



**Генеральная Ассамблея
Совет Безопасности**

Distr.: General
14 June 2006
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестидесятая сессия
Пункт 120 повестки дня
Последующие меры по Итоговому документу
Саммита тысячелетия

Совет Безопасности
Шестидесят первый год

**Идентичные письма от 19 мая 2006 года, направленные постоянными
представителями Германии, Швеции и Швейцарии в адрес
Организации Объединенных Наций на имя Председателя Генеральной
Ассамблеи и Председателя Совета Безопасности**

06-39112 (R)



Правительства Швейцарии, Германии и Швеции поручили Институту международных исследований имени Уотсона Браунского университета (Провиденс, Род-Айленд) в связи с проектом в отношении целенаправленных санкций проанализировать текущую практику комитетов по санкциям и предложить рекомендации по усовершенствованию процедур применения целенаправленных санкций Организации Объединенных Наций.

В результате этого анализа Институт имени Уотсона подготовил в марте 2006 года "белую книгу" под названием "Укрепление целенаправленных санкций на основе объективных и четких процедур" (см. приложение). Мы хотели бы предоставить этот документ в распоряжение Генеральной Ассамблеи в качестве вклада в нынешнее обсуждение вопроса о последующих мерах по Итоговому документу Всемирного саммита 2005 года, а также Совета Безопасности с целью поддержать его непрерывные усилия по усовершенствованию такого инструмента, как целенаправленные санкции.

За содержание этой "белой книги" ответственность несет Институт имени Уотсона. Мнения, рекомендации и выводы, содержащиеся в данной "белой книге", не обязательно отражают позиции трех правительств, заказавших этот документ.

Мы были бы признательны Вам за организацию распространения текста настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Генеральной Ассамблеи в рамках рассмотрения пункта 120 повестки дня и документа Совета Безопасности.

(Подпись)

Посол Гюнтер **Плойгер**
Постоянный представитель Германии
при Организации Объединенных Наций

(Подпись)

Посол Андерс **Лиден**
Постоянный представитель Швеции
при Организации Объединенных Наций

(Подпись)

Посол Петер **Маурер**
Постоянный представитель Швейцарии
при Организации Объединенных Наций

Приложение к письмам от 19 мая 2006 года, направленным постоянными представителями Германии, Швеции и Швейцарии в адрес Организации Объединенных Наций на имя Председателя Генеральной Ассамблеи и Председателя Совета Безопасности

***Укрепление целенаправленных санкций
на основе объективных и четких процедур***

**"Белая книга" Института имени Уотсона
Браунского университета, подготовленная
в рамках проекта в отношении
целенаправленных санкций**

30 марта 2006 года

Watson Institute for International Studies, Brown University ♦ 111 Thayer Street, Box 1970
Providence, Rhode Island 02912-1970
Тел.: 401.863.2809 ♦ Факс: 401.863.1270 ♦ Эл. почта: Watson_Institute@brown.edu ♦ www.watsoninstitute.org

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Авторы выражают признательность за поддержку со стороны правительств Швейцарии, Германии и Швеции в проведении исследований и подготовке настоящего документа, а также за предоставление возможности провести семинар в целях получения отзывов на один из первых вариантов этого документа. Комментарии и аналитические замечания, представленные в настоящем документе, отражают мнения авторов, которые не обязательно совпадают с мнениями правительств Швейцарии, Германии и Швеции.

Авторами правового анализа, содержащегося во втором разделе, являются Ларисса ван ден Херик и Нико Схрейвер из Лейденского университета. Мы благодарны им за их вклад и помощь в разработке вариантов механизма пересмотра, которые представлены в четвертом разделе. Джонатан Лью, Питер Бирштекер и Кейт Ролл оказали помощь в проведении исследований для настоящего документа. Особого признания заслуживает научный сотрудник Института имени Уотсона Кейт Ролл за ее неустомимую работу и особенно за составление таблиц в третьем разделе, где обобщается текущая практика комитетов Совета Безопасности ООН по целенаправленным санкциям. Наш коллега Питер Романюк представил ценные замечания и подготовил данные, приведенные в Добавлении.

Настоящий документ разработан в рамках проекта в области целенаправленных санкций, осуществляемого Институтом международных исследований имени Уотсона Браунского университета, Провиденс, Род-Айленд. На совещании, состоявшемся в январе 2006 года, эксперты обсудили один из его первых вариантов. Все участники этого совещания выступали в личном качестве, а не от имени своих учреждений. Авторы выражают благодарность участникам за их замечания, а также признательность более чем тридцати представителям миссий при Организации Объединенных Наций, сотрудникам Секретариата, членам вспомогательной группы и прочим лицам, которые были проинтервьюированы во время проведения исследования и подготовки настоящего документа. Мы признательны им за уделенное время и проделанную работу. В частности, мы высоко ценим многие содержательные и подробные замечания, которые были представлены по проекту документа. Ответственность за все ошибки и упущения несут авторы. Мы были бы чрезвычайно признательны за новые отзывы по данному документу и связанным с ним вопросам.

Томас Дж. Бирштекер

Сью Э. Эккерт

Проект в отношении целенаправленных санкций
Институт имени Уотсона
111 Thayer Street
Providence, RI 02912
Эл. почта: Thomas_Biersteker@brown.edu
Sue_Eckert@brown.edu

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	6
ПЕРВЫЙ РАЗДЕЛ Введение	8
ВТОРОЙ РАЗДЕЛ Проблемы прав человека в действующих режимах целенаправленных санкций с точки зрения международного и европейского права	11
ТРЕТИЙ РАЗДЕЛ Текущая практика комитетов Совета Безопасности ООН по санкциям	26
ЧЕТВЕРТЫЙ РАЗДЕЛ Рекомендации и варианты укрепления справедливых и ясных процедур	40
ПЯТЫЙ РАЗДЕЛ Заключение	52
ДОБАВЛЕНИЕ А Структурная схема административного координационного органа и механизмов пересмотра	59
ДОБАВЛЕНИЕ В Рекомендации и варианты укрепления справедливых и ясных процедур	61

РЕЗЮМЕ

С начала 1990-х годов Организация Объединенных Наций (ООН) стремится придать санкциям более целенаправленный (адресный) характер, с тем чтобы повысить их эффективность и сократить гуманитарные издержки. Хотя адресный характер санкций значительно усиливает воздействие всеобъемлющих санкций, уменьшая гуманитарные последствия благодаря переходу от санкций против государств к санкциям в отношении отдельных лиц и негосударственных образований, возникают новые проблемы, касающиеся, в частности, прав и репутации сторон, которые могут быть необоснованно включены в соответствующий список. Будучи политическими и административными по своему характеру, целенаправленные санкции могут, тем не менее, подобно уголовному судопроизводству, отразиться на жизни людей.

Правовые проблемы в связи с санкциями. Правовые проблемы, с которыми в последнее время сталкиваются различные суды, поставили важные вопросы относительно целенаправленных санкций, налагаемых в соответствии с главой VII Устава ООН. Хотя ни один из национальных или региональных судов не признал недействительными меры, принимаемые на основании включения в списки каким-либо комитетом ООН по санкциям, эти судебные иски могут существенным образом повлиять на эффективность целенаправленных санкций. Это вызывает особую обеспокоенность с учетом возрастающей значимости целенаправленных санкций в качестве мер, принимаемых международным сообществом в борьбе с глобальным терроризмом и в интересах поддержания международного мира и безопасности.

Резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (Совета Безопасности) в значительной мере ограждены от судебного пересмотра. Однако в последнее время европейские суды стали рассматривать дела, касающиеся применения целенаправленных санкций, на предмет их соответствия нормам *jus cogens* (свод международно-правовых норм более высокого порядка, отступление от которых не допускается). В будущем суды могут пересмотреть санкции в свете требований, касающихся права на эффективное средство правовой защиты.

Право на эффективное средство правовой защиты является главным предметом дискуссий относительно целенаправленных санкций и прав человека. Элементами эффективности средства правовой защиты являются: i) независимый и беспристрастный орган, ii) орган, принимающий решения, и iii) доступность. Совершенствование процедур применения санкций, которое обеспечивает их справедливость и ясность, может снизить риск принятия судебных решений, затрудняющих осуществление мер по поддержанию международного мира и безопасности.

Практика комитетов по санкциям. Со временем комитеты ООН по санкциям, особенно Комитет, учрежденный согласно резолюции 1267 (1999) Совета Безопасности в отношении организации "Аль-Каида", движения "Талибан" и связанных с ними лиц и организаций (Комитет-1267), внесли важные улучшения в свои процедуры. Настойчиво высказываются критические замечания в отношении процедур, связанных с установлением или включением в список лиц, а также деятельности комитетов по санкциям и процедуры исключения из списка лиц и организаций. Проблемы, возникающие в результате того, что включенные в список лица и организации не уведомляются об этом, а также отсутствия информации об основаниях для включения в список, приводят к восприятию этих процедур как несправедливых. Без периодического пересмотра включенных в список лиц и организаций и без ограничения сроков для принятия решений, в частности, по просьбам об исключении из списка бессрочный характер санкций вызывает серьезные опасения относительно справедливости процедур. Кроме того, в большинстве случаев действующие процедуры позволяют подать просьбу об исключении из списка только стране постоянного проживания или гражданства лиц, являющихся объектами санкций, что приводит к потенциальным

проблемам в отношении справедливости процедур для включенных в список сторон в тех государствах, которые возражают против направления просьб об исключении из списка или отказываются направлять такие просьбы. И наконец, отсутствие прозрачности процедур в комитетах и трудности с получением информации способствуют общему восприятию санкций как несправедливых.

Рекомендации. В целях устранения недостатков в действующих процедурах комитетов ООН по санкциям мы предлагаем следующее:

Включение в список

- 1. Критерии для включения в список, указанные в резолюциях Совета Безопасности, должны быть подробными, но не исчерпывающими.*
- 2. Установить нормы и общие стандарты в отношении изложения дела.*
- 3. Во всех комитетах по санкциям продлить время для рассмотрения предложений относительно включения в список с двух-трех до пяти–десяти рабочих дней.*
- 4. Насколько возможно, лица и организации, против которых направлены санкции, должны а) быть уведомлены органом ООН о включении их в список, о соответствующих мерах, а также о процедурах изъятий из режима санкций и исключения из списка, а также б) получить отредактированное изложение дела с указанием обоснования для включения в список.*

Процедурные вопросы

- 1. Назначить административную координационную группу в Секретариате для рассмотрения всех просьб об исключении из списка и установлении изъятий из режима санкций, а также уведомления лиц и организаций, являющихся объектом санкций.*
- 2. Ввести механизм двухгодичного пересмотра списков.*
- 3. Повысить эффективность работы комитетов по санкциям посредством установления предельных сроков для представления ответов на просьбы о включении в список, исключении из списка и установления изъятий из режима санкций, а также посредством введения четких стандартов и критериев для исключения из списка.*
- 4. Сделать более прозрачной работу комитетов путем расширения информации на веб-сайтах, более частых заявлений в прессе и более широкого распространения сведений о процедурах в комитетах.*

Варианты механизмов пересмотра

Помимо процедурных улучшений существует необходимость в создании механизма пересмотра в той или иной форме, которым могли бы воспользоваться лица и организации в целях обжалования решений об их включении в список. К рассмотрению предлагаются следующие варианты:

- 1. Механизм пересмотра органом Совета Безопасности по рассмотрению предложений об исключении из списка.*
 - а) Группа по наблюдению – расширить полномочия существующей группы.*
 - б) Омбудсмен – назначить авторитетное лицо для осуществления взаимодействия с ООН.*
 - с) Группа экспертов – создать группу для рассмотрения просьб.*
- 2. Независимый арбитражный орган для рассмотрения предложений об исключении из списка.*
- 3. Судебный контроль в отношении решений об исключении из списка.*

ПЕРВЫЙ РАЗДЕЛ

Введение

"Мы призываем также Совет Безопасности... обеспечить существование справедливых и ясных процедур включения лиц и организаций в списки тех, на кого распространяются санкции, и процедур их исключения из этих списков, а также процедур исключения по гуманитарным соображениям".

Генеральная Ассамблея ООН, Итоговый документ Всемирного саммита, сентябрь 2005 года¹

Санкции являются существенным инструментом деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию международного мира и безопасности. Исходя из опыта применения всеобъемлющих санкций против Ирака в начале 1990-х годов, Организация Объединенных Наций стала все чаще прибегать к адресным санкциям² в целях повышения их эффективности и уменьшения негативных гуманитарных последствий для ни в чем не повинного гражданского населения. Хотя адресный характер санкций значительно усиливает воздействие всеобъемлющих санкций, уменьшая гуманитарные последствия благодаря отказу от санкций против государств в пользу санкций, направленных против отдельных лиц и негосударственных образований, возникают новые проблемы, касающиеся, в частности, прав и репутации сторон, которые могут быть необоснованно включены в соответствующий список.

Обычно адресные санкции применяются либо как меры, стимулирующие изменение поведения, либо как превентивные меры, как в случае санкций против лиц или организаций, способствующих совершению террористических актов. Санкции, направленные против финансирования терроризма, предоставления террористам убежища или передвижения террористов, стали действенным орудием в борьбе международного сообщества с терроризмом. Важность адресных санкций в поддержании международного мира и безопасности со временем возросла, и предпринимаются значительные усилия по их совершенствованию. Интерлакенский, Боннско-Берлинский и Стокгольмский процессы, спонсируемые, соответственно, правительствами Швейцарии, Германии и Швеции, осуществлялись в целях повышения эффективности адресных санкций и укрепления доверия к ним³.

В случае эффективного применения⁴ адресные санкции подрывают экономические возможности и создают финансовые трудности для сторон, в отношении которых они вводятся. Эти последствия в некоторой степени смягчаются путем изъятий в целях удовлетворения базовых потребностей, которые, в зависимости от ситуации, определяются соответствующим комитетом по санкциям. Однако стигматизация и психологическое воздействие в результате необоснованного включения в список могут иметь гораздо более значительные и серьезные последствия, чем экономические или финансовые трудности. С точки зрения лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, ущерб, нанесенный репутации, может быть самым существенным и продолжительным последствием применения к ним санкций. Хотя адресные санкции нацелены на отдельных лиц или организаций, они имеют также значительные побочные последствия для семей лиц, против которых они направлены, для сотрудников организаций или для потребителей их услуг, как это было в случае санкций против компании "Аль-Баракаат" в 2002 году⁵. Иногда возникают также проблемы, связанные с требованием о безотлагательном уведомлении, отсутствием обоснования для включения в список или информации о том, как можно обжаловать внесение в список.

Комитеты Совета Безопасности ООН по санкциям ввели меры, направленные на решение этих проблем, начиная от стандартизации изъятий из режима санкций по гуманитарным соображениям и заканчивая разработкой процедур исключения из списков в различных формах и на различных

условиях (см. таблицу III в третьем разделе). Эти улучшения особенно заметны в работе Комитета-1267, который сформировал в помощь комитету группу по наблюдению, ввел процедуру установления изъятий из режима санкций и разработал механизм исключения из списка (см. схему I в третьем разделе). Тем не менее широко распространено представление, согласно которому действующие процедуры являются недостаточно "справедливыми и ясными", что, по нашему определению, в наиболее общем смысле включает как справедливость самой процедуры (беспристрастное применение мер, соразмерность, право на адекватное уведомление и возможность быть выслушанным), так и эффективное средство правовой защиты для обоснованно включенных в список сторон.

Последние пять дел, рассмотренных в Суде Европейского сообщества (Европейском суде), наряду с судебными исками в национальных судах стран Европы, Северной Америки, а также других стран (включая два иска в Турции и один в Пакистане), подняли важные вопросы в отношении мер Совета Безопасности, принимаемых в соответствии с главой VII Устава ООН и направленных против конкретных лиц и организаций. Хотя к настоящему времени еще ни один национальный или региональный суд не признал недействительными национальные меры, принимаемые на основании решений комитетов ООН по санкциям, эти судебные иски могут существенно повлиять на действенность целенаправленных санкций. Это имеет особое значение, если учесть растущую значимость целенаправленных санкций как мер, принимаемых международным сообществом в борьбе с международным терроризмом.

Эта проблема не является абсолютно новой. Хотя Совет Безопасности ООН, как правило, не занимается отдельными лицами и негосударственными образованиями, опасения по поводу прав человека и справедливости процедур высказывались в рамках трех многосторонних процессов, которые способствовали разработке целенаправленных санкций. В рамках Интерлакенского процесса по осуществлению целенаправленных финансовых санкций рассматривался вопрос о праве на обжалование на предмет исключения из списка лиц и организаций, против которых направлены санкции; в рамках Боннско-Берлинского процесса рассматривался вопрос об обжаловании запретов на поездки; а в рамках Стокгольмского процесса по осуществлению целенаправленных санкций была признана необходимость соблюдать нормы международного гуманитарного права и уважать права человека.

Позднее, в декабре 2004 года, *Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам* отметила: "То, как юридические или физические лица попадают в террористический список, который ведет Совет, и отсутствие процедур пересмотра или обжалования в отношении тех, кто включен в список, вызывают серьезные вопросы подотчетности и, возможно, нарушают основополагающие нормы в области прав человека и конвенции"⁶. Поэтому в Итоговом документе Всемирного саммита, состоявшегося в сентябре 2005 года, Генеральная Ассамблея призвала Совет Безопасности "обеспечить существование справедливых и ясных процедур включения лиц и организаций в списки тех, на кого распространяются санкции, и процедур их исключения из этих списков, а также процедур исключения по гуманитарным соображениям"⁷. В качестве ответа Генеральный секретарь дал указание Управлению по правовым вопросам начать междепартаментский процесс разработки предложений и руководящих указаний для решения этих проблем⁸.

Восприятие применения целенаправленных санкций как несправедливости вызвало в ряде стран протесты со стороны общества, а в других странах – временами политические затруднения. В силу этих проблем некоторые государства-члены все чаще проявляют нежелание расширять списки лиц и организаций, являющихся объектами санкций Совета Безопасности. Более 50 государств-членов выразили обеспокоенность по поводу отсутствия надлежащей процедуры и прозрачности при внесении в списки и исключении из них⁹.

При всей закономерности такой обеспокоенности важно рассматривать масштаб и значимость этой проблемы в перспективе. На сегодняшний день только 925 лиц и организаций по всему миру были внесены в списки шести комитетов ООН по санкциям, из которых 46 в настоящее время исключены из списков. В своем последнем докладе Группа по наблюдению-1267 указала, что, хотя в Перечне-1267 числятся 345 лиц, "были представлены просьбы [об изъятии] лишь в отношении 23, причем лишь восьмью государствами (из которых лишь два находятся не в Европе)"¹⁰. Важно также отметить, что большинство судебных исков поданы на основании включения в списки в течение ближайших месяцев после нападений 11 сентября 2001 года. Внесенные с тех пор улучшения в установление критериев для включения в списки и изложение дела должны уменьшить вероятность необоснованного включения в списки.

Даже если это общее число и невелико, а процедуры в комитетах были усовершенствованы, устойчивое восприятие целенаправленных санкций как несправедливых и потенциально нарушающих надлежащую процедуру означает, что существует политическая проблема, которая требует решения. Если связанная с санкциями процедура не станет более прозрачной, доступной и подлежащей пересмотру в той или иной форме, это грозит вообще подорвать доверие к санкциям ООН и их эффективность.

В некоторых отношениях сама ООН способствует такому восприятию санкций как несправедливых. Частично проблема заключается в отсутствии прозрачности процедур в комитетах по санкциям, несмотря на их усовершенствование за последние несколько лет. Как и положено, прения в комитетах остаются конфиденциальными, но общая информация об основаниях для принятия решений о включении в списки, исключении из них и изъятиях из режима санкций обычно не становится гласной. Процедуры принятия заявлений в отношении изъятий или просьбы об исключении из списков, как правило, предусмотрены в руководящих принципах комитетов, однако не все комитеты имеют руководящие принципы. Бывают случаи, когда лица и организации, установленные комитетами по санкциям, заявляют, что узнали о внесении их списки из неофициальных источников.

Хотя переход в 1990-х годах к целенаправленным санкциям призван был уменьшить ущерб для людей и нежелательные последствия всеобъемлющих санкций, все санкции, даже адресные, оказывают воздействие, неизменно ограничивая определенные права (о чем более подробно говорится во втором разделе настоящего документа). Важно помнить, что санкции являются скорее политико-административной мерой, нежели правовой. Санкции налагаются без соблюдения норм в отношении доказательств, бремени доказывания и доступа к средствам правовой защиты, но при этом они в некоторой степени регулируются административно-правовыми процедурами¹¹. Тот факт, что целенаправленные санкции могут затронуть жизнь людей таким образом, что их можно сравнить с уголовными наказаниями, назначаемыми в уголовном судопроизводстве, лишь усиливает общее отношение к ним как к несправедливым.

Более половины лиц и организаций, занесенных в списки комитетов Совета Безопасности по санкциям, стали объектами санкций в рамках глобальных усилий по предотвращению актов терроризма. Рекомендуемое введение справедливых и ясных процедур является частью более широкой политики, направленной на установление надлежащего баланса между правами и безопасностью. Терроризм – это особый случай применения целенаправленных санкций, поскольку в борьбе с ним может возникнуть желание поступиться приматом прав человека. Этот вопрос не следует рассматривать с позиций компромисса между интересами безопасности и правосудия; скорее, эти интересы необходимо воспринимать как взаимоукрепляющие. Более справедливые процедуры могут укрепить безопасность, и наоборот. Большие справедливость и ясность процедур при применении целенаправленных санкций будут укреплять глобальные усилия по применению и осуществлению этих санкций в целях борьбы с актами терроризма.

В конечном счете, если в решении регионального или национального суда будет оспариваться применение национальных мер, принимаемых на основании списка одного из комитетов Совета Безопасности по санкциям, такое решение может нанести ущерб эффективному осуществлению санкций ООН. Оно может также заставить усомниться в статье 103 Устава ООН, в которой говорится о преимущественной силе обязательств по Уставу, если эти обязательства государств-членов окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению. Разумные меры, направленные на улучшение ситуации, могут предотвратить попытки оспорить целенаправленные санкции в суде, которые могут нанести ущерб и в конечном счете ослабить предпринимаемые в настоящее время глобальные усилия по борьбе с терроризмом.

В настоящей "белой книге" исследуются правовые вопросы, анализируется действующая практика комитетов по санкциям и предлагаются рекомендации по укреплению процедур ООН в отношении целенаправленных санкций. Во втором разделе рассматриваются правовые аспекты этой проблемы и приводится обзор общих принципов, недавних судебных исков и их последствий. В третьем разделе описаны действующие процедуры и практика шести различных комитетов по санкциям. В четвертом разделе представлены конкретные рекомендации и набор механизмов, которые помогли бы реагировать на критические замечания в отношении действующей практики, а также обеспечить справедливость и ясность процедур ООН по осуществлению целенаправленных санкций. В пятом разделе содержатся общие выводы.

ВТОРОЙ РАЗДЕЛ

Проблемы прав человека в действующих режимах целенаправленных санкций с точки зрения международного и европейского права

*Ларисса ван ден Херик и Нико Схрейвер**

В части I данного раздела дается общий анализ того, как целенаправленные санкции могут воздействовать на права человека. В части II рассматриваются права, которые, как представляется, наиболее актуальны в аспекте современных проблем, особенно право на справедливое судебное разбирательство и право на эффективное средство правовой защиты. В части III приводится обзор исков по поводу режимов санкций на основе защиты прав человека с особым акцентом на защиту прав человека согласно Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) и в контексте законодательства Европейского союза. И наконец, в части IV дается оценка последствий таких исков, основанных на нормах о правах человека, для действующих процедур ООН.

I. Адресные санкции и права человека в целом

После 1945 года начал формироваться внушительный свод норм в области прав человека. В дополнение к немногим положениям о правах человека, содержащимся в Уставе ООН¹², в 1948 году была принята историческая Всеобщая декларация прав человека¹³. Впоследствии, в 1966 году, были приняты два главных международных соглашения в области прав человека – Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах, – а также ряд более конкретных договоров в области прав человека, касающихся, в частности, расовой дискриминации (1965 год), прав женщин (1979 год), пыток (1984 год), прав детей (1989 год) и трудящихся-мигрантов (1990 год). После проведения в Вене в

* Ларисса ван ден Херик и Нико Схрейвер являются, соответственно, преподавателем и профессором международного публичного права в Лейденском университете (Нидерланды). Адреса электронной почты: l.van.den.herik@law.leidenuniv.nl and n.j.schrijver@law.leidenuniv.nl

1993 году Всемирной конференции по правам человека широкое признание получил принцип, согласно которому нормы в области прав человека, предусмотренные в этих международных документах, являются универсальными и неделимыми¹⁴.

Кроме того, действуют региональные документы по правам человека. Главными из них являются Европейская конвенция о защите прав человека (1950 год), Хартия основных прав Европейского союза (2000 год), Американская конвенция о правах человека (1969 год) и ее Дополнительный протокол в области экономических, социальных и культурных прав (1988 год), а также Африканская хартия прав человека и народов (1981 год).

Как отмечалось в первом разделе, в начале 1990-х годов всеобъемлющие санкции подвергались критике в силу их негативного гуманитарного воздействия. Хотя появление целенаправленных санкций в некоторой степени было реакцией на обеспокоенность в связи с нарушением прав человека, такие санкции, по определению, также затрагивают права отдельного человека.

Как и всеобъемлющие санкции, целенаправленные санкции могут ущемлять некоторые из прав человека. Например, запрет на поездки препятствует прежде всего осуществлению права на свободное передвижение¹⁵, а финансовые санкции влияют на имущественные права¹⁶, а также, возможно, затрагивают частную жизнь, репутацию и семейные права¹⁷. Если эти санкции против включенных в список лиц наложены необоснованно, без предоставления этим лицам возможности быть выслушанными или оспорить принятые в отношении них меры, это может также означать нарушение права на доступ к суду, права на справедливое судебное разбирательство¹⁸ и права на эффективное средство правовой защиты¹⁹.

В чрезвычайных обстоятельствах санкции могут рассматриваться как нарушение права на жизнь²⁰, если, например, запрет на поездки не позволяет лицу, против которого применяется эта санкция, покинуть страну в целях получения медицинской помощи²¹ или если финансовые санкции являются столь строгими, что данное лицо не имеет средств для покупки товаров первой необходимости, таких как продовольствие. Однако существующие режимы санкций ООН неизменно предусматривают возможность изъятий из режима во избежание именно таких ситуаций²². Запрет на поездки может также нарушать такие права и свободы, как свобода религии²³, если конкретная религия требует совершения паломничества, а также право искать убежища. Следует отметить, что комитеты ООН по санкциям ввели в практику изъятия из режима санкций для совершения поездок в религиозных целях²⁴.

II. Конкретные затрагиваемые права человека: право на справедливое судебное разбирательство и право на эффективное средство правовой защиты

В настоящее время наиболее актуальные проблемы прав человека, связанные с целенаправленными санкциями, касаются предполагаемых трудностей, с которыми сталкивается конкретное лицо при оспаривании принятых в отношении него санкций. Известно 15 случаев, когда лица и организации, ставшие объектом санкций, возбудили судебное разбирательство в национальных и региональных судах. Иски были поданы в национальные суды Бельгии, Италии, Швейцарии, Нидерландов, Пакистана²⁵, Турции и Соединенных Штатов Америки²⁶. В этих национальных судах лица жаловались на то, что они включены в список ООН, или на санкции, как таковые. В других случаях оспаривалось включение в национальный список или к суду обращались с просьбой предписать собственному государству начать процедуру исключения из списка. Следовательно, характер рассматриваемых в национальных судах дел различен. По большинству из них еще не вынесено решение. Помимо этих дел в национальных судах истцы обращаются также в региональные

европейские суды. Дела, рассматриваемые в этих европейских судах, более подробно анализируются ниже.

Главным обсуждаемым вопросом являются право на справедливое судебное разбирательство и право на эффективное средство правовой защиты. Поэтому в данном разделе наиболее подробно рассматриваются именно эти два права. Поскольку серьезные иски были поданы в региональные суды в Европе, а Европейская конвенция о защите прав человека 1950 года является одной из немногих правозащитных систем, обеспечивающих человеку право на прямое обращение с жалобой, основное внимание в представленном ниже обзоре уделяется правам и процедурам, предусмотренным Европейской конвенцией. Прежде всего следует обратиться к Всеобщей декларации прав человека 1948 года и Международному пакту о гражданских и политических правах (МПГПП) 1966 года, в частности к пункту 3 статьи 2 и к статье 14 Пакта. Также дается анализ аналогичных норм, содержащихся в статьях 6 и 13 ЕКПЧ.

Право на справедливое судебное разбирательство и право на эффективное средство правовой защиты (статья 14 и пункт 3 статьи 2 МПГПП)

Право на справедливое судебное разбирательство и право на эффективное средство правовой защиты в целом предусмотрены во Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ). Право на справедливое судебное разбирательство содержится в статье 10 ВДПЧ:

Каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом.

В статье 8 ВДПЧ говорится о праве на эффективное средство правовой защиты:

Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом.

В МПГПП право на справедливое судебное разбирательство закреплено в пункте 1 статьи 14. Соответствующая часть этого положения гласит:

...Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона...

По аналогии со статьей 6 ЕКПЧ норма, установленная в статье 14 МПГПП (а именно "право... на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона"), применяется только в конкретных случаях, когда речь идет о рассмотрении "уголовного обвинения" или об определении "прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе"²⁷. В 1984 году в своем Замечании общего порядка в отношении статьи 14 Комитет по правам человека не дал детального определения этих двух понятий²⁸. В связи с этим исследователь Манфред Новак считает, что данные понятия, согласно МПГПП, должны толковаться автономно, независимо от национальных классификаций, что ограничивает для государственных участников возможность уклоняться от соблюдения положений Пакта²⁹.

Однако практика Комитета по правам человека не дает определенных указаний относительно того, как можно автономно толковать понятие "уголовное обвинение". В общем предполагается, что, по сути, прецедентное право Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) в отношении статьи 6

ЕКПЧ в равной мере применимо и в отношении статьи 14 МПГПП (см. ниже), поскольку в обоих положениях употребляются одни и те же слова³⁰.

Что касается ссылки в статье 14 на гражданский процесс, примечательно, что в МПГПП и ЕКПЧ употребляются разные слова, а именно "права и обязанности в каком-либо гражданском процессе" в статье 14 МПГПП и "гражданские права и обязанности" в статье 6 ЕКПЧ. Можно было бы предположить, что имеются в виду несколько разные понятия³¹. Однако во французском варианте обеих конвенций это различие отсутствует и употребляется выражение "des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil", что позволяет предположить, что в общем речь идет об одних и тех же понятиях.

В деле *Айвен Лэндри против Канады* (1986 год) Комитет по правам человека отметил расхождения между английским, испанским, русским и французским вариантами выражения "гражданский процесс" ("suit at law"). Во всяком случае, Комитет признал, что:

...концепция "гражданского процесса" или его эквивалентов в текстах на других языках основана на характере рассматриваемого права, а не статусе одной из сторон... В этой связи каждое сообщение должно быть рассмотрено с учетом его конкретных особенностей³².

Следовательно, предпочтение отдается анализу в каждом конкретном деле по аналогии с прецедентным правом ЕСПЧ, о чем говорится ниже. Комитет по правам человека указал, что ссылка на гражданский процесс в пункте 1 статьи 14 распространяется на дела, касающиеся пенсии по инвалидности бывшего военнослужащего³³ и споров по вопросам найма государственных служащих³⁴. Однако Комитет также указал, что статья 14 не обязательно применяется к дисциплинарным мерам в отношении государственных служащих³⁵. В отличие от ЕСПЧ, Комитет до сих пор не ответил на вопрос, распространяется ли выражение "права и обязанности в каком-либо гражданском процессе" на процедуры предоставления убежища или высылки³⁶, а также на судопроизводство по налоговым спорам³⁷. Учитывая такое многообразие прецедентного права и его неокончательный характер, остается неясным, признал бы Комитет, что санкции ООН можно охарактеризовать как обязанности в гражданском процессе, и, таким образом, нельзя с определенностью сказать, что статья 14 МПГПП является применимой.

Право на эффективное средство правовой защиты предусмотрено в пункте 3 статьи 2 МПГПП. Это положение гласит:

Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется:

- а) обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве;
- б) обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты;
- в) обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются.

Право на эффективное средство правовой защиты, закрепленное в пункте 3 статьи 2, не имеет общей сферы применения, а применяется только в том случае, если речь идет о другом праве, охраняемом Пактом. Какая-либо санкция ООН, связанная с замораживанием активов, в первую очередь ущемляет право на доступ к имуществу. Однако это право не закреплено в МПГПП, что может иметь

последствия для применимости пункта 3 статьи 2. В отличие от МПГПП, в статье 8 ВДПЧ предусмотрено право на эффективное восстановление в правах в случае нарушений широкого круга основных прав, если они гарантируются конституцией или законом.

Еще одно существенное различие между двумя положениями состоит в том, что статья 8 ВДПЧ требует восстановления в правах компетентным национальным судом, тогда как в пункте 3 статьи 2 МПГПП говорится о компетентных судебных, административных или законодательных органах, что расширяет возможности для использования внесудебных средств правовой защиты.

Как и статья 13 ЕКПЧ, подпункт b) пункта 3 статьи 2 МПГПП устанавливает более низкий стандарт, поскольку он не требует пересмотра судебным органом. ЕСПЧ уточняет, что это право может означать на практике, о чем говорится ниже.

Право на справедливое судебное разбирательство согласно Европейской конвенции

Статья 6 ЕКПЧ закрепляет право на справедливое судебное разбирательство. Первое предложение пункта 1 этой статьи гласит:

Каждый имеет право при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявленного ему, на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

В статье 6 установлены высокие стандарты ("справедливое публичное разбирательство дела", "в разумный срок" и "независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона"), но эти стандарты применяются только к гражданским и уголовным делам. И вновь возникает вопрос: можно ли квалифицировать включение в список и наложение санкций, в частности замораживание активов, как вопросы гражданского или уголовного права и поэтому подпадающие под сферу применения статьи 6 или это, скорее, административные меры или меры особого характера (*sui generis*), на которые не распространяется действие статьи 6.

ЕСПЧ постановил, что понятие уголовного обвинения имеет "автономное значение", не зависящее от того, как квалифицируется мера согласно национальному законодательству³⁸. Соответствующие соображения для определения того, можно ли квалифицировать определенную меру как уголовное обвинение, сводятся к следующему: "Характер вменяемого в вину правонарушения, строгость применяемой санкции (связанной, в частности, с лишением свободы, что присуще уголовной ответственности) и группа, к которой применяется данное законодательство (небольшие и строго определенные группы потенциальных правонарушителей скорее способны совершить дисциплинарное или административное правонарушение, нежели явное уголовное преступление)"³⁹.

При определении того, что собой представляет гражданское право или обязанность, ЕСПЧ не дает четкого указания. Как и в отношении понятия уголовного обвинения, понятие гражданского права или обязанности также имеет автономное значение в контексте ЕКПЧ, не зависящее от национальных квалификаций⁴⁰. Однако ЕСПЧ не дает общих указаний относительно того, затрагиваются ли в том или ином деле гражданские права или обязанности, предоставляя возможность решать этот вопрос в каждом конкретном случае. В результате экспроприация имущества⁴¹ и некоторые формы социального обеспечения⁴² рассматриваются как подпадающие под сферу применения пункта 1 статьи 6, тогда как споры относительно налоговых обязательств⁴³ до сих пор считаются вопросами публичного права, не подпадающими под действие пункта 1 статьи 6.

Вопрос о статусе целенаправленных санкций особенно важен в отношении санкций в соответствии с резолюцией 1267, поскольку лица, являющиеся их объектами, включены в этот режим на основании

их связи с той или иной террористической организацией. Критерии для включения в список имеют уголовно-правовую коннотацию, особенно в случае санкций в отношении Кот-д'Ивуара, когда лица могут быть включены в список на основании соответствующей информации о том, что они ответственны за серьезные нарушения прав человека и норм международного гуманитарного права или что они открыто подстрекали к ненависти и насилию⁴⁴.

Некоторые считают, что помимо криминальной коннотации критериев для включения в список цель санкций носит, судя по всему, характер наказания и что воздействие санкций может достичь уровня, сравнимого с уголовно-правовой ответственностью. И все-таки Группа по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, учрежденная согласно принятой Советом Безопасности резолюции 1526 (2004) по организации "Аль-Каида" и движению "Талибан" и связанным с ними лицам и организациям (Группа по наблюдению-1267), неоднократно заявляла, что Сводный перечень "предназначен для предотвращения террористических актов, а не для составления списка осужденных преступников"⁴⁵ и что санкции не следует расценивать как уголовно-правовые меры. В связи с этим Группа по наблюдению-1267 заявила в этой связи: "...в конечном счете санкции не предусматривают уголовного наказания или уголовно-правовых действий, в частности задержания, ареста или экстрадиции, а предусматривают вместо этого применение административных мер, таких как замораживание активов, запрещение международных поездок и запрет на продажу оружия"⁴⁶. Следовательно, тот факт, что, возможно, санкции имеют уголовно-правовую коннотацию, не означает, что они могут быть охарактеризованы как уголовное наказание.

На вопрос о том, можно ли квалифицировать целенаправленные санкции как гражданско-правовые обязанности, ответить трудно, если учесть казуистическое прецедентное право ЕСПЧ в данном вопросе. Можно предположить, что ответ на этот вопрос будет также зависеть от различных видов таких санкций. Замораживание активов можно было бы квалифицировать как гражданско-правовую санкцию, но запрет на поездки вряд ли можно считать таковой.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что целенаправленные санкции, скорее всего, не являются уголовными. Даже если те или иные лица включены в список на основании критериев, которые, как представляется, весьма схожи с определением преступления, необходимо также учитывать характер и цель таких санкций. На первый взгляд, эти два последних аспекта не позволяют сделать вывод, что санкции должны быть приравнены к уголовному обвинению. Кроме того, из практики ЕСПЧ также однозначно не следует, что санкции расцениваются им как гражданско-правовые обязанности.

Квалификация санкций как уголовных обвинений, или как гражданско-правовых обязанностей, или как мер иного характера имеет большое значение, в частности, по двум причинам. Во-первых, отнесение их к той или иной категории показывает, какие доказательства необходимы для обоснования включения в список. Если санкции считаются уголовным обвинением, то для включения того или иного лица в список необходимо соблюдение требования "в отсутствие обоснованного сомнения". Если, с другой стороны, санкции относятся к категории административных, то требование в отношении бремени доказывания является менее строгим. В этом случае еще можно было бы утверждать, что чем дольше имя лица находится в списке и чем дольше его активы остаются замороженными, тем серьезнее последствия. На этом основании можно было бы утверждать, что требование в отношении доказывания следует сделать более строгим, после того как лицо уже занесено в список на определенный срок, например на пять лет.

Вторая причина значимости отнесения санкций к той или иной категории состоит в том, что квалификация санкций как уголовного обвинения либо как гражданско-правовой обязанности имеет прямые последствия для требований в отношении какого-либо возможного механизма пересмотра. Если применима статья 6, то механизм пересмотра должен быть судебным. Если статья 6

неприменима, то право на эффективное средство правовой защиты (статья 13 ЕКПЧ) все-таки может применяться, но это положение устанавливает более низкий стандарт, поскольку средство правовой защиты будет не обязательно судебным (см. ниже).

Как показано в данном разделе, существуют основания для обсуждения вопроса о том, подпадают ли санкции под действие пункта 1 статьи 6 ЕКПЧ о праве на справедливое судебное разбирательство. Даже если бы статья 6 была применима, остается возможность для ограничения ее действия в интересах национальной безопасности. Право на справедливое судебное разбирательство, закрепленное в ЕКПЧ, не является абсолютным, как, например, запрещение пыток, предусмотренное в статье 3 этой Конвенции. Текст статьи 6 позволяет объявить решение суда в закрытом заседании по соображениям национальной безопасности. Однако в этой статье не упоминается возможность ограничения других аспектов права на справедливое судебное разбирательство по соображениям национальной безопасности. Что касается ограничения или лишения доступа к суду по соображениям национальной безопасности, то ЕСПЧ не дает четких указаний, которые напрямую относились бы к вопросам надлежащей процедуры, возникающим в контексте санкций ООН. Однако в деле *Тиннелли* ЕСПЧ отметил:

72. Суд напоминает, что пункт 1 статьи 6 закрепляет "право на суд", одним из аспектов которого является право на доступ, то есть право возбудить разбирательство в суде по гражданско-правовым вопросам.

Однако это право не является абсолютным и может подлежать ограничениям; они допускаются подразумеваемым образом, поскольку право на доступ по своему характеру требует регулирования со стороны государства. В этом отношении договаривающиеся государства пользуются некоторой степенью свободы усмотрения, но окончательное решение относительно того, насколько соблюдаются положения Конвенции, остается за Судом. Он должен удостовериться в том, что применяемые ограничения не создают препятствий к доступу или не уменьшают его таким образом или в такой мере, что ущемляется сама сущность права на доступ. Кроме того, ограничение будет противоречить пункту 1 статьи 6 в том случае, если оно не преследует легитимной цели и если отсутствует обоснованная соразмерность между используемыми средствами и достигаемой целью (см., помимо других дел, решение по делу *Стаббингс и др. против Соединенного Королевства* от 22 октября 1996 года, *Reports 1996-IV*, p. 1502, § 50)⁴⁷.

Даже если предположить, что применение главы VII Устава ООН является основанием для объявления чрезвычайного положения, в случае применения пункта 1 статьи 6 должен быть обеспечен *определенный* доступ к суду. Однако, как отмечалось выше, пункт 1 статьи 6 ЕКПЧ может не применяться вовсе. И в таком случае ЕКПЧ все-таки предусматривает процессуальные требования, в частности в статье 13, в которой закрепляется право на эффективное средство правовой защиты.

Право на эффективное средство правовой защиты согласно Европейской конвенции

Статья 13 ЕКПЧ гласит:

Каждый, чьи права и свободы, изложенные в настоящей Конвенции, нарушены, располагает эффективными средствами правовой защиты перед национальными властями, даже если такое нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.

Как и в пункте 3 статьи 2 МПГПП, право на эффективное средство правовой защиты, закрепленное в статье 13 ЕКПЧ, не имеет общей сферы применения, а действует только в случае нарушения другого права, охраняемого данной Конвенцией⁴⁸. В отличие от МПГПП, право на собственность включено в Протокол 1 к ЕКПЧ, и, несомненно, в этом отношении статья 13 ЕКПЧ применима. Кроме того, как и в пункте 3 статьи 2 МПГПП, в статье 13 ЕКПЧ не требуется судебного средства правовой защиты, а

говорится о национальных *властях*, что, как представляется, открывает более широкие возможности для внесудебных средств правовой защиты.

Что означает эффективное средство правовой защиты? Поскольку средство правовой защиты не обязательно должно быть судебным, омбудсмен, административные или иные несудебные процедуры могут также подпадать под это понятие в той мере, в какой они являются *эффективными* средствами правовой защиты. Для того чтобы определить, является ли то или иное средство правовой защиты эффективным, необходимо рассмотреть полномочия, процессуальные гарантии и компетенцию соответствующего учреждения⁴⁹. Кроме того, ответ на вопрос о том, можно ли считать конкретное средство правовой защиты эффективным, зависит также от обстоятельств данного дела. В целях настоящего анализа в качестве примера можно привести два дела: дело *Класса* и дело *Линдера*. В деле *Класса*, касающемся тайного наблюдения, ЕСПЧ постановил, что средство правовой защиты должно быть "настолько эффективным, насколько это позволяют ограниченные возможности для обращения за помощью к суду, которые характерны для любой системы тайного наблюдения"⁵⁰. В деле *Линдера*, касающемся проверок благонадежности, суд также постановил, что, даже если ни одно из средств правовой защиты в национальной системе не может быть эффективным само по себе, совокупность средств правовой защиты как целого может, тем не менее, считаться эффективной⁵¹.

Более конкретные указания относительно того, что является эффективным средством правовой защиты, можно найти в рекомендации Комитета министров Совета Европы, который конкретизирует право на эффективное средство правовой защиты для лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, в отношении решений о высылке⁵². В рекомендации R (98) 13⁵³ Комитет постановил, что средство правовой защиты в государственном органе считается эффективным, если:

- этот орган является судебным или, в случае квазисудебного или административного органа, это четко обозначено и если его члены беспристрастны и пользуются гарантиями независимости;
- этот орган обладает компетенцией как принимать решение о наличии обстоятельств [...], так и предоставлять соответствующее удовлетворение требования;
- средство правовой защиты доступно для лица, которому отказано в убежище.

Несмотря на то что эта рекомендация не имеет прямого применения, она, тем не менее, дает полезные указания относительно того, каковы требования в соответствии со статьей 13 ЕКПЧ.

Итак, в данном разделе показано, что при применении целенаправленных санкций могут быть ущемлены различные права человека. Ответ на вопрос о том, действительно ли определенные целенаправленные санкции нарушают конкретные права человека, во многом зависит от вида данных санкций. Наиболее проблематичные вопросы касаются процедур, осуществляемых при применении целенаправленных санкций. Что касается этих процедурных аспектов, то главные проблемы при применении финансовых санкций и запрета на поездки связаны с процедурами включения в списки и исключения из списков, системой процедур предоставления изъятий из режима санкций и наличием практики периодического пересмотра действительности и необходимости наложенных санкций. Право на справедливое судебное разбирательство требует судебного пересмотра санкций, но мы можем задать вопрос, применимо ли это право к административным процедурам, посредством которых налагаются санкции ООН. И напротив, право на эффективное средство правовой защиты, скорее всего, применимо. Это право дает более широкие возможности для использования различных средств правовой защиты, если они эффективны, насколько это возможно в контексте ситуации, в которой они применяются.

III. Проблемы в отношении прав человека в связи с режимами санкций ООН

В некоторых случаях, еще до наложения санкций против движения "Талибан", Усамы бен Ладена и организации "Аль-Каида", выражались сомнения относительно оснований для включения в списки лиц, которые в то время были объектами санкций ООН. В частности, такие сомнения высказывались лицами, включенными в список Комитетом по санкциям в отношении Либерии⁵⁴. В докладе, подготовленном в ноябре 2005 года, Группа экспертов по Либерии отметила, что ею получено несколько жалоб от лиц, утверждающих, что они необоснованно включены в список и поэтому незаслуженно стали объектом запрета на поездки. Они заявили о своей невинности и о том, что не располагают информацией о причинах включения в список, а доклады Группы являются необъективными. Заявители даже угрожали подать иск против Организации Объединенных Наций и Группы экспертов⁵⁵.

В общем, лица, которые утверждают, что они необоснованно включены в список, в соответствии с руководящими принципами большинства комитетов по санкциям могут лишь подать ходатайство об исключении из списка через государство своего гражданства или постоянного местожительства, то есть с помощью некоторой современной формы дипломатической защиты⁵⁶.

Первые *юридические* претензии по поводу занесения в список и последующего наложения санкций ООН в международных судах были заявлены в Европе, в Европейском суде первой инстанции (ЕСПИ) в Люксембурге в делах *Юсуфа* и *Кади*. До рассмотрения этих дел Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) в Страсбурге рассматривал претензии, касающиеся потенциальных нарушений прав человека в результате более всеобъемлющих санкций, направленных против Югославии в деле компании "*Босфорус*", а также претензии, касающиеся исполнения резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности на уровне Европейского союза в деле организации *SEGI*. Эти три дела анализируются в хронологическом порядке.

Европейский суд по правам человека: дело компании "Босфорус"

В деле компании "*Босфорус*" санкции в отношении Югославии, введенные в 1991 году, включали эмбарго на поставки оружия и задержание воздушных судов, в которых основная или контрольная доля участия принадлежала физическому или юридическому лицу, находящемуся в Союзной Республике Югославии (Сербия и Черногория) или действующему с ее территории⁵⁷. Два самолета, которые были арендованы турецкой компанией "*Босфорус*" у югославской компании JAT, были задержаны в Ирландии на основании постановлений ЕС об осуществлении санкций ООН. Компания "*Босфорус*" оспорила эти меры в ирландских национальных судах, которые затем обратились в Европейский суд с просьбой вынести предварительное постановление. В своем ответе Европейский суд отметил:

22. Любая мера в отношении введения санкции, по определению, имеет последствия, которые затрагивают право на собственность и свободу осуществлять торговую или предпринимательскую деятельность, что причиняет ущерб лицам, никоим образом не несущим ответственность за ситуацию, приведшую к введению санкций.

23. Кроме того, цели, преследуемые в данном постановлении, настолько важны, что оправдывают негативные последствия, пусть даже существенные, для некоторых участников⁵⁸.

Суд пришел к заключению, что самолеты могут быть подвергнуты санкциям, и, следовательно, они не были освобождены. Затем компания "*Босфорус*" обратилась в ЕСПЧ с жалобой на нарушение ее права собственности. Этот суд также оправдал действия Ирландии по задержанию самолетов в соответствии с постановлениями ЕС. Суд заявил⁵⁹:

155. По мнению Суда, действия государства, предпринятые во исполнение таких правовых обязательств, оправданны, поскольку считается, что соответствующая организация защищает основные права в отношении как материально-правовых гарантий, так и механизмов, контролирующих их соблюдение, таким способом, который может расцениваться как по крайней мере эквивалентный тому, который предусматривает Конвенция (см. приведенное выше решение по делу "М. и Ко." на стр. 145 [англ. текста], отражающее подход, с которым согласились стороны и Европейская комиссия). Под словом "эквивалентный" Суд имеет в виду "сопоставимый": любое требование "идентичности" защиты со стороны организации могло бы противоречить интересам осуществляемого международного сотрудничества (см. выше, пункт 150). Однако какой-либо вывод относительно эквивалентности не может быть окончательным и подлежит пересмотру с учетом любого соответствующего изменения в защите основных прав.

156. Если такая эквивалентная защита считается предоставленной со стороны организации, презюмируется, что государство не отступило от требований Конвенции, всего лишь выполнив правовые обязательства, вытекающие из его членства в этой организации.

Однако любая такая презумпция может быть оспорена, если в обстоятельствах конкретного дела будет сочтено, что защита закрепленных в Конвенции прав явно недостаточна. В таком случае роль Конвенции как "конституционного документа, устанавливающего европейский общественный порядок" в области прав человека, будет иметь приоритет над интересами международного сотрудничества [Loizidou v. Turkey (preliminary objections), judgment of 23 March 1995, Series A, no. 310, § 5].

Применяя свои стандарты в данном деле, Суд лишь рассмотрел вопрос о том, предложила ли Европейская комиссия "эквивалентную" защиту, но не применил критерий эквивалентности к ООН. Суд не принял во внимание тот факт, что в основе дела лежит решение Совета Безопасности ООН, заявив:

145. Действительно, в основе Постановления 990/93 ЕС лежит резолюция Совета Безопасности ООН, принятая согласно главе VII Устава ООН (что более подробно было отмечено правительством и некоторыми третьими сторонами). Хотя эта резолюция имеет отношение к толкованию данного Постановления (см. заключение консультативной группы и решение Европейского суда, пункты 45–50 и 52–55, выше), она не является частью ирландского внутреннего законодательства (судья Мэрфи, пункт 35, выше) и поэтому не может служить правовым основанием для задержания самолетов министром транспорта.

Итак, хотя санкции в отношении Югославии имели очевидные негативные последствия для компании "Босфорус", являвшейся, как утверждалось, невиновной третьей стороной, такие последствия были расценены как оправданные в некоторых случаях двумя главными европейскими судами, сделавшими вывод об отсутствии нарушения прав человека.

Европейский суд по правам человека: дело организации SEGI

Дело организации *SEGI*, рассмотренное в ЕСПЧ, касалось мер, принятых Европейским союзом в целях осуществления резолюции 1373 (2001) Совета Безопасности ООН⁶⁰. Эта резолюция обязала государства-члены ввести некоторые антитеррористические меры. Контртеррористический комитет (КТК), учрежденный в целях наблюдения за осуществлением резолюции 1373, сам по себе не налагает санкций и, таким образом, не является комитетом по санкциям. Он не составляет списки лиц, к которым применяются эти меры, а пользуется списками, составленными Комитетом–1267, отдельными государствами-членами или региональными организациями.

Во исполнение резолюции 1373 (2001) Европейский союз принял Общие позиции 2001/930/CFSP и 2001/931/CFSP и составил несколько списков лиц и организаций. Баскская молодежная организация *SEGI* была внесена в один из списков лиц и групп, осуществляющих террористические акты. *SEGI* обратилась в ЕСПЧ с жалобой на включение в этот список и сослалась на несколько прав и свобод, таких как право на презумпцию невиновности, свобода ассоциации, право на справедливое судебное разбирательство,

свобода выражения мнений и право на собственность. Однако Суд по правам человека объявил жалобу неприемлемой, поскольку, по его мнению, SEGI не являлась жертвой нарушения прав согласно Европейской конвенции о правах человека. Ссылаясь на прецедентное право, Суд напомнил, что нельзя жаловаться на потенциальное нарушение, которое может быть допущено в будущем, или на закон *in abstracto*. Суд отметил, что Общая позиция 2001/931/CFSP, к которой прилагался список, не применяется напрямую в государствах-членах. Кроме того, заявители не представили никаких доказательств, подтверждающих, что к ним были применены какие-либо конкретные меры на основании данной Общей позиции. Суд постановил, что факт включения SEGI в список, «возможно, и неприятен, но для применения Конвенции связь слишком слаба. Упоминание в списке [...] не является предъявлением обвинения к "группам или организациям" и тем более установлением их виновности».

Суд не дал ответа на вопрос о том, являются ли санкции, которые могут быть наложены в результате включения в список, полностью совместимыми с данной Конвенцией. Однако он пришел к однозначному выводу, что самого по себе включения в список недостаточно для утверждения, что соответствующее лицо стало жертвой нарушения прав человека.

Впоследствии SEGI обратилась в Европейский суд первой инстанции (ЕСПИ) в Люксембурге с жалобой на включение ее в список ЕС. Но по техническим причинам, связанным с законодательством ЕС и его системой, эта жалоба также была признана неприемлемой⁶¹. В решении Суда председатель отметил, что, вероятно, SEGI не будет иметь доступа к суду ни на национальном, ни на региональном уровне⁶².

*Европейский суд первой инстанции: дела Кади и Юсуфа (2005 год)*⁶³

Швед сомалийского происхождения Ахмед Али Юсуф, базирующаяся в Швеции организация "Аль-Баракаат" и саудовский гражданин, постоянно проживающий в Швеции, Ясин Абдулла Кади, активы которых были заморожены в соответствии с решением Комитета по санкциям-1267, оспаривали законность постановлений ЕС, принятых во исполнение резолюций Совета Безопасности ООН, в Европейском суде первой инстанции (ЕСПИ) Европейского союза⁶⁴. Все заявители утверждали, что данные постановления следует аннулировать. Помимо двух аргументов относительно незаконности этих постановлений согласно системе ЕС истцы заявили, что данные постановления нарушают основные права человека и поэтому являются незаконными. Поскольку органы ЕС, которые приняли данные постановления, не имели никаких дискреционных полномочий, фактически в Европейском суде оспаривались действия Совета Безопасности.

Судебные решения по этим двум делам были вынесены 21 сентября 2005 года. В целом ЕСПИ поддержал приоритет Совета Безопасности ООН, хотя и рассмотрел вопрос о том, были ли действия Совета совместимы с нормами *jus cogens*. В целях настоящего документа особое значение имеют два аспекта судебных решений: 1) пересмотр, осуществленный в Европейском суде, и 2) квалификация некоторых норм о правах человека как норм *jus cogens*.

Пересмотр действий Совета Безопасности ООН

Как указывалось выше, действия, которые фактически рассматривались в делах *Кади* и *Юсуфа*, касались не столько постановлений ЕС, сколько резолюций Совета Безопасности ООН и решений его субсидиарного органа – Комитета-1267. Довод, согласно которому эти резолюции и последующие решения нарушили основные права человека, выдвинул на первый план весьма щепетильный вопрос о судебном пересмотре решений Совета Безопасности ООН. До сих пор главный судебный орган Организации Объединенных Наций, Международный Суд, не решался пересматривать резолюции Совета Безопасности ООН, что проявилось в его нежелании рассматривать вопрос о законности резолюции 748 (1992) в деле *Локерби*⁶⁵. Однако, как представляется, специализированные

международные суды и трибуналы в большей степени готовы выполнить эту задачу. Например, специальные уголовные трибуналы – Международный уголовный трибунал по бывшей Югославии и Международный уголовный трибунал по Руанде – наделены "присущей им компетенцией" по рассмотрению вопроса об их учреждении Советом Безопасности ООН, если об этом попросят подсудимые⁶⁶. Неудивительно, что оба трибунала пришли к заключению, что их учреждение является законным. В делах *Юсуфа* и *Кади* Европейский суд первой инстанции Европейского сообщества (ЕС) также счел себя вправе рассмотреть по существу вопрос о взаимосвязи между резолюциями Совета Безопасности ООН и другими международно-правовыми документами и нормами.

ЕСПИ прежде всего установил, что Европейское сообщество и сам Суд связаны положениями Устава ООН. Суд постановил, что, хотя Устав ООН не применяется напрямую к ЕС, как таковому, ЕС, тем не менее, связано обязательствами по резолюциям Совета Безопасности в силу статей 297⁶⁷ и 307⁶⁸ Договора об учреждении ЕС⁶⁹. Затем Суд рассмотрел вопрос о том, обладает ли он полномочием по пересмотру действий Совета Безопасности ООН, и пришел к заключению, что не обладает, поскольку статьи 25 и 48 Устава ООН предусматривают, что решения Совета Безопасности ООН имеют обязательную силу для всех государств – членов ООН, а статья 103 Устава ООН придает этому Уставу специальный и более высокий статус по сравнению с другими международными договорами⁷⁰. ЕСПИ постановил, что он не обладает полномочием по рассмотрению вопроса о соответствии резолюций Совета Безопасности ООН основным правам, защищаемым правопорядком Сообщества. Однако Европейский суд счел себя вправе проверить, соответствуют ли резолюции Совета Безопасности ООН нормам *jus cogens*, поскольку, как заявил данный Суд, эти нормы имеют преимущественный статус, отступление от них недопустимо и они обязательны для всех субъектов международного права, включая органы ООН⁷¹.

Утверждение, что нормы *jus cogens* имеют обязательную силу для Совета Безопасности ООН, само по себе логично. И все-таки можно было бы прокомментировать последующее заявление Суда, согласно которому резолюции Совета Безопасности ООН, нарушающие нормы *jus cogens*, не имеют обязательной силы для государств – членов ООН. Очевидный вопрос, на который не ответил Европейский суд, состоит в следующем: кто решает, нарушает ли конкретная резолюция нормы *jus cogens*? Могут ли отдельные государства-члены или региональный суд, которые ссылаются на *jus cogens*, не соблюдать резолюции Совета Безопасности ООН на том основании, что они не соответствуют нормам *jus cogens*? Не поставит ли это под угрозу всю систему коллективной безопасности?

Квалификация нормы как jus cogens

Второй примечательный аспект последнего решения касается процесса, начатого в Суде ЕС или реально не начатого, в целях определения, являются ли нормы о правах человека, на которые ссылаются заявители, нормами *jus cogens*. Каждый заявитель в своем деле сослался на три права человека: право на собственность, право на справедливое судебное разбирательство и право на эффективное средство правовой защиты. Ключевой вопрос заключается в том, имеют ли эти права статус *jus cogens*.

Статья 53 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, которая ратифицирована большинством государств, дает следующее определение нормы *jus cogens*: "императивная норма общего международного права является нормой, которая принимается и признается международным сообществом государств в целом как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер". В феврале 2006 года Международный Суд авторитетно закрепил понятие *jus cogens* в деле о военных акциях на территории Конго (Демократическая Республика Конго против Руанды)⁷². В комментарии к проекту статей об ответственности государств, принятому Комиссией

международного права, приводятся следующие примеры норм *jus cogens*: запрещение актов агрессии, геноцида, рабства и работорговли, расовой дискриминации и апартеида, пыток, а также право на самоопределение⁷³.

Вопрос заключается в следующем: следует ли добавить к этому перечню право на собственность, право на справедливое судебное разбирательство и право на эффективное средство правовой защиты?

Право на собственность

В отношении права на собственность Суд постановил, что любое произвольное лишение собственности *можно было бы* рассматривать как нарушение нормы *jus cogens*. Однако Суд также постановил, что в данном случае, с учетом возможности изъятий из режима санкций, как предусмотрено в резолюции 1452 (2002), произвольное, несоразмерное или ненадлежащее вмешательство в основные права лиц отсутствовало. Делая такой вывод, Суд также отметил, что указанные меры были приняты в рамках деятельности ООН по борьбе с терроризмом. Таким образом, эти действия уравнивали последствия мер и поставленную цель. Далее Суд отметил, что активы заявителей были заморожены, а не конфискованы, и сослался на общую систему периодического пересмотра санкций⁷⁴.

Фактически Суд не заявил, что право на собственность относится к нормам *jus cogens*, но молчаливо признал это, поскольку судебное рассмотрение прямо ограничивалось нормами *jus cogens*⁷⁵. Приводя свои доводы, Суд также сослался на запрещение бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, которое легче квалифицировать как норму *jus cogens*, чем право на собственность, с учетом требования статьи 53 Венской конвенции, согласно которой норма *jus cogens* должна признаваться таковой всеми государствами-членами.

Итак, Суд не высказался однозначно по вопросу о том, является ли и в какой степени право на собственность нормой *jus cogens*, но ясно заявил, что в рассматриваемых делах это право нарушено не было.

Право на справедливое судебное разбирательство и право на эффективное средство правовой защиты

Право на справедливое судебное разбирательство касается утверждения заявителей о том, что это право было нарушено, поскольку им не была предоставлена возможность быть выслушанными после наложения санкций и, таким образом, они не смогли оспорить решение Комитета-1267 о включении их в список.

Рассматривая эту жалобу, Суд указал на возможность пересмотра, которая содержится в руководящих принципах Комитета-1267, принятых в ноябре 2002 года. На основании этих руководящих принципов государства могут осуществлять определенную дипломатическую защиту и возбудить процедуру исключения из списка в Комитете-1267 от имени своих граждан или постоянно проживающих в них лиц. Суд счел, что эта процедура является достаточной для оспаривания любых жалоб по поводу нарушения их права быть выслушанными, а также по поводу отсутствия эффективного средства правовой защиты. В ответ на довод о том, что лица, тем не менее, не могут самостоятельно обратиться в суд и что они зависят от доброй воли своих правительств, Суд заявил, что гражданин государства, не желающего выступать от его имени, может заставить это государство представить его жалобу в Комитет-1267 путем обращения в суд своей страны⁷⁶. Это заявление Суда представляет собой шаг вперед, поскольку положение, согласно которому государства *юридически обязаны*, а не просто имеют право, и, возможно, несут моральное обязательство осуществить дипломатическую защиту, даже не было включено в проект статей о дипломатической защите, представленный Комиссией международного права в 2004 году⁷⁷.

Апелляция заявителей

Соответственно, 24 ноября 2005 года и 1 декабря 2005 года Кади и Юсуф подали апелляцию на решение Европейского суда первой инстанции (ЕСПИ). Их первая жалоба касалась правовых оснований для наложения санкций в соответствии с системой ЕС. Во-вторых, Кади утверждал, что ЕСПИ допустил правовую ошибку, сделав вывод, что ЕС обязано, согласно Уставу ООН, осуществлять резолюцию 1267 и последующие резолюции без процедуры независимого пересмотра в отношении лиц, которые были необоснованно включены в список. Юсуф привел более общий довод о том, что ЕСПИ ошибочно пришел к заключению об отсутствии нарушения права на справедливое судебное разбирательство и права на эффективное средство правовой защиты⁷⁸.

IV. Последствия претензий по поводу нарушения прав человека для процедур ООН

Первое соображение, вытекающее из вышеизложенного анализа дел, касается разграничения между более всеобъемлющими санкциями, которые применялись к Югославии в деле компании "Босфорус", и целенаправленными (адресными) санкциями, наложенными согласно резолюции 1267 Совета Безопасности ООН, в делах *Юсуфа* и *Кади*. Хотя всеобъемлющие санкции могут причинить прямой ущерб многим невиновным людям и организациям, к которым, как предполагается, относится турецкая компания "Босфорус", призыв ввести механизмы пересмотра касался главным образом целенаправленных санкций. В отличие от всеобъемлющих санкций, целенаправленные санкции применяются к конкретным лицам и организациям на основании подозрений в отношении их связей с террористическими организациями или осуществления ими деятельности, запрещенной Советом Безопасности ООН. Хотя эти конкретные лица и организации не обязательно оказываются невиновными и в любом случае подозреваются в некоторых связях с какой-либо террористической организацией⁷⁹, именно в контексте целенаправленных санкций опасения относительно отсутствия средств правовой защиты выражаются наиболее настойчиво.

Очевидно, что недостаток целенаправленных санкций заключается в отсутствии (адекватных) средств правовой защиты внутри системы ООН. В результате многие лица возбудили дела в национальных или региональных судах. Кроме того, в связи с этим стоит отметить, что Юсуф и Кади не подали апелляции на решение ЕСПИ о праве на собственность, а выразили свое несогласие с выводами относительно права на справедливое судебное разбирательство. Ссылка ЕСПИ на систему дипломатической защиты как на единственное средство правовой защиты, которым располагают включенные в список лица для возбуждения процедуры исключения из списка, может оказаться неубедительной в случае обжалования в Европейской суде. Предложения, выдвинутые Группой по наблюдению–1267 в ее третьем и четвертом докладах, согласно которым от государств требуется направление в Комитет–1267 ходатайств об исключении из списка, даже если они не согласны с ходатайством, а также об увеличении числа государств-членов, которые могут возбудить процедуру исключения из списка, в какой-то мере способствовали бы урегулированию этих юридических претензий⁸⁰. Однако в конечном счете эти предложения сохраняют существующую систему, пытаются укрепить ее в аспекте надлежащей процедуры. Вопрос состоит в том, является ли это достаточным или необходимы более радикальные изменения.

В связи с этим следует отметить, что Европейский суд может применять более строгий критерий в отношении апелляции, чем ЕСПИ в качестве первой инстанции. Европейский суд вполне может принять решение о расширении круга рассматриваемых им вопросов помимо норм *jus cogens*. Для сравнения можно привести пример специальных уголовных трибуналов по бывшей Югославии и по Уганде, которые при рассмотрении резолюций Совета Безопасности об их учреждении не применяли понятие *jus cogens*, а основывались на целях и принципах Организации Объединенных Наций. Можно сказать, что цели и принципы Организации Объединенных Наций включают защиту прав

человека, и тогда Европейский суд мог бы заявить, что Совет Безопасности связан всеми общепринятыми нормами в отношении прав человека, независимо от того, относятся ли эти права к нормам *jus cogens* или нет. Такой строгий критерий, возможно, стал бы основанием для другого вывода – относительно законности рассматриваемых санкций. Кроме того, вероятно, что ЕСПЧ будет также применять более строгий критерий, если перед ним встанет вопрос о совместимости целенаправленных санкций и норм в отношении прав человека. В отличие от ЕСПИ и Суда Европейского сообщества, являющихся судами ЕС, которые в своей обычной практике не часто решают вопросы, касающиеся прав человека, ЕСПЧ призван заниматься исключительно правами человека, и, таким образом, можно рассчитывать, что он будет подходить к данному вопросу только в аспекте прав человека. Пока ЕСПЧ не имел возможности конкретно рассматривать вопрос о том, соответствуют ли процедуры, действующие в комитетах ООН по санкциям, праву на справедливое судебное разбирательство и праву на эффективное средство правовой защиты. С учетом сложившегося прецедентного права в отношении этих двух прав ЕСПЧ, возможно, займет более жесткую позицию, чем та, которую выразил ЕСПИ в делах *Юсуфа* и *Кади*. В связи с этим следует также напомнить о деле компании *"Босфорус"*, когда ЕСПЧ заявил, что презумпцию, согласно которой международная организация предлагает "эквивалентную защиту" прав человека, можно опровергнуть, доказав, что защита предусмотренных в Конвенции прав "явно недостаточна". В отличие от этих более строгих критериев, ЕСПИ более или менее признал статус-кво.

Как указывалось выше, вопрос о применимости пункта 1 статьи 6 ЕКПЧ, касающегося права на справедливое судебное разбирательство, вызывает сомнения. Однако статья 13 ЕКПЧ имеет отношение к данной проблеме. В контексте этого положения об эффективных средствах правовой защиты ЕСПЧ уже признал, что могут возникнуть связанные с безопасностью ситуации, при которых эффективность средств правовой защиты может быть ограничена. По мнению ЕСПЧ, статья 13 требует, чтобы орган, рассматривающий жалобы лиц на нарушения прав человека, имел необходимый уровень беспристрастности и независимости и был доступен для этих лиц. Однако ЕСПЧ признает также, что средство правовой защиты имеет скорее административный, нежели судебный характер. Итак, прогнозы относительно позиции ЕСПЧ по действующим процедурам комитетов по санкциям остаются неопределенными, но можно предположить, что этот Суд будет несколько более требовательным, чем ЕСПИ. Кроме того, было продемонстрировано, что в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП) содержатся аналогичные требования. Поэтому национальные суды государств, являющихся участниками МПГПП или применяющих нормы международного обычного права, могут также рассматривать санкции ООН с учетом права на справедливое судебное разбирательство и права на эффективное средство правовой защиты, и они также могут сделать выводы, отличающиеся от позиции ЕСПИ.

Анализ решений европейских судов пока свидетельствует о межорганизационной иерархии и нежелании европейских судов оценивать практику ООН по существу. Суды демонстрируют, что они хорошо знают о существующей иерархии и особом положении ООН и, в частности, Совета Безопасности ООН. И все-таки суды дали ясно понять, что в случае явных и грубых нарушений прав человека они не будут уклоняться от действий. Как прямо следует из дела организации *SEGI*, сам факт, что лицо включено в список, еще не является основанием для таких действий⁸¹. Восприятие списков как произвольных и особенно постоянные трудности с исключением из списков, с учетом противоречивых указаний на невиновность, могут привести и уже привели к серьезным проблемам. Кроме того, как уже указывалось, в национальных судах по всему миру рассматриваются многочисленные дела, связанные с этим вопросом. Как отметила Группа по наблюдению-1267 в своем третьем докладе, "любое совершенствование надлежащей процедуры позволяет снизить степень рисков принятия неблагоприятного решения, которое могло бы осложнить осуществление"⁸².

Текущая практика комитетов Совета Безопасности ООН по санкциям

Между различными комитетами Совета Безопасности ООН, занимающимися осуществлением надзора за соблюдением целенаправленных санкций и их применением, существуют важные отличия. Часто это связано с необходимостью "привязки" целенаправленных санкций к конкретным ситуациям и контекстам, с тем чтобы сделать их эффективными и практически применимыми. Например, в Комитете-1267 просьбы об исключении из списка рассматриваются в основном на двусторонней основе квалифицирующим государством и получившим просьбу государством (в большинстве случаев государство гражданства или постоянного местожительства включенного в список лица). И наоборот, лица, занесенные в списки Комитетов по Либерии и Кот-д'Ивуару, имеют право напрямую обратиться в какое-либо отделение ООН с просьбой об изъятии из режима санкций или исключении из списка, минуя свое правительство. Этот альтернативный способ во многом отражает бездействие государственных структур и степень фракционности в регионе. Такие различия в практике могут вызвать проблемы в той мере, в какой разные комитеты по санкциям применяют различную практику и различные стандарты в отношении процедурной справедливости.

Со временем в различных комитетах по санкциям произошли важные перемены. Частично это вызвано выраженной отдельными государствами-членами обеспокоенностью относительно необходимости справедливых и ясных процедур. Эти перемены стали также результатом реформ, проводимых в самих комитетах (их председателями, членами или группами по наблюдению), которые столкнулись с претензиями по поводу их практики и с отношением к целенаправленным санкциям как неэффективным или несправедливым. Значительные изменения в вопросах, связанных с включением в списки, исключением из списков и процедурами, представлены на схеме I. С 1999 года наблюдается неизменная и усиливающаяся тенденция в решении процедурных проблем, отражающая институциональный опыт Комитета-1267. Другие комитеты, осуществляющие целенаправленные санкции, используют прецеденты и процедуры, разработанные Комитетом-1267, а также обмениваются опытом между собой.

При этом, разумеется, могли бы быть внесены дополнительные улучшения. В адрес комитетов ООН по санкциям высказывались важные критические замечания по поводу их нынешней практики, и эти замечания заслуживают более тщательного рассмотрения. В данном разделе проблемы, связанные с процедурными аспектами и справедливостью, разбиты на три общие категории, касающиеся:

- I. процедур квалификации или включения в списки;
- II. процедурных аспектов работы комитетов;
- III. процедур исключения из списков.

В настоящей работе анализируется нынешняя практика в отношении каждой из этих общих категорий, подразделенных на соответствующие подкатегории. Описывается сфера текущей деятельности, обобщаются, насколько это возможно, функциональные нормы и выявляются некоторые из выраженных в связи с этим принципиальных возражений, критических замечаний, опасений и претензий. При этом признается комплексный и взаимозависимый характер данных различных аспектов (включение в списки, исключение из списков и общие процедуры). Некоторые общие опасения по поводу ясности и справедливости процедур, которые были указаны в первом разделе и более подробно рассмотрены во втором разделе, могут быть сняты путем различных изменений в каждой процедуре.

Особое внимание уделено процедурам Комитета-1267, поскольку в его списки включено самое большое число лиц и организаций и его процедуры представляются наиболее тщательно разработанными среди комитетов по санкциям. Кроме того, Перечень-1267 является уникальным в том смысле, что в него включены лица и негосударственные организации со всего мира, а не только национальные или региональные. Его санкции носят преимущественно превентивный характер, тогда как большинство других адресных санкций ООН нацелены главным образом на изменение поведения.

Схема I. Наиболее важные процедурные изменения в осуществлении резолюции 1267 Совета Безопасности ООН

<i>Дата</i>	<i>Включение в список</i>	<i>Исключение из списка</i>	<i>Процедурные аспекты</i>
02/2000			Комитет утверждает изъятия из запрета на полеты для совершения хаджа.
02/2001			Комитет утверждает процедуры в отношении изъятий в целях оказания гуманитарной помощи.
01/2002	Резолюция Совета Безопасности ООН, в которой расширяется круг лиц, подвергающихся санкциям – от тех, кто связан с бен Ладеном и "Аль-Каидой", до тех, кто связан с бен Ладеном, "Аль-Каидой", "Талибаном" или другими ассоциированными с ними группами, предприятиями или организациями.		Резолюция 1390 Совета Безопасности ООН, вводящая дополнительные изъятия из запрета на поездки.
08/2002		Комитет объявляет процедуры исключения из списка.	
11/2002	Комитет принимает Руководящие принципы.	Комитет принимает Руководящие принципы.	
12/2002			Резолюция 1452 Совета Безопасности ООН, вводящая изъятия из финансовых санкций, включая процедуру "отсутствие возражений" в течение 48 часов в отношении чрезвычайных расходов.
01/2003	Резолюция 1455 Совета Безопасности ООН, в которой подчеркивается важность идентифицирующей информации.		Резолюция 1455 Совета Безопасности ООН, содержащая просьбу Комитету направлять государствам-членам список каждые три месяца.
04/2003			Комитет пересматривает Руководящие принципы и включает новый раздел об обновлении списков.
01/2004	Резолюция 1526 Совета Безопасности ООН, содержащая просьбу к государствам-членам предоставлять более полную идентифицирующую и справочную информацию.		
07/2005	Резолюция 1617 Совета Безопасности ООН, в которой содержится требование подробного изложения каждого случая; уточняется объект целенаправленных санкций; государствам-членам адресована просьба информировать тех, кто включен в список; разрешается распространять информацию о включении в список.		
12/2005	Комитет пересматривает Руководящие принципы и вносит технические изменения в процедуры включения в перечень.	Комитет пересматривает Руководящие принципы и вносит технические изменения в процедуры исключения из списка.	Комитет пересматривает Руководящие принципы и включает новый раздел об изъятиях из режима санкций.

I. Процедуры квалификации или включения в списки

Практика включения в списки может быть разделена на четыре основные подкатегории: А) достаточность информации, требуемой для включения в список (как она систематизирована в изложении дела); В) объем идентифицирующей информации, представленной для каждого включения в список; С) оперативные данные о процедуре принятия комитетом решения о включении в список конкретного лица или организации; и D) уведомление о принятых решениях.

В таблице I "Включение в список"⁸³ суммируется текущая практика включения в списки, которая применяется в семи комитетах Совета Безопасности ООН по целенаправленным санкциям (по "Аль-Каиде"/"Талибану", Сьерра-Леоне, Ираку, Либерии, Демократической Республике Конго, Кот-д'Ивуару и Ливану/Сирии). Итоговые оценки основаны на толковании самых последних опубликованных руководящих принципов каждого комитета, соответствующих резолюций, а также на интервью с членами и сотрудниками комитетов. Таблицы, естественно, оказались неполными, учитывая отсутствие открытой информации о некоторых аспектах работы комитетов и динамичного характера их деятельности.

А. Адекватность стандартов и критериев для включения в списки

Несмотря на то что критерии для включения в списки безусловно существенно различаются в зависимости от ситуации, практически все комитеты требуют описания дела и обоснования для каждого включения. На практике наблюдаются значительные различия между комитетами и внутри них. Например, изложение дела в Комитете-1267 занимает, как правило, полторы страницы, а в Комитете по Либерии – два-три абзаца. Комитет по Демократической Республике Конго (ДРК) ввел графу для пояснений в предложении относительно включения в список.

Более важным является то, что последние изложения дела, представленные в Комитет-1267, весьма различаются по объему и качеству. С одной стороны, совместное представление двумя государствами-членами рекомендации о включении в список трех лиц содержало общую информацию об организации, с которой они связаны, с последующим изложением в шести абзацах подробных данных о каждом лице и конкретной информацией о действиях, которые они предположительно предпринимали. Другое изложение дела, в котором предлагалось включить в список шесть лиц, заняло 70 переданных по факсу страниц, включая копии ордеров на арест. С другой стороны, было представлено изложение дела, в котором предлагались для включения 74 фамилии и содержался всего один абзац с обоснованием. В силу слишком общего характера изложения дела последняя просьба была отклонена, и Комитет не включил в список эти фамилии.

Со временем были внесены общие улучшения в качество и объем обоснования, включаемого в изложение дела, но этот процесс вызвал критику со стороны тех, кто имеет к нему непосредственное отношение.

Некоторые считают, что критерии для включения в список (то есть "создание препятствий мирному процессу") или "связаны с организацией "Аль-Каида" и движением "Талибан") слишком неопределенны, хотя в резолюции 1617 Совета Безопасности ООН был сделан шаг вперед в определении термина "связаны с"⁸⁴. Более серьезные критические замечания высказывались по поводу того, что, несмотря на внесенные улучшения, в большинстве изложений дела все еще недостает информации, обосновывающей включение в списки.

Таблица I. Включение в спискиⁱ

	"Аль-Каида"/"Талибан" (1267)	Сьерра-Леоне (1132)	Ирак (1518)	Либерия (1521) ⁱⁱ	ДРК (1533) ⁱⁱⁱ	Кот-д'Ивуар (1572)	Ливан/Сирия (1636)
Включенные лица/организации (всего)	347/119 (466)	30/0 (30)	89/206 (295)	77/30 (107)	15/1 (16)	3/0 (3)	0/0 (0)
Критерии для включения в списки	Лица, группы, предприятия или организации, связанные с "Аль-Каидой" или "Талибаном" или контролируемые теми, кто связан с ними	Члены бывшей военной хунты и РОВ (Революционного фронта), взрослые члены их семей	Саддам Хусейн, высокопоставленные должностные лица, их ближайшие родственники, организации, контролируемые ими, бывшие должностные лица правительства	П: Тейлор и члены его семьи, близкие соратники, должностные лица режима Ф: Лица, ставящие под угрозу мирный процесс	Иностранные и конголезские вооруженные группировки, не являющиеся сторонами Глобального и всеобъемлющего соглашения	Угроза мирному процессу и национальному примирению, нарушение прав человека и норм международного права, создание препятствий для действий сил ООН и французских вооруженных сил	Лица, подозреваемые в участии в убийстве Харири
Основания	Изложение дела с указанием основания для предложения и идентифицирующей/справочной информации о связи		Изложение фактов и обоснование	Изложение фактов и обоснование		Изложение фактов и обоснование	Описание обоснования
Идентифицирующая информация (лица)	Имя, ДР, МР, гражданство, псевдонимы, постоянное местожительство, номер паспорта или проездного документа	Имя, должность	Имя (на арабском и английском), ДР, МР, гражданство, псевдонимы, должность, постоянное местожительство, номер паспорта или проездного документа	Имя, ДР, МР, гражданство, псевдонимы, должность, постоянное местожительство, номер паспорта или проездного документа	Имя, ДР, МР, псевдонимы, паспорт/идентифицирующая информация	Имя, ДР, МР, гражданство, псевдонимы, должность, постоянное местожительство, номер паспорта или проездного документа	Имя, ДР, МР, псевдонимы, гражданство, постоянное местожительство, номер паспорта или проездного документа, должность, финансовая информация

ⁱ В таблицах I–III употребляются сокращения, которые означают следующее: МО – международные организации; ПОВ – процедура "отсутствие возражений"; П – поездки: недопущение въезда включенных в списки лиц на территории или пересечения территорий государств, не являющихся членами комитета по санкциям; Ф – финансовые санкции: замораживание денежных средств, финансовых активов и экономических ресурсов лиц и организаций, включая денежные средства от имущества, находящегося в собственности или под контролем – прямо или косвенно – связанных с ними лиц и организаций, включенных в списки, и предотвращение доступа к денежным средствам или финансовым ресурсам для включенных в список лиц и организаций; ГН – Группа по наблюдению; ГЧ – государства-члены; ООН – Организация Объединенных Наций; ДР – дата рождения; МР – место рождения; незаполненная графа – информация, не обнаруженная в соответствующих резолюциях или руководящих принципах.

В настоящее время Комитет по Судану (учрежденный согласно резолюции 1591 Совета Безопасности ООН) располагает руководящими принципами относительно составления списков, которые активно пересматриваются. Комитет по Судану следит за санкциями в отношении поездок и финансовыми санкциями, хотя по состоянию на март 2006 года в списки не были включены какие-либо лица или организации. Санкции касаются тех, кто препятствует мирному процессу, представляет угрозу стабильности в Дарфуре и во всем регионе, нарушает нормы международного гуманитарного права или нормы в области прав человека, осуществляет агрессивные военные полеты в Дарфуре и/или нарушает эмбарго на поставки оружия.

ⁱⁱ Комитет по Либерии ведет отдельные списки в отношении запрета на поездки и замораживания активов, и по каждому из них предусмотрены свои процедуры и руководящие принципы. Включенная в таблицу информация относится к процедурам, связанным со списком по замораживанию активов.

ⁱⁱⁱ Среди комитетов уровень детализации опубликованных руководящих принципов и процедур неодинаков. Например, Комитет по ДРК не имеет открытых руководящих принципов или процедур, за исключением информации, содержащейся в соответствующих резолюциях, в отношении применения и ведения Списка-1533.

<i>Продолжение таблицы I</i>	"Аль-Каида"/ "Талибан" (1267)	Сьерра-Леоне (1132)	Ирак (1518)	Либерия (1521) ^{iv}	ДРК (1533) ^v	Кот-д'Ивуар (1572)	Ливан/Сирия (1636)
Идентифицирующая информация (группа/организация)	Название, аббревиатура, адрес, штаб-квартира, подконтрольные организации, филиалы, организации прикрытия, характер предпринимательской деятельности, руководство		Название, аббревиатура, адрес, штаб-квартира, подконтрольные организации, филиалы, организации прикрытия, характер предпринимательской деятельности, руководство	Название, аббревиатура, адрес, штаб-квартира, подконтрольные организации, филиалы, организации прикрытия, характер предпринимательской деятельности, руководство	Название, аббревиатура, адрес	Название, аббревиатура, адрес, штаб-квартира, подконтрольные организации, филиалы, организации прикрытия, характер предпринимательской деятельности, руководство	
Список (списки) Комитета	Запреты на поездки, финансовые санкции ^{vi}	Запреты на поездки	Финансовые санкции	Запреты на поездки, финансовые санкции	Запреты на поездки, финансовые санкции	Запреты на поездки, финансовые санкции	Запреты на поездки, финансовые санкции
Срок для рассмотрения	5 дней		3 дня	2 дня		2 дня	2 дня, 15 дней в случае возражений
Распространение решения	Уведомление ГЧ, МО, Интерпола, помещение информации на веб-сайте, пресс-релизы, ГЧ сообщает объекту санкций	Пресс-релизы, размещение информации на веб-сайте	Уведомление ГЧ, размещение информации на веб-сайте	Пресс-релизы, размещение информации на веб-сайте	Пресс-релизы, вербальная нота, размещение информации на веб-сайте	Пресс-релизы, вербальная нота, размещение информации на веб-сайте	Уведомление ГЧ

^{iv} Комитет по Либерии ведет отдельные списки в отношении запрета на поездки и замораживания активов, и по каждому предусмотрены свои процедуры и руководящие принципы. Включенная в таблицу информация относится к процедурам, связанным со списком по замораживанию активов.

^v Среди комитетов уровень детализации опубликованных руководящих принципов и процедур неодинаков. Например, Комитет по ДРК не имеет открытых руководящих принципов или процедур, за исключением информации, содержащейся в соответствующих резолюциях, в отношении применения и ведения Списка-1533.

^{vi} На лиц и организации, включенные в Перечень-1267, наложены финансовые санкции и запреты на поездки, а также эмбарго на поставки оружия. Другие режимы санкций включают эмбарго на поставки оружия, но в сводные списки не занесены те, на кого распространяется эмбарго.

Кроме того, часто недостает прозрачности в отношении источников информации, указанных в изложении дела. В целях повышения действенности целенаправленных санкций государствам-членам, предлагающим лиц или организации для включения в списки, следует представлять как можно больше информации в обоснование такого включения. Качество и единообразие стандартов и критериев, используемых при включении в списки, важны также для легитимности комитетов по санкциям, поскольку применение ими целенаправленных санкций должно быть беспристрастным и не давало повода для их толкования как произвольных.

Обычно с соответствующими государствами-членами (государствами постоянного местожительства или гражданства включенных в списки лиц) редко проводятся предварительные консультации, особенно если они в данный момент не представлены в Совете Безопасности. Не все государства-члены, а только те, которые являются в данное время членами Совета Безопасности, автоматически получают изложения дел и могут рассмотреть их. Это вызывает вопросы, касающиеся прозрачности процедуры включения в списки, и некоторые государства-члены утверждают, что необходимо расширить доступ к версии изложения дела (в отредактированной форме и с исключением секретных сведений).

В. Адекватность идентифицирующей информации

Со временем произошли значительные улучшения в отношении объема идентифицирующей информации, представляемой комитетами по санкциям осуществляющим их государствам-членам. Прошло то время, когда Комитет по Анголе в начальный период своей работы рассматривал кличку "Большой Фредди" как достаточную информацию, идентифицирующую одно из включенных в список лиц.

В отличие от вопроса об адекватности информации, необходимой для включения в список, в настоящее время в различных комитетах по санкциям наблюдается более последовательный подход к тому, какая идентифицирующая информация должна быть представлена в отношении лиц или организаций. Как правило, в отношении лиц указываются имя (иногда на местном языке), дата рождения, место рождения, гражданство, какие-либо известные псевдонимы, постоянное местожительство и номер паспорта или проездного документа. Некоторые комитеты (по Сьерра-Леоне, Ираку, Либерии и Ливану/Сирии) указывают также должности. В отношении организаций нормой является указание названия, аббревиатуры, адреса, штаб-квартиры, подконтрольных организаций, филиалов, организаций прикрытия, а также характера предпринимательской деятельности и руководства. Примечательным исключением из этого правила является Комитет по ДРК, который требует только указания названий и аббревиатур включенных в список организаций.

Несмотря на эти принятые правила, часто в фактически доступной идентифицирующей информации имеются пробелы. Нередко имена и псевдонимы лиц и организаций прикрытия нелегко узнать. Номер паспорта и проездного документа во многих случаях также отсутствует. Так, по состоянию на ноябрь 2005 года Комитет по ДРК не располагал ни датами рождения, ни номерами паспортов включенных в список лиц. Обычно употребляемые имена (например, Чарлз Тейлор) также требуют более подробной идентифицирующей информации в целях гарантии того, что санкции не будут ошибочно применены к другому лицу.

В отличие от вопроса об адекватности обоснования для включения в списки, действующие нормы сравнительно редко подвергаются критике. В отношении поданных к настоящему времени жалоб указывается на необходимость в предоставлении большего объема информации и отмечается, что иногда трудно обновить информацию о лицах, включенных в списки некоторых комитетов⁸⁵.

C. Принятие решений в комитетах

Деятельность всех комитетов по санкциям, применяющих целенаправленные санкции, осуществляется на основе консенсуса их членов. Сроки рассмотрения вопроса о включении в список в разных комитетах различны. Комитеты по Либерии и Кот-д'Ивуару установили двухдневный срок при отсутствии возражений, Комитет по Ираку – три дня, а Комитет-1267 недавно продлил срок рассмотрения с двух до пяти дней⁸⁶. Комитеты по Сьерра-Леоне и ДРК не установили сроков⁸⁷. На практике комитеты, у которых установлен двухдневный срок для рассмотрения, часто продлевают его, если необходимо.

Возможности многих государств-членов представить в течение 48 часов ответ на предложение о включении в списки существенно лимитированы. Ко времени уведомления их министерства внутренних дел могут быть уже закрыты (из-за разницы во времени с Нью-Йорком), и у них остается меньше суток для принятия решения о возражении и отложить внесение в список. В результате презюмируется, что предлагаемые для включения в список лица соответствуют критериям для включения, если государство-член не откладывает принятие решения по тому или иному делу. В некоторых случаях государство-член может не пожелать отложить дело по той причине, что представление возражения квалифицирующему государству потребует времени, а задержка обязательно приведет к двустороннему обсуждению этого вопроса с квалифицирующим государством (возможно, за счет рассмотрения других важных двусторонних проблем).

Бывают случаи, когда квалифицирующее государство направляет предварительное уведомление некоторым, но не всем, членам Совета Безопасности ООН за три недели. Такое уведомление ускоряет процесс и сокращает число отказов в отношении решений комитетов, но не все члены Совета Безопасности ООН получают предварительное уведомление. В конце 2005 года не были удовлетворены 22 ходатайства Комитета-1267, из которых 11 касались предложений о включении в список.

D. Уведомление

Во многих странах уведомление является обычной практикой при применении административных мер, особенно в Соединенных Штатах и Соединенном Королевстве. Что касается включения в списки комитетов ООН по санкциям, то существуют два вида уведомлений: уведомление государств-членов и уведомление включенных в списки лиц или организаций.

Относительно общего уведомления государств-членов руководящие принципы Комитета-1267 и Комитета по Ираку предусматривают, что эти комитеты направляют сообщения непосредственно государствам-членам, а также выпускают пресс-релизы, которые публикуются на их веб-сайтах. Хотя практика Комитетов по Либерии и Кот-д'Ивуару в распространении решений может и не отличаться от практики Комитета по Ираку или Комитета-1267, их руководящие принципы предусматривают более гибкий подход с использованием вербальной ноты и пресс-релизов, при этом последние публикуются на их веб-сайтах.

В отношении уведомления лиц или организаций, включенных в списки, *ни один* из комитетов по санкциям не уведомляет непосредственно объекты санкций.

Адекватность обоих видов уведомлений подвергается многочисленным критическим замечаниям. В силу недостаточного характера уведомлений государств-членов бремя обязанности быть в курсе последних событий переносится на государства-члены и уменьшается эффективность и сфера применения. Еще большее значение имеют последствия недостаточного характера уведомления включенного в список лица или организации. Для обеспечения надлежащей процедуры важно, чтобы

уведомления были адекватными. Включенные в списки лица и организации должны быть проинформированы о включении с указанием конкретного основания и причин включения в тот или иной список. Комитеты по санкциям в основном полагаются на то, что государства-члены сообщат объектам санкций об их занесении в список, процедурах изъятий и процедурах обращения с просьбой об исключении из списка. Государства-члены обязаны поддерживать ООН и уведомлять лица и организации об их включении в списки. Возложение этой обязанности на государства-члены может не принести результатов, если эти государства не имеют возможности или не желают выполнять требование того или иного комитета относительно уведомления.

II. Процедурные действия комитетов по санкциям

В данном разделе рассматриваются общие процедуры, которые применяют комитеты по санкциям в целях ведения и пересмотра своих списков, включая общую практику по предоставлению изъятий из режима санкций, описанную в подразделе А. Некоторые комитеты ввели процедуру периодического пересмотра нерешенных вопросов, как указано в подразделе В, что позволяет снять опасения относительно общей прозрачности и реакции комитетов на просьбы государств-членов и представляемых ими лиц и организаций, о чем говорится в подразделе С.

А. Изъятия из режима санкций

В области изъятий из режима санкций комитеты по санкциям достигли значительного прогресса, приняв стандартные определения основных потребностей, введя общие критерии для изъятий и признав необходимость рассматривать чрезвычайные расходы в каждом конкретном деле. Комитеты по санкциям, активно занимающиеся ведением списков лиц и организаций, установили и применяют на практике определение основных потребностей, которые включают "оплату продуктов питания, аренды или ипотечного кредита, медикаментов и медицинского обслуживания, налогов, страховых платежей и коммунальных услуг"⁸⁸. Важно подчеркнуть: эта стандартизация означает, что лица, против которых направлены санкции, не лишаются возможности удовлетворять основные потребности, поскольку они могут воспользоваться правом ходатайствовать об изъятиях. Таким образом, целенаправленные санкции можно считать соразмерными в том смысле, что, предусматривая изъятия для удовлетворения основных потребностей, они не ущемляют ненадлежащим образом основных прав человека. Число просьб об изъятиях в разных комитетах неодинаково, но Комитет-1267 получает приблизительно одно ходатайство в неделю (включая просьбы о включении в список, исключении из него и предоставлении изъятий).

У комитетов имеются некоторые особенности. Резолюции Совета Безопасности ООН, соответственно, отличаются друг от друга, и некоторые комитеты имеют меньше возможностей для установления изъятий в отношении судебного решения об удержании или постановления, чем другие. В результате только половина опрошенных комитетов освободили от санкций платежи в счет непогашенных финансовых обязательств, такие как платежи на основании судебного решения об удержании или постановления. Аналогичным образом, меньше согласованности наблюдается в руководящих принципах, указывающих, какая информация необходима для предоставления изъятий. Только Комитет-1267 и Комитет по Ливану/Сирии (Комитет-1636) установили, какая идентифицирующая информация необходима для изъятий из финансовых санкций, и только Комитет по Либерии, Комитет по Кот-д'Ивуару и Комитет-1636 указывают, какая информация требуется для изъятий из запрета на поездки.

В случае предоставления изъятий из режима санкций государство-член, направляющее просьбу лица об изъятиях, играет всевозрастающую роль посредника между включенным в список лицом или организацией и комитетом по санкциям. При этом государство-член берет на себя обязанность

представлять интересы включенного в список лица помимо проверки точности идентифицирующей информации и уведомления лиц, организаций и учреждений (включая банки и авиакомпании) об изменениях в списке или дополнительных изъятиях либо о том и другом. Государства-члены с ограниченными ресурсами могут иметь меньше возможностей для выполнения этих функций. Кроме того, в некоторых обстоятельствах государства-члены не желают направлять ходатайства. Например, никто не знает, сколько просьб об изъятиях так и не были направлены государствами-членами.

Сохраняются некоторые другие проблемы, касающиеся предоставления изъятий. Так, до сих пор неясно, имеют ли корпоративные организации право на изъятия, когда и на каком основании. Кроме того, высказывалась обеспокоенность по поводу того, что в комитетах отсутствуют безусловные сроки для рассмотрения просьб об изъятиях. Известен как минимум один случай, когда такая просьба оставалась без ответа в течение трех лет⁸⁹.

В. Периодический пересмотр

При отсутствии регулярного пересмотра квалифицируемых комитетами лиц и организаций включение в список может стать функциональным эквивалентом "конфискации" активов или лишения возможности совершать поездки. Бессрочные санкции, которые не подвергаются какому-либо периодическому пересмотру, вызывают серьезную обеспокоенность. Комитет-1267, Комитеты по Либерии и Кот-д'Ивуару предписывают проведение периодических пересмотров вопросов, которые уже находятся на рассмотрении в комитетах, включая просьбы об изъятиях и исключении из списка. Сроки весьма широко варьируются – Комитет-1267 рассматривает ожидающие решения вопросы ежемесячно, тогда как Комитет по Либерии должен пересматривать финансовые санкции лишь два раза в год. Некоторые утверждают, что обязательный периодический пересмотр всех включенных в списки лиц и организаций повысит доверие к спискам и облегчит для государств исполнение санкций. Такую практику периодических пересмотров обычно использует Интерпол.

С. Прозрачность комитетов

Практика работы комитетов по санкциям, особенно в отношении принятия решений о включении в список, исключении из списка и предоставлении изъятий, является конфиденциальной. Признавая необходимость в сохранении конфиденциальности отдельных дел, некоторые выражают обеспокоенность по поводу того, что комитеты уделяют больше внимания вопросам и просьбам своих нынешних членов, чем государств, не являющихся членами Совета Безопасности. В частности, доступ к информации и прозрачность процедур комитетов признаются неудовлетворительными. Улучшение работы комитетов, связанной с ответами на запросы информации, способствовало бы снятию такой неудовлетворенности и более последовательному осуществлению санкций всеми государствами-членами, о чем говорится в четвертом разделе.

Таблица II. Процедурыⁱ

	"Аль-Каида"/"Талибан" (1267)	Сьерра-Леоне (1132)	Ирак (1518)	Либерия (1521)	ДРК (1533)	Кот-д'Ивуар (1572)	Ливан/Сирия (1636)
Пересмотр нерешенных вопросов	Ежемесячно			П: каждые 3 месяца Ф: каждые 6 месяцев		Каждые 3 месяца	
Основания для изъятий из замораживания финансовых активовⁱⁱ	Проценты или другие поступления по счетам, а также выплаты по контрактам, соглашениям или обязательствам, возникшим до замораживания		Платежи на основании решения об удержании или судебного постановления	– Платежи на основании решения об удержании или судебного постановления – Проценты и другие поступления по счетам, а также выплаты по контрактам, соглашениям или обязательствам, возникшим до замораживания	Платежи на основании решения об удержании или судебного постановления	Платежи на основании решения об удержании или судебного постановления	Оплата профессиональных услуг или сборов за обслуживание
Основания для изъятий из запрета на поездки	Выполнение религиозных предписаний, судебный процесс, в каждом конкретном случае	В каждом конкретном случае		Религиозные предписания, гуманитарные потребности, укрепление мира и стабильности	Религиозные предписания, гуманитарные потребности, в каждом конкретном случае		
Обстоятельства, оправдывающие изъятияⁱⁱⁱ	Личные тяжелые обстоятельства, юридические обязательства по отношению к другим сторонам	Гуманитарные потребности, деятельность в интересах установления демократического правления			Гуманитарные и религиозные потребности, деятельность в интересах региональной стабильности	Гуманитарные и религиозные потребности, деятельность в интересах укрепления мира в регионе	Гуманитарные и религиозные потребности, интересы урегулирования
Посредник для подачи просьбы об изъятиях	ГЧ, желающее санкционировать доступ к средствам	ГЧ через Постоянное представительство		П: Постоянное представительство или ближайшее для включенного в список лица/организации отделение ООН	ГЧ, желающее санкционировать доступ к средствам	Постоянное представительство или ближайшее для включенного в список лица/организации отделение ООН	ГЧ через Постоянное представительство

ⁱ В настоящее время Комитет по Судану (резолюция 1591 Совета Безопасности ООН) активно рассматривает вопрос о принятии руководящих принципов. В резолюции 1591 Совета Безопасности ООН предусмотрено, что помимо расходов, указанных в примечании, ниже, платежи на основании решения об удержании или судебного постановления подлежат изъятию из режима замораживания финансовых активов. Изъятия в отношении поездок, согласно резолюции 1591 Совета Безопасности ООН, включают поездки, связанные с религиозными и/или гуманитарными потребностями, а также поездки, содействующие достижению мира и стабильности.

ⁱⁱ Все резолюции Совета Безопасности, указанные в данной таблице и предписывающие замораживание активов (по "Аль-Каиде"/"Талибану", Либерии, ДРК и Кот-д'Ивуару), предусматривают изъятия на покрытие основных расходов, "включая оплату продуктов питания, аренды или ипотечного кредита, медикаментов и медицинского обслуживания, налогов, страховых платежей и коммунальных услуг, или для оплаты профессиональных услуг по разумным ставкам и возмещения расходов, возникших в связи с предоставлением юридических услуг, или сборов или платы, в соответствии с национальными законами, за текущие содержание или обслуживание заблокированных средств или других финансовых активов или экономических ресурсов". Эти резолюции разрешают также предоставлять в каждом конкретном случае дополнительные изъятия для чрезвычайных расходов.

ⁱⁱⁱ Только запреты на поездки и/или финансовые санкции, за исключением эмбарго на поставки оружия.

<i>Продолжение таблицы II</i>	"Аль-Каида"/"Талибан" (1267)	Сьерра-Леоне (1132)	Ирак (1518)	Либерия (1521)	ДРК (1533)	Кот-д'Ивуар (1572)	Ливан/Сирия (1636)
Кол-во дней (максимум) для рассмотрения вопроса об изъятиях^{iv}	2	2		П: 4	4	4	П: 5 Ф: 2
Информация, требуемая для изъятия	Имя/название, банковские реквизиты, цель, число/сумма переводов, вид платежа, проценты, даты, конкретные денежные средства			П: Идентифицирующая информация, цель(и), даты, маршрут и подробные данные (например, номер рейса)		Идентифицирующая информация, цель, даты, маршрут, подробные данные и изложение обоснования	П: Идентифицирующая информация, цель(и), даты, маршрут и подробные данные Ф: Имя/название, банковские реквизиты, цель, число/сумма переводов, вид платежа, проценты, даты, конкретные денежные средства
Уведомление об изъятиях^v	Комитет уведомляет ГЧ	Комитет уведомляет ГЧ		П: Имя лица, которому разрешена поездка, указывается на веб-сайте до возвращения	Комитет уведомляет ГЧ	Комитет уведомляет ГЧ	Комиссия или правительство Ливана уведомляет ГЧ
Уведомление об обновлении списка	Веб-сайт, пресс-релиз, информирование ГЧ, Интерпол	Веб-сайт, пресс-релизы	Информирование ГЧ, веб-сайт, пресс-релизы	П: Веб-сайт, пресс-релизы, вербальная нота в адрес ГЧ	Веб-сайт, пресс-релизы	Веб-сайт, пресс-релизы, вербальная нота в адрес ГЧ	Веб-сайт, пресс-релизы
Срок для рассмотрения обновлений в списке	– 4 недели для представления ГЧ информации Комитету – 5 дней для ПОВ		3 дня для ПОВ	Ф: По меньшей мере за 2 дня до ежеквартального пересмотра		По меньшей мере за 2 дня до ежеквартального пересмотра	

^{iv} Хотя в руководящих принципах комитетов указано число дней, в течение которых комитет должен рассмотреть вопрос об изъятиях, в некоторых случаях эти установленные предельные сроки значительно превышаются.

^v Хотя это не указано в руководящих принципах в отношении ДРК и Кот-д'Ивуара, на практике эти комитеты уведомляют государства-члены об изъятиях.

III. Процедуры исключения из списков

Одно из наиболее часто высказываемых критических замечаний по поводу целенаправленных санкций касается ощутимого отсутствия адекватной процедуры, с помощью которой лица или организации могли бы ходатайствовать об исключении их из списков. Хотя руководящие принципы нескольких комитетов по санкциям предусматривают процедуры исключения имен и названий, в разных комитетах они неодинаковы и основаны на различных стандартах в отношении того, А) кто имеет право ходатайствовать об исключении из списка, В) какая информация и какие критерии служат основой для принятия решений об исключении и С) какие сроки установлены для предоставления ответа на такие просьбы.

В таблице III суммирована текущая практика комитетов ООН по санкциям в отношении процедур исключения из списков. Из рассмотренных комитетов два – Комитет-1267 и Комитет по Сьерра-Леоне – исключили из своих списков отдельных лиц; четыре комитета применяют руководящие принципы или процедуры, которые позволяют подвергнуть анализу просьбы об исключении из списков. В 2003 году Комитет по Сьерра-Леоне исключил 10 лиц из списка тех, на кого распространяется запрет на поездки, по просьбе правительства Сьерра-Леоне и Специального представителя Генерального секретаря. Имена этих лиц были исключены по причине их смерти. Комитет-1267 на данный момент исключил в общей сложности 19 лиц и организаций.

А. Кто может обратиться с ходатайством об исключении из списка

Один из наиболее спорных вопросов, касающихся исключения из списков, – это вопрос о том, кто вправе обратиться с ходатайством в комитеты по санкциям. Например, просить об исключении из Сводного перечня, составленного Комитетом-1267, может только страна постоянного проживания или гражданства объекта санкций.

Отчасти по причине опасений, что лица или организации могут быть лишены доступа к процедуре обжалования включения их в списки, а также ввиду уникальной ситуации в стране руководящие принципы Комитета по Кот-д'Ивуару прямо разрешают Постоянному представительству страны гражданства или постоянного проживания объекта санкций либо отделению ООН обращаться с просьбой об исключении из списков. Руководящие принципы предусматривают анализ (представленных в письменной форме) просьб об исключении из списка в рамках ежеквартального пересмотра списка. Поскольку Комитет по Кот-д'Ивуару лишь недавно составил список лиц, подлежащих санкциям, просьбы об исключении еще не поступали.

Таблица III. Исключение из списковⁱ

	"Аль-Каида"/"Талибан" (1267)	Сьерра-Леоне (1132)	Ирак (1518)	Либерия (1521)	ДРК (1533)	Кот-д'Ивуар (1572)	Ливан/Сирия (1636)
Число объектов санкций, включенных в список и исключенных из него	Включено 464 и исключено 19	Включено 30 и исключено 27	Включено 295 и исключено 0	П: Включено 59 и исключено 0 Ф: Включено 58 и исключено 0	Включено 16 и исключено 0	Включено 3 и исключено 0	Включено 0 и исключено 0
Стороны, имеющие право обращаться с просьбой об исключении из списка	Правительство государства постоянного местожительства/ гражданства ходатайствующего лица		Правительство государства постоянного местожительства/ гражданства ходатайствующего лица	Ф: Правительство государства постоянного местожительства/ гражданства ходатайствующего лица П: Постоянное представительство государства гражданства/ постоянного местожительства ходатайствующего лица – отделение ООН – отдельные лица ⁱⁱ		– Постоянное представительство государства гражданства/ постоянного местожительства ходатайствующего лица – отделение ООН – отдельные лица ⁱⁱⁱ	
Критерии для исключения из списка	Не указаны, устанавливаются на основе двусторонних переговоров	Не указаны, устанавливаются на основе двусторонних переговоров	Не указаны, устанавливаются на основе двусторонних переговоров				Лицо, которое больше не подозревается в участии в убийстве
Информация, требуемая от включенных в список сторон	Обоснование и соответствующая информация		Обоснование и соответствующая информация	Ф: Обоснование и соответствующая информация		Обоснование и соответствующая информация	
Предельный срок для рассмотрения просьбы об исключении из списка	5 дней для ПОВ		3 дня для ПОВ	П: По меньшей мере за 2 дня до ежеквартального пересмотра Ф: 2 дня для ПОВ		По меньшей мере за 2 дня до ежеквартального пересмотра	2 дня для ПОВ, 15 дней для рассмотрения просьбы при наличии возражений
В случае отсутствия консенсуса	Передача вопроса в Совет Безопасности ООН	Передача вопроса на рассмотрение председателя комитета	Передача вопроса в Совет Безопасности ООН				

ⁱ Комитет по Судану (учрежденный в соответствии с резолюцией 1591 Совета Безопасности ООН) не вносил в список и не исключал из него никаких лиц или организаций; в настоящее время Комитет активно рассматривает вопрос о руководящих принципах в отношении исключения из списков.

ⁱⁱ Лица могут обращаться с просьбой об исключении из списков непосредственно в комитет только в исключительных обстоятельствах.

ⁱⁱⁱ В отличие от Комитета по санкциям в отношении Либерии, возможность обращаться непосредственно в Комитет по Кот-д'Ивуару с просьбой об исключении из списка не предусмотрена для физических лиц в соответствующих резолюциях или руководящих принципах Комитета; эта информация была получена в частной беседе.

Ввиду уникальной ситуации в стране процедуры Комитета по Либерии также позволяют подавать просьбы об исключении из списка через постоянные представительства государств гражданства или постоянного местожительства включенных в список лиц или через ближайшее отделение ООН. Кроме того, "в исключительных случаях Комитет будет рассматривать просьбы, поступившие непосредственно от физических лиц". Для рассмотрения дела того или иного лица комитет должен прежде всего единогласно решить, что соответствующий случай является "исключительным". Однако не существует руководящих принципов, в которых указывалось бы, какие случаи следует считать "исключительными", и две поступившие от лиц просьбы об исключении из списков приняты не были. Пример Комитета по Либерии представляет собой единственный случай, когда лицам теоретически разрешается непосредственно обращаться с ходатайством в комитет по санкциям.

Двусторонняя процедура (между квалифицирующим государством и ходатайствующим государством) исключения из списков, разработанная Комитетом-1267, стала объектом наиболее пристального внимания и критики. Причина этого главным образом заключается в том, что число лиц и организаций, занесенных в Перечень-1267, составляет 464 и намного превышает число лиц и организаций других списков; кроме того, после 11 сентября 2001 года это число существенно увеличилось. В то или иное время на сессиях комитета открытого состава Совета Безопасности более 50 государств-членов заявили о необходимости укрепления процессуальных гарантий для лиц и организаций, затрагиваемых целенаправленными санкциями. Поскольку круг государств-членов, которым разрешается обращаться с ходатайством от имени включенного в список лица или организации, ограничивается государствами постоянного местожительства или гражданства объекта санкций, могут возникнуть проблемы для лиц, занесенных в сводный перечень в государствах, которые в отсутствие законных оснований возражают или отказываются направить в Комитет-1267 ходатайство об исключении из списка. Пока этот Комитет не готов рассматривать ходатайства об исключении из списка, которые поступили от частных лиц.

Из Перечня-1267 были исключены в общей сложности 19 организаций, однако неясно, сколько еще сторон пытались добиться исключения из него. Ввиду отсутствия поддержки со стороны государств-членов, в которых эти стороны имеют постоянное местожительство или гражданство, их просьбы не были направлены в Комитет-1267. Многие критики процедуры исключения из списков, действующей в Комитете-1267, указывают на то, что самая большая проблема, связанная с таким исключением, состоит в наличии просьб, которые так и не были переданы в Комитет. Они обеспокоены сложившейся ситуацией, поскольку для соответствующего лица или организации, которые затронуты санкциями, это означает отказ в возможности обжаловать их включение в список.

В. Критерии для исключения из списков и необходимая информация

Три комитета, которые опубликовали руководящие принципы в отношении просьб об исключении из списков, – Комитет-1267, Комитет по Либерии и Комитет по Кот-д’Ивуару – в той или иной форме предусматривают, что заявители должны представить обоснование просьбы об исключении из списка и соответствующую информацию. Ни один из комитетов, за исключением Комитета-1636, не дает более конкретных указаний в отношении того, что такое надлежащее обоснование для исключения из списка и какой объем информации необходим. Действующие процедуры не только не предусматривают конкретных указаний соответствующих комитетов по поводу обоснования просьб об исключении из списков, но и являются сложными для понимания, поскольку критерии и причины, по которым соответствующее государство первоначально предложило составить такой список, как правило, неизвестны.

В случаях, когда те или иные стороны исключаются из списков, обсуждение обычно проводится на двусторонней основе между государством-членом, первоначально предложившим включение в список, и страной постоянного местожительства или гражданства обозначенного лица, а комитет

утверждает просьбу, представленную двумя соответствующими правительствами. Такие двусторонние переговоры обычно носят конфиденциальный характер, однако дело двух шведских граждан сомалийского происхождения, которые были исключены из списка в 2002 году, позволяет несколько лучше понять, каковы критерии исключения из списков. По мнению должностных лиц правительства США, эти два лица были исключены из списка не по причине ошибочного занесения их в список, а потому, что [они] представили информацию, доказательства, заявления под присягой о том, что, во-первых, они не знали, что компания "Аль-Баракаат", с которой они были связаны, использовалась, прямо или косвенно, для финансирования терроризма. Во-вторых, они представили доказательства, документы и заявления под присягой, подтверждающие, что они разорвали все связи с "Аль-Баракаат", полностью и окончательно отмежевавшись от нее⁹⁰.

В другом деле лицо было исключено из списка на основании его сотрудничества с властями и дачи показаний против сообщников.

Особенно острая проблема для Комитета-1267 состоит в том, как быть с именами умерших лиц. Группа по наблюдению-1267 и государства-члены подняли этот вопрос, который, по их мнению, важен для обеспечения доверия к списку. С этим связаны такие сложные вопросы, как права наследников, а также опасения по поводу потенциальной возможности ненадлежащего использования активов, однако попытки разработать общий подход к проблеме умерших лиц пока не увенчались успехом.

С. Предельные сроки дачи ответов на просьбы об исключении из списков

Наконец, еще одно критическое замечание в отношении действующих процедур исключения из списков состоит в том, что, несмотря на установление в некоторых комитетах предельных сроков для рассмотрения просьб об исключении из списков, поскольку решение зависит от процедур "отсутствие возражений", на практике такие просьбы могут оставаться без ответа бесконечно долго. Государства могут выдвинуть возражения без указания причины или потребовать приостановки рассмотрения конкретной просьбы по техническим причинам, что оставляет просьбу без ответа на неопределенный срок. Признавая этот факт, большинство государств проводят двусторонние переговоры, прежде чем представить на рассмотрение такие просьбы. В целях урегулирования этой ситуации некоторые стороны предлагают установить предельные сроки для рассмотрения оставшихся без ответа просьб с автоматическим их утверждением по истечении определенного периода или ввести требование о том, чтобы приостановление сопровождалось обоснованием возражения.

ЧЕТВЕРТЫЙ РАЗДЕЛ

Рекомендации и варианты укрепления справедливых и ясных процедур

На основе описания действующей практики, проблем и недостатков в работе комитетов ООН по санкциям, которое было представлено в третьем разделе, в данном разделе предлагаются рекомендации по укреплению справедливых и ясных процедур, а также варианты нового институционального механизма пересмотра. Рекомендации разбиты на категории вопросов, касающихся включения в списки и процедурных аспектов; наряду с этим представлены варианты механизмов пересмотра для анализа просьб об исключении из списков. Предложенные в данном разделе рекомендации обобщены в Добавлении В.

Рекомендации

Как уже отмечалось выше и было отражено на схеме I, в течение последних нескольких лет процедура включения в списки и другие процедуры постепенно совершенствовались, особенно в рамках Комитета-1267. Другие комитеты не пересматривали свои процедуры с той же основательностью. Комитету-1267 и другим комитетам следует рассмотреть возможность принятия дополнительных мер, касающихся, в частности, направления уведомлений, обеспечения доступности, проведения периодических обзоров и введения механизма пересмотра.

A. Включение в список

Сравнительные данные, представленные в таблице I, свидетельствуют о том, что большинство комитетов Совета Безопасности ООН по санкциям ввели общие нормы в отношении идентифицирующей информации о включенных в списки лицах и организациях. С начала 1990-х годов, когда впервые были введены целенаправленные санкции, качество идентифицирующей информации значительно улучшилось. Существуют другие области, в которых сохраняются большие различия между комитетами по санкциям. В целях обеспечения справедливых и ясных процедур авторы предлагают рассмотреть изложенные ниже рекомендации. Некоторые из них представляют собой общие принципы, тогда как другие касаются внесения конкретных изменений.

1. *Критерии для включения в список, указанные в резолюциях Совета Безопасности, должны быть подробными, но не исчерпывающими.*

Точное определение целей санкций и критериев для включения в список способствует эффективному осуществлению соответствующих процедур, а также показывает лицам, что им необходимо сделать для снятия санкций. Обеспечение большей ясности также помогает государствам-членам определить, какие лица и организации должны подвергнуться санкциям. В резолюции 1617 Совета Безопасности ООН дается полезное определение понятия "связаны с" организацией "Аль-Каида", Усамой бен Ладеном или движением "Талибан", хотя некоторые государства-члены по-прежнему считают, что содержащаяся в пункте 2 постановляющей части резолюции формулировка "поддержку в иной форме актов или деятельности" является расплывчатой. Хотя в целом желательно, чтобы в резолюциях использовалось более точное определение, необходимо сохранить некоторую гибкость, с тем чтобы не ограничивать возможности комитетов по санкциям в плане реагирования на важные изменения ситуации и не усложнять процедуру внесения в списки дополнительных лиц или организаций в надлежащих случаях в будущем. Совету Безопасности рекомендуется включать в свои резолюции подробные, но не исчерпывающие критерии для внесения в списки тех, на кого распространяются санкции.

2. *Установить нормы и общие стандарты в отношении изложения дела.*

Важно установить согласованные нормы и общие стандарты в отношении изложения дела, с тем чтобы обеспечить такое применение целенаправленных санкций к лицам и организациям, которое не будет произвольным и пристрастным. В резолюции 1617 Совета Безопасности ООН выдвигается требование о том, чтобы государства-члены указали при изложении дела "основания для предложения" относительно квалификации того или иного лица или организации. Соответствующий комитет по санкциям должен выявить наиболее удачные примеры изложения дела и, возможно, разработать контрольный перечень или стандартную форму представления информации о составлении списков в целях ее включения в каждый список, как было предложено Группой по наблюдению-1267 в ее четвертом докладе. Аналогичным образом, в соответствующих случаях копии официальных ордеров на арест должны прилагаться к изложению дела в качестве сопроводительных документов. Трудности в определении четких и конкретных стандартов в отношении квалификаций

являются веским аргументом в пользу того, почему следует проанализировать различные варианты механизма пересмотра (см. ниже информацию относительно исключения из списков). В изложение дела рекомендуется включать конкретные сведения о внесенных в список лицах или организациях с указанием подробной информации относительно участия этого лица или этой организации в деятельности, запрещенной Советом Безопасности. В целях содействия более широкому применению процедуры подробного изложения дела необходимо оказать государствам-членам помощь в разработке предложений о включении в списки, в том числе в разработке руководства по изложению дела.

3. Во всех комитетах по санкциям продлить время для рассмотрения предложений относительно включения в список с двух-трех до пяти-десяти рабочих дней.

Важно, чтобы члены комитетов по санкциям располагали достаточным количеством времени для рассмотрения предложений о включении в списки, с тем чтобы обеспечить такое применение целенаправленных санкций, которое не будет произвольным и пристрастным. Комитет-1267 уже продлил сроки рассмотрения предложений о включении в перечень с двух до пяти дней. С учетом разницы во времени между Нью-Йорком и другими столицами, а также необходимости изучения данного вопроса правоприменительными и разведывательными органами двух или трех дней часто бывает недостаточно для проведения серьезного анализа и эффективного использования процедуры "отсутствие возражений". Сказанное особенно справедливо в отношении тех государств-членов, которые обычно не обладают необходимым административным потенциалом. Государства-члены нередко просят продлить сроки рассмотрения предложений о включении в списки и получают соответствующее разрешение. Европейский союз предоставляет своим государствам-членам не менее 10 рабочих дней для изучения предложений о включении в списки (и обсуждает их). В связи с этим предлагается продлить такие сроки с двух-трех до пяти-десяти рабочих дней во всех комитетах по санкциям.

4. Насколько возможно, лица и организации, против которых направлены санкции, должны а) быть уведомлены органом ООН о включении их в список, о соответствующих мерах, а также о процедурах изъятий из режима санкций и исключения из списка и б) получить отредактированное изложение дела с указанием обоснования для включения в список.

а) Уведомление крайне важно для установления справедливых и ясных процедур. В настоящее время комитеты ООН по санкциям полагаются на то, что государства-члены уведомят соответствующие лицо или организацию об их включении в список. Хотя во многих случаях этого бывает достаточно, важность уведомления для обеспечения справедливости процедур предполагает, что было бы полезно встроить в систему некий механизм дублирования, предусмотрев дополнительное уведомление со стороны органа ООН (и признавая при этом, что действия ООН не имеют прямых правовых последствий). Важно, чтобы уведомление совпало по времени с осуществлением мер на национальном уровне (в целях предупреждения возможного уклонения от санкций). В резолюции 1617 Совета Безопасности ООН содержится адресованная соответствующим государствам-членам просьба информировать лиц и организации в той мере, в какой это возможно, и в письменной форме о принимаемых в отношении них мерах, руководящих указаниях комитета и процедурах включения в список и исключения из него. Эта резолюция не призывает предоставлять информацию о причинах включения в список этих лиц и организаций и не дает определения понятия "соответствующие" государства-члены.

Уведомление лица или организации об их включении в список объектов санкций может иметь место только в том случае, если это практически осуществимо, и не является необходимым условием для их включения в список. В случаях, когда речь идет об известных террористах или лицах, пытающихся

избежать применения к ним международно-правовых мер, местонахождение объектов санкций неизвестно, и поэтому уведомить их невозможно. Для систематического выполнения задачи дополнительного уведомления, а также в целях предоставления лицам, против которых направлены санкции, возможности ходатайствовать об исключении из списка или установлении изъятий из режима санкций рекомендуется назначить координационную группу в рамках Секретариата (см. рекомендацию В-1, ниже).

б) *Отредактированное изложение дела.* Хотя тексты с изложением дела не распространяются, в резолюции 1617 Совета Безопасности ООН разрешается при определенных обстоятельствах предоставлять информацию, содержащуюся в изложении дела, другим сторонам, что может способствовать более активному правоприменению и обеспечивать получение большего объема информации о причинах включения в список конкретных лиц или организаций. Распространение отредактированного варианта изложения дела, в котором не раскрываются конфиденциальные сведения, а объекту санкций предоставляется информация об основаниях для введения санкций, имеет большое значение для обеспечения справедливости, прозрачности и эффективного осуществления санкций. В связи с этим предлагается готовить такие варианты изложения дела и, по возможности, предоставлять указанным в них лицам и организациям доступ к отредактированному изложению дела и к информации в отношении оснований для включения в списки.

В. Процедурные вопросы

По аналогии с нормами, касающимися идентифицирующей информации о включенных в списки лицах и организациях, комитеты по санкциям разработали общие нормы в отношении рассмотрения вопроса об изъятиях из режима санкций. Основания для изъятий и требуемая в связи с этим информация во все большей степени стандартизируются в различных комитетах, поскольку в последние годы, по всей видимости, накопился существенный опыт и неоднократно использовались наиболее эффективные методы работы других комитетов. Это также свидетельствует о совершенствовании практики комитетов с начала 1990-х годов, когда впервые были введены целенаправленные санкции. Изъятия из режима санкций в отношении удовлетворения основных потребностей также помогают соблюсти стандарты соразмерности и применять их без ненадлежащего ущемления основных прав. Однако в других областях по-прежнему существуют проблемы, поэтому в целях обеспечения справедливости и ясности процедур авторы предлагают рассмотреть следующие рекомендации.

1. *Назначить административную координационную группу в Секретариате для рассмотрения всех просьб об исключении из списка и установлении изъятий из режима санкций, а также для уведомления лиц и организаций, являющихся объектом санкций.*

Невозможно получить точные сведения о том, сколько просьб *не* были переданы в комитеты по санкциям, однако тот факт, что региональные суды потребовали от некоторых государств-членов направить просьбы об исключении из списков в соответствующие комитеты, свидетельствует о том, что это может стать серьезной проблемой. В конфликтных ситуациях, при которых имеет место фактический распад существующих государственных структур, некоторые комитеты по санкциям разрешили частным лицам представлять просьбы об исключении из списков в отделения ООН или, в исключительных обстоятельствах, напрямую в комитет⁹¹. Квалифицируемое лицо или организация должны быть уверены в том, что их дело будет представлено на рассмотрение квалифицирующему или какому-либо другому соответствующему органу (см. ниже, в подразделе об исключении из списков, информацию о разнообразных вариантах механизмов пересмотра).

Пытаясь решить проблемы, связанные с исключением из списков и установлением изъятий из режима санкций, Группа по наблюдению-1267 предложила потребовать от государств-членов, чтобы

они направляли просьбы об исключении из списка или установлении изъятия в Комитет-1267, указывая при этом свою позицию, то есть заявляя о поддержке соответствующего предложения, наличии возражений или нейтральном отношении к нему. Формирование административного механизма – координационной группы в рамках Секретариата – могло бы обеспечить достижение той же цели посредством систематического получения и рассмотрения просьб об исключении из списков и установлении изъятий при одновременном уведомлении объектов санкций об их включении в списки (по мере возможности).

Авторы рекомендуют назначить координационную группу в рамках Секретариата ООН, действующую в качестве единого механизма получения и направления просьб об исключении из списков и установлении изъятий (см. рисунок I в Добавлении А, на котором наглядно представлена схема действий координационной группы). Координационная группа должна:

- получать просьбы об исключении из списков от лиц или правительств соответствующих государств гражданства/постоянного местожительства (или, в отдельных случаях, от ближайшего отделения ООН либо, в исключительных обстоятельствах, от комитета по санкциям);
- направлять эти просьбы квалифицирующему государству и государству гражданства или постоянного местожительства в целях получения от них информации и комментариев (утверждение, возражение, нейтральная позиция), которую эти государства представят координационной группе;
- направлять просьбу вместе с любыми замечаниями в соответствующий комитет по санкциям в целях принятия мер. В случае повторного обращения с просьбой без представления какого-либо нового обоснования (фиктивных просьб), и только в этом случае, координационная группа может принять решение не направлять их в соответствующие инстанции.

В качестве контактного центра для включенных в списки лиц координационная группа также должна:

- направлять дополнительное уведомление об их включении в списки (помимо уведомления в какой-либо форме со стороны соответствующих государств-членов);
- предоставлять отредактированное изложение дела;
- предоставлять информацию о порядке работы, включая сведения о руководящих принципах комитетов и процедурах подачи просьб об изъятиях или исключении из списка;
- информировать подавшие ходатайство стороны о решении, принятом комитетом по санкциям.

В круг обязанностей координационной группы не входит принятие решений или проведение консультаций; она выполняет только административные функции в целях обеспечения эффективного и согласованного взаимодействия с включенными в списки сторонами.

Такой подход обеспечивает предоставление необходимых сведений лицам и организациям, против которых направлены санкции, и дает им возможность обжаловать их включение в списки (что особенно важно в случаях, когда правительство страны соответствующего лица не заинтересовано в его исключении из списка), что позволит лицам не обращаться непосредственно в комитеты по санкциям или Совет Безопасности. Этот механизм обеспечит применение последовательного подхода и единых стандартов к процедурам исключения из списков, сделает процедуры исключения из списков и установления изъятий более прозрачными и позволит комитетам по санкциям рассматривать все просьбы. Он также избавит комитеты по санкциям от необходимости выполнять рутинные административные функции, сохранив за ними полномочия в плане принятия решений. Эти административные функции могло бы выполнять Административное управление по санкциям с небольшим штатом сотрудников.

2. Ввести механизм двухгодичного пересмотра списков.

Одно из критических замечаний в отношении целенаправленных санкций, применяемых в качестве превентивной меры, таких как санкции против организации "Аль-Каида" и движения "Талибан", заключается в том, что в силу их бессрочного характера продолжительное замораживание активов без периодического пересмотра может стать де-факто конфискацией активов (хотя формально замораживание активов не является конфискацией имущества). Предельных сроков в отношении составления списков не установлено, и данный процесс, по всей видимости, может продолжаться бесконечно. Группа по наблюдению-1267 предложила периодически пересматривать просьбы о включении в списки по аналогии с пересмотром, проводимым раз в пять лет, который практикуется Интерполом. В своем четвертом докладе Группа по наблюдению-1267 предложила автоматически продлевать нахождение в списке, если Комитет-1267 не примет консенсусом решение о том, что угроза уменьшилась и соответствующие лицо или организацию следует исключить из списка. Тем не менее при всей прогрессивности этой процедуры она вряд ли приведет в своевременному рассмотрению новой информации в связи с включением в список по мере ее появления.

Пятилетний интервал между пересмотрами – это слишком продолжительный срок, если учесть стремительные перемены и развитие событий в большинстве ситуаций, когда вводятся санкции. В связи с этим рекомендуется проводить на постоянной основе пересмотр каждые два года с даты первоначального внесения в список.

Автоматическое продление действия списков по истечении установленного срока при отсутствии нового консенсуса не обязательно обеспечивает тщательный периодический пересмотр списков. Некоторые стороны предлагают автоматически прекращать действие списков по истечении двухлетнего периода, если квалифицирующее государство или другое государство-член не может обосновать сохранение в списке соответствующего лица или организации. Хотя при этом на государство-член, составляющее список, соответствующим образом возлагается дополнительная нагрузка в плане повторного изложения дела и указания причин, по которым лицо или организацию не следует исключать из списка, авторы считают, что решение об оставлении в списке все же должно приниматься комитетами по санкциям на основе консенсуса, без автоматического прекращения действия списков. Однако с учетом введения со временем более совершенных стандартов продление действия списков должно соответствовать более высоким требованиям и нормам в отношении изложения дела, которые действуют на момент такого продления. Очевидно, что подобные пересмотры потребуют выделения ресурсов, и поэтому важно, чтобы комитетам не приходилось сталкиваться с препятствиями в их ответственной работе.

3. Повысить эффективность работы комитетов по санкциям посредством установления предельных сроков для представления ответов на просьбы о включении в список, исключении из списка и установлении изъятий из режима санкций, а также посредством введения четких стандартов и критериев для исключения из списка.

В настоящее время в комитетах по санкциям не существует предельных сроков, которые позволили бы решить проблему оставления без ответа на неопределенное время просьб о включении в список, исключении из списка или установлении изъятий. Хотя государствам-членам необходимо дополнительное время для рассмотрения тех или иных вопросов, задержки на неопределенный срок могут ослабить действенность санкций (если соответствующие лица не включены в список) и негативно отразиться на доверии к санкциям, если просьбы об изъятиях и исключении из списков не рассматриваются своевременно. Некоторые государства указали на необходимость автоматического удовлетворения просьб по истечении определенного срока, на протяжении которого они оставались без ответа. Мы рекомендуем применять более умеренный подход для обеспечения своевременного рассмотрения соответствующих вопросов: следует установить стандартный срок в 30 дней (с

возможностью его продления еще на 30 дней) для предоставления ответа на рассматриваемые просьбы, а также периодически (ежеквартально) уведомлять членов комитета о всех просьбах, оставшихся без ответа.

Кроме того, стандартные критерии в отношении представления просьб об исключении из списков могут помочь в ликвидации отсрочек. Хотя конкретные критерии для исключения из списков будут различными в зависимости от целей санкций, рекомендуется принять общие критерии для исключения из списков, охватывающие, среди прочего, неправильное или неточное обозначение в списке (такое же имя, но другое место постоянного проживания или другая дата рождения), изменившиеся обстоятельства (отказ от террористической деятельности или сотрудничество с государствами) или смерть соответствующего лица (в зависимости от того, есть ли вероятность, что оставшиеся активы будут использоваться в поддержку запрещенной деятельности).

4. *Сделать более прозрачной работу комитетов путем расширения информации на веб-сайтах, более частых заявлений в прессе и более широкого распространения сведений о процедурах в комитетах.*

Повышение прозрачности может в значительной мере способствовать изменению представлений о процедурах комитетов по санкциям как несправедливых. Как неоднократно отмечалось в настоящем документе, в порядке работы многих комитетов по санкциям уже произошли важные прогрессивные изменения, а в рамках ООН накапливается институциональный опыт. Группа по наблюдению-1267 предложила сделать доступным для государств и организаций (таких, как Интерпол) отредактированное изложение дел при условии утверждения комитетом соответствующего решения в качестве способа укрепления целенаправленных санкций. Кроме того, дополнительное внимание к этим вопросам в Совете Безопасности – возможность проведения заседаний *по формуле Арриа* с третьими сторонами (например, государствами-членами, не входящими в Совет Безопасности, которые являются странами рождения или постоянного проживания включенных в списки лиц, обратившихся в с просьбой об исключении из списка) – может обеспечить публичное обсуждение соответствующих проблем, укрепив представление о прозрачности и открытости процедур комитетов. Мы рекомендуем комитетам по санкциям оптимизировать их веб-сайты, чаще проводить пресс-конференции и предоставлять больший объем информации государствам, не представленным в Совете Безопасности, и общественности.

С. Варианты механизма пересмотра

Помимо реформирования нынешних процедур комитетов по санкциям, о котором упоминалось выше, другая важная проблема касается того, существует ли в какой-либо форме механизм пересмотра, с помощью которого лица и организации могут обжаловать решения относительно их включения в списки объектов санкций.

Дискуссии среди правоведов по вопросу о том, связан ли Совет Безопасности международными нормами по правам человека и если да, то обязан ли он обеспечить наличие справедливых и ясных процедур для лиц, на которых распространяются санкции, имеют большое значение, но не рассматриваются подробно в настоящем документе⁹². Настоящий документ основывается на том, что Организация Объединенных Наций через свои органы стремится обеспечить существование справедливых и ясных процедур, насколько это возможно (об этом говорится в Итоговом документе Всемирного саммита). Ситуации, когда Организация Объединенных Наций сталкивается с тем, что осуществление ее резолюций ставится под сомнение, в лучшем случае неблагоприятны, а в худшем случае подрывают доверие к процедурам ООН. До сих пор национальные и региональные суды отдавали приоритет в международном праве решениям Совета Безопасности, принятым на основании

главы VII Устава ООН, однако возникали проблемы, о чем говорилось во втором разделе. Совет Безопасности мог бы снять эти проблемы, усовершенствовав имеющиеся процедуры и введя механизм пересмотра в целях обеспечения справедливости и ясности. Такие упреждающие действия помогли бы не только избежать дорогостоящих судебных разбирательств, но и укрепить доверие к Совету Безопасности как к быстро реагирующему и прозрачному органу.

Элементы эффективного средства правовой защиты

Принятие предложенных выше рекомендаций не будет достаточным для решения всех проблем, связанных со справедливостью процедур и рассмотренных во втором и третьем разделах. В частности, особое значение имеет право на эффективное средство правовой защиты, требующее дополнительных изменений помимо тех, что рекомендуются выше.

В широком толковании право на эффективное средство правовой защиты традиционно состоит из трех элементов:

- 1) наличие независимого и беспристрастного органа⁹³;
- 2) правомочие предоставлять надлежащую судебную защиту⁹⁴; и
- 3) процессуальные гарантии, такие как обеспечение доступности для соответствующих лиц и организаций⁹⁵.

Ключевой вопрос заключается в определении того, какой институциональный механизм и какое сочетание элементов соответствуют критерию эффективного средства правовой защиты. Поскольку на практике этот вопрос является политическим для Совета Безопасности, который должен установить, какие меры необходимы в целях обеспечения справедливых и ясных процедур для лиц и организаций, попадающих под санкции, мы предлагаем варианты для рассмотрения без рекомендаций.

Отдельные из пяти вариантов, которые Совет Безопасности мог бы рассмотреть как институциональные механизмы решения вопроса об исключении из списков, уже обсуждались в той или иной мере, особенно в связи с судебными исками по поводу квалификации лиц согласно резолюции 1267 Совета Безопасности ООН. Однако, пока исключение из списков остается насущной проблемой для большинства комитетов по санкциям, предлагаемые ниже варианты не следует ограничивать Комитетом-1267, а рассматривать в качестве механизмов для комитетов по санкциям в целом.

Мы приводим краткое описание и доводы как в пользу, так и против каждого из вариантов. В целях системного сравнения всех пяти вариантов друг с другом и с действующей практикой Комитета-1267 в конце данного раздела приводится таблица (схема II).

Следует обратить особое внимание на то, что мы представили пять вариантов в качестве эвристических моделей, или идеальных видов, описывая возможность введения разных механизмов пересмотра. В каждом варианте существуют различные наборы конкретных элементов такого механизма – состав, полномочия, компетенция, прозрачность и пр. Необходимо предусмотреть возможность видоизменений внутри каждого варианта и расценивать эти варианты как модели институциональной формы, которую может принять механизм пересмотра. Кроме того, хотя разные государства-члены представили предложения относительно механизмов пересмотра, приведенные ниже варианты не следует смешивать с другими предложениями под аналогичным названием или выдвинутыми каким-либо конкретным государством-членом.

1. *Разработать механизм пересмотра, действующий по мандату Совета Безопасности, в целях рассмотрения просьб об исключении из списков.*

Ниже приводятся три институциональных варианта механизма пересмотра, действующего по мандату Совета Безопасности. Варианты предполагают, что просьбы об исключении из списков получает административный орган (координационная группа).

а. Группа по наблюдению

Один из институциональных механизмов предусматривает возложение на Группу по наблюдению-1267 обязанности рассматривать просьбы об исключении из списков и предоставлении изъятий. Группа по наблюдению (ГН) будет назначаться Генеральным секретарем и состоять из специалистов в данной области, равно как и в действующей практике, возможно, с привлечением правоведов. На основании анализа всей соответствующей информации ГН будет представлять комитету рекомендации. Доступ к ГН будет обеспечиваться через административный координационный механизм (в случае его отсутствия необходимо предоставить лицам возможность обращаться с просьбами непосредственно в ГН), но при этом лица не будут иметь возможности официально выступать в ГН. Обсуждение в ГН будет проводиться конфиденциально (без публичного разглашения рекомендаций), также конфиденциальными будут и рекомендации комитету по санкциям. ГН будет иметь доступ к полному, неотредактированному изложению дела.

Преимущество такого подхода состоит в том, что он предусматривает не создание нового дорогостоящего или бюрократического органа, а возложение новой функции на уже существующую структуру. Если действующая ГН обладает опытом в проведении аналитических оценок и обращении с конфиденциальной информацией, ей будет достаточно легко справиться с административной функцией. В силу того что Генеральный секретарь будет назначать членов ГН независимо от Совета Безопасности, а лицам – обеспечен доступ к ней, тем самым будут соблюдены два элемента эффективного средства правовой защиты.

Рекомендации ГН носят лишь консультативный характер и не имеют обязательной силы для комитета по санкциям. Кроме того, несмотря на независимое назначение ее членов, ГН может оказаться недостаточно независимой при принятии решений, поскольку ее мандат определяется Советом Безопасности. Для ГН существует вероятность конфликта интересов при осуществлении функций наблюдения и оказании помощи комитету, а также при исполнении обязанности независимого консультанта. Обязанность по вынесению рекомендаций в отношении конкретных дел может вызвать недоверие к ГН в плане выполнения ею других важных функций. Конфиденциальный характер обсуждения также имеет недостатки в аспекте прозрачности. Может возникнуть разрыв между опытом членов ГН (которые часто являются специалистами в конкретной области) и требованиями, связанными с функцией пересмотра.

б. Омбудсмен

Альтернативный институциональный механизм предусматривает назначение омбудсмана, к которому могут обращаться с жалобами частные лица. Омбудсмен будет назначаться независимо и выносить независимые рекомендации по просьбам об исключении из списков. Генеральный секретарь будет выбирать на роль омбудсмана авторитетную личность по рекомендации Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и заместителя Генерального секретаря по политическим вопросам. Таким образом, омбудсменом может быть лицо, которое способно обеспечить всестороннее рассмотрение просьб об исключении из списков с учетом при принятии решения всех факторов (соображения квалифицирующего государства, интересы сохранения международного мира и безопасности и обеспечение справедливых и ясных процедур).

Омбудсмен, рассмотрев отредактированный текст изложения дела, представит рекомендацию комитету по санкциям, который может принять или отклонить ее. Таким образом, решение омбудсмана не будет иметь обязательной силы для комитета по санкциям. В процедурном аспекте включенные в список лица будут иметь доступ к омбудсмену, но без официального слушания, при этом омбудсмен не будет иметь доступа к неотредактированному изложению дела. Открытый отчет о его работе будет представляться на ежегодной основе.

Преимущество института омбудсмана состоит в том, что обеспечивается независимый механизм рассмотрения запросов относительно включения в списки в силу как независимого назначения, так и имеющегося у него полномочия выносить собственные рекомендации. Этот механизм позволит также частным лицам напрямую обращаться с жалобой и поэтому будет доступен.

Решения омбудсмана не являются обязательными для комитета по санкциям. Омбудсмен также не обеспечивает возможности для проведения слушаний и не обладает полным доступом к информации, поскольку он рассматривает отредактированное изложение дела. Реализация предложения относительно учреждения должности омбудсмана повлечет затраты, связанные с функционированием небольшого административного подразделения. Кроме того, хотя одна из целей создания института омбудсмана заключается в предотвращении правовых проблем, связанных с режимом санкций, однако в случае отклонения комитетом той или иной рекомендации могут возникнуть дополнительные основания для судебного разбирательства.

с. Группа экспертов

По аналогии с моделью органов, исполняющих судебные или административные функции, которая используется как внутри, так и за пределами системы ООН, группа экспертов будет иметь полномочия по рассмотрению конкретных просьб об исключении из списков. Полезными прецедентами в этом отношении является деятельность органов, осуществляющих мониторинг и учрежденных на основании различных договоров ООН в области прав человека (таких, как Комитет по правам человека и Комитет против пыток)⁹⁶. Генеральный секретарь будет назначать независимых экспертов, обладающих необходимым опытом (в области уголовного, административного или международного права), в целях формирования либо постоянной, либо специальной группы для рассмотрения просьб об исключении из списков, поступающих от частных лиц. Такая группа будет обладать полномочиями по вынесению решения и по уведомлению о нем комитета по санкциям. Комитет по санкциям может принять или отклонить решение группы, поскольку это решение не является обязывающим для комитета по санкциям. Если комитет по санкциям отклонит решение группы, данный вопрос поступит в Совет Безопасности для рассмотрения на более высоком уровне, и окончательное решение в отношении просьбы об исключении из списка остается за Советом Безопасности.

Включенные в списки лица могут обжаловать это включение непосредственно в группе экспертов, что делает этот механизм доступным для частных лиц. При рассмотрении вопроса группа будет иметь доступ к неотредактированному изложению дела и другой информации через соответствующие процедуры, обеспечивающие защиту конфиденциальной информации. Хотя решения группы не являются обязательными, они в приемлемой степени предаются гласности.

Преимущества групп экспертов состоят в том, что они создают хороший прецедент для других форумов организаций, проводящих независимое и беспристрастное рассмотрение, в аспекте как назначения экспертов, так и способности группы принимать решения независимо. Хотя решения таких органов не являются обязательными, они получают широкое признание. Кроме того, группы экспертов доступны для частных лиц, которые могут быть заслушаны, в зависимости от

обстоятельств. Доступ к неотредактированному изложению дела позволяет в полной мере ознакомиться с имеющейся информацией, а открытый характер решений обеспечивает прозрачность.

Как и в варианте института омбудсмана, решение группы не является обязательным для комитета по санкциям. Создание группы экспертов повлечет за собой большие расходы, чем на учреждение института омбудсмана, поскольку они будут связаны с оплатой услуг соответствующих экспертов и деятельностью этой группы. Кроме того, хотя одна из целей введения такого механизма состоит в предотвращении правовых проблем в отношении режима санкций, в случае отклонения комитетом рекомендации группы, вероятно, возникнут новые основания для судебного разбирательства.

2. Создание независимого арбитражного органа для рассмотрения предложений об исключении из списков.

По аналогии с моделью арбитражных органов, таких как арбитраж под эгидой Постоянной палаты третейского суда в Гаагском или Международном центре по урегулированию инвестиционных споров, список арбитров и экспертов с необходимым опытом деятельности (в области уголовного или административного права, безопасности, прав человека) будет составлен Генеральным секретарем и послужит основой для формирования специальных органов из трех человек для рассмотрения просьб частных лиц об исключении из списков. Комитеты по санкциям делегируют полномочие по принятию решений, и, таким образом, решения такого органа будут иметь обязательную силу для комитета по санкциям и предаваться гласности. Этот орган будет иметь доступ к полному (неотредактированному) изложению дела, а лица, обратившиеся с просьбой об исключении из списка, получат право на слушание их дела.

Арбитражный орган можно рассматривать по аналогии с Международным уголовным трибуналом по бывшей Югославии, когда Совет Безопасности делегирует трибуналу решение вопроса об установлении вины или признании невиновности. Такой механизм будет работать по аналогии с действующей процедурой исключения из списка, которая применяется в Комитете-1267 (как двусторонний вопрос между включившим в перечень государством и государством постоянного проживания или гражданства) и которая обычно соблюдается комитетами по санкциям. Таким образом, результат двусторонних переговоров имеет обязательную силу, поскольку комитеты по санкциям утверждают решения вышеупомянутого органа в отношении просьб об исключении из списков.

Преимущества арбитражного органа заключаются в том, что гарантируется независимость в назначении членов этого органа, осуществлении его полномочия принимать решения и особенно права удовлетворять ходатайство. Кроме того, арбитражный орган обеспечивает доступность для частных лиц, а возможность ознакомиться с неотредактированным изложением дела позволяет рассматривать имеющуюся информацию в полном объеме. Предание решений гласности делает процедуру более прозрачной.

Этот вариант может вызвать возражения относительно ущемления компетенции Совета Безопасности, и, кроме того, на содержание такого механизма потребуются дополнительные затраты.

3. Судебный контроль в отношении решений Совета Безопасности.

В случае отказа в исключении из списков частные лица будут иметь доступ к независимому и беспристрастному суду в качестве последней инстанции, решения которой будут обязательными для Совета Безопасности и его комитетов по санкциям. Совет Безопасности учредит судебный орган (по аналогии с Административным трибуналом Организации Объединенных Наций⁹⁷), обладающий

полномочиями по пересмотру решений комитетов по санкциям относительно просьб об исключении из списков.

Судебный контроль в отношении просьб об исключении из списков соответствует критериям в плане независимости, наличия полномочий по удовлетворению ходатайств, доступности и прозрачности. Он уравновесил бы законодательные и исполнительные функции, которые все в большей мере принимает на себя Совет Безопасности. Он также устранил бы риск обвинения региональными или национальными судами системы санкций Организации Объединенных Наций в нарушении международных норм в области прав человека. Судебный контроль обеспечивает большую степень прозрачности.

Возражения против судебного контроля за решениями Совета Безопасности, принятыми на основании главы VII Устава ООН, хорошо известны. Судебный контроль вызывает опасения относительно ущемления компетенции Совета Безопасности. Затраты на отстаивание решений комитетов по санкциям в суде могут быть весьма значительными, особенно по сравнению с небольшой загруженностью в плане рассмотрения дел.

Схема II. Краткое сравнение вариантов механизмов пересмотра с действующей практикой^{vi}

	Действующая практика	Группа по наблюдению	Омбудсмен	Группа экспертов	Арбитражный орган	Судебный контроль
Состав Независимое назначение	Нет	Да	Да	Да	Да	Да
Полномочия Независимое принятие решений	Да	Нет	Да	Да	Да	Да
Компетенция Право удовлетворять ходатайство	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Да
Процессуальные гарантии Доступность для частных лиц	Нет	Да	Да	Да	Да	Да
Другие Полномочия по расследованию (доступ к неотредактированному изложению дела)	Нет ^{vii}	Да	Нет	Да	Да	Да
Слушание ^{viii}	Нет	Нет	Нет	Да	Да	Да
Прозрачность (предание решений гласности)	Нет	Нет	Да/нет ^{ix}	Да	Да	Да

^{vi} Предполагается, что образовано некое административное подразделение для получения просьб об исключении из списков от частных лиц.

^{vii} Если инициирующее государство делится информацией с государством, подавшим просьбу об исключении из списка, или если государство, подавшее просьбу об исключении из списка, является членом Совета Безопасности, доступ к информации может быть предоставлен, но не гарантирован.

^{viii} Насколько возможно: лица, против которых конкретно направлены санкции и которые разыскиваются международными правоприменительными органами, не смогут приехать или присутствовать на слушании, но их интересы могут быть представлены третьими лицами.

^{ix} Ежегодный отчет омбудсмена предполагает некоторую прозрачность, но не на совокупной основе и не касательно конкретных просьб.

ПЯТЫЙ РАЗДЕЛ

Заключение

Генеральная Ассамблея ООН призвала Совет Безопасности "обеспечить существование справедливых и ясных процедур включения лиц и организаций в списки тех, на кого распространяются санкции, и процедур их исключения из этих списков, а также процедур исключения по гуманитарным соображениям"⁹⁸. Однако вопрос о том, что такое "справедливые и ясные процедуры", является спорным, и ответ на него будет обязательно зависеть как от правовых, так и от политических аргументов. В конечном счете определение должен дать Совет Безопасности.

Введение справедливых и ясных процедур предполагает как справедливость самих процедур, так и наличие эффективного средства правовой защиты. Справедливость процедур требует соблюдения процессуальных норм, что подразумевает право на адекватное уведомление и возможность быть выслушанным⁹⁹. Таким образом, чтобы считаться "справедливыми и ясными", процедуры комитетов ООН по санкциям должны быть доступными для соответствующих лиц и организаций и, как отмечалось во втором разделе, предусматривать эффективное средство правовой защиты в случае неправомерного применения санкций. Хотя аспекты этих условий в той или иной мере присутствуют в действиях комитетов ООН по санкциям, действующая система рассмотрения предложений о включении в списки, предоставлении изъятий из режима санкций и исключении из списков, как она описана в третьем разделе, не соответствует этим нормам и нуждается в реформировании.

Принятие нескольких рекомендаций, предложенных в четвертом разделе, во многом будет способствовать снятию некоторых опасений относительно несправедливости и отсутствия прозрачности в действиях комитетов по санкциям. Действующая двусторонняя (между двумя государствами) процедура исключения из списков, которая полагается на дипломатическую защиту лиц как на единственное средство правовой защиты для подачи просьб об исключении из списка, представляется проблематичной. По этой причине учреждение административного координирующего органа в рамках Секретариата в целях не только получения всех просьб об исключении из списков, но и обеспечения уведомления всех объектов санкций об их включении в списки (насколько этой возможно) укрепит справедливость процедур. Более строгие нормы и стандарты в отношении содержания изложения дела и продление сроков рассмотрения предложений о внесении в списки позволят сделать процесс квалификации более справедливым и беспристрастным. Двухгодичный пересмотр списков снимет опасения относительно того, что бессрочное замораживание активов фактически превращается в конфискацию. Установление предельных сроков для ответа на просьбы о включении в списки, исключении из списков и предоставлении изъятий из режима санкций покончит с неопределенным положением просьб, оставшихся без ответа. Отредактированный текст изложения дела, в котором указывается основание для включения в списки, позволит общественности лучше понять необходимость превентивных санкций и укрепит основу для их более эффективного применения.

Хотя принятие этих рекомендаций поможет снять общие опасения относительно отсутствия справедливости, они не решают вопрос об эффективном средстве правовой защиты в случае неправомерного применения той или иной целенаправленной санкции. Эффективное средство правовой защиты предполагает наличие в той или иной форме механизма пересмотра для рассмотрения просьб об исключении из списков. Такой механизм должен быть доступным, независимым и в правовом смысле способным надлежащим образом удовлетворять ходатайства. Учреждение арбитражного органа или введение судебного контроля будут очевидно соответствовать всем трем критериям, включая полномочие по удовлетворению ходатайства. Механизм пересмотра в соответствии с мандатом Совета Безопасности – группа по наблюдению, институт омбудсмана или

группа экспертов – может иметь разную степень независимости и не соответствовать критерию удовлетворения ходатайств (если только это полномочие не будет делегировано Советом Безопасности). Однако в той мере, в какой решения механизма пересмотра будут предаваться гласности, это станет определенной формой удовлетворения ходатайства.

Как отмечалось выше, эти вопросы носят как правовой, так и политический характер. С учетом исключительной роли Совета Безопасности в поддержании международного мира и безопасности термин "эффективное средство правовой защиты" необходимо толковать с применением в известной мере аналитического подхода или гибкости. К настоящему времени суды, рассматривавшие эти проблемы, признают особое положение Совета Безопасности, подтвердив приоритет его решений, принимаемых в соответствии с главой VII Устава ООН, и его исключительную роль в поддержании международного мира и безопасности. Таким образом, процедуры, обеспечивающие эффективное средство правовой защиты, могут быть иными в обстоятельствах, когда речь идет о безопасности государства или когда под угрозой оказываются международный мир и безопасность, и критерии в отношении эффективного средства правовой защиты могут варьироваться¹⁰⁰.

Хотя правовые проблемы в ряде стран потенциально представляют серьезную угрозу для действенности целенаправленных санкций, они также предоставляют и некоторые возможности. Использование этих возможностей требует реформирования действующей системы с помощью как совершенствования процедур комитетов по санкциям, так и учреждения механизма пересмотра в той или иной форме. В конечном счете обеспечение справедливых и ясных процедур в осуществлении санкций ООН укрепит эффективность целенаправленных санкций и повысит доверие к этому инструменту.

Еще многое можно и будет сделано в этой области, и в настоящем документе не были в полной мере раскрыты некоторые важные проблемы¹⁰¹. Тем не менее мы надеемся, что наши усилия помогут прояснить возникающие вопросы и будут способствовать достижению общих задач в отношении справедливых и ясных процедур при применении целенаправленных санкций.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи, *Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года*, пункт 109, на сайте: `

² Целенаправленные санкции включают ограничения в отношении финансирования, поездок, полетов, оружия и товаров с целью оказания принудительного воздействия на нарушителей, лидеров и сеть поддерживающих их элит и организаций, с тем чтобы изменить их поведение или предотвратить действия, ставящие под угрозу международный мир и безопасность, как это было в случае санкций против организации "Аль-Каида" и движения "Талибан".

³ См. *Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation*, на сайте: www.smartsanctions.ch и www.watsoninstitute.org/TFS/TFS.pdf; *Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions: Results of the 'Bonn-Berlin Process'*, на сайте: <http://www.bicc.de/events/unsanc/2000/booklet.php>; и *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options*, на сайте: <http://www.smartsanctions.se/>

⁴ Вопрос о повышении эффективности санкций имеет крайне важное значение для многих государств-членов и требует дополнительного рассмотрения.

⁵ *New York Times*, April 13, 2002.

⁶ Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, "Более безопасный мир: наша общая ответственность", док. ООН A/59/565, пункт 152, 2 декабря 2004 года, см. <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>

⁷ *Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года*, пункты 106–110.

⁸ *Осуществление решений, изложенных в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года и предусматривающих принятие мер Генеральным секретарем*, док. ООН A/60/430, пункт 20, 25 октября 2005 года.

⁹ См третий и четвертый доклады Группы по наблюдению-1267 на сайте: <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267mg.htm>.

¹⁰ Четвертый доклад Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, учрежденной резолюциями 1526 (2004) и 1617 (2005) Совета Безопасности по организации "Аль-Каида" и движению "Талибан" и связанным с ними лицам и организациям, стр. 22.

¹¹ Это подразумевает, что подвергающимся санкциям лицам и организациям в минимальной мере гарантируется "право на надлежащее управление", закрепленное в статье 41 Хартии ЕС, которое включает право на беспристрастное рассмотрение дела, право высказывать свое мнение, право каждого человека на доступ к касающимся его материалам (при соблюдении надлежащей конфиденциальности) и обязанность административных органов мотивировать свои решения.

¹² См. преамбулу, статьи 1 и 55 Устава ООН.

¹³ Док. ООН GA/RES/217 A (III), 10 декабря 1948 года.

¹⁴ Док. ООН A/CONF/157/23, 12 июля 1993 года, пункт 8; см. также *Итоговый документ Всемирного саммита*, пункт 121.

¹⁵ Статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и статья 2 Протокола 4 к Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ).

¹⁶ Статья 1 Протокола 1 к ЕКПЧ.

¹⁷ Статья 17 МПГПП защищает личную и семейную жизнь человека, неприкосновенность его жилища и тайну корреспонденции, а также честь и репутацию, а статья 8 ЕКПЧ защищает личную и семейную жизнь.

¹⁸ Статья 14 МПГПП и статья 6 ЕКПЧ.

¹⁹ Статья 13 ЕКПЧ.

²⁰ Статья 6 МПГПП и статья 2 ЕКПЧ.

²¹ Этот пример не является гипотетическим. В случае введения режима санкций против Сьерра-Леоне Комитет по санкциям получил просьбу об изъятии из режима ограничений на поездки по гуманитарным соображениям в отношении одного из включенных в список лиц – Фоды Санко, с тем чтобы Санко, находившийся в распоряжении Специального суда по Сьерра-Леоне, мог пройти курс лечения в Аккре (Гана). Комитет рассматривал эту просьбу в течение нескольких месяцев и потребовал предоставления письменных гарантий того, что Санко будет находиться в распоряжении суда, и более подробной информации, в частности, о точной цели поездки и точных датах отъезда и возвращения, но за это время Санко умер. См. ежегодный доклад Комитета по санкциям в отношении Сьерра-Леоне, док. ООН S/2004/166, 27 февраля 2004 года, пункты 13–14.

²² Оговорки об изъятиях предусматривались в контексте иракско-кувейтского кризиса применительно к санкциям против Ирака [например, резолюция 687 (1991): изъятия из режима санкций могли быть сделаны в случае поставок "на основные гражданские потребности"], а также в отношении санкций против Югославии (Сербия и Черногория) [например, резолюция 757 (1992): изъятия из режима санкций могли быть сделаны в случае поставок "на основные гуманитарные потребности"]. Оговорки об изъятиях были включены еще в 1960-х годах в режим санкций в отношении Южной Родезии и касались продовольствия и учебных материалов; см., в частности, S/RES/253, 29 мая 1968 года, пункты 3 d) и 4.

²³ Статья 18 МПГПП и статья 9 ЕКПЧ.

²⁴ Это право искать убежища закреплено в статье 14 Всеобщей декларации прав человека, но не включено в МПГПП и ЕКПЧ. Защиту тех, кто ищет убежища, предоставляют Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Протокол 1967 года.

²⁵ Примечательно, что Пакистан просил Группу по наблюдению оказать помощь в представлении доказательств и информации о замораживании активов соответствующего лица в поддержку своих аргументов в суде. Док. ООН S/AC.37/2003/(1455)/35, 24 апреля 2003 года, пункт 6.

²⁶ См. информацию о каждом из этих дел в приложениях к третьему и четвертому докладом Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, док. ООН S/2005/572, 9 сентября 2005 года, Приложение II. См. также отдельные доклады государств Комитету по санкциям-1267 согласно пункту 6 резолюции 1455 (2003).

²⁷ В отличие от этих норм, в тексте статьи 8 ВДПЧ не содержится требование, чтобы права или обязательства имели гражданско-правовой характер.

²⁸ Замечание общего порядка № 13 Комитета по правам человека: равенство перед судами и право каждого на справедливое и публичное разбирательство дела независимым судом, созданным в соответствии с законом (статья 14), 13 апреля 1984 года. Не давая определения, Комитет призвал государства-участники «подробно разъяснять, каким образом концепции "уголовного обвинения" и "прав и обязанностей в каком-либо судебном процессе" интерпретируются в их соответствующих правовых системах».

²⁹ M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary*, Kehl am Rhein: Engel, 2005, pp. 314-315 and 318.

³⁰ Ibid., p. 318.

³¹ Как утверждалось в Комитете по правам человека в деле *V.R.M.B. v. Canada*, Communication No. 236/1987, 26 July 1988, para. 5.2.

³² Комитет по правам человека, *А.Л. против Канады*, Сообщение № 112/1981, 8 апреля 1986 года, пункт 9.2. Это подтверждено Комитетом по правам человека в деле *Казанова против Франции*, Сообщение № 441/1990, 10 августа 1994 года, пункт 5.2.

³³ Комитет по правам человека, *А.Л. против Канады*, Сообщение № 112/1981, 8 апреля 1986 года.

³⁴ Комитет по правам человека, *Муньос Эрмоса против Перу*, Сообщение № 203/1986, 17 ноября 1988 года, пункты 11.3 и 12); *Казанова против Франции*, Сообщение № 441/1990, 10 августа 1994 года, пункты 4.3 и 5.2.

³⁵ Комитет по правам человека, *Пауль Пертерер против Австрии*, Сообщение № 1015/2001, 20 августа 2004 года, пункт 9.2.

³⁶ Комитет по правам человека, *Уильямс Аду против Канады*, Сообщение № 654/1995, 12 августа 1997 года, пункт 6.3.

³⁷ Комитет по правам человека, *И.П. против Финляндии*, Сообщение № 450/1991, 26 июля 1993 года, пункт 6.2.

³⁸ ECtHR, *Engel and others v. Netherlands*, Judgment, 8 June 1976, para. 81.

³⁹ C. Ovey and R.C.A. White, *Jacobs and White European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 3rd ed., 2002, p. 141 (далее Ovey and White).

⁴⁰ См., в частности, ECtHR, *König v. Germany*, Judgment, 28 June 1978, paras. 88-89.

⁴¹ ECtHR, *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, Judgment, 23 September 1982, paras. 80-83.

⁴² ECtHR, *Feldbrugge v. The Netherlands*, Judgment, 29 May 1986, paras. 26-40 (о программе страхования по болезни); ECtHR, *Deumeland v. Germany*, Judgment, 29 May 1986, paras. 60-74 (о программе страхования от несчастных случаев на производстве); и ECtHR, *Schuler-Zgraggen v. Switzerland*, Judgment, 24 June 1993, paras. 44-46 (о пенсии по инвалидности).

⁴³ См., в частности, ECtHR, *Vidacar s.a. and Opergrup s.l. v. Spain*, Decision on admissibility, 20 April 1999 (Appl. No. 41601/98; 41775/98).

⁴⁴ Резолюция 1572 (2004) Совета Безопасности, 15 ноября 2004 года, пункт 9. 7 февраля 2006 года в список были включены три первых лица. Приведенное обоснование включало факты о том, что включенные в список лица неоднократно выступали с публичными заявлениями, в которых открыто призывали к насильственным акциям против объектов и персонала Организации Объединенных Наций, а также против иностранцев; направляли акты насилия со стороны уличной милиции и участвовали в них, в том числе в избиваниях, изнасилованиях и внесудебных казнях; силы под командованием одного из этих лиц занимались вербовкой солдат среди детей, похищениями, принуждением к труду, сексуальными оскорблениями женщин, произвольными арестами и внесудебными казнями; все эти действия противоречат конвенциям о правах человека и нормам международного гуманитарного права.

⁴⁵ Док. ООН S/2005/572, 9 сентября 2005 года, пункт 40.

⁴⁶ В третьем докладе Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями-1526 этот термин можно было бы определить еще точнее. Док. ООН S/2005/572, 9 сентября 2005 года, пункт 41. См. также пункт 39: «Перечень не является списком уголовных преступников. Скорее, в нем содержатся имена лиц и названия организаций, которые принимали заметное участие в террористических действиях "Аль-Каиды" или "Талибана" или поддерживали их, независимо от того, предъявил ли им официально какой-либо орган власти обвинение в совершении уголовного преступления». А в пункте 32 четвертого доклада Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями-1526 указано, что "Перечень был задуман как превентивная мера, а не как инструмент наказаний".

⁴⁷ ECtHR, *Case of Tinnelly & Sons Ltd and others and Mcelduff and Others v. the United Kingdom*, Judgment, 10 July 1998. См. также J.P. Loof, *Mensenrechten en staatsveiligheid: verenigbare grootheden?*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2005, pp. 320-324, и M.K. Bulterman, Oh, baby, baby, it's a wild world, в: 30 *NJCM Bulletin*, 1069-1084, 1079.

⁴⁸ Для того чтобы применялась эта статья, не обязательно доказывать, что нарушено другое право, охраняемое Конвенцией. Достаточно заявить о нарушении другого права в соответствии с ЕКПЧ. См. ECtHR, *Klass v. Germany*, Judgment, 6 September 1978, paras. 62-64.

⁴⁹ ECtHR, *Klass v. Germany*, Judgment, 6 September 1978, para. 67.

⁵⁰ Ibid., para. 69, а также цитату в Ovey and White (2002: 390).

⁵¹ ECtHR, *Leander v. Sweden*, Judgment, 26 March 1987, para. 84, а также цитату в Ovey and White (2002: 390). См. также ECtHR, *Klass v. Germany*, Judgment, 6 September 1978, para. 72.

⁵² Согласно ЕКПЧ, решения о предоставлении убежища не охватываются статьей 6.

⁵³ Рекомендация Комитета министров государствам-членам относительно права лиц, которым отказано в предоставлении убежища, на эффективное средство правовой защиты в отношении решений о высылке в контексте статьи 3 Европейской конвенции о правах человека, рекомендация (98) 13, принятая на 641-м заседании 18 сентября 1998 года.

⁵⁴ См., в частности, Доклад Группы экспертов по Либерии, док. ООН S/2002/470, пункты 158–159, и ссылку на него в: Ian Cameron, Targeted Sanctions and Legal Safeguards, Report for the Swedish Government, 2002, p. 7, fn. 17. Эти жалобы касались Комитета по санкциям в отношении Либерии, учрежденного согласно резолюции 1343 (2001). См. также другой доклад Группы экспертов по Либерии, док. ООН S/2004/396, 1 июня 2004 года, пункт 156, в котором сообщалось, что несколько лиц жаловались на включение их в список и утверждали, что они более не имеют никаких связей и не общаются с Чарлзом Тейлором. См. также Доклад Группы экспертов по Либерии, док. ООН S/2004/955, 23 ноября 2004 года, пункт 171, в котором упоминается еще одно заявление о невиновности. Эти последние жалобы касались Комитета по санкциям в отношении Либерии, учрежденного согласно резолюции 1521 (2003).

⁵⁵ Док. ООН S/2005/745, 25 ноября 2005 года, пункт 157.

⁵⁶ Например, Руководящие принципы Комитета-1267, принятые 7 ноября 2002 года, с поправками от 10 апреля 2003 года и пересмотренные 21 декабря 2005 года, пункт 8. Комитет по санкциям в отношении Либерии может в исключительных обстоятельствах получить заявления непосредственно от соответствующих лиц; см. Процедуры обновления и ведения списка лиц, подлежащих ограничениям на поездки согласно резолюции 1521 (2003), пункт 3. См. также таблицу III на странице 38, в которой сравниваются практические методы комитетов по санкциям.

⁵⁷ Док. ООН S/RES/757 (1992), S/RES/760 (1992), S/RES/787 (1992), S/RES/820 (1993).

⁵⁸ ECJ, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v. Minister for Transport, Energy and Communications and others*, C-84/95, 30 July 1996.

⁵⁹ ECtHR, *Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, Application no. 45036/98, Grand Chamber, 30 June 2005.

⁶⁰ ECtHR, *SEGI and others v. 15 States of the European Union*, Application number 6422/02, 23 May 2002.

⁶¹ ECFI, *SEGI and others v. Council*, Order, T-338/02, 7 June 2004.

⁶² Ibid., para. 38.

⁶³ ECFI, *Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, Case T 306/01; *Yassin Abdullah Kadi v. Council and Commission*, Case T 315/01, 21 September 2005. Хотя эти два судебных решения не идентичны, можно сопоставить главные юридические заключения по вопросам, имеющим отношение к настоящему документу; они базируются на одних и тех же источниках и содержат одинаковое правовое обоснование. Поэтому оба решения рассматриваются в одном подразделе.

⁶⁴ Первоначально к иску в деле Юсуфа присоединились еще два лица – Адирисак Аден и Абди Абдулазиз Али. Но они были исключены из списка по просьбе Швеции 26 августа 2002 года. Более подробно см.: Per Cramér, Recent Swedish experiences with targeted UN sanctions: erosion of trust in the Security Council, в: Erika de Wet and André Nollkaemper (eds.), *Review of the Security Council by Member States*, Antwerp: Intersentia, 2003, pp. 85-106.

⁶⁵ ICJ, *Case Concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)*, Provisional Measures, ICJ Reports 1992.

⁶⁶ ICTY, *The Prosecutor v. Tadić*, Appeal Decision, 2 October 1995, paras. 14-22; ICTR, *The Prosecutor v. Kanyabashi*, Decision, 8 June 1997.

⁶⁷ Статья 297 пересмотренного Договора об учреждении ЕС гласит: "Государства-члены будут проводить между собой консультации с целью совместных действий, необходимых для того, чтобы функционирование общего рынка не было затронуто мерами одного из государств-членов, которое может оказаться вынужденным принять их... для того, чтобы выполнить обязательства, взятые им на себя с целью сохранения мира и международной безопасности".

⁶⁸ Статья 307 гласит: "Права и обязанности, возникающие из соглашений, заключенных до 1 января 1958 года или, для присоединяющихся государств, до даты их присоединения, между одним или несколькими государствами-членами, с одной стороны, и одной или несколькими третьими странами – с другой, не затрагиваются положениями настоящего Договора".

⁶⁹ *Kadi case*, paras. 178-208; *Yusuf case*, paras. 228-259.

⁷⁰ Статья 103 гласит: "В том случае, когда обязательства Членов Организации по настоящему Уставу окажутся в противоречии с их обязательствами по какому-либо другому международному соглашению, преимущественную силу имеют обязательства по настоящему Уставу".

⁷¹ *Kadi case*, paras. 209-232; *Yusuf case*, paras. 260-283.

⁷² См. ICJ Judgment, 3 February 2006, ICJ Reports 2006, на сайте: www.icj-cij.org.

⁷³ J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, Cambridge, 2002, pp. 246-247.

⁷⁴ *Kadi case*, paras. 234-252; *Yusuf case*, paras. 285-303.

⁷⁵ Отметим, что право на собственность закреплено во Всеобщей декларации прав человека 1948 года и в Протоколе 1 к Европейской конвенции о правах человека, но не в Международных пактах об экономических, социальных и культурных правах и о гражданских и политических правах.

⁷⁶ *Kadi case*, paras. 261-291; *Yusuf case*, paras. 309-346.

⁷⁷ Это было предложено Специальным докладчиком Джоном Дугардом в его первом докладе по вопросу о дипломатической защите на 52-й сессии Комиссии международного права (док. ООН A/CN.4/506, пункты 74, 87, 88), но не было включено в проект статей, представленный Шестому комитету, Комиссия международного права, Дипломатическая защита, *Тексты и заголовки проектов статей, принятые Редакционным комитетом в первом чтении*, док. ООН A/CN.4/L.647, принятый 24 мая 2004 года, статья 2; ср. Доклад Комиссии международного права, 56-я сессия, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, 59-я сессия (Дополнение № 10 A/59/10), стр. 17–22.

⁷⁸ ECJ, *Yassin Abdullah Kadi v. Council*, Appeal against Judgment of the Court of First Instance of 21 September 2005, Case C-402/05 P, 24 November 2005; ECJ, *Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, Appeal against Judgment of the Court of First Instance of 21 September 2005, Case C-415/05 P, 1 December 2005.

⁷⁹ Термин "связаны с" дополнительно объясняется в пункте 2 постановляющей части резолюции 1617 (2005).

⁸⁰ Док. ООН S/2005/572, 9 сентября 2005 года, пункты 55–56, особенно сноска 25.

⁸¹ Хотя некоторые будут утверждать, что дело *SEGI* касалось внутреннего законодательства ЕС по осуществлению резолюции 1373 и не имеет непосредственного отношения к санкциям-1267, фактически доводы суда могут применяться и к санкциям-1267. Эти санкции также можно рассматривать как право *in abstracto*, поскольку они требуют осуществления государствами-членами, как и Общая позиция требует осуществления Европейским сообществом и государствами-членами. Кроме того, в случае санкций-1267 список также не является актом, нарушающим соответствующие права человека; акты, которые могут нарушить такие права, – это реальные санкции, введенные на основании занесения в список. Несмотря на то что введение этих санкций является прямым результатом занесения в список, между ними и списком существуют различия, и ЕСПЧ сделал четкий вывод о том, что само по себе занесение в список не является нарушением прав человека, и при этом оставил открытым вопрос о том, можно ли сказать обратное о санкциях, введенных на основании этого списка, если учесть, что в данном деле не было представлено никаких доказательств в пользу таких последствий.

⁸² Док. ООН S/2005/572, 9 сентября 2005 года, пункт 54.

⁸³ Расшифровка сокращений: ДР – дата рождения; КГ – квалифицирующее государство; Ф – финансирование (замораживание денежных средств, финансовых активов и экономических ресурсов лиц и организаций, включая денежные средства, полученные от имущества, находящегося в собственности или под контролем – прямо или косвенно – связанных с ними и включенных в список лиц и организаций, и предотвращение доступа к денежным средствам или финансовым ресурсам для включенных в список лиц и организаций); МО – международные организации; ПОВ – процедура "отсутствие возражений"; МР – место рождения; ХГ – ходатайствующее государство; П – поездки (недопущение въезда включенных в списки лиц на территорию или проезда через территорию государств, не являющихся членами комитета по санкциям); незаполненная графа – информация, не обнаруженная в соответствующих резолюциях или руководящих принципах.

⁸⁴ См. док. ООН S/RES/1617 (2005), пункт 2, в котором уточняется, что лицо, группа, предприятие или организация "связаны с" "Аль-Каидой", Усамой бен Ладеном или движением "Талибан" включают следующее: участие в финансировании, планировании, содействии, подготовке или совершении актов или деятельности в связи с "Аль-Каидой", Усамой бен Ладеном, или движением "Талибан", или любой ячейкой, филиалом, отколовшейся от них группой или их ответвлением, под их именем, от их имени или в их поддержку; поставку, продажу или передачу вышеперечисленным оружия и связанных с ним материальных средств; вербовку для вышеперечисленных; или поддержку в иной форме актов или деятельности вышеперечисленных.

⁸⁵ Подход Европейского союза к идентифицирующей информации изложен в пункте 22 Руководящих принципов по санкциям (документ 15114/05 Европейского совета, в котором говорится: "ЕС должен во всех случаях стремиться обеспечить, чтобы идентифицирующая информация, представляемая при включении лица в список, была достаточно точной, чтобы позволить однозначно установить лицо, являющееся объектом санкций. После квалификации лица или организации следует постоянно пересматривать идентифицирующие сведения, с тем чтобы уточнять и расширять их, привлекая всех, кто может внести в это вклад, в частности глав миссий государств ЕС в соответствующей третьей стране, компетентные органы и ведомства государств-членов и финансовые учреждения". См. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st15/st15114.en05.pdf>.

⁸⁶ Государства – члены ЕС располагают по меньшей мере "рабочими днями" вместо календарных для рассмотрения предложений о включении в список согласно Общей позиции 2001/931/CFSP ЕС.

⁸⁷ Комитет по ДРК не имеет официальных руководящих принципов, а включает в список лиц на основе временного применения Руководящих принципов Комитета по Кот-д'Ивуару.

⁸⁸ Резолюция 1452 (2002) Совета Безопасности ООН, подпункт а) пункта 1.

⁸⁹ См. Второй доклад Группы по контролю, декабрь 2003 года, стр. 22, относительно просьбы об изъятии в отношении уплаты налогов / оплаты юридических услуг на сайте: <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267mg.htm>

⁹⁰ Jimmy Gurule, Under Secretary of Treasury for Enforcement, "Update on Tracking the Financial Assets of Terrorists: One Year Later," Foreign Press Center Briefing, Washington, DC, September 9, 2002. Accessed online, 21 March 2006: <http://fpc.state.gov/13337.htm>

⁹¹ Это практиковалось Комитетом по Либерии и только на протяжении шести месяцев.

⁹² Управлению по правовым вопросам Организации Объединенных Наций было поручено разработать предложения и руководящие принципы в целях обеспечения справедливых и ясных процедур на основании пункта 109 документа A/RES/60/1 и пункта 20 доклада Генерального секретаря (A/60/430).

⁹³ Для целей данного обсуждения независимость включает два аспекта: назначение и принятие решений. Хотя независимое назначение (например, орган, назначенный Генеральным секретарем независимо от Совета Безопасности) имеет большое значение, главный смысл независимости состоит в принятии решений. Согласно Юридическому словарю Блэка, независимость означает "отсутствие контроля или влияния со стороны другого лица".

⁹⁴ Согласно строгому толкованию, право на эффективное средство правовой защиты, полномочия органа удовлетворять ходатайство в целом толкуется как полномочие по принятию решения, а не просто право давать консультации или рекомендации, то есть придание решениям этого органа обязательной силы. Однако могут также учитываться и другие факторы.

⁹⁵ Доступность относится к требованию, чтобы лицо имело (непосредственный) доступ к средству правовой защиты, то есть оно должно иметь возможность подать иск и иметь доступ (процессуальную правоспособность) к процедурам. Другие процессуальные компоненты включают: доступ к информации – является ли информация в изложении дела полной (несокращенной) или частичной (сокращенной); возможность быть выслушанным; и прозрачность решений.

⁹⁶ Еще одной интересной моделью является Консультативная группа по Косову, как она описана в заключении Венской комиссии Совета Европы о возможном создании механизма по правам человека в Косове. См. *European Commission for Democracy Through Law Opinion 280/2004*, 11 October 2004, paras 113-133, на сайте: [http://venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)033-e.asp](http://venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)033-e.asp)

⁹⁷ Административный трибунал Организации Объединенных Наций был учрежден Генеральной Ассамблеей [резолюция 351(IV)] 9 декабря 1949 года в целях урегулирования споров между ООН и ее сотрудниками.

⁹⁸ Резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, *Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года*, пункт 109.

⁹⁹ В соответствии с общими нормами административного права справедливость процедур требует также, чтобы целенаправленные санкции были беспристрастными в своем применении (не произвольными) и соразмерными в том смысле, что они не должны ущемлять ненадлежащим образом основные права человека. В отношении беспристрастного применения последние улучшения в практике, связанной с критериями для включения в списки, похоже, приближаются к минимальным стандартам отсутствия произвола и беспристрастного применения. Эти улучшения можно подкрепить введением норм и последовательных стандартов в отношении содержания изложения дела [рекомендации в четвертом разделе (A2)] и продления сроков для рассмотрения предложений о внесении в списки (A3). С учетом стандартизации в комитетах по санкциям Совета Безопасности существующие изъятия из режима санкций, связанные с основными потребностями, соответствуют минимальному критерию соразмерности и ожиданиям в отношении соблюдения основных прав человека. Тот факт, что замораживание активов не является конфискацией имущества, а лишь приостановлением доступа к части имущества, гарантирует отсутствие лишения права на собственность.

¹⁰⁰ Например, доступ для лиц к механизму пересмотра не обязательно должен быть непосредственным, если обеспечена доступность. Аналогичным образом, если право на эффективное средство правовой защиты предполагает наличие у механизма пересмотра полномочия или права принимать имеющее обязательную силу решение по делу (а не только давать консультацию или выносить рекомендацию), возможно, что окончательное решение останется за комитетом по санкциям или Советом Безопасности. Орган по пересмотру, имеющий консультативные полномочия, а не право принимать имеющее обязательную силу решение, может, как считают некоторые, рассматриваться как эффективное средство правовой защиты, в частности, если его решения предаются гласности.

¹⁰¹ Хотя в настоящем документе повсеместно употребляется термин "лица и организации", в отношении организаций возникают специфические проблемы, последствия которых не рассматривались авторами. С учетом относительно недавнего опыта подачи просьб об исключении из списков от организаций необходимо провести дополнительный анализ. Кроме того, в настоящем документе не рассматривается вопрос о компенсации в случае неправомерного включения лиц в список.

ДОБАВЛЕНИЕ А

Структурная схема административного координационного органа и механизмов пересмотра

Рисунок 1.

Административный координационный орган

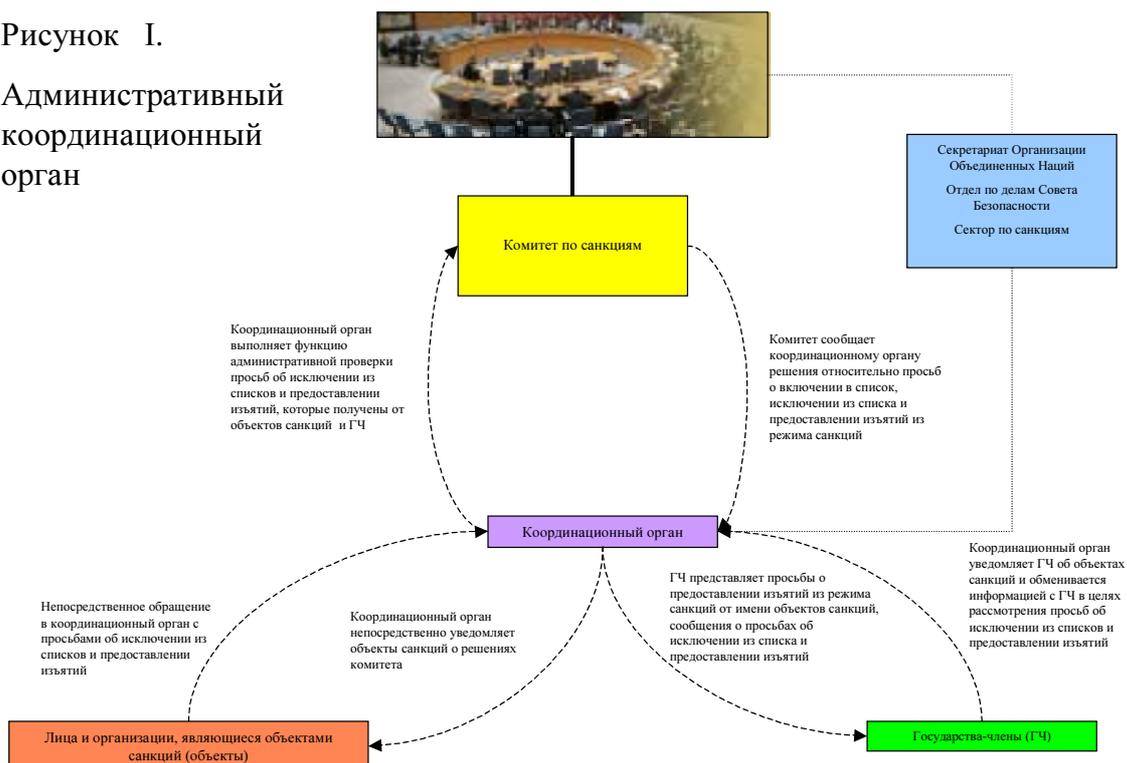
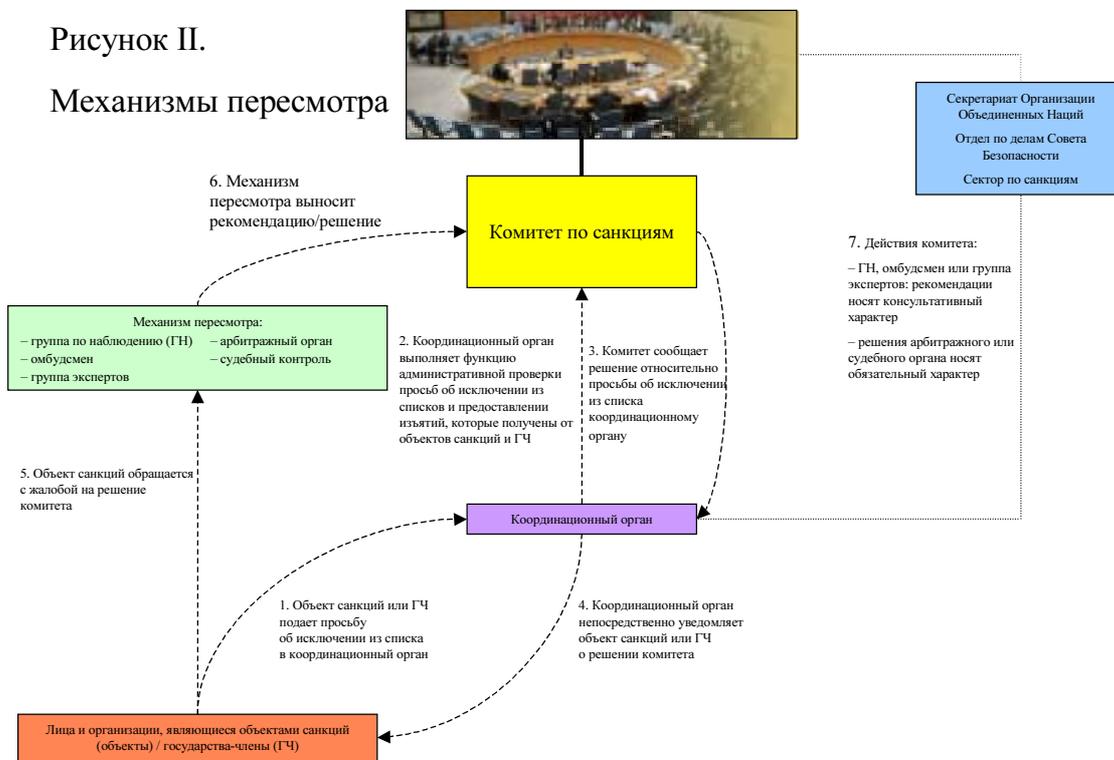


Рисунок II.

Механизмы пересмотра



ДОБАВЛЕНИЕ В

Рекомендации и варианты укрепления справедливых и ясных процедур

В целях устранения недостатков в действующих процедурах комитетов ООН по санкциям мы предлагаем следующее:

Включение в список

1. *Критерии для включения в список, указанные в резолюциях Совета Безопасности, должны быть подробными, но не исчерпывающими.*
2. *Установить нормы и общие стандарты в отношении изложения дела.*
3. *Во всех комитетах по санкциям продлить время для рассмотрения предложений относительно включения в список с двух-трех до пяти-десяти рабочих дней.*
4. *Насколько возможно, лица и организации, против которых направлены санкции, должны а) быть уведомлены органом ООН о включении их в список, о соответствующих мерах, а также о процедурах изъятий из режима санкций и исключения из списка; а также б) получить отредактированное изложение дела с указанием обоснования для включения в список.*

Процедурные вопросы

1. *Назначить административную координационную группу в Секретариате для рассмотрения всех просьб об исключении из списка и установлении изъятий из режима санкций, а также для уведомления лиц и организаций, являющихся объектом санкций.*
2. *Ввести механизм двухгодичного пересмотра списков.*
3. *Повысить эффективность работы комитетов по санкциям посредством определения предельных сроков для представления ответов на просьбы о включении в список, исключении из списка и установлении изъятий из режима санкций, а также посредством введения четких стандартов и критериев исключения из списка.*
4. *Сделать более прозрачной работу комитетов путем расширения информации на веб-сайтах, более частых заявлений в прессе и более широкого распространения сведений о процедурах в комитетах.*

Варианты механизмов пересмотра

Помимо процедурных улучшений существует необходимость в создании механизма пересмотра в той или иной форме, которым могли бы воспользоваться лица и организации в целях обжалования решений об их включении в список. К рассмотрению предлагаются следующие варианты:

1. *Механизм пересмотра органом Совета Безопасности по рассмотрению предложений об исключении из списка.*
 - a) *Группа по наблюдению – расширить полномочия существующей группы.*
 - b) *Омбудсмен – назначить авторитетное лицо для осуществления взаимодействия с ООН.*
 - c) *Группа экспертов – создать группу для рассмотрения просьб.*
2. *Независимый арбитражный орган для рассмотрения предложений об исключении из списка.*
3. *Судебный контроль в отношении решений об исключении из списка.*