

ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2004



2009

Документ за разглеждане в заседание

A6-0309/2008

15.7.2008

ДОКЛАД

относно оценката на санкциите, налагани от ЕС, като част от неговите действия и политики в областта на правата на човека (2008/2031(INI))

Комисия по външни работи

Докладчик: H el ene Flautre

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....	3
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....	22
СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО РАЗВИТИЕ	24
СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО МЕЖДУНАРОДНА ТЪРГОВИЯ	28
РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ	33

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

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 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 Организацията на обединените нации и по-конкретно членове 1 и 25, както и членове 39 и 41 от Глава VII,
- като взе предвид Европейската конвенция за правата на човека и протоколите към нея,
- като взе предвид Парижката харта за нова Европа,
- като взе предвид Заключителния акт от Хелзинки,
- като взе предвид членове 3, 6, 11, 13, 19, 21, 29 и 39 от Договора за Европейския съюз и членове 60, 133, 296, 297, 301 и 308 от Договора за създаване на Европейската общност,
- като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз¹,
- 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 включването на спазването на демократичните принципи и правата на човека в споразуменията между Общността и трети страни (COM(1995)0216)²,
- като взе предвид международните задължения на Европейската общност и на нейните държави-членки, включително тези, съдържащи се в споразуменията със СТО,

¹ ОВ С 303, 14.12.2007 г., стр. 1.

² ОВ С 320, 28.10.1996 г., стр. 261.

- като взе предвид Споразумението за партньорство между членовете на Групата страни от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн, от една страна, и Европейската общност и нейните държави-членки, от друга страна, подписано в Котону на 23 юни 2000 година (Споразумение от Котону)¹, по-конкретно членове 8, 9, 33, 96 и 98 от него, и преразглеждането на това споразумение²,
- като взе предвид документа, озаглавен „Създаване на състав „Санкции“ на работната група на съветниците по външни отношения (RELEX/Санкции)“ от 22 януари 2004 г.³,
- като взе предвид „Основни принципи за използването на ограничителни мерки (санкции)“ на Европейския съюз от 7 юни 2004 г.⁴,
- като взе предвид „Насоки за прилагане и оценка на ограничителни мерки (санкции) в рамките на общата външна политика и политика на сигурност на ЕС“ на Европейския съюз, последно преразгледани на 2 декември 2005 г.⁵,
- като взе предвид документа, озаглавен „Най-добрите практики на ЕС за ефективно прилагане на ограничителни мерки“, от 9 юли 2007 г.⁶,
- като взе предвид Обща позиция 96/697/ОВППС относно Куба⁷, приета на 2 декември 1996 г.,
- като взе предвид общите позиции на Съвета 2001/930/ОВППС относно борбата срещу тероризма⁸ и 2001/931/ОВППС относно прилагането на специални мерки за борба с тероризма⁹, датиращи от 27 декември 2001 г., и Регламент (ЕО) № 2580/2001 на Съвета от 27 декември 2001 година относно специалните ограничителни мерки за борба с тероризма¹⁰, насочени срещу определени лица и образувания,
- като взе предвид Обща позиция 2002/402/ОВППС на Съвета за налагане на някои специфични ограничителни мерки, насочени срещу Осама бен Ладен, членове на мрежата на „Ал Кайда“ и талибаните и други физически лица, групировки, организации и образувания, свързани с тях¹¹, 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 талибаните¹², като и двата акта датират от 27 май 2002 г.,

¹ ОВ L 317, 15.12.2000 г., стр. 3.

² ОВ L 209, 11.8.2005 г., стр. 27.

³ Документ на Съвета 5603/04

⁴ Документ на Съвета 10198/1/04.

⁵ Документ на Съвета 15114/05.

⁶ Документ на Съвета 11679/07.

⁷ ОВ L 322, 12.12.1996 г., стр. 1.

⁸ ОВ L 344, 28.12.2001 г., стр. 90.

⁹ ОВ L 344, 28.12.2001 г., стр. 93.

¹⁰ ОВ L 139, 29.5.2002 г., стр. 70.

¹¹ ОВ L 139, 29.5.2002 г., стр. 4.

¹² ОВ L 139, 29.5.2002 г., стр. 9.

- като взе предвид Общия списък на оръжията на Европейския съюз¹ ,
 - като взе предвид резолюцията си от 25 април 2002 г. относно съобщението на Комисията до Съвета и Европейския парламент относно ролята на Европейския съюз за насърчаване на правата на човека и процеса на демократизация в трети страни (СОМ(2001)0252)² ,
 - като взе предвид резолюцията си от 14 февруари 2006 г. относно клаузата за правата на човека и демокрацията в споразуменията на Европейския съюз³ ,
 - 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 страни⁴ ,
 - като взе предвид своята резолюция относно въздействието на санкциите и по-специално на ембаргото върху населението на държавите, спрямо които са били наложени тези мерки⁵, 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 диалог и консултации с трети страни в областта на правата на човека⁶,
 - като взе предвид приетите от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа резолюция 1597 (2008 г.) и препоръка 1824 (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.⁷, 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 (А6-0000/2008),
- А. като има предвид, че член 11, параграф 1 от Договора за Европейския съюз (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

¹ ОВ L 88, 29.3.2007 г., стр.58.

² ОВ С 131 Е, 5.6.2003 г., стр. 147.

³ ОВ С 290 Е, 29.11.2006 г., стр. 107.

⁴ ОВ С 292, 8.11.1982 г., стр. 13.

⁵ АКТЬ-ЕС 3201/А/01/fin., ОВ С 78, 2.4.2002 г., стр. 32.

⁶ Приети текстове, Р6_ТА (2007)0381.

⁷ ОВ С 320, 28.10.1996 г., стр. 261.

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“,

- Б. като има предвид, че санкциите се прилагат с цел постигане на определени цели на ОВППС, определени в член 11 от Договора за Европейския съюз, които включват, но не са ограничени до насърчаване на спазването на правата на човека и основните свободи, демокрацията, принципа на правовата държава и доброто управление,
- В. като има предвид, че основните принципи за използването на ограничителни мерки (санкции) от 2004 г. представляват първият прагматичен документ, определящ рамката, в която ЕС налага санкции; като има предвид, че въпреки това 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 европейска политика 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, основните интереси, независимостта и целостта на Съюза в съответствие с принципите, залегнали в Хартата на Обединените нации; укрепване на сигурността на Съюза по всички начини; опазване на мира и укрепване на международната сигурност в съответствие с принципите, залегнали в Хартата на Обединените нации 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 спазване на правата на човека и на основните свободи,
- Д. като има предвид, че се засилва международният консенсус, 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 следователно политиката за прилагане на санкции на ЕС 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),

3. 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 правото на ЕС, нито международното право включват правно определение на понятието „санкция“, в резултат на което понятието е предмет на широки разисквания в международната правна доктрина и съществуващите различия в мненията все още не са задоволително изяснени; като има предвид, че в рамките на ОВППС санкциите или ограничителните мерки в повечето случаи се разглеждат като мерки, прекъсващи или намаляващи изцяло или частично дипломатическите или икономическите отношения и евентуално ограничаващи комуникацията с една или повече трети държави, с което се цели да се постигне промяна на 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 или юридически лица,
- Й. като има предвид, че видовете ограничителни мерки включват разнообразие от мерки, като оръжейно ембарго, търговски санкции, финансови/икономически санкции, запор 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, е в съответствие с общата практика на ЕС, тази резолюция не прави разграничение между термините „санкции“ и „ограничителни мерки“; като има предвид, че в настоящата резолюция се възприема определението на подходящите мерки, съдържащо се в член 96 на Споразумението от Котону¹,

¹ ЧЛЕН 96

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 АКТЬ, от друга страна.

2. а) Ако, въпреки политическия диалог, осъществен между Страните, една Страна счете, 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.

- Л. като има предвид, че самите санкции на ЕС се опират на редица правни основания в зависимост от конкретния характер на ограничителните мерки и от правното естество на отношенията със съответната трета страна, както и от въпросните 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 се следва с цел санкциите да бъдат придобият обвързващ характер и да бъдат приложими, като общата процедура се определя в член 301 в Договора за ЕО,
- 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 Договора за ЕО; като има предвид, от друга страна, че финансовите санкции (запор на активи) и търговските санкции изискват приемането на специфично законодателство по отношение на санкциите,
- Н. като има предвид, че съгласно гореспоменатите основни принципи за използването на ограничителни мерки (санкции), 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 група хора и второ, защото оказват пряко въздействие върху отговорните лица и поради това е по-вероятно да предизвикат промени в осъществяваната от тези лица политика;
- О. като признава, че съществуването на мерки, които при приемането им от Съвета в заключенията на председателството не са обозначени като „санкции“ и

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.

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).

същевременно се различават от другите ограничителни мерки, изброени като инструменти на ОВППС,

- П. като има предвид, че икономическите отношения между ЕС и трети страни 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 преустанови или прекрати действието на съответното споразумение,
- Р. като има предвид, че отношенията между ЕС и трети държави често се ръководят от двустранни и многостранни споразумения, които позволяват на една от страните да предприеме подходящи мерки в случаи на нарушаване от другата страна на съществена част от споразумението, а именно по отношение 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 хуманитарните принципи, залегнали в международното 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 подкошава, когато санкциите, наложени от ЕС, привидно или действително 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

¹ ОВ L 50, 20.2.2004 г., стр. 66.

² ОВ L 43, 19.2.2008 г., стр. 39.

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; в тази връзка изтъква, че основен критерий за тази оценка трябва да бъде постигането на трайни резултати; 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 европейската политика 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 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 функция, 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, 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 третира 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 предполага 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, общата позиция, приета през 1996 г. и периодически обновявана, е отражение на пътната карта за мирен преход към демокрация на острова и се прилага изцяло, като не е предмет на разногласия в рамките на 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 се изисква незабавното 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 органи на управление, така и с представителите на гражданското общество; отново изтъква позицията си по отношение на лауреатите на наградата „Сахаров“ Oswaldo Payá Sardiñas и „Дамите в бяло“;
11. счита, че доводът относно „неефективността“ на санкциите не може да се използва в подкрепа на отменянето 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 тяхната оценка; счита, че за тази цел санкциите следва винаги да са придружени от ясни критерии;
12. счита, че ефективността на санкциите трябва 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 страна, тъй като този подход води до на практика 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 прекратяване или анулиране на споразумението; счита следователно, че изпълнението на клаузите за правата на човека и независимите 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 прекратяване 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 подходящите мерки, в редица случаи се е оказала 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 прилагане 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 специфична 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 могат 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 субекти; следователно приветства факта, че политиката на санкции на ЕС следва да продължи да се основава на идеята, че са за предпочитане санкции, налагани от 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, да се стреми към изготвяне на общ списък на лица, чиито активи подлежат на заповед и спрямо които се прилагат забрани за пътуване и други мерки, и да координира действия 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 народите 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 дружества;
29. счита, че перспективата за подписване на споразумение за свободна търговия с регион, в който се намира държава, към която са насочени мерките, трябва 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;

Определяне 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 е трудно да се върне назад процесът на налагане на санкции 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 в съответната страна 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 отменянето на санкциите; настоява по-специално критериите за сравнение да бъдат установени на основата на независима експертиза, 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, особено 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 волята за установяване на процедури с цел постигане на положителни резултати трябва да бъдат приветствани, но подчертава, че при никакви обстоятелства при извършването на оценка на санкциите те 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 санкциите;
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 държавите следва да носят отговорността 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, в 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 в отмяната на санкциите;

Целенасочени санкции като по-ефективен инструмент?

38. изразява съжаление, че поради липсата на оценка е невъзможно да се оцени ефективността на целенасочените мерки; въпреки това признава наличието на предизвикана от хуманитарни съображения дълбока загриженост от страна на ЕС, която доведе до отпадането на санкциите 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 последици за лицата, към които не са насочени мерките, или за съседните страни;
39. счита, че за икономическите санкции, използвани изолирано от другите политически инструмент, 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, и на извършителите на 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, безразборни 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 от европейските граждани или юридически лица, регистрирани или учредени в съответствие със законодателството на дадена държава-членка на ЕС, които упражняват търговски дейности извън ЕС;
43. призовава за ограничено прилагане на „извънредни освобождавания“ от заповед на активите; призовава, при все това, за въвеждане на „освобождавания по хуманитарни причини“, като например система, позволяваща достъпа до основно медицинско обслужване; призовава за създаване на специфична процедура за повдигане на възражения, в случай че държава-членка желае да предостави освобождаване от заповед 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 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 запор на органите, към които са насочени санкциите, по конструктивен начин, например като ги разпределят за целите на развитието;
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 репресии на национално равнище или агресия срещу чужда държава, както е определено в Кодекса за поведение при износа на оръжие;
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 Обединените нации, 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)

¹ Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 година 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).

представляват една от първите стъпки в поредицата от санкциите, налагани от ЕС, което е свързано 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 ограниченията за пътуване и съответните клаузи за освобождаване;

Спазване 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 са предмет на няколко дела, заведени в Първоинстанционния съд и в Съда на Европейските общности;
54. припомня задължението на държавите-членки на ЕС да изготвят проектосанкции в съответствие с член 6, параграф 2 от Договора за Европейския съюз, който изисква Съюзът да спазва основните права, както е гарантирано от Европейската конвенция за защита правата на човека и както 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;
55. призовава Съвета и Комисията да подкрепят съществуващата процедура за изготвяне на черен списък и изваждане от него с цел да се спазят процедурните и основните човешки права на граждани на ЕС, особено правото на живот, на свобода и сигурност на личността; призовава също така държавите-членки на ЕС 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, въведен чрез Договора от Лисабон, представлява възможност, която трябва да се използва от Европейския парламент, за да се отстранят недостатъците на настоящата практика, и подкрепя всички текущи парламентарни дейности, за които се цели да бъдат включени в дневния ред на 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 само на информация, с която разполагат тайните служби, които фактически 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 на ЕС да гарантират упражняването на ефективен парламентарен контрол върху работата на тайните служби; в тази връзка счита, че е необходимо Европейският парламент да се включи в дейността, извършвана от

вече създадения Съвет 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 и един от стълбовете 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 страна, 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 узбекския режим срок от шест месеца, в който 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 човека, 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, за да гарантират оптимална последователност по отношение на различните инструменти за външна дейност на ЕС като ключов елемент за ефективността на политиката на санкции 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 Комисията и Съвета да представят програма с подобни мерки; призовава Комисията и Съвета да оценят въздействието на санкциите върху политиката за развитие на съответните страни, 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 критериите, свързани с правата на човека и демокрацията;
66. призовава Съвета и Комисията да се възползват от възможността, предоставена 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 на министрите на външните работи, и чрез последвалото създаване на Европейската служба за външна дейност с цел външната дейност на ЕС да бъде по-съгласувана и последователна, да се подобри експертизата 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

нос делегации, да използват контактите си с парламентите в страните, 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. счита, че легитимността на политиката за прилагане 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 Комисията и Съвета;

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;

72. възлага на своя председател на предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията, както и на правителствата и парламентите на държавите-членки.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

In the context of the Common Foreign and Security Policy (CFSP), the EU applies restrictive measures, or sanctions, to ensure compliance with the CFSP objectives, in particular respect for human rights, democracy and the rule of law¹. The UNSC may impose sanctions in the event of situations which it considers to pose a threat to world peace and stability. The EU may independently choose to bring its sanctions policy to bear in pursuit of broader objectives. Experience shows that it does so, although as a rule it applies autonomous sanctions where it is not appropriate or possible for the Security Council to do so.

Sanctions form an integral part of the CFSP system and, more specifically, of UN human rights policy. Although there is to date no legal and official definition of sanctions within the CFSP, restrictive measures under the CFSP may be considered as *'an instrument of a diplomatic or economic nature which seeks to bring about a change in activities or policies such as violations of international law or human rights, or policies that do not respect the rule of law or democratic principles'*².

It was not until 2003, and the publication of the 'Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy', followed by the June 2004, 'Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)', that the term 'sanctions' appeared in official texts, alongside the less threatening 'restrictive' or 'negative' measures.

Although the practice of 'autonomous' EU sanctions, i.e. sanctions introduced in the absence of a UN mandate, has been in existence for more than 20 years, they are a relatively unknown instrument and - it must be admitted - some scepticism as to their effectiveness and a certain reluctance to use them.

The political effectiveness of sanctions and their harmful side-effects are now the subject of much controversy (the suffering of populations as a result of unduly extensive sanctions, such as embargos (Iraq), encouragement to criminal networks, black markets in certain products (Burma) and the danger of human rights violations in the blacklisting method). Similarly, criticisms regarding the application of double standards, based on the strategic importance of the partner (Russia), political differences within the Council (Israel, Cuba) and geographical location, tend to undermine its credibility. While such criticisms are justified, they cannot be used as an argument to simply abandon the instrument but should be taken into account in seeking to improve it. The aim of this report is to put forward recommendations with a view to a transparent, consistent and effective sanctions policy.

The European Union is undeniably a 'soft power', deliberately promoting an approach where the steps between sanctions and incentives are closely tied in its effort to combine carrot and stick techniques. The Agnoletto reports on the human rights and democracy clause in European Union agreements and the Valenciano report on the functioning of the human rights dialogues and consultations on human rights with third countries have already addressed these aspects of EU policy and have demonstrated the considerable potential of EU instruments in

¹ Article 11 of the TEU.

² European Commission website: http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index.htm

this connection. Although CFSP sanctions should not be confused with the suspension of bilateral agreements containing a human rights clause, they should, along the same lines as human rights clauses and agreements, form part of a wider and more coherent human rights strategy in sanctioned countries. They cannot be effective, for example, unless they are accompanied by positive measures for civil society and a healthy, balanced, clear-sighted and open approach to political dialogue with the relevant regimes.

The EU should pursue its policy of smart, targeted sanctions, specifically adapted to each situation, designed to achieve maximum impact on those whose behaviour it wants to influence while minimising 'humanitarian effects' or adverse consequences for persons not targeted or neighbouring countries. Furthermore, clear, relevant and conditional benchmarks are necessary when applying sanctions, as only those can offer a realistic and unbiased view of the situation in the country at question and serve as comprehensible goals the country has to meet. In this respect, the EU should work on improving its expertise on sanctions, have an ameliorated cooperation and coordination with the UN and adopt a systematic exemplar review system of sanctions that would ensure their optimal use.

In this context, it is essential to design a sanctions policy fully consistent with the humanitarian and human rights commitments. As for the procedure for 'blacklisting', it should be reviewed in order to offer legal security and appropriate legal remedies.

Evidently, the current EU sanctions policy suffers from excessive ad-hocism. Sanctions should be considered and treated as part of a comprehensive foreign policy approach which includes political exchange, human rights dialogues and consultations. Therefore, it is high time to review the European sanctions policy and practice and adapt the sanctions' instrument to the new security environment, not omitting the human rights implications and potential violations this policy entails.

25.6.2008

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО РАЗВИТИЕ

на вниманието на комисията по външни работи

относно оценката на санкциите, налагани от ЕС, като част от неговите действия и политики в областта на правата на човека (2008/2031(INI))

Докладчик по становище: Renate Weber

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Комисията по международна търговия приканва водещата комисия по външни работи да включи в предложението за резолюция, което ще приеме, следните предложения:

1. счита, че при груби нарушения на правата на човека и на принципите на демокрацията, по отношение на които правителствата не се ангажират да проведат диалог с международната общност и всички други мерки са претърпели неуспех, санкциите са важен политически инструмент; счита, че с оглед на техните отрицателни странични ефекти, санкциите следва да се прилагат единствено след като всички други средства с по-ниска степен на принудителност за упражняване на влияние са се оказали неефективни;
2. подчертава факта, че в страни, които са обект на ограничителни мерки от страна на ЕС, хуманитарната помощ трябва да се предоставя в строго съответствие с хуманитарните принципи, утвърдени чрез консенсуса на ЕС относно хуманитарната помощ (т.е. принципите на хуманност, неутралност, безпристрастност и независимост);
3. възлага на своите парламентарни органи, по-специално на своите постоянни и ad hoc делегации, да използват контактите си с парламентите в страните, 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;
4. подкрепя факта, че наскоро Европейският съюз насочи вниманието си към

прилагането на специфични санкции, включително забрани за издаване на виза, оръжейно ембарго и замразяване на средства, които способстват за свеждане до минимум на отрицателното въздействие от хуманитарен характер и върху развитието; подчертава, че за да могат тези специфични санкции срещу отделни личности да бъдат ефективни, Съветът и Комисията следва винаги да разглеждат възможността за прилагането им и към членовете на семействата на тези личности; правото на достъп до правосъдие трябва да се съблюдава във всички случаи;

5. счита, че икономическите и политическите стимули, включително отменянето на съществуващите санкции, са важен инструмент за насърчаване на промени, тъй като те представляват средство за оказване на натиск на местно равнище върху съответното правителство от страна на гражданското общество; подчертава, че стимулите, също като санкциите, трябва да се прилагат по прозрачен начин, да бъдат свързани с ясни критерии и че за тях трябва да се предоставя подходяща информация в и извън съответната страна;
6. счита, че санкциите са по-ефективни, ако е налице мобилизирана демократична опозиция или гражданско общество, подкрепящи процеса на промени в рамките на страната, срещу която са наложени санкции;
7. призовава за това Парламентът да изпълнява активна роля при изготвянето, прилагането и контролирането на санкциите и на политиките на предоставяне на стимули;
8. подчертава значението на разпоредбите относно правата на човека и демокрацията в споразуменията на ЕС и счита, че тези разпоредби следва да се прилагат по посъгласуван и последователен начин; подкрепя процедурата, установена съгласно Споразумението от Котону, относно предприемането на мерки в отговор на тежки нарушения на правата на човека, на принципите на демокрацията и на върховенството на закона; 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 подходящите мерки, в редица случаи се е оказала успешен инструмент за подобряване на ситуацията на място;
9. изразява съжаление във връзка с факта, че санкциите не са били прилагани последователно от ЕС и от неговите държави-членки; счита, че с цел да запази репутацията си и да избегне обвинението в прилагане на „двойни стандарти“, ЕС трябва да е в състояние да обоснове приемането или неприемането на санкции предимно чрез мотиви, свързани с правата на човека, и чрез доводи относно ефективността на санкциите;
10. призовава Съвета и Комисията да определят, в тясно сътрудничество с Парламента, последователна политическа стратегия относно санкциите; счита, че в рамките на тази стратегия трябва също да се определят принципите и процедурите, които гарантират, че се вземат предвид гледните точки на гражданското общество и на демократичната опозиция в съответните страни; подчертава, че въз основа на тази стратегия всеки отделен случай трябва да се анализира във връзка с контекста и възможната ефективност на санкциите, преди да се предприемат мерки; счита, че

стратегията следва също да предвижда процедури за неотложни случаи, които да се прилагат при извънредни обстоятелства, когато от ЕС се изисква незабавна реакция, която би дала предвидими положителни резултати; отбелязва, че санкциите са по-ефективни, ако се прилагат в отговор на конкретни, внезапни събития и целят предприемането на конкретни и обособени мерки от страната, срещу която са насочени санкциите;

11. подчертава, че Съветът и Комисията трябва да инвестират достатъчно време и ресурси, включително служители, които са специализирани в областта на правата на човека, за извършването на анализите, предшествващи разработването на санкциите, и на оценката на санкциите и на тяхната ефективност;
12. отправя препоръка за създаване на комитети по въпросите на санкциите и на експертни групи, които да следят за прилагането на санкциите на ЕС, което би повишило прозрачността и последователността на политиката на ЕС; освен това призовава Съвета и Комисията да поемат инициативата за заздравяване на режима на санкции на ООН в този дух;
13. 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 критериите, свързани с правата на човека и демокрацията;
14. 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.

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	24.6.2008 г.
Резултат от окончателното гласуване	+: 23 -: 0 0: 1
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Thijs Berman, Josep Borrell Fontelles, Danutė Budreikaitė, Marie-Arlette Carlotti, Corina Crețu, Nirj Deva, Fernando Fernández Martín, Alain Hutchinson, Filip Kaczmarek, Glenys Kinnock, Maria Martens, Gay Mitchell, José Javier Pomés Ruiz, Horst Posdorf, José Ribeiro e Castro, Frithjof Schmidt, Feleknas Uca, Johan Van Hecke, Jan Zahradil, Mauro Zani
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Miguel Angel Martínez Martínez, Manolis Mavrommatis, Mihaela Popa, Renate Weber

24.6.2008

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА ПО МЕЖДУНАРОДНА ТЪРГОВИЯ

на вниманието на комисията по външни работи

относно оценката на санкциите, налагани от ЕС, като част от неговите действия и политики в областта на правата на човека (2008/2031(INI))

Докладчик по становище: Vittorio Agnoletto

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Комисията по международна търговия приканва водещата комисия по външни работи да включи в предложението за резолюция, което ще приеме, следните предложения:

1. счита, е правата на човека са задължителен елемент от мандата за преговори за подписване на търговски споразумения, който Съвета предоставя на Комисията, и че Парламентът трябва винаги да участва в неговото дефиниране, особено с оглед на факта, че Европейският съюз има ключова роля при разпространението на правата на човека и демокрацията в света като се има предвид, че икономическите и политическите санкции са важно средство по отношение на страните, в които грубо се погават правата на човека;
2. призовава Комисията редовно да информира Парламента за влиянието на наложените санкции върху постигането на целите и да представя предложения за евентуални промени като взема предвид развитието в дадена страна;
3. счита, че е от изключително значение във всички бъдещи споразумения за свободна търговия между ЕС и трети страни да се включват задължителните основни трудови права, определени от Международната организация на труда;
4. отбелязва, че санкциите с чисто търговски характер са показали своята силно ограничена ефикасност в повечето случаи, особено когато не са налагани в световен мащаб и в под егидата на Обединените нации, както и че те вредят повече на гражданското население, отколкото на правителствата на санкционираните страни;

5. счита, че съществен елемент от клаузата за правата на човека и условие за сключването на търговски споразумения с трети държави, е ратифицирането от страна на търговските партньори на основните конвенции на МОТ, на конвенциите на ООН за недискриминацията и Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените;
6. 1б. призовава Съвета и Комисията да изработят прегледен анализ за ефективността на вече наложените санкции и за тяхното влияние върху търговските отношения с ЕС;
7. счита, че търговските санкции на ЕС не би трябвало да засягат цялото общество, а би трябвало да бъдат в по-голяма степен, насочени срещу финансовите интереси на лица или частни и/или държавни компании, отговорни пряко или косвено за нарушения на правата на човека и демокрацията, без да ощетява населението, особено слоевете, които позволяват на най-бедните жители в страната да се изхранват;
8. счита, че санкциите би трябвало също така да са насочени към тези сектори на икономиката, които за правителствата, извършващи нарушения на правата на човека, са стратегически източник на приходи, които дават възможност на тези правителства да продължават да се задържат на власт;
9. счита, че при вземането на решение за санкции и също така преди налагането на санкциите и при оценката на ефективността на наложените санкции органите на ЕС следва тясно да си сътрудничат с гражданското общество и неправителствените организации в съответната страна;
10. счита, че прилагането и оценката от страна на Европейския съюз на санкции, наложени за нарушения на правата на човека, следва принципно да имат превес над евентуални вреди, които тяхното прилагане би причинило на търговските интереси на ЕС и на неговите граждани;
11. счита, че санкциите, с оглед на факта, че имат много важно символично значение за спазването на правата на човека, тъй като са свързани с конкретни и определени груби нарушения на правата на човека, не следва да бъдат прекратявани, освен ако причината за тяхното налагане не е отпаднала и то без оглед на търговските интереси на ЕС;
12. изразява становище, че ако докладът за оценка установи, че наложените санкции не изпълняват ролята си, тогава е подходящо да се промени обхватът на санкциите например от общи на целенасочени;
13. изисква клаузата, отнасяща се до правата на човека и демокрацията да бъде включена във всички нови споразумения, сключвани между ЕС и трети страни, независимо дали те са индустриализирани или развиващи се, както и по-специално в търговските и секторни споразумения;
14. счита, че търговските санкции в тесния смисъл на термина следва да се съпровождат от други средства за санкциониране, които не са с чисто търговски

характер, като забрана на полети, специфични видове ембарго (напр. на внос на оръжие), забрана за влизане на територията на ЕС, финансови ограничения, дипломатически предупреждения, бойкот на културни и спортни прояви, и т.н.; освен това подчертава, че всички държави-членки без изключение трябва да спазват санкциите, които са били наложени;

15. приветства факта, че общата система от тарифни преференции (ОСП) на ЕС предвижда допълнителни тарифни преференции за страни, които са ратифицирали и прилагат поредица от конвенции за правата на човека и трудовите права, за опазването на околната среда и доброто управление; подчертава също така, че ОСП предвижда оттеглянето на подобни преференции спрямо страните, които не прилагат тези конвенции;
16. призовава настоятелно Комисията и държавите-членки да не предлагат споразумения за свободна търговия и/или споразумения за асоцииране - дори с клаузи за правата на човека - на правителствата на държави, в които се извършват масови нарушения на правата на човека, съгласно доклади на Службата на Върховния комисар за правата на човека към ООН;
17. призовава Комисията да извършва мониторинг на ефективността на търговските санкции и на критериите, използвани за тяхното налагане и отменяне, и да го информира за резултатите от него, и да му представи предложение за по-конкретна стратегия за прилагане на санкции срещу страни, които нарушават правата на човека, от една страна, за да се намали евентуалното отрицателно въздействие на наложените ad hoc санкции и от друга страна, за да се повиши ефективността им с това, че прилагането им ще произтича от подробен и комплексен анализ на положението в дадена страна;
18. изисква Комисията да извърши оценка дали санкциите са насочени към отговорните лица и дали определените срокове са подходящи;
19. изисква, в случай че санкциите са наложени на страна, която получава от помощите, предоставяни от Европейския съюз на развиващи се страни, да се предпочитат целенасочени „умни” санкции, а не общи санкции, които логически са в конфликт с помощите за развитие;
20. призовава Комисията и Съвета да оценят въздействието на санкциите върху политиката за развитие на съответната страна, както и върху политиката на ЕС в областта на търговията;
21. изисква при извършването на оценка на санкциите да се вземе под внимание налагането на санкции от страна на други субекти и държави, особено на САЩ, които най-често търгуват със страните, на които би следвало да се наложат санкциите;
22. призовава Комисията да започне преговори с тези държави, които предприемат стъпки, насочени към намаляване на ефективността на санкциите, наложени от ЕС, върху дадена друга държава;

23. призовава Комисията с цел да постигне спазване на санкциите в даден регион, да си сътрудничи системно с държавите, които са съседни на страната, на която са наложени санкции, както при предлагането на вида санкции, така и в хода на тяхното изпълнение, при оценката на ефективността им и влиянието им върху търговската политика в целия широк регион;

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	24.6.2008 г.
Резултат от окончателното гласуване	+ : 23 - : 1 0 : 2
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Francisco Assis, Graham Booth, Carlos Carnero González, Daniel Caspary, Françoise Castex, Christofer Fjellner, Béla Glattfelder, Ignasi Guardans Cambó, Jacky Hénin, Syed Kamall, Marusya Ivanova Lyubcheva, Erika Mann, David Martin, Vural Öger, Georgios Papastamkos, Godelieve Quisthoudt-Rowohl, Tokia Saïfi, Peter Šťastný, Robert Sturdy, Gianluca Susta, Iuliu Winkler, Corien Wortmann-Kool
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Vittorio Agnoletto, Jan Tadeusz Masiel, Salvador Domingo Sanz Palacio
Заместник(ци) (чл. 178, пар. 2), присъствал(и) на окончателното гласуване	Małgorzata Handzlik

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	7.7.2008 г.
Резултат от окончателното гласуване	+: 26 -: 2 0: 17
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Vittorio Agnoletto, Roberta Alma Anastase, Bastiaan Belder, Elmar Brok, Colm Burke, Marco Cappato, Véronique De Keyser, Giorgos Dimitrakopoulos, Hélène Flautre, Michael Gahler, Jas Gawronski, Maciej Marian Giertych, Ana Maria Gomes, Anna Ibrisagic, Emilio Menéndez del Valle, Francisco José Millán Mon, Ria Oomen-Ruijten, Justas Vincas Paleckis, Alojz Peterle, Samuli Pohjamo, Bernd Posselt, Libor Rouček, Christian Rovsing, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, György Schöpflin, István Szent-Iványi, Charles Tannock, Inese Vaidere, Geoffrey Van Orden, Ari Vatanen, Kristian Vigenin, Jan Marinus Wiersma, Luis Yañez-Barnuevo García, Zbigniew Zaleski
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Laima Liucija Andrikienė, Irena Belohorská, Árpád Duka-Zólyomi, Martí Grau i Segú, Pierre Jonckheer, Jaromír Kohlíček, Nickolay Mladenov
Заместник(ци) (чл. 178, пар. 2), присъствал(и) на окончателното гласуване	Florencio Luque Aguilar, Gérard Onesta, Salvador Domingo Sanz Palacio, Jaroslav Zvěřina