

# Целенаправленное противодействие серьезным нарушениям прав человека

---

## Великобритания реализует новый глобальный санкционный режим

*Оливер Эрнст*

Через два года после того, как Великобритания законом о санкциях и борьбе с отмыванием денег 2018 года создала предпосылки для установления глобального режима санкций против нарушения прав человека, который направлен в целом не на государства, а на конкретных лиц и конкретные организации, 6 июля 2020 года был принят закон о регулировании санкций против нарушения прав человека (The Global Human Rights Sanctions Regulations 2020). Санкции первой волны имели в общей сложности 49 целей: 25 частных лиц из России, 20 из Саудовской Аравии, двух лиц из Мьянмы, а также два учреждения (Министерство госбезопасности и Министерство народной безопасности) из Северной Кореи.



Это было чистое совпадение по времени, что через полтора года после убийства гражданина Саудовской Аравии Джамала Кашоги в стамбульском консульстве его родной страны преступники в течение нескольких дней попали в поле зрения дважды: сначала 3 июля в Стамбуле, в отсутствие обвиняемых, был начат процесс в отношении 20 саудовских граждан. Затем 6 июля Соединенное Королевство согласно введенному в тот самый день Глобальному порядку введения санкций за нарушение прав человека ввело первые целенаправленные санкции против этих 20 подозреваемых, в том числе бывшего советника саудовского королевского дома Сауд бин Абдулла аль-Кахтани и бывшего заместителя главы саудовской военной разведки Ахмеда аль-Ассири.

## Реализация санкций

Эти санкции на конкретном примере означают, что после их введения люди не могут въезжать в Великобританию (запрет на въезд), а также не могут получить доступ к своему имуществу в этой стране, так как оно „заморожено“ (замораживание активов). Таким образом, в то время как процесс, идущий в турецком суде, в первую очередь поможет в дальнейшем расследовать убийство Кашоги, санкции приведут к тому, что 20 обвиняемых уже сегодня понесут ответственность за содеянное - при условии, что они имеют активы в Великобритании. Новый режим “умных,, “точечных” санкций имел также своей целью оказать сдерживающее воздействие: те, у кого в Великобритании есть активы, или, если там, например, учатся его дети, сдерживаются угрозой индивидуальных санкций от активного участия при грубых нарушениях прав человека. В будущем и скорее всего в долгосрочной перспективе это также будет иметь “эффект де-солидаризации” среди элит в этих государствах.

Санкции, наложенные в индивидуальном порядке, действуют в течении трех лет и регулярно пересматриваются по истечении этого срока. Поскольку они направлены как на противодействие безнаказанности в случае серьезных нарушений прав человека, так и на позитивные изменения поведения лиц, подвергшихся санкциям, то снятие санкций зависит в первую очередь от реальных изменений в поведении. Они могут быть доказаны лицами, попадающими под действие санкций, в рамках юридического процесса и в случае необходимости могут привести к исключению из перечня лиц,

попадающих под санкции. В противном случае Глобальный порядок режима санкций против нарушений в области прав человека не ограничен временем и поэтому может привести к постоянному замораживанию активов и неограниченному запрету на въезд соответствующих лиц в Великобританию.

## Санкции в "стиле Магнитского": Пример для подражания США – в фокусе внимания Россия

Политические дискуссии о новом санкционном режиме в Великобритании начались уже в 2012 году, когда Соединенные Штаты приняли так называемый "Акт Магнитского", на который британцы явно ссылаются в своих правилах. Так, британский режим санкций также распространился на большинство из 25 российских граждан, вовлеченных в совершение убийства 37-летнего гражданина России Сергея Магнитского 16 ноября 2009 года. Сегодняшний министр иностранных дел Великобритании Доминик Рааб еще в 2012 году, будучи 38-летним «игроком с задней скамейки» консервативной партии, принял во внимание дело Магнитского, именно в результате его личной активности в этой сфере новый британский режим санкций схож с “Актом Магнитского”. Когда он в понедельник представлял новый режим санкций, вдова Магнитского Наталья и его сын Никита сидели в офисе Рааба и смотрели прямую трансляцию того, что Рааб открыто упомянул в своей эмоциональной, трогательной речи.

Однако санкции Акта Магнитского, которые изначально были ориентированы, в первую очередь, на Россию, уже давно достигли мирового масштаба и значения. В течение последних пяти лет динамичными темпами продолжалась разработка горизонтальных, "умных" санкций в области прав человека: как и в США, где "Акт Магнитского" в 2016 году был расширен до "Глобального акта Магнитского", на основании которого в настоящее время реализуются более 250 индивидуальных санкций по всему миру, новый британский Глобальный порядок санкций при нарушении прав человека ориентирован на повсеместный, т.е. глобальный подход. Теперешние санкции, которые также применяются в отношении двух министерств в Северной Корее, руководство которых отвечает за организацию лагерей смерти и лагерей принудительного труда, и, в частности, в отношении двух лиц, ответственных за "систематическое и

жестокое насилие" против этнической группы рохинья в Мьянме, четко демонстрируют радиус действия санкционного режима.

## "Пост-брексит", тем не менее, пример для Европы

С тех пор, как 9 декабря 2019 года Совет по внешним связям единогласно высказался за создание Глобального режим санкций ЕС в области прав человека, ЕС также усиленно над таким умным и целенаправленным инструментом, который будет ориентирован не на государства, а на действия связанные с тяжкими нарушениями прав человека, совершаемые отдельными лицами либо учреждениями.

По возможности, этот санкционный порядок ЕС должен быть принят во время председательства Германии в Совете Европейского Союза во второй половине 2020 года. В письме канцлеру Ангеле Меркель 17 июня шесть членов немецкого Бундестага от партий Христианско-демократический союз Германии (ХДС) и Христианско-социальный союз в Баварии (ХСС), Свободная демократическая партия Германии, СвДП, Союз 90/Зелёные и Социал-демократическая партия Германии (СДПГ) высказались за то, чтобы использовать председательство Германии в Совете ЕС для прогресса в продвижении точечных санкций в области прав человека через разработку европейского закона Магнитского, имеющего глобальный охват. Как ранее Европейский парламент, так теперь и члены немецкого Бундестага также высказались за то, чтобы закон был назван по имени и фамилии умершего в российской тюрьме Сергея Магнитского. Ожидается, что не позднее 2021 года и ЕС также будет иметь свой глобальный санкционный режим в отношении прав человека и, таким образом, поддержит Великобританию, США, Канаду и четыре другие страны, которые уже установили соответствующие санкционные режимы Магнитского, в их намерении бороться против серьезных нарушений прав человека по всему миру. Таким образом, давление на виновных возрастает - их активы замораживаются, как и ограничивается их свобода перемещения во многих частях света.

В сфере международной защиты прав человека и предотвращения безнаказанности за серьезные нарушения прав человека, а также сдерживания таких нарушений это будет важным шагом вперед. Также ответные меры возмездия пострадавших от санкций

(или их государств) будут становиться все более сложными в исполнении, так как все большее число государств присоединятся к этому санкционному альянсу в области прав человека во всем мире.

## Опасность возмездия

Хотя точечные британские санкции в области прав человека не направлены против государств, в Лондоне с некоторой обеспокоенностью смотрят в том числе и на Россию: так, Россия на санкции Магнитского, введенные в одностороннем порядке США в 2012 году, отреагировала запретом американским гражданам усыновлять российских сирот. Также в случае санкций, введенных Соединенным Королевством в отношении пресс-секретаря Кремля Дмитрия Пескова, Россия сразу же заявила об ответных мерах «в той мере, в какой они служат интересам Российской Федерации».

Более того, нельзя исключить, что реакцией на точечные санкции в области прав человека будет увеличение давления на журналистов и правозащитников, критикующих режим в пострадавших странах. Поэтому важно, чтобы заявленное министром иностранных дел Домиником Раабом при принятии глобальных санкций в области прав человека распространение мер на защиту журналистов и правозащитников, как можно быстрее было реализовано.

И для европейского санкционного порядка дополнительная защита важных акторов в сфере прав человека будет являться важной предпосылкой для будущего успеха точечных санкций с точки зрения политики в области прав человека, поскольку без экспертного анализа и документации местных правозащитников, а также следственной работы независимых журналистов постоянное получение информации о серьезных нарушениях прав человека может осуществляться только в очень ограниченном виде.

## "Двойные стандарты" и требования к голосованию

Дискуссии в Британии не были лишены противоречивых дебатов о том, какие серьезные нарушения прав человека будут наиболее релевантны для включения в перечень лиц и учреждений, подпадающих под действие санкций. Требования, в частности, касались расширения списка, с тем чтобы включить в него массовые нарушения прав человека

в отношении уйгуров в Китае, которые в настоящее время находятся в центре внимания.

Это имело бы смысл, так как и США 9 июля ввели санкции в соответствии с положениями Закона имени Сергея Магнитского о глобальной ответственности за нарушения прав человека против одного из китайских правительственных учреждений и четырех государственных служащих по причине их связи с серьезными нарушениями прав человека в отношении этнического меньшинства уйгуров в Синьцзян-Уйгурском автономном районе. Китай ответил на это запретом на въезд для четырех высокопоставленных американцев, и что особенно символично, в этот список вошел Посол США по вопросам международной свободы вероисповедания, Сэм Браунбэк. Браунбэк принадлежит к тем людям, которые уже долгое время стараются привлечь внимание к катастрофической ситуации со свободой вероисповедания в Китае.

По сути, появление таких дополнительных списков в Великобритании возможно в любое время – они определяются "в индивидуальном порядке". Обвинения в двойных стандартах или произвольном выборе объектов санкций также доминировали в дискуссиях о новом режиме санкций в социальных сетях, как в США, так и после обнародования британского режима 6 июля. Однако именно специфический характер "умных санкций", налагаемых на отдельных лиц и учреждения, а не на государства, может несколько смягчить, хотя и не решить полностью постоянную дилемму "двойных стандартов" в области прав человека. Экономические интересы и особые внешнеполитические отношения могут влиять на принятие решений о введении санкций даже в случае целенаправленных санкций за нарушение прав человека. Так, британские правозащитные организации раскритиковали как "глубоко циничный" тот факт, что на следующий день после введения санкций за нарушение прав человека в отношении 20 граждан Саудовской Аравии британское правительство возобновило поставки оружия в Саудовскую Аравию, несмотря на стратегию Саудовской Аравии по отношению к конфликту в Йемене. С другой стороны, участие неправительственных организаций в процессе принятия решений о целях санкций способствует учету этого опыта в процессе введения санкций, что также, скорее всего, будет противодействовать двойным стандартам.

Так, дискуссия о планируемом санкционном режиме в ЕС, как и ранее, не в последнюю очередь характеризуется совершенно различным характером отношения стран-членов ЕС к России. Это начинается выбора названия режима: более "пророссийские" акторы склонялись к отказу от открытого обращения к "делу Магнитского", в то время как "критически настроенные по отношению к России" страны выступали за отсылку к американскому "Закону Магнитского" и соответствующее именование европейских "санкций Магнитского".

Принцип единогласия в ЕС также потенциально находится в некоем конфликте целей с последовательной политикой в области прав человека, поскольку для отдельных государств-членов особенно значимые для них в экономическом плане субъекты и национальные экономические интересы могут влиять на процесс принятия решений о совместном применении европейских санкций, даже если сами по себе эти санкции ориентированы на экономические интересы только лишь отдельных лиц и институтов, которые, к тому же, не обязательно должны быть связаны с государственными органами. Однако согласованный подход ЕС к своей санкционной политике до сих пор – не в последнюю очередь при введении целевых санкций, иницируемых, в первую очередь, Великобританией, в январе 2019 года в отношении агентов российских спецслужб, причастных к отравлению Сергея Скрипаля – весьма обнадеживает.

Хотя в результате Брексита с 31 января 2020 года Великобритания является самостоятельным субъектом при принятии решений о санкциях и не зависит от договоренностей с ЕС-27 при применении санкций за нарушение прав человека, как глобальный субъект в области прав человека ("глобальная Британия") она также не заинтересована в принятии изолированных решений, как и в подходе, который не был бы скоординирован с европейскими или трансатлантическими партнерами. Так, координация действий осуществляется с союзными США и Канадой, которые уже применяют санкционные режимы "в стиле Магнитского". Австралия, которая находится на этапе планирования таких санкций, также в последующем станет партнером. С другой стороны, важное значение приобретает координация действий с ЕС, который вскоре введет этот "умный" инструмент санкций за нарушение прав человека. Таким образом, британский «глобальный режим санкций» в отношении прав человека, с одной

стороны, номинально является односторонним, а с другой стороны, зависит от нормативного сотрудничества с трансатлантическими партнерами.

## Заключение

Таким образом, благодаря «глобальному режиму санкций» в отношении прав человека Великобритания, следуя примеру США и Канады, создала важный политический инструмент в области прав человека. Вскоре за ней последуют 27 стран ЕС с очень похожим инструментом. Для успеха и обеспечения правильного применения этих инструментов большое значение будут иметь

Д-р Оливер Эрнст является консультантом по вопросам демократии и прав человека в отделе по вопросам демократии, права и политических партий департамента анализа и консультаций. До этого он 15 лет работал страновым референтом в подразделении по Азии, а также в подразделении по Северной Африке и Ближнему Востоку департамента европейского и международного сотрудничества. Он изучал политологию, современную и новейшую историю и немецкую филологию в Университете Вильгельма в Мюнстере, а также получил докторскую степень по политологии с диссертацией о немецкой политике в области прав человека.

согласованные действия. В будущем лица, ответственные за серьезные нарушения прав человека, не смогут свободно передвигаться ни по территории ЕС, ни в Великобритании, ни в США либо в Канаде и не смогут получить доступ к своим активам. Поэтому ЕС должен уделять особое внимание координации и сотрудничеству со своими партнерами, особенно с Великобританией, в деле имплементации и будущего применения планируемого европейского инструмента санкций за нарушение прав человека с глобальным охватом.

## Об авторе



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)