

Почему применение принципа универсальной юрисдикции в отношении дел из Беларуси в Европе вызывает трудности и что с этим можно сделать

Наталья Кравчук, правовой советник iSANS, к.ю.н.

Юрий Джигладзе, руководитель отдела iSANS по правам человека и
верховенству права

*Программный документ iSANS – Международной сети стратегических
действий в области безопасности*

30 ноября 2023 г.

Решая проблему провала правосудия

Есть серьезные основания утверждать, что режим Лукашенко совершал и продолжает совершать в отношении белорусов преступления против человечности. Сотни тысяч людей стали жертвами пыток, насильственных исчезновений, включая длительное содержание под стражей без связи с внешним миром (*incommunicado*), сексуального насилия, внесудебных казней, политически мотивированных преследований и депортации. Спустя более чем три года после начала беспрецедентных репрессий можно констатировать полное отсутствие прогресса в привлечении виновных к ответственности. Царящая безнаказанность побуждает режим продолжать и даже усиливать репрессивную политику – новые преступления совершаются каждый день.

В докладах и резолюциях многих межправительственных организаций эффективным инструментом устранения пробелов в вопросе привлечения режима к ответственности признается расследование преступлений в рамках национальных правоохранительных систем других государств на основе принципа универсальной юрисдикции. Учитывая, что за последние несколько лет в другие страны бежали сотни тысяч белорусов, можно было ожидать, что там будет подано большое количество соответствующих заявлений. Действительно, первая жалоба была подана уже осенью 2020 года, однако расследование дел, касающихся событий в Беларуси, в европейских странах застопорилось и сталкивается с различными правовыми, процедурными и институциональными препятствиями.

iSANS принял решение провести исследование проблем, возникающих на пути эффективного применения принципа универсальной юрисдикции к делам о международных преступлениях, совершенных режимом Лукашенко в Беларуси, изучив ситуацию в четырех европейских государствах, где были поданы заявления от потерпевших. Доклад с результатами исследования опубликован на нашем сайте.¹ Нам удалось выявить несколько ключевых проблем и выработать 12 конкретных рекомендаций, которые, с нашей точки зрения, могут помочь преодолеть эти проблемы. Мы надеемся, что эти рекомендации будут приняты во внимание всеми соответствующими акторами, включая должностных лиц, сотрудников правоохранительных органов, юристов, представляющих интересы потерпевших, а также гражданским обществом, и послужат основой для дальнейшего обсуждения и выработки планов конкретных действий. Беларусь, которые в 2020 году коллективно выбрали для себя и своей страны европейский путь развития, боролись за свое будущее, свои идеалы и свои мечты последовательно, мирно и мужественно, рискуя ради этого своей свободой, здоровьем и, в конечном счете, своей жизнью, не заслуживают ничего иного, кроме правосудия в действии.

Принцип универсальной юрисдикции и резкий рост его применения

Борьба с безнаказанностью сыграла значительную роль в развитии международного уголовного права после Второй мировой войны, когда был сформулирован аргумент о том, что наиболее серьезные преступления, вызывающие озабоченность международного сообщества в целом, такие как военные преступления, преступления против человечности и геноцид, не должны оставаться безнаказанными. На основе идеи о том, что, даже при отсутствии привычных оснований для юрисдикции, национальные суды, тем не менее, могут вершить правосудие в отношении преступлений исключительной тяжести на основе международного права, была сформирована концепция универсальной юрисдикции – юрисдикции, основанной исключительно на характере преступления. Этот принцип представляет собой отступление от обычных правил уголовной юрисдикции, требующих территориальной или личной связи государства с преступлением, исполнителем или жертвой. Его суть заключается в том, что определенные преступления наносят такой ущерб международным интересам, что государства имеют право и даже обязаны возбуждать судебное преследование виновного, независимо от места совершения преступления и гражданства преступника или жертвы. Универсальная юрисдикция, таким

¹ N. Kravchuk, Y. Dzhibladze, Challenges in the application of the universal jurisdiction principle in respect of cases from Belarus. Case studies from Lithuania, Germany, Poland and Czechia. Research report by iSANS – International Strategic Action Network for Security, November 2023 (<https://isans.org/trash/why-the-application-of-the-universal-jurisdiction-principle-in-respect-of-cases-from-belarus-is-stumbling-in-europe-and-what-can-be-done-about-it.html>).

образом, позволяет судить международные преступления, совершенные кем угодно и в любой точке мира.

Количество расследований и судебных преследований в рамках универсальной юрисдикции растет с каждым годом. По данным Евроюста, количество новых дел в Европе увеличилось на 44% в период с 2016 по 2021 год. Обвинительные приговоры были вынесены в отношении преступников, действовавших в Сирии, Афганистане, Иране, Руанде и Либерии, иногда по преступлениям 40-летней давности.

2022 год ознаменовался беспрецедентной мобилизацией правовых и судебных ресурсов в целях реагирования на международные преступления, совершенные в Украине. Параллельно с открытием производства международными органами, многие страны начали расследование на национальном уровне в рамках универсальной юрисдикции. В дополнение к странам со значительным опытом в этой области, таким как Германия, Франция и Швеция, где специализированные прокуроры и раньше проводили расследования преступлений, совершенных во время сирийской войны и других вооруженных конфликтов, политическую волю к судебному преследованию вопиющих преступлений в Украине продемонстрировали страны, практически не имеющие подобного опыта, такие как Польша, Литва, Эстония, Латвия, Словакия и Румыния.

На фоне быстрого и массового применения универсальной юрисдикции в ответ на злодеяния, совершаемые в Украине, отсутствие прогресса в делах, связанных с событиями в Беларуси, выглядит разочаровывающим.

Ситуация с рассмотрением дел из Беларуси

Наше исследование было сосредоточено на применении принципа универсальной юрисдикции в делах из Беларуси в четырех странах, где были поданы жалобы жертвами преследований со стороны режима Лукашенко после начала массовых протестов в ответ на фальсификацию результатов президентских выборов в августе 2020 года. Однако имеет смысл также обратить внимание на дело, относящееся к более раннему периоду репрессий в Беларуси, – дело Юрия Гаравского. Это первое дело, касающееся событий в Беларуси, которое было рассмотрено национальным судом другой страны в рамках универсальной юрисдикции. Судебный процесс над бывшим бойцом Специального отряда быстрого реагирования Министерства внутренних дел Беларуси состоялся в сентябре 2023 года в Швейцарии. Гаравский был обвинен в насильственном исчезновении по делу о похищении и убийстве четырех белорусских оппозиционных политиков в 1999 году.

В преддверии судебного процесса были надежды на то, что в случае вынесения обвинительного приговора это ускорит расследование по заявлениям белорусских жертв пыток и иных преступлений, поданным в других странах, и что могут открыться новые обстоятельства и получены доказательства, позволяющие начать официальное расследование в отношении других вероятных участников преступления. Однако, к большому разочарованию заявителей, родственников жертв и всех заинтересованных лиц, Юрий Гаравский был оправдан. Суд постановил, что его причастность к преступлениям не может быть установлена вне разумных сомнений. Поясняя приговор, судья сказал, что это особенное дело, в котором «замешаны власти, и они несут ответственность за насильственные исчезновения. Юрий Гаравский сегодня оправдан, но представители режима в Беларуси – нет». По словам трех правозащитных НПО, подавших заявление о расследовании, «Независимо от результата, судебный процесс над Юрием Гаравским уже создал исторический прецедент: впервые в мире суд вынес решение на основе принципа универсальной юрисдикции по преступлениям, совершенным в Беларуси. Сегодняшний оправдательный приговор демонстрирует, что путь к правосудию иногда усеян подводными камнями. Однако это не подорвет решимости жертв продолжать борьбу за правду и справедливость». НПО пообещали обжаловать приговор.

На данный момент дело Гаравского остается единственным белорусским делом, рассмотренным судом в рамках универсальной юрисдикции. Несмотря на то, что заявления о расследовании случаев пыток (как в рамках преступления против человечности, так и в качестве самостоятельного преступления) в изучаемых странах были поданы много месяцев назад, а в некоторых случаях и три года назад, расследования по ним либо не были открыты, либо были приостановлены, или еще не привели к ощутимым процессуальным результатам.

В Польше, например, по обоим заявлениям, поданным белорусскими гражданами, было принято решение не возбуждать расследования. В первом случае отказ был объяснен отсутствием «интереса Республики Польша», что ясно показывает дефицит необходимых знаний и понимания международного права у следственных органов. Во втором случае причиной стала «невозможность провести расследование», в частности, получить информацию от государственных органов Беларуси. При этом возбуждение уголовных дел в ситуациях нарушения режимом Лукашенко прав граждан Польши, а также по заявлениям граждан Украины в рамках расследования военных преступлений, совершенных в этой стране, показывает, что законодательные положения Польши не являются проблемой для имплементации универсальной юрисдикции. Основными препятствиями в расследовании дел в отношении граждан Беларуси в Польше, как

представляется, являются секретность, окружающая рассмотрение этих дел, и выходящая далеко за рамки разумных мер по защите прав потерпевших, свидетелей и подозреваемых; отсутствие единого специализированного органа, который отвечал бы за расследование преступлений, подпадающих под сферу универсальной юрисдикции, и недостаточный опыт прокуроров в этой области, что приводит к их очевидному нежеланию возбуждать такие уголовные дела, а также отсутствие официального толкования норм законодательства, применимых к универсальной юрисдикции, включая положения статьи 110 Уголовного кодекса, предусматривающей, что преступление должно быть совершено «против интересов Республики Польша или польских граждан».

В Чешской Республике, где единственным рассматриваемым делом занимается отдел по борьбе с организованной преступностью Министерства внутренних дел, обращение с заявителем было больше похоже не на обращение с жертвой, а на обращение с подозреваемым в совершении преступления: ему пришлось подвергнуться длительным и предвзятым освидетельствованиям, включая осмотр тела, ему задавались скептические вопросы, его неудачная попытка добиться правосудия в Беларуси была поставлена под сомнение. Несколько месяцев спустя было принято решение «отложить рассмотрение дела». Большинство аргументов, приведенных в кратком обосновании решения, не выдерживают никакой критики, поскольку легко опровергаются информацией, доступной в открытых источниках. Решение отдела, таким образом, демонстрирует его явное нежелание – или неспособность – отнестись к этому делу серьезно. Очевидно, что сотрудникам полиции, которые в рамках своих профессиональных обязанностей борются с организованными преступными группировками, не хватает компетентности в борьбе с пытками и международными преступлениями. В конечном счете, в том, что дело застопорилось, не их вина. За направление заявления в орган, должным образом укомплектованный сотрудниками, обладающими необходимыми знаниями и опытом, несет ответственность государство. Тот факт, что этого не произошло в течении более двух лет, свидетельствует об отсутствии к этому политической воли.

В Германии, после инициирования так называемого процесса мониторинга, своего рода процедуры предварительного расследования, и опроса свидетеля, летом 2023 года прокуратура решила не начинать расследования в отношении подозреваемых, названных в жалобе, поданной двумя ведущими международными НПО, утверждая, что отсутствует возможность успешного расследования обстоятельств дела в Германии. По мнению НПО, однако, это заключение сделано без учета информации, собранной такими структурами, как Международная платформа по привлечению к ответственности для Беларуси, и исследования ситуации с правами человека в Беларуси,

проведенного Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, с которыми в ходе процесса мониторинга по делу следственные органы не связывались.

Среди изученных стран Литва явно продвинулась вперед дальше всех. Решением Генеральной прокуратуры на базе Департамента полиции по особо опасным преступлениям была создана специальная следственная группа для рассмотрения белорусских дел в рамках универсальной юрисдикции. Эта группа была образована сразу после начала расследования первого такого дела, поданного в ноябре 2020 года. Следователями было принято решение объединять другие поступающие дела вместе с первым ведущим делом в одно большое расследование, за исключением нескольких ситуаций, которые явно отличаются с юридической точки зрения. Согласно различным источникам, на сегодняшний день оно объединяет до 55 потерпевших. Официальные лица заявляют, что в расследовании есть прогресс – установлен ряд конкретных подозреваемых, ведется работа по получению весомых доказательств (что является сложной задачей во всех делах универсальной юрисдикции, поскольку собрать информацию на месте преступления невозможно) и конкретизации обвинения. В начале лета 2023 года говорилось о планах направить дело в суд ближе к концу года с перспективой проведения заочного судебного разбирательства. Позже, однако, было решено, что, учитывая расширяющуюся практику режима Лукашенко по проведению политически мотивированных судов против представителей оппозиции *in absentia*, подобный судебный процесс может быть не лучшим вариантом. Вместо этого, возможно, следует выдать ордера на арест и подождать, пока преступники не посетят одну из стран, готовых их задержать и экстрадировать. Прогресс, достигнутый в Литве, казалось бы, очевиден, особенно по сравнению с другими рассматриваемыми странами. При этом НПО довольно критично относятся к отсутствию информации от правоохранительных органов о ведущихся расследованиях и планах в этом отношении. НПО отмечают, что, по-видимому, у властей нет четкой долгосрочной стратегии в области универсальной юрисдикции.

Основные выводы

Уроки, которые можно извлечь из применения принципа универсальной юрисдикции в отношении дел из Беларуси, в значительной степени отражают общие проблемы в этой области, отмеченные учеными и практиками исходя из опыта расследования дел из других стран. Эти общие проблемы включают отсутствие специализированных структур с компетентным персоналом и целевым финансированием, законодательные ограничения, отсутствие сотрудничества между правительственными учреждениями и гражданским обществом, а также между соответствующими правительственными

учреждениями разных стран, недостаточную защиту свидетелей и неадекватное обращение с ними, а также отсутствие доступа общественности к информации о расследовании. В то же время вынесенные уроки подчеркивают специфику белорусских дел, которые, по-видимому, не рассматриваются властями как нарушение международного уголовного права и угроза международному общественному порядку.

В настоящее время нет проблемы отсутствия доказательств физических элементов преступлений против человечности, совершенных в Беларуси начиная с лета 2020 года. НПО задокументировали более 5000 потенциальных случаев. Есть около 200 потенциальных подозреваемых, включая сотрудников Министерства внутренних дел Беларуси, персонал изоляторов и высокопоставленных чиновников, которые могут быть опознаны жертвами и свидетелями преступлений. Доказательства контекстуальных элементов преступлений против человечности в Беларуси также доступны и содержатся в двух докладах Верховного комиссара ООН по правам человека и отчетах НПО. В то же время, как выяснилось, эта и другая информация, накопленная НПО, отсутствует у национальных правоохранительных органов, уполномоченных расследовать преступления в рамках универсальной юрисдикции. Налицо недостаток жизненно важной коммуникации и координации между правительственными учреждениями и гражданским обществом, а также между правительственными учреждениями разных стран. Наше исследование показало, что представители соответствующих ведомств в некоторых исследованных странах осознают эту проблему и надеются, что для расследования дел в рамках универсальной юрисдикции будет создана межгосударственная следственная группа.

Нехватка регулярного обмена информацией между следственными органами и НПО усугубляется отсутствием публичности по делам универсальной юрисдикции. Это наблюдается во всех без исключения исследованных странах. В Польше запрет разглашения информации о деле, установленный судами, распространяется не только на личность заявителя и обвиняемого, но и на весь процесс расследования. Невозможность доступа к этой информации широкой общественности и НПО препятствует как популяризации универсальной юрисдикции среди потенциальных заявителей, так и достижению цели предотвращения международных преступлений. Также остается незадействованным потенциальный вклад белорусской диаспоры.

В качестве одной из ключевых проблем всеми респондентами было названо отсутствие специального отдела, уполномоченного расследовать дела в рамках универсальной юрисдикции, или, если он был создан, нехватка ресурсов и квалификации у его сотрудников. В связи с проблемой отсутствия необходимых знаний была упомянута потребность в методических

рекомендациях, которые могли бы использоваться сотрудниками, работающими с делами универсальной юрисдикции, начиная с самого низового уровня, включая сотрудников полиции или прокуратуры, с которыми заявители сталкиваются при подаче заявления.

Еще одним препятствием, как для расследования уже открытых дел, так и для возбуждения новых, является наличие у заявителя международной защиты, что мешает раскрытию информации о нем, предположительно необходимому при передаче сведений о начале расследования государственным органам Беларуси. Эта проблема носит не только юридический характер (при отсутствии императивной нормы по спорному вопросу существует принципиально иное прочтение применимых положений межгосударственных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам), но и административный, поскольку толкование соответствующих норм является прерогативой государственных органов. Между тем, принятие официального толкования, позволяющего скрыть имя заявителя при передаче информации о начале расследования по аналогии с мерами защиты, применяемыми в сфере уголовного судопроизводства, могло бы стать решением этой проблемы и открыло бы двери для десятков новых дел.

Отсутствие инициативы государств по разъяснению применимого законодательства свидетельствует об отсутствии политической воли расследовать дела, касающиеся событий в Беларуси. Наше исследование показывает, что там, где решение о судебном преследовании принимается на высоком политическом уровне, расследование проводится более эффективно. Применительно к делам из Беларуси приходится признать, что большинство изучавшихся нами государств еще не полностью готовы признать преступления, совершенные режимом Лукашенко, угрозой глобальному верховенству права и безопасности и, следовательно, напрямую затрагивающими их национальные интересы. Это особенно показательно по сравнению с усилиями, которые те же страны предпринимают для расследования дел, связанных с военными преступлениями и преступлениями против человечности в Украине.

И, наконец, респонденты из разных стран, включая государственных служащих, юристов и представителей НПО, ссылаются на недоступность подозреваемых. Противоречие между необходимостью введения и расширения персональных санкций, включая запреты на поездки, как важного инструмента привлечения виновных к ответственности, и необходимостью обеспечить их арест во время их поездки в страны, власти которых были бы готовы их задержать и выдать, не имеет очевидного решения. Отсутствие ясной перспективы арестов подозреваемых и предания их суду оказывает значительное охлаждающее воздействие на следственные

органы, которые не хотят возбуждать бесперспективные дела, несмотря на то, что сбор доказательств, выдача ордеров на арест и ожидание момента, когда подозреваемые придут в страны, где они могут быть задержаны, кажется разумным вариантом, учитывая тяжесть совершенных преступлений. Отказ начинать расследования, собирать доказательства и выдавать ордера на арест указывает не только на непонимание сути универсальной юрисдикции, одной из целей которой является послать сильный сдерживающий сигнал преступникам о том, что правосудие уже работает, но и на отсутствие четкой, включая долгосрочную, стратегии в области универсальной юрисдикции.

Рекомендации

Результаты проведенного нами исследования были воплощены в рекомендации, адресованные национальным властям и правоохранным органам, с целью содействия оперативному и эффективному расследованию и судебному преследованию виновных, а также для мотивирования большего числа людей, переживших международные преступления, совершенные в Беларуси, подавать свои заявления:

1. внести изменения в законодательство, где это необходимо, с целью устранения положений, неоправданно сужающих сферу применения принципа универсальной юрисдикции или предоставляющих слишком широкие дискреционные полномочия должностным лицам правоохранительных органов, таких как требование доказать, что преступление угрожает национальным интересам; расширить перечень преступлений, подпадающих под действие универсальной юрисдикции, включив в него пытки, насильственные исчезновения и сексуализированное насилие в качестве самостоятельных преступлений; и привести определения международных преступлений в полное соответствие с положениями Римского статута;
2. создать специализированные органы для расследования международных преступлений в рамках универсальной юрисдикции, включая совершенные в Беларуси; в случае существования таких органов выделить необходимые ресурсы и усилить их как численно, так и с точки зрения квалификации сотрудников;
3. укрепить межгосударственное сотрудничество по делам универсальной юрисдикции, касающимся международных преступлений, совершенных в Беларуси, путем создания совместной межгосударственной следственной группы для обмена опытом и данными о подозреваемых и конкретных ситуациях;

4. повышать квалификацию сотрудников, занимающихся расследованием дел в рамках универсальной юрисдикции, в том числе путем регулярного обмена опытом со специалистами из стран, имеющих большой опыт расследования подобных дел;
5. повышать квалификацию сотрудников, занимающихся расследованием дел в рамках универсальной юрисдикции, путем разработки и широкого внедрения методических рекомендаций по работе с международными преступлениями и организации соответствующих образовательных программ и тренингов;
6. расширить знания сотрудников следственной группы о применимых нормах уголовного процесса и методах работы с доказательствами в ситуациях отсутствия взаимодействия со стороны властей государства, на территории которого было совершено преступление, необходимости применения мер защиты к потерпевшим и свидетелям и т.д., в том числе с учетом опыта Европейского суда по правам человека и Комитета ООН по правам человека;
7. углублять взаимодействие государственных органов с НПО, в том числе путем проведения регулярных личных встреч для обсуждения имеющейся и требуемой информации по делам;
8. согласовать толкование норм межгосударственных соглашений о сотрудничестве, предусматривающих необходимость сообщать информацию о расследуемом деле государственным органам Беларуси, в целях обеспечения безопасности заявителей и их родственников;
9. составить перечень документов межправительственных и неправительственных организаций, содержащих доказательства физических и контекстуальных элементов преступлений против человечности, совершенных на территории Беларуси, для их использования следственными группами разных стран;
10. составить закрытую базу данных доказательств по предполагаемым преступлениям, совершенным в конкретном месте в течение определенного периода времени, с информацией о связях с подозреваемыми и цепочке подчинения, которая была бы доступна следователям в разных странах;
11. предоставлять доступ к информации, не раскрывающей личность заявителя и свидетелей, по делам в рамках универсальной юрисдикции представителям НПО и академического сообщества, а на определенном этапе расследования – и широкой общественности, в том числе за пределами государства, осуществляющего универсальную юрисдикцию;

12. предусмотреть обязанность компетентных органов публиковать ежегодный отчет о ходе расследования дел в рамках универсальной юрисдикции, включая причины отказа в возбуждении или прекращения расследования.

Хотя финансирование и укомплектование персоналом специальных следственных групп, а также принятие законов и имплементация межгосударственных соглашений находятся в юрисдикции государств, проблема методологической и экспертной поддержки, упомянутая выше, может быть решена при участии гражданского общества. Так, рекомендуемые методические рекомендации могли бы быть разработаны с привлечением неправительственных экспертов. Опыт и знания НПО также могли бы быть полезны при организации обучающих программ для сотрудников специализированных следственных групп.