

**Совет по правам человека**

Тридцать шестая сессия

11–29 сентября 2017 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических, социальных  
и культурных прав, включая право на развитие****Доклад Специального докладчика по вопросу  
о негативном воздействии односторонних  
принудительных мер на осуществление  
прав человека Идриса Джазири****Записка секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идриса Джазири, подготовленный во исполнение резолюций 27/21 и 30/2 Совета. В этом докладе Специальный докладчик перечисляет основные мероприятия, проведенные им в период с июля 2016 года по июнь 2017 года. Затем он сосредоточивает внимание на вопросах, касающихся средств правовой защиты и восстановления нарушенных прав жертв односторонних принудительных мер, опираясь при этом на результаты обзора, анализа и оценки различных механизмов, которые имеются в распоряжении жертв. В заключение он рекомендует ряд мер, которые следует принять для укрепления или создания средств правовой защиты.



**Доклад Специального докладчика по вопросу  
о негативном воздействии односторонних  
принудительных мер на осуществление  
прав человека Идриса Джазаири\***

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	3
II. Деятельность Специального докладчика .....	4
III. Выполнение предыдущих рекомендаций Специального докладчика .....	5
IV. Экстерриториальность и международные санкции .....	6
A. Экстерриториальные санкции в рамках международного права .....	6
B. Экстерриториальные обязательства государств в контексте санкций.....	11
V. Варианты создания специальных компенсационных комиссий в интересах жертв односторонних принудительных мер.....	14
VI. Выводы и рекомендации .....	15
<b>Annex</b>	
Outcome document of the expert working group convened in Geneva on 3 June 2017.....	18
<b>Appendices</b>	
I. Elements on the United Nations register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact.....	20
II. Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law .....	22

---

\* Приложение к настоящему докладу распространяется в полученном виде только на том языке, на котором оно было представлено.

## I. Введение

1. Настоящий доклад представлен Специальным докладчиком по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека Идрисом Джазаيري во исполнение резолюций 27/21, 30/2 и 34/13 Совета по правам человека.
2. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 70/151 и Совет по правам человека в своей резолюции 30/2 просили Специального докладчика сосредоточиться на негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществлении прав человека жертв и рассмотреть в своих следующих докладах этим двум органам вопросы средств правовой защиты и восстановления нарушенных прав в целях содействия привлечению к ответственности и возмещению ущерба.
3. В соответствии с этими просьбами Специальный докладчик в своем докладе Генеральной Ассамблее на ее семьдесят первой сессии (A/71/287) уделил основное внимание вопросам средств правовой защиты и восстановления нарушенных прав жертв односторонних принудительных мер. В докладе содержится обзор имеющихся в международном праве, праве прав человека и гуманитарном праве концептуальных аспектов средств правовой защиты от нарушений прав человека в результате применения односторонних принудительных мер. Этот доклад готовился параллельно и предназначался для прочтения совместно с докладом, ранее представленным Специальным докладчиком Совету по правам человека (A/HRC/33/48) и содержащим предварительный обзор и оценку различных механизмов, которые реально или потенциально доступны для государств и отдельных лиц, пострадавших от односторонних принудительных мер, и дают им возможность добиваться правовой защиты и восстановления нарушенных прав.
4. В своем докладе Генеральной Ассамблее на ее семидесятой сессии (см. A/70/345, пункт 56 а)) Специальный докладчик предложил создать реестр односторонних принудительных мер, способных оказать воздействие на права человека, который должен вестись и обновляться Генеральным секретарем. В своем предыдущем докладе Совету по правам человека и в докладе, представленном Генеральной Ассамблее на ее семьдесят первой сессии (A/71/287) он призвал эти два органа торжественно – в форме декларации – вновь провозгласить право жертв на эффективное средство правовой защиты, включая надлежащую и эффективную финансовую компенсацию, во всех ситуациях, когда односторонние принудительные меры оказывают негативное воздействие на осуществление их прав человека.
5. В своей резолюции 71/193 Генеральная Ассамблея с интересом приняла к сведению предложения, содержащиеся в докладе Специального докладчика, и просила его включить в свой доклад Генеральной Ассамблее на ее семьдесят второй сессии дополнительную информацию о ходе обсуждения его предложений в Совете по правам человека.
6. Совет по правам человека в своей резолюции 34/13 просил Специального докладчика продолжать уделять особое внимание негативному воздействию односторонних принудительных мер на осуществление жертвами прав человека и изыскивать скорейшие решения этой проблемы, а также сосредоточиться на рассмотрении вопроса о ресурсах и компенсации, необходимых для содействия привлечению к ответственности и возмещению ущерба в интересах жертв, в своем следующем докладе Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее.
7. Исходя из этого, основное внимание в настоящем докладе Специальный докладчик уделяет определению возможных механизмов обеспечения доступа жертв односторонних принудительных мер к эффективным средствам правовой защиты и возмещению ущерба. Доклад начинается с изложения краткой ин-

формации о ходе рассмотрения его предложений относительно создания в рамках Организации Объединенных Наций реестра односторонних принудительных мер, способных оказать воздействие на права человека, и принятия декларации об односторонних принудительных мерах и верховенстве права. Затем, в свете выводов его предыдущего доклада (см. A/HRC/33/48, пункты 48–50 и 74) он рассматривает возможные очертания компенсационной комиссии, которая могла бы быть создана для обеспечения возмещения ущерба жертвам односторонних принудительных мер. Он также затрагивает отдельные актуальные проблемы, возникающие в связи с практикой экстерриториальных санкций, а также вопросы, касающиеся экстерриториального характера правозащитных обязательств государств. Настоящий доклад будет дополнен докладом по этой же теме, который Специальный докладчик представит Генеральной Ассамблее на ее семьдесят второй сессии.

8. Специальный докладчик будет рад учесть любые замечания, сведения и предложения, которые могут поступить от правительств, неправительственных организаций и других заинтересованных сторон относительно средств правовой защиты и восстановления нарушенных прав в связи с негативным воздействием односторонних принудительных мер на права человека.

## II. Деятельность Специального докладчика

9. За период с 1 июля 2016 года по 30 июня 2017 года Специальный докладчик подготовил семь пресс-релизов, три из которых были выпущены совместно с другими мандатариями специальных процедур.

10. 4 апреля 2016 года Специальный докладчик принял участие в восемнадцатой сессии Рабочей группы по праву на развитие и провел интерактивный диалог с экспертами по вопросам осуществления и реализации права на развитие.

11. 12 октября Специальный докладчик выступил с заявлением на международном семинаре по вопросу о праве на развитие, который был организован в Абу-Даби Независимой постоянной комиссией по правам человека Организации исламского сотрудничества. В этом заявлении он изложил свои соображения по поводу тридцатой годовщины Декларации о праве на развитие и рассмотрел возможные способы использования этого права в целях содействия эффективному и устойчивому развитию.

12. 16 октября Специальный докладчик представил свой доклад (A/71/287) Генеральной Ассамблее. В этом докладе Специальный докладчик проанализировал концептуальные аспекты, касающиеся средств правовой защиты в случае нарушений прав человека, совершенных в результате применения односторонних принудительных мер, в сфере международного права.

13. С 24 по 28 апреля 2017 года Специальный докладчик совершил официальную поездку в Российскую Федерацию (см. A/HRC/36/44/Add.1). Он благодарит власти Российской Федерации за их содействие в выполнении его мандата. В конце своего визита Специальный докладчик опубликовал заявление для печати, в котором он изложил свои предварительные замечания и рекомендации, отметив, что в Европейском союзе и Российской Федерации санкции могли привести к экономическим потерям на общую сумму в 155 млрд долл. США, не имея при этом никакого явного положительного воздействия. Он заявил, что целенаправленные санкции в отношении отдельных лиц принимаются без какой-либо надлежащей правовой процедуры, что является нарушением принципа верховенства права.

14. С 19 по 22 июня 2017 года Специальный докладчик совершил официальную поездку в учреждения Европейского союза (см. A/HRC/36/44/Add.2). Он благодарит власти Европейского союза за их содействие в выполнении его

мандата. В конце этой поездки Специальный докладчик сделал заявление для прессы, в котором изложил свои предварительные замечания и рекомендации.

### **III. Выполнение предыдущих рекомендаций Специального докладчика**

15. С момента своего назначения Специальный докладчик представил Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее ежегодные доклады с изложением замечаний и рекомендаций по тематике своего мандата.

16. Специальный докладчик вновь ссылается на все свои предыдущие рекомендации, в частности на рекомендацию создать на уровне Организации Объединенных Наций сводный централизованный реестр, включающий единый список всех действующих односторонних принудительных мер. Этот реестр следует вести в соответствии со стандартами, применяемыми в настоящее время в отношении санкций Совета Безопасности, и сделать предметом гласности. Государствам или группам государств – объектов санкций и государствам или группам государств – источников/инициаторов санкций будет предложено уведомлять Совет об односторонних принудительных мерах, действующих по их инициативе, и об изменении этих мер. Образцом для такого реестра мог бы послужить Регистр обычных вооружений Организации Объединенных Наций, который включает данные о международных поставках оружия, а также предоставленную государствами-членами информацию о военных запасах, закупках за счет отечественного производства и политике в этой области.

17. Специальный докладчик принял к сведению обеспокоенность, выраженную Советом по правам человека в его резолюции 34/13, в которой он подчеркнул необходимость изучения широкой совокупности видов воздействия односторонних принудительных мер на международное гуманитарное право и международное право прав человека и на экономику, мир, безопасность и общественное устройство государств, а также необходимость осуществления мониторинга нарушений прав человека, связанных с односторонними принудительными мерами, и содействия привлечению к ответственности. В этой же резолюции Совет признал важное значение количественного и качественного документирования любого такого негативного воздействия в контексте обеспечения привлечения к ответственности виновных в нарушениях прав человека в результате применения односторонних принудительных мер в отношении любого государства. Специальный докладчик считает, что для обеспечения такого документирования необходимо создание сводного реестра односторонних принудительных мер. Для того чтобы точно оценить негативное воздействие односторонних санкций и обеспечить тем самым привлечение к ответственности виновных и возмещение ущерба жертвам, в этот реестр должна поступать необходимая информация, и он должен работать эффективно. Как Специальный докладчик уже отмечал ранее (см. A/71/287, пункт 39), меры, направленные на обеспечение транспарентности уже действующих санкционных режимов, являются необходимым условием реализации права на средства правовой защиты в связи с негативными последствиями для прав человека. Специальный докладчик приветствует ту поддержку его предложения о создании централизованного реестра, которую выразили некоторые участники тридцать третьей сессии Совета по правам человека<sup>1</sup>.

18. Специальный докладчик также хотел бы вновь обратиться к Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее с призывом вновь провозгласить право жертв на эффективное средство правовой защиты, включая надлежащую и эффективную финансовую компенсацию, во всех ситуациях, когда односторонние меры оказывают негативное воздействие на осуществление их прав человека. Хотя такое право якобы признается в теории и в принципе как один из

<sup>1</sup> См. например, комментарии Постоянного представителя Пакистана Техмины Джанджуа от имени Организации исламского сотрудничества (13 сентября 2016 года).

необходимых элементов прав человека, оно до настоящего времени не было признано и подтверждено в какой-либо конкретной форме, и на практике оно часто игнорируется или отвергается. В отличие от жертв вооруженного конфликта, в отношении которых право на средства правовой защиты и условия его реализации были подтверждены и получили широкое признание на международном уровне<sup>2</sup>, жертвы односторонних санкций слишком часто остаются в состоянии правовой неопределенности.

19. Специальный докладчик провел дополнительную работу над своими предложениями по проекту декларации и реестру односторонних санкций и 3 июня 2017 года провел совещание Рабочей группы экспертов высокого уровня в целях обзора, оценки и уточнения этих двух предложений и согласования формулировок, которые будут представлены на рассмотрение Совета по правам человека. Итоговый документ этого совещания содержится в приложении к настоящему докладу.

## IV. Экстерриториальность и международные санкции

20. Если рассматривать тему экстерриториальности в контексте международных санкций, то возникает два отдельных, но взаимосвязанных вопроса: может ли экстерриториальный охват санкций быть признан приемлемым (или законным) в соответствии с нормами международного права, включая международное право прав человека, и несут ли государства (или международные организации) экстерриториальные обязательства по договорам в области прав человека в связи с применением и воздействием санкций.

### A. Экстерриториальные санкции в рамках международного права

#### 1. Общее международное право

21. Больше 20 лет правительство Соединенных Штатов Америки широко применяет национальные нормы санкционного законодательства к иностранным физическим лицам и учреждениям<sup>3</sup>. Так, например, оно накладывает санкции на иностранные финансовые учреждения за проведение за пределами Соединенных Штатов Америки финансовых операций, которые не соответствуют национальному режиму санкций, и пытаются регулировать валютные операции<sup>4</sup>. В последнее время поступают сообщения о том, что правительство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии собирается принять новое законодательство с аналогичными, хотя и более ограниченными параметрами<sup>5</sup>. С другой стороны, Европейский союз, по всей видимости, обыч-

<sup>2</sup> См., например, Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права

<sup>3</sup> M. Rathbone, P. Jeydel and A. Lentz, "Sanctions, sanctions everywhere: forging a path through complex transnational sanctions laws", *Georgetown Journal of International Law*, vol. 44 (2012-13), pp. 1055-1126.

<sup>4</sup> См., например, M. Cosnard, "Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy, interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays", *Annuaire français de droit international*, vol. 42 (1996), pp. 33-61.

<sup>5</sup> См. United Kingdom Foreign and Commonwealth Office and HM Treasury Department for International Trade, "Public consultation on the United Kingdom's future legal framework for imposing and implementing sanctions", presented to Parliament in April 2017, p. 16. Согласно этому документу, «связь с Соединенным Королевством» (которая позволяет правительству применять санкции) может возникать, в частности, в следующих ситуациях: операции в фунтах стерлингов за рубежом, которые проходят клиринг в Соединенном Королевстве; действия местной дочерней компании, принадлежащей материнской компании из Соединенного Королевства (в зависимости от структуры управления); действия, предпринятые за рубежом, но направляемые из Соединенного

но воздерживается от принятия каких-либо ограничительных мер, имеющих экстерриториальный охват<sup>6</sup>. В 1996 году Европейский союз принял нормы европейского законодательства, действующие до сих пор и направленные на борьбу с предполагаемыми экстерриториальными последствиями режимов санкций Соединенных Штатов, которые Европейский союз считает незаконными. Эти положения гласят: «Третья страна ввела определенные нормы законодательства, предписания и иные законодательные акты, которые, по всей видимости, направлены на регулирование действий физических и юридических лиц, находящихся под юрисдикцией государств-членов [Европейского союза]; ...в силу своего экстерриториального применения такие нормы законодательства, предписания и иные законодательные акты нарушают международное право»<sup>7</sup>.

22. Существует широкое понимание того, что экстерриториальные санкции идут вразрез с общепринятыми нормами, регулирующими юрисдикцию государств в соответствии с международным правом<sup>8</sup>. Концепция государственной юрисдикции описывает пределы юридических полномочий государства принимать и применять правила поведения, касающиеся тех или иных лиц, и обеспечивать их соблюдение. Речь идет главным образом о том, в какой степени каждое государство имеет право регулировать поведение или последствия событий<sup>9</sup>. Другими словами, юрисдикция означает правомочие государства в соответствии с международным правом регулировать или иным образом влиять на поведение людей, права собственности и обстоятельства и отражает базовые принципы государственного суверенитета, равенства государств и невмешательства во внутренние дела<sup>10</sup>.

23. Международно-правовые нормы, касающиеся юрисдикции, как правило, основываются на различии между законодательной юрисдикцией (т.е. законодательскими полномочиями) и исполнительной юрисдикцией (т.е. полномочиями по обеспечению соблюдения закона). Законодательная юрисдикция должна основываться на определенных признанных критериях, позволяющих избегать конфликтов суверенитета государств. Эти критерии, как правило, описываются следующим образом:

- принцип территориальности, согласно которому государство может принимать законы, регулирующие людей и собственность, находящихся на его территории;
- принцип гражданства, согласно которому государство может регулировать поведение своих граждан в любой части мира;
- доктрина последствий, согласно которой государство может регулировать поведение, оказывающее непосредственное, предсказуемое и существенное воздействие на его территории, несмотря на то, что действия, приводящие к такому воздействию, совершаются за рубежом; этот принцип можно рассматривать как продолжение принципа территориальности;
- принцип пассивной правосубъектности, согласно которому государство обладает юрисдикцией в отношении поведения, направленного на нанесение ущерба его гражданам;

---

Королевства; финансовые продукты или страховка, приобретенные на рынках Соединенного Королевства, но удерживаемые или используемые за рубежом.

<sup>6</sup> См., например, J. Scott, "Extraterritoriality and territorial extension in EU law" *American Journal of Comparative Law*, vol. 62 (2014), pp. 87-126; J. Scott, "The new EU 'extraterritoriality' ", *Common Market Law Review*, vol. 51 (2014), pp. 1343-1380.

<sup>7</sup> Council of the European Union, "Council Regulation (EC) No. 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom", *Official Journal of the European Union*, L 309 (29 November 1996), preamble.

<sup>8</sup> См. M. Cosnard, "Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy", pp. 36-50.

<sup>9</sup> R. Jennings and A. Watts, eds., *Oppenheim's International Law*, 9th ed. (1992), p. 456.

<sup>10</sup> M.N. Shaw, *International Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2014), p. 469.

- принцип защиты, согласно которому государство может регулировать поведение иностранцев, которое способно нанести ущерб его жизненным интересам; вместе с тем, хотя эта концепция четко закреплена в международном праве, сохраняется неопределенность в отношении ее масштабов и тех действий, которые она охватывает;
- принцип универсальности, согласно которому все государства могут осуществлять юрисдикцию в отношении определенных видов преступных деяний, в частности пиратства и рабства, независимо от места их совершения и гражданской принадлежности потерпевших и правонарушителей.

24. С учетом вышеизложенного в целом предполагается, что экстерриториальные санкции являются незаконными<sup>11</sup>. Это объясняется тем, что на практике большинство экстерриториальных санкций не подпадают ни под один из вышеупомянутых критериев<sup>12</sup>. В частности, ссылка на доктрину последствий, которую в некоторых случаях делают Соединенные Штаты в качестве оправдания применения экстерриториальных мер, потенциально может быть юридически оправдана лишь в очень ограниченном числе случаев, учитывая общие требования о том, что эти последствия (т.е. последствия той ситуации, которая послужила причиной введения санкций) должны иметь на территории государства, вводящего санкции, непосредственный, предсказуемый и существенный характер. Представляется также, что экстерриториальные санкции, как правило, не могут быть оправданы в качестве законных контрмер в соответствии с правовыми нормами об ответственности государств.

25. Ряд негативных оценок практики экстерриториальных санкций был дан в разное время органами Организации Объединенных Наций, другими международными организациями и отдельными государствами, и эта позиция отражена в научной литературе. Мнение о том, что экстерриториальные санкции являются незаконными, разделяют большое число стран<sup>13</sup>. С 1992 года Генеральная Ассамблея ежегодно заявляла о своем осуждении экстерриториального характера блокады Кубы Соединенными Штатами Америки<sup>14</sup>. Со своей стороны в 1996 году Европейский союз принял так называемый блокирующий статут, согласно которому компаниям Европейского союза запрещается соблюдать экстерриториальные санкции, введенные Соединенными Штатами<sup>15</sup>. Кроме того, в своих собственных рекомендациях относительно «ограничительных мер» Европейский союз изложил свою позицию в отношении экстерриториальных санкций следующим образом:

«ЕС будет воздерживаться от принятия законодательных актов, имеющих в нарушение международного права экстерриториальное применение. ЕС осуждает экстерриториальное применение законодательных актов третьих стран, вводящих ограничительные меры в целях регулирования деятельности физических и юридических лиц, находящихся под юрис-

<sup>11</sup> См. С. Beaucillon, "Practice makes perfect, eventually? Unilateral State sanctions and the extraterritorial effects of national legislation", in N. Ronzitti, ed., *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law* (Leiden/Boston, Brill/Nijhoff, 2016), pp. 103-126; and S. Emmenegger, "Extraterritorial economic sanctions and their foundation in international law", *Arizona Journal of International & Comparative Law*, vol. 33 (2016), pp. 633-660.

<sup>12</sup> См. М Cosnard, "Les lois Helms-Burton et d' Amato-Kennedy", pp. 36-50.

<sup>13</sup> Помимо различных резолюций Генеральной Ассамблеи и Совета по правам человека, осуждающих применение экстерриториальных санкций, решительно отвергли эту практику страны Движения неприсоединения (см. например, резолюцию RES/51/S 6 Афро-азиатской консультативно-правовой организации). См. также Council of the European Union, "Council Regulation (EC) No. 2271/96", ссылка на которую содержится выше. Канада, Япония и другие страны, по всей видимости, разделяют эту точку зрения.

<sup>14</sup> См. резолюцию 47/19 и последующие резолюции Генеральной Ассамблеи.

<sup>15</sup> Council of the European Union, "Council Regulation (EC) No. 2271/96".



дикцией государств – членов Европейского союза, считая это нарушением международного права»<sup>16</sup>.

26. Всеобъемлющее исследование с целью оценки практики экстерриториальных односторонних санкций в соответствии с международным правом выходило бы далеко за рамки настоящего доклада. Это остается задачей на будущее, решение которой было бы предпочтительно передать Комиссии международного права. Такое исследование потребует проведения всеобъемлющего анализа существования, содержания и точного нынешнего правового статуса любых норм, запрещающих применение экстерриториальных санкций, в современном международном праве. В рамках исследования необходимо было бы также обобщить все известные критические замечания в отношении экстерриториальных санкций не только на уровне Организации Объединенных Наций, но и со стороны региональных организаций или отдельных государств, также те из них, которые выражались в виде протестов, блокирующих законодательных актов в отдельных странах, непризнания национальными судами и т.д. Кроме того, в этом исследовании необходимо оценить потенциальные последствия применения экстерриториальных санкций с точки зрения права международной ответственности. В этой связи следует отметить, что в 2006 году Комиссия международного права рассмотрела предварительный доклад секретариата об экстерриториальной юрисдикции, который мог бы стать основой для долгосрочной работы по кодификации международного права в данной области<sup>17</sup>. Это предложение в той или иной форме можно (и следует) возродить.

## 2. Международное право прав человека

27. Негативное воздействие международных принудительных мер на осуществление прав человека тех групп населения, на которые они нацелены, хорошо задокументировано. Возникает вопрос о том, имеют ли экстерриториальные санкции особые характеристики (т.е. могут ли они иметь особые негативные последствия для прав человека), отличающиеся от тех, которые связаны с применением санкций в целом. Считается, что такие специфические последствия вытекают из экстерриториальных санкций в той мере, в какой они влияют на способность стран – объектов санкций (и их населения), а также третьих стран, не участвующих в споре между странами-инициаторами и странами – объектами санкций, взаимодействовать с компаниями и финансовыми организациями по всем миру. Как таковые они могут иметь особые дополнительные неблагоприятные последствия для прав человека, включая право на развитие. Хотя большинство международных компаний с правовой точки зрения не охвачены юрисдикцией государства – инициатора санкций, на практике они не желают поддерживать такие экономические отношения с партнерами в государстве – объекте санкций, которые могут привести к «нарушению» положений экстерриториального режима санкций и тем самым поставить под угрозу их способность вести свою собственную коммерческую деятельность в государстве – инициаторе санкций. Это ведет к пагубной практике «излишнего усердия» у торговых партнеров стран-объектов. Результатом этого является де-факто блокада государства – объекта санкций, добровольно поддерживаемая экономическими субъектами, которые с правовой точки зрения даже не подпадают под юрисдикцию государства-инициатора. Особое дополнительное воздействие экстерриториальных санкций может быть также связано с их влиянием на способность государства-объекта получать доступ к услугам международных финансовых учреждений, к иностранным финансовым рынкам и к международной помощи.

<sup>16</sup> См. Совет Европейского союза, Руководство Европейского союза по вопросу об осуществлении и оценке ограничительных мер в рамках общей внешней политики и политики безопасности ЕС (15 июня 2012 года), пункт 52

<sup>17</sup> *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 10 (A/61/10).*

28. Например, воздействие экстерриториальных санкций, введенных в отношении Кубы Соединенными Штатами, (до их отмены в 2016 году, которая прошла скорее де-юре, чем де-факто) на способность страны торговать с внешним миром и выходить на международные финансовые рынки квалифицировалось как фактическое глобальное эмбарго. Закон Хелмса-Бартона привел к блокированию доступа Кубы к глобальным финансовым учреждениям, а также доступа к системе передачи финансовой информации SWIFT, что имело серьезные последствия в контексте экономического кризиса на Кубе<sup>18</sup>.

29. Экстерриториальное применение односторонних санкций может также оказывать негативное воздействие на осуществление прав человека в третьих странах, которые не являются непосредственным объектом санкций, но из-за применения (экстерриториального) иностранного законодательства теряют возможность поддерживать экономические отношения со страной – объектом санкций. Уже давно признано, что экономические санкции против государств, принятые Советом Безопасности, могут повлечь за собой непредвиденные негативные последствия для третьих сторон, таких как торговые партнеры. В статье 50 Устава Организации Объединенных Наций указано, что, если Советом Безопасности принимаются превентивные или принудительные меры против какого-либо государства, всякое другое государство, перед которым встанут специальные экономические проблемы, возникшие из проведения вышеупомянутых мер, имеет право консультироваться с Советом Безопасности на предмет разрешения таких проблем.

30. Было бы справедливо предположить, что аналогичные отрицательные последствия могут возникать в результате применения односторонних (экстерриториальных) санкций, но в этом случае, по всей видимости, не применяется никакая норма, сравнимая со статьей 50 Устава Организации Объединенных Наций.

31. Положение № 2271/96 Совета Европейского союза («блокирующий статут») было направлено на регулирование и устранение негативного воздействия иностранных экстерриториальных санкций на коммерческие компании Европейского союза, участвующие в международной торговле и движении капиталов, и на связанные с этим коммерческие операции между (тогдашним) Европейским сообществом и третьими странами (ставшими объектами санкций)<sup>19</sup>. Защита от экстерриториального применения санкций заключается, в частности, в обязательном признании их юридического действия в Европейском союзе<sup>20</sup>. Следует отметить, что, хотя экономическим контрагентам Европейского союза, как правило, запрещается соблюдать какие-либо экстерриториальные санкции<sup>21</sup>, они, тем не менее, могут обращаться за разрешением соблюдать их полностью или частично в той мере, в какой несоблюдение может нанести серьезный ущерб их интересам или интересам Сообщества<sup>22</sup>. Интересно отметить, что в этом документе содержится также подробная информация о средствах правовой защиты для пострадавших лиц. Компании Европейского союза, имеющие торговые или экономические связи со страной – объектом санкций, должны иметь возможность возмещения ущерба, включая судебные издержки, нанесенные этому юридическому лицу в результате применения экстерриториальных законов. Такое возмещение может быть получено от физического или юридического лица или от любого другого субъекта, причиняющего соответствующий ущерб, либо от любого лица, действующего от его имени, либо от посредника. Возмещение может иметь форму конфискации или продажи имущества, находящегося в распоряжении этих лиц, организаций, действующих от их имени лиц или по-

<sup>18</sup> C.J. Gordon, “The U.S. Embargo against Cuba and the Diplomatic Challenges to Extraterritoriality”, *Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 36 (2012), pp. 69-70.

<sup>19</sup> Council Regulation (EC) No. 2271/96, art. 1.

<sup>20</sup> Там же, статья 4.

<sup>21</sup> Там же, статья 5.

<sup>22</sup> Там же, статья 5.

средников в Европейском союзе, в том числе акций, удерживаемых юридическими лицами, зарегистрированным на территории Европейского союза<sup>23</sup>.

32. Вероятно, справедливо будет отметить, что, хотя «блокирующий статут» кажется на первый взгляд мощным инструментом, позволяющим Европейскому союзу оградить себя от последствий экстерриториальных санкций, к сожалению, за прошедшие годы он не смог защитить некоторые компании Европейского союза (включая банки), которые были вынуждены выплатить огромные штрафы, наложенные Казначейством Соединенных Штатов Америки за несоблюдение санкций Соединенных Штатов Америки. К сожалению, приходится констатировать, что Европейский союз и его государства-члены в целом воздерживаются от применения положений «блокирующего статута» или любой формы дипломатической защиты в интересах своих граждан, пострадавших в результате экстерриториального применения иностранных санкций. Кроме того, следует отметить, что сфера применения этого документа не была распространена Европейским союзом на самые последние режимы санкций Соединенных Штатов, имеющих экстерриториальное действие.

## **В. Экстерриториальные обязательства государств в контексте санкций**

33. По-прежнему вызывает дискуссии вопрос о том, распространяются ли обязательства государств в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах за пределы их территории «таким образом, что вводящие санкции государства могут нести ответственность за возникающее в результате лишение прав (например, права на питание и здравоохранение) даже в том случае, если вводящее санкции государство не осуществляет официальной юрисдикции или контроля над затрагиваемым населением»<sup>24</sup>. Вместе с тем Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что существуют веские и подкрепляющие друг друга правовые аргументы, указывающие на существование экстерриториальных обязательств государств согласно Пакту, которые могут охватывать случаи введения международных санкций. Как уже отмечалось, «сегодня считается общепринятым, что договоры в области прав человека могут, в принципе, налагать на государства-участники обязательства не только в том случае, когда они принимают меры, применимые на своей собственной территории, но и экстерриториальные обязательства, которые могут включать в себя позитивные обязательства, действующие в той мере, в какой государства могут влиять на ту или иную ситуацию за рубежом»<sup>25</sup>. Пожалуй, трудно отрицать, что санкции относятся к такой категории мер, при которых государства могут влиять на определенную ситуацию за рубежом<sup>26</sup>.

34. Во-первых, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах не имеет территориальных или юрисдикционных ограничений в отношении сферы его применения<sup>27</sup>. Если в пункте 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливается обязательство государства-участника уважать и обеспечивать права всех лиц, находящихся в пределах его территории и под его юрисдикцией, то в аналогичном положении пункта 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и

<sup>23</sup> Там же, статья 6.

<sup>24</sup> M. Craven, "The violence of dispossession: extra-territoriality and economic, social, and cultural rights", in M. Baderin and R. McCorquodale, eds., *Economic, Social, and Cultural Rights in Action* (Oxford, Oxford University Press, 2007), p. 71.

<sup>25</sup> O. De Schutter, "A human rights approach to trade and investment policies", November 2008, para. 3.2. Размещено по адресу [www.iatp.org/sites/default/files/451\\_2104504.pdf](http://www.iatp.org/sites/default/files/451_2104504.pdf).

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> M. Sepulveda and C. Curtis, "Are extra-territorial obligations reviewable under the optional protocol to the ICESCR?", *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 27 (2009), p. 55; см. также M. Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Oxford, Oxford University Press, 2011), p. 17.

культурных правах не делается какой-либо ссылки на «юрисдикцию» или «территорию». Кроме того, во втором документе используется формулировка, которая не имеет аналога в первом и налагает на все государства обязательство в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества принять меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых прав<sup>28</sup>. Это четкое указание на то, что государства-участники берут на себя определенные обязательства внешнего или международного характера<sup>29</sup>. Таким образом, можно считать, что Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах устанавливает определенные экстерриториальные обязательства государств-участников в отношении лиц в третьих государствах<sup>30</sup>.

35. Во-вторых, понятие «юрисдикции», которое является критерием (и альтернативой понятию «территория») применимости правовых обязательства государств в области прав человека, со временем было расширено, с тем чтобы должным образом охватить ситуации, когда ограничительное трактование территориальных или юрисдикционных требований в соответствующем договоре препятствует их применению. Так, юрисдикция была распространена на «оккупированные» территории<sup>31</sup> и на территории, над которыми государство осуществляет ту или иную форму «фактического контроля»<sup>32</sup>. Приняв эти выводы в качестве отправной точки и применив их к тем ситуациям, когда меры, которые вызывают жалобы, (т.е. санкции) имеют по своей сути экстерриториальное действие, можно разумно утверждать, что государство, вводящее санкции, должно нести ответственность за нарушения прав человека даже в том случае, если оно не имеет официальной «юрисдикции» и не осуществляет официальный «контроль» над населением или территорией, против которых эти санкции направлены. Это тем более справедливо, что, как уже отмечалось, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах не содержится территориальных или юрисдикционных ограничений.

36. Кроме того, можно было бы утверждать, что такая позиция будет соответствовать норме обычного международного права, которая запрещает государству позволять использовать его территорию для действий, наносящих

<sup>28</sup> Ссылка на международное сотрудничество повторяется в пункте 2 статьи 11 и пункте 4 статьи 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. В статье 23 указано, что к числу международных мероприятий, способствующих осуществлению признаваемых прав, относится применение таких средств, как заключение конвенций, принятие рекомендаций, оказание технической помощи и проведение региональных совещаний и технических совещаний в целях консультаций, а также исследования.

<sup>29</sup> M. Craven, "The violence of dispossession", p. 71.

<sup>30</sup> См., например, F. Coomans, "The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights", *Human Rights Law Review*, vol. 11 (2011), pp. 1-35.

<sup>31</sup> См. Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Antwerp, Intersentia, 2009); F. Coomans, "The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", p. 6.

<sup>32</sup> См., например, Международный Суд, *Консультативное заключение относительно правовых последствий строительства стены на оккупированной палестинской территории*, доклады МС за 2004 год, пункт 112, где содержится ссылка на выводы Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о том, что обязательства Израиля по Пакту распространяются на все территории и группы населения, находящиеся под его фактическим контролем (см. E/C.12/1/Add.90, пункты 15 и 31). См. также European Court of Human Rights, *Loizidou v. Turkey* (application No. 15318/89), judgment on preliminary objections of 23 March 1995, para. 62: «Ответственность Договаривающейся стороны может также возникнуть в том случае, если в результате военных действий – законных или незаконных – она осуществляет фактический контроль над тем или иным районом за пределами своей национальной территории».

ущерб на территории другого государства; это требование приобрело особенную актуальность в международном экологическом праве<sup>33</sup> и может быть сочтено актуальным также в области защиты прав человека<sup>34</sup>.

37. Кроме того, такие аргументы в пользу экстерриториальных обязательств в соответствии с договорами по правам человека в полной мере согласуются с фактической практикой Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. В своем замечании общего порядка № 8 (1997) о связи между экономическими санкциями и уважением экономических, социальных и культурных прав Комитет перечислил определенные обязательства, которые относятся к сторонам, ответственным за ведение, обеспечение или применение санкций, будь то международное сообщество, международные или региональные организации, или государство или группы государств. Среди этих обязательств, вытекающих из признания экономических, социальных и культурных прав человека, Комитет выделил обязательство решения проблемы несоразмерного ущерба, наносимого уязвимым группам в стране, ставшей объектом санкций.

38. В том же замечании общего порядка Комитет выразил мнение о том, что, если какая-либо сторона принимает на себя хотя бы частичную ответственность за ситуацию в другой стране, она неизбежно берет на себя обязательство принять все возможные меры для защиты экономических, социальных и культурных прав населения затрагиваемой страны. Специальный докладчик считает, что в этом и состоит суть вопроса: независимо от обязательства государства – объекта санкций сделать все возможное для того, чтобы защитить свое собственное население, государство, вводящее санкции, в той мере, в какой оно практически берет на себя хотя бы частичную ответственность за ситуацию в стране, ставшей объектом санкций, также *ipso facto* обязано защищать экономические, социальные и культурные права населения затрагиваемой страны.

39. Другие выводы Комитета также указывают на это. В своем замечании общего порядка № 14 (2000 год) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья Комитет подчеркнул, что государствам-участникам следует неизменно воздерживаться от введения эмбарго или принятия аналогичных мер, ограничивающих поставки в достаточном объеме медикаментов и медицинского оборудования в другие государства. Отмечается, что такая четкая позиция Комитета может быть истолкована как косвенное признание экстерриториальных правозащитных обязательств в области экономических, социальных и культурных прав<sup>35</sup>.

40. Следует добавить, что в принципе нет никаких оснований не применять общие принципы ответственности государств (и/или ответственности международных организаций в зависимости от обстоятельств) в случае ущерба, причиненного третьей стране в результате применения санкций со стороны государств-инициаторов (и международных организаций). Основной принцип, провозглашенный в статье 1 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния (включая текст, принятый Комиссией международного права в 2001 году), в соответствии с которым каждое международно-

<sup>33</sup> См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 24 (2017) об обязательствах государств в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах в контексте предпринимательской деятельности.

<sup>34</sup> См. N. Vennemann, “Application of international human rights conventions to transboundary State acts”, in R. M. Bratspies and R.A. Miller, eds., *Transboundary Harm in International Law, Lessons from the Trail Smelter Arbitration* (Cambridge, Cambridge University Press, 2006), pp. 295-307; De Schutter and others, “Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 34 (2012), p. 1084; L. Bartels, “The EU’s human rights obligations in relation to policies with extraterritorial effects”, *European Journal of International Law*, vol. 25 (2014), pp. 1081-1083.

<sup>35</sup> F. Coomans, “The extraterritorial scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, p. 12.

противоправное деяние государства влечет за собой международную ответственность этого государства, должен считаться в равной степени применимым к противоправным деяниям какого-либо государства, повлекшим за собой ущерб для прав человека лиц или населения в других странах. В связи с вопросом о международной ответственности государства за противоправные деяния отмечалось даже, что на государство возложена обязанность по контролю за деятельностью частных лиц на его территории, и что эта обязанность в той же степени применима, когда вред причиняется лицам или другим законным интересам на территории другого государства<sup>36</sup>. Можно было бы говорить о том, что такая же обязанность возникает *a fortiori* в отношении односторонних санкций, которые непосредственно связаны с этим государством. В той мере, в какой незаконное установление юрисдикции посредством экстерриториального применения национальных мер (санкций) приводит к (экономическим или иным) неблагоприятным последствиям для третьих стран, оно также должно повлечь за собой международную ответственность государства – инициатора санкций.

## V. Варианты создания специальных компенсационных комиссий в интересах жертв односторонних принудительных мер

41. Специальный докладчик ранее отмечал возможность создания компенсационной комиссии с целью обеспечения надлежащей компенсации жертвам односторонних принудительных мер (см. A/HRC/33/48, пункты 48–50 и 74). Представляется, что этот вариант станет наиболее очевидным способом предоставления жертвам доступа к средствам правовой защиты, поскольку в настоящее время в законодательстве и на практике имеется немного международных форумов, доступных для жертв, будь то государства, физические или юридические лица, и по-прежнему существуют определенные противоречия в том, что касается компетенции органов Организации Объединенных Наций по правам человека в рассмотрении жалоб, касающихся последствий применения односторонних принудительных мер.

42. Предлагается, чтобы такая компенсационная комиссия опиралась на модель работы предыдущих аналогичных механизмов, которые чаще всего создавались в связи с необходимостью обеспечить эффективные средства правовой защиты для жертв вооруженных конфликтов. В частности, следует рассмотреть прецедент Компенсационной комиссии Организации Объединенных Наций. Эта комиссия была учреждена резолюцией 687 (1991) в качестве вспомогательного органа Совета Безопасности с мандатом, предусматривающим рассмотрение, принятие решений и осуществление выплат по претензиям, предъявленным Ираку в связи с его незаконным вторжением в Кувейт<sup>37</sup>. Несмотря на критику Комиссии, связанную главным образом с политизированными обстоятельствами ее создания, недостаточным применением принципа верховенства права при рассмотрении претензий и происхождением средств, выделяемых жертвам (удержания из доходов от экспорта иракской нефти), из работы Комиссии можно извлечь определенные уроки, и некоторые из ее характеристик имеют непосредственное значение для права жертв добиваться возмещения ущерба в связи с нарушениями прав человека.

43. Возможно, необходимо будет также провести исследование на предмет актуальности других компенсационных комиссий независимо от их названия.

<sup>36</sup> I. Brownlie, *System of the Law of Nations. State Responsibility* (Oxford, Clarendon Press, 1983), p. 165.

<sup>37</sup> См. M. Frigessi di Rattalma and T. Treves, eds., *The United Nations Compensation Commission, A Handbook* (The Hague, Kluwer Law International, 1999); H.M. Holtzmann and E. Kristjánssdóttir, *International Mass Claims Processes: Legal and Practical Perspectives* (Oxford, Oxford University Press, 2007).

Ряд таких механизмов был создан в прошлом как по соглашению между затронутыми государствами, так и по решению Совета Безопасности.

44. Такая компенсационная комиссия могла бы быть учреждена под эгидой Совета Безопасности или же на основе многосторонней конвенции, заключенной по итогам переговоров под эгидой Организации Объединенных Наций.

45. Один из важных вопросов – это вопрос о ресурсах и финансировании Компенсационной комиссии. Государствам, которые применили односторонние принудительные меры в отношении других государств, можно было бы предложить оказывать ей финансовую поддержку. Утверждается также, что одна из прагматических возможностей для финансирования компенсационной комиссии могла бы состоять в том, чтобы денежные взносы государства-объекта в многосторонние финансовые учреждения были полностью или частично перенаправлены и затем распределены на нужды компенсационной комиссии без каких-либо негативных последствий для страны – объекта санкций. Последняя в этом случае сохранит свои права полноправного члена, включая право голоса, в многостороннем(их) финансовом(ых) учреждении(ях), как если бы эти взносы перенаправлены не были.

46. Особое внимание необходимо уделить институциональным характеристикам и условиям функционирования компенсационной комиссии. Предварительный вопрос, требующий рассмотрения, заключается в том, будет ли более предпочтительным учредить единую, многоцелевую компенсационную комиссию для всех существующих режимов санкций или же несколько компенсационных комиссий, каждая из которых предназначена для возмещения ущерба, причиненного жертвам отдельно взятого режима санкций.

47. Компенсационная комиссия должна будет работать в соответствии со строгими правилами процедуры и создаваться таким образом, чтобы обеспечить своевременную, справедливую и эффективную оценку и рассмотрение претензий. В частности, необходимо будет согласовать следующие аспекты:

- a) состав арбитражного органа компенсационной комиссии; создание одной или нескольких коллегий и условия назначения и замены членов комиссии (или коллегий);
- b) метод определения размера ущерба и выделения компенсации жертвам;
- c) создание секретариата и надзорного органа;
- d) требования в отношении заявителей и условия приемлемости претензий (критерии приемлемости); Компенсационная комиссия Организации Объединенных Наций утвердила систему сводных претензий, в соответствии с которой лишь государства имеют право подавать претензии от имени своих граждан и корпораций, однако альтернативным вариантом могло бы стать прямое право подачи иска для жертв;
- e) применимые правила процедуры, доказывания и представления доказательств;
- f) сроки подачи жалоб;
- g) положения, касающиеся механизма обжалования или пересмотра решений Комиссии<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Подробнее об институциональных характеристиках Компенсационной комиссии, см. например, F.E. McGovern, “Dispute system design: the United Nations Compensation Commission”, *Harvard Negotiation Law Review*, vol. 14 (2009), pp. 171-193.

## VI. Выводы и рекомендации

48. Специальный докладчик полагает, что настало время, чтобы международное сообщество подтвердило право всех лиц, осуществление прав человека которых было подорвано односторонними принудительными мерами, на эффективное средство правовой защиты, включая надлежащую и реальную финансовую компенсацию. Такое подтверждение неизбежно вытекает из общего принципа, закрепленного во Всеобщей декларации прав человека, а также в ряде других документов в области прав человека, согласно которым каждый человек имеет право на эффективное средство правовой защиты в случае нарушения его основных прав. Нет никаких оснований для того, чтобы односторонние принудительные меры становились исключением из этого общего принципа, который призван служить интересам всех жертв нарушений прав человека, независимо от конкретных фактов или обстоятельств таких нарушений. Следует напомнить, что в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года государства взяли на себя обязательство содействовать верховенству права на национальном и международном уровнях и обеспечить всем равный доступ к правосудию (задача 16.3 Целей в области устойчивого развития).

49. Необходимо пересмотреть эту концепцию и перейти от исправления к предотвращению неблагоприятных последствий односторонних санкций. В этой связи государства следует призвать как можно скорее и в духе доброй воли предпринять решительные шаги в целях прекращения действующих односторонних принудительных мер и отказа от их использования в соответствии с нормами международного права. Обязательство государств отменить односторонние санкции и отдать предпочтение средствам мирного урегулирования международных споров и разногласий было бы созвучно их обязательству согласно главе VI Устава Организации Объединенных Наций разрешать свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость.

50. Тот факт, что государства все чаще прибегают к односторонним принудительным мерам, свидетельствует о необходимости подтверждения определенных основополагающих принципов международного права. Если исходить из того, что будет существовать переходный период до полного прекращения и отмены односторонних принудительных мер, государствам настоятельно предлагается соблюдать в течение этого переходного периода общепринятые нормы поведения, предусмотренные международным правом и международным правом прав человека, в целях смягчения неблагоприятных последствий односторонних санкций для прав человека. Эти основные принципы и нормы поведения подробно изложены в элементах проекта декларации об односторонних принудительных мерах и верховенстве права, содержащихся в добавлении II к приложению к настоящему докладу. В частности, предлагается следовать таким правилам поведения, как обязательство проводить транспарентную оценку принудительных мер с точки зрения прав человека, на регулярной основе следить за последствиями осуществления таких мер, обеспечивать эффективные изъятия для удовлетворения основных прав человека и основных гуманитарных потребностей, а также гарантировать надлежащую правовую процедуру и доступ жертв к процедурам судебного надзора для получения средств правовой защиты и восстановления нарушенных прав.

51. Другое предложение, выдвинутое Специальным докладчиком, а именно создание в рамках Организации Объединенных Наций реестра односторонних принудительных мер, способных оказать воздействие на права человека, является простым, практичным, эффективным и справедливым средством обеспечения транспарентности применения санкций в течение переходного периода. Такая транспарентность будет полезна Совету



Безопасности, организациям гражданского общества и деловым кругам. Специальный докладчик считает, что такой механизм может быть согласован, создан и введен в действие в самом ближайшем будущем.

52. Специальный докладчик должен особо подчеркнуть тот парадоксальный факт, что те же самые страны, которые применяют односторонние санкции с экстерриториальным охватом и воздействием, как правило, выступают против признания экстерриториального характера государственных обязательств в соответствии с пактами, в частности Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах. Он согласен с мнением Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о том, что с точки зрения права и логики введение санкций в отношении третьего государства влечет за собой по крайней мере частичную ответственность государства – инициатора санкций за ситуацию в стране, ставшей объектом санкций, что в свою очередь предполагает также юридическое обязательство государства-инициатора по экстерриториальной защите прав человека затрагиваемого населения, и особенно их основных экономических, социальных и культурных прав. В связи с этим Специальный докладчик призывает в торжественной форме – в виде декларации об односторонних принудительных мерах и верховенстве права – подтвердить основополагающий принцип, согласно которому односторонние принудительные меры, предполагающие экстерриториальное применение национальных мер, являются незаконными в соответствии с международным правом. Он надеется, что такое осуждение экстерриториальных мер как незаконных отражает мнение большинства стран мира независимо от их правовых систем.

53. Специальный докладчик призывает также четко признать основополагающий принцип экстерриториального характера обязательств государств в области прав человека в случаях введения санкций в отношении третьих стран; такие действия накладывают на государство-инициатор юридическую ответственность за меры, которые негативно влияют на осуществление прав человека затрагиваемого населения.

54. Наконец, Специальный докладчик хотел бы вновь подчеркнуть, что создание в рамках Организации Объединенных Наций специальной компенсационной комиссии для жертв односторонних принудительных мер является реальной возможностью для обеспечения подотчетности и доступности средств правовой защиты и возмещения в условиях сохраняющихся пробелов в национальных и международных механизмах судебного пересмотра односторонних санкций.

## Annexe

### Outcome document of the expert working group convened in Geneva on 3 June 2017

1. An expert consultation was held at the OHCHR, Palais Wilson in Geneva on 3 June 2017 to review and evaluate the initiatives put forward by the Special Rapporteur in his reports to the Human Rights Council and the General Assembly, i.e. a United Nations Register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact and a United Nations Declaration on unilateral coercive measures and the rule of law.

2. In addition to the Special Rapporteur, Mr. Idriss Jazairy, the following experts were in attendance: Professor Mark Bossuyt (Member of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Member of the Permanent Court of Arbitration in The Hague and a former judge at the Belgian Constitutional Court), Professor Alena Douhan (Associate Professor of international law, Belarusian State University, Minsk, Belarus), Mr. Hans-Jakob Schindler (Coordinator of the ISIL(Da'esh)/Al-Qaida/Taliban Monitoring Team), Ms. Catherine Marchi-Uhel (Ombudsperson, Security Council ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee), Professor Aslan Abashidze (Member of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Professor at the International Law Department, Moscow State Institute of International Relations and Director of Center for Innovations in Education and Legal Research at Peoples' Friendship University of Russia), Professor Matthew Happold (Professor of Public International Law at the University of Luxembourg and a barrister at 3 Hare Court, London), Professor Antonios Tzanakopoulos (Associate Professor of Public International Law, University of Oxford) and Mr. Pierre-Emmanuel Dupont (Director, Public International Law Advisory Group) who moderated the workshop. Mr. Alfred de Zayas (Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order) could not attend but submitted a statement.

3. The first session of the expert consultation was devoted to the draft Declaration on unilateral coercive measures and the rule of law. One participant first addressed the issue of the legal force of resolutions of the General Assembly, stressing that for a General Assembly resolution to have legal effects, it should have a normative character, it should receive the support or at least the absence of opposition from a large number of States, including the States particularly affected by the matter concerned, and the adoption of the resolution should be followed by a uniform and constant state practice in conformity with the behaviour prescribed in the resolution. Another participant addressed the issue of mechanisms of and remedies for human rights protection against unilateral coercive measures. Unilateral coercive measures have an impact a broad range of human rights, and their 'contributory nature' in ongoing human rights situations brought before the Human Rights Council was underlined by one participant. Possible responses to unilateral coercive measures were identified, and a distinction was made between immediate and long-term responses. Responses to measures targeting States (including Special Procedures of the Human Rights Council, United Nations fact-finding missions,<sup>39</sup> a United Nations compensation commission, etc.) and responses to measures directed against individuals or entities (including, but not limited to, judicial review before domestic courts of the sanctioning state, which is unfortunately subject to a range of legal and practical limitations, if available at all, in many scenarios). It was also called for a reform of the 'targeted sanctions' processes to ensure due process guarantees, that would include the mandatory and immediate opening of criminal or administrative process in parallel to inclusion in a sanctions list, and lifting of the sanctions (and financial compensation) if a person is recognized not-guilty. A participant referred to the under-utilized inter-State complaints procedure, which should be engaged and in some cases could facilitate negotiation and friendly settlement under treaty bodies (e.g. Art. 41 International Covenant on Civil and Political Rights). It was suggested that sanctions should also be tested in the

<sup>39</sup> See Declaration on Fact-finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security (A/RES/46/59).

context of the Universal Periodic Review of the Human Rights Council. Another participant examined the relevance of the work of the International Law Association on Reparation for Victims of Armed Conflict, stressing that all victims of human rights violations are entitled to access to mechanism for reparations. Several participants stressed the importance of the right of access to a court, as called for by Article 6 of the European Convention on Human Rights and other instruments.

4. The second session focused on the United Nations Register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact. The possible institutional features and practical modalities of functioning of such mechanism were extensively discussed, and participants generally agreed that such Register could possibly under certain conditions benefit from wide acceptance from the international community. The relevance of the United Nations Register of Conventional Arms as a possible precedent was examined, as well as possible guidance to be drawn from the practical operation of the Sanctions Committee and the Ombudsperson of the Security Council ISIL/Al Qaeda sanctions regime, and from the experience of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in relation to sanctions. Participants generally shared the view that unilateral sanctions were primarily to be reported (including information about the alleged impact on human rights of the measures) by targeted States, although reporting by targeting State was also possible. The depository of the Register would then notify the targeting state of the allegation by the targeted state of the alleged impact on human rights of the measures, and invite the targeting state to respond to the allegation and to include in the response, information on whether it has conducted an assessment of the possible inadvertent (or unintended) impact on human rights of the measures, and if so provide the result of such assessment, and whether it has taken any steps to mitigate such impact. It was also suggested that a focal point should be created by States for civil society organizations to be able to interact with their respective Government as regards possible notification of unilateral sanctions for inclusion in the Register. Also, the inclusion of a potential dispute settlement mechanism associated with the Registry was discussed, as well as the possibility that such dispute settlement mechanism be entitled to rule on reparation claims for adverse impact of sanctions on human rights.

## Appendix I

### Elements on the United Nations register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact

1. It is suggested that the next General Assembly resolution on human rights and unilateral coercive measures include the following elements:

#### *Preamble*

2. Welcoming the proposal made by the Special Rapporteur of the Human Rights Council on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, submitted pursuant to [---], and recalling the reports of the Secretary-General on [---], to establish a consolidated central register at the level of the United Nations Secretariat to recapitulate the list of all unilateral sanctions in force, and sharing the Special Rapporteur's view that the first obstacle to a global evaluation of the negative impact of unilateral sanctions on human rights is the unavailability of global and standardized updated data, and that full transparency in this regard would be helpful both to the United Nations, to private enterprises involved in international trade, and to the civil society at large,

#### *Operative paragraphs*

- [---]. Requests the Secretary-General to establish and maintain at United Nations Headquarters in New York a universal and non-discriminatory Register of unilateral sanctions, to include information on unilateral sanctions, to be reported by targeted States, or by States implementing sanctions as the case may be, in accordance with procedures including applicable standards initially comprising those set out in the annex to the present resolution and subsequently incorporating any adjustments to the standards decided upon by the General Assembly at its [---] session in the light of the recommendations of the panel referred to in paragraph below;
- [---]. Also requests the Secretary-General, with the assistance of a panel of independent experts to be nominated by him on the basis of equitable geographical representation and upon proposals by States, to elaborate the technical procedures and applicable standards for comparability of data, to make any adjustments to the annex to the present resolution necessary for the effective operation of the Register, and to prepare a report on the modalities for ensuring the universality and non-discriminatory character of the Register, to raise awareness concerning the Member States concerning the Register and its procedures, and to submit this report to the General Assembly at its [---] session;
- [---]. Calls upon all Member States to provide annually for the Register data in accordance with the procedures established by paragraph 26 above, and the annex to the present resolution;
- [---]. Decides, with a view to ensuring the universality and non-discriminatory character of the Register, to keep the operation of the Register under review, and, to this end:
  - (a) Invites Member States to provide the Secretary-General with their views, not later than [insert date 2 years ahead], on:
    - (i) The operation of the Register during its first two years;
    - (ii) Any identified obstacles to achieving the universality and non-discriminatory character of the Register;
    - (iii) Possible improvements or expansion of scope to include a monitoring function;

---

## Register of unilateral sanctions

1. The Register of unilateral sanctions likely to have a human rights impact (the “Register”) shall be established, with effect from [1 January 2018], and maintained at the Headquarters of the United Nations in New York.
2. Member States are requested to provide data for the Register, addressed to the Secretary-General, on an annual basis by [30 April] each year in respect of unilateral coercive measures implemented by them or targeting them and in force during the previous calendar year;
3. The first such registration shall take place by [30 April 2018] in respect of the calendar year [2017];
4. The data so provided shall be recorded in respect of each Member State.
5. Member States are requested to designate focal points for civil society organizations to be able to interact with their respective Government as regards unilateral sanctions;
6. Upon notification of the unilateral sanction by the targeted State or States, the Secretary-General shall seek the views of the source State or group of States and vice versa.
7. Unilateral sanctions covered are those taken by virtue of law or executive decision or under any other form by the source State or group of States.
8. The Register shall be open for public consultation.
9. In addition, the Secretary-General shall provide annually a consolidated report to the General Assembly of the data registered.

## Appendix II

### Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law

#### A. Basic principles

1. Full account should be taken of the position expressed in resolution 34/13 adopted by the Human Rights Council on 24 March 2017, which ‘urged all States to refrain from imposing unilateral coercive measures, also urged the removal of such measures, as they are contrary to the Charter and norms and principles governing peaceful relations among States at all levels, and recalled that such measures prevent the full realization of economic and social development of nations while also affecting the full realization of human rights’ ;
2. Unilateral coercive measures have a tendency to remain in force irrespective of the achievement of its purported objective;
3. Unilateral coercive measures involving extraterritorial application of domestic measures are unlawful under international law;
4. Unilateral coercive measures in a number of cases entail severe adverse impacts on the enjoyment of human rights of targeted populations and individuals, have often proven to be inefficient, and are most likely to entail unintended effects in the form of adverse human rights impacts on non-designated third parties;
5. Whilst targeted States have a responsibility to mitigate the adverse human rights impact of unilateral sanctions imposed by source countries, the latter are also accountable for any adverse effects on human rights occurring in target countries, even if such effects are unintended, to the extent that “when an external party takes upon itself even partial responsibility for the situation within a country (whether under Chapter VII of the Charter or otherwise), it also unavoidably assumes a responsibility to do all within its powers to protect the economic, social and cultural rights of the affected population” (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 8 on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, E/C.12/1997/8, para. 13);
6. The inhabitants of a given country do not forfeit basic economic, social and cultural rights by virtue of any determination that their leaders have violated norms of international peace and security, as affirmed by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in its general comment No. 8 on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights (See E/C.12/1997/8, para. 16).
7. In situations where unilateral coercive measures inflict undue sufferings/have an egregious human rights impact, on the population of a targeted State, whatever legal motive is invoked, they become clearly illegal and their source countries should be called to account.
8. Such call for the removal of unilateral coercive measures applies to comprehensive measures as well as to targeted measures and to economic as well as to financial measures;
9. As a consequence, the basic principle should be that States and groups of States should commit themselves to refraining from imposing unilateral coercive measures, as well as remove such measures as are in force, and shall commit to using other means of peaceful settlement of international disputes and differences;
10. The present Declaration is without prejudice to the procedural and substantive requirements arising from the legal regime of countermeasures in the sense of the International Law Commission Draft Articles on the Responsibility of States for International Wrongful Acts;

## B. Mitigation: Universally/Generally accepted rules of behaviour

11. Pending the total removal and termination of all existing unilateral coercive measures and renunciation to their use, all efforts should be made to mitigate the adverse effect of unilateral sanctions on human rights;

12. The transitional period preceding the total removal and termination of all existing unilateral coercive measures and renunciation to their use should be shortened to the greatest extent possible.

13. During the transitional period, the following universally accepted rules of behaviour shall be asserted to mitigate the adverse impacts of unilateral sanctions:

(a) The parties implementing unilateral sanctions are under an obligation to conduct a transparent human rights impact assessment of the measures envisaged, and to monitor on a regular basis the effects of implementation of the measures, including as regards their adverse effects on human rights;

(b) The parties implementing unilateral sanctions are under an obligation to ensure effective exemptions for satisfying basic human rights and essential humanitarian needs;

(c) There must be an end to the politicization of what was intended to be a purely technical interbank international financial transfer mechanism, whose manipulation in the form of selective exclusion is tantamount to re-introducing comprehensive sanctions on targeted countries;

(d) Mechanisms to guarantee due process, and the availability of judicial review for obtaining remedies and redress for unilateral coercive measures, should be available to:

- Impacted groups, though non-targeted (by comprehensive or sectoral sanctions), and
- Individuals and legal persons and entities targeted (by targeted sanctions).

(e) The basic components of the requirement of due process in relation to unilateral coercive measures, pending their total elimination, shall be the following:

(i) Mechanisms and procedures for judicial review of unilateral coercive measures:

- The factual and legal grounds for the measures have to be disclosed to the concerned parties;
- The availability of, and the mechanisms and procedures for, a right to appeal/judicial review, should be made known to the targeted parties upon notification to the concerned parties;
- Such mechanisms and procedures should allow for a review of the substantive factual and legal grounds for the unilateral coercive measures, in accordance with international law and international humanitarian law, as well as in compliance with internationally recognized procedural standards;
- Such mechanisms and procedures should be in place and available at the same level (either domestic or international [either regional organization or the United Nations]) as the source of the unilateral coercive measures concerned; in case of unavailability of procedures for remedies at the domestic level or at the level of a group of countries imposing sanctions, the targeted countries or persons should be entitled to seek remedies by the Committee of the treaty body concerned, i.e. CESCR;
- Such mechanisms and procedures should be of a judicial nature or at least, for a transitional period, of the nature of an Ombudsperson or other quasi-judicial mechanism;

(ii) Notification of the measures to the parties concerned as soon as practicable, without affecting the effectiveness of the measures;

- (iii) Time-bound limitation of the measures, and biannual monitoring and review;
  - (iv) Reversibility of the measures;
  - (v) Appropriate humanitarian exceptions;
  - (vi) A regular mechanism to monitor potential adverse impact and unintended consequences of these measures; and
  - (vi) Availability of effective compensation/reparations (including financial) when unwarranted adverse impacts on human rights have occurred.
-