

Оценка на санкциите, налагани от ЕС като част от неговите действия и политики в областта на правата на човека

Резолюция на Европейския парламент 4 септември 2008 г. относно оценката на санкциите, налагани от ЕС като част от неговите действия и политики в областта на правата на човека (2008/2031(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид Всеобщата декларация за правата на човека,
- като взе предвид всички конвенции на Организацията на обединените нации (ООН) за правата на човека и факултативните протоколи към тях,
- като взе предвид Международния пакт за граждански и политически права и двата факултативни протокола към него,
- като взе предвид Хартата на ООН и по-конкретно членове 1 и 25, както и членове 39 и 41 от Глава VII,
- като взе предвид Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (Европейска конвенция за правата на човека) протоколите към нея,
- като взе предвид Парижката харта за нова Европа (Парижка харта),
- като взе предвид Заключителния акт на конференцията за сигурност и сътрудничество в Европа от 1975 г. (Заключителен акт от Хелзинки),
- като взе предвид членове 3, 6, 11, 13, 19, 21, 29 и 39 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и членове 60, 133, 296, 297, 301 и 308 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО),
- като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз,
- като взе предвид предишните си резолюции относно положението във връзка с правата на човека по света,
- като взе предвид предишните си разисквания и извънредни резолюции по случаи на нарушаване на правата на човека, демокрацията и принципа на правовата държава,
- като взе предвид резолюцията си от 20 септември 1996 г. относно съобщението на Комисията относно включване зачитането на демократичните принципи и правата на човека в споразуменията между Общността и трети страни¹,
- като взе предвид международните задължения на Европейската общност и на

¹ ОВ С 320, 28.10.1996 г., стр. 261.

нейните държави-членки, включително тези, съдържащи се в споразуменията със Световната търговска организация (СТО),

- като взе предвид Споразумението за партньорство между членовете на Групата страни от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ), от една страна, и Европейската общност и нейните държави-членки, от друга страна, подписано в Котону на 23 юни 2000 г. (Споразумение от Котону)¹, по-конкретно членове 8, 9, 33, 96 и 98 от него, и преразглеждането на това споразумение²,
- като взе предвид документа на Съвета, озаглавен „Създаване на състав „Санкции“ на работната група на съветниците по външни отношения (RELEX/Санкции)“ от 22 януари 2004 г.(5603/2004),
- като взе предвид документа на Съвета, озаглавен „Основни принципи за използването на ограничителни мерки (санкции)“ от 7 юни 2004 г.(10198/1/2004),
- като взе предвид документа на Съвета, озаглавен „Насоки за прилагане и оценка на ограничителни мерки (санкции) в рамките на общата външна политика и политиката на сигурност на ЕС“, последно преразгледан на 2 декември 2005 г.(15114/2005),
- като взе предвид документа на Съвета, озаглавен „Най-добрите практики на ЕС за ефективно прилагане на ограничителни мерки“, от 9 юли 2007 г. (11679/2007),
- като взе предвид Обща позиция 96/697/ОВППС на Съвета относно Куба³, приета на 2 декември 1996 г.,
- като взе предвид общите позиции на Съвета 2001/930/ОВППС за борба с тероризма⁴ и 2001/931/ОВППС за прилагането на специални мерки за борба с тероризма⁵, и двете от 27 декември 2001 г., и Регламент (ЕО) № 2580/2001 на Съвета от 27 декември 2001 година относно специалните ограничителни мерки за борба с тероризма, насочени срещу определени лица и образувания⁶,
- като взе предвид Обща позиция 2002/402/ОВППС на Съвета относно ограничителни мерки срещу Осама бен Ладен, членовете на организацията Ал Кайда и талибаните и други лица, групи, предприятия и образувания, свързани с тях⁷, и Регламент (ЕО) № 881/2002 на Съвета за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу определени физически лица и образувания, свързани с Осама бен Ладен, мрежата на Ал Кайда и талибаните⁸, като и двата акта датират от 27 май 2002 г.,
- като взе предвид Общия списък на оръжията на Европейския съюз⁹,

¹ ОВ L 317, 15.12.2000 г., стр. 3.

² ОВ L 209, 11.8.2005 г., стр. 27.

³ ОВ L 322, 12.12.1996 г., стр. 1.

⁴ ОВ L 344, 28.12.2001 г., стр. 90.

⁵ ОВ L 344, 28.12.2001 г., стр. 93.

⁶ ОВ L 344, 28.12.2001 г., стр. 70.

⁷ ОВ L 139, 29.5.2002 г., стр. 4.

⁸ ОВ L 139, 29.5.2002 г., стр. 9.

⁹ ОВ С 98, 18.4.2008 г., стр. 1.

- като взе предвид резолюцията си от 25 април 2002 г. относно съобщението на Комисията до Съвета и до Европейския парламент относно ролята на Европейския съюз за насърчаване на правата на човека и процеса на демократизация в трети страни¹,
 - като взе предвид резолюцията си от 14 февруари 2006 г. относно клаузата за правата на човека и демокрацията в споразуменията на Европейския съюз²,
 - като взе предвид всички споразумения между Европейския съюз и трети страни и клаузите за правата на човека, съдържащи се в тези споразумения,
 - като взе предвид своята резолюция от 11 октомври 1982 г. относно значението на икономическите санкции и по-специално на търговското ембарго и бойкота, както и техните последици за отношенията на ЕИО с трети страни³,
 - като взе предвид своята резолюция относно въздействието на санкциите и по-специално на ембаргото върху населението на държавите, спрямо които са били наложени тези мерки⁴, приета от Съвместната парламентарна асамблея на страните от АКТЬ и ЕС (СПА на АКТЬ-ЕС) на 1 ноември 2001 г. в Брюксел (Белгия),
 - като взе предвид резолюцията си от 6 септември 2007 г. относно провеждането на диалози и консултации с трети държави в областта на правата на човека⁵,
 - като взе предвид резолюция 1597 (2008 г.) и препоръка 1824 (2008 г.), приети от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа на 23 януари 2008 г. относно „черните списъци“ на Съвета за сигурност на ООН и на Европейския съюз,
 - като взе предвид Договора от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, подписан в Лисабон на 13 декември 2007 г., който се очаква да влезе в сила на 1 януари 2009 г.,
 - като взе предвид член 45 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на Комисията по външни работи и становищата на Комисията по развитие и на Комисията по международна търговия (А6-0309/2008),
- А. като има предвид, че член 11, параграф 1 от ДЕС признава зачитането на правата на човека като една от целите на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) и като има предвид, че новият член 21 от ДЕС, който се въвежда чрез член 1, параграф 24 от Договора от Лисабон признава, че „дейността на Съюза на международната сцена се ръководи от основополагащите принципи за неговото създаване, развитие и разширяване, които той цели да насърчава в останалата част от света: демокрацията, правовата държава, универсалността и неделимостта на правата на човека и на основните свободи, зачитането на човешкото достойнство, принципите на равенство и солидарност и зачитането на принципите на Устава на Организацията на обединените нации и на международното право“;

¹ ОВ С 131 Е, 5.6.2003 г., стр. 147.

² ОВ С 290 Е, 29.11.2006 г., стр. 107.

³ ОВ С 292, 8.11.1982 г., стр. 13.

⁴ ОВ С 78, 2.4.2002 г., стр. 32.

⁵ ОВ С 187 Е, 24.7.2008 г., стр. 214.

- Б. като има предвид, че санкциите се прилагат с цел постигане на определени цели на ОВППС, установени в член 11 от ДЕС, които включват, но не са ограничени до насърчаване на зачитането на правата на човека и на основните свободи, демокрацията, принципа на правовата държава и доброто управление;
- В. като има предвид, че горепосочените „Основни принципи за използването на ограничителни мерки (санкции)“ представляват първият прагматичен документ, определящ рамката, в която ЕС налага санкции; като има предвид, че въпреки това на практика ЕС прилага санкции още от началото на 80-те години на XX век и по-специално след влизането в сила на ДЕС през 1993 г.; като има предвид, че този документ официално установява санкциите като инструмент на ОВППС и вследствие на това представлява отправна точка за политиката на ЕС по отношение на санкциите;
- Г. като има предвид, че тази политика за прилагане на санкции се основава главно на следните пет цели в рамките на ОВППС: гарантиране на общите ценности, основни интереси, независимост и цялост на Съюза в съответствие с принципите, залегнали в Хартата на ООН; укрепване на сигурността на Съюза по всички начини; опазване на мира и укрепване на международната сигурност в съответствие с принципите, залегнали в Хартата на ООН и Заключителния акт от Хелзинки, и с целите на Парижката харта, включително тези относно външните граници; насърчаване на международното сътрудничество; развитие и консолидиране на демокрацията и на принципа на правовата държава и зачитане на правата на човека и на основните свободи;
- Д. като има предвид, че се засилва международният консенсус относно това, че всяка сериозна и умишлена вреда, нанесена на околната среда, подкопава световния мир и сигурност и представлява нарушение на правата на човека;
- Е. като има предвид, че ЕС се ангажира да прилага систематично санкциите, определени от Съвета за сигурност на ООН съгласно Глава VII от Хартата на ООН и в същото време налага самостоятелно санкции при липса на мандат на Съвета за сигурност на ООН, в случаите, в които Съветът за сигурност на ООН не е упълномощен да предприема действия или е възпрепятстван да го направи поради липсата на споразумение между членовете му; подчертава в тази връзка задължението както на ООН, така и на ЕС да налагат санкции в съответствие с международното право;
- Ж. като има предвид, че политиката за прилагане на санкции на ЕС следователно включва санкциите на Съвета за сигурност на ООН, но че обхватът и целите ѝ надхвърлят тези на политиката на Съвета за сигурност на ООН (международен мир и сигурност);
- З. като има предвид, че санкциите са един от инструментите, които ЕС може да използва, за да прилага своята политика относно правата на човека; като припомня, че използването на санкции трябва да бъде в съответствие с общата стратегия на Съюза в съответната област и да представлява последното усилие в градацията от приоритети, целящи преследването на специфичните цели на ОВППС; като има предвид, че ефективността на санкциите зависи от едновременното им прилагане от всички държави-членки;

- И. като има предвид, че нито в международното право, нито в правото на ЕС/ЕО съществува меродавно определение на понятието „санкция“ като има предвид обаче, че в рамките на ОВППС санкциите или ограничителните мерки се разглеждат като мерки, прекъсващи или намаляващи изцяло или частично дипломатическите или икономическите отношения с една или повече трети държави, с което се цели постигане на промяна в определени дейности или политики като например нарушения на международното право или правата на човека, или политики, при които не се спазва принципът на правовата държава или демократичните принципи от страна на правителствата на трети държави, недържавни субекти или физически и юридически лица;
- Й. като има предвид, че видовете ограничителни мерки включват разнообразие от мерки, като оръжейно ембарго, търговски санкции, финансови/икономически санкции, заповед на активи, забрана за извършване на полети, ограничение за достъп, дипломатически санкции, бойкот на спортни и културни събития и прекратяване на сътрудничеството с дадена трета държава;
- К. като има предвид, че в съответствие с общата практика на ЕС, настоящата резолюция не прави разграничение между термините „санкции“ и „ограничителни мерки“; като има предвид, че в настоящата резолюция се възприема определението за „подходящи мерки“, съдържащо се в член 96 от Споразумението от Котону¹;

¹ Член 96 от Споразумението от Котону от 23 юни 2000 г. гласи:

„Основни елементи: процедура по консултиране и подходящи мерки по отношение на правата на човека, принципите на демокрацията и върховенството на закона

1. По смисъла на настоящия член терминът „Страна“ се отнася до Общността и държавите-членки на Европейския съюз, от една страна, и всяка от страните от АКТЕ, от друга страна.
2. а) Ако, въпреки политическия диалог, осъществен между Страните, една Страна счеде, че другата Страна не е изпълнила задължение, произтичащо от спазването на правата на човека, принципите на демокрацията и върховенството на закона по смисъла на член 9, параграф 2, тя предоставя, освен в случаите на особена спешност, на другата Страна и на Съвета на министрите съответната информация, която се изисква за пълната проверка на ситуацията с оглед на намирането на разрешение, приемливо за Страните. За тази цел, тя приканва другата Страна да проведе консултации, които се фокусират върху предприетите мерки или които ще бъдат предприети от засегнатата страна за възстановяване на положението.

Консултациите се провеждат на равнището и във формата, които се считат за най-подходящи за намиране на решение. Консултациите започват не по-късно от 15 дни след поканата и продължават за период, установен по взаимно съгласие в зависимост от характера и тежестта на нарушението. Във всеки случай, консултациите продължават не повече от 60 дни.

Ако консултациите не доведат до решение, приемливо за двете Страни, ако консултирането е отказано или в случаите на особена спешност, могат да се вземат необходимите мерки. Тези мерки се отменят веднага щом причините за приемането им са престанали да съществуват.

- б) Терминът „случаи от особена спешност“ се отнася до изключителни случаи от особена значимост и явно нарушение на един от тези основни елементи по смисъла на член 9, параграф 2, които изискват незабавна реакция. Страната, която се позовава на специалната спешна процедура информира другата Страна и Съвета на министрите отделно за този факт освен, ако няма време да направи това.

- Л. като има предвид, че самите санкции на ЕС са основани на различни правни основания в зависимост от конкретния характер на ограничителните мерки и от правното естество на отношенията със съответната трета държава, както и от съответните сектори и цели; като има предвид, че тези фактори определят както процедурата за приемане на санкции, която често, но не винаги изисква наличието на обща позиция в рамките на ОВППС и следователно наличие на единодушие в Съвета, така и законодателната процедура, която да бъде следвана с цел санкциите да бъдат с обвързващ характер и приложими, като общата процедура се определя в член 301 в ДЕО;
- М. като има предвид, че визовите забрани и оръжейното ембарго са се превърнали в най-често налаганите санкции в рамките на ОВППС и представляват първоначалните стъпки в поредицата от санкции на ЕС; като има предвид, че тези два вида мерки са единствените, които се прилагат пряко от държавите-членки, тъй като те не изискват наличието на специфично законодателство по отношение на санкциите съгласно ДЕО; като има предвид, от друга страна, че финансовите санкции (запор на активи) и търговските санкции изискват приемането на специфично законодателство по отношение на сакциите;
- Н. като има предвид, че съгласно гореспоменатите „Основни принципи за използването на ограничителни мерки (санкции)“⁴, както и съответните насоки, целенасочените санкции могат да бъдат по-ефективни в сравнение с по-общите санкции и следователно са за предпочитане, на първо място, защото при тях се избягват възможните странични ефекти върху по-голяма част от населението, и второ, защото оказват пряко въздействие върху отговорните лица и поради това е по-вероятно да предизвикат промени в водената от тези лица политика;
- О. като признава, че съществуват мерки, които при приемането им от Съвета в заключенията на председателството не са обозначени като санкции и същевременно се различават от другите ограничителни мерки, изброени като инструменти на ОВППС;
- П. като има предвид, че икономическите отношения между ЕС и трети държави често се ръководят от двустранни или многостранни секторни споразумения, които ЕС е задължен да зачита при прилагането на санкции; като има предвид, че следователно преди да приложи икономически санкции, които не са съвместими с правата, предоставени на въпросната трета страна съгласно съществуващото споразумение, при необходимост ЕС следва да прекрати или суспендира действието на съответното споразумение;
- Р. като има предвид, че отношенията между ЕС и трети държави често се ръководят

в) „Подходящите мерки“ по смисъла на настоящия член са мерките, предприети в съответствие с международното право и са пропорционални на нарушението. При подбора на тези мерки трябва да се отдава предимство на онези мерки, които най-малко ще нарушат прилагането на настоящото споразумение. Приема се, че преустановяването му е последна мярка.

Ако мерките се вземат в случай на особена спешност, за тях незабавно се нотифицира другата Страна и Съветът на министрите. По искане на заинтересованата страна могат да се свикат консултации за разглеждане на положението в пълнота и ако е възможно, да се намерят решения. Тези консултации се провеждат в съответствие с разпоредбите, предвидени във втора и трета алинея от буква а).“

от двустранни и многостранни споразумения, които позволяват на една от страните да предприеме подходящи мерки в случаи на нарушаване от другата страна на съществен елемент от споразумението, а именно зачитане на правата на човека, международното право, демократичните принципи и принципа на правовата държава (клаузата за правата на човека), като важен пример в това отношение е Споразумението от Котону;

- С. като има предвид, че въвеждането и прилагането на ограничителни мерки трябва да е в съответствие с правата на човека и международното хуманитарно право, включително правото на справедлив процес и на ефективни средства за правна защита, също така пропорционалност, и че трябва да се предвидят съответните изключения, за да се вземат предвид основните човешки потребности на лицата, срещу които са насочени мерките, като достъп до основно образование, питейна вода и основно медицинско обслужване, включително до основни лекарства; като има предвид, че всеки един режим на санкции следва да отчита изцяло стандартите, установени от Женевската конвенция, Конвенцията за правата на детето и Международния пакт за икономически, социални и културни права, както и от резолюциите на ООН относно защитата на гражданското население и децата при въоръжени конфликти;
- Т. като има предвид, че доверието в ЕС и в отделните държави-членки се подкопава, когато изглежда, че санкциите, наложени от ЕС, се нарушават и като има предвид, че Робърт Мугабе беше поканен да участва в срещата на високо равнище ЕС-Африка в Лисабон на 8-9 декември 2007 г., въпреки че му е наложена забрана за влизане в която и да е територия на държавите-членки на ЕС съгласно Обща позиция 2004/161/ОВППС на Съвета от 19 февруари 2004 г. за подновяване на ограничителните мерки срещу Зимбабве¹, чийто срок на действие беше удължен чрез Обща позиция 2008/135/ОВППС на Съвета от 18 февруари 2008 г.²;

Общи съображения с оглед на приемането на ефективна политика на ЕС за прилагане на санкции

1. Изразява съжаление, че досега не е осъществено проучване или оценка на въздействието във връзка с политиката на ЕС за налагане на санкции и че следователно е изключително трудно да се прецени какво е въздействието и ефективността на тази политика на място и да се направят съответните заключения; призовава Съвета и Комисията да извършат такава оценка; при все това счита, че политиката за прилагане на санкции, използвана срещу Южноафриканската република, доказва ефикасността си, като допринесе за слагането на край на режима на апартейд;
2. Счита, че несъответствията в правните основания за изпълнението на политиката на санкции на ЕС, включваща различни равнища на вземане на решения, на изпълнение и контрол, подкопават прозрачността и последователността на политиката на ЕС за прилагане на санкции и вследствие на това подкопават доверието към нея;
3. Счита, че за да са ефективни санкциите, въвеждането им трябва да се счита за

¹ ОВ L 50, 20.2.2004 г., стр. 66.

² ОВ L 43, 19.2.2008 г., стр. 39.

законосъобразно от общественото мнение на европейско и международно равнище, както и в държавите, в които се очакват промените; подчертава, че консултациите с Европейския парламент в процеса на вземане на решения допълват тази легитимност,

4. Отбелязва също, че санкциите могат да имат символична стойност, изразяваща морално осъждане от страна на ЕС, като по този начин допринасят за увеличаване на прозрачността и доверието във външната политика на ЕС; предупреждава, въпреки това, за риска от поставянето на твърде голяма тежест върху идеята за санкциите като символични мерки, тъй като това би могло да доведе до пълното им обезценяване;
5. Счита, че прибягването до санкции следва да се предвижда в случай на действия от страна на държавни органи или на недържавни субекти или физически или юридически лица, които сериозно подкопават сигурността и правата на човека или когато всички договорни и/или дипломатически възможности са изчерпани или очевидно се е стигнало до патова ситуация поради действията на третата страна;
6. Счита, че всяка умишлена и необратима вреда, нанесена на околната среда представлява заплаха за сигурността и сериозно нарушение на правата на човека; в тази връзка призовава Съвета и Комисията да включат сред мотивите, които могат да доведат до приемането на санкции, всяка умишлена и необратима вреда, нанесена на околната среда;
7. Признава, че общите инструменти на ЕС за налагане на санкции като цяло са гъвкаво разгърнати в съответствие с нуждите във всеки конкретен случай; въпреки това изразява съжаление във връзка с факта, че ЕС често е прилагал политиката си на санкции непоследователно, като при сходни данни за положението с правата на човека и демократичните принципи е третирал различно дадени трети държави, предизвиквайки по този начин обвинения в прилагане на „двойни стандарти“;
8. Счита в тази връзка, че прилагането и оценката от страна на Европейския съюз на санкции, наложени за нарушения на правата на човека, следва принципно да взимат превес над евентуални вреди, които тяхното прилагане би причинило на търговските интереси на ЕС и на неговите граждани;
9. Изразява съжаление, че наличието на вътрешни несъгласия в ЕС относно политиката спрямо определени държави, например Куба, или нежеланието на държавите-членки да се противопоставят на важни партньори като Русия са довели до приемането от страна на ЕС само на „неофициални санкции“ в заключенията на председателството, което отразява едно небалансирано или непоследователно прилагане на санкциите от страна на ЕС; признава въпреки това, че мерките, включени в заключенията на Съвета, като отлагането на подписването на споразумения със страни като Сърбия, могат да бъдат полезен инструмент, за да се окаже натиск върху трети държави с оглед на тяхното пълно сътрудничество с международните механизми;
10. Отбелязва, че по отношение на Куба, горепосочената обща позиция, приета през 1996 г. и периодично обновявана, е отражение на пътната карта за мирен преход към демокрация на острова и се прилага изцяло, като не е предмет на разногласия между европейските институции; изразява съжаление във връзка с това, че досега

не са осъществени значителни подобрения в областта на правата на човека; отбелязва решението на Съюза от 20 юни 2008 г. да отмени неофициалните санкции спрямо Куба, като въпреки това изисква незабавно и безусловно освобождаване на всички политически затворници, улесняване на достъпа до затворите и ратифициране и прилагане на международния пакт за граждански и политически права; отбелязва, че в срок от една година Съветът ще вземе решение дали да продължи политическия диалог с Куба в зависимост от наличието или липсата на съществени подобрения в областта на правата на човека; припомня, че позицията на Съвета е еднакво обвързваща за институциите на Европейския съюз по отношение на диалога както с кубинските власти, така и с представителите на гражданското общество; отново изтъква позицията си по отношение на лауреатите на наградата „Сахаров“ Oswaldo Payá Sardiñas и групата, позната като „Damas de Blanco“ („Дамите в бяло“);

11. Счита, че доводът относно „неефективността“ на санкциите не може да се използва в подкрепа на отмяната им и вместо това следва да се използва за пренасочването и преоценката на самата санкция; освен това заема становището, че продължаването или преустановяването на прилагането на санкции следва да зависи единствено от това дали техните цели са постигнати, както и че различните видове санкции могат да бъдат укрепени или изменени въз основа на оценката за тях; счита, че за тази цел санкциите следва винаги да са придружени от ясни критерии;
12. Счита, че ефективността на санкциите следва да бъде анализирана на редица равнища, както с оглед на присъщата на мерките ефективност, т.е. способността им да оказват въздействие върху частните и професионални дейности на лицата, към които са насочени мерките, като към членове на режим, срещу който са насочени мерките, или върху функционирането на този режим, така и с оглед на тяхната политическа ефективност, т.е. с оглед на способността им да доведат до прекратяване или промяна на дейностите или политиките, мотивирали тяхното приемане;
13. Счита, че ефективността на санкциите зависи от способността на Европейския съюз да ги поддържа във времето и в тази връзка изразява съжаление относно използването на клаузи за автоматично отменяне на санкциите като така наречените „клаузи за отпадане“;
14. Се противопоставя на прилагането, при каквито и да е обстоятелства, на общи, безразборни санкции спрямо която и да е държава, тъй като този подход води на практика до пълна изолация на населението; счита, че ако не бъдат съгласувани с други политически инструменти, икономическите санкции много трудно могат да успеят да допринесат за провеждането на политически реформи в рамките на режима, който е техен обект; подчертава следователно, че всички санкции спрямо държавни органи следва систематично да бъдат придружавани от подкрепа за гражданското общество в съответната държава;

Санкциите като част от обща стратегия за правата на човека

15. Посочва, че повечето санкции на ЕС са били наложени на базата на въпроси, свързани със сигурността; подчертава обаче, че нарушенията на правата на човека следва да представляват достатъчно основание за прилагането на санкции, тъй като те също така представляват заплаха за сигурността и стабилността;

16. Изтъква, че основната цел на санкциите е да допринесат за промяна на политиката или дейностите в съответствие с целите на общата позиция в рамките на ОВППС или заключенията, приети от Съвета, или международното решение, на което се основават санкциите;
17. Настоятелно изтъква факта, че Съветът, приемайки гореспоменатите „Основни принципи за използването на ограничителни мерки (санкции)“, се е ангажирал с използването на санкции като част от един обширен и интегриран политически подход; подчертава в тази връзка, че този подход включва паралелно политически диалог, поощряване и условност и може дори да включи, като последно средство, използването на принудителни мерки, както е определено в основните принципи; счита, че клаузите за правата на човека и демокрацията, системата за общи преференции и помощите за развитие следва да се използват като инструменти на подобен обширен и интегриран политически подход;
18. Подчертава, че прилагането на клаузата за правата на човека не може да бъде разглеждано като напълно независима или едностранна санкция на ЕС, тъй като то произтича пряко от двустранното или многостранното споразумение, което установява взаимна гаранция за спазване на правата на човека; счита, че подходящите мерки, предприети в съответствие с тази клауза, засягат изключително изпълнението на съответното споразумение, като предоставят на всяка страна правно основание за суспендиране или анулиране на споразумението; счита следователно, че изпълнението на клаузите за правата на човека и автономните или едностранни санкции по необходимост се допълват;
19. Следователно приветства методичното включване на клаузите за правата на човека и настоява за включването на специален механизъм за прилагане във всички нови двустранни споразумения, включително в секторните споразумения, подписани с трети държави; припомня в тази връзка значението на формулираните препоръки с оглед на осъществяването на по-ефективно и по-систематично прилагане на тази клауза, а именно определяне на цели и критерии за сравнение и извършване на редовна оценка; отново отправя своя призив клаузите относно правата на човека да се прилагат чрез по-прозрачна процедура на консултации между страните, в която участват също Европейският парламент и гражданското общество, като се уточняват политическите и правните механизми, които ще се използват в случай на искане за суспендиране на двустранно сътрудничество на основание многократни и/или систематични нарушения на правата на човека в разрез с международното право; подкрепя процедурата, установена съгласно Споразумението от Котону, за предприемане на мерки в отговор на тежки нарушения на правата на човека, на демократичните принципи и на принципа на правовата държава; счита, че системата на провеждане на интензивен политически диалог (член 8 от Споразумението от Котону) и на консултации (член 96 от Споразумението от Котону), преди и след приемане на подходящи мерки, в няколко случая е представлявала успешен инструмент за подобряване на ситуацията на място;
20. Настоятелно приканва Комисията и държавите-членки да не предлагат споразумения за свободна търговия и/или споразумения за асоцииране – дори такива, включващи клаузи за правата на човека – на правителствата на държави, в които, съгласно данни на Службата на Върховния комисар за правата на човека към ООН, се извършват масови нарушения на правата на човека;

21. Счита, че стратегията на Съюза в областта на човешките права, неговата политика на прилагане на санкции и доверието, с които той се ползва, са сериозно накърнени при ситуации на системно нарушаване на правата на човека, спрямо които не се предприемат каквито и да са подходящи или ограничителни мерки;
22. Счита, че политиката на налагане на санкции ще бъде много по-ефективна, когато тя стане част от последователна стратегия по отношение правата на човека; отново изисква от Съвета и Комисията да изработят конкретна стратегия по отношение на правата на човека и състоянието на демокрацията като част от документа за стратегически подход към всяка държава и другите документи със сходен характер;
23. Счита, че в случай на налагане на санкции, диалогът и консултациите относно правата на човека следва по необходимост и систематично да включват разисквания относно напредъка, постигнат в хода на изпълнението на целите и критериите, определени при приемането на ограничителните мерки; счита същевременно, че целите, постигнати в рамките на диалозите и консултациите относно правата на човека, не следва при никакви обстоятелства да заместят реализирането на целите, мотивирали въвеждането на санкциите;

Координирани действия от страна на международната общност

24. Изразява становището, че координираното действие от страна на международната общност има по-силно въздействие, отколкото разнородните и непостоянни действия на отделни държави или регионални образувания; следователно приветства факта, че политиката на санкции на ЕС следва да продължи да се основава на идеята, че се отдава предпочитание на режима на ООН;
25. Призовава Съвета, при липса на санкции от страна на Съвета за сигурност на ООН, да сътрудничи с държави, които не са членки на ЕС и които налагат санкции, да предоставя информация и да координира действията на международно равнище, за да се предотврати заобикалянето на санкции и да увеличи максимално ефективността и прилагането на санкциите на ЕС, както и на други санкции, в съответствие с международното право;
26. Счита, че ЕС следва да потърси сътрудничество с други регионални организации като например Африканския съюз и Асоциацията на нациите от Югоизточна Азия (АСЕАН), с цел да се насърчава защитата на правата на човека и да се осигури координация на действията по отношение на санкциите;
27. Призовава ЕС систематично да развива диалог с държави, които не налагат санкции, с оглед на постигането на обща позиция относно ограничителните мерки, по-специално на регионално равнище; посочва, че, както показва случаят с Бирма/Мианмар, санкциите често не водят до постигането на желаната промяна в политиката или в дейностите, когато международната общност е разединена и основни фактори не участват в прилагането на санкциите;
28. Изисква от Съвета и Комисията систематично да включват в дневния ред на политическия диалог с държави, които не налагат санкции, въпроса за тяхната роля и влияние върху режим или недържавни субекти, към които са насочени санкции, независимо от това дали те са физически лица, организации или предприятия;

29. Счита, че перспективата за подписване на споразумение за свободна търговия с регион, в който се намира държава, към която са насочени санкции, следва да бъде използвана като стимул и средство за оказване на натиск и че такова споразумение при всички случаи следва да не включва държавата, по отношение на която се прилагат санкции;

Установяване на ясни процедури за вземане на решения, цели, критерии и механизми за преразглеждане

30. Подчертава необходимостта от задълбочен анализ на всяка специфична ситуация преди приемането на санкции, за да се оцени потенциалното въздействие на различните санкции и да се определи кои са най-ефективни с оглед на останалите фактори и подобни практики; счита, че подобен предварителен анализ е още по-основателен, тъй като процесът на налагане на санкции е трудно обратим, след като веднъж е започнал, без да се подкопае доверието в ЕС и изразената подкрепа на ЕС за населението на третата държава, към която са насочени мерките, като се вземе предвид факта, че органите на тази държава могат да използват решението на ЕС за свои цели; отбелязва в тази връзка настоящата практика, съгласно която целесъобразността, характерът и ефективността на предложените санкции се обсъждат в Съвета въз основа на оценка от страна на ръководителите на мисии на ЕС в съответната държава и призовава в тази оценка да се включи доклад от независими експерти;
31. Подчертава въпреки това, че подобен анализ не следва да се използва, за да се забавя приемането на санкции; подчертава в тази връзка, че двустепенната процедура за налагане на санкции съгласно ОВППС предоставя възможност за незабавна политическа реакция, първоначално чрез приемането на обща позиция, която ще бъде определена след по-задълбочен анализ на регламента, определящ точния характер и приложно поле на санкциите;
32. Призовава за систематично включване в правните инструменти на ясни и специфични критерии като условие за отмяна на санкциите; настоява по-специално критериите за сравнение да бъдат установени на основата на независима оценка, както и че тези критерии следва да не бъдат променяни на последващ етап в зависимост от политическите промени в Съвета;
33. Призовава Съвета и Комисията да въведат безупречна процедура за преразглеждане на санкции, като систематично се включи клауза за преразглеждане, която предполага преразглеждане на режима на санкции на основата на установените критерии и оценка на това доколко целите са постигнати; настоява, че декларирането на намерение или воля за установяване на процедури с цел постигане на положителни резултати трябва да бъдат приветствани, но подчертава, че те при никакви обстоятелства, когато се извършва оценка на санкциите, не следва да заместват постигането на осезаем и действителен напредък при покриването на критериите за сравнение;
34. Счита, че оръжейното ембарго, наложено на Китай, е илюстрация за последователността и единството на ЕС, като се има предвид, че това ембарго беше наложено първоначално след кръвопролитие на площад „Тянанмън“ през 1989 г. и че ЕС до този момент не е получил каквото и да е обяснение за това кръвопролитие и че следователно няма причина за отмяна на това ембарго;

35. Призовава състав „Санкции“ на работната група на съветниците по външни отношения (RELEX/Санкции) да изпълни изцяло своя мандат; настоява по-специално, че е необходимо да се проведе проучване преди приемането на санкции и че след тяхното приемане следва да се предоставя редовно актуализирана информация относно развитието на събитията и да се разработят най-добри практики с оглед на изпълнението и прилагането на ограничителните мерки;
36. Признава, че държави, както и международни и регионални организации следва да носят отговорност за извършването на незаконни от международна гледна точка действия при прилагането на санкции и подчертава необходимостта от механизъм за съдебен контрол с оглед да се гарантира съответствие с международното и хуманитарното право;
37. Изисква Парламентът да бъде ангажиран във всички етапи на процеса, свързан със санкциите: в процеса на взимане на решение, водещ до санкции, при избора на санкции, които са най-подходящи с оглед на ситуацията, и също така при определянето на критериите и оценката на тяхното изпълнение в рамките на механизма за преразглеждане и при отмяната на санкциите;

Целенасочени санкции като по-ефективен инструмент?

38. Изразява съжаление, че поради липсата на оценка е невъзможно да се прецени ефективността на целенасочените мерки; въпреки това признава наличието на дълбока хуманитарна загриженост от страна на ЕС, която е водила до отпадане на санкции с общ икономически обхват, както стана в случая с Ирак, и до налагането на по-целенасочени, „интелигентни“ санкции, насочени към постигането на максимално въздействие върху лицата, на чието поведение ЕС иска да повлияе, като същевременно се свеждат до минимум неблагоприятното въздействие върху хуманитарната ситуация или последствията за лицата, към които не са насочени санкциите, или за съседните страни;
39. Счита, че за икономическите санкции, използвани изолирано от другите инструменти на политиките, и е много малко вероятно да принудят режима, към когото са насочени, да извърши значими политически промени; подчертава освен това, че икономически ограничения с голям обхват могат да имат прекомерно висока икономическа и хуманитарна цена и следователно отново призовава за по-грижливо подготвени и по-целенасочени икономически санкции, предназначени да въздействат предимно на ключови лидери на режимите, срещу които са насочени санкциите, и на виновниците за нарушения на правата на човека;
40. Подчертава, че всякакви икономически санкции следва преди всичко да бъдат насочени към секторите, в които броят на заетите лица е по-малък и които са от ограничено значение за малките и средните предприятия, които са важни както за икономическото развитие, така и за преразпределението на доходите;
41. Подкрепя използването на целенасочени финансови санкции срещу ключови лидери на режимите, към които са насочени санкциите, и срещу членове на семействата им, като тези санкции следва да оказват пряко въздействие върху приходите на санкциониранията лица; подчертава необходимостта тези санкции да бъдат придружени от подходящи мерки срещу икономически оператори в ЕС, които сътрудничат с такива лица; подчертава, че целенасочените търговски

санкции, насочени към специфичен или основен източник на доходи за даден режим, създават риск от по-широкообхватни, непредвидими последици за населението и могат да благоприятстват развитието на „черна икономика“;

42. Счита, че икономическите и финансови санкции, дори когато са целенасочени, трябва да се прилагат от всички физически и юридически лица, упражняващи търговска дейност в ЕС, включително граждани на трети страни, и ограждани на ЕС или юридически лица, регистрирани или учредени в съответствие със законодателството на дадена държава-членка, които упражняват търговски дейности извън ЕС;
43. Призовава за ограничено прилагане на „извънредни освобождавания“ от заповест на активите; призовава за създаване на специфична процедура за повдигане на възражения, в случай че държава-членка желае да предостави освобождаване от заповест на активи, тъй като ефективността на ограничителната мярка е подкопана от липсата на такава процедура, като се има предвид, че от държавите-членки се изисква единствено предварително да информират Комисията за такова освобождаване,
44. Призовава за действия с цел подобряване на прилагането на целенасочените финансови санкции на ЕС, за да се гарантира, че на практика мерките изцяло лишават от достъп определени физически лица и предприятия до финансовите услуги, попадащи под юрисдикцията на ЕС, включително тези, които преминават през банковите клирингови къщи или по друг начин използват финансови услуги в рамките на юрисдикцията на ЕС; подчертава необходимостта от по-голяма гъвкавост при разпространението на списъци със санкции в рамките на ЕС и в държавите-членки до всички задължени лица, съгласно Третата директива за борба с изпирането на пари¹; предлага всяка държава-членка да определи орган, който да отговаря за разпространението на тази информация;
45. Призовава за задълбочаване на сътрудничеството на Съвета и Комисията с ръководството на системата SWIFT и с акционерите ѝ в Европа, така че да се постигнат по-добри резултати при замразяването на включените в черния списък сметки и при прекратяването на трансфери на финансови средства от/към такива сметки;
46. Призовава Съвета и Комисията да проучат възможностите и начините за използване на приходи под заповест на органите, към които са насочени санкциите, по конструктивен начин, например като ги разпределят на жертвите на нарушения на правата на човека или за целите на развитието в рамките на Глава VII от Хартата на ООН;
47. Отбелязва, че оръжейното ембарго е вид санкция, предназначена да спре притока на оръжия и военно оборудване към конфликтни зони или към режими, които е твърде вероятно да ги използват за вътрешни репресии или агресия срещу друга държава, както е определено в Кодекса за поведение при износа на оръжие;

¹ Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм (ОВ L 309, 25.11.2005 г., стр. 15).

48. Призовава за координирано сътрудничество между държавите-членки и Комисията по отношение на прилагането на всяко оръжейно ембарго от страна на ЕС, което се прилага от всички държави-членки;
49. Призовава държавите-членки да приемат обща позиция относно износа на оръжие, която ще придаде законово обвързващ характер на настоящия Кодекс за поведение при износа на оръжие;
50. Настоятелно приканва Съвета, Комисията и държавите-членки да продължат дейността си, насочена към подобряване на мониторинга и на капацитета за прилагане, с който разполага ООН, и подкрепя становището, че следва да бъде създаден постоянен екип на ООН, който да извършва оценка на търговията със стоки, служещи за финансирането на конфликти, и на ползата от санкциите, свързани с тях;
51. Припомня, че ограниченията за достъп (забрани за пътуване, визови забрани) представляват една от първите стъпки в поредицата от санкциите, налагани от ЕС, свързана с налагането на забрана на лицата от черния списък и недържавните субекти да посещават официални срещи на ЕС и също така да пътуват в ЕС по лични причини;
52. Със загриженост отбелязва, че от страна на държавите-членки не е постигнато оптимално съблюдаване на визовите забрани, наложени от ЕС; призовава държавите-членки да приемат съгласуван подход при прилагането на ограничения за пътуване и съответни клаузи за освобождаване;

Зачитане на правата на човека при прилагане на целенасочени санкции в борбата срещу тероризма

53. Като взе предвид факта, че както независимите антитерористични санкции, налагани от ЕС, така и изпълнението на антитерористичните санкции на Съвета за сигурност на ООН са предмет на няколко дела, заведени в Съда на Европейските общности и Първоинстанционния съд;
54. Припомня задължението на държавите-членки да изготвят проектосанкции в съответствие с член 6, параграф 2 от ДЕС, който изисква Съюзът да спазва основните права, както е гарантирано от Европейската конвенция за защита правата на човека и както те произтичат от конституционните традиции, общи за държавите-членки; подчертава, че настоящите процедури за изготвяне на черни списъци както на равнище ЕС, така и на равнище ООН са недостатъчни от гледна точка на правната сигурност и на правните средства за защита; настоятелно приканва Съвета да направи необходимите заключения и изцяло да изпълни решенията на Първоинстанционния съд по отношение на независимите санкции на ЕС;
55. Призовава Съвета и Комисията да преразгледат съществуващата процедура за изготвяне на черен списък и изваждане от него с цел да се спазят процедурните и основните човешки права на включените в черния списък лица и образувания и по-специално международните стандарти по отношение на достъпа до ефективни средства за правна защита пред независим и безпристрастен орган и спазването на правото на справедлив процес, включително правото на получаване на уведомление

и на подходяща информация за обвиненията, повдигнати срещу съответните физически лица или образувания, и за взетите решения и правото на обезщетение за всяко нарушение на правата на човека; призовава също така държавите-членки да насърчават подобно преразглеждане в рамките на механизмите на ООН с цел да се осигури спазване на основните права, когато се прилагат целенасочени санкции в борбата срещу тероризма;

56. Счита, че член 75 от Договора за функционирането на Европейския съюз, би представлявал възможност, която трябва да се използва от Парламента, за да се отстранят недостатъците на настоящата практика по отношение на включването на имена в черен списък, и подкрепя всички текущи парламентарни дейности, за които се цели да бъдат включени в дневния ред за законодателната програма за 2009 г.;
57. Изразява съжаление, че нито един от съдебните органи не е в състояние да оцени доколко черните списъци са целесъобразни, като се има предвид, че доказателствата, довели до включване в черен списък, се базират главно на информация, с която разполагат тайните служби, които *ipso facto* действат тайно; счита обаче, че тази основна свобода на действие не бива да се превръща в безнаказаност в случай на нарушаване на международното право; призовава в това отношение държавите-членки да гарантират упражняването на ефективен парламентарен контрол върху работата на тайните служби; в тази връзка счита, че е необходимо Парламентът да се включи в дейността, извършвана от вече създадената Конференция на комисиите за контрол върху дейността на разузнавателните органи на държавите-членки;
58. При все това изтъква отново, че системата на списъци за борба с тероризма, при условие че отчита последната съдебна практика на Съда на Европейските общности, е ефективен инструмент на политиката на Европейския съюз за борба с тероризма;
59. Подчертава, че тероризмът представлява заплаха за безопасността и свободата и следователно настойчиво призовава Съвета да преразгледа и актуализира своя списък на терористични организации, вземайки предвид тяхната дейност на всички континенти;

За една разностранна политика за прилагане на санкции

60. Отбелязва, че ЕС винаги е насърчавал положителния подход към използването на санкции с цел да се насърчат промените; подчертава, че за тази цел е важно да се даде преимущество на интегрирани глобални действия посредством прогресивна стратегия на оказване на натиск и насърчаване;
61. Счита, че стратегията на отвореност и политиката за прилагане на санкции не се изключват взаимно; следователно счита, че политиката на санкции на ЕС може да спомогне за подобряване на зачитането на правата на човека в държава, на която са наложени санкции, когато тя се преразглежда с изричната цел да се въведе политика на положителни мерки; в това отношение отбелязва поредицата от санкции, наложени на Узбекистан от ноември 2007 г. до април 2008 г.: удължавайки с една година санкциите, наложени, след като не бяха покрити първоначалните критерии, отнасящи се до разследването на клането в Андижан и до спазването на правата на човека, Съветът реши да спре прилагането на забраната

за издаване на визи, като предостави на узбекското правителство срок от шест месеца, в който то да изпълни определени критерии за защита правата на човека, и запази заплахата от автоматично повторно установяване на визовата забрана; отбелязва, че съчетанието от ангажименти и санкции доведе до известно позитивно развитие на положението, благодарение на възможното автоматично повторно установяване на санкциите и на формулирането на конкретни условия; подчертава, че тези условия трябва да могат да бъдат задоволени в рамките на ограничен срок от време и в съответствие с общия режим на санкции; при все това изразява съжаление, че все още не се отбелязва каквото и да е значително положително развитие на положението и че все още се наблюдава липса на сътрудничество с узбекското правителство;

62. Призовава настоятелно санкциите да бъдат систематично придружени, в рамките на многоплановата стратегия, от засилени положителни мерки за подкрепа на гражданското общество, на защитниците на правата на човека и на всякакви проекти, насърчаващи защитата на правата на човека и демокрацията; призовава тематичните програми и инструменти (Европейска инициатива за демокрация и права на човека¹, недържавни организации, инвестиции в човешките ресурси) да оказват пълен принос за постигането на тази цел;
63. Призовава Съвета и Комисията да се възползват от възможността, осигурена от ратифицирането на Договора от Лисабон и последвалото създаване на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД), за да гарантират оптимална последователност по отношение на различните инструменти за външна дейност на ЕС като ключов елемент за ефикасността на политиката на санкции на ЕС в бъдеще;

Препоръки във връзка с институциите на ЕС и държавите-членки

64. Призовава Комисията и Съвета да извършат обширна и задълбочена оценка на политиката за прилагане на санкции на ЕС, така че да се определи нейното влияние и какви мерки следва да бъдат предприети с оглед на нейното укрепване; настоятелно приканва Съвета и Комисията да представят програма с подобни мерки; призовава Съвета и Комисията да оценят въздействието на санкциите върху политиката за развитие на съответните държави, както и върху политиката на ЕС в областта на търговията;
65. Призовава Комисията да гарантира, че стратегиите за оказване на помощ за развитието в рамките на Инструмента за сътрудничество за развитие и на Европейския фонд за развитие са съгласувани със съществуващите режими за прилагане на санкции и с диалозите относно правата на човека; призовава Комисията да гарантира, че условията за общата бюджетна подкрепа, включително в рамките на така наречените „договори за Целите на хилядолетието за развитие“, са обвързани недвусмислено с критерии, свързани с правата на човека и демокрацията;
66. Призовава Съвета и Комисията да се възползват от възможността, предоставена

¹ Регламент (ЕО) № 1889/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 г. за установяване на финансов инструмент за насърчаване на демокрацията и правата на човека по света (ОВ L 386, 29.12.2006 г., стр. 1).

чрез ратифицирането на Договора от Лисабон, а именно чрез назначаването на върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, който ще бъде същевременно и заместник-председател на Комисията, и председател на Съвета за външни работи, и чрез последвалото създаване на ЕСВД, с цел външната дейност на ЕС да бъде по-съгласувана и по-последователна, да се подобри експертния опит на съответните служби на ЕС, работещи в областта на санкциите, и да се задълбочи сътрудничеството между различните служби;

67. Същевременно призовава за засилване на сътрудничеството между компетентните органи на държавите-членки и Комисията, за да се осигури по-съгласувано и ефективно изпълнение на ограничителните мерки;
68. Също така призовава държавите-членки, които са членки на Съвета за сигурност на ООН, систематично да се стремят към интернационализиране на санкциите, наложени от ЕС, съгласно член 19 от ДЕС;
69. Призовава държавите-членки, когато действат в рамките на Съвета за сигурност на ООН, да не нарушават задълженията, които са поели по отношение на спазването на правата на човека и по-специално съгласно Европейската конвенция за защита на правата на човека;
70. Възлага на своите парламентарни органи, по-специално на своите постоянни и ad hoc делегации, да използват контактите си с парламентите в държавите, които не прилагат санкции, за да повишат осведомеността относно съществуващите режими за прилагане на санкции на ЕС по отношение на съответния регион и за да проучат възможностите за провеждане на координирани действия за насърчаване на правата на човека;
71. Призовава Комисията да създаде мрежа от независими експерти, които да предлагат на Съвета, ако и когато това е необходимо, най-подходящите ограничителни мерки, да изготвят редовни доклади относно развитието на събитията въз основа на установените критерии и цели и, когато е необходимо, да предлагат начини, чрез които да се подобри изпълнението на санкциите; счита, че създаването на такава мрежа ще увеличи прозрачността и ще задълбочи разискванията относно санкциите като цяло и също така в определени случаи ще активизира изпълнението и текущия мониторинг на санкциите; същевременно счита, че Комисията следва да изпълнява по-активна роля в определянето на ясна политика на ЕС по отношение на санкциите;
72. Счита, че легитимността на политиката на ЕС за налагане на санкции, която представлява важен и значим елемент на ОВППС, трябва да бъде повишена чрез участието на Европейския парламент във всички етапи на процедурата, в съответствие с член 21 от ДЕС, по-специално при изготвянето и прилагането на санкции под формата на систематични консултации и доклади от страна на Съвета и Комисията; счита също така, че Парламентът следва да се включи в наблюдаването на изпълнението на критериите от страна на санкционираните субекти; възлага на своята подкомисия за защита правата на човека да структурира и да наблюдава работата в тази област по отношение на всяка санкция, чиито цели и критерии за сравнение са свързани с правата на човека;

73. Възлага на своя председател на предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията, на правителствата и парламентите на държавите-членки, както и на генералните секретари на ООН и на Съвета на Европа.