можуть мати додаткові правові наслідки стосовно осіб, які вже були засуджені на момент набуття законом чинності. На відміну від деяких розглянутих у Розділі I досліджень, база даних «Закони про амністію» не містить інформацію про будь-які форми пом'якшення покарання, що застосовують лише після винесення судового вироку (навіть у випадках, коли такі заходи називаються «амністією»);
- ▶ мають бути докази реалізації амністії, наприклад, ухвалення законів або відповідних указів виконавчої влади в адміністративному порядку або шляхом створення комісій зі встановлення істини з повноваженнями надати чи рекомендувати амністію. База даних не містить інформацію про ті мирні угоди, що мали у своєму складі положення про амністію, які ніколи не були реалізованими; мирні угоди із зобов'язаннями про амністію, які не були підписані всіма сторонами або не були виконані; зроблені державними діячами пропозиції про амністію, які згодом не було узгоджено або виконано; положення мирної угоди, які закликають сторони радше утримуватися від переслідування, ніж упроваджувати амністію;
- ▶ вони повинні бути надані офіційними установами, зокрема регіональними органами влади. Амністії, проголошені недержавними суб'єктами, з бази даних вилучаються.

Випадки індивідуальних амністій із більшої бази даних «Закони про амністію» вносять до АСРА лише у випадку, коли вони пов'язані з конфліктами або мирними угодами:

- зв'язок амністії з конфліктом наявний, якщо вона впроваджена: а) під час тривалого конфлікту, б) у контексті переговорів із урегулювання конфлікту, в) після закінчення конфлікту і лише щодо пов'язаних із таким конфліктом злочинів. Наявність конфлікту визначають згідно з інформацією в базі даних про збройні конфлікти університету Уппсали (PRIO)¹⁰;
- зв'язок амністії з мирними угодами підтверджено переважно шляхом звернення АСРА до бази даних про мирні угоди РА-Х¹¹, що надає користувачам можливість робити витяги із текстів мирних угод. У поодиноких випадках, коли РА-Х не може запропонувати оригінальний текст мирної угоди, база даних АСРА звертається до другорядних джерел, наприклад, до наукових публікацій або повідомлень ЗМІ, щоб з'ясувати наявність зв'язку між амністією та мирними переговорами. Такий підхід допомагає відстежувати виконання зобов'язань згідно з мирними угодами, коли йдеться про реалізацію амністії шляхом ухвалення національних законів та підзаконних нормативних актів. Раніше такий підхід у дослідженнях не застосовували.

Якщо процес амністії відповідає критеріям бази даних, то деталізовану інформацію поділяють на підкатегорії:

- процес ухвалення закону;
- категорії осіб, до яких застосовується амністія;
- категорії злочинів, що підпадають під амністію;
- умови застосування амністії;
- правові наслідки амністії;
- процес реалізації.

¹⁰ База даних про збройні конфлікти університету Уппсали (PRIO) надає таке визначення збройного конфлікту: «Збройний конфлікт — це непереборна суперечність щодо влади та/або територій із використанням збройних сил обома сторонами, однією з яких є уряд держави, і внаслідок якого налічують щонайменше 25 загиблих через ведення бойових протягом одного календарного року». Див. UCDP, в розділі Definitions (Визначення). Режим доступу: http://pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/#Ceasefire_agreements (дата звернення: 06.06.2018).

¹¹ База даних про мирні угоди РА-Х. Режим доступу: <https://www.peaceagreements.org/> (дата звернення: 06.06.2018).

Максимально, наскільки це можливо, зібрані якісні дані взято з первинних правових джерел (законів про амністію, поправок до законів, нормативно-правових актів тощо) і закодовано в базі даних за визначеними змінними. Іноді оригінальні правові тексти доповнено за результатами аналізування другорядних джерел, наприклад рішень національних і міжнародних судів і доповідей міжнародних правозахисних організацій. Там, де законодавство про амністію недоступне, випадки індивідуальної амністії розглядають із використанням якомога ширшого спектра вторинних джерел, зокрема й судових рішень, звітів комісії з установлення істини, наукових робіт, доповідей міжурядових, національних та міжнародних правозахисних організацій, а також повідомлень у ЗМІ.

Розділ III.

Загальні тенденції, визначені на основі даних із АСРА

База даних АСРА містить докладні якісні дані про 289 амністій, реалізованих у період між 1 січня 1990 і 31 серпня 2016 року (зауважимо, що після серпня 2016 року упроваджено ще кілька амністій) в умовах збройних конфліктів. До загальної бази даних «Закони про амністію» внесена інформація про 380 амністій, реалізованих від 1 січня 1990 року. Це свідчить про те, що близько 76 % упроваджених у цей період амністій пов'язані зі збройними сутичками та/або мирними угодами. Тому можна стверджувати, що амністії у контексті збройного конфлікту впроваджують набагато частіше, аніж амністії, реалізовані після повалення авторитарного режиму або у відповідь на інші політичні кризи, які не досягли граничних значень конфлікту.

До бази даних АСРА внесено інформацію про амністії, впроваджені у 75 країнах світу окремо, і ще про дві амністії, ухвалені спільно двома країнами. Очевидно, що в переважній більшості випадків деякі країни організували не одну амністію, а декілька в умовах тривалого конфлікту та/або на етапі мирного процесу. Найвищі показники тут у Афганістану та Судану (11 амністій), Чаду (13 амністій) та Шрі-Ланки (32 амністії). Іноді одна й та сама країна неодноразово впроваджувала амністії з однаковою метою та на користь тих самих груп осіб. Іноді країни упроваджували низку амністій різного формату та з відмінними умовами. У цьому розділі викладені деякі загальні тенденції, що випливають із результатів аналізу інформації бази даних про те, коли і де були реалізовані амністії.

Виконання зобов'язань про амністію в рамках мирної угоди

База даних містить інформацію про 115 амністій, які були впроваджені як виконання частини зобов'язань за мирною угодою. Немає доказів (або їх не знайдено) стосовно реалізації лише 23 амністій як частини мирних угод. Можна стверджувати, що 83 % зобов'язань про проведення амністії як невід'ємної частини підписаних мирних угод так чи інакше виконано. Якщо такі положення мирної угоди не були реалізовані, то причиною цього було або поновлення насильницьких дій, або політичне протистояння і неможливість ухвалити відповідний законодавчий акт про амністію.

Часова динаміка упровадження амністій

Часова шкала з відображенням кількості проведених амністій (за даними АСРА) представлена на рис. 1.

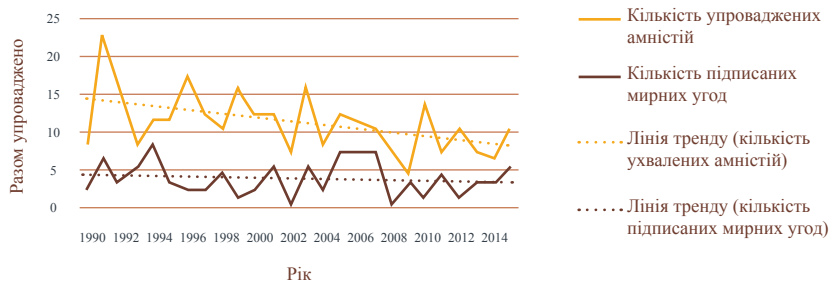


Рис. 1. Амністії, реалізовані як частина нових мирних угод, 1990—2015

На рис. 1 можна побачити яскраво виражену тенденцію до зниження кількості пов'язаних із конфліктами амністій, запроваджених протягом 1990—2015 рр. Скорочення відбулося попри збільшення, згідно з даними Програми вивчення конфліктів університету Уппсали¹², кількості конфліктів у світі в період між 2010 і 2016 роками. При цьому, як вказано вище, база даних АСРА містить інформацію про амністії, запроваджені як під час тривалого конфлікту, так і в процесі мирних переговорів, і в період відновлення миру. Для того, щоб зрозуміти, чи існує взаємозв'язок між тенденціями в реалізації амністій та тенденціями в підписанні мирних угод, ми додатково проаналізували статистичну інформацію з бази даних про мирні угоди РА-Х¹³, що також видно на рис. 1. Відповідна лінія тренду вказує на незначне щорічне скорочення кількості підписаних угод про всеосяжне врегулювання. Загалом це свідчить, що тенденцію запровадження амністій не можна зіставити ані зі скороченням кількості збройних конфліктів у світі, ані зі скороченням кількості підписаних мирних угод. Правозахисники можуть розглядати це як наслідок запровадження глобальної системи притягнення до відповідальності.

¹² База даних Програми вивчення конфліктів університету Уппсали, «Військові конфлікти у 1946—2016 рр. з розбивкою по регіонах». Режим доступу: <http://pcr.uu.se/research/ucdp/charts-graphs-and-maps> (дата звернення: 27.06.2018).

¹³ База даних про мирні угоди РА-Х. Режим доступу: <https://www.peaceagreements.org/> (дата звернення: 06.06.2018).

Інформація про розподіл по роках амністій, упроваджених на виконання зобов'язань згідно з мирними угодами, представлена на рис. 2.

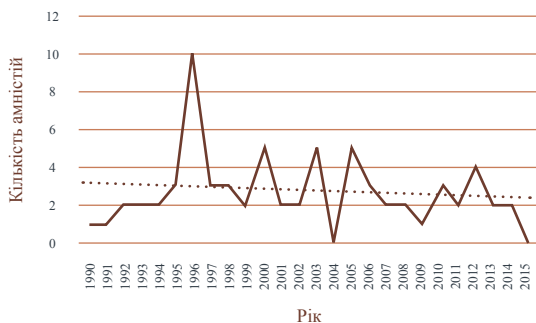
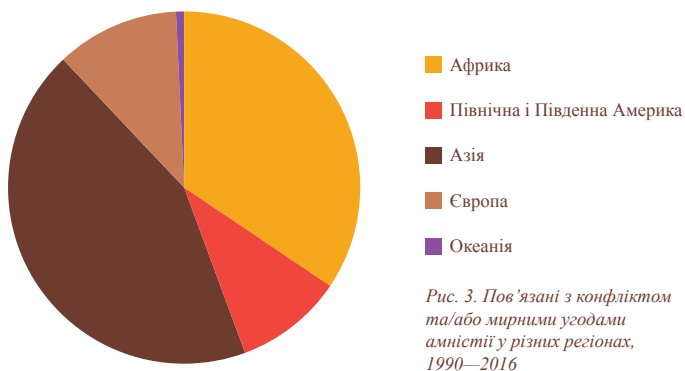


Рис. 2. Виконання зобов'язань про реалізацію амністії в рамках мирних угод, 1990—2016

Якщо подивитися на пунктирну лінію, яка позначає загальну тенденцію, можна стверджувати, що за останні десятиліття відбулося досить незначне зниження кількісного показника амністій, які щороку реалізують у зв'язку із виконанням зобов'язань за мирними угодами. Така тенденція до зниження є менш виразною порівняно з трендами, показаними на рис. 1 щодо усіх амністій з бази даних АСРА. Крім того, не дивно, що лінія тренду на рис. 2 краще узгоджується з тенденцією щодо підписання комплексних мирних угод на рис. 1.

Упровадження амністій у регіонах світу

Регіональні тенденції реалізації пов'язаних із конфліктами та мирними угодами амністій у всьому світі ілюструє рис. 3. Для категоризації застосовано Перелік географічних регіонів Статистичного управління ООН.



Як можна побачити на рис. 3, амністії впроваджували у всіх регіонах світу з 1990 року. Можна простежити, що в країнах Африки та Азії від 1990 року було реалізовано значно більше амністій, ніж в інших регіонах світу. Це відповідає інформації з бази даних про збройні конфлікти університету Уппсали (PRIO) і свідчить про наявність у вказаний період значно більшої кількості конфліктів саме у цих двох регіонах, ніж у інших регіонах світу¹⁴. Цікаво, що рівень відновлюваності конфліктів, за даними PRIO, протягом зазначеного періоду у цих двох регіонах був доволі подібним. Проте, як видно з рис. 3, в Азії було реалізовано більше амністій ($n = 125$), ніж в Африці ($n = 100$). Частково це можна пояснити тим, що у Шрі-Ланці було проведено 32 амністії (включно з 28 амністіями для осіб, що ухиляються від військової служби, та дезертирів), а повторні амністії впроваджували набагато частіше за будь-яку іншу країну з бази даних.

¹⁴ База даних програми з вивчення конфліктів університету Уппсали «Військові конфлікти у 1946—2016 рр. з розбивкою по регіонах». Режим доступу: http://pcr.uu.se/digitalAssets/667/c_667494-1_1-k_armed-conflict-by-region--1946-2016.pdf (дата звернення: 06.06.2018).

Типи політичних режимів та застосування амністії

У Розділі I показано, що різні науковці у своїх роботах дійшли такого висновку: на певному етапі внутрішнього збройного конфлікту майже всі уряди застосовують амністії, незалежно від форми управління країною. Частіше амністії запроваджують у країнах зі «змішаною» або диктаторською системою, ніж у демократичних країнах (Loyle, and Binningsbø, 2016, Daniels, 2016). При цьому Меландер (Melander, 2009) визначив, що в авторитарних політичних режимах введення амністії до положень мирних угод істотно знижує ризик провалу такої мирної угоди (Melander, 2009, р. 15). На рис. 4 зображено відсотковий розподіл відомостей про всі наявні у базі даних АСРА амністії залежно від політичного режиму, який їх запроваджував. Ми використали класифікацію політичних систем аналітичного видання Freedom House (Свобода у світі), де всі країни світу поділені на три основні категорії: «вільні» (тобто такі, де влада сформована за принципами виборної та ліберальної демократії, і цих принципів дотримуються), «частково вільні» (країни, де проводять вибори, але громадяни не можуть цілком реалізувати свої права і свободи) та «невільні» (країни, у яких сильно обмежені громадянські свободи, а вибори або не є вільними, або не відбуваються зовсім)¹⁵.

¹⁵ Freedom House (Свобода у світі): 2018; Режим доступу: <https://freedomhouse.org/report/methodology-freedom-world-2018> (дата звернення: 06.06.2018). Автор зазначає, що методичну та ідеологічну базу Freedom House досить часто критикували в науковому співтоваристві. Див., наприклад, Giannone, 2010; Bogaards, 2011; Steiner, 2014.



Представлена на рис. 4 інформація підтверджує такі висновки останніх досліджень, адже добре видно, що у вільних демократичних країнах відбулося лише кілька амністій, і це попри зростання кількості демократичних країн у світі, які, згідно з даними проекту «Polity IV», у період 1990—2016 стало більше за «змішані» або авторитарні системи (Polity Project, 2018).

Періоди реалізації амністій в умовах тривалого конфлікту та після відновлення миру

У базі даних АСРА зібрана інформація про реалізацію амністій на трьох різних етапах: в умовах тривалого збройного конфлікту, у рамках політичних переговорів і після відновлення миру. Такі широкі часові рамки корисні, адже вони дають змогу відстежити, як часто в країнах здійснюють амністії під час конфлікту та після відновлення миру. Окрім того, мирні процеси є доволі тривалими, тому зобов'язання щодо реалізації амністій та/або притягнення винних до відповідальності у мирних угодах може бути предметом перегляду або зміни в перехідний період. Наприклад, амністії можуть оголошувати після інклюзивного розв'язання конфлікту, навіть якщо до цього вони не були частиною мирних угод.

Аби полегшити аналіз взаємозв'язку між форматом амністії та політичним контекстом, у якому її впроваджують, база даних АСРА визначає певні часові періоди, описані у табл. 1.

КОНТЕКСТ	ОПИС
Активна фаза конфлікту за відсутності переговорів	Наявні джерела інформації про впровадження амністій під час тривалого конфлікту не визнають, що такий захід є проявом готовності до переговорів чи сподіванням на можливий початок політичного врегулювання. Часто такі амністії пов'язані з бажанням держави посилити власні воєнні позиції.
Початок попередніх переговорів	Уряд здійснює амністію з публічно озвученою метою — створити можливості для політичних переговорів.

КОНТЕКСТ	ОПИС
Активна фаза процесу переговорів	Амністію здійснюють під час проведення політичних переговорів. Це можуть бути амністії, оголошені після першої домовленості про припинення вогню чи інших попередніх угод, але до підписання всеосяжної мирної угоди.
Підписання інклюзивних мирних угод	Амністію здійснюють як невід’ємну частину зобов’язань згідно з підписаними мирними угодами.
Відновлення миру після підписання інклюзивних мирних угод	Амністії здійснюють після підписання інклюзивної мирної угоди, що не містить подібних зобов’язань. Такі амністії можуть бути реалізовані одразу або через кілька років після підписання мирної угоди. Ця категорія також передбачає нові амністії, які упроваджують для розширення сфери застосування попередніх амністій, реалізованих у межах всеосяжної мирної угоди.
Тимчасова адміністрація ООН або країни-окупанта	Амністія, яку здійснюють тимчасова адміністрація ООН після закінчення конфлікту, або країна-окупант.

Таблиця 1. Розподіл амністій відповідно до політичного контексту їхньої реалізації

Частки амністій, реалізованих на різних стадіях конфлікту та відновлення миру, протягом 1990—2016 рр. показує рис. 5.



Рис. 5. Політичний контекст, за якого було упроваджено амністії, 1990—2016

З рис. 5 видно, що 44 % амністій з бази даних було здійснено в активній фазі збройних конфліктів, без будь-якої видимої перспективи початку переговорів. У таких умовах немає необхідності вимірювати вплив амністії з точки зору досягнення сталого миру або виконання умов всеосяжних мирних угод протягом певного періоду. Отже, у цьому випадку не можна застосовувати якісні показники для вимірювання ефективності впливу амністії на мирний процес, які ми розглянули вище. Коректнішими тут є кількісні показники, наприклад, кількість амністованих бійців або факт зниження рівня інтенсивності насильства після амністії.

На рис. 5 також можна побачити, що з моменту початку руху сторін конфлікту до перемовин частота оголошення амністій зростає. 24 % усіх амністій реалізовано на етапі напрацювання та підписання інклюзивних мирних угод, тоді як із початком мирних перемовин — лише 7 %. Ще 10 % амністій упроваджено вже після підписання мирних угод. У наступних розділах цієї доповіді ми розглянемо відмінності формату амністій на кожному із зазначених етапів.

Розділ IV.

Визначення формату амністії під час конфлікту і на етапі відновлення миру

Цей розділ висвітлює основні тенденції вироблення формату амністії з огляду на такі структурні елементи як категорії амністованих злочинів, основні особи, до яких застосовано амністію, умови застосування амністії та правові наслідки від її реалізації. Таке різноманіття свідчить, що амністії, запроваджені під час тривалого конфлікту та в умовах відновленого миру, можуть бути різними за форматом залежно від політичного контексту. Різні підходи, які використовують для визначення формату амністій, залежать від цілей такого заходу, і тому можуть суттєво впливати на забезпечення сталого миру.

Які категорії злочинів підпадають під амністію?

Центральною і часто суперечливою особливістю формату амністії є категорії злочинів, які вона охоплює. Як база даних АСРА розподіляє дані про амністовані злочини за категоріями, показано у табл. 2.

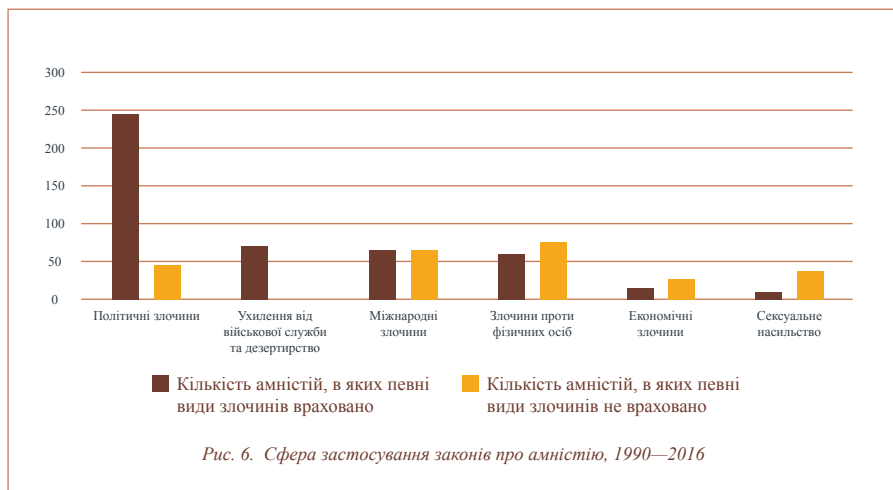
КАТЕГОРІЯ ЗЛОЧИНІВ	ОПИС
Міжнародні злочини	До цієї категорії належать особливо тяжкі злочини (агресія, геноцид, злочини проти людяності, воєнні злочини), а також грубе порушення прав людини (масові, свавільні та позасудові страсти, катування, насильницьке викрадення та сексуальне насильство). Інколи доволі складно з'ясувати, чи охоплює амністія міжнародні злочини, адже держави нечасто виразно заявляють про це у своїх національних законах про амністію. База даних зазначає, що амністія застосовується або ні щодо осіб, які вчинили міжнародні злочини, лише в тому випадку, коли:

КАТЕГОРІЯ ЗЛОЧИНІВ	ОПИС
Міжнародні злочини	<p>а) міжнародні злочини окремо згадано у тексті закону або указу про амністію; зазвичай це трапляється тоді, коли така категорія злочинів однозначно вилучена з переліку тих, що підлягають амністії;</p> <p>б) національна або міжнародна судова практика свідчить, що амністія охоплює або виключає такі злочини;</p> <p>в) існують достовірні докази (наприклад, звіти офіційних представників ООН або правозахисних організацій), що (і) злочини, передбачені міжнародним правом, таки відбулися, та (ii) що група (групи) осіб, до яких застосовують амністію, є відповідальними за скоєння таких злочинів.</p>
Політичні злочини	<p>До цієї категорії належать такі злочини як державна зрада, підбурювання до заколоту, підризна діяльність, заколот, використання фальшивих документів, підробка і фальсифікація, пропаганда, володіння незаконною зброєю, шпигунство, членство в заборонених політичних чи релігійних організаціях, дезертирство та наклеп. Тут може бути застосовано ширші підходи, що передбачають амністію за політичні злочини та пов'язані з ними загальні злочини, або коли всі злочини, пов'язані з конфліктом, підлягають амністії.</p>

КАТЕГОРІЯ ЗЛОЧИНІВ	ОПИС
Економічні злочини	До цієї категорії відносять такі злочини як розкрадання державних ресурсів державними службовцями, хабарництво, контрабанда, торгівля на чорному ринку, торгівля з ворогом, злочини, вчинені з метою особистої наживи та незаконного збагачення, торгівля наркотиками.
Злочини проти фізичних осіб	Ця категорія охоплює широке коло злочинів, які окреслює національне законодавство; ці злочини, зокрема вбивство, сексуальне насильство, напади та викрадення, можуть не досягати порогового рівня міжнародних злочинів.
Сексуальне насильство	Ця категорія враховує ряд насильницьких злочинів сексуального характеру, наприклад, зґвалтування, примус до сексуальних дій, сексуальну експлуатацію, інцест та злочини, відомі як «злочини проти честі». Ця категорія охоплює акти сексуального насильства над чоловіками та жінками.
Ухилення від призову і дезертирство	До цієї категорії належать правопорушення, пов'язані з ухиленням від призову на військову службу та дезертирством.

Таблиця 2. Категорії злочинів

Окрім міжнародних злочинів, розглянутих у табл. 2, ми зробили спробу визначити сферу застосування амністій стосовно усіх інших категорій злочинів на базі аналізу первинних законодавчих актів (або, якщо це було неможливо, на базі відповідних другорядних джерел інформації). На рис. 6 показано частоту залучення або вилучення зі сфери застосування законодавства про амністію кожної попередньо розглянутої категорії злочинів.



Очікувано, що найпоширеніша категорія амністованих злочинів — політичні, що й ілюструє рис. 6. Також амністії дещо частіше за міжнародні злочини охоплюють правопорушення, пов'язані із ухиленням від призову на військову службу та дезертирством. Крім того, на діаграмі бачимо, що майже однаковою є кількість амністій, які передбачали або вилучали зі сфери застосування міжнародні злочини. База даних з 289 амністій ідентифікує лише 151 випадок, коли міжнародні злочини було чітко прописано в національних законах про амністію. Зважаючи на те, що це фактично половина загальної вибірки дослідження, зосередження значної частини наукових публікацій на питанні, чи підлягають амністії міжнародні злочини, є дещо невиправданим.

У табл. 3 із розділенням амністованих категорій злочинів залежно від політичного контексту бачимо досить високі показники амністій саме за політичні злочини на всіх етапах — від тривалого конфлікту до повного відновлення миру. Також варто зазначити, що на стадії відкритого конфлікту до переважної частини амністій входили правопорушення, пов'язані з ухиленням від військової служби та дезертирством. Держави часто проводять подібні амністії, якщо масштабне дезертирство підриває їхню військову спроможність. Найбільше шансів на амністію стосовно міжнародних злочинів існує переважно на етапі попередніх переговорів (коли потрібні стимули для залучення недержавної сторони конфлікту до повноцінних мирних перемовин) та після підписання інклюзивних мирних угод (коли, навпаки, потрібно знизити критичний рівень невдоволення через масштабні кримінальні розслідування та судові процеси).

	Конфлікт без перспективи переговорів (n = 126)	Попередні переговори (n = 19)	Підготовка мирних угод (n = 43)	Підписана комплексна мирна угода (n = 70)	Відновлення сталого миру (n = 28)	ООН / окупант (n = 3)
Політичні злочини	90 (71 %)	19 (100 %)	37 (86 %)	70 (100 %)	26 (93 %)	3 (100 %)
Ухилення від призову в армію і дезертирство	41 (33 %)	2 (11 %)	11 (26 %)	10 (14 %)	4 (14 %)	0
Міжнародні злочини	17 (13 %)	11 (58 %)	0	24 (34 %)	13 (46 %)	0
Злочини проти фізичних осіб	22 (17 %)	2 (11 %)	8 (19 %)	20 (29 %)	10 (36 %)	1 (33 %)
Економічні злочини	3 (2 %)	1 (5 %)	2 (5 %)	5 (7 %)	2 (7 %)	0
Сексуальне насильство	2 (2 %)	0	1 (2 %)	7 (10 %)	0	0

Таблиця 3. Включення певних категорій злочинів у сферу застосування закону про амністію за різних політичних контекстів, 1990—2016

Табл. 4 ілюструє, які категорії злочинів вилучили з амністії в різних контекстах — з початку тривалого конфлікту до повного відновлення миру. (Зауважимо, що в базі даних немає амністій, які вилучають ухилення від військової служби та дезертирство, тому ця категорія правопорушень не зображена в табл. 4.)

	Конфлікт без перспективи переговорів (n = 126)	Попередні переговори (n = 19)	Підготовка мирних угод (n = 43)	Підписана комплексна мирна угода (n = 70)	Відновлення сталого миру (n = 28)	ООН / окупант (n = 3)
Політичні злочини	18 (14 %)	4 (21 %)	7 (16 %)	12 (17 %)	5 (18 %)	1 (33 %)
Міжнародні злочини	15 (12 %)	6 (32 %)	10 (23 %)	23 (33 %)	9 (32 %)	3 (100 %)
Злочини проти фізичних осіб	24 (19 %)	5 (26 %)	13 (30 %)	25 (36 %)	6 (21 %)	2 (67 %)
Економічні злочини	7 (6 %)	3 (16 %)	6 (14 %)	6 (9 %)	3 (11 %)	0
Сексуальне насильство	7 (6 %)	4 (21 %)	7 (16 %)	8 (11 %)	4 (14 %)	1 (33 %)

Таблиця 4. Вилучення певних категорій злочинів зі сфери застосування закону про амністію за різних політичних контекстів, 1990—2016

Можна також простежити, що вилучення міжнародних злочинів із категорії амністованих частіше відбувається після підписання всеосяжних мирних угод, ніж під час тривалих збройних сутичок. Якщо порівняти дані з табл. 3 і 4, то можна також зазначити, що сексуальні та економічні злочини частіше не амністують у всіх зазначених контекстах. Зрештою, злочини проти фізичних осіб частіше вилучають, аніж ураховують як амністовані практично у всіх контекстах, окрім періоду після відновлення сталого миру.

З огляду на те, що амністування міжнародних злочинів є найсуперечливішою частиною у форматі амністії, остання частина розділу присвячена розгляду тенденцій щодо охоплення саме цієї категорії злочинів, що пов'язані з конфліктом через амністії. На рис. 7 зображений розподіл кількості амністій по роках, з урахуванням того, враховує чи вилучає кожна амністія такі злочини (згідно з інформацією використаної бази даних).



Показово, що лінії трендів стосовно законів, які дозволяють або забороняють амністування міжнародних злочинів (показані пунктирними лініями), майже співпадають. Це свідчить про те, що загалом держави водночас готові і не готові пробачати подібні злочини у збройному конфлікті. Такий висновок є важливим для винесення на обговорення питання щодо розвитку сучасного законодавства в частині заборони амністії за вчинені міжнародні воєнні злочини під час внутрішнього збройного конфлікту, особливо з огляду на те, що переважна більшість розглянутих тут амністій стосується саме такого типу конфліктів.

На рис. 8 і 9 показано, чим найчастіше зумовлені дозвіл або заборона на амністування міжнародних злочинів чинним політичним режимом у країні.

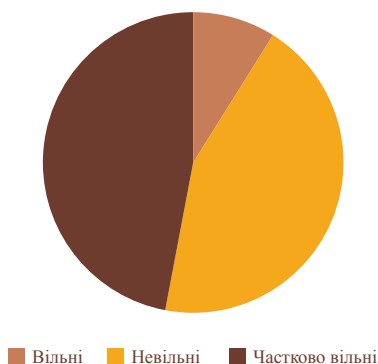


Рис. 8. Розподіл амністій, що враховують міжнародні злочини, за типами режиму

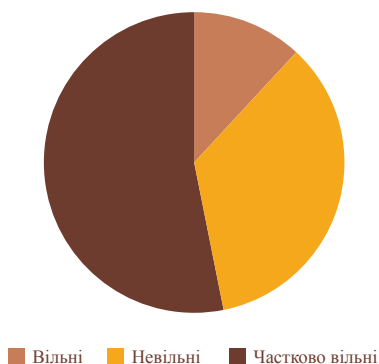


Рис. 9. Розподіл амністій, що виключають міжнародні злочини, за типами режиму

Порівняння показує, що вільні та частково вільні держави схильються переважно до заборони амністування міжнародних злочинів, тоді як у невольних державах шанси на внесення цієї категорії злочинів до законів є дещо вищими. Однак загалом різниця в кількості амністій з урахуванням і виключенням міжнародних злочинів є незначною.

До кого застосовують амністії?

У дискусії про роль амністій у мирних угодах часто увагу зосереджують на тому, чи можна поширити амністію на учасників бойових дій — як у складі державних збройних сил, так і у складі недержавних збройних угруповань. Таке питання є цілком доречним, адже (колишні) військові, які часто несуть відповідальність за тяжкі злочини і правопорушення, є найсерйознішою загрозою встановленню стабільного миру і, найімовірніше, саме вони — основна група осіб, до яких може бути застосована амністія, пов'язана із конфліктом.

Проте пов'язані з конфліктом амністії, очевидно, застосовують і до інших груп, що можуть бути безпосередньо пов'язані з бойовиками, або не мати жодного стосунку до них. Такі групи осіб представлено в табл. 5.

КАТЕГОРІЯ ОСІБ, ДО ЯКИХ ЗАСТОСОВАНА АМНІСТІЯ	ОПИС
Члени недержавних збройних угруповань	<p>Зазначеного типу амністії застосовують до:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) членів специфічних недержавних збройних угруповань (наприклад, якщо вони належать до організації з певною назвою або до організації, яка є однією зі сторін у підписанні мирних угод чи угоди про припинення вогню); б) бойовиків, партизанів, тощо; в) певної категорії вчинених під час конфлікту злочинів, без визначення будь-якої форми особистої причетності чи членства правопорушника; так, амністованими можуть бути конкретні злочини, безпосередньо пов'язані з конфліктом, наприклад, напад, бунт, злочини проти державної безпеки. <p>У багатьох амністіях до цієї категорії зараховано не лише бойовиків, але й активних прихильників збройних угруповань і колабораціоністів.</p>
Державні суб'єкти	<p>Амністію застосовують до тих, хто обіймав державні посади або від імені держави здійснював свої офіційні повноваження у вчиненні злочину (військові, поліцейські, персонал пенітенціарних закладів, співробітники розвідувальних органів, державні службовці та політики). До цієї категорії також можна віднести відставних державних посадовців і чиновників.</p>

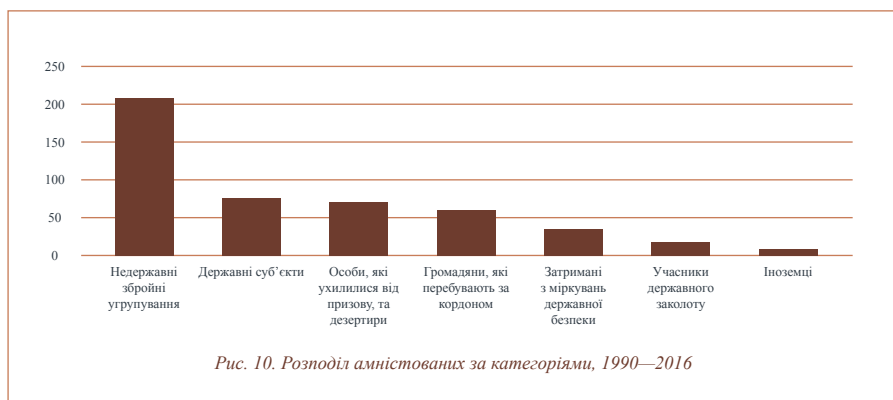
КАТЕГОРІЯ ОСІБ, ДО ЯКИХ ЗАСТОСОВАНА АМНІСТІЯ	ОПИС
Особи, що ухилялися від призову, та дезертири	До цієї амністованої категорії належать особи, які скоїли правопорушення, пов'язані з ухиленням від призову на військову службу та дезертирством.
Громадяни, що перебувають за кордоном	Амністії застосовують до громадян, які проживають за межами території країни, зокрема до: <ul style="list-style-type: none"> а) тих, хто виїхав із країни, аби вберегтися від насильства або уникнути призову на військову службу; б) політичних дисидентів; в) членів повстанських груп, що діяли за межами країни
Затримані з міркувань безпеки	Може передбачати амністію для: <ul style="list-style-type: none"> а) тих, хто протестує, і демонстрантів; б) інших політичних в'язнів (утримуваних без судового вироку); в) осіб, звинувачених у вчиненні злочинів проти безпеки або проти держави, коли додаткові вторинні джерела чітко не визнають таких осіб членами недержавних збройних угруповань, або коли надійні другорядні джерела стверджують, що антитерористичне та інше подібне законодавство використовують для затримання значної кількості людей, непричетних до насильства (наприклад, у Сирії та Іраку).

КАТЕГОРІЯ ОСІБ, ДО ЯКИХ ЗАСТОСОВАНА АМНІСТІЯ	ОПИС
Затримані з міркувань безпеки	Зверніть увагу, що для внесення до вибірки в даному дослідженні такі амністії мають бути реалізовані в умовах, коли внаслідок конфлікту під час бойових сутичок протягом одного календарного року загинуло щонайменше 25 осіб (згідно з визначенням збройного конфлікту в базі даних про збройні конфлікти університету Уппсали (PRIO)).
Учасники державного заколоту	Амністію застосовують до учасників державного заколоту.
Іноземні громадяни	Амністію застосовують до іноземних громадян, які вчинили пов'язані з конфліктом злочини на території країни.

Таблиця 5. Категорії осіб, до яких застосовують амністію, 1990—2016

Такі відмінності важливі, адже саме вони не лише зумовлюють вплив амністії на успішність інклюзивного мирного процесу, але й забезпечують правомірність амністії як такої. Наприклад, Верховний комісар ООН у справах біженців в опублікованій доповіді визначає амністію та інші правові гарантії для біженців як «основну складову» (UN High Commissioner for Refugees, 2004, p. 1.4) добровільної репатріації. Також він говорить, що частина його обов'язків полягає саме в заохоченні держав до реалізації таких амністій ще до підписання мирної угоди (UN High Commissioner for Refugees, 2004, p. 4.18). Крім того, застосування амністії до громадян, які під час конфлікту перебувають за межами держави, та до іноземних громадян на території країни у війні, свідчить про транскордонну динаміку сучасних конфліктів. Це потребує більшої уваги з боку міжнародних інституцій у контексті глобальних подій для посилення боротьби з тероризмом і політичним екстремізмом.

Як саме кількісно розподіляються амністії, застосовані до різних груп осіб, показує рис. 10.



Завдяки представленому на рис. 10 матеріалу можемо переконатися, що основними особами, до яких може бути застосована амністія, у разі пов'язаних із конфліктами амністій були члени недержавних збройних угруповань. Їх було амністовано у 207 випадках з усіх 289 вивчених у цьому дослідженні. І навпаки, категорію державних суб'єктів вносили лише 72 закони про амністію, з яких тільки 14 застосовано винятково до державних службовців. Із цих специфічних 14 амністій для державних службовців лише п'ять передбачали можливість уникнення покарання за скоєні міжнародні злочини. Також було реалізовано 58 амністій, застосованих до обох категорій — державних суб'єктів і недержавних збройних угруповань — із яких 28 передбачали амністування за вчинені міжнародні злочини. Зрештою, 149 амністій застосовано лише до членів недержавних збройних угруповань, із яких 31 передбачала можливість уникнення покарання за скоєні міжнародні злочини.

Розподіл цих даних залежно від політичного контексту, в якому реалізовано амністію, висвітлює табл. 6.

	Конфлікт без перспективи переговорів (n = 126)	Попередні переговори (n = 19)	Підготовка мирних угод (n = 43)	Підписана комплексна мирна угода (n = 70)	Відновлення сталого миру (n = 28)	ООН / окупант (n = 3)
Недержавні збройні угруповання	75 (56 %)	17 (89 %)	31 (72 %)	58 (83 %)	24 (86 %)	2 (67 %)
Державні суб'єкти	19 (15 %)	6 (32 %)	7 (16 %)	27 (39 %)	12 (43 %)	1 (33 %)
Особи, що ухилялися від призову, та дезертири	41 (33 %)	2 (11 %)	11 (26 %)	10 (14 %)	4 (14 %)	0
Громадяни, що перебувають за кордоном	26 (21 %)	2 (11 %)	9 (21 %)	16 (23 %)	5 (18 %)	0
Затримані з міркувань державної безпеки	14 (11 %)	2 (11 %)	5 (12 %)	4 (6 %)	2 (7 %)	1 (33 %)
Учасники державних заколотів	5 (4 %)	0	2 (5 %)	7 (10 %)	1 (6 %)	0
Іноземці	4 (3 %)	1 (5 %)	1 (2 %)	2 (3 %)	1 (6 %)	0

Таблиця 6. Розподіл амністованих по групах і залежно від політичного контексту, 1990—2016

Як видно з табл. 6, на всіх етапах — від тривалого збройного конфлікту до встановлення стабільного миру — недержавні збройні угруповання належать до більшості реалізованих амністій. Цікаво, що державні суб'єкти, як ілюструють наведені дані, переважно підлягають амністії вже після підписання комплексної мирної угоди, а у 43 % випадків реалізованих амністій — у період відновлення сталого миру. Імовірно, це можна пояснити тим, що під час конфлікту було менше шансів притягнути державних суб'єктів до кримінальної відповідальності. Проте після повалення попереднього режиму або навіть у разі відмови від влади на користь опозиції, колишні державні посадовці можуть опинитися під загрозою кримінального переслідування і вимагати амністії, щоб отримати персональний імунітет.

На рис. 11 та 12 можна побачити, як часто амністію застосовують до груп бойовиків залежно від типу панівного режиму.

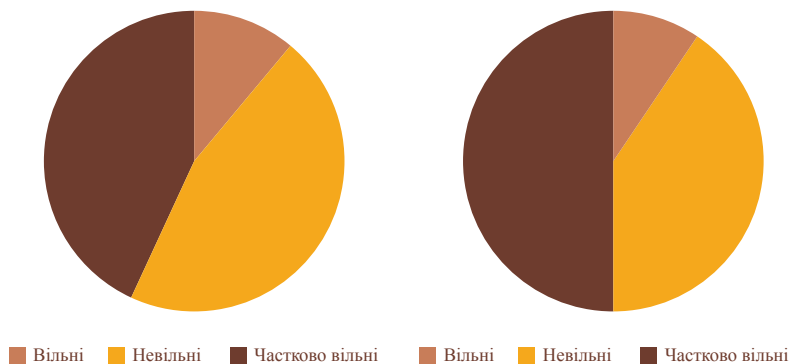


Рис. 11. Розподіл амністій, що враховують групи бойовиків, за типами режиму

Рис. 12. Розподіл амністій, що вилучають групи бойовиків, за типами режиму

З наведеного порівняння видно, що амністію застосовують до членів недержавних збройних угруповань приблизно однаково як у частково вільних, так і в невільних країнах. Половину реалізованих амністій застосовано до державних суб'єктів у частково вільних країнах, а на невільні країни тут припадає лише 40 % амністій. Такі показники є цікавими з огляду на те, що в небагатьох випадках досліджених амністій для державних суб'єктів вони передбачали переважно автоматичну самоамністію, що застосовували нелегітимні режими з метою допомогти уникнути відповідальності тим посадовцям і державним службовцям, які вчинили грубі порушення прав людини (див., наприклад, Olson, 2006; Ludwin King, 2010). Але бракує інформації щодо питання, чому і з яким результатом застосовано амністії для державних суб'єктів у частково вільних країнах.

Які умови та додаткові обставини враховують у застосуванні амністій?

До певних категорій осіб амністію може бути застосовано лише у разі дотримання певних умов, і така «умовність амністії» є важливим елементом вироблення її формату. Умови амністії можуть визначати її здатність сприяти зменшенню загроз безпеці та зміцненню миру. Якщо амністію застосовують лише за умови, що колишні бойовики чесно зізнаються у своїх діях, візьмуть участь у програмах із виплати компенсацій постраждалим або в інших проєктах, що не стосуються кримінального правосуддя, то в таких випадках це може дати державі можливість реалізувати амністію без порушення міжнародно-правових зобов'язань щодо розслідування серйозних порушень прав людини та забезпечення належних заходів у відповідь на такі порушення. Утім, за винятком детального вивчення випадків застосування індивідуальних амністій, назагал бракує академічної експертизи умов та інших обставин їхнього застосування.

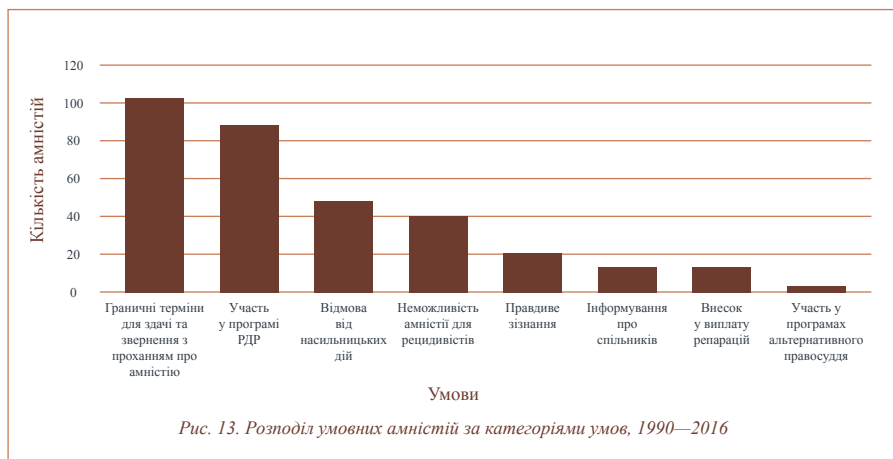
У двох дослідженнях, про які йшлося у Розділі II, амністії розділено на категорії «умовних» і «безумовних», завдяки чому виявлено зв'язок між контекстом, у якому реалізують амністію, та її умовністю. Біннінгсбо, Лойл, Гейтс та Елстер (Binningsbø, Loyle, Gates, and Elster, 2012, p. 735) стверджували, що більшість амністій реалізовані як безумовні, особливо якщо вони є невід'ємною частиною мирної угоди. Денієлз (Daniels, 2016, p. 45) зазначає, що в демократичних країнах випадки застосування безумовних амністій поодинокі, на відміну від авторитарних режимів. У жодному з досліджень умови амністій не розподіляли за категоріями, хоча Біннінгсбо, Лойл, Гейтс та Елстер (Binningsbø, Loyle, Gates, and Elster, 2012, p. 735) зауважили, що післяконфліктні амністії, як правило, вимагають від повстанців скласти зброю. У наступній частині цього розділу представлені результати ширшого та глибшого вивчення раніше опублікованих наукових висновків шляхом відстеження тенденцій у застосуванні різних умов та обставин амністій, а також завдяки аналізу реалізованих безумовних амністій (на основі інформації з бази даних АСПА).

УМОВИ	ОПИС
Граничні терміни, у межах яких можна здатися владі та звернутися з проханням про амністію	Граничні терміни, яких повинні дотримуватися особи, до яких може бути застосовано амністію, щоб здатися владі і скористатися процедурою амністії (включно з будь-яким продовженням цих термінів).
Участь у програмі роззброєння, демобілізації та реінтеграції (РДР)	Процес, у якому бойовики мають здатися владі та офіційно передати зброю, а також виконати інші умови РДР, як це визначено в законі про амністію або у відповідних правових документах.
Відмова від насильницьких дій	<p>Передбачено такі умови для осіб, які можуть бути амністовані:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) складення присяги на вірність, розкаяння у своїх діях і переконаннях та/або обіцянка відмовитися від повторення подібних дій. Такі заяви можуть бути публічними або виголошеними в закритому режимі під час надання свідчень офіційним представникам влади; б) дотримання положень чинного законодавства, повага до конституції та верховенства права; в) зобов'язання вийти зі складу збройних угруповань; г) звільнення заручників; д) вибачення або висловлення розкаяння у вчинених діях

УМОВИ	ОПИС
Неможливість амністії для рецидивістів	Такі амністії вилучають із групи потенційно амністованих осіб: а) тих, хто раніше вчиняв злочини; б) тих, хто раніше вже підлягав амністії за скоєні злочини.
Правдиве зізнання	Амністії, які вимагають від осіб правдивого зізнання про скоєні ними злочини. Визначено форму зізнання (письмові або усні свідчення), а також критерії для підтвердження правдивості інформації, наданої у процесі зізнання.
Інформування про спільників	Амністії, що вимагають від осіб, які прагнуть бути амністованими, надати державним органам інформацію про своїх колишніх спільників, лідерів та організацій, яка могла б забезпечити державі перевагу та/або допомогла заарештовувати опонентів.
Внесок у відшкодування збитків	Амністії, що вимагають від осіб, які прагнуть бути амністованими, матеріального внеску в репараційні платежі (символічні форми репарацій зазначені в категорії «Відмова від насильницьких дій»). Держава також може вимагати відшкодування збитків за амністовані злочини.
Участь у програмах альтернативного правосуддя	Амністії, що вимагають від бенефіціарів участі у програмах традиційного (неформального, відновного) правосуддя.

Таблиця 7. Умови застосування амністій

На рис. 13 можна побачити кількість амністій із використаною у дослідженні вибірки, що передбачали певні умови для кожної з розглянутих категорій.



Як видно з рис. 13, найчастіше умови амністій спрямовані на забезпечення повного роззброєння бойовиків і відмову від насильницьких дій, а також на попередження рецидивізму. Це не дивно, адже держава діє у своїх інтересах і фактично докладає зусиль для того, аби досягти припинення повстання в обмін на амністію. Встановлення граничних строків для звернення із проханням про амністію — звичайна практика для заохочення до активнішої участі осіб, до яких може бути застосована амністія, у мирному процесі. Не так часто можна натрапити на умови щодо участі в матеріальних репараціях на користь жертв конфлікту, вимоги правдивого зізнання у скоєних злочинах, а також участь у програмах альтернативного правосуддя. Відсутність таких умов можна пояснити нездатністю держави проявити силу через делікатний баланс важелів у переговорах. Якщо поставлені вимоги будуть неприйнятними для потенційних амністованих через, наприклад, непоправні репутаційні втрати та/або заперечення законності їхньої збройної боротьби, то, з великою вірогідністю, вони опиратимуться таким умовам.

Однак відсутність у форматі амністії умов, пов'язаних із матеріальним відшкодуванням на користь жертв, не означає автоматичної відсутності вимог правдивого зізнання у скоєних злочинах як акту моральної репарації. Такі механізми можуть бути застосовані навіть поза актом амністії, як частина ширшого мирного процесу. Крім того, і це не відображено на рис. 13, деякі проаналізовані в межах вибірки АСРА амністії були застосовані до тих груп осіб, чий права порушили під час конфлікту — політичних в'язнів, біженців та вигнанців.

З табл. 8 можна побачити, на яких етапах — від активної фази конфлікту до відновлення сталого миру — застосовували різні умови реалізованих амністій.

	Конфлікт без перспективи переговорів (n = 126)	Попередні переговори (n = 19)	Підготовка мирних угод (n = 43)	Підписана комплексна мирна угода (n = 70)	Відновлення сталого миру (n = 28)	ООН / окупант (n = 3)
Граничні терміни для заходів влади та звернення з проханням про амністію	59 (47 %)	5 (26 %)	17 (40 %)	17 (24 %)	4 (14 %)	1 (33 %)
Участь у програмі РДР	40 (32 %)	8 (42 %)	13 (30 %)	18 (26 %)	7 (25 %)	1 (33 %)
Відмова від насильницьких дій	20 (16 %)	4 (21 %)	10 (23 %)	9 (13 %)	3 (11 %)	2 (67 %)
Неможливість амністії для рецидивістів	15 (12 %)	3 (16 %)	8 (19 %)	9 (13 %)	5 (18 %)	1 (33 %)
Правдиве зізнання	7 (6 %)	1 (5 %)	4 (9 %)	6 (9 %)	2 (7 %)	1 (33 %)
Інформування про співників	9 (7 %)	0	3 (7 %)	1 (1 %)	0	0
Внесок у виплату репарацій	3 (2 %)	0	3 (7 %)	5 (7 %)	0	1 (33 %)
Участь у програмах альтернативного правосуддя	0	0	1 (2 %)	1 (1 %)	0	1 (33 %)

Таблиця 8. Умови амністії залежно від політичного контексту, 1990—2016

Як видно з наведених у табл. 8 даних, деякі умови, наприклад, участь у програмі роззброєння, демобілізації та реінтеграції (РДР), використовують у всіх без винятку політичних контекстах. Проте, на відміну від висновків Біннінгсбо, Лойла, Гейтса та Елстера (Binningsbø, Loyle, Gates, and Elster, 2012, p. 735), отримані дані не підтверджують, що «зазвичай постконфліктні амністії висувають до повстанців вимогу про припинення бойових дій», адже таку умову внесли до кожної четвертої амністії від загальної кількості реалізованих вже після припинення конфлікту. Натомість імовірніше те, що вимоги до бойовиків здатися офіційним властям і скласти зброю — це одна з традиційних умов амністій, реалізованих на початку або у процесі переговорів. Такий висновок підтверджують дані з вибірки АСРА. Крім того, лише 107 із 289 проаналізованих амністій були безумовними, що теж спростовує тезу Біннінгсбо, Лойла, Гейтса та Елстера про безумовний характер більшості амністій. Дані про поширення безумовних амністій залежно від політичного контексту наведено у табл. 9. Вона підтверджує думку Біннінгсбо, Лойла, Гейтса та Елстера (Binningsbø, Loyle, Gates, and Elster, 2012) про більшу ймовірність упровадження безумовних амністій вже після підписання мирних угод та відновлення миру. Варто звернути увагу на те, що 56 % безумовних амністій були складовою мирних угод, а після відновлення миру частка безумовних амністій від загальної кількості реалізованих сягала 61 %.

	Конфлікт без перспективи переговорів (n = 126)	Попередні переговори (n = 19)	Підготовка мирних угод (n = 43)	Підписана комплексна мирна угода (n = 70)	Відновлення сталого миру (n = 28)	ООН / окупант (n = 3)
Кількість безумовних амністій	34 (27 %)	6 (32 %)	11 (26 %)	39 (56 %)	17 (61 %)	0

Таблиця 9. Безумовні амністії залежно від політичного контексту, 1990—2016

База даних АСРА дає можливість простежити, чи впливає тип політичного режиму, який упроваджує амністію, на її умовність чи безумовність. Результати, зображені на рис. 14 та 15, підтверджують висновки Деніелз про те, що демократичні уряди (позначено світло-коричневим кольором) менше схильні до реалізації безумовних амністій, ніж авторитарні режими (жовтий колір). Утім, ці дані демонструють, що демократичні країни меншою мірою готові застосовувати й умовні амністії. Умовні амністії найчастіше реалізують у частково вільних державах (темно-коричневий колір), у той час як безумовні амністії впроваджують приблизно однаково як у частково вільних (46 %), так і в невольних державах (44 %).

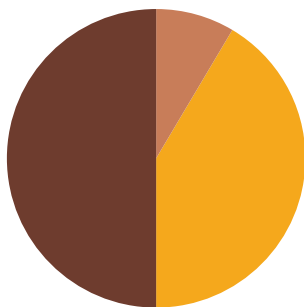


Рис. 14. Розподіл умовних амністій залежно від типу політичного режиму, 1990—2016

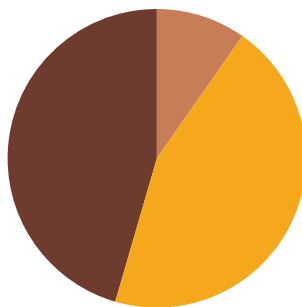
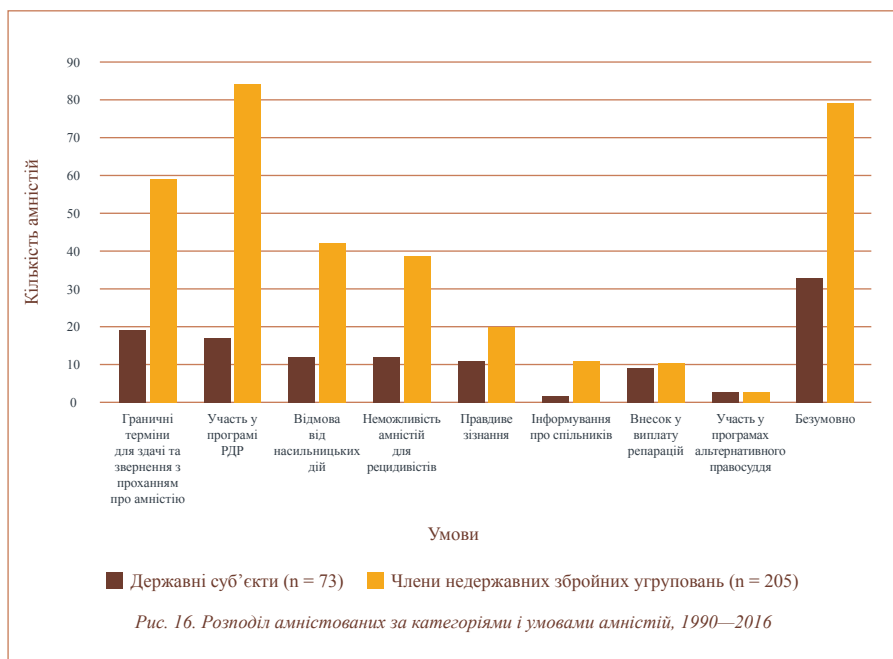


Рис. 15. Розподіл безумовних амністій залежно від типу політичного режиму, 1990—2016

Одне з питань, на яке треба звернути увагу в контексті тенденції упровадження умовних амністій, — це питання про наявність взаємозв'язку між групами осіб, до яких може бути застосована амністія, та типом умов таких амністій.

На рис. 16 наведені узагальнені дані щодо залежності умов амністій від категорій осіб, до яких може бути застосована амністія.



Так, рис. 16 показує, що амністії з будь-якою представленою категорією умов переважно застосовують до членів недержавних збройних формувань, а не до державних суб'єктів. Це цілком закономірно, оскільки головними потенційно амністованими переважної більшості амністій із проаналізованої вибірки були саме недержавні збройні угруповання. Водночас можна пересвідчитися, що безумовні амністії застосовують здебільшого до осіб, які вчинили насильницькі дії проти держави.

Наведені дані свідчать, що деякі умови амністій, наприклад, неможливість амністії для рецидивістів, застосовують до недержавних суб'єктів так само, як і до державних. Дещо іншу пропорцію спостерігаємо в застосуванні безумовних амністій: 38 % до членів недержавних збройних угруповань і 47 % до державних суб'єктів. З огляду на те, що безумовна амністія для бойовиків, імовірно, призведе до більшої безкарності, ніж умовна амністія (з вимогами щодо участі усіх сторін у мирному процесі, надання правдивих свідчень про вчинені злочини та з репараційною складовою), проаналізовані дані дають підстави припустити можливе зростання ризику безкарності також і в тих випадках, коли безумовну амністію поширюють на державних посадовців.

Загалом цей розділ демонструє, що амністія може містити ряд умов і вимог. Проаналізувавши реалізацію умовних та безумовних амністій у різних політичних контекстах, можемо побачити, які саме умови застосовують найчастіше на різних етапах — від тривалого відкритого конфлікту до відновлення стабільного миру. У Розділі V наведено тематичні приклади для глибшого розуміння того, як формат та умови амністій практично впливають на інклюзивність мирного процесу. Дані з цього розділу також доводять, що кількість безумовних амністій зростає разом із просуванням мирного процесу до повного відновлення миру. Безумовні амністії можуть без особливих ризиків бути застосовані до певних категорій порушників, однак якщо йдеться про осіб, причетних до вчинення тяжких злочинів, то лише умовні амністії можуть забезпечити належний рівень їхньої легітимності та законності. Тому необхідна особлива пильність у виконанні зобов'язань щодо реалізації амністії як невід'ємної частини мирних угод, або у випадках застосування амністій вже після відновлення миру.

Якими бувають правові наслідки застосування амністії?

Правові наслідки — це той важливий аспект формату амністії, який може надзвичайно посилити або, навпаки, знівелювати їхній вплив на досягнення інклюзивного політичного врегулювання. Дотепер це питання не розглядали в академічних дослідженнях з належною увагою. Справді, як ми вже побачили в Розділі II, у проаналізованих роботах амністію часто пов’язують із актом помилування чи іншими формами звільнення вже засуджених осіб. База даних АСРА використовує категорії правових наслідків, визначених Белфастськими керівними принципами з амністії та відповідальності (Belfast Guidelines on Amnesty and Accountability, 2013)¹⁶, які спираються на дійсні практики правового застосування у різних країнах. Узагальнена інформація за різними правовими наслідками представлена у табл. 10.

ПРАВОВІ НАСЛІДКИ	ОПИС
Недопущення кримінального переслідування	Амністії, після застосування яких передбачено недопущення кримінального переслідування за визначеною категорією злочинів або щодо осіб, яким не повідомлено про підозру у зв’язку з такими злочинами.
Закриття кримінальних проваджень та зупинення розпочатих судових проваджень	Амністії, що передбачають закриття кримінальних проваджень, розпочатих у зв’язку з визначеною категорією злочинів або щодо осіб до винесення їм судового вироку та призначення покарання.

¹⁶ Белфастські керівні рекомендації щодо амністії та відповідальності (2013) були вироблені експертною групою незалежних, міждисциплінарних науковців і практиків із різних регіонів світу, які мають досвід роботи з грубими порушеннями прав людини. Ці керівні принципи є допоміжним інструментом для тих, хто готовий ухвалити та оцінити рішення щодо застосування амністії та забезпечення відповідальності в розпал або після припинення конфлікту чи репресій. Керівні рекомендації різними мовами наявні у відкритому доступі. Режим доступу: Українською мовою видання доступне за посиланням www.ucipr.org.ua. <https://www.ulster.ac.uk/research/institutes/transitional-justice-institute/research/current-projects/belfast-guidelines-on-amnesty-and-accountability> (дата звернення: 07.10.2018).

ПРАВОВІ НАСЛІДКИ	ОПИС
Звільнення засуджених осіб від покарання у вигляді позбавлення волі та пом'якшення покарання	Амністії, що передбачають не лише закриття кримінальних проваджень до винесення особи судового вироку, але і правові наслідки для засуджених після винесення їм судового вироку з призначенням покарання. Це може бути помилування, пом'якшення покарання, пом'якшення вироку, умовне покарання та умовне позбавлення волі (крім амністій, під час проведення політичних переговорів також часто застосовують інші додаткові механізми звільнення засуджених).
Недопущення адміністративного переслідування	Амністії, після застосування яких передбачено недопущення адміністративного переслідування за визначеною категорією правопорушень або щодо категорій осіб, до яких застосовують таку амністію.
Зняття судимості	Амністії, що передбачають погашення чи зняття судимості та вимогу повного видалення інформації про амністовані злочини з будь-яких офіційних файлів особи, до якої застосовано амністію (у поліції, у судових реєстрах, в усіх інших відповідних державних установах), а також заборону на відновлення таких даних.

ПРАВОВІ НАСЛІДКИ	ОПИС
Звільнення від адміністративної відповідальності	<p>Амністії, що скасовують некримінальні дисциплінарні санкції. До таких можна віднести:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) відновлення громадянських і політичних прав, які могли бути обмежені через кримінальну судимість; б) встановлення процедур для відновлення прав амністованих осіб обіймати посади на державній службі або в лавах державних збройних сил; відновлення пенсійних виплат; забезпечення біженців законним правом повторного в'їзду на територію країни та зобов'язання відновити гарантовані повноцінні права людини для біженців, а також застосування певних заходів для підтримки реінтеграції біженців.

ПРАВОВІ НАСЛІДКИ	ОПИС
Застосування адміністративних або альтернативних санкцій	<p>Амністії, які:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) установлюють обмеження на реалізацію громадянських та політичних прав амністованими особами; б) уводять обмеження на особисті дії та поведінку амністованих (наприклад, заборона на володіння зброєю або вживання алкоголю); в) скасовують право амністованих на певні соціальні пільги (наприклад, на отримання пенсії); г) скасовують повернення амністованим сплачених штрафів або конфіскованих товарів; д) передбачають вимогу повернення на військову службу для осіб, які ухилялися від призову, та дезертирів; е) визначають наявність дисциплінарних проваджень
Звільнення від цивільно-правової відповідальності	<p>Положення про амністію, згідно з яким амністовані особи звільнені від цивільно-правової відповідальності. (У деяких країнах захист від кримінального провадження може забороняти провадження у цивільному судовому процесі, якщо відкриття провадження у цивільній справі залежить від наявності попередньої кримінальної судимості. Випадки такого непрямого ефекту амністії не зафіксовані у вивчених у межах дослідження даних.)</p>

Таблиця 10. Правові наслідки застосування амністії

Кількісний розподіл амністій, що передбачали розглянуті вище правові наслідки, демонструє рис. 17.



Основний критерій відбору амністій для їхнього включення до бази даних АСРА (і повнішої бази даних «Закони про амністію») — це обов'язковість серед інших правових наслідків амністії недопущення нових кримінальних переслідувань та/або припинення поточних кримінальних проваджень ще до винесення вироку судом. Саме такі правові наслідки найчастіше трапляються у використаній для дослідження вибірці. Однак на рис. 17 також можна побачити, що крім двох основних правових наслідків, амністії можуть мати досить широкий спектр додаткових.

Якими найчастіше є правові наслідки від упроваджених амністій у різних політичних контекстах, від початку активної фази конфлікту до відновлення сталого миру, показано у табл. 11.

	Конфлікт без перспективи переговорів (n = 126)	Попередні переговори (n = 19)	Підготовка мирних (n = 43)	Підписана комплексна мирна угода (n = 70)	Відновлення сталого миру (n = 28)	ООН / окупант (n = 3)
Недопущення кримінального переслідування	90 (71 %)	13 (68 %)	25 (58 %)	56 (80 %)	17 (61 %)	1 (33 %)
Зупинення розпочатих судових проваджень	64 (51 %)	16 (84 %)	32 (74 %)	54 (77 %)	24 (86 %)	1 (33 %)
Звільнення засуджених осіб від покарання	47 (37 %)	7 (37 %)	24 (56 %)	42 (60 %)	16 (57 %)	0
Недопущення адміністративного переслідування	28 (22 %)	0	0	5 (7 %)	2 (7 %)	0
Звільнення від адміністративної відповідальності	8 (6 %)	4 (21 %)	4 (9 %)	8 (11 %)	3 (11 %)	0
Зняття судимості	9 (7 %)	1 (5 %)	4 (9 %)	7 (10 %)	5 (17 %)	0
Застосування адміністративних або альтернативних санкцій	7 (6 %)	0	9 (21 %)	5 (7 %)	3 (11 %)	0
Звільнення від цивільно-правової відповідальності	3 (2 %)	2 (11 %)	1 (2 %)	4 (6 %)	5 (7 %)	1 (33 %)

Таблиця 11. Правові наслідки амністії залежно від політичного контексту, 1990—2016

Як видно з табл. 11, правові наслідки амністій зазвичай стають вагомішими для осіб, до яких може бути застосована амністія, на завершальних стадіях переговорів і мирного процесу. Особливо очевидно зростання після завершення фази попередніх переговорів частки амністій, що передбачають звільнення уже засуджених осіб та пом'якшення покарання. Таке посилення правових наслідків може бути зумовлене численними факторами, разом із небажанням держави виявляти слабкість під час затяжного конфлікту або зростанням довіри між сторонами відповідно до розвитку перемовин, або готовністю держави до більших поступок у межах інклюзивних мирних угод заради досягнення основної мети — встановлення стабільного миру. Не дивно, що в постконфліктний період найпоширенішим правовим наслідком амністії є зупинення раніше розпочатих судових процесів, адже амністія на цій фазі відновлення миру є саме тим заходом, що допомагає державі угамувати хвилю невдоволення в суспільстві через масштабність кримінальних переслідувань та значну кількість судових проваджень. Амністії, що передбачають погашення чи зняття судимості та вимогу повного видалення інформації про амністовані злочини з будь-яких офіційних файлів особи, до якої застосовано амністію, також є найпоширенішими у постконфліктний період. Це можна пояснити тим, що саме в такому політичному контексті перешкоди для інтеграції, які створювали попередні судимості, стають помітнішими й суперечливими.

На перший погляд здається, що тенденція посилення правових наслідків амністій на кінцевих етапах мирного процесу суперечить даним, згідно з якими амністії найчастіше пропонують звільнення від адміністративної відповідальності (що є вагомим правовим наслідком) під час тривалих конфліктів. Проте тут йдеться передусім про застосування амністій до осіб, які ухилялися від призову, та дезертирів, ніж про тих, кого підозрюють у вчиненні тяжких злочинів. Зрештою, амністії, що накладають адміністративні або альтернативні санкції на осіб, до яких може бути застосована амністія, мають передбачати потужніший каральний ефект. Загалом їх реалізують нечасто, переважно у процесі переговорного періоду. Так, з дев'яти реалізованих у цей період амністій, три були застосовані до осіб, які ухилялися від призову, та дезертирів, а ще три — до осіб, що скоїли міжнародні злочини. Крім того, дві амністії застосовували до державних суб'єктів і вісім — до членів недержавних збройних угруповань.

У Розділі V правові наслідки амністій проаналізовано з точки зору їхнього впливу на інклюзивність політичного врегулювання.

Розділ V.

Амністії та інклюзивність політичного врегулювання

За останні роки «правило залучення» було сформоване як політико-правова норма і як прагматична необхідність забезпечення всеосяжності політичних угод. Така норма є відображенням консенсусу між науковцями і практиками стосовно твердження, що попри вирішальне значення угод між елітами для відновлення та забезпечення сталого миру необхідний ширший соціальний договір (Department for International Development, 2010. Зокрема, див. Ціль 2: «Вилучення певних сторін із процесу політичного врегулювання призводить до нестабільності»). Академічна література з питань політичного врегулювання дедалі частіше вивчає горизонтальне залучення «еліт», тобто участь представників основних політичних і військових угруповань, які боролися за владу в країні, як у мирних переговорах, так і в управлінських структурах після підписання мирної угоди. Також йдеться про «вертикальне залучення» і взаємодію між групами можновладців, широкими соціальними й маргіналізованими групами, «які прагнуть впливати на рішення, що стосуються їхнього життя» (Bell, 2017, р. 14). Прихильники вертикального залучення намагаються забезпечити представництво основних національних чи етнічних груп суспільства, жінок і певних секторальних груп, наприклад, жертв конфлікту й біженців чи внутрішньо переміщених осіб, до процесу визначення того, як саме потрібно організувати політичну та економічну владу в країні після закінчення конфлікту.

Правило залучення з'явилося разом із нормою про відповідальність, яку дедалі частіше використовують для регулювання мирних переговорів та накладання зобов'язань на учасників конфлікту в частині проведення необхідного розслідування, судового переслідування та покарання осіб, причетних до скоєння міжнародних злочинів і грубого порушення прав людини. На перший погляд, така норма унеможливує застосування амністії до осіб, що вчинили жорстокі злочини, намагається вилучити цю категорію осіб із участі в громадському житті після закінчення конфлікту, адже всі вони мають понести визначену законом кримінальну відповідальність за скоєне. Однак часто трапляється, що перемовини провадять саме відповідальні за ескалацію конфлікту та вчинення страшних злочинів, і саме вони є офіційною стороною в нових урядових угодах. Отже, правило залучення може конфліктувати з нормами відповідальності та відповідними вимогами вилучення певних осіб або груп із процесу політичного врегулювання.

Як доведено в цьому розділі, взаємозв'язок між амністіями та залученням або вилученням певних груп осіб із процесу політичного врегулювання є доволі складним. Насамперед амністії з широкою сферою застосування, обмеженими умовами та значними правовими наслідками можуть позитивно впливати на комплексне залучення різних груп до процесу політичного врегулювання. І навпаки, амністії з жорсткішими умовами або більш обтяжливими правовими наслідками для потенційно амністованих можуть забезпечити вилучення певних груп осіб із політичного процесу. У деяких випадках амністії з чіткішими умовами можуть посилювати норму відповідальності за рахунок незастосування амністії до винних у вчиненні міжнародних злочинів і грубих порушень прав людини. Складність правової конструкції закону про амністію може означати, що закон одночасно сприяє залученню певних груп осіб до політичного врегулювання і вилученню інших. У цьому розділі, спираючись на дані, представлені у Розділі IV, а також на практичні приклади застосування амністій у різних країнах, ми розглянемо, як формат амністії може вплинути на горизонтальне та вертикальне залучення або вилучення з процесу певних зацікавлених сторін.

Чи можуть амністії сприяти горизонтальному залученню?

Реалізація амністії може різними способами сприяти горизонтальному залученню політичних і військових лідерів, які боролися за здобуття або утримання влади, що часто залежить від чинного політичного контексту. Амністії частіше застосовують на завершальних етапах мирних переговорів та відновлення миру, ніж на стадії попередніх перемовин. Проте їх можуть упроваджувати як початковий крок у перемовинах сторін. Тобто амністія може скасувати кримінальне переслідування як заваду участі представників недержавних збройних угруповань у переговорах. Часто впроваджувані на цьому етапі амністії надають широкий захист від переслідування за політичні злочини.

Наприклад, Стаття 1(1) Закону Анголи про застосування амністії 2002 року (Lei de Amnistia, Lei No. 4/02) передбачає, що:

«Амністію застосовують до усіх злочинів проти державної безпеки, пов'язаних із ангольським збройним конфліктом, і скоєних до набуття чинності цього Закону».

Однак, як зазначено в Розділі IV, третина реалізованих на етапі підготовки до попередніх переговорів амністій вилучають тяжкі злочини. У випадку з Анголою, Статтею 1(3) закону 2002 року з амністії було вилучено тяжкі злочини, скоєні військовими:

«Амністію також застосовують до всіх військових злочинів, скоєних до набуття чинності цього Закону, за винятком насильницьких злочинів, що призвели до смерті людей, і які визначені частиною 3 Статті 18 та частиною 3 Статті 19 Закону № 4/94 від 28 січня» (виділено автором).

Амністія була реалізована як частина виконання одностороннього мирного плану уряду Анголи (2002), який передбачав, що «метою такого заходу є забезпечення правових і політичних гарантій для сприяння та початку процесу національного примирення».

Окрім позбавлення недержавних збройних угруповань перспективи майбутньої кримінальної відповідальності аби забезпечити можливість їхньої участі у переговорах, за допомогою амністії необхідно: а) зупинити розпочаті кримінальні провадження (що передбачено у 84 % амністій, реалізованих на стадії попередніх переговорів); б) звільнити засуджених осіб. Якщо лідери опозиції ув'язнені, то амністія необхідна для їхнього звільнення та подальшої повноцінної участі в переговорах.

Наприклад, Указом Президента № 1377 (2007) на Філіппінах були амністовані члени Комуністичної партії Філіппін, Нової народної армії, Національного демократичного фронту (CPP-NPA-NDF) та інших комуністичних груп повстанців. У Розділі 3(1) зазначено:

«Будь-який член CPP-NPA-NDF та інших комуністичних груп повстанців, який через свої політичні переконання вчинив будь-яке злочинне діяння або бездіяльність, що визначені в Розділі 2, зокрема затримані, звинувачені або засуджені за такі дії чи бездіяльність особи, можуть звернутися з проханням про амністію» (виділено автором).

У преамбулі до Указу наголошено, що амністія є «невід’ємною частиною всеосяжних мирних зусиль уряду країни».

Південноафриканські Акти про амністію 1990 та 1992 років виявили, що амністія та інші заходи з надання імунітету можуть бути використані як практичні поступові кроки для сприяння повноцінному діалогу, а також для відтворення довіри між сторонами конфлікту, демонструючи серйозні наміри та готовність держави до переговорів. Відповідно до положень цих Актів, уряд видав низку наказів, що поступово розширили коло злочинних діянь, переслідування яких тимчасово або повністю призупинено. Такі заходи застосовували до членів недержавних збройних формувань, що діяли за межами території Південної Африки, а також до ув’язнених, щоб забезпечити можливість участі лідерів Африканського Національного Конгресу (АНК) у політичних переговорах для припинення апартеїду (Mallinder, 2009a).

Із розвитком переговорного процесу лідери угруповань бойовиків можуть домагатися гарантованої амністії як невід’ємної частини інклюзивних мирних угод для того, щоб отримати можливість подальшої служби в силових державних структурах після підписання цих угод. Вирішення подібних проблем може бути особливо важливими для тих недержавних збройних формувань, які після відновлення миру прагнуть перетворитися на політичну партію (див., наприклад, Campbell, and Connolly, 2012).

Для членів таких груп вимоги амністії можуть бути зумовлені тим, що перспектива кримінального переслідування і засудження перешкоджатиме їхній участі у формальній політичній діяльності. Наприклад, національне законодавство може заборонити обіймати державні посади тим особам, щодо яких відкрите кримінальне провадження, або тим, які мають судимість за скоєння кримінальних злочинів. Крім того, існує велика вірогідність, що наявність судимості за пов'язані з конфліктом або воєнні злочини може завдати шкоди їхнім шансам на виборах. Амністія може послабити таку напругу, якщо вона передбачає припинення кримінального переслідування, видалення з усіх офіційних реєстрів записів про судимість та/але адміністративні правопорушення — тобто якщо вона усуває всі ті фактори, що унеможливають участь у політичній діяльності або обрання на виборні посади. У подібних випадках амністію реалізують із метою усунення перешкод для залучення усіх сторін до формування нового політичного ландшафту країни.

Наприклад, згідно з Меморандумом про розуміння між урядом Республіки Індонезія та рухом «Вільний Ачех» 2005 року, група повстанців погодилася відмовитися від визнання незалежності Ачеху від Індонезії в обмін на можливість брати участь у політичному процесі. Аби сприяти таким перетворенням, Стаття 2 Указу Президента № 22/2005 про амністію визначає, що:

«до кожної особи, причетної до руху «Вільний Ачех»:

- 1) застосовують загальну амністію, що скасовує усі правові наслідки у межах чинного кримінального законодавства для осіб, які визначені цим Указом;
- 2) знімають усі обвинувачення з осіб, які визначені цим Указом;
- 3) застосування загальної амністії та зняття усіх обвинувачень означає повне відновлення осіб, які визначені цим Указом, у їхніх соціальних, політичних, економічних та інших правах».

Таким чином, положення Указу передбачали видалення з усіх офіційних реєстрів записів про судимість і правопорушення амністованих осіб, а також відновлення їхніх політичних та інших прав.

Чи можуть амністії сприяти горизонтальному залученню?

Коли йдеться про залучення членів недержавних збройних формувань, не слід обмежуватися лише «елітарними» акторами. У постконфліктних суспільствах після розформування недержавних збройних угруповань або в результаті перебудови збройних сил колишні учасники бойових дій можуть бути маргіналізованими порівню. Зокрема, комплексні теорії визначають, що маргіналізація колишніх учасників бойових дій може бути посилена іншими аспектами їхньої групової ідентичності (наприклад, жінок, молоді чи членів певних етнічних груп). Подібно до аналізу горизонтального залучення, дані цього дослідження виокремлюють ті механізми амністії, що допомагають усунути перешкоди для участі таких маргіналізованих груп у мирному процесі. Це може бути зняття кримінальної відповідальності, видалення записів про кримінальне минуле, скасування судових рішень і гарантії непритягнення до адміністративної і цивільно-правової відповідальності.

Наприклад, 1991 року в Мавританії видано Постанову № 91/025, згідно з якою під час тривалого конфлікту застосували амністію до звинувачуваних і засуджених осіб за вчинені злочини проти державної безпеки, зокрема й до членів повстанських груп Африканських визвольних сил Мавританії (FLAM). Один із правових наслідків такої амністії — вилучення з усіх реєстрів записів про колишні судимості та кримінальне минуле (Стаття 2) та відновлення Статтею 4 їхніх виборчих прав:

«Будь-яка особа, до якої застосовано амністію, може з моменту опублікування чинної Постанови бути відновлена у списках виборців у своєму виборчому окрузі, де він / вона має змогу реалізувати свої громадянські права».

Крім того, амністія часто скасовує заборону для певних осіб на роботу в державних установах.

Наприклад, за Законом Уганди про амністію 2000 року була створена Комісія з питань реалізації амністії, що здійснювала нагляд за роззброєнням, демобілізацією та реінтеграцією (РДР) тих бійців-повстанців, які здалися владі за програмою амністії. Ця комісія заснувала програму РДР, яка серед колишніх учасників бойових дій визначала осіб, що мали право на допомогу від держави й отримували реінтеграційні пакети. Передбачалося, що кожен такий пакет міститиме певні готівкові кошти, а також побутові речі першої необхідності: матрац, ковдру, чашку, горщики та каструлі, жерстяну банку, десять кілограмів насіння та сільськогосподарський інструмент. Комісія також мала на меті співпрацю з громадами, до яких поверталися вчорашні бойовики, для сприяння порозумінню і примиренню; комісія поширювала інформаційні матеріали, проводила зібрання, семінари та культурні заходи, а також ритуали громадянського примирення (Mallinder, 2009b).

Окрім правових перешкод, у деяких постконфліктних суспільствах колишні учасники бойових дій можуть зіткнутися із соціальними та культурними бар'єрами, що заважають їхній реінтеграції у власні громади, а також викликають неприйнятне ставлення до них як з боку членів окремих громад, так і суспільства загалом. Якщо такі бар'єри не подолати, то вони можуть підірвати процес реінтеграції, перекладаючи політичну відповідальність за взаємодію з цими групами на «елітарних» учасників мирного процесу. Амністія може суттєво сприяти реінтеграції, якщо її застосовують до правопорушників із умовою їхньої обов'язкової участі в програмах альтернативного правосуддя перехідного періоду.

Наприклад, згідно з Постановою Тимчасової адміністрації ООН у Східному Тиморі (UNTAET) № 2001/10, у контексті Процесу обшинного примирення (ПОП) створено Комісію з прийому біженців, установленню істини і примирення, яка могла рекомендувати проведення амністії за нетяжкі злочини для осіб, що відповідають таким вимогам:

«Комісія може залучити особу до Процесу обшинного примирення лише в тих випадках, якщо така особа визнає свою відповідальність через повну згоду з характером і наслідками такого залучення, а також добровільно звертається з проханням про свою участь у Процесі обшинного примирення» (Розділ 22.4, виділено автором).

Відповідно до розділу 23.1, особа, яка звертається з проханням про свою участь у Процесі обшинного примирення, зобов'язана подати письмову заяву, у якій він / вона описує свої протиправні дії, визнає за них особисту відповідальність, пояснює їхній зв'язок із політичними конфліктами у Східному Тиморі, а також відмовляється від «застосування насильства для досягнення політичних цілей».

Якщо Комісія зі встановлення істини визначає право такої особи на участь в ПОП, вона вимагає повної участі особи в програмі, а також гарантій, що після слухань не з'являться достовірні докази причетності такої особи до скоєння тяжких злочинів, що визначено положеннями розділу 27.7.

Комісія ПОП розглядає подання заявника, визначає найвідповіднішу форму його участі у програмі та інформує заявника про своє рішення. Форма участі в програмі примирення може передбачати:

- а) громадські роботи;
- б) репарацію / відшкодування збитків;
- в) публічне вибачення;
- г) інші акти покаяння.

Заявник, своєю чергою, має надати письмову згоду щодо виконання вимог для участі в процесі примирення. Якщо учасник програми не дотримується вимог угоди про примирення, то розпочинають провадження стосовно скоєних ним правопорушень, виявлених у процесі розгляду поданої ним заявки на участь.

Амністії також можуть усувати бар'єри для реінтеграції не лише бойовиків, але й інших груп суспільства. Зокрема, як уже зазначено в Розділі IV, Верховний комісар ООН з питань біженців визнав амністію потенційно важливим механізмом для сприяння репатріації біженців. Загалом біженці мають особливий досвід участі в конфлікті, а також специфічні потреби в постконфліктний період. Використання амністії для повернення біженців може допомогти задовольнити такі потреби і для забезпечення повного політичного врегулювання.

Постанова Верховного Суду Афганістану «Про амністію та запрошення афганських біженців до повернення на батьківщину», оголошена 1997 року під час тривалого конфлікту, є прикладом амністії, що сприяє залученню біженців-репатріантів до мирного процесу. У Параграфі 2 йдеться про те, що:

«Жоден репатріант не повинен зазнавати будь-яких форм утисків, дискримінації, переслідувань чи будь-якої іншої форми карних дій через його втечу з Афганістану, пошук і отримання притулку в Пакистані, Ісламській Республіці Іран чи будь-якій іншій країні».

Далі у Параграфі 3 зазначено:

«Жоден репатріант не повинен зазнавати цькування, залякування, дискримінації чи переслідування за ознаками раси, віросповідання, національності, належності до певної соціальної групи, політичних переконань або статі».

У Параграфі 5 йдеться:

«Репатріантам гарантовано дотримання їхніх прав та базових свобод нарівні з усіма іншими громадянами Афганістану».

А в Параграфах 7, 8 та 9 визначені заходи на підтримку реінтеграції біженців, що повертаються:

«Репатріанти матимуть доступ до землі для поселення та сільськогосподарського використання згідно з законодавством Афганістану».

Усі необхідні заходи будуть ужиті, аби всіляко сприяти поверненню репатріантам їхньої землі або іншого залишеного нерухомого майна. У випадку неможливості реституції, біженцям-репатріантам буде надано всю можливу допомогу для отримання компенсації за втрачене майно.

Із метою підтримання процесу реінтеграції біженці-репатріанти протягом одного року звільняються від призову на військову службу або від інших видів обов'язкової служби, яку вони не пройшли раніше.

Чи можуть амністії зумовити вилучення певних груп або осіб із мирного процесу?

У деяких випадках амністії можуть оголошувати саме для того, аби вилучити певних осіб чи групи з процесу політичного врегулювання після підписання комплексних мирних домовленостей. Аналогічно з амністіями, спрямованими на залучення, їхні умови можуть вилучати з процесів певних суб'єктів як у «горизонтальному», так і у «вертикальному» вимірі. Такі рішення можуть бути зумовлені балансом сил між сторонами переговорів; громадською думкою щодо активної участі колишніх бойовиків у політичному житті нації; або в тому випадку, коли певні групи або особи визнані потенційним чи фактичним деструктивним елементом у мирному процесі.

Стосовно «вертикального» вилучення існує чимало прикладів, коли певну форму амністії застосовують до диктаторів, аби пом'якшити їхню відставку та передання влади, інколи навіть з умовою їхнього виїзду за межі країни (Scharf, 2005; Sadat, 2006). Таку форму вилучення не завжди зумовлює текст закону про амністію, вона радше є результатом досягнутого компромісу в ширшому процесі політичного врегулювання. Однак у випадку з экс-президентом Ємену Алі Абдуллою Салехом ми маємо приклад чіткого формулювання вимог про відсторонення «елітарного» актора.

В Угоді 21 квітня 2011 року визначено, що до президента застосують амністію (параграф 3), а потім, наступного дня, він залишить посаду (параграф 4):

На 29 день після набуття чинності Угоди парламент разом із опозицією ухвалить закон, згідно з яким Президенту та особам, що працювали з ним під час його перебування на посаді, буде надано імунітет від правового та судового переслідування.

На 30 день після набуття чинності Угоди, одразу після ухвалення парламентом (із опозицією) закону про гарантії безпеки Президенту республіки, останній подає до парламенту заяву про свою відставку. Після того, як парламент задовольнив відставку Президента, Віце-президент стає законним Президентом за призначенням.

21 січня 2012 року ухвалено Закон № 1 від 2012 року «Про надання імунітету від правового та судового переслідування». Стаття 1 передбачає, що «Брат Алі Абдулла Салех, Президент Республіки, отримує повний імунітет від правового та судового переслідування». Стаття 2 надає амністію також державним службовцям за вчинені політично вмотивовані діяння під час виконання своїх службових обов'язків. Терористичні акти безумовно вилучені зі сфери амністії, яку застосовували до державних службовців. У законі не йшлося про скасування амністії в тому випадку, якщо президент у відставці намагатиметься захопити державну владу або якщо амністовані державні посадовці надалі вчинятимуть протиправні діяння під час виконання своїх повноважень.

Закони про амністії інколи передбачають виключні положення, які можуть мати наслідки також і для тих, хто підпадає під амністію. Будь-яка амністія застосовується лише до певних осіб або груп осіб. Однак у тексті деяких законів про амністію прописані чіткі положення, якими визначаються особи або групи осіб, або ж окремі індивіди, відповідальні за чинення певних категорій злочинів, які не мають права на отримання імунітету від кримінального переслідування. Зазвичай подібні виключення передбачаються з метою забезпечити можливість для притягнення до відповідальності усіх тих, хто вчинив тяжкі злочини або ж серйозні правопорушення, не пов'язані з військовим конфліктом. Відтак, подібними виключними положеннями закону так само може визначатися, хто буде включеним або виключеним з процесу політичного врегулювання.

Щодо «вертикального» виключення, деякі закони про амністію містять положення щодо неможливості застосування амністії до конкретних лідерів повстанських угруповань або високопосадовців:

До лідерів групи «Демократична Кампучія» не застосовуються зазначені вище [у статті 5] положення про припинення кримінального переслідування та притягнення до відповідальності.

Так само Статтею 4 Закону Республіки Конго № 21-99 визначається, що амністія не може застосовуватися до військових злочинців, які скористалися своїми високими політичними повноваженнями на державних або партійних посадах для зловживання владою, або які у інший спосіб використовували свій вплив та гроші для розпалювання громадянських воєнних конфліктів 3 листопада 1993 року, 5 червня 1997 року та 18 грудня 1997 року; відтак усі вони мають бути притягнутими до кримінальної відповідальності.

Якщо закон передбачає можливість горизонтального включення бенефіціарів амністії, його положення про ануляцію наданого амністією імунітету в разі повторного вчинення правопорушення з більшою вірогідністю можуть призвести до виключення тих осіб, які повертаються до насильства та кримінальної діяльності після застосування до них амністії. У таких випадках, якщо окремі особи не дотримуються миру та вдаються до повторного вчинення злочинів, такі умови амністії можуть бути використаними для відновлення кримінального переслідування проти них, а відтак і до їхнього виключення з процесу політичного врегулювання.

Наприклад, Стаття 5 Закону № 08.020 Центральноафриканської Республіки 2008 року «Про застосування загальної амністії для військових та цивільних членів повстанських груп» передбачає:

«Якщо особа, до якої застосована амністія, вчинить повторно правопорушення (незалежно від типу такого правопорушення), то наслідки цього Закону про амністію стосовно такої особи автоматично скасовують».

«У таких випадках амністовані за цим Законом правопорушення будуть підставою для можливого притягнення до відповідальності. Усі заборонені або закриті у зв'язку з цією амністією провадження щодо затриманих або засуджених осіб буде відновлено».

Законом передбачено, що повторне вчинення амністованою особою правопорушення призведе до скасування правових наслідків амністії та відновлення кримінального провадження або ж до повторного ув'язнення, якщо така особа була звільнена від відбування покарання у вигляді позбавлення волі.

Ще одним прикладом можуть бути положення Статті 5 Закону № 14/006 Демократичної Республіки Конго 2014 року про застосування амністії до повстанців за скоєні в ході конфлікту війсьні та політичні злочини:

«Будь-яке порушення такого зобов'язання автоматично анулює дію наданої чинним Законом амністії і позбавляє такого порушника права на будь-яку подальшу амністію».

Для рецидивістів законом передбачено не лише анулювання вже застосованої до них амністії, але й позбавлення права на будь-яку амністію у майбутньому

В інших випадках покарання амністованих осіб за повторно скоєний ними злочин зумовлене певними часовими рамками. Так, Стаття 3 Закону Лівії № 35 «Про амністію за скоєння певних категорій злочинів» 2012 року передбачає:

«Надану положеннями цього закону амністію анулюють, якщо амністовані особи вчиняють умисне правопорушення протягом п'яти років від дня набрання чинності цим Законом. Якщо порушнику раніше судом було призначене покарання у вигляді позбавлення волі, то він повертається до в'язниці для відбування повного терміну покарання. Щодо осіб, кримінальне переслідування проти яких припинено згідно з положеннями цього Закону, у випадку вчинення ними повторного правопорушення усі закриті у зв'язку з амністією кримінальні провадження поновлюють, про що повідомляють у засобах масової інформації».

Проаналізована вибірка амністій з бази даних АСПА також показала, що інколи законами передбачено накладання на амністованих адміністративних санкцій, які можуть передбачати обмеження на ведення політичної діяльності або неможливість обіймати державні посади. Зважаючи на те, що такі заходи можуть обмежувати участь амністованих осіб або груп у процесі політичного врегулювання, їх також можна вважати інструментом вилучення.

Наприклад, Стаття 5 Закону Алжиру № 99-08 «Про відновлення громадянської згоди» 1999 року передбачає для амністованих:

«позбавлення усіх прав, передбачених статтею 8 (2п) Кримінального кодексу, протягом 10 років, починаючи з дня ухвалення рішення про звільнення від кримінальної відповідальності».

Стаття 8 (2) чинного на той час Кримінального кодексу стосувалася «позбавлення права обирати та бути обраним, усіх громадянських і політичних прав, та права носити будь-які відзнаки». Стаття 5 амністії на десять років позбавляла амністованих будь-яких виборчих та інших громадянських і політичних прав.

Такі обмеження скасували 2006 року Постановою № 06-01 уряду Алжиру, який оголосив ще одну амністію для учасників громадянської війни. Однак Статтею 26 Постанови № 06-01, положення якої викладені в розділі «Заходи щодо запобігання повторенню національної трагедії», передбачено, що:

«Будь-якій особі, відповідальній за розпалювання релігійної ворожнечі, що призвела до національної трагедії, заборонено здійснювати політичну діяльність у будь-якій формі».

Далі також зазначено:

«...здійснення політичної діяльності, участь у виробленні та подальшій реалізації політики з протидії насильству проти державної влади та державних інституцій заборонена тим особам, які брали участь у терористичних акціях і відмовилися визнати свою відповідальність у завданих збитках через ведення терористичної діяльності та розпалювання релігійної ворожнечі у злочинних цілях».

Підсумовуючи, можна сказати, що розглянуті в цьому розділі типи амністій можуть бути застосовані для вилучення певних груп осіб, до яких може бути застосована амністія, із політичних процесів і структур, утворених після підписання мирних угод. У деяких випадках вилучення конкретних осіб або груп відбувається автоматично, із моменту набуття чинності акту про амністію. В інших випадках вилучення зумовлено поведінкою кожної окремої особи після застосування до неї амністії. Тут загроза відновлення кримінального переслідування за амністовані злочини (як через відкриття нових кримінальних проваджень, так і через повернення до відбування раніше призначеного судом покарання) є радше запобіжником, коли амністованих осіб заохочують до конструктивної участі в мирному процесі, але вони не підривають його зсередини. Інколи положення про вилучення певних категорій амністованих із процесу політичного урегулювання є беззастережним й постійним, іноді обмежено певним терміном, який гіпотетично необхідний для досягнення визначених цілей у мирному процесі. Подібні умови амністій також можуть допомогти консолідації нових політичних структур завдяки нейтралізації потенційно деструктивних елементів.

ВИСНОВКИ

Амністії віддавна широко застосовували як реакцію на збройний конфлікт. У різних політичних контекстах — від «гарячої» стадії конфлікту до процесу мирних переговорів і повосного відновлення миру — амністії можуть застосовувати для досягнення дуже різних, а іноді навіть суперечливих цілей. Амністії можуть оголошувати для посилення позицій держави у збройному протистоянні або як визнання неможливості перемоги жодної зі сторін конфлікту; вони можуть призводити до безкарності за серйозні злочини або до репарацій на користь маргіналізованих груп суспільства; амністії можуть як прибирати завади участі повстанців у постконфліктному політичному врегулюванні, так і вилучати потенційно деструктивні елементи з політичного життя. Однак, попри таке поширення амністій, ми й досі мало знаємо про те, за яких умов та обставин вони можуть ефективно сприяти відновленню сталого миру.

За останнє десятиліття виконано ряд емпіричних досліджень і доволі широкий порівняльний аналіз із вимірювання впливу амністій на мирний процес. Якщо детальніше розглянути різні міжсекторальні дослідження у цій сфері, то можна помітити — усі вони стверджують, що використання амністії як правового механізму на стадії мирних перемовин матиме, вірогідно, позитивний вплив на забезпечення тривалого миру. Та попри загальний консенсус існують різні думки з приводу того, чи справедливі такі висновки для усіх амністій без винятку або лише для амністій, які реалізуються в умовах авторитарного режиму, або ж якщо умови амністій вилучають тяжкі злочини. Крім того, у наявних дослідженнях «мир» трактовано як відсутність насильницьких дій. Отже, під час вивчення впливу амністій на мирний процес дослідники зважали переважно на те, чи зменшилася інтенсивність насильства, чи була підписана мирна угода, чи тривав відновлений мир протягом певної кількості років.

Відомі дослідження здебільшого не приділяли належної уваги комплексному характеру структури амністій, тому недостатньо вивчили їхній вплив на досягнення вагоміших компромісів під час політичних переговорів, а також ефективність сприяння амністій процесу повного політичного врегулювання. Цей звіт доводить існування великої різноманітності форматів амністій, які можуть зумовлювати інклюзивний або вибірковий характер мирного процесу. Задля винайдення надійніших способів і критеріїв вимірювання впливу амністій із урахуванням відмінностей у їхній структурі та форматі необхідні подальші дослідження. Крім того, у дослідженнях та під час вироблення політики із упровадження амністій варто застосовувати більш комплексний та цілісний підхід, ніж розгляд охоплених амністією категорій злочинів,— щоб мати змогу врахувати широкий спектр допустимих та бажаних конструктивних особливостей такого заходу.

РЕСУРСИ

Belfast Guidelines on Amnesty and Accountability (Transitional Justice Institute, 2013)
Available at:

- <https://www.ulster.ac.uk/research/institutes/transitional-justice-institute/research/current-projects/belfast-guidelines-on-amnesty-and-accountability> [accessed 26 June 2018]

Peace Agreements Database.

Available at:

- <https://www.peaceagreements.org> [accessed 6 June 2018]

ДЖЕРЕЛА

- Belfast Guidelines on Amnesty and Accountability (Transitional Justice Institute, 2013) Available at: <https://www.ulster.ac.uk/research/institutes/transitional-justice-institute/research/current-projects/belfast-guidelines-on-amnesty-and-accountability> [accessed 26 June 2018].
- Bell, C., 2017. Navigating Inclusion in Peace Settlements: Human Rights and the Creation of the Common Good (British Academy) Available at: https://www.britac.ac.uk/sites/default/files/BRIJ5395_Peacebuilding_final_web.pdf [accessed 26 June 2018].
- Binningsbø, H.G., Loyle, C.E., Gates, S. and Elster, J., 2012. Armed Conflict and Post-conflict Justice 1946-2006: A Dataset. *Journal of Peace Research*, 49(5), pp. 731–740.
- Bogaards, M., 2011. Where to draw the line? From degree to dichotomy in measures of democracy. *Democratization*, 19(4), pp. 690-712.
- Campbell, C., and Connolly, I., 2012. The Sharp End: Armed Opposition Movements, Transitional Truth Processes and the Rechtsstaat. *International Journal of Transitional Justice*, 6(1), pp. 11-39.
- Dancy, G., 2018. Deals with the Devil? Conflict Amnesties, Civil War, and Sustainable Peace. *International Organization*, 72(2), pp. 387-421.
- Daniels, L.A., 2016. *Buying Peace: Amnesty as a Tool for Ending Civil Wars*. PhD, Universitat Pompeu Fabra.
- Department for International Development, 2010. *Building Peaceful States and Societies A DFID Practice Paper*. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/building-peaceful-states-and-societies-a-dfid-practice-paper> [accessed 26 June 2018].
- Giannone, D., 2010. Political and ideological aspects in the measurement of democracy: the Freedom House case. *Democratization*, 17(1), pp. 68-97.
- Licklider, R., 2008. Ethical Advice: Conflict Management vs. Human Rights in Ending Civil Wars. *Journal of Human Rights Practice*, 7(4), pp. 376-387.
- Lie, T.G., Binningsbø, H.G., and Gates, S., 2007. Post-Conflict Justice and Sustainable Peace. [pdf] World Bank Policy Research Working Paper, No. 4191. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/PostConflict.pdf> [accessed 20 June 2018].
- Loyle, C.E., and Binningsbø, H.M., 2016. Justice during Armed Conflict: A New Dataset on Government and Rebel Strategies. *Journal of Conflict Resolution*, 62(2), pp. 442-466.
- Ludwin King, E.B., 2010. Amnesties in a Time of Transition. *George Washington International Law Review*. 41, pp. 577-618.
- Mallinder, L., 2008. *Amnesties, Human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace and Justice Divide*. Oxford: Hart Publishing.

- Mallinder, L., 2009a. Indemnity, Amnesty, Pardon and Prosecution Guidelines in South Africa. [pdf] Working Paper No. 2 From Beyond Legalism: Amnesties, Transition And Conflict Transformation, Belfast, Queen's University Belfast. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1375046 [Accessed 28 June 2018].
- Mallinder, L., 2009b. Uganda at a Crossroads: Narrowing the Amnesty? [pdf] Working Paper No. 1 From Beyond Legalism: Amnesties, Transition And Conflict Transformation, Belfast, Queen's University Belfast. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1531753 [accessed 28 June 2018].
- Mallinder, L., 2012. Amnesties' Challenge to the Global Accountability Norm? Interpreting Regional and International Trends in Amnesty Enactment. In: L. A. Payne and F. Lessa, eds., *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability: Comparative and International Perspectives*. New York: Cambridge University Press, pp. 69-96.
- Melander, E., 2009. Justice or Peace? A Statistical Study of the Relationship between Amnesties and Durable Peace. [pdf] Just and Durable Peace by Piece (JAD-PbP) Project, Working Paper No. 4. Available at: <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1170899&dsid=-9107> [accessed 20 June 2018].
- Olson, L.M., 2006. Provoking the dragon on the patio Matters of transitional justice: penal repression vs. amnesties. *International Review of the Red Cross*, 88(862), pp. 275-294.
- Olson, T.D., Payne, L.A., and Reiter, A.G., 2010. *Transitional Justice in the Balance: Comparing Processes, Weighing Efficacy*. Washington DC, United States Institute for Peace.
- Polity Project, 'Global Trends in Governance, 1800-2016'. Available at: <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html> [accessed 7 June 2018].
- Reiter, A.G., 2014. Examining the Use of Amnesties and Pardons as a Response to Internal Armed Conflict. *Israel Law Review*, 47(1), pp. 133-147.
- Sadat, L.N., 2006. Exile, Amnesty and International Law. *Notre Dame Law Review*, 81(3), pp. 955-1036.
- Scharf, M., 2005. From the Exile Files: An Essay on Trading Justice for Peace. *Washington and Lee Law Review*, 63(1), pp. 339-376.
- Steiner, N.D., 2014. Comparing Freedom House Democracy Scores to Alternative Indices and Testing for Political Bias: Are US Allies Rated as More Democratic by Freedom House? *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(4), pp. 329-349.
- UN High Commissioner for Refugees, 2004. *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, Geneva, United Nations High Commissioner for Refugees, Available at: <http://www.unhcr.org/411786694.pdf> [accessed 30 November 2017].
- UN Mediation Support Unit, 2012. *Guidance for Effective Conflict Mediation*, New York, United Nations. Available at: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012%28english%29_0.pdf [accessed 27 June 2018].

Про нас

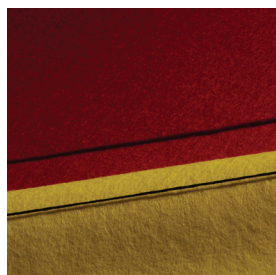
Програма досліджень із питань політичного врегулювання (PSRP) передусім зосереджена на забезпеченні стабільності процесів політичного врегулювання, із наголосом на залученні усіх зацікавлених сторін, разом із постраждалими від конфлікту. Зокрема, Програма вивчає взаємозалежність між стабільністю та широким залученням, що до певної міри можна розцінювати як взаємозалежність між миротворенням та правосуддям.

Завдяки дослідженням наша програма прагне отримати відповідь на три ключові питання щодо політичного врегулювання:

1. Як виникають різні типи політичного врегулювання, і яким чином на цей процес критично впливають певні актори, установи, ресурси та практики?
2. Як можна поліпшити процес політичного врегулювання зсередини, скориставшись наявними механізмами та можливостями, у тому числі й через гендерну залученість і діяльність правоохоронних інституцій?
3. Яким чином і за допомогою яких методів утручання зовнішні суб'єкти можуть змінювати процес політичного врегулювання?

Керівництво програмою здійснює Академія глобального правосуддя при Единбурзькому університеті. Партнери програми: Ресурси примирення (CR), Інститут досліджень з питань безпеки (ISS), Інститут Ріфт-Валлі (RVI), та Інститут перехідної юстиції (ТІІ, Університет Ольстеру). Більше про нас можна дізнатися на сайті: www.politicalsettlements.org

Малліндер, Л. (2019). Амністії та інклюзивне політичне врегулювання. (РА-Х — База даних про мирні угоди, доповідь в серії матеріалів з питань перехідної юстиції)



The Political Settlements Programme Consortium | @PolSettlements | PoliticalSettlements@ed.ac.uk
Global Justice Academy, University of Edinburgh, School of Law, Old College, South Bridge, EH8 9YL
PSRP is funded by the Department for International Development (DFID), UK